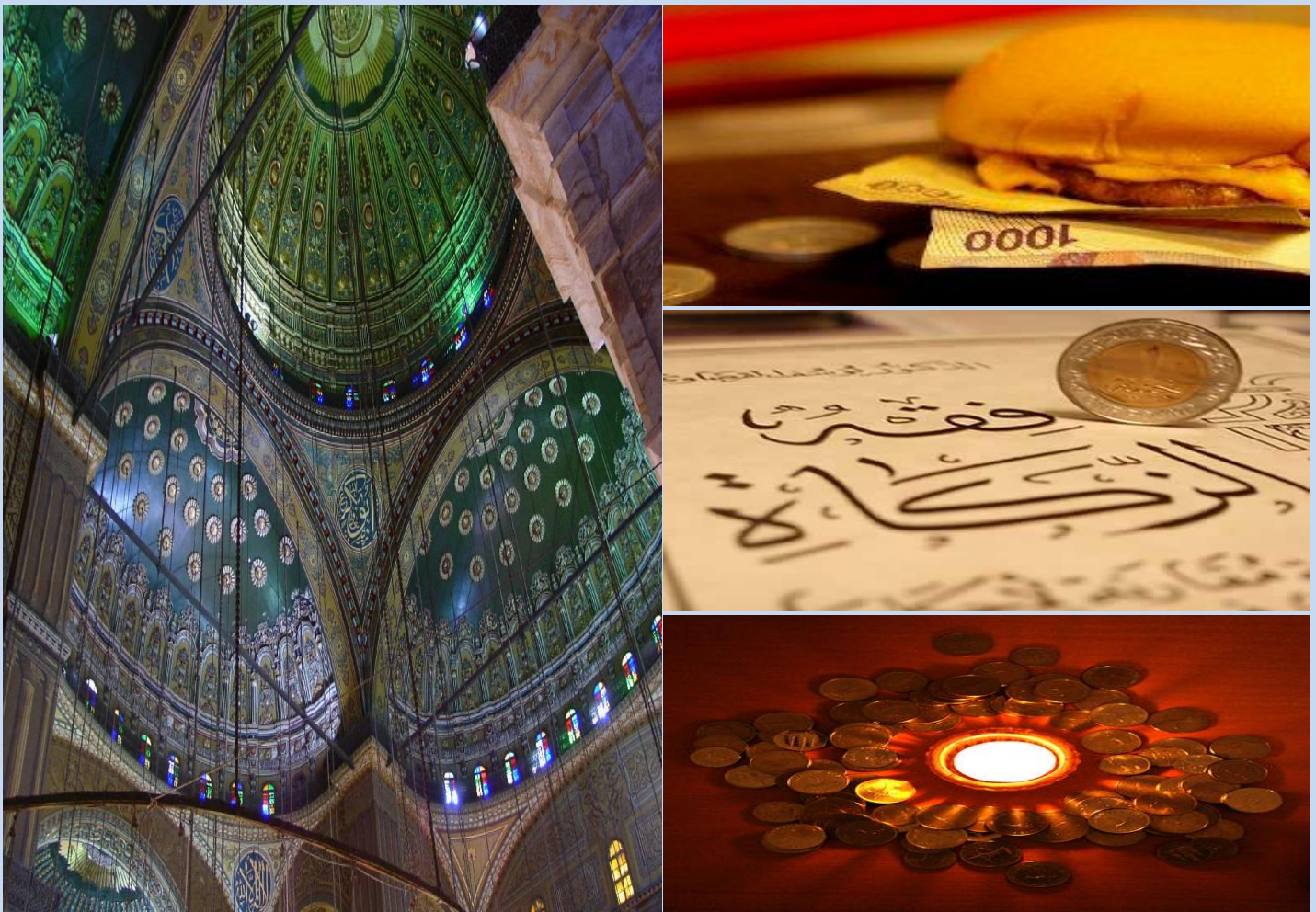


LAPORAN

KAJIAN ISLAMIC PUBLIC FINANCE



**KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA
BADAN KEBIJAKAN FISKAL
PUSAT KEBIJAKAN EKONOMI MAKRO
2012**

Kata Pengantar

Zakat merupakan instrumen penting dalam mensejahterakan masyarakat yang merupakan integrasi dari sistem sosial masyarakat islam untuk menurunkan gap antar kelas sosial melalui mekanisme pendistribusian harta. Adanya amandemen UU Nomor 38 Tahun 1999 menjadi UU No.23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan sebuah langkah strategis dalam pengelolaan zakat yang lebih terorganisir dan distribusi yang lebih tepat sasaran. Amandemen tersebut berkontribusi dalam pembentukan Baznas sebagai regulator tunggal pengelolaan zakat yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Kondisi ini semakin menegaskan tentang pentingnya peran negara dalam manajemen pengelolaan zakat.

Seiring berkembangnya pendekatan-pendekatan baru dalam meningkatkan sumber penerimaan negara, Pemerintah melihat besarnya potensi yang dimiliki oleh zakat sehingga perlu adanya kajian khusus mengenai peran zakat sebagai alternatif fiskal. Lebih jauh, amandemen tersebut membuka kesempatan untuk menjadikan zakat sebagai salah satu instrumen fiskal, yang nantinya diarahkan menjadi faktor pengurang pajak (*tax credit*). Meskipun memiliki beberapa kendala terkait dengan regulasi dan mekanisme APBN serta distribusinya, namun kajian dan koordinasi lintas institusi masih tetap dilaksanakan.

Sampai saat ini pengelolaan dana zakat di Indonesia sebagian besar masih dilakukan secara informal oleh masjid, pesantren dan melalui pemuka agama. Hal ini disebabkan oleh masih minimnya kesadaran pembayar zakat (muzakki) dan rendahnya kepercayaan terhadap Organisasi Pengelola Zakat (OPZ). Disisi lain, zakat apabila dialokasikan dengan terprogram dan terukur, berpotensi untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Sebagai sumber penerimaan, dana zakat sendiri bisa ditujukan untuk mencapai pembangunan nasional melalui perbaikan kesejahteraan masyarakat. Namun diperlukan mekanisme teknik pengalokasian dana zakat yang jelas, karena sistem keuangan Indonesia sampai saat ini bersifat global sehingga apabila zakat dimasukkan ke dalam APBN maka dana tersebut bisa saja didistribusikan tanpa memilah peruntukannya.

Sebagai pelengkap, perlu pula didesain suatu insentif untuk mendorong sustainabilitas dan peningkatan jumlah dana zakat sebagai opsi pendapatan fiskal. Untuk menuju ke arah sana,

maka diperlukan tahapan kebijakan yang tepat dan sosialisasi strategis yang menjelaskan bahwa zakat bersifat komplementer terhadap pajak.

Pembentukan Tim Kajian *Islamic Public Finance* oleh Badan Kebijakan Fiskal merupakan langkah awal dalam kerangka pengembangan fungsi zakat ke depan. Ada dua hal yang dilakukan dalam studi tahap awal ini yaitu pertama , memproyeksi pendapatan zakat penghasilan rumah tangga, dan kedua mengidentifikasi tahapan dan kemungkinan zakat sebagai instrumen keuangan publik sehingga dapat bersanding dengan instrumen pajak, serta bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya. Diharapkan ada masukan terutama bagi otoritas fiskal ke depannya untuk merancang kelanjutan studi dan formulasi kebijakan yang lebih tajam dalam kaitannya dengan relasi zakat dan pajak.

Akhirnya, dengan rasa syukur alhamdulillah kami panjatkan kehadiran Allah SWT, dan terima kasih kami ucapkan kepada rekan-rekan anggota Tim Kajian *Islamic Public Finance* serta pihak-pihak lain yang telah membantu selesainya laporan ini.

Jakarta,
Plt. Kepala Badan Kebijakan
Selaku Ketua Tim

Bambang PS. Brodjonegoro

DAFTAR ISI

Halaman Judul	
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	viii
Daftar Gambar	ix

BAB I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pokok Permasalahan	2
1.3. Tujuan Penelitian.....	3
1.4. Metode Penelitian.....	4
1.4.1. Teknik Pengumpulan Data.....	4
1.4.2. Ruang Lingkup Penelitian	5

BAB II. ZAKAT DAN KEBIJAKAN FISKAL : KONSEP DAN TEORI

2.1. Konsep Zakat	6
2.1.1. Definisi Zakat	6
2.1.2. Macam-macam Zakat	7
2.1.3. Syarat-Syarat Zakat	7
2.1.4. Golongan Penerima Zakat	11
2.1.5. Golongan Yang Tidak Berhak Menerima Zakat	12

2.1.6. Sistem Kelembagaan Dalam Pengelolaan Zakat	13
2.1.7. Manfaat/Faedah Zakat.....	14
2.2. Zakat Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal	15
2.2.1. Persamaan dan Perbedaan Zakat dan Pajak	16
2.2.2. Fungsi Zakat Sebagai Redistribusi Pendapatan dan Kekayaan.....	17
2.2.3. Fungsi Zakat Sebagai Stabilisator Perekonomian	19
2.3. Kebijakan Fiskal dalam Sistem Ekonomi Islam.....	19
2.3.1. Kebijakan Pendapatan Negara Pada Masa Rasulullah SAW	20
2.3.2. Kebijakan Pendapatan Negara Pada Masa Khulafaurrasyidin	24
2.3.3. Kebijakan Belanja	26
2.4. Pengaruh Kebijakan Fiskal Zakat terhadap Subyek, Obyek, Sasaran, Pendistribusian, dan Tarif Zakat	26
2.4.1. Pengaruh Kebijakan Fiskal terhadap Subyek Zakat	28
2.4.2. Pengaruh Kebijakan Fiskal Zakat terhadap Obyek Zakat	24
2.4.3. Pengaruh Kebijakan Fiskal Zakat terhadap Tarif Zakat	31
2.4.4. Pengaruh Kebijakan Fiskal Zakat terhadap Pendistribusian Zakat ...	33

BAB III. PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

3.1. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia	39
3.1.1. Zaman Kependudukan Belanda	39
3.1.2. Zaman Orde Lama	40
3.1.3. Zaman Orde Baru	40

3.1.4. Zaman Reformasi	42
3.2. Zakat dan Pengelolaannya di Indonesia (Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999	44
3.3. Zakat dan Pengelolaannya di Indonesia (Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999	47
3.3.1. Meningkatkan Penghimpunan Zakat	47
 BAB IV. POTENSI ZAKAT RUMAH TANGGA DI INDONESIA	
4.1. Metode Analisis	59
4.2. Hasil Penelitian Sebelumnya	61
4.3. Hasil Penghitungan Potensi Zakat	63
4.3.1. Porsi Penduduk Muslim.....	63
4.3.2. Potensi zakat rumah tangga, Muzaki dan Mustahik	66
 BAB V. ZAKAT SEBAGAI INSTRUMEN FISKAL	
5.1. Aspek Legal dari Zakat sebagai Bagian Keuangan Negara	77
5.2. Mekanisme Masuknya Zakat kedalam APBN	79
 BAB VI. KESIMPULAN & REKOMENDASI	 91

DAFTAR TABEL

BAB III. PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Tabel 3.1 Potensi Dana Zakat di Beberapa Negara Muslim	48
Tabel 3.2 Dana Pengentasan Kemiskinan yang Dibutuhkan di Beberapa Negara Muslim.....	49
Tabel 3.3 Komparasi Distribusi Zakat di Tiga Negara	51

BAB IV. POTENSI ZAKAT RUMAH TANGGA DI INDONESIA

Tabel 4.1 Potensi Zakat Nasional	62
Tabel 4.2 Prosentase Penduduk Beragama Islam Berdasarkan Provinsi	64
Tabel 4.3 Potensi zakat, Muzaki dan Mustahik Antara Jawa dan Luar Jawa	68
Tabel 4.4 Potensi zakat, Jumlah Muzaki dan Mustahik	71
Tabel 4.5 Estimasi penerimaan zakat dan Ratio Mustahik – Muzaki	73

DAFTAR GAMBAR

BAB III. PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Gambar 3.1 Pengembangan SDM Pengelola Zakat	57
---	----

BAB IV. POTENSI ZAKAT RUMAH TANGGA DI INDONESIA

Gambar 4.1 Alur Penghitungan Potensi Zakat	59
Gambar 4.2 Prosentase Penduduk Muslim Indonesia Berdasarkan Pulau	63
Gambar 4.3 Komposisi Penduduk Muslim Indonesia Berdasarkan Pulau	64
Gambar 4.4 Jumlah Rumah Tangga Mustahik dan Muzaki	66
Gambar 4.5 Potensi Zakat Rumah Tangga Propinsi di Jawa dan Luar Jawa	67
Gambar 4.6 Potensi zakat, Muzaki dan Mustahik Antara Jawa dan Luar Jawa...	68
Gambar 4.7 Estimasi Penerimaan Zakat Per RT Per Bulan	69
Gambar 4.8 Ratio Mustahik – Muzaki	70

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Lahirnya ekonomi Islam di zaman modern ini dapat dikatakan sebagai hal yang cukup unik dalam sejarah perkembangan ekonomi dunia. Faktor penting yang mendasari kelahiran ekonomi Islam adalah adanya ajaran agama Islam yang melarang riba dan menganjurkan sedekah. Kesadaran tentang larangan riba telah menimbulkan gagasan pembentukan suatu bank Islam pada dasawarsa kedua abad ke 20. Tapi gagasan tersebut hanya melahirkan satu dua bank kecil yang tidak berdasarkan bunga. Sebabnya mudah dipahami, yaitu karena tidak adanya modal finansial yang mencukupi yang dimiliki kaum muslim. Pada waktu itu juga sudah disadari adanya doktrin sedekah atau zakat dan K.H. Ahmad Dahlan sudah punya gagasan untuk membentuk lembaga amil (penghimpun dan pengelola) zakat. Tapi dana yang berhasil dikumpulkan itu dibutuhkan langsung untuk dakwah dan penyantunan fakir miskin. Karena itu belum ada gagasan untuk menjadikan dana zakat sebagai modal bank apalagi sebagai sumber utama penerimaan negara.

Kalangan pakar berpendapat Pemberian Zakat, Infak dan Sedekah beberapa tahun belakangan menunjukkan peningkatan seiring pertumbuhan ekonomi Indonesia. Zakat dinilai sebagai salah satu bentuk ibadah umat muslim, yang memberi dampak langsung pada pemerataan ekonomi Indonesia. Potensi perkiraan pemberian zakat, infak dan sedekah (ZIS) di tanah air, jika di akumulasi pertahunnya dapat mencapai 217 triliun rupiah. Nilai sejumlah itu dapat terwujud, salah satunya karena Indonesia sebagai negeri dengan penduduk muslim terbesar.

Sampai saat ini, sumber utama penerimaan negara berasal dari pajak. Lebih dari 70 persen pemasukan negara berasal dari pajak. Hingga kini, pemerintah terus menggalakkan penerimaan di sektor pajak disamping tentunya sumber-sumber lain di luar pajak. Potensi pembayaran zakat yang besar sebagai akibat semakin tingginya kesadaran umat muslim menjalankan ibadah serta dinamisnya kegiatan ekonomi di kalangan kaum muslimin dengan sendirinya telah memunculkan wacana zakat sebagai insentif pajak. Hal ini kemudian memunculkan kekhawatiran bahwa kebijakan tersebut menjadi kontra produktif dalam upaya optimalisasi penghimpunan pajak, yang tentunya akan memangkas pendapatan negara.

Pajak pada dasarnya merupakan kewajiban masyarakat terhadap negara. Dalam penggunaannya, pajak ditujukan untuk membangun fasilitas umum bagi masyarakat. Seiring

berkembangnya pemikiran negara kesejahteraan, beberapa negara kemudian mengalokasikan pajak sebagai bantuan subsidi ataupun program jaminan sosial bagi warga negara. Meski secara teoritik tidak ada yang menyatakan pajak digunakan bagi masyarakat miskin. Namun, di Indonesia, konstitusi mengamanahkan negara untuk memajukan kesejahteraan umum. Secara sederhana, negara (pemerintah) bertanggung jawab untuk memanfaatkan pajak untuk membangun kesejahteraan masyarakat, mengurangi kesenjangan dan mengentaskan kemiskinan.

Dengan objektif pajak seperti itu, maka terlihat tidak begitu berbeda dengan orientasi zakat. Zakat dengan sangat eksplisit ditujukan bagi orang-orang yang dikategorikan lemah (dhuafa'). Baik lemah dalam hal ekonomi (fakir, miskin), sosial (muallaf, ibn sabil), maupun politik (gharim, riqab, fii sabilillah). Pemanfaatan zakat diluar kategori tersebut jelas-jelas tertolak. Zakat secara harfiah yang berarti tumbuh dan berkembang. Karenanya, zakat memiliki tujuan untuk menumbuh-kembangkan kesejahteraan masyarakat dhuafa'. Hakikat zakat adalah agar kemakmuran tidak hanya dinikmati oleh sekelompok elite masyarakat. Dalam pengertian ini, zakat dan pajak memiliki maksud yang sama, yakni redistribusi harta untuk kemakmuran bersama.

Melihat zakat sebagai insentif pajak secara kasar, tentu akan berdampak pada pertentangan konseptual, yang mungkin tidak akan pernah selesai. Karenanya, perlu kajian mendalam sejauh mana antara zakat dan pajak dapat bersinergi sehingga keduanya mampu menjadi komponen yang kontributif dalam upaya mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sesuai cita-cita para *founding fathers* Republik ini.

1.2. Pokok Permasalahan

Pada tahun 1999, Pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan reformasi Undang-Undang Perpajakan terutama terhadap UU No. 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No.7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Irisan dari kedua undang-undang tersebut adalah diperkenalkannya zakat sebagai faktor pengurang penghasilan kena pajak wajib pajak yang beragama Islam (*tax deduction*). Walaupun kemudian amandemen UU Nomor 38 Tahun 1999 menjadi UU No.23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dianggap gagal untuk mewujudkan adanya komponen zakat sebagai pengurang pajak (*tax credit*), namun amandemen tersebut tetap memberikan poin positif terutama dengan terbentuknya Baznas sebagai regulator tunggal pengelolaan zakat yang bertanggung jawab langsung kepada

Presiden. Kondisi ini semakin menegaskan tentang pentingnya peran negara dalam manajemen pengelolaan zakat

Hingga kini, harus diakui, pengelolaan dana zakat di Indonesia sebagian besar dilakukan secara informal khususnya oleh masjid, pesantren dan melalui pemuka agama. Kombinasi dari minimnya kesadaran pembayar zakat (muzakki) dan rendahnya kepercayaan terhadap Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) berkontribusi besar pada hal ini. Zakat di Indonesia masih lebih banyak dipraktekkan sebagai ibadah ritual-individual sehingga perilaku muzakki amat karikatif, yaitu berorientasi jangka pendek, desentralistis dan interpersonal. Selain itu, sebagian besar muzakki juga masih senang memberikan zakat langsung kepada mustahik yang berhak menerimanya dengan kecenderungan memprioritaskan mustahik yang mereka kenal atau memiliki kedekatan lokasi dengan mereka, dan pemberian dana zakat dilakukan dalam bentuk transfer tunai sehingga umumnya digunakan mustahik untuk kegiatan konsumsi jangka pendek.

Dengan perilaku demikian, pengelolaan dana zakat secara formal melalui OPZ masih sangat rendah. Studi PIRAC (2007) menunjukkan bahwa hanya 7,2% muzakki yang membayar zakat melalui lembaga amil. Sementara studi terbaru dari Kasri (2011, JIM) menemukan bahwa jumlah ini telah mengalami peningkatan berarti menjadi 33.7%. Akan tetapi, mayoritas muzakki masih memilih menyalurkan zakat secara informal terutama melalui masjid (27.2%) dan pemberian langsung kepada mustahik (25.2%). Masih rendahnya pengelolaan zakat secara formal juga dipengaruhi oleh rendahnya insentif bagi muzakki.

Dalam kaitan peran negara, isu terbesarnya kini adalah bagaimana mendesain instrumen dan atau insentif fiskal agar wajib pajak tidak menanggung beban ganda, yaitu membayar pajak dan zakat. Pada sisi lain insentif harus didesain sedemikian agar tidak berdampak negatif pada pendapatan fiskal. Untuk menuju ke arah sana, maka diperlukan tahapan kebijakan yang tepat yang dapat meningkatkan *trust* masyarakat terhadap organisasi pengelola zakat, dan juga membuktikan bahwa zakat bersifat komplemen terhadap pajak.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan yang ada, maka penelitian bertujuan untuk :

1. Mengidentifikasi hubungan antara zakat dan pajak terkait perannya dalam pengentasan kemiskinan;

2. Mengetahui sejauhmana peran pemerintah dan OPZ dalam manajemen pengelolaan zakat ?
3. Mengidentifikasi tahapan dan kemungkinan zakat sebagai instrumen public finance dan bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya?

1.4. Metode Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang akan dilakukan, maka dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif, menurut Mely G. Tan sebagaimana dikutip oleh Suradika (2000:9) penelitian deskriptif mempunyai dua tujuan :

- Untuk mendeskripsikan (menggambarkan) secara terperinci fenomena sosial tertentu.
- Untuk mengetahui perkembangan sarana fisik atau frekwensi terjadinya suatu aspek fenomena sosial tertentu.

Beberapa alasan pemilihan tipe penelitian deskriptif karena :

- Gejala – gejala dari suatu masalah sudah diketahui secara jelas.
- Digunakan sebagai penelitian yang bertujuan mempertegas hipotesis
- Data yang digunakan dapat berupa data kuantitatif atau kualitatif
- Hanya berusaha menggambarkan, tidak mencari hubungan sebab akibat.

1.4.1 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu langkah penting dalam proses penulisan, karena data yang diperoleh menjadi penopang keberhasilan penulisan. Penulisan laporan ini menggunakan metodologi analisis data dan pendekatan langsung melalui diskusi terbuka dalam kelompok kecil dan interview yang mendalam, tujuannya adalah untuk memperoleh pengetahuan dan informasi mengenai isu yang sedang diteliti disamping melakukan kunjungan ke sumber data baik di pusat maupun di daerah yang terkait dengan pengelolaan zakat seperti Baznas, LAZ dan sebagainya. Di samping itu untuk memperoleh informasi dan masukan dari berbagai narasumber, dilakukan FGD (*focuss group discussion*) dalam rangka mencari pandangan dan analisis yang tepat dalam memberikan pandangan terhadap zakat dan pajak.

1.4.2. Ruang Lingkup Penelitian

Mengingat terbatasnya waktu dan luasnya keuangan publik serta permasalahan zakat dan pajak, maka ruang lingkup penelitian dibatasi pada kajian mengenai zakat sebagai instrumen *public finance* dengan memasukannya dalam komponen APBN. Dengan skop kajian yang lebih sempit ini diharapkan dapat tersusun rekomendasi yang lebih tepat dan hasil kajian yang komprehensif.

BAB II

ZAKAT DAN KEBIJAKAN FISKAL :

KONSEP DAN TEORI

2.1. Konsep Zakat

Zakat merupakan salah satu rukun (rukun ketiga) dari lima rukun Islam, yang keberadaannya dianggap sudah diketahui secara otomatis dan menjadi bagian mutlak dari keislaman seseorang. Hal ini secara tegas dinyatakan di dalam al-Qur'an (at-Taubah (9) : 11) bahwa dengan zakat, selain ikrar tauhid (syahadat) dan shalat, seseorang baru sah masuk ke dalam barisan Islam dan diakui keislamannya. Sekalipun dalam pembahasan zakat masuk kategori ibadah karena dipandang sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari shalat, sesungguhnya zakat merupakan bagian dari sistem sosial ekonomi Islam.

2.1.1. Definisi Zakat

Secara bahasa (*lughat*), zakat berarti berkah, tumbuh dan berkembang (*al-namaa*), kesuburan atau bertambah (HR. At-Tirmidzi) atau dapat pula berarti membersihkan atau mensucikan (QS. At-Taubah : 10). Dinamakan zakat karena, dapat mengembangkan dan menjauhkan harta yang telah diambil zakatnya dari bahaya. Menurut Ibnu Taimiah, hati dan harta orang yang membayar zakat tersebut menjadi suci dan bersih serta berkembang secara maknawi.

Menurut hukum Islam (istilah syara'), zakat berarti kewajiban atas harta atau kewajiban atas sejumlah harta tertentu untuk kelompok tertentu dan dalam waktu tertentu. Kewajiban atas sejumlah harta tertentu, berarti zakat adalah kewajiban atas harta yang bersifat mengikat dan bukan anjuran. Kewajiban tersebut terkena kepada setiap muslim (baligh atau belum, berakal atau gila) ketika mereka memiliki sejumlah harta yang sudah memenuhi batas nisabnya. Kelompok tertentu adalah *mustakihin* yang terangkum dalam 8 asnaf. Waktu untuk mengeluarkan zakat adalah ketika sudah berlalu setahun (*haul*) untuk zakat emas, perak, perdagangan, ketika panen untuk hasil tanaman, ketika memperolehnya untuk *rikaz* dan ketika bulan Ramadhan sampai

sebelum shalat 'Id untuk zakat fitrah. Hubungan antara pengertian zakat menurut bahasa dan dengan pengertian menurut istilah sangat nyata dan erat sekali, yaitu bahwa harta yang dikeluarkan zakatnya akan menjadi berkah, tumbuh, berkembang dan bertambah, suci dan baik (Hafidhuddin, 2002).

2.1.2. Macam-macam Zakat

Dalam Islam, zakat terbagi menjadi dua macam sebagai berikut :

1. *Zakat fitrah*, yaitu zakat yang wajib ditunaikan oleh setiap muslim atas nama dirinya dan yang dibawah tanggung jawabnya, pada penghujung bulan Ramadhan, sebelum shalat Idul Fitri, bila yang bersangkutan memiliki kelebihan harta untuk keperluan pada hari itu dan malam harinya. Adapun kadar yang dibayarkan adalah satu sha' (kurang lebih 2,2 kilogram [atau yang biasa dikenakan menjadi 2,5 kilogram] dari bahan pokok setiap daerah). Menurut sebagian ulama', zakat fitrah juga bisa ditunaikan dalam bentuk nilai mata uang seharga kadar zakat tersebut, khususnya jika hal itu lebih bermanfaat bagi fakir miskin yang menerimanya. Dan karena keterkaitannya yang lebih kuat dengan diri si pembayar zakat daripada keterkaitannya dengan harta, zakat ini juga dikenal dengan sebutan zakat diri (*zakatul abdaan*).
2. Zakat harta (*zakatul amwaal/ zakat maal*), ialah zakat yang wajib ditunaikan atas kepemilikan harta dengan ketentuan-ketentuan khusus terkait dengan jenis harta, batas nominalnya (*nishab*), dan kadar zakatnya. Zakat ini disebut dengan zakat *maal* karena keterkaitannya yang lebih kuat dengan harta daripada keterkaitannya dengan diri pemiliknya. Oleh karena itu, syarat-syaratnya pun lebih banyak yang terkait dengan harta daripada dengan diri pemiliknya.

2.1.3. Syarat-Syarat Zakat

Islam selalu menetapkan standar umum setiap kewajiban yang dibebankan kepada umatnya, termasuk penetapan harta yang menjadi sumber atau obyek zakat. Persyaratan harta yang menjadi sumber atau obyek zakat http://ekonomisyariah.org/docs/detail_cara.php?idKategori=7 - ftn4, yaitu :

- (1) Harta tersebut harus didapatkan dengan cara yang baik dan yang halal. Artinya harta yang haram, baik substansi bendanya maupun cara mendapatkannya jelas tidak akan dikenakan zakat, karena Allah tidak akan menerimanya, sebagaimana yang tersebut dalam QS Al Baqarah (267) : *“Hai orang-orang yang beriman nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu nafkahkan darinya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memicingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji.”*
- (2) Harta tersebut berkembang atau berpotensi untuk dikembangkan (bersifat produktif), seperti melalui kegiatan usaha atau perdagangan atau diinvestasikan, baik oleh diri sendiri atau orang lain. Dalam terminologi *fiqhiyyah*, menurut Yusuf alQardhawi, http://ekonomisyariah.org/docs/detail_cara.php?idKategori=7-fn5 pengertian berkembang ada dua macam, yaitu secara konkret (secara riil) dan tidak konkret (tidak riil). Yang konkret dengan cara dikembangkan, diusahakan, diperdagangkan dan yang sejenis dengannya. Sedangkan yang tidak konkret maksudnya harta tersebut berpotensi untuk berkembang, baik berada ditangannya maupun di tangan orang lain atas namanya. Dengan demikian, harta yang tidak berkembang dan dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup pemiliknya tidaklah wajib dizakati, seperti rumah tinggal dengan segala perlengkapannya, kendaraan pribadi, perhiasan yang dipakai secara tidak berlebihan. Syarat ini sesungguhnya mendorong setiap muslim untuk memproduktifkan harta yang dimilikinya. Harta yang diproduktifkan akan selalu berkembang dari waktu-waktu dan ini sesuai dengan makna zakat *“al-naama”* yang berarti *berkembang* dan *bertambah*.
- (3) Dalam kepemilikan penuh, yaitu harta tersebut berada di bawah kontrol dan dalam kekuasaan pemiliknya. Atau menurut sebagian ulama bahwa harta itu berada di tangan pemiliknya dimana dalamnya tidak tersangkut hak orang lain dan ia dapat memilikinya.
- (4) Harta tersebut harus mencapai *nishab*, yaitu jumlah (batas) minimal yang menyebabkan harta terkena kewajiban zakat. Contohnya *nishab* zakat emas adalah 85 gram, *nishab* zakat hewan ternak kambing adalah 40 ekor dan sebagainya. Hal ini berdasarkan berbagai hadist yang berkaitan dengan standard

minimal kewajiban zakat, misalnya hadist riwayat Bukhari dan Abi Said bahwa Rasulullah saw bersabda : *“Tidaklah wajib sedekah (zakat) pada tanaman kurma yang kurang dari lima ausaq. Tidak wajib sedekah (zakat) pada perak yang kurang dari lima awaq. Tidak wajib sedekah (zakat) pada unta yang kurang dari lima ekor.”*

Abu Hanifah http://ekonomisyariah.org/docs/detail_cara.php?idKategori=7 - [ftn6](#) berpendapat bahwa banyak atau sedikit hasil tanaman yang tumbuh di bumi wajib dikeluarkan zakatnya, jadi tidak ada nishab. Hal ini berdasarkan hadist riwayat Imam Bukhari dari Salim bin Abdillah, dari bapaknya, bahwasanya Nabi Muhammad saw bersabda : *“Setiap tanaman yang diari oleh air hujan atau air sungai, maka zakatnya adalah sepersepuluh. Dan yang diairi dengan menggunakan alat, zakatnya adalah separo dari sepersepuluh (lima persen).”*

Namun menurut Dr. Didin Hafidhuddin, *nishab* merupakan keniscayaan sekaligus merupakan kemaslahatan, sebab zakat itu diambil dari orang yang kaya (mampu) dan diberikan kepada orang-orang yang tidak mampu. Indikator kemampuan harus jelas, dan nisablah merupakan indikator kemampuannya. Jika kurang dari nisab, Islam memberikan pintu untuk mengeluarkan sebagian dari penghasilan yaitu infak dan sedekah.

- (5) Sumber-sumber zakat tertentu seperti perdagangan, peternakan, emas dan perak harus sudah berada atau dimiliki atau diusahakan dalam tenggang waktu satu tahun. Persyaratan ini yang disebut persyaratan *al haul*. Ini berdasarkan hadist riwayat Abu Dawud dari Ali bin Abi Thalib, Rasulullah bersabda : *“Jika Anda memiliki dua ratus dirham dan telah berlalu waktu satu tahun, maka wajib dikeluarkan zakatnya sebanyak lima dirham. Anda tidak mempunyai kewajiban apa-apa sehingga Anda memiliki dua puluh dinar dan telah berlalu waktu satu tahun, dan Anda harus berzakat sebesar setengah dinar. Jika lebih, maka dihitung berdasarkan kelebihanannya. Dan tidak ada zakat pada harta sehingga berlalu waktu satu tahun.”*
- (6) Sebagian ulama mazhab Hanafi mensyaratkan kewajiban zakat setelah terpenuhi kebutuhan pokok, atau dengan kata lain zakat dikeluarkan setelah terdapat kelebihan atau surplus dari kebutuhan hidup sehari-hari (kebutuhan

pokok/primer). Yang dimaksud dengan kebutuhan pokok adalah kebutuhan yang jika tidak terpenuhi akan mengakibatkan kerusakan dan kesengsaraan dalam hidup. Namun sebagian ulama berpendapat bahwa amatlah sulit untuk menentukan atau mengukur seseorang itu telah terpenuhi kebutuhan pokoknya atau belum. Dan kebutuhan pokok setiap orang berbeda-beda. Karena itu menurut mereka http://ekonomisyariah.org/docs/detail_cara.php?idKategori=7 - [ftn7](#) syarat nishab dan *an namaa* sudahlah cukup.

(7) Terbebas dari hutang yang jatuh tempo.

Dua syarat terakhir (syarat keenam dan ketujuh) berlaku jika mengikuti pendapat bahwa zakat diambil dari penghasilan bersih (*netto*), dan tidak berlaku jika yang diikuti adalah pendapat bahwa zakat diambil dari penghasilan kotor (*bruto*). Kalau kita kembali pada konsepnya, zakat itu diwajibkan atas orang-orang yang kaya, yakni yang telah sanggup memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya dan memiliki kelebihan harta yang telah mencapai nishab. Jika ada orang yang memiliki pendapatan yang telah mencapai nishab, akan tetapi biaya kebutuhan pokoknya sama atau bahkan lebih besar dari itu, berarti ia bukan orang kaya dan justeru termasuk orang yang kekurangan, sehingga dengan demikian ia tidak wajib berzakat. Karena jika ia diwajibkan berzakat, berarti ia harus membayarnya dari hutang, sehingga hal itu dirasakan memberatkan, sebagaimana yang selama ini banyak terjadi. Dan patut dicatat, bahwa jika zakat diambil dari penghasilan kotor maka bisa jadi seseorang akan tercatat dalam daftar muzakki dan mustahiq sekaligus, sebagaimana yang selama ini juga banyak terjadi. Dan yang demikian ini tidak dibenarkan, karena muzakki itu orang kaya yang tidak boleh menerima zakat sementara mustahiq itu orang miskin yang tidak wajib membayar zakat.

Berdasarkan beberapa pertimbangan tersebut, pendapat pertama (penentuan nishab berdasarkan pendapatan *netto*) terlihat lebih kuat. Dan pendapat inilah yang dipilih dan dikuatkan oleh Dr. Yusuf Qardhawi (dalam *Fiqhuz Zakah* Jilid I hal 151-161, 391-397, 484-486 dan lain-lain) dengan berbagai dalil dan argumentasi. Meskipun, dalam praktek di lapangan ada juga muzakki yang secara pribadi tetap memilih pendapat kedua (penentuan nishab berdasarkan pendapatan *bruto*) karena tingginya semangat mereka untuk berzakat dan juga dengan alasan lebih praktis dalam melakukan penghitungan. Tapi ini adalah pilihan pribadi yang tidak bisa dijadikan landasan penetapan fatwa umum.

2.1.4. Golongan Penerima Zakat

Orang-orang yang boleh dan berhak menerima zakat telah disebutkan secara rinci dalam QS At-Taubah : 60, yaitu sebagai berikut :

1. **Fakir**, ialah orang yang tidak memiliki sumber penghasilan atau memilikinya akan tetapi penghasilannya tersebut kurang dari separuh kebutuhannya.
2. **Miskin**, ialah orang yang memiliki penghasilan lebih dari separuh kebutuhannya, namun masih belum mencukupi.

Pada umumnya, kalangan fuqaha membedakan fakir dan miskin, meskipun dalam penggunaannya telah dianggap satu kata yang menunjukkan pada orang yang tidak mampu secara ekonomi. Menurut Sayyid Quthb, kaum *fuqara* adalah orang-orang yang memiliki harta yang jumlahnya di bawah nisab, atau mempunyai harta sebanyak nisab tetapi akan habis bila dipakai untuk membayar hutangnya. Sedangkan kaum *masākīn* adalah orang yang tidak memiliki harta sedikitpun (Quthb, 1984: 187).

Kedua kelompok tersebut merupakan golongan masyarakat yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya. Bedanya, kelompok fakir keadaanya lebih kurang beruntung dibandingkan dengan kelompok miskin (Oran dan Rashid, 1989: 128).

3. **‘Amil**, ialah orang yang bertugas mengelola zakat. Dalam literatur fiqh yang disebut dengan *‘āmil zakat* adalah imam, khalifah atau amir. Hal ini menunjukkan bahwa yang disebut *‘āmil* adalah instansi pemerintah yang bertugas secara khusus untuk memungut dan mengelola zakat.
4. **Muallaf**, ialah orang yang baru saja masuk Islam, atau orang yang sedang diharapkan masuk Islam. Pada masa awal Islam hal ini perlu dilakukan agar para muallaf tetap memeluk Islam dengan demikian jumlah umat Islam bisa terus berkembang dan menjadi kuat. Dengan demikian, jelas bahwa ada maksud politis strategis dalam pendistribusian dana zakat kepada kelompok ini. Khalifah Umar lah yang kemudian berinisiatif untuk tidak lagi memberikan santunan dana zakat kepada para muallaf karena pada masa itu jumlah umat Islam sudah banyak dan kuat sehingga tidak perlu lagi membujuk para muallaf untuk tetap dalam keyakinannya.

5. ***Hamba sahaya (riqab)***. Secara harfiah *riqāb* adalah orang dengan status budak. Untuk masa sekarang, manusia dengan status budak belian seperti ini sudah tidak ada lagi. Akan tetapi, apabila dilihat maknanya secara lebih dalam arti *riqāb* merujuk pada kelompok manusia yang tertindas dan dieksploitasi oleh manusia lain, baik secara personal maupun struktural. Dengan kata lain, berbeda dengan istilah fakir-miskin, yang lebih merujuk pada manusia yang menderita secara sosial ekonomis, maka *riqāb* merujuk pada orang atau masyarakat yang menderita secara budaya dan politis.
6. ***Orang yang mempunyai hutang (gharimīn)***. Secara harfiah *gharimīn* adalah orang-orang yang tertindih hutang.
7. ***Fi sabilillah***. Secara harfiah “*fi sabilillāh*” berarti pada jalan Allah. Istilah ini biasa diartikan sebagai tentara yang berperang di jalan Allah untuk melawan orang-orang kafir¹.
8. ***Ibnu sabil***, ialah orang yang sedang melakukan perjalanan dan bekal perjalanannya tidak cukup. Para fuqaha selama ini mengartikan *ibnu sabīl* sebagai *musafir yang kehabisan bekal*.

2.1.5. Golongan Yang Tidak Berhak Menerima Zakat

Ada 5 (lima) golongan yang tidak berhak menerima zakat, yaitu :

1. Orang kaya, ialah orang yang penghasilannya mencapai nishab setelah dikurangi kebutuhan-kebutuhan pokoknya.
2. Orang yang mampu dan berpeluang untuk bekerja. Diharamkan zakat bagi orang yang sehat dan kuat, karena ia masih mampu bekerja untuk mencukupi kebutuhan dirinya sendiri tanpa harus menunggu dan menggantungkan harapan pada sedekah.
3. Non muslim, baik *harbi* maupun *dzimmi*

¹ Terdapat perbedaan pendapat yang cukup luas dalam menafsirkan istilah *fi sabilillah* sebagai salah satu sasaran pengalokasian zakat. Juhur ulama membatasi arti *fi sabilillah* pada jihad yang berupa perang fisik melawan orang-orang kafir, sehingga pada pos ini yang berhak menjadi sasaran pengalokasian zakat hanyalah para mujahidin yang sedang berperang saja, menurut pendapat sebagian ulama, atau termasuk juga untuk segala perlengkapan dan kebutuhan perang, menurut sebagian ulama yang lain. Sementara itu ada pendapat lain yang mengartikan kata *fi sabilillah* secara luas meliputi semua bentuk kebajikan, ketaatan dan pendekatan diri kepada Allah tanpa kecuali. Sehingga menurut pendapat ini, harta zakat boleh dipergunakan untuk kepentingan apa saja yang maslahat, baik dan dalam konteks ketaatan serta kebajikan.

4. Isteri, bapak keatas, ibu keatas, dan anak kebawah
5. Keluarga Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wasallam*.

2.1.6. Sistem Kelembagaan Dalam Pengelolaan Zakat

Pada dasarnya, selama memenuhi syarat dan tepat sasaran, maka berzakat melalui lembaga maupun langsung disalurkan sendiri, kedua-duanya boleh dan sah. Namun begitu, sistem kelembagaan dalam pengelolaan zakat tetaplah lebih baik dan lebih utama karena beberapa alasan, antara lain :

1. Pengelolaan zakat secara kolektif melalui lembaga merupakan alternatif yang lebih dekat dengan sistem ideal pengelolaan zakat dalam Islam. Karena dibawah naungan sistem pemerintahan Islam, zakat dikelola secara kelembagaan formal dari negara dan bersifat kolektif (bukan perorangan).
2. Sistem kelembagaan lebih praktis dan memudahkan, sehingga semangat, komitmen, dan konsistensi dalam menunaikan kewajiban berzakat tetap terus terjaga.
3. Lebih terjamin untuk tepat sasaran dalam pengalokasian dibandingkan dengan jika disalurkan sendiri.
4. Sistem kelembagaan lebih mampu mengelola dan mengalokasikan zakat berdasarkan skala prioritas diantara sasaran-sasaran penyaluran zakat yang banyak jumlahnya dan bermacam-macam golongannya.
5. Sistem kelembagaan menjadikan kewajiban berzakat sebagai syiar yang akan meningkatkan semangat bagi yang telah berzakat sekaligus memberikan keteladanan dan dorongan bagi yang belum sadar zakat diantara kaum muslimin.
6. Sistem kelembagaan kolektif lebih efektif untuk menjadikan zakat sebagai basis ekonomi umat karena dana bisa terhimpun dalam jumlah besar dan dialokasikan secara proporsional, hal mana tidak terjadi jika zakat disalurkan secara perorangan.

Adapun kriteria-kriteria lembaga pengelola zakat yang baik antara lain :

1. Amanah dan terpercaya, baik bagi pihak muzakki (pembayar zakat) maupun mustahiq (penerima zakat).

2. Profesional dalam manajemen, operasional pengelolaan, maupun jajaran SDM-nya.
3. Transparan dan memenuhi kriteria standar audit.
4. Memiliki dewan syariah yang kompeten sebagai pengawal, pengawas, dan rujukan syar'i bagi lembaga dalam menunaikan amanat umat.
5. Berpengalaman dalam bidang pengelolaan dana ZISWAF (Zakat, Infaq, Shadaqah, dan Waqaf) dari umat dan untuk umat.
6. Terbukti dan teruji dalam memenuhi kriteria-kriteria diatas.
7. Memiliki wilayah jangkauan operasional yang luas.
8. Memenuhi unsur legal formal sebagai lembaga pengelola ZISWAF sehingga akan lebih leluasa dalam berkiprah ditengah-tengah masyarakat.

2.1.7. Manfaat/Faedah Zakat

Zakat adalah ibadah yang menyangkut harta mengandung hikmah dan manfaat yang sangat besar dan mulia, baik yang berkaitan dengan pihak yang berzakat (*muzakki*), penerima zakat (*mustahik*), harta yang dikeluarkan zakatnya, maupun bagi masyarakat secara keseluruhan.

1. Zakat merupakan salah satu rukun yang sekaligus menjadi “tiang” bagi tegaknya Islam. Islam tidak akan tegak kecuali dengan ditegakkan seluruh rukunnya, termasuk dalam hal ini zakat.
2. Zakat merupakan bukti dan parameter keimanan serta keislaman seseorang. Maka, tidak berzakat bagi yang mampu menunjukkan adanya “cacat” dalam keimanan dan keislamannya.
3. Zakat merupakan salah satu sumber kekuatan bangunan ekonomi umat, disamping merupakan salah satu faktor penting untuk mewujudkan tanggung jawab sosial dan keseimbangan dalam distribusi harta. (Lihat QS Al-Hasyr : 7)
4. Jika ditunaikan dan dikelola dengan benar, zakat merupakan solusi terbaik untuk memberantas kemiskinan di kalangan umat Islam dan negeri-negeri muslim.

5. Zakat merupakan wujud dan bukti rasa syukur seorang mukmin atas kelapangan rizki yang telah diberikan oleh Allah kepadanya.
6. Zakat berfungsi untuk menyucikan jiwa *muzakki* dari sifat kikir, zhalim dan cinta dunia, sekaligus membersihkan jiwa para fakir miskin dari sifat benci dan dengki terhadap orang-orang kaya.
7. Zakat berfungsi sebagai pembersih harta pemiliknya. Harta yang tidak dizakati adalah harta yang kotor karena masih tercampur dengan hak milik orang lain, karena bagian dua setengah persen yang harus dibayarkan itu misalnya, sudah menjadi hak milik sah para *mustahiq* (para fakir miskin dan lain-lain; lihat QS At-Taubah : 60).
8. Zakat, sebagaimana juga infaq dan shadaqah, tidak akan mengurangi harta tetapi justru akan menambahnya, baik menambah nominalnya ataupun barakahnya.
9. Dengan berzakat, seseorang akan terbebas dari ancaman siksaan neraka, sebagaimana dinyatakan oleh Allah dalam QS Ali Imran : 180 dan QS At-Taubah : 34 – 35.
10. Orang yang berzakat, sebagaimana juga yang berinfaq dan bershadaqah, akan dicintai oleh Allah, Rasul-Nya, dan orang-orang yang beriman. Dan hal ini akan mewujudkan eratnya jalinan ukhuwah dalam tubuh masyarakat muslim.

2.2. Zakat Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal

Berbagai pendapat yang berkembang di tengah-tengah masyarakat Muslim selama ini terkait zakat dan pajak telah menjadi dualisme yang berlarut-larut. Sebagian besar kalangan ulama fiqh berpandangan bahwa zakat dan pajak adalah dua entitas yang berbeda dan tidak mungkin dipersatukan. Karena zakat adalah kewajiban spiritual seorang Muslim terhadap Tuhannya, sedangkan pajak adalah kewajibannya terhadap negara. Perbedaan ini bahkan sangat mutlak, baik dari sisi pengertian, tujuan, tata cara pengambilan maupun penggunaannya. Sementara sebagian lagi mempersamakan antara zakat dan pajak secara mutlak, yaitu sama dalam status hukum, tata cara pengambilan sekaligus pemanfaatannya. Namun tidak sedikit pula yang melihat bahwa pada sisi tertentu antara zakat dan pajak memiliki persamaan, walaupun pada sisi lain terdapat perbedaan yang sangat mendasar antara keduanya.

Adanya dualisme zakat dan pajak ini juga telah menimbulkan perbedaan *treatment* dalam memposisikan keduanya sebagai piranti atau instrumen dalam kebijakan fiskal.

2.2.1. Persamaan dan Perbedaan Zakat dan Pajak

Menurut Yusuf Qardhowi (2007), terdapat beberapa persamaan pokok antara zakat dan pajak, yaitu sebagai berikut :

1. Adanya unsur paksaan. Seorang muslim yang memiliki harta yang telah memenuhi persyaratan zakat, jika melalaikan atau tidak mau menunaikannya, maka penguasa yang diwakili oleh para petugas zakat wajib memaksanya. Demikian pula halnya seorang yang sudah masuk kategori wajib pajak dapat dikenakan tindakan paksa kepadanya, baik secara langsung maupun tidak langsung jika wajib pajak melalaikan kewajiban membayar pajak.
2. Keduanya disetorkan kepada lembaga pemerintah. Pengelolaan zakat bukan semata-mata dilakukan secara individual dari muzakki diserahkan secara langsung kepada mustahik, akan tetapi dilakukan oleh sebuah lembaga yang khusus menangani zakat, yang disebut *amil zakat*. Sementara itu, pengelolaan pajak, diatur oleh negara. Hal ini sejalan dengan pengertian pajak itu sendiri yaitu sebagai iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan perundangan dengan tidak mendapat prestasi kembali.
3. Pemerintah tidak memberikan imbalan tertentu kepada si pemberi.
4. Mempunyai tujuan kemasyarakatan, ekonomi dan politik disamping tujuan keuangan.

Sementara itu, perbedaan antara zakat dan pajak yang menyebabkan keduanya tidak mungkin secara mutlak dianggap sama, meskipun dalam beberapa hal terdapat persamaan di antara keduanya. Perbedaan yang mendasar antara zakat dan pajak adalah sebagai berikut (Yusuf Qardhowi, 2007) :

1. Dari segi nama dan etiket, keduanya memberikan motivasi yang berbeda. Secara etimologis, zakat berarti bersih, suci, tumbuh, berkah, maslahat, dan berkembang. Artinya, setiap harta yang dikeluarkan zakatnya akan bersih, tumbuh, berkah, dan

berkembang. Sementara itu, pajak berasal dari kata *al-dharibah*, yang secara etimologis berarti beban (upeti).

2. Dari segi hakikat dan tujuan. Zakat dikaitkan dengan masalah ibadah dalam rangka pendekatan diri kepada Allah, sementara pajak dikaitkan dengan kepatuhan kepada peraturan negara.
3. Dari segi batas minimal dan ketentuannya. Zakat memiliki *nishab* dan persentase yang sifatnya baku, yang tidak bisa dikurangi atau ditambah-tambahi oleh siapapun juga, berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam berbagai hadits Nabi. Sementara pajak, aturan besar dan pemungutannya bisa berubah-ubah sesuai jenis, sifat, dan cirinya serta kebijakan pemerintah.
4. Dari segi kelestarian dan kelangsungannya. Zakat bersifat tetap dan terus menerus, sedangkan pajak bisa berubah-ubah.
5. Dari segi penggunaan. Sasaran zakat telah terang dan jelas, yaitu digunakan untuk kepentingan *mutahik* yang berjumlah 8 *asnaf*, sedangkan pajak dapat digunakan dalam seluruh sektor kehidupan (pengeluaran umum negara), sekalipun dianggap sama sekali tidak berkaitan dengan ajaran agama.
6. Dari segi hubungan dengan penguasa. Hubungan wajib pajak sangat erat dan tergantung kepada penguasa. Wajib zakat berhubungan dengan Tuhannya. Bila penguasa tidak berperan, individu bisa mengeluarkannya sendiri-sendiri.
7. Dari segi maksud dan tujuan. Zakat memiliki tujuan spiritual dan moral yang lebih tinggi dari pajak. Berdasarkan point-point di atas dapatlah dikatakan bahwa "zakat adalah ibadah dan juga pajak sekaligus". Karena sebagai pajak, zakat merupakan kewajiban berupa harta yang pengurusannya dilakukan oleh negara. Bila seseorang tidak mau membayarnya sukarela, Negara memintanya secara paksa kemudian hasilnya digunakan untuk membiayai proyek-proyek untuk kepentingan masyarakat.

2.2.2. Fungsi Zakat Sebagai Redistribusi Pendapatan dan Kekayaan

Distribusi pendapatan dalam Islam merupakan penyaluran harta yang ada, baik yang dimiliki oleh pribadi atau umum (publik) kepada pihak yang berhak menerima dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan

peraturan yang ada dalam islam (syaria't). Fokus dari distribusi pendapatan dalam Islam adalah proses pendistribusiannya dan bukan output dari distribusi tersebut. Secara sederhana bisa digambarkan bahwa kewajiban menyisihkan sebagian harta bagi pihak yang berkecukupan (*muzakki* atau *surplus units*) diyakini sebagai kompensasi atas kekayaannya dan di sisi lain merupakan insentif (perangsang) untuk kekayaan pihak yang kekurangan (*mustahik* atau *deficit units*) agar dapat dikembangkan kepada yang lebih baik (surplus).

Konsep optimalisasi proses redistribusi pendapatan dan kekayaan yang ditawarkan Islam tercermin pada kewajiban zakat yang dibebankan kepada masyarakat yang kaya (*muzakki*) dan didistribusikan kepada masyarakat miskin (*mustahik*). Ada dua peran zakat dalam meningkatkan keadilan distribusi pendapatan :

1. Zakat berfungsi untuk mengurangi tingkat pendapatan yang siap dikonsumsi (*disposable income*) oleh kelompok masyarakat kaya (*muzakki*). Oleh karena itu, pengimplementasian zakat diharapkan akan mampu mengerem tingkat konsumsi orang kaya. Hal ini pada gilirannya akan memiliki dampak yang positif, yaitu menurunkan dampak meningkatkan harga-harga komoditas.
2. Zakat berfungsi sebagai media transfer pendapatan sehingga mampu meningkatkan daya beli masyarakat miskin. Dalam hal ini diharapkan dengan menerima zakat, maka segmen masyarakat miskin akan meningkat daya belinya sehingga mampu berinteraksi dengan segmen masyarakat kaya.

Al-Qur'an telah menjelaskan penentuan alokasi zakat, siapa yang berhak menerimanya, tetapi tidak dijelaskan apakah yang zakat itu harus diterima dalam bentuk uang, barang-barang konsumsi atau modal kerja. Hal ini menimbulkan pemikiran para ekonom, sehingga melahirkan ide agar zakat memberikan dampak yang lebih baik bagi para penerima. Sehingga zakat yang diberikan dapat lebih mengarah pada zakat produktif.

Pengelolaan zakat dapat dilakukan dengan konsep *snow ball* dalam penggunaan harta zakat yang sudah terkumpul. Maksudnya adalah, ketika tahun ini seorang individu menjadi penerima zakat produktif, maka pada tahun depan, diharuskan penerima tadi dapat menjadi pembayar zakat. Dana zakat dapat digunakan untuk dana bergulir, simpan pinjam, bahkan untuk diberikan secara cuma-cuma. Jika dikelola dengan baik zakat akan menjadi salah satu solusi untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

2.2.3. Fungsi Zakat Sebagai Stabilisator Perekonomian

Zakat juga dapat berperan sebagai penstabil otomatis (*automatic stabilizers*). Ketika perekonomian dalam masa ekspansi atau *boom*, kebutuhan untuk mencairkan dana zakat akan berkurang atau dengan kata lain pencairan dana zakat lebih sedikit karena pada masa itu lapangan kerja meningkat dan pendapatan masyarakat juga meningkat, sehingga jumlah *mustahik* berkurang. Pada masa ekspansi ini zakat berperan sebagai instrumen anti inflasi otomatis, karena ekspansi ekonomi cenderung mendorong peningkatan pendapatan dan pada gilirannya mendorong permintaan agregat dan inflasi.

Sebaliknya, pada masa resesi, kebutuhan untuk pencairan dana zakat meningkat karena pada masa itu lapangan kerja berkurang, pendapatan masyarakat menurun, sehingga distribusi penyaluran/penerimaan zakat yang lebih tinggi kepada orang miskin. Dengan kata lain, dana zakat pada masa resesi mampu menciptakan efek ekspansif bagi perekonomian.

2.3. Kebijakan Fiskal dalam Sistem Ekonomi Islam

Kebijakan fiskal atau disebut juga dengan keuangan publik (keuangan negara) Islam berkembang bersamaan dengan pengembangan masyarakat muslim dan pembentukan negara Islam oleh Rasulullah saw, yang kemudian diteruskan oleh para sahabat. Dasar-dasar sistem keuangan negara (kebijakan fiskal) Islam pertama kali diletakkan oleh Rasulullah saw setelah hijrah ke Madinah. Sistem tersebut dibangun bersamaan dengan penerapan prinsip-prinsip pemerintah dan organisasi serta pembangunan institusi-institusi. Sistem keuangan negara meliputi semua hasil pengumpulan negara dan kemudian dikeluarkan sesuai dengan kebutuhan negara. Pada masa itu, semua kegiatan negara berpusat di Masjid Nabawi, yang sekaligus juga berfungsi sebagai tempat pengumpulan kekayaan negara atau *baitul maal* (bendahara negara).

Beberapa langkah yang mendapat perhatian Rasulullah pada masa awal pemerintah di Madinah adalah : (1) membangun masjid utama sebagai tempat/pusat kegiatan atau forum bagi para pengikut beliau; (2) merehabilitasi kaum muhajirin Mekkah di Madinah; (3) menciptakan perdamaian dalam negara; (4) menjelaskan hak dan kewajiban warga negara; (5) membuat konstitusi negara; (6) menyusun sistem

pertahanan di Madinah; dan **(7) meletakkan dasar-dasar sistem keuangan negara yang kokoh.**

2.3.1. Kebijakan Pendapatan Negara Pada Masa Rasulullah SAW

Pada masa-masa awal pemerintahan Rasulullah saw, hampir tidak ada pendapatan dan pengeluaran. Sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai pemimpin di bidang hukum, pemimpin dan penanggung jawab dari seluruh administrasi, Rasulullah tidak mendapat gaji dari negara atau masyarakat, kecuali hadiah kecil yang umumnya berupa bahan makanan. Pada waktu itu hampir seluruh pekerjaan yang dikerjakan tidak mendapatkan upah. Bahkan kalangan muslim yang menjadi tentara pada waktu itu juga tidak mendapatkan gaji tetap, namun diperbolehkan mendapatkan bagian dari rampasan perang, seperti senjata, kuda, unta, dan barang-barang bergerak lainnya. Adanya harta rampasan perang inilah yang kemudian menjadi cikal bakal sumber pendapatan negara pertama pada waktu itu.

Sampai tahun ke empat hijrah, pendapatan dan sumber daya negara masih sangat kecil. Kekayaan pertama diperoleh dari Banu Nadir, kelompok yang masuk Pakta Madinah tetapi melanggar perjanjian, bahkan berusaha membunuh Rasulullah saw. Nabi meminta mereka meninggalkan kota tetapi mereka menolaknya. Nabi pun mengerahkan tentara dan mengepung mereka. Akhirnya mereka menyerah dan setuju meninggalkan kota dengan membawa barang-barang sebanyak daya angkut unta, kecuali baju baja. Semua milik Banu Nadir yang ditinggalkan menjadi milik Rasulullah saw, karena mereka mendapatkannya tanpa berperang. Rasulullah saw membagikan tanah ini sebagian besar kepada kaum Muhajirin dan Anshar yang miskin. Bagian Rasulullah saw digunakan untuk memenuhi kebutuhan keluarganya. Mukhairik, seorang *rabbi* Banu Nadir, yang telah masuk Islam memberikan tujuh kebunnya, yang kemudian dijadikan tanah sadaqah oleh Rasulullah saw. Ini adalah waqaf Islam pertama.

Secara detail, beberapa sumber pendapatan negara utama (primer) pada masa Rasulullah saw adalah sebagai berikut :

1. *Khums* berarti seperlima², maksudnya seperlima dari harta rampasan perang. *Khums* mulai masuk sebagai pendapatan negara pada tahun ke dua hijrah.

² Ketentuan adanya pembagian harta rampasan perang menjadi seperlima terjadi setelah turunnya *Surat al-Anfal* yang menegaskan bahwa seperlima bagian adalah untuk Allah dan Rasul-Nya (yaitu untuk negara digunakan untuk

Rasulullah saw biasanya membagi *khums* menjadi tiga bagian : bagian pertama untuk dirinya dan keluarganya; bagian kedua untuk kerabatnya; dan bagian ketiga untuk anak yatim-piatu, orang yang membutuhkan dan orang yang sedang dalam perjalanan. Empat perlima bagian yang lain dibagi antara para prajurit yang ikut dalam perang (dalam kasus tertentu, orang yang tidak ikut serta dalam perang juga mendapat bagian). Penunggang kuda mendapat dua bagian (untuk dirinya sendiri dan kudanya), bagian untuk prajurit, wanita yang hadir dalam perang untuk membantu beberapa hal tidak mendapat bagian dari rampasan perang.

2. *Sadaqah fitrah*, yang diwajibkan pada tahun kedua setelah hijrah. Sadaqah—yang juga dikenal sebagai zakat fitrah ini—diwajibkan setiap bulan Ramadhan³.
3. *Zakat*—yang merupakan sadaqah wajib—mulai diwajibkan pembayarannya pada tahun ke sembilan hijrah. Dengan adanya perintah wajib ini maka mulai dipikirkan para pegawai pengelola zakat, yang tidak digaji secara resmi melainkan mendapatkan bagian tertentu dari dana zakat.

Pada masa Rasulullah, zakat dikenakan pada hal-hal sebagai berikut : (i) Benda logam yang terbuat dari emas seperti koin, perkakas, ornamen atau dalam bentuk lain, (ii) Benda logam yang terbuat dari perak, seperti koin, perkakas, ornamen atau dalam bentuk lainnya, (iii) Binatang ternak unta, sapi domba dan kambing, (iv) Berbagai jenis barang dagangan termasuk budak dan hewan, (v) Hasil pertanian termasuk buah-buahan, (vi) *Luqta*, harta benda yang ditinggalkan musuh, dan (vii) Barang temuan. Zakat emas dan perak ditentukan berdasarkan beratnya, binatang ternak ditentukan berdasarkan jumlahnya, dan barang dagangan, bahan tambang, dan *luqta* ditentukan berdasarkan nilainya serta zakat hasil pertanian dan buah-buahan ditentukan berdasarkan kuantitasnya.

4. *Jizyah* adalah pajak yang dibayarkan oleh orang nonmuslim, khususnya ahli kitab sebagai jaminan perlindungan jiwa, properti, ibadah, bebas dari nilai-nilai dan tidak wajib militer. Pajak ini menjadi pendapatan negara sejak tahun ke tujuh hijrah. Pada masa Rasulullah s.a.w. besarnya *jizyah* satu dinar pertahun untuk orang dewasa yang mampu membayarnya. Perempuan, anak-anak, pengemis, pendeta, orang tua, penderita sakit jiwa dan semua yang menderita penyakit dibebaskan dari kewajiban ini. Di antara ahli kitab yang harus membayar pajak

kesejahteraan umum) dan untuk kerabat Rasul, anak yatim, orang yang membutuhkan dan orang yang sedang dalam perjalanan.

³ Besarnya satu *sha* kurma, gandum, tepung keju atau kismis, atau setengah *sha* gandum untuk tiap muslim, budak atau orang bebas, laki-laki atau perempuan, muda atau tua, dan dibayar sebelum shalat Id.

sejauh yang diketahui adalah orang-orang Najran yang beragama Kristen pada Tahun keenam setelah Hijriyah. Orang-orang Ailah, Adhruh dan Adhriat membayarnya pada perang Tabuk. Pembayarannya tidak harus berupa uang tunai, tetapi dapat juga berupa barang atau jasa.

5. *Kharaj* adalah pajak tanah yang dipungut dari kaum nonmuslim ketika Khaibar ditaklukkan pada tahun ke tujuh. Tanahnya diambil alih oleh kaum muslim dan pemilik lamanya menawarkan untuk mengolah tanah tersebut sebagai pengganti sewa tanah dan bersedia memberikan sebagian hasil produksi kepada negara. Jumlah *kharaj* dari tanah ini tetap yaitu setengah dari hasil produksi yang diserahkan kepada negara. Rasulullah s.a.w biasanya mengirim orang yang memiliki pengetahuan dalam masalah ini untuk memperkirakan jumlah hasil produksi. Setelah mengurangi sepertiga sebagai kelebihan perkiraan, dua pertiga bagian dibagikan dan mereka bebas memilih yaitu menerima atau menolak pembagian tersebut. Prosedur yang sama juga diterapkan di daerah lain. Rasulullah saw membagi *kharaj* menjadi 36 bagian dan tiap bagian menjadi seratus area. Setengah bagian Rasulullah digunakan untuk keperluan delegasi dan tamu, dan setengah bagian lagi didistribusikan untuk 1.400 tentara dan 200 penunggang kuda. Rasulullah juga menerima satu bagian biasa yang diberikan secara berkala kepada istri-istri beliau sebanyak 80 unta penuh dengan kurma dan 80 unta penuh dengan gandum. *Kharaj* ini menjadi sumber pendapatan yang penting.
6. *Kharaj (tribute soil/pajak, upeti atas tanah)* dan *jizyah (tribute capitis/ pajak kekayaan)* keduanya juga terdapat pada zaman kekaisaran Romawi dengan bentuk yang sama, dan merupakan fakta bahwa pembayaran pajak umum diterapkan pada kekaisaran Sasanides dan Persia. Kaum muslimin pada periode awal mengikuti pendahulunya dan keduanya ditentukan sekedaranya sesuai prinsip keadilan. Penting untuk diketahui bahwa nonmuslim hanya membayar tiga jenis pajak, sementara muslim membayar lebih banyak lagi jenis pajak. *Kharaj* yang dibayar nonmuslim sama halnya dengan kaum muslim membayar '*ushr*' dari hasil pertanian. *Jizyah* dibayar sebagai pajak untuk perlindungan sebagai pengganti wajib militer bagi nonmuslim.
7. *Ushr* adalah bea impor yang dikenakan kepada semua pedagang dimana pembayarannya hanya sekali dalam satu tahun dan hanya berlaku terhadap barang yang nilainya lebih dari 200 dirham. Tingkat bea orang-orang yang

dilindungi adalah 5% dan pedagang muslim 2,5%. Hal ini juga terjadi di Arab sebelum masa Islam, terutama di Mekkah, pusat perdagangan terbesar. Yang menarik dari kebijakan Rasulullah adalah menghapuskan semua bea masuk (bea impor) untuk mempercepat peningkatan perdagangan. Beliau mengatakan bahwa barang-barang milik utusan dibebaskan dari bea impor di wilayah muslim, bila sebelumnya telah terjadi tukar menukar barang.

Selain sumber pendapatan primer di atas, juga terdapat pendapatan (sekunder), yaitu sebagai berikut :

1. Uang tebusan untuk para tawanan perang. Pada perang Hunain, 6.000 tawanan dibebaskan tanpa uang tebusan.
2. Pinjaman-pinjaman (setelah penaklukan kota Mekkah) untuk pembayaran uang pembebasan kaum Muslimin dari Judhayma atau sebelum pertempuran Hawazain 30.000 dirham (20.000 dirham menurut Bukhari) dari Abdullah bin Rabia dan meminjam beberapa pakaian dan hewan-hewan tunggangan dari Sufwan bin Umaiya (sampai waktu itu tidak ada perubahan).

Sumber Pendapatan Negara pada Masa Rasulullah saw

Dari kaum Muslim	Dari NonMuslim	Umum
1. Zakat	1. Jizyah	1. Ghanimah
2. Ushr (5 – 10%)	2. Kharaj	2. Fay
3. Ushr (2 ½ %)	3. Ushr (5 %)	3. Uang tebusan
4. Zakat Fitrah		4. Pinjaman dari kaum Muslim atau nonmuslim
5. Wakaf		5. Hadiah dari pemimpin atau pemerintah negara lain.
6. Amwal Fadhla		
7. Nawaib	a. Primer	
8. Sadaqah yang lain (spt kafarat)	b. Sekunder	
9. Khums		

Sumber : Sabzwari dalam Karim (2002).

3. *Khums* atas *rikaz* harta karun temuan pada periode sebelum Islam.
4. *Amwal fadhla*, berasal dari harta benda kaum Muslimin yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barang-barang seorang muslim yang meninggalkan negerinya.

5. *Wakaf* adalah harta benda yang didedikasikan kepada umat Islam yang disebabkan karena Allah SWT dan pendapatannya akan didepositokan di baitul maal.
6. *Nawaib* yaitu pajak yang jumlahnya cukup besar yang dibebankan kepada kaum muslimin yang kaya dalam rangka menutupi pengeluaran negara selama masa darurat dan ini pernah terjadi pada masa Perang Tabuk.
7. Zakat fitrah, diwajibkan bagi kaum muslimin dalam satu tahun sekali sebagai pembersih harta yang dimiliki, tepatnya pada bulan ramadhan.
8. *Kafarat* adalah denda atas kesalahan yang dilakukan seorang muslim pada acara keagamaan seperti berburu di musim haji. Kafarat juga biasa terjadi pada orang-orang muslim yang tidak sanggup melaksanakan kewajiban seperti seorang yang sedang hamil dan tidak mungkin jika melaksanakan puasa maka dikenai kafarat sebagai penggantinya.

2.3.2. Kebijakan Pendapatan Negara Pada Masa Khulafaurrasyidin

Setelah Rasulullah saw wafat dan pemerintahan dilanjutkan oleh khalifah Abu Bakar, kebijakan pengumpulan pendapatan negara tetap dilakukan melalui *baitul maal*. Pada masa Rasulullah saw pendapatan baitul maal (selain hewan) disimpan di masjid Nabawi, namun pada saat itu tidak ada uang tunai yang tersisa. Berapapun uang yang masuk langsung didistribusikan pada saat itu juga, termasuk ketika baitul maal menerima uang sebesar 80.000 dirham dari Bahrain.

Pada masa pemerintahan Abu Bakr as Shiddiq belum banyak perubahan dan inovasi baru yang berkaitan dengan sektor ekonomi dan keuangan negara. Kondisinya masih seperti pada masa Rasulullah SAW. Kondisi ini dibentuk oleh konsentrasi Abu Bakr untuk mempertahankan eksistensi Islam dan kaum Muslimin. Para sahabat masih terfokus untuk memerangi mereka yang enggan membayar zakat setelah wafatnya Rasulullah dan memerangi yang murtad dan grakan nabi palsu.

Pada masa kekhalifahan Umar bin Khattab didirikan baitul maal yang regular dan permanen di ibu kota dan kemudian dibangun cabang-cabangnya di ibukota propinsi. Pendapatan negara dalam baitul maal meningkat dengan cepat. Dari sisi kebijakan, khalifah Umar melakukan banyak perubahan. Kalau pada periode awal Islam semua pendapatan negara yang diterima didistribusikan/dibelanjakan, pada

masa khalifah Umar terjadi beberapa perubahan kebijakan untuk masing-masing jenis pendapatan, yang dapat dikelompokkan menjadi empat bagian :

1. Pendapatan yang diperoleh dari zakat dan *ushr* yang dikenakan terhadap muslim. Pendapatan ini didistribusikan dalam tingkat lokal jika kelebihan penerimaan sudah disimpan di baitul maal pusat dan sudah dibagikan kepada delapan asnaf.
2. Pendapatan yang diperoleh dari *khums* dan sadaqah. Pendapatan ini dibagikan kepada orang yang sangat membutuhkan dan fakir miskin atau untuk membiayai kegiatan dalam mencari kesejahteraan tanpa diskriminasi.
3. Pendapatan yang diperoleh dari *kharaj*, *fay*, *jizya*, *ushr* dan sewa tetap tahunan tanah-tanah yang diberikan. Pendapatan ini digunakan untuk membayar dana pensiun dan dana bantuan, serta menutupi pengeluaran operasional administrasi, kebutuhan militer; dan
4. Berbagai macam pendapatan yang diterima dari semua macam sumber. Pendapatan ini didistribusikan untuk para pekerja, pemeliharaan anak-anak terlantar dan dana sosial lainnya.

Pada masa pemerintahan khalifah Utsman bin Affan lebih banyak mengikuti kebijakan Umar ibn Khattab. Dalam hal penegelolaan zakat, khalifah Utsman ibn Affan mendelegasikan kewenangan menaksir harta yang dizakati kepada para pemiliknya. Hal ini dilakukan untuk mengamankan zakat dari berbagai gangguan dan masalah dalam pemeriksaan kekayaan yang tidak jelas oleh beberapa oknum pengumpul zakat.

Pada masa pemerintahan khalifah Ali bin Abi Thalib terjadi perbaikan sistem administrasi Baitul Mal, baik di tingkat pusat maupun daerah hingga semuanya berjalan dengan baik. Dalam pendistribusian harta Baitul Mal, khalifah Ali menerapkan sistem pemerataan. Selama masa pemerintahannya, khalifah Ali ibn Abi Thalib menetapkan pajak terhadap pemilik hutan sebesar 4000 dirham dan mengizinkan Ibnu Abbas, Gubernur Kufah, memungut zakat terhadap sayuran segar yang akan digunakan sebagai distribusi setiap pekan sekali untuk pertama kalinya diadopsi. Hari Kamis adalah hari pendistribusian. Pada hari itu, semua perhitungan diselesaikan dan pada hari Sabtu dimulai perhitungan baru.

2.3.3. Kebijakan Belanja

Pada masa Rasulullah saw pendapatan negara yang disimpan di baitul maal langsung didistribusikan pada saat diterima berapapun jumlahnya. Bentuk/jenis belanja negara pada masa itu antara lain meliputi :

1. Biaya pertahanan seperti persenjataan, unta, dan persediaan.
2. Penyaluran zakat dan ushr kepada yang berhak menerimanya menurut ketentuan Al-Qur'an, termasuk para pemungut zakat.
3. Pembayaran gaji untuk wali, qadi, guru, imam, muadzin, dan pejabat negara lainnya.
4. Pembayaran upah para sukarelawan.
5. Pembayaran utang negara.
6. Bantuan untuk musafir.
7. Bantuan untuk orang yang belajar agama di Madinah.
8. Hiburan untuk para delegasi keagamaan.
9. Hiburan untuk para utusan suku dan negeri serta perjalanan mereka.
10. Hadiah untuk pemerintah negara lain.
11. Pembayaran untuk pembebasan kaum muslim yang menjadi budak.
12. Pembayaran denda atas mereka yang terbunuh secara tidak sengaja oleh para pasukan kaum muslimin.
13. Pembayaran utang orang yang meninggal dalam keadaan miskin.
14. Pembayaran tunjangan untuk orang miskin.
15. Tunjangan untuk sanak saudara Rasulullah.
16. Pengeluaran rumah tangga Rasulullah Saw. (hanya sejumlah kecil, 80 butir kurma dan 80 butir gandum untuk setiap istrinya).
17. Persediaan darurat.

2.4. Pengaruh Kebijakan Fiskal Zakat terhadap Subyek, Obyek, Sasaran, Pendistribusian, dan Tarif Zakat

2.4.1. Pengaruh Kebijakan Fiskal terhadap Subyek Zakat

Para ulama fiqh sepakat bahwa zakat hanya diwajibkan kepada seorang Muslim dewasa yang waras, merdeka, dan memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dengan syarat-syarat tertentu pula (Qardhawi. 1997: 96). Menurut ulama Fiqh, zakat tidak

diwajibkan kepada non-Muslim, karena zakat merupakan “anggota tubuh” Islam yang paling utama, dan karena itu orang kafir tidak mungkin diminta menunaikannya, serta bukan pula merupakan hutang yang harus dibayarnya setelah masuk Islam. Hal ini tentu menimbulkan ketimpangan dalam masyarakat, karena warga negara Muslim diwajibkan membayar zakat, sementara warga negara non-Muslim tidak memikul kewajiban tersebut. Dalam konteks kebijakan fiskal negara, tidak boleh ada diskriminasi terhadap warga negara dalam memberikan kewajiban kepada negara, termasuk dalam hal perpajakan.

Dengan demikian, jika zakat menjadi instrumen dalam kebijakan fiskal negara, maka sekat-sekat diskriminasi dalam hukum zakat hendaknya dapat diselesaikan, agar semua warga negara sama kedudukannya dalam memenuhi kewajibannya kepada negara. Untuk menyelesaikan persoalan ini, sebagian ulama berpendapat bahwa warga non-Muslim dikenakan *jizyah* sebagai penyeimbang zakat yang dibayarkan oleh warga Muslim. Hal ini telah dipraktekkan pada masa-masa awal Islam, di mana warga non-Muslim (zimmi) diwajibkan membayar *jizyah* kepada negara sebagai imbalan atas jaminan perlindungan yang mereka terima. Namun, hal ini tentu tidak relevan lagi di masa sekarang karena semua warga negara memiliki kewajiban yang sama dalam suatu negara dan sudah jarang dikenal lagi istilah kafir zimmi dalam suatu negara berpenduduk Muslim.

Persoalan ini dapat diselesaikan dengan menggunakan pendekatan fenomenologi agama-agama. Zakat merupakan kewajiban keagamaan yang bukan inovasi Al-Qur`an. Konsep pembayaran pajak keagamaan telah ada di Babilonia kuno yang harus dibayarkan oleh semua kelas penduduk dari raja sampai rakyat biasa. Pembayaran tersebut dapat berupa hasil pertanian maupun dalam bentuk uang (Zaman, 1996: 167). Kewajiban zakat atau pajak keagamaan ini juga dapat ditemukan dalam Perjanjian Lama (Lev. 27:30; Deut. 14:22; Num. 18:21; Neh. 11:37). Dalam Al-Qur`an pun berulang kali disebutkan bahwa umat-umat terdahulu juga dikenakan kewajiban untuk membayar zakat. Hanya saja, mengingat perbedaan latar belakang kehidupan sosial ekonomi pada waktu turunnya perintah zakat tersebut, maka obyek dan jumlah zakat yang dikeluarkan berbeda dengan konsep zakat dalam Islam yang dibawa Nabi Muhammad Saw. Selain itu, pembayaran zakat dalam Perjanjian Lama murni dimaksudkan untuk lembaga-lembaga keagamaan, sementara dalam Al-Qur`an zakat ditujukan untuk memberikan dukungan ekonomis kepada masyarakat dan bukan

kepada hirarki institusi keagamaan, seperti kepada pendeta dalam tradisi non-Muslim (Zaman, 1996:168-169).

Meskipun demikian, dapat ditarik sebuah “benang merah” bahwa perintah zakat merupakan perintah yang universal. Dengan demikian, dalam konteks kebijakan fiskal negara, pajak keagamaan (Islam: zakat) dapat dikenakan kepada seluruh warga negara, tanpa melakukan diskriminasi keagamaan. Di samping itu, secara historis hal ini pernah dilakukan oleh Khalifah Umar bin Khatab yang juga memungut zakat dari kaum Nasrani Bani Taghlib. Pada mulanya, Umar telah memutuskan untuk menarik jizyah dari mereka, tetapi mereka memprotesnya. Akhirnya, Umar memerintahkan untuk memungut zakat dengan melipatgandakan jumlah zakat yang harus mereka bayar (Qardhawi, 1997: 100-102). Lagi pula, mereka memang diperintahkan oleh agama mereka untuk berzakat, yaitu berbuat baik kepada orang-orang yang melarat. Dengan demikian, apabila mereka dibebani dengan zakat, maka sesungguhnya mereka hanya dibebani dengan sesuatu yang sejak mula sudah disyariatkan oleh agama mereka. Terlebih lagi, dalam pendistribusian dana zakat, Islam tidak mengenal adanya diskriminasi antara Muslim dan non-Muslim apabila sesuai dengan kriteria sasaran pendistribusian zakat.

Selain subyek zakat yang berupa individu (person), zakat juga dapat dikenakan kepada badan hukum (recht person) sebagaimana halnya pajak. Badan-badan hukum tersebut seperti perusahaan-perusahaan yang memiliki kekayaan baik berupa benda bergerak maupun tidak bergerak. Zakat yang dikenakan kepada badan-badan hukum tersebut diambil dari saham dan keuntungan perusahaan-perusahaan tersebut (Qardhawi, 1997: 490-497).

2.4.2. Pengaruh Kebijakan Fiskal Zakat terhadap Obyek Zakat

Al-Qur`an tidak memberikan ketegasan tentang kekayaan yang wajib dikeluarkan zakatnya dan syarat-syarat yang mesti dipenuhi, serta tidak merinci berapa besar yang harus dizakatkan. Persoalan itu diserahkan kepada sunnah Nabi yang menafsirkan tuntutan Al-Qur`an yang masih umum, menerangkan yang masih samar, memperkhusus yang masih terlalu umum, memberikan contoh konkrit pelaksanaannya, dan membuat prinsip-prinsip aktual dan bisa diterapkan dalam kehidupan manusia.

Berkaitan dengan obyek yang dikenakan zakat, Rasulullah Saw menetapkan bahwa zakat dikenakan atas jiwa dan semua jenis harta kekayaan yang dimiliki oleh masyarakat di mana zakat ditetapkan. Zakat atas jiwa disebut zakat fitrah, sedang zakat atas kekayaan dikenal dengan zakat maal.

Memang terdapat beberapa jenis kekayaan yang disebutkan dan diperingatkan dalam Al-Qur`an untuk dikeluarkan zakatnya yaitu emas dan perak (Q.S. 9:34), tanaman dan buah-buahan (Q.S. 6:141), hasil usaha (Q.S. 2:276) Barang-barang tambang yang dikeluarkan dari perut bumi (Q.S. 6:141). Selain jenis kekayaan yang disebutkan tersebut, Al-Qur`an hanya merumuskan apa yang wajib dizakatkan dengan rumusan yang sangat umum yaitu dengan kata “*kekayaan*” (*amwaal*) (Q.S. 9:103; 4:52).

Para ulama fiqh berbeda pendapat tentang makna “kekayaan” tersebut. Menurut mazhab Hanafi, kekayaan adalah segala sesuatu yang dapat dipunyai dan bisa diambil manfaatnya menurut kebiasaan. Sesuatu yang dipunyai dan bisa diambil manfaatnya secara konkrit adalah kekayaan, seperti tanah, binatang ternak, barang-barang perlengkapan, dan uang. Konsekuensi dari definisi ini adalah bahwa kekayaan berarti hanya yang berwujud benda sehingga dapat dipegang dan dipunyai. Akibat lebih lanjut ialah bahwa manfaat dari benda yang konkrit itu, seperti penempatan rumah, jasa transportasi, sewa pakaian, tidak termasuk kekayaan (Qardhawi, 1997: 123-124).

Menurut mazhab Syafi’i, Maliki, dan Hanbali, manfaat-manfaat itu termasuk kekayaan. Menurut mereka yang penting bukanlah dapat dipunyai sendiri tetapi dipunyai dengan menguasai sumbernya, karena seseorang yang memiliki sebuah mobil misalnya, tidak membatasi orang lain untuk menggunakan mobil tersebut. Pendapat ini dipegang oleh para ahli hukum positif. Bagi mereka, manfaat-manfaat itu adalah kekayaan. Demikian juga halnya dengan hak-hak, seperti hak pengarang, hak paten, dan sebagainya. Oleh karena itu, kekayaan menurut mereka lebih luas daripada kekayaan menurut ahli-ahli fiqh.

Sesuai dengan konteks perekonomian masyarakat pada masa Nabi Muhammad s.a.w., jenis harta yang dikenakan zakat meliputi: hasil pertanian dan perkebunan; hasil peternakan; harta niaga; uang; hasil tambang dan; harta temuan atau lebih dikenal dengan rikaaz. Jenis harta ini kemudian dirinci lagi untuk menentukan jenis masing-masing yang dapat dikenakan zakat.

Untuk konteks kehidupan perekonomian sekarang yang lebih banyak bertumpu pada sektor industri dan jasa ketimbang pada olah pertanian dan peternakan yang tradisional, banyak jenis kekayaan dan rinciannya yang sangat menonjol dan bahkan menjadi alat kesombongan kelas, akan tetapi dalam aturan fiqh belum banyak disinggung. Misalnya dalam hal jenis kekayaan sebagai ketentuan sekunder, tidak terdapat kendaraan dan rumah mewah. Dalam rinciannya, kategori harta perniagaan masih terbatas pada jual beli barang, belum mencakup jual beli jasa keahlian atau profesi. Kategori ternak belum memasukkan misalnya ternak unggas dan ikan air tawar. Alat pembayaran (mata uang) pun masih terbatas pada uang emas dan perak. Demikian pula dalam kategori barang tambang (ma'adin) belum memasukkan minyak bumi, timah, permata, dan sebagainya. Persoalannya sederhana, karena jenis dan atau rincian kekayaan-kekayaan itu pada masyarakat Nabi Muhammad Saw 14 abad yang lalu belum berkembang atau bahkan belum ada dalam kenyataan.

Tidak dicantumkannya jenis-jenis kekayaan seperti pada masa sekarang bukan berarti bahwa jenis kekayaan itu tidak terkena zakat karena tidak ada referensinya dalam hadis-hadis Nabi Muhammad Saw. Apa yang telah dibakukan oleh para fuqaha pada masa lalu meskipun merupakan bahan masukan yang berharga seharusnya tidak menutup pintu ijtihad dalam menentukan jenis kekayaan yang wajib dikenakan zakat (Ali, 1988: 54).

Alasan-alasan yang dikemukakan oleh orang-orang yang membatasi obyek zakat antara lain adalah (Qardhawi, 1997: 435):

- a. Rasulullah s.a.w. telah menentukan jenis-jenis kekayaan yang wajib dizakatkan, tetapi tidak memasukkan ke dalamnya harta benda yang dapat dieksploitasi atau disewakan seperti gedung, binatang, alat-alat dan lain-lain. Pada prinsipnya manusia bebas dari beban dan prinsip itu tidak bisa dilanggar begitu saja tanpa ada nash yang benar dari Allah dan Rasul-Nya.
- b. Hal itu didukung oleh kenyataan bahwa para ulama fiqh dalam berbagai masa dan asal tidak pernah mengatakan bahwa hal itu wajib zakat.
- c. Bahkan mereka mengatakan bahwa jenis kekayaan tersebut tidak ada zakatnya.

Alasan yang dikemukakan ini tidak tepat karena Allah telah menegaskan bahwa dalam kekayaan apa pun terdapat kewajiban tertentu yang bernama zakat atau shadaqah. Alasan wajib zakat atas suatu kekayaan adalah logis, yaitu bertumbuh,

sesuai dengan pendapat ulama-ulama fiqh yang melakukan pengkajian dan penganalogian atas hukum. Di samping itu, maksud syariat zakat adalah pembersihan dan penyucian pemilikan kekayaan, penyantunan terhadap fakir miskin, dan keikutsertaan membela kepentingan umum. Oleh karena itu, sudah sepantasnya zakat dipungut dari berbagai jenis kekayaan dan tidak terbatas pada apa yang telah dicanangkan oleh Rasulullah s.a.w. empat belas abad silam.

Dengan pemahaman seperti, zakat dapat dipungut dari berbagai bentuk kekayaan yang diperoleh dari berbagai jenis usaha yang berkembang pada zaman modern sekarang ini seperti, zakat investasi pabrik, gedung, zakat profesi, dan zakat saham dan obligasi. Dengan demikian, obyek zakat dapat mencakup semua jenis kekayaan baik yang dipunyai perorangan (person) atau badan hukum (recht person).

2.4.3. Pengaruh Kebijakan Fiskal Zakat terhadap Tarif Zakat

Tarif zakat merupakan ketentuan zakat yang tidak diotak-atik oleh para fuqaha. Berbeda dengan subyek dan obyek zakat yang mengalami perkembangan dalam perinciannya sesuai dengan perkembangan ekonomi, tarif zakat dianggap sebagai ketentuan yang bersifat tetap dan berlaku sepanjang masa (Faridi, 1980: 123; Ahmed, 1947: 122). Menurut para fuqaha, ketentuan tentang tarif zakat yang telah ditentukan oleh Rasulullah s.a.w. 14 abad silam tidak dapat diperbarui sesuai dengan perkembangan ekonomi karena akan menyebabkan pergeseran esensi zakat (Zaman, 1991: 63).

Menyangkut besar kecilnya tarif atau kadar zakat secara absolut yang harus dibayar oleh masyarakat, Rasulullah s.a.w. menetapkan bahwa hal itu ditentukan oleh berat ringannya tantangan keadilan dan kesejahteraan yang dihadapi. Nabi s.a.w. menetapkan tarif zakat antara 2,5% dan 10%. Ada satu jenis kekayaan yang dikenakan tarif tinggi karena untuk memperolehnya tidak diperlukan usaha dan kerja keras yaitu harta karun (rikaz) yang dikenakan 20% atau seperlima (khums). Hal ini berarti bahwa apabila tantangan keadilan dan kemaslahatan ditemukan lebih berat pada masyarakat yang lain, seperti dalam kehidupan masyarakat modern sekarang ini, tarif yang ditentukan Nabi Muhammad Saw tersebut tidak ada halangan untuk diperbesar. Kalau perlu sistem tarif pajak progresif bisa diterapkan.

Menurut Masdar Farid Mas'udi, ketentuan Rasulullah s.a.w. tentang tarif zakat bisa begitu rendah sebabnya lantaran tuntutan kemaslahatan umum yang harus ditanggung dengan dana zakat relatif masih sederhana, jauh dari tingkat kebutuhan masyarakat zaman sekarang. Waktu itu, di samping kebutuhan ekonomi masyarakat masih bersifat subsistem (sandang, pangan, dan papan dalam ukuran seadanya), belum ada kebutuhan untuk membangun, misalnya, jalan beraspal, jalan bebas hambatan, apalagi sistem komunikasi satelit yang mahal biaya pengadaan dan operasionalnya (Mas'udi, 1991: 139-140).

Satu-satunya pengeluaran negara terbesar pada masa Rasulullah s.a.w. adalah untuk pembiayaan perang dan pertahanan dari serangan musuh. Meskipun demikian, adanya perasaan yang sama terhadap adanya ancaman dari luar menimbulkan musuh bersama (common enemy) dan pada gilirannya menimbulkan rasa solidaritas untuk melakukan mobilisasi kekuatan dan dana untuk perang. Dengan demikian, tanpa perlu mewajibkan zakat masyarakat telah terpanggil untuk menyumbangkan sebagian hartanya untuk keperluan perang.

Kesenjangan antara yang orang kaya dan miskin pada masa Rasulullah s.a.w. juga belum begitu terasa karena masyarakatnya hidup dalam budaya agraris. Dalam masyarakat agraris tradisional, kemiskinan yang terjadi adalah kemiskinan yang cenderung dirasakan bersama. Artinya tidak ada kelebihan yang mencolok antara yang kaya dengan yang miskin. Oleh sebab itu, dapat dimengerti apabila zakat yang ditetapkan oleh Rasulullah s.a.w. masih dalam batas-batas yang sederhana. Konteks sosial ekonomi masyarakat Madinah memang belum memerlukan sistem tarif zakat yang progresif seperti dijumpai pada sebagian masyarakat negara industrialis pada masa sekarang.

Begitu pula halnya dengan tarif hasil pertanian yang harus dipahami berdasarkan latar belakang sosio-ekonomi penetapan tarif tersebut. Sebagaimana diketahui, tarif hasil pertanian berkisar antara 5% dan 10%, sementara harta perniagaan hanya sebesar 2,5%. Hal ini dilatarbelakangi oleh sumber mata pencaharian masyarakat Madinah ketika khitab zakat itu dicanangkan oleh Rasulullah Saw (kira-kira tahun ke-8 dan 9 hijrah) bertumpu pada sektor pertanian. Berbeda halnya dengan masyarakat Makkah yang bertumpu pada sektor perdagangan. Persoalan ketidakadilan sosial di Madinah pun berbeda dengan di Makkah. Di Madinah kesenjangan sosial terletak antara para pemilik tanah pertanian dan kelas

buruh tani yang tidak mempunyai lahan pertanian. Sedangkan di Makkah, kesenjangan terjadi antara para pemilik modal (kapitalis-borjuis) dan kaum buruh (proletar). Oleh sebab itu, dapat dimengerti mengapa Rasulullah s.a.w. mengenakan tarif zakat hasil pertanian yang lebih tinggi (5% - 10 %) daripada tarif zakat harta perniagaan (2,5%). Bisa jadi, tarif yang berlaku adalah sebaliknya kalau saja Rasulullah Saw menetapkan ketentuan tarif tersebut di Makkah yang merupakan kota perdagangan, bukannya di Madinah yang agraris.

2.4.4. Pengaruh Kebijakan Fiskal Zakat terhadap Pendistribusian Zakat

Sasaran distribusi zakat disebutkan dalam Al-Qur`an surat al-Tawbah:60. Dalam ayat tersebut ada 8 kelompok sasaran pendistribusian zakat yaitu fakir, miskin, amil, mu'allaf, membebaskan budak (riqab), orang yang berutang (gharimin), fi sabilillah, dan ibn sabil. Berikut dijelaskan masing-masing dan penafsirannya sesuai dengan konteks sekarang.

Fakir dan Miskin

Kedua kelompok tersebut merupakan golongan masyarakat yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya. Bedanya, kelompok fakir keadaanya lebih kurang beruntung dibanding dengan kelompok miskin (Oran dan Rashid, 1989: 128). Meskipun penentuan kriteria fakir dan miskin dengan kemampuan mereka dalam pemenuhan kebutuhan pokok ini masih relevan untuk masa sekarang, namun ukuran kebutuhan pokok itu perlu disesuaikan.

Umumnya para fuqaha menetapkan kebutuhan pokok hanya dalam tiga hal yaitu pangan, sandang, dan papan, dan kebutuhan tersebut sangat minimalis atau sekedar untuk bertahan hidup. Untuk konteks sekarang, konsep kebutuhan pokok seperti itu jelas perlu penyesuaian. Bukan saja kuantitasnya tetapi juga kualitasnya sehigga dengan kebutuhan pokok tersebut manusia bisa hidup secara wajar, misalnya (Mas'udi, 1991: 149):

- (1) Pangan dengan kandungan kalori dan protein yang memungkinkan pertumbuhan fisik secara wajar;
- (2) Sandang yang dapat menutupi aurat dan melindungi gangguan cuaca;

- (3) Papan yang dapat memenuhi kebutuhan berlandung dan membina kehidupan keluarga secara layak;
- (4) Pendidikan yang memungkinkan pihak bersangkutan mengembangkan tiga potensi dasarnya selaku manusia: kognitif, afektif, dan psikomotorik.

Menurut beberapa penulis kebutuhan hidup seperti air minum, bahan bakar, dan listrik juga bagian dari kebutuhan dasar ini. Demikian juga halnya dengan pendidikan dan pelayanan kesehatan (Siddiqi, 1988: 262). Hal ini telah dipraktekkan oleh Rasulullah s.a.w., Umar bin Khatab, dan Umar bin Abdul Aziz yang menggaji guru-guru dari dana zakat untuk mengajari anak-anak Muslim. Umar bin Khatab juga pernah memberikan biaya transportasi kepada orang miskin, dan Umar bin Abdul Aziz pernah memberikan bantuan keuangan kepada orang yang akan menikah.

Dengan demikian, dana zakat dapat digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana pertanian sebagai tumpuan kesejahteraan ekonomi rakyat dan pengerian yang luas, pembangunan sektor industri yang secara langsung berorientasi pada peningkatan kesejahteraan rakyat banyak, penyelenggaraan sentra-sentra pendidikan keterampilan dan kejuruan untuk mengatasi pengangguran, pembangunan pemukiman rakyat tuna wisma atau gelandangan, jaminan hidup orang-orang yang cacat, jompo, yatim piatu, dan orang-orang yang tidak mempunyai pekerjaan. Di samping itu, dana zakat juga dapat digunakan untuk pengadaan sarana dan prasarana pendidikan dasar sampai tinggi untuk setiap warga yang memerlukan, pengadaan sarana dan prasarana kesehatan bagi rakyat, dan pengadaan sarana dan prasarana lain yang erat hubungannya dengan usaha menyejahterakan rakyat yang berada pada atau di bawah garis kemiskinan. Penting dicatat bahwa pada masa Umar, fakir miskin diberi santunan yang cukup untuk menutupi kebutuhan hidupnya selama satu tahun, baik di seorang Muslim atau non-Muslim.

Untuk menjadikan zakat memainkan peranannya yang berarti, sejumlah penulis mengajukan zakat sebagai pelengkap pendapatan permanen hanya kepada mereka yang tidak mampu mendapatkan pekerjaan yang mencukupi kebutuhannya. Menurut yang lain, zakat harus dipergunakan hanya untuk menyediakan pelatihan dan modal “benih”, apakah bentuknya kredit bebas bunga atau hibah, untuk memungkinkan mereka mendirikan usaha-usaha mikro sehingga mereka dapat mandiri. Sebagian penulis juga mengajukan zakat sebagai alat daur tandingan dengan tidak menyebarkan

secara total pada waktu periode boom sehingga menyisakan surplus untuk dipergunakan pada masa resesi. Dana zakat dapat pula digunakan untuk investasi guna membuka lapangan kerja bagi para pengangguran (Khan, 1983: 121).

Namun, sekalipun tidak perlu membelanjakan keseluruhan dana zakat dalam setahun, pendapat umum tampaknya mendukung sedikit lingkup untuk membangun surplus pada masa boom di negara-negara miskin. Dana zakat tidak cukup besar pada masa boom untuk memenuhi kebutuhan pokok rakyat miskin dan memungkinkan mereka berdikari, apalagi untuk membangun surplus bagi tujuan-tujuan penyetelan fiskal (Chapra, 2001: 283-284).

Amil Zakat

Apabila dikaitkan dengan hak penerimaan dana zakat, yang disebut *amil* adalah orang-orang dan atau fungsi-fungsi yang terlibat dalam salah satu dari bidang tanggung jawab sebagai berikut (Mas'udi, 1991: 151):

- (1) Pengontrol kebijakan zakat sebagaimana disepakati oleh rakyat wajib zakat.
- (2) Aparat pemungut atau pencatat zakat.
- (3) Aparat administrasi perzakatan.
- (4) Segenap aparat departemen teknis yang bekerja untuk kesejahteraan rakyat dengan dana zakat.

Semua orang yang terlibat dalam salah satu dari empat tugas tersebut berhak menerima bagian dari dana zakat dalam ukuran yang disepakati.

Muallaf

Biasanya, muallaf didefinisikan sebagai orang yang tengah dibujuk untuk masuk lebih mantap ke dalam komunitas Islam. Pada masa awal Islam hal ini perlu dilakukan agar para muallaf tetap memeluk Islam dengan demikian jumlah umat Islam bisa terus berkembang dan menjadi kuat. Dengan demikian, jelas bahwa ada maksud politis strategis dalam pendistribusian dana zakat kepada kelompok ini. Khalifah Umar lah yang kemudian berinisiatif untuk tidak lagi memberikan santunan dana zakat kepada para muallaf karena pada masa itu jumlah umat Islam sudah banyak dan kuat sehingga tidak perlu lagi membujuk-bujuk para muallaf untuk tetap dalam keyakinannya.

Secara harfiah *muallafati qulubuhum* dalam surat al-Tawbah:60 berarti orang yang sedang dijinakkan artinya. Namun, Al-Qur`an tidak menjelaskan secara eksplisit bahwa hati mereka dijinakkan dengan dana zakat agar mereka tetap masuk dalam komunitas Islam. Dengan meminjam ijtihad Umar, pembujukan hati tersebut bukan semata bertujuan agar mereka tetap masuk dalam komunitas Muslim, tetapi lebih agar mereka memilih jalan hidup sesuai dengan jalan hidup kaum Muslim yang sebenarnya, yaitu jalan hidup yang sesuai dengan fitrah manusia.

Dengan pengertian ini, maka dana zakat dapat digunakan untuk menyadarkan kembali anggota masyarakat yang terperosok ke jalan hidup yang berlawanan dengan fitrah kemanusiaan. Dengan pengertian seperti ini, maka dana zakat dapat digunakan untuk melakukan usaha penyadaran kembali orang-orang yang melakukan tindakan-tindakan asusila atau kriminal, pembiayaan rehabilitasi mental orang-orang melakukan penyalahgunaan narkoba dan sejenisnya, pengembangan masyarakat atau suku-suku terasing, dan usaha-usaha rehabilitasi kemanusiaan lainnya.

Riqab

Untuk masa sekarang, manusia dengan status budak belian seperti ini sudah tidak ada lagi. Akan tetapi, apabila dilihat maknanya secara lebih dalam arti *riqab* merujuk pada kelompok manusia yang tertindas dan dieksploitasi oleh manusia lain, baik secara personal maupun struktural. Dengan kata lain, berbeda dengan istilah fakir-miskin, yang lebih merujuk pada manusia yang menderita secara sosial ekonomis, maka *riqab* merujuk pada orang atau masyarakat yang menderita secara budaya dan politis.

Dengan pengertian ini, dana zakat untuk kategori *riqab* dapat digunakan untuk “memerdekakan” orang atau kelompok masyarakat yang sedang dalam keadaan tertindas dan kehilangan haknya untuk menentukan arah hidupnya sendiri. Dengan demikian, dana zakat dapat digunakan untuk membantu buruh-buruh rendahan dan kuli-kuli kasar dari hegemoni majikan mereka. Sementara dalam bentuk struktural, dana zakat dapat digunakan untuk proses penyadaran dan pembebasan masyarakat tertindas berkaitan dengan hak-hak dasar mereka sebagai manusia baik dalam dimensi individu maupun sosialnya (Mas’udi, 1991: 156).

Gharimin

Untuk konteks sekarang, pengertian ini masih relevan. Akan tetapi, disamping penggunaan dana zakat yang bersifat kuratif atau memberikan bantuan setelah terjadinya kebangkrutan atau kepailitan orang yang berutang tersebut, dana zakat seharusnya juga dapat digunakan untuk mencegah terjadinya kebangkrutan tersebut dengan menyuntikkan dana agar usaha seseorang yang terancam bangkrut dapat pulih kembali dan tidak jadi pailit.

Di samping utang yang bersifat individual, utang masyarakat atau negara seharusnya juga bisa ditanggulangi dengan dana zakat. Oleh karena itu, sangat wajar kalau dana pajak yang terkumpul di negara-negara kaya digunakan dihibahkan untuk membayar hutang negara-negara miskin.

Fi sabilillah

Istilah ini biasa diartikan sebagai tentara yang berperang di jalan Allah untuk melawan orang-orang kafir. Menurut Masdar F. Mas'udi, istilah *fi sabilillah* memiliki dua pengertian. Dalam pengertian negatif, *fi sabilillah* berarti berperang memerangi kekafiran. Sedangkan menurut pengertian positifnya, *fi sabilillah* berarti menegakkan “jalan Allah” itu sendiri (Mas'udi, 1991: 159). Jalan Allah itu diartikan sebagai “cita kebaikan-kebaikan-Nya yang universal, yang mengatasi batas kepercayaan, suku, ras, dan batas-batas formal lainnya.” Rinciannya bisa macam-macam, tetapi pangkalnya adalah kemaslahatan bersama.

Dalam pengertian ini, dana zakat untuk *fi sabilillah* dapat digunakan untuk menyelenggarakan sistem kenegaraan atau pemerintahan yang mengabdikan pada kepentingan rakyat, melindungi keamanan warga negara dari kekuatan-kekuatan destruktif yang melawan hak-hak kemanusiaan dan kewarganegaraan mereka yang sah, menegakkan keadilan hukum bagi warga negara, membangun dan memelihara sarana dan prasarana umum, seperti jalan, sarana komunikasi, dan sebagainya, serta usaha-usaha lain yang secara konsisten ditujukan untuk mewujudkan cita keadilan sosial dan kesejahteraan umat manusia.

Ibn Sabil

Para fuqaha selama ini mengartikan *ibnu sabil* sebagai “musafir yang kehabisan bekal”. Meskipun tidak salah dan masih relevan, namun pengertian ini sangat sempit. Untuk konteks sekarang, pengertian *ibnu sabil* dapat dikembangkan bukan sekedar

pada “pelancong” yang kehabisan bekal, tetapi juga terhadap orang atau kelompok masyarakat yang “terpaksa” menanggung kerugian atau kemalangan ekonomi karena sesuatu yang tidak disengaja seperti karena bencana alam, wabah penyakit, dan peperangan.

Dengan pengertian ini, maka dana zakat dapat digunakan tidak saja untuk keperluan musafir yang kehabisan bekal, tetapi juga untuk keperluan pengungsi baik karena alasan politik maupun karena alasan lingkungan alam seperti banjir, tanah longsor, kebakaran, dan sebagainya.

Kedelapan kelompok sasaran zakat tersebut dapat dikelompokkan menjadi lima sasaran yaitu (Oran dan Rashid, 1991: 111):

1. Redistribusi pendapatan ekonomi dan sosial.
2. Tujuan-tujuan politis.
3. Administrasi zakat.
4. Pembiayaan proyek-proyek sosial.
5. Kesejahteraan umum.

Sementara Monzer Kahf mengelompokkannya menjadi 4 macam. Menurutnya, empat di antara delapan kategori sasaran pendistribusian zakat itu dapat digunakan dalam hubungannya dengan jaminan sosio-ekonomi. Keempat kategori itu adalah santunan kepada orang-orang fakir, miskin, musafir, dan orang-orang yang terlibat hutang. Kategori yang kelima bersifat umum sekali, termasuk semua kegiatan yang diklasifikasikan sebagai perbuatan baik atau yang menguntungkan masyarakat menurut kriteria Islam. kategori keenam dimaksudkan untuk meningkatkan moral dan perilaku individu yang lemah dan mempunyai kecenderungan-kecenderungan agresif. Kategori yang ketujuh merupakan penerjemahan ke dalam aksi atau tindakan nyata dari pemahaman dan pelaksanaan kebebasan pribadi, yakni menggunakan zakat untuk membebaskan tahanan dan pembebasan budak-budak. Sedangkan kategori yang kedelapan adalah pendanaan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan zakat dan para penyelenggaranya (Kahf, 1995: 83)

BAB III

PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Sudah sejak dulu Indonesia sebagai negara yang mayoritas berpenduduk muslim melakukan praktik zakat. Di masa dulu, masjid dan pesantren menjadi institusi utama yang melakukan pengelolaan zakat dengan cara yang tradisional dan belum terorganisasi secara kumulatif. Bahkan tidak terdapat suatu bukti bahwa zakat di Indonesia pernah dikumpulkan secara formal sebagai sebuah kewajiban negara yang mengikat. Proses Islamisasi di Indonesia secara damai mendukung perkembangan ini sehingga pengumpulan zakat lebih bersifat sukarela.

Pengelolaan zakat di Indonesia sebenarnya sudah dirintis sejak dari zaman penjajahan terdahulu. Pemahaman atas pengelolaan zakat itu sendiri mengalami perubahan hingga sampai melibatkan adanya peran negara sebagai regulator. Dalam perspektif yang berbeda, sebenarnya negara dapat terlibat secara aktif pada pengelolaan zakat. Jika dilihat dari sejarah pemahaman yang ada di Indonesia, peran negara mulai mengalami peningkatan. Seiring waktu berjalan, pemahaman atas pengelolaan zakat semakin meluas, sejalan dengan peningkatan kesadaran masyarakat Muslim untuk membayarkan zakat serta meningkatkan kesejahteraannya.

3.1. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia

3.1.1. Zaman Kependudukan Belanda

Pada masa penjajahan Belanda, pelaksanaan ajaran Islam (termasuk zakat) diatur dalam Ordonantie Pemerintah Hindia Belanda Nomor 6200 tanggal 28 Februari 1905 yang menyatakan bahwa pemerintah tidak akan mencampuri masalah pengelolaan zakat dan menyerahkan sepenuhnya kepada umat Islam termasuk dalam bentuk pelaksanaannya (pengumpulan dan distribusi). Dalam hal ini, pemerintahan Belanda secara khusus tentang zakat bersifat netral. Pemerintah Belanda juga sebelumnya menerbitkan regulasi Bijbled Nomor 1892 pada tanggal 4 Agustus 1892 yang melarang seluruh pejabat untuk terlibat dalam pengumpulan dan distribusi zakat. Undang-undang ini didorong oleh ketidakinginan rezim atas terjadinya penyelewengan atau manipulasi keuangan zakat oleh pada petugas zakat yang bekerja bagi kepentingan kolonial. Para petugas zakat tidak diberi gaji untuk membiayai hidup, kesejahteraan diri, dan keluarga.

Pada masa pendudukan penjajahan ini, zakat juga menjadi sumber utama dalam yang penting selain sebagai pengembangan dakwah Islam juga sebagai penopang dalam perjuangan melawan penjajahan. Hal ini juga memperkuat alasan bahwa peraturan yang dikeluarkan oleh Belanda secara tidak langsung juga memperlemah kekuatan ekonomi rakyat pribumi yang mayoritas memeluk agama Islam.

3.1.2. Zaman Orde Lama

Kebijakan pengelolaan zakat di Awal kemerdekaan, pemerintah terkesan hanya melanjutkan kebijakan yang telah berlaku di masa kependudukan Belanda. Dengan dikeluarkannya Surat Edaran Nomor : A/VII/17367, tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fithrah, Kementerian Agama tidak akan melakukan campur tangan terhadap pengelolaan zakat yang ada. (Mengingat pada masa awal kemerdekaan banyak hal yang harus dibangun dan masih adanya perjuangan-perjuangan mempertahankan kemerdekaan, pembangunan konstruksi pengelolaan zakat tidak terlalu banyak).

Hingga pada tahun 1964, Kementerian Agama menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pelaksanaan Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPPPUU) tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Bait al-Mal, tetapi kedua perangkat peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun kepada Presiden.

3.1.3. Zaman Orde Baru

Pada masa orde baru, paradigma pemerintah terhadap pengelolaan zakat mulai mengalami perkembangan. Menteri Agama menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Zakat dan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) dengan surat Nomor: MA/095/1967 tanggal 5 Juli 1967. Namun, parlemen tidak menindaklanjuti RUU tentang zakat yang telah diajukan.

Perkembangan pengelolaan zakat kembali diperjuangkan. Pada tahun 1968 dikeluarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 4 tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat (BAZ). Namun, usulan ini tidak mendapat sambutan hangat dari presiden terpilih yang lebih memilih kebijakan pemusatan pengumpulan zakat melalui presiden sebagai amil nasional personal. Kebijakan ini tidak menuai kesuksesan karena respon masyarakat untuk membayar zakat ke rekening presiden sangat rendah. Hal ini menunjukkan bahwa gerakan pengumpulan zakat masih belum sebagian besar didominasi oleh sudut pandang yang sama

yaitu gerakan masyarakat. Setelah kebijakan pemusatan yang tidak berhasil, presiden membentuk Yayasan Amal Bakti Pancasila pada tahun 1982 untuk dapat menarik dana sedekah, bukan zakat, dari pegawai negeri secara langsung sesuai dengan golongan. Penghimpunan dana ini digunakan untuk membangun masjid di seluruh nusantara.

Selain kebijakan-kebijakan sebelumnya, beberapa kebijakan juga berkembang terkait pengumpulan dana masyarakat untuk pengembangan umat. Pada tahun 1984 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 2 tahun 1984 tanggal 3 Maret 1984 tentang Infaq Seribu Rupiah selama bulan Ramadhan yang pelaksanaannya diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor 19/1984 tanggal 30 April 1984. Pada tanggal 12 Desember 1989 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 16/1989 tentang Pembinaan Zaat, Infaq, dan Shadaqah yang menugaskan semua jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga-lembaga keagamaan yang mengadakan pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah agar menggunakan dana zakat untuk kegiatan pendidikan Islam dan lain-lain.

Dengan tidak adanya dukungan dari presiden terkait dengan pengembangan pengelolaan zakat secara nasional, sejumlah badan atau lembaga amal zakat berdiri yang diawali di daerah DKI Jakarta pada tahun 1968. Kemudian, beberapa daerah pun mengikuti dengan mendirikan Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah (BAZIS) dalam lingkup daerah. Pada tahun 1991 dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri Nomor 29 dan 47 tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah yang kemudian ditindaklanjuti dengan instruksi Menteri Agama Nomor 5 tahun 1991 tentang Pedoman Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1988 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah. Dengan adanya payung hukum yang jelas, peluang proses formalisasi lembaga pengumpul dana masyarakat menjadi BAZIS, seperti pada transformasi Yayasan Dana Sosial Islam menjadi BAZIS Provinsi Sumatera Barat.

Selain perkembangan pengelolaan secara daerah, lembaga zakat jenis baru pun mulai bermunculan. Lembaga zakat ini didirikan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pihak swasta, dan masyarakat madani. Namun di sisi lain, kepanitiaan zakat secara temporer tetap menjadi gerakan utama pengelolaan zakat dengan pemberian secara langsung zakat kepada mustahik. Pengelolaan zakat masih belum dinilai ekonomis dan produktif karena belum terdapat perhatian terkait dengan potensi zakat dan tujuan sebagai salah satu instrumen pengentas kemiskinan. Perkembangan kebijakan pengelolaan zakat di masa orde baru masih diwarnai oleh stigma Islam. Meskipun begitu, kebijakan-kebijakan yang berkembang pada masa orde baru juga memberikan dampak positif bagi perkembangan selanjutnya.

3.1.4. Zaman Reformasi

Dalam masa reformasi, pengelolaan zakat semakin intensif. Pada dasarnya, beberapa tonggak dalam kebangkitan pengelolaan zakat adalah beberapa kebijakan pemerintah terkait yang muncul walaupun masih mengundang permasalahan yang sama, yaitu realisasi zakat yang jauh lebih kecil dibandingkan potensi yang ada.

Setelah cukup mengalami perkembangan yang cukup panjang, pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie yang sebentar, pada tanggal 23 September 1999 atas persetujuan DPR telah mensahkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang yang mengatur zakat menjadi bukti munculnya era baru pranata agama untuk kesejahteraan yang juga masuk dalam ranah hukum positif Indonesia. Undang-undang ini mengatur terkait dengan teknis pengelolaan zakat. Dengan dibentuknya Badan Amil Zakat Nasional melalui Keputusan Presiden No. 8 Tahun 2001 yang ditetapkan pada 17 Januari 2001, pengelolaan zakat nasional mulai berkembang di masa kepemimpinan presiden Abdurrahman Wahid. Terdapat pula gerakan-gerakan yang mengafirmasi kegiatan zakat yaitu dengan penancangan Gerakan Sadar Zakat pada tanggal 2 Desember 2001 pada masa kepemimpinan presiden Megawati Soekarno Putri. Selanjutnya, pada masa kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 26 Oktober 2005 melakukan penancangan Gerakan Infak dan Shadaqah Nasional serta mengukuhkan kepengurusan Baznas.

Boks

Kebijakan Nasional Tidak Jelas, BAZIS Menjamur

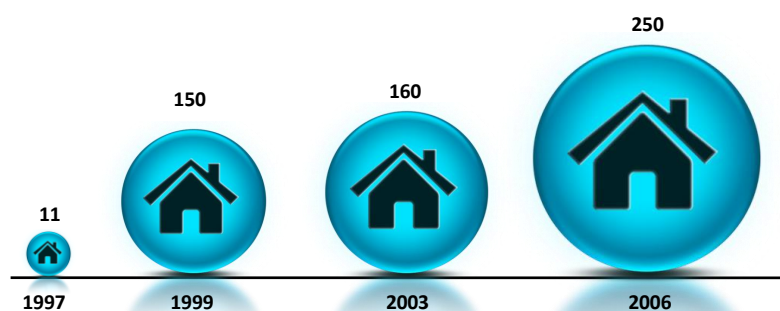
Seiring dengan kebijakan nasional yang tidak berpihak kepada pengelolaan zakat yang lebih formal serta adanya ketidakjelasan arah pengembangannya, masyarakat mulai melakukan gerakan inisiatif sangat menunjang pengelolaan zakat meski masih dalam taraf daerah. Mulai dengan berdirinya Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah DKI Jakarta pada tahun 1968 hingga masuknya peran swasta dalam pengelolaan zakat menunjukkan bahwa zakat tidak dapat dilepaskan dari masyarakat Indonesia. Menjamurnya BAZIS daerah semakin terjadi terlebih pada masa setelah mundurnya Presiden sebagai amil nasional pada pertengahan 1970-an. Adapun BAZIS yang berdiri adalah Kalimantan Timur (1972), Sumatera Barat (1973), Jawa Barat (1974), Sumatera Selatan (1975), Lampung (1975), Irian Jaya (1978), Sulawesi Utara (1985), Sulawesi Selatan (1985), dan Bengkulu (1989).

Semakin besarnya anim masyarakat ini menunjukkan bahwa kekuatan pengelolaan zakat masih berada pada masyarakat sendiri. Dengan terbitnya SKB Menteri Dalam

Negeridan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 1991 dan Nomor 47 tahun 1991, formalisasi pengelolaan zakat di Indonesia semakin terjamin.

Begitu pula dengan pihak lain yang muncul sebagai lembaga amil zakat, seperti Badan Usaha Milik Negara, seperti BAMUIS BNI (1968), LAZ YAUMIL PT Bontang LNG (1986), dan Baitul Maal Pupuk Kujang (1994). Masyarakat madani pun juga melakukan gerakan yang juga menjadi tonggak penting dalam perkembangan pengelolaan zakat. Gerakan-gerakan ini muncul sebagai perwajahan semangat masyarakat untuk mengumpulkan lebih banyak lagi zakat mengingat jumlah penduduk muslim Indonesia yang sangat besar serta belum adanya kejelasan lembaga atau institusi formal yang mampu pengelolaan zakat secara terpusat. Adapun lembaga zakat yang muncul seperti Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1993), Rumah Zakat Indonesia (1998), dan Pos Keadilan Peduli Ummat (1999).

Mengingat menjamurnya lembaga atau badan amil zakat di Indonesia, di tengah ketidakjelasan kebijakan regulator yang ada, berdirilah Forum Zakat (FOZ) pada tahun 1997 yang kemudian resmi menjadi asosiasi BAZ dan LAZ seluruh Indonesia



Perkembangan Jumlah Anggota FOZ (1997-2006)

pada tahun 1999 (IZDR, 2010). Dari tahun ke tahun, dari semula 11 anggota pendiri, anggota FOZ semakin meningkat. Forum Zakat memiliki

peran penting, seperti pembentukan jaringan kerja, koordinasi aktivitas anggota, diseminasi informasi, dan advokasi kebijakan pemerintah. Dengan adanya kenaikan jumlah anggota FOZ ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengelolaan zakat juga meningkat.

Pada dasarnya, kekuatan pengelolaan zakat di Indonesia terletak pada masyarakat. Aktivitas pengumpulan zakat yang dilakukan secara swadaya oleh masyarakat tetap dilakukan hingga kini. Lembaga pendidikan pesantren dan masjid masih menjadi basis dalam pengumpulan zakat, terutama dalam pengelolaan zakat fitrah.

3.2. Zakat dan Pengelolaannya di Indonesia (Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999)

Beralihnya tampuk Pemerintahan dari Presiden Soeharto ke Presiden B. J. Habibie pasca reformasi tahun 1998, membawa dampak positif pula bagi pengelolaan zakat di Indonesia. Pemerintahan B.J Habibie melalui Departemen Agama mengajukan Rancangan Undang-undang tentang Zakat kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian disahkan menjadi undang-undang dengan nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Undang-undang tersebut terdiri dari 10 bab dan 25 pasal yang membahas mengenai: (i) tujuan dan manajemen pengelolaan zakat; (2) dibentuknya amil zakat pemerintah; (3) diakuinya lembaga amil zakat yang dibentuk oleh non-pemerintah; (4) dapat dibentuknya Unit Pengumpul Zakat (UPZ) baik di dalam negeri maupun di luar negeri sebagai perpanjangan tangan BAZ; (5) penggunaan zakat sebagai dasar pengurang pajak; serta (6) perlunya pengawasan terhadap kinerja badan amil zakat.

Kehadiran undang-undang tersebut berdampak positif bagi dunia zakat nasional, antara lain dalam hal: (i) perlindungan dan pelayanan bagi warga negara dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan agamanya; (ii) memberi kepastian hukum bagi pelaksanaan organisasi pengelola zakat (OPZ); (iii) meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat sebagai pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial; dan (iv) meningkatnya kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat melalui lembaga.

Berdasarkan undang-undang tersebut, pengelolaan zakat yang sebelumnya masih bersifat informal mulai dikelola dan dikoordinasikan oleh suatu badan yang dibentuk oleh negara dengan sebutan Badan Zakat Nasional (BAZNAS) dan untuk tingkat daerah Pemerintah Daerah membentuk Badan Zakat Daerah (BAZDA). Selain mengatur pengelolaan zakat melalui lembaga negara, undang-undang tersebut juga memicu munculnya berbagai lembaga pengelola zakat (LPZ) baik untuk tingkat nasional maupun tingkat daerah. *Jumlah indikator banyaknya jumlah LPZ.*

Sejak kelahiran undang-undang tersebut, pengelolaan zakat di Indonesia menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan. Perkembangan tersebut terlihat dari tumbuhnya kesadaran masyarakat muslim Indonesia dalam membayar zakat serta

cukup gencarnya lembaga-lembaga pengelola zakat dalam upaya mengajak masyarakat menunaikan salah satu kewajiban agama tersebut.

Kendati menunjukkan perkembangan, namun masih dirasakan banyak terdapat kelemahan-kelemahan yang harus diperbaiki segera untuk mengoptimalkan potensi zakat nasional untuk kesejahteraan masyarakat antara lain terkait perlunya lembaga yang berfungsi sebagai regulator, instrumen zakat sebagai pengurang pajak, menguatkan sinergi antar lembaga baik yang dikelola oleh pemerintah maupun masyarakat sipil, dan lain lain.

Banyaknya lembaga pengelola zakat yang bermunculan di masyarakat dalam perkembangan ternyata menimbulkan masalah baru. pemungutan zakat yang kurang terkoordinasi antar-LPZ serta perbedaan kebijakan masing-masing LPZ dalam menyalurkan zakat memunculkan wacana baru untuk menyelaraskan kebijakan baik dalam pemungutan maupun dalam penyaluran zakat masyarakat. Di sisi lain, belum adanya pemisahan antara fungsi regulator dan operator dianggap menjadi hal perlu mendapat perbaikan.

Pada tahun 2011 Pemerintah mengajukan Rancangan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat untuk mengganti undang-undang nomor 38 tahun 1999 yang dipandang sudah sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan menjadi undang-undang dengan nomor 23 Tahun 2011. Dengan berlakunya undang-undang tersebut, maka undang-undang nomor 38 tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Beberapa perubahan mendasar pada undang-undang tentang pengelolaan zakat tersebut antara lain:

- Adanya Penguatan Kelembagaan BAZNAS yang terintegrasi sampai ke BAZNAS tingkat Kota/kabupaten (dahulu BAZ Kota/Kabupaten). BAZ Kecamatan menjadi UPZ Kecamatan

Penguatan kelembagaan BAZNAS ditujukan untuk menciptakan keteraturan, sinergitas dan harmoni dengan aktivitas pengumpulan zakat yang sudah berjalan di masjid-masjid dan di tempat lainnya dengan memberi wadah UPZ supaya terkoordinir dengan baik. Sebab itu, undang-undang yang baru tidak

menggunakan kata "pengorganisasian" seperti pada undang-undang yang lama, melainkan "pengoordinasian" dalam ketentuan umum pengelolaan zakat.

- Lebih diperjelasnya ikatan hubungan BAZNAS dengan pemerintah Daerah

Dalam kerangka otonomi daerah, walaupun agama termasuk urusan pemerintahan yang tidak diotonomikan, namun dalam undang-undang pengelolaan zakat, Pemerintah Daerah memiliki peran yang strategis seperti yang berjalan selama ini. Berikut empat klausul yang mengikat secara permanen hubungan BAZNAS dengan Pemerintah Daerah, ialah: (a) BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri Agama atas usul Gubernur atau Bupati/Walikota. (b) BAZNAS kabupaten/kota dan BAZNAS provinsi wajib menyampaikan laporan pengelolaan zakat, infaq, shadaqah dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS setingkat di atasnya dan kepada Pemerintah Daerah secara berkala. (c) Dalam melaksanakan tugasnya BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibiayai dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). (d) Gubernur dan Bupati/Walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota.

- Kepengurusan BAZNAS yang dibentuk langsung oleh menteri atas usul kepala daerah mengindikasikan sebuah tanggung jawab yang lebih besar bagi kepengurusan BAZ. Kepengurusan BAZ yang lebih ramping berjumlah sebanyak-banyaknya (11 orang) terdiri dari 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur pemerintah. Dalam melaksanakan tugasnya Pengurus dibantu oleh sekretariat.
- Adanya Pengaturan terhadap izin pendirian LAZ (lembaga Amil Zakat) antara lain paling sedikit memenuhi syarat (1) terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola pendidikan, dakwah dan sosial, (2) Berbentuk badan hukum, (3) mendapat rekomendasi BAZNAS, (4) memiliki pengawas syariah, (5) memiliki kemampuan teknis, administrasi, dan keuangan dll. Untuk LAZ yang sudah resmi dikukuhkan oleh Menteri dinyatakan LAZ yang resmi.
- undang-undang pengelolaan zakat tidak menghambat masyarakat untuk berbuat baik melalui pemberdayaan infaq, shadaqah, dan sebagainya. Khusus mengenai zakat, bahwa menunaikan zakat bukan hanya urusan manusia dengan Tuhan. Tetapi ada bagian-bagian yang memang harus dilembagakan. Pemerintah dan

lembaga legislatif (dalam hal ini DPR-RI) telah mengambil langkah yang bijak ketika memutuskan nama undang-undang, yaitu Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, dan bukan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah.

- Adanya sanksi bagi orang yang dengan sengaja bertindak sebagai amil melakukan pengumpulan dan pendistribusian zakat tanpa izin pejabat yang berwenang dengan sanksi kurungan (1) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp50juta rupiah.

akan dialokasikannya dana operasional BAZNAS dalam APBN melalui DIPA Kementerian Agama.

3.3. Rencana ke Depan

3.3.1. Meningkatkan Penghimpunan Zakat

Zakat memiliki potensi yang menjanjikan bagi perekonomian, namun dampak zakat tersebut baru akan terasa pada tingkat yang diharapkan jika dana zakat terkumpul dalam jumlah yang cukup signifikan. Dana zakat sangat mungkin tidak mencukupi untuk pengentasan kemiskinan, bahkan ketika semua potensi zakat telah tergali dan jumlah orang miskin tidak besar. Kesimpulan ini tidak terlalu mengejutkan. Tidak heran bila para ulama klasik, termasuk empat imam mazhab, telah menetapkan bolehnya penarikan pajak ketika dana zakat tidak mencukupi⁴.

Beberapa penelitian terkini menunjukkan bahwa dana zakat yang terkumpul di berbagai negara muslim kontemporer, tidak mencukupi untuk menghasilkan dampak yang diinginkan. Terdapat kesenjangan yang besar antara potensi dan kebutuhan dana untuk pengentasan kemiskinan. Potensi penerimaan dana zakat secara umum adalah rendah, sedangkan jumlah orang miskin adalah besar.

Dengan menggunakan tiga pendapat fiqh yang berbeda tentang basis zakat, dari yang paling konservatif hingga yang paling liberal, Kahf (1989) menunjukkan bahwa potensi dana zakat di berbagai negara muslim kontemporer secara rata-rata hanya berkisar antara 1,8 hingga 4,3 persen dari PDB (lihat tabel 3.1.). Potensi zakat di

⁴ Untuk diskusi mendalam tentang isu ini, lihat Yusuf Qardawi. *Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadits* (terj.). Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, 1988, bagian kesembilan, bab VII.

negara-negara muslim ini secara umum adalah rendah dan terlihat sangat dipengaruhi oleh struktur perekonomian.

Malangnya lagi, penerimaan aktual zakat selalu lebih rendah dari potensi-nya. Di Malaysia yang memiliki sistem penghimpunan zakat yang sangat baik, penerimaan zakat hanya mencapai 0,08% dari PDB⁵. Penerimaan zakat di negara-negara Muslim yang mewajibkan pembayaran zakat (*compulsory system*), tidak lebih dari 0,6% PDB. Penerimaan zakat di Arab Saudi misalnya hanya 0,4-0,6% dari PDB, di Yaman tidak lebih dari 0,4% PDB, di Pakistan tidak lebih dari 0,3% PDB, dan di Sudan 0,3-0,5% PDB⁶.

Tabel 3.1. Potensi Dana Zakat di Beberapa Negara Muslim (dalam % terhadap PDB)

Negara	Pendapat 1	Pendapat 2	Pendapatan 3
Mesir	2,0	3,9	4,9
Pakistan	1,6	3,5	4,4
Indonesia	1,0	1,7	2,0
Qatar	0,9	3,7	3,2
Arab Saudi	1,2	3,7	3,4
Sudan	4,3	6,3	6,2
Suriah	1,5	3,1	3,1
Turki	1,9	4,9	7,5
Rata-rata	1,8	3,9	4,3

Catatan: Pendapat 1 adalah basis zakat meliputi output pertanian, peternakan, inventori perdagangan dan dana tunai. Pendapat 2 menambahkan pendapat 1 dengan *return* dari aset tetap yang digunakan di sektor industri, transportasi dan konstruksi, sebagaimana juga pendapatan buruh dan profesional (upah dan gaji). Pendapat 3 menambahkan pendapat 2 dengan nilai modal dari aset tetap.

Sumber: Kahf (1989) sebagaimana dikutip oleh Ahmed, 2004.

Di sisi lain, tingkat kemiskinan di negara-negara muslim adalah tinggi, sehingga dibutuhkan dana pengentasan kemiskinan yang sangat besar. Dengan asumsi jumlah penduduk miskin yang paling konservatif, yaitu menggunakan garis kemiskinan US\$ 1 sehari, Ahmed (2004) mengestimasi bahwa kebutuhan dana untuk pengentasan kemiskinan di negara muslim kontemporer berkisar antara 0,3 persen hingga 107,7 persen dari PDB untuk masing-masing negara (lihat tabel 3.2). Jika kita menaikkan

⁵ Habib Ahmed. *Role of Zakah and Awqaf in Poverty Alleviation*. Jeddah: IRTI-IDB, 2004, hal. 71.

⁶ Lihat Monzer Kahf. "The Performance of the Institution of Zakah in Theory and Practice", Paper Prepared for the *International Conference on Islamic Economics Towards the 21st Century*, Kualalumpur, April 26-30, 1999.

garis kemiskinan menjadi US\$ 2 sehari, maka kebutuhan dana pengentasan kemiskinan ini melonjak lebih tinggi lagi. Fakta ini secara jelas menunjukkan bahwa adalah sulit mengandalkan dana zakat untuk pengentasan kemiskinan ketika PDB per kapita adalah rendah dan jumlah orang miskin adalah besar⁷.

Tabel 3.2. Dana Pengentasan Kemiskinan yang Dibutuhkan di Beberapa Negara Muslim (dalam % terhadap PDB)

Negara	PDB per Kapita, 2001 (US\$ 1995)	% Populasi dibawah \$ 1 sehari, 2000 (Miskin-1)	% Populasi dibawah \$ 2 sehari, 2000 (Miskin-2)	% PDB yang Dibutuhkan untuk Pengentasan Kemiskinan	
				Miskin-1	Miskin-2
Turki	2.873	2,4	18,0	0,3	2,4
Yordania	1.639	2,0	7,4	0,4	1,6
Mesir	1.229	3,1	52,7	0,9	15,7
Uzbekistan	512	3,3	26,5	2,4	18,9
Indonesia	1.034	7,7	55,3	2,7	19,5
Senegal	629	26,3	67,8	15,3	39,4
Rep. Yaman	316	15,7	45,2	18,1	52,1
Pakistan	517	31,0	84,7	21,9	59,8
Bangladesh	386	29,1	77,8	27,5	73,5
Mozambik	213	37,9	78,4	64,9	134,3
Mali	292	72,8	90,6	91,1	113,4
Nigeria	208	61,4	85,3	107,7	149,6

Sumber: Ahmed, 2004

Di Indonesia, walau penghimpunan dana zakat terus menunjukkan perkembangan yang menggembirakan, namun dana zakat yang terhimpun adalah masih kecil dan masih jauh di bawah potensi-nya. Dengan demikian, sebagaimana di kebanyakan negara-negara muslim lainnya, isu peningkatan jumlah penghimpunan zakat masih merupakan agenda terpenting pengembangan zakat di Indonesia.

Rendahnya penerimaan dana zakat di Indonesia setidaknya disebabkan karena tiga hal pokok, yaitu:

- (i) Rendahnya kesadaran wajib zakat dan rendahnya kepercayaan terhadap Lembaga Zakat. Secara umum, kesadaran dan pemahaman membayar zakat secara baik dan benar adalah masih rendah, kecuali zakat fitrah. Di saat yang sama, zakat yang dilakukan lebih banyak dipraktekkan sebagai ibadah ritual-individual, tidak dilakukan melalui organisasi pengelola

⁷ Ahmed. *Op. Cit.*, hal. 65-69.

zakat. Kombinasi kedua hal ini membuat penghimpunan zakat melalui lembaga, menjadi masih amat rendah;

- (ii) Basis zakat yang tergalil masih terkonsentrasi pada zakat fitrah dan zakat profesi. Dari tujuh basis zakat harta yang diakomodasi dalam UU Pengelolaan Zakat, dana zakat yang terhimpun didominasi oleh zakat profesi, yaitu 2,5% dari hasil pendapatan dan jasa. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh karakteristik wajib zakat yang sebagian besar adalah kelas menengah muslim terdidik di perkotaan yang umumnya adalah para profesional; dan
- (iii) Masih rendahnya insentif bagi wajib zakat untuk membayar zakat. Isu terbesar disini adalah menjadikan zakat sebagai pengurang pajak dengan tujuan agar wajib pajak tidak terkena beban ganda, yaitu kewajiban membayar zakat dan pajak. Semangat ini sebenarnya telah ditangkap oleh UU Pengelolaan Zakat , namun zakat yang dibayarkan ke BAZ/LAZ hanya dapat menjadi pengurang penghasilan kena pajak (PKP). Lebih jauh lagi, dalam prakteknya, hal ini hanya dapat diterapkan untuk zakat penghasilan, yaitu 2,5% dari penghasilan, sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan tentang Pajak Penghasilan dan perlakuan zakat terhadap PKP Pajak Penghasilan⁸.

Upaya peningkatan penerimaan zakat secara umum dapat dilakukan melalui upaya intensifikasi dan ekstensifikasi zakat. Secara empiris, kedua upaya ini umumnya dilakukan secara bersamaan dan sulit dipisahkan secara tegas. Dengan langkah ini potensi wajib zakat yang telah ada terus dipertahankan dan di saat yang sama potensi wajib zakat yang baru dapat diraih. Kombinasi dari kedua upaya ini membuat penghimpunan zakat meningkat signifikan dari waktu ke waktu. Namun, untuk kasus Indonesia, potensi dari upaya kedua terlihat jauh lebih besar dan masih belum banyak tergalil

⁸ Di negara-negara lain, zakat telah sepenuhnya menjadi pengurang pajak. Sebagai misal, di Pakistan, berdasarkan Income Tax Ordinance 2001, wajib pajak dapat mengurangkan pajak dengan seluruh zakat yang dibayarkan sebagaimana diatur dalam Zakat and Ushr Ordinance 1980. Di Malaysia, ketentuan ini telah lama dilaksanakan. Berdasarkan Income Tax Act 1967, individu di Malaysia dapat mengurangkan pembayaran zakat dari jumlah pajak terutang. Namun, tidak ada *tax rebates* untuk perusahaan yang membayar zakat.

MENINGKATKAN EFEKTIFITAS PENDAYAGUNAAN ZAKAT

Zakat adalah instrument yang secara inherent bersifat *pro-poor* dan *self targeted*, karena itulah zakat diyakini akan lebih efektif dalam mengentaskan kemiskinan. Secara empiris, zakat terbukti tepat sasaran dimana sebagian besar dana zakat jatuh ke tangan yang berhak. Namun, cakupan program “tidak cukup besar”. Di Pakistan misalnya, cakupan zakat dan Ushr hanya mencakup 2,7 persen dari total rumah tangga⁹. Hal ini juga menguatkan temuan di bagian sebelumnya, bahwa dana zakat yang terkumpul tidak mencukupi untuk membiayai program pengentasan kemiskinan. Untuk alasan inilah maka menjadi penting melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan efektifitas pendayagunaan zakat. Dengan keterbatasan dana zakat, diperlukan strategi pendistribusian yang tepat agar zakat menjadi efektif. Setidaknya terdapat tiga isu penting disini. *Pertama, prioritas dalam distribusi zakat*. Distribusi zakat sudah ditentukan hanya untuk 8 *ashnaf* (QS 9: 60). Namun demikian, Al Qur'an menyebutkan fakir dan miskin sebagai kelompok pertama dan kedua dalam daftar penerima zakat. Mereka inilah yang mendapat prioritas dan pengutamaan oleh Al Qur'an. Ini menunjukkan bahwa mengatasi masalah kemiskinan merupakan tujuan utama zakat¹⁰. Hal ini menjadi sangat penting ketika dana zakat adalah terbatas. Untuk mewujudkan kemaslahatan, diperbolehkan tidak menyamaratakan pemberian zakat pada semua sasaran zakat, bahkan diperbolehkan memberikan zakat untuk satu sasaran saja¹¹. Tabel 3.3 memberikan gambaran tentang penerapan prioritas ini.

Tabel 3.3. Komparasi Distribusi Zakat di Tiga Negara (dalam %)

Kelompok <i>Mustahiq</i>	Baitulmal, Federal Territory of Kualalumpur (FTKL), 2003	South African National Zakah Fund (SANZAF), Southern and Western Cape Region, 2003	Dompot Dhuafa Republika, Indonesia, 1 Ramadhan 1428-29 Syaban 1429
Fakir	17,6	66,3	55,7
Miskin	19,4	10,5	
Amil	29,0	13,2	-
Muallaf	3,1	2,3	0,0
Riqab	0,0	0,0	-
Gharim	0,8	5,6	0,0
Fisabilillah	29,9	0,0	22,3

⁹ Lihat Nasim Shah Shirazi. “Targeting, Coverage and Contribution of Zakat to Households’ Income: The Case of Pakistan”, *Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries*. Vol. 17, No., 3-4 (1996), hal. 165-186.

¹⁰ Lihat Qardawi. *Op. Cit.*, hal. 510.

¹¹ Lihat Qardawi. *Op. Cit.*, hal. 664-672.

Ibnu Sabil	0,2	0,1	0,0
Dana bergulir	-	-	20,8
Lain-lain	-	-	1,2
Total	100,0	98,0	100,0

Sumber: diolah dari Ahmed (2004) untuk data kasus Malaysia dan Afrika Selatan, dan diolah dari Laporan Keuangan Dompot Dhuafa Republika, dalam *Focus Group Discussion* BAZ dan LAZ di FEUI, 28 November 2008, untuk kasus Indonesia.

Di Afrika Selatan, prioritas tertinggi diberikan pada fakir dan miskin yang mendapat alokasi hingga lebih dari 75 persen. Efisiensi administrasi terlihat cukup baik dimana SANZAF sebagai amil hanya menerima 13,2 persen. Di Malaysia, prioritas diberikan pada fakir-miskin dan fisabilillah. Namun efisiensi administrasi terlihat rendah dimana amil menerima bagian hingga 29 persen. Terobosan signifikan diperlihatkan Indonesia dimana prioritaskan diberikan pada fakir-miskin, fisabilillah dan dana bergulir. Dompot Dhuafa sebagai amil memiliki diversifikasi pendapatan yang tinggi, yang membuat pengeluaran operasional amil ditutup dari pendapatan non-zakat.

Kedua, bentuk pendistribusian zakat yang sesuai. Kadar zakat untuk fakir miskin tidak ditentukan menurut besarnya dana zakat yang terkumpul. Hal ini karena tujuan zakat adalah memberikan tingkat hidup yang layak sebagai seorang Muslim dengan cara memampukan mustahik untuk menghidupi diri-nya sendiri dengan kemampuan yang dimilikinya¹². Bagi fakir miskin yang sanggup bekerja namun menjadi miskin karena tidak dapat menggunakan secara penuh sumber daya mereka karena keterbatasan modal manusia (*human capital*), modal fisik (*physical capital*), dan modal finansial (*financial capital*) yang dibutuhkan untuk melakukan aktivitas ekonomi agar memperoleh pendapatan yang layak, zakat harus ditujukan sebagai modal produktif. Disini zakat harus dijadikan sebagai program spesifik yang di desain untuk mendukung penyediaan modal manusia, fisik, dan finansial yang dibutuhkan orang miskin¹³.

Pemberian modal produktif mungkin tidak sesuai untuk kelompok pekerja atau buruh miskin yang memiliki keterbatasan waktu dan kontrak kerja. Disini zakat dapat ditujukan sebagai *equity transfer* yaitu pemberian zakat dalam bentuk modal saham

¹² Lihat Yusuf Qardawi. *Spektrum Zakat dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan (terj.)*, Jakarta: Zikrul Hakim, 2005, hal. 7-12.

¹³ Ahmed. *Op. Cit.*, hal. 64.

sehingga pekerja-buruh miskin mendapat manfaat dari aktivitas ekonomi yang luas, meningkatnya motivasi kerja, dan nilai saham yang cenderung stabil¹⁴.

Sedangkan bagi fakir miskin yang tidak sanggup bekerja dan mencari nafkah, zakat dapat ditujukan sebagai jaring pengaman sosial. Disini zakat dapat digunakan untuk menyediakan kebutuhan dasar kelompok orang tua dan jompo, orang-orang sakit dan cacat, dan anak-anak terlantar¹⁵.

Ketiga, menyesuaikan dengan kondisi lokal dan perkembangan terkini. Lembaga zakat perlu untuk memikirkan bentuk pendayagunaan zakat yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal serta perkembangan pemikiran tentang pemberdayaan ekonomi masyarakat. Sebagai misal, dalam kondisi bencana alam, distribusi zakat semestinya tidak hanya dalam bentuk *cash transfer* namun juga bisa dalam bentuk *cash for work* (lihat Kotak 6.3).

Kotak 3..

BENCANA, PENGANGGURAN DAN CASH FOR WORK

Bencana alam yang sering mengguncang Indonesia, telah membuat masalah pengangguran menjadi semakin pelik. Banjir Jabodetabek diperkirakan membuat 223 ribu orang kehilangan pekerjaan, gempa Yogyakarta 60 ribu orang, lumpur panas Lapindo 20 ribu orang, gempa Sumatera Barat 15 ribu orang, dan gempa NTT 600 orang (*Republika*, 16/3/2007).

Terkait dampak bencana terhadap hilangnya lapangan pekerjaan ini, program *cash for work* (CFW) kini telah menjadi fenomena umum dalam program-program pemulihan pasca bencana. Program CFW ini telah dijalankan banyak LSM di berbagai daerah bencana seperti pada Aceh pasca tsunami 2004 dan Yogyakarta pasca gempa 2006. BAZNAS - Dompot Dhuafa *Republika* juga pernah menjalankan program ini pasca banjir besar Februari 2007 yang melanda Jabodetabek.

Sebagai sebuah program jangka pendek - temporer, CFW memiliki banyak keunggulan dibandingkan program bantuan bencana lainnya. CFW memberi manfaat bagi daerah bencana dengan cara menyerap tenaga kerja yang menganggur, menginjeksi perekonomian lokal dengan dana segar, memberdayakan individu dengan memberi mereka pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup-nya, dan memfasilitasi perekonomian kembali ke jalur normal dengan membangun kapasitas lokal dan menyediakan peluang-peluang ekonomi produktif.

¹⁴ S.I. Tag El-Din. "Allocative and Stabilization Functions of Zakat in an Islamic Economy", dalam Mahamoud A. Gulaid and M. Aden Abdullah (Eds.). *Readings in Public Finance in Islam*. Jeddah: IRTI-IDB, 1995, hal. 327-355.

¹⁵ Ahmed. *Op. Cit.*, hal. 64.

Memberi lapangan kerja secara cepat adalah titik kritis CFW. Bencana besar umumnya membawa kerusakan massal, ratusan ribu orang secara tiba-tiba kehilangan pekerjaan atau tidak dapat menjalankan pekerjaan rutin mereka. Dalam kondisi seperti ini, CFW menjadi pilihan yang sangat logis dengan memberi individu kesempatan terlibat dalam aktivitas konstruktif dan pada saat yang sama memberi stimulus bagi perekonomian lokal dan mempromosikan pengambilan keputusan di tingkat komunitas dan individu.

CFW secara umum mirip dengan program padat karya, memberi dana untuk menyelesaikan proyek-proyek *public works*. Namun CFW lebih bersifat jangka pendek dengan penekanan memberi stimulus secara cepat kepada perekonomian dan menyediakan peluang kerja pasca bencana. CFW secara umum tidak ditujukan untuk program jangka panjang dan didesain sedemikian rupa agar tidak memberi disinsentif bagi *recovery* bisnis lokal.

Sebagaimana program padat karya, cakupan (*coverage*) CFW umumnya cukup tinggi. Namun CFW seringkali gagal dalam mengidentifikasi “pekerja hantu”, yaitu mereka yang tercantum dalam daftar CFW namun tidak bekerja. CFW juga sering gagal dalam hal menjaga produktifitas. Rendahnya produktifitas umumnya terkait dengan target yang kurang jelas atau adanya anggapan awal bahwa semua penerima program akan mendapat bayaran tanpa melihat output kerja-nya.

Kebocoran (*leakages*) CFW umumnya lebih banyak berasal dari kenyataan bahwa program seringkali gagal membedakan penerima program. Banyak keluarga yang mengikutsertakan anggota keluarga-nya lebih dari satu orang. ‘Kebocoran’ seperti ini membuat program tidak dinikmati secara merata atau lebih kecil dari yang seharusnya. Kebocoran CFW juga dapat disebabkan oleh kegagalan dalam menentukan tingkat upah program yang tepat. Tingkat upah yang salah sering mendistorsi pasar kerja lokal dengan masuk-nya orang yang masih memiliki pekerjaan ke dalam program CFW atau hilang-nya motivasi wirausahawan lokal untuk memulai kembali usaha-nya.

Biaya operasional CFW yang signifikan seringkali tidak dalam ukuran moneter, namun non-moneter. Ketika di desain secara salah, CFW sering dituding sebagai penyebab pudar-nya nilai-nilai luhur lokal seperti kekeluargaan, gotong-royong, dll. Sebagai misal, beberapa LSM asing mendesain CFW di Yogyakarta pasca gempa 2006 untuk program membersihkan lingkungan lokal dan pengelolaan lahan individual. Akibatnya, masyarakat menjadi hedonis-materialistis, tidak mau lagi bekerja jika tidak dibayar, tidak mau lagi bergotong-royong membersihkan lingkungan sendiri.

Dengan demikian, pelaksanaan CFW penting untuk memperhatikan beberapa faktor berikut. *Pertama*, mekanisme monitoring dan target kerja yang jelas. Penting bagi penyelenggara CFW untuk melakukan pemeriksaan langsung di lapangan atas kehadiran pekerja dan menugaskan pengawas dari luar masyarakat lokal untuk menjaga produktifitas kerja agar sesuai dengan target. *Kedua*, penentuan tingkat upah program yang tepat. Upah CFW sebaiknya ditetapkan dibawah tingkat upah lokal yang ada agar tidak mendorong kenaikan upah lokal. Upah yang cukup rendah juga akan menjadi disinsentif agar tidak terjadi perpindahan tenaga kerja berupa masuknya orang-orang yang sudah bekerja atau masuknya pekerja dari daerah non-bencana ke dalam program CFW.

Ketiga, program CFW sebaiknya ditujukan untuk membangun infrastruktur sosial atau membangun keahlian (*skill*) komunitas. Pembangunan infrastruktur publik seperti rumah sakit, jembatan, sekolah atau pasar, akan bermanfaat dalam jangka panjang, menambah stok modal masyarakat, serta membuka peluang-peluang ekonomi produktif. Sedangkan membangun keahlian komunitas seperti pembangunan instalasi pupuk organik, instalasi pengolahan daur-ulang sampah, atau instalasi biogas berbahan baku kotoran ternak, akan meningkatkan *human capital*, meningkatkan pendapatan dan memperbaiki distribusi pendapatan, dan meningkatkan fleksibilitas pasar tenaga kerja.

Sumber: IZDR 2009

PENGUATAN KAPASITAS SDM DAN LEMBAGA ZAKAT

Salah satu tantangan terbesar dalam dunia zakat nasional saat ini adalah ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten dan profesional yang masih sangat terbatas. Kondisi di sebagian besar lembaga zakat saat ini profesionalitas SDM pengelola zakat cenderung rendah karena tidak menjadikan pekerjaannya itu sebagai profesi atau pilihan karir¹⁶.

Sebagaimana telah dibahas dalam laporan ini, prospek pengembangan zakat nasional ini adalah luas dan terbuka. Namun prospek yang besar ini belum tergarap maksimal karena masih terbatasnya SDM dengan kualifikasi yang memadai. Ke depan, dibutuhkan banyak SDM dengan pengetahuan dan wawasan zakat yang mendalam untuk mengoptimalkan potensi yang besar namun kurang tergali ini.

Pengembangan SDM zakat saat ini setidaknya terkendala oleh beberapa faktor, antara lain: (i) Minimnya institusi pendidikan yang membuka program studi zakat; (ii) Belum terdapat format baku tentang kurikulum zakat di Indonesia; (iii) Terbatasnya literatur tentang zakat; (iv) Terbatasnya peneliti dan dosen yang memahami zakat; dan (v) Belum terjalin kerjasama antara lembaga zakat dan dunia pendidikan dalam mencetak SDM yang berkualitas.

Secara umum, dunia zakat nasional membutuhkan SDM dengan berbagai tingkat keahlian, mulai dari tingkat dasar, madya hingga ahli/pakar. Untuk itu dibutuhkan strategi pengembangan SDM yang mampu memenuhi seluruh kebutuhan SDM pengelola zakat ini (lihat Gambar). Di tingkat keahlian dasar, dibutuhkan SDM dalam jumlah besar dalam waktu singkat. Karena itu maka fokus kegiatan disini adalah

¹⁶ Lihat Widodo. *Loc. Cit.*, hal. 202-210.

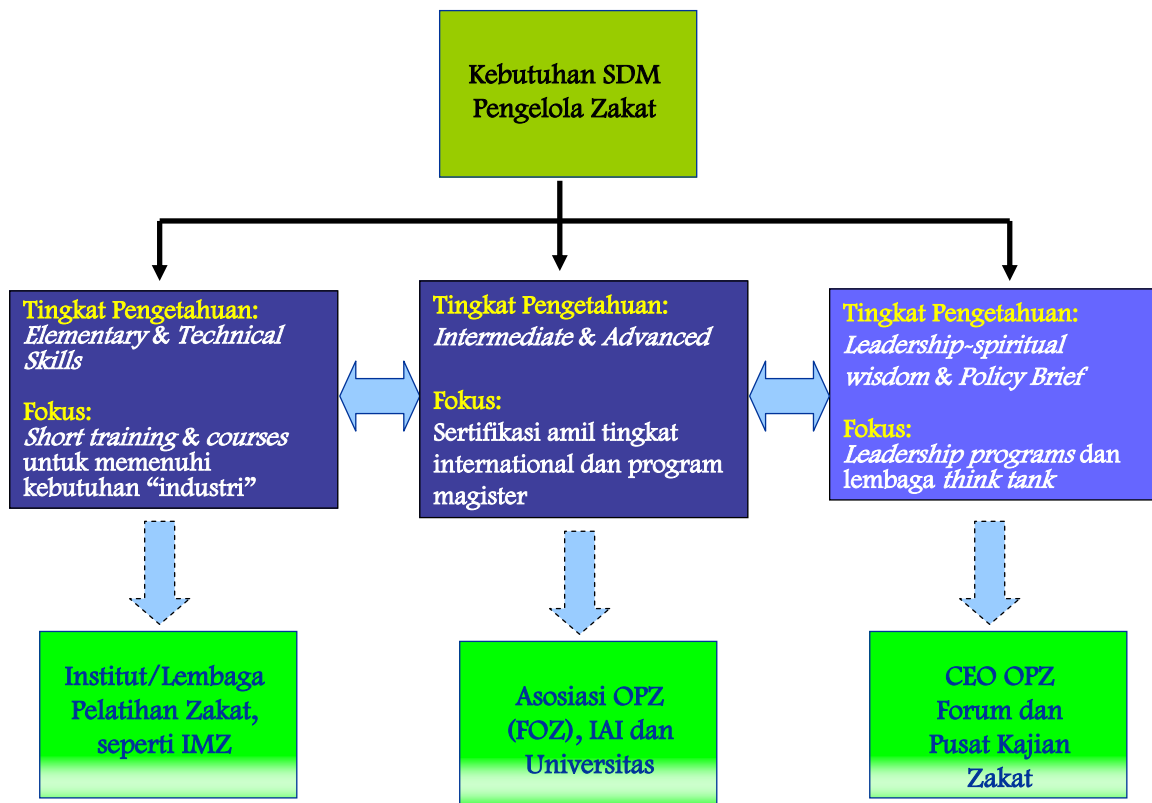
pengembangan pendidikan informal zakat, melalui training, pelatihan dan pendidikan singkat lainnya. Untuk SDM dengan kebutuhan teknis, perlu difikirkan untuk membuka program studi zakat setingkat Sekolah Menengah Kejuruan atau setingkat program diploma.

Sementara itu, untuk tingkat keahlian madya, isu terpenting adalah mengembangkan program sertifikasi SDM zakat tingkat internasional. Hal ini krusial dalam peningkatan kualitas Lembaga zakat ke depan yang dituntut semakin kredibel dan transparan. Program sertifikasi ini akan menjadi mekanisme “*fit and proper test*” bagi pengurus Lembaga Zakat, terutama dengan jabatan strategis.

Dalam jangka menengah, fokus kegiatan harus diarahkan untuk melakukan pengembangan pendidikan zakat di lembaga pendidikan formal, khususnya di tingkat magister. Hal ini menjadi penting mengingat keterbatasan pasokan SDM zakat yang berkualitas saat ini ditengah permintaan yang terus meningkat. Dalam jangka pendek, agenda penting disini adalah mendorong pembukaan konsentrasi dan program studi di berbagai universitas yang telah ada. Dalam jangka panjang, harus didorong upaya membangun fakultas atau sekolah tinggi zakat yang kredibel dan terintegrasi dengan keilmuan Islam lainnya seperti keuangan syariah.

Sedangkan untuk tingkat keahlian pakar, yang lebih banyak dibutuhkan adalah penguatan hikmah spiritual dan seni kepemimpinan, dengan disertai pemahaman yang semakin baik tentang kebijakan-kebijakan publik. Karena itu yang lebih dibutuhkan disini adalah membangun forum sinergi diantara pimpinan Lembaga Zakat dan pendirian lembaga think tank yang akan memasok *policy brief* atas isu-isu penting terkait zakat.

Gambar 3.1. Pengembangan SDM Pengelola Zakat



Sementara itu, dalam wacana penguatan kapasitas institusi pengelola zakat, terdapat beberapa agenda penting. *Pertama*, akreditasi atau pemeringkatan Lembaga Zakat oleh lembaga independen yang kredibel dan profesional. Forum Zakat telah mulai merintis langkah ini, namun perlu dikembangkan oleh Baznas secara lebih komprehensif. Dalam jangka pendek, dibutuhkan kegiatan “zakat award” sebagai langkah perintis menuju ke arah akreditasi atau rating Lembaga Zakat.

Kedua, pembentukan lembaga-lembaga penunjang zakat seperti dewan syariah zakat nasional untuk kepatuhan syariah, badan pengawas zakat nasional untuk pengawasan Lembaga Zakat yang ikut melibatkan peran serta masyarakat, pusat informasi dan komunikasi zakat untuk sosialisasi dan edukasi zakat kepada masyarakat luas, dan lembaga audit zakat nasional untuk kontrol atas kinerja keuangan Lembaga Zakat.

Ketiga, pengembangan pusat riset zakat (*zakat research center*), yang diharapkan akan menjadi lokomotif peningkatan kualitas Lembaga Zakat. Dalam jangka panjang, lembaga ini akan menjadi lembaga pemikir zakat untuk pembangunan nasional.

Kotak 3..

Zakat, Universitas, dan Tantangan Pembaruan Kurikulum

Tantangan terbesar dalam pengembangan sebuah disiplin ilmu baru di universitas, seperti zakat, adalah resistensi sebagian pihak akademisi. Untuk itu dibutuhkan komunikasi dan pendekatan yang baik agar terjadi saling kesepahaman dan kesepakatan. UU No. 20/2003 telah menegaskan bahwa kurikulum harus bersifat dinamis dengan selalu memperhatikan peserta didik, kepentingan nasional, dan perubahan lingkungan eksternal. Pengembangan kurikulum harus dilakukan dengan memperhatikan, antara lain: tuntutan pembangunan daerah dan nasional, tuntutan dunia kerja, agama, dan dinamika perkembangan global.

Dengan kata lain, universitas sebenarnya memiliki peluang untuk selalu membangun kompetensi baru. Pada prinsipnya kompetensi disusun oleh Perguruan Tinggi bersama pihak-pihak berkepentingan terhadap lulusan. Kompetensi berorientasi pada kebutuhan atau tuntutan kemampuan berkarya, di masyarakat. Prinsip penyusunan kompetensi juga merupakan pandangan ilmu pengetahuan ke depan (science vision): (i) mengantisipasi bidang kerja/kehidupan yang kemungkinan berubah pada 4-5 tahun ke depan; (ii) mengacu pada standar kompetensi dari pihak-pihak berkepentingan; (iii) memungkinkan lulusan untuk mengembangkan diri dengan kemampuan generiknya (memiliki generic skills), selain kemampuan di bidang studinya; dan (iv) orientasi kepada visi ke depan untuk kepentingan masyarakat luas dan bangsa.

Dari paparan diatas, jelas terlihat bahwa terdapat prospek yang baik untuk pengembangan pendidikan zakat di perguruan tinggi. Setidaknya terdapat tiga alasan utama untuk mengembangkan pendidikan zakat: (i) Kebutuhan masyarakat (societal needs), sekarang dan masa depan; (ii) Kebutuhan industri/dunia kerja (market signal); dan (iii) Kebutuhan pengembangan ilmu (science vision). Dengan mengembangkan pendidikan zakat, Perguruan Tinggi akan berkontribusi penting melalui: (i) menghasilkan SDM yang adaptif dan terlatih; (ii) membangun kapasitas untuk mengakses pengetahuan global dan mengadaptasi-nya untuk penggunaan lokal; dan (iii) menghasilkan ilmu pengetahuan baru.

Strategi pengembangan pendidikan zakat dapat dilakukan setidaknya melalui tiga cara:

- ☐ Memperbaiki dan menyempurnakan kurikulum yang sudah ada agar dapat memberi ruang bagi pengkajian dan penelaahan zakat secara lebih mendalam dan aplikatif.
- ☐ Mengembangkan literatur dan metode pengajaran zakat yang memadukan antara pendekatan normatif keagamaan dan pendekatan kuantitatif empiris, yang disertai dengan komprehensivitas analisis.
- ☐ Mengembangkan jaringan kerja yang lebih luas dengan institusi pendidikan zakat lain, baik domestik maupun luar negeri, terutama di negara-negara yang lebih maju dalam penerapan zakat seperti Malaysia, Pakistan, dan Arab Saudi.

BAB IV. POTENSI ZAKAT RUMAH TANGGA DI INDONESIA

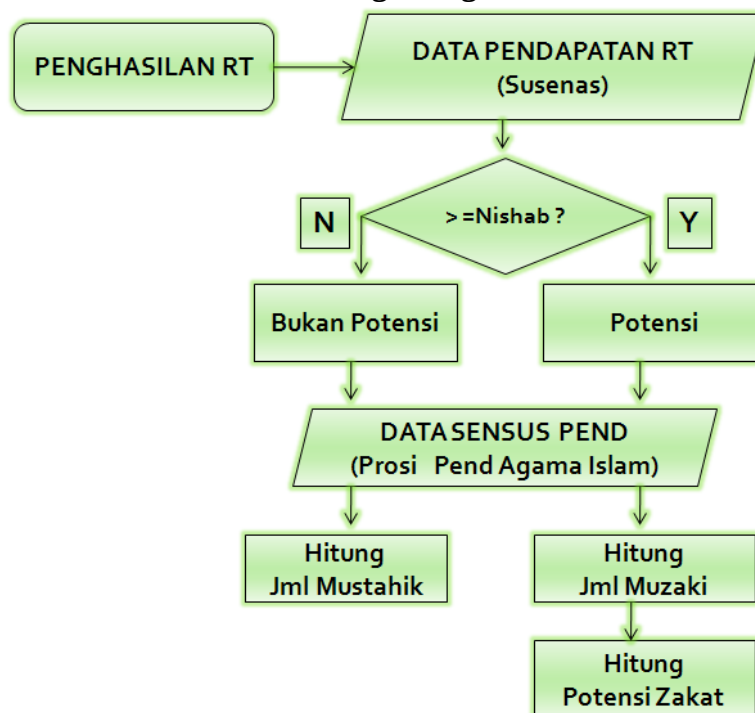
4.1. Metode Analisis

Dalam penelitian ini, penghitungan potensi zakat terbatas untuk potensi zakat penghasilan rumah tangga, belum memperhitungkan nilai simpanan yang berupa emas, perak, uang, serta surat berharga lainnya. Penghitungan potensi terbatas pada lingkup rumah tangga/perorangan belum memperhitungkan potensi zakat badan usaha.

Metode analisis yang digunakan untuk mengestimasi potensi zakat rumah tangga di Indonesia adalah dengan estimasi pendapatan rumah tangga yang beragama islam yang lebih besar dari nishab, dikalikan dengan besarnya zakat. Sumber data yang digunakan dalam estimasi pendapatan rumah tangga adalah data Susenas tahun 2009. Namun demikian, dalam data Susenas 2009 tersebut tidak terdapat karakteristik rumah tangga berdasarkan agama. Oleh karena itu, sebagai proksi penduduk beragama islam digunakan data Sensus Penduduk tahun 2010 yang didalamnya terdapat identitas agama. Penghitungan dilakukan pada tingkat provinsi pada 33 provinsi di Indonesia .

Secara grafis alur estimasi potensi zakat dapat dijelaskan sebagai berikut :

Gambar 4.1. Alur Penghitungan Potensi Zakat



Dari skema pada gambar diatas, tahapan penghitungan potensi zakat adalah sebagai berikut :

- Langkah pertama adalah menentukan besaran pendapatan rumah tangga (data susenas) per bulan. Apabila pendapatan RT lebih besar dari nishab¹⁷, rumah tangga tersebut merupakan potensi untuk dikenakan zakat, demikian sebaliknya.
- Langkah berikutnya adalah memproksi potensi zakat RT untuk yang beragama islam dengan menggunakan data sensus penduduk 2010.
- Dari hasil penghitungan tersebut akan diperoleh jumlah RT yang tergolong mustahik (penerima zakat), dan jumlah RT yang tergolong sebagai Muzaki (pembayar zakat).
- Dengan pengalihan tarif zakat sebesar 2,5 % terhadap penghasilan RT yang tergolong sebagai Muzaki, akan diperoleh besarnya potensi zakat untuk masing-masing provinsi.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. Dimana salah satu aspek penting dalam pengelolaan zakat adalah pendistribusian zakat. Untuk mengetahui apakah terdapat ketimpangan distribusi zakat dalam lingkup nasional, digunakan Indek Williamson (IW).

Nilai indek ini berkisar antara 0 sampai dengan 1. Nilai 0 memberikan arti bahwa zakat secara nasional telah terdistribusi merata antar provinsi di Indonesia, atau tidak terjadi ketimpangan dalam distribusi zakat antar provinsi di Indonesia. Sedangkan nilai 1 memberikan arti bahwa terjadi ketimpangan sempurna (sangat timpang) pendistribusian zakat antar propvinsi di Indonesia. Rumus Indeks Williamson adalah sebagi berikut :

$$IW = \frac{\sqrt{\sum (Y_i - Y)^2 \cdot f_i / n}}{Y}$$

Dimana:

Y_i = penerimaan zakat per RT oleh mustahik pada provinsi i

Y = rata-rata nasional penerimaan zakat per RT oleh mustahik

¹⁷ Besarnya nishab dihitung setara dengan 524 Kg beras x Rp. 6000/Kg = Rp.3,144 jt/bln
(Sumber : UPZ Kemenkeu 2012, Baznas)

fi = jumlah RT di provinsi i
n = jumlah RT nasional

4.2. Hasil Penelitian Sebelumnya

Estimasi potensi zakat di Indonesia telah terdapat beberapa hasil penelitian sebelumnya. Sejumlah kajian dan penelitian telah mencoba menghitung berapa potensi zakat nasional. Survey yang dilakukan PIRAC di 10 kota di tanah air, memperoleh hasil potensi zakat rumah tangga tahun 2004 mencapai Rp. 6,1 triliun. Nilai tersebut naik menjadi Rp. 9,1 triliun pada tahun 2007. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Bahasa dan Budaya UIN Jakarta menyatakan bahwa potensi zakat nasional mencapai angka Rp 19,3 triliun. Demikian pula dengan riset Monzer Kahf yang dikutip oleh Habib Ahmed, yang menyatakan bahwa skenario optimis potensi zakat nasional bisa mencapai angka dua persen dari total PDB. Jika PDB tahun 2010 mencapai Rp. 6 ribu triliun, maka potensi zakat yang seharusnya terkumpul dapat mencapai Rp 100 triliun.¹⁸

BAZNAS dan FEM IPB (hasil penelitian mengklasifikasikan potensi zakat nasional ini ke dalam tiga kelompok besar. Pertama, potensi zakat rumah tangga secara nasional. Kedua, potensi zakat industri menengah dan besar nasional, serta zakat BUMN. Potensi yang dihitung pada kelompok yang kedua ini adalah zakat perusahaan, dan bukan zakat direksi serta karyawan. Ketiga, potensi zakat tabungan secara nasional. Khusus mengenai zakat rumah tangga, standar nishab yang digunakan adalah nishab zakat pertanian, yaitu sebesar 524 kg beras. Adapun kadar zakat yang dikeluarkan adalah 2,5 persen. Ini sejalan dengan kebijakan BAZNAS yang menetapkan analogi zakat profesi atau penghasilan pada dua hal, yaitu zakat pertanian untuk nishabnya, dan zakat emas perak untuk kadarnya. Pendekatan ini disebut sebagai *qiyas syabah*.

Dengan menggunakan data Susenas tahun 2009 meliputi semua provinsi dengan responden mencapai 291.753 rumah tangga. Dengan nishab setara dengan 524 Kg beras, diperoleh potensi zakat rumah tangga nasional mencapai Rp 82,70 triliun di tahun 2009. Angka ini sama dengan 1,30 persen dari total PDB. Diperkirakan total potensi zakat di Indonesia pada tahun 2011 mencapai Rp 91 triliun. Sedangkan

¹⁸ Potensi zakat Rumah Tangga Nasional, Jurnal Ekonomi Islam Republika, 26 Mei 2011

potensi zakat industri mencapai angka Rp 114,89 triliun. Pada kelompok industri ini, industri pengolahan menyumbang potensi zakat sebesar Rp 22 triliun, sedangkan sisanya berasal dari kelompok industri lainnya. Adapun potensi zakat BUMN mencapai angka Rp 2,4 triliun.

Sementara itu, potensi zakat tabungan mencapai angka Rp 17 triliun. Angka ini didapat dari penjumlahan potensi dari berbagai aspek, antara lain potensi zakat tabungan di bank syariah, tabungan BUMN atau pemerintah campuran, badan usaha bukan keuangan milik negara, bank persero dan bank pemerintah daerah. Tabungan yang dihitung adalah yang nilainya berada di atas nishab 85 gram emas. Khusus mengenai tabungan di bank syariah, potensi zakat giro wadi'ah dan deposito mudharabah mencapai angka masing-masing sebesar Rp 155 miliar dan Rp 740 miliar. Jika diagregasikan, maka nilai potensi zakat secara nasional mencapai angka Rp 217 triliun, atau setara dengan 3,40 persen dari total PDB.¹⁹

Tabel 4.1 Potensi Zakat Nasional

Potensi Zakat	Potensi Zakat	Prosentase terhadap PDB
Potensi Zakat Rumah Tangga	Rp 82,7 triliun	1,30%
Potensi Zakat Industri Swasta	Rp 114,89 triliun	1,80%
Potensi Zakat BUMN	Rp 2,4 triliun	0,04%
Potensi Zakat Tabungan	Rp 17 triliun	0,27%
Total Potensi Zakat Nasional	Rp 217 triliun	3,40%

Sumber : Riset BAZNAS dan FEM IPB (2011)

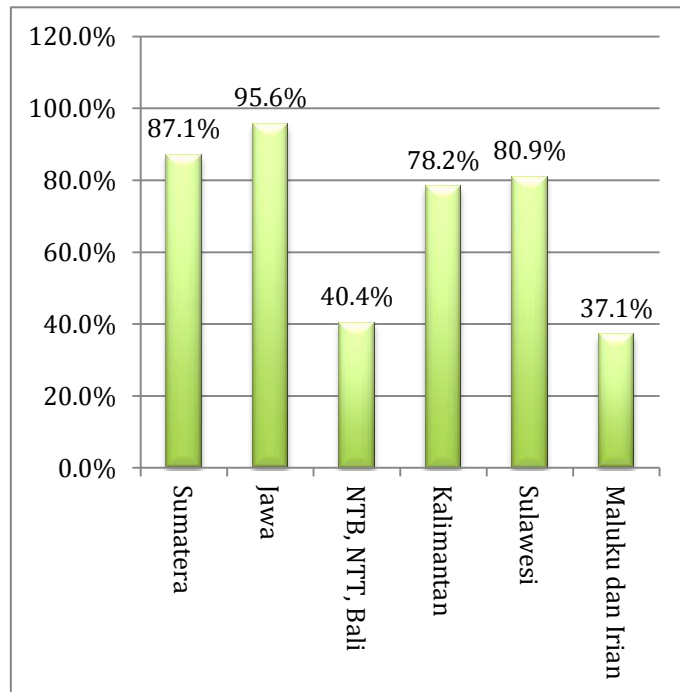
¹⁹ Estimasi Potensi zakat Nasional, Oleh: Baznas Bekerjasama dengan Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB, Majalah Sabili No 24/XVIII, 18 Agustus 2011.

4.3. Hasil Penghitungan Potensi Zakat

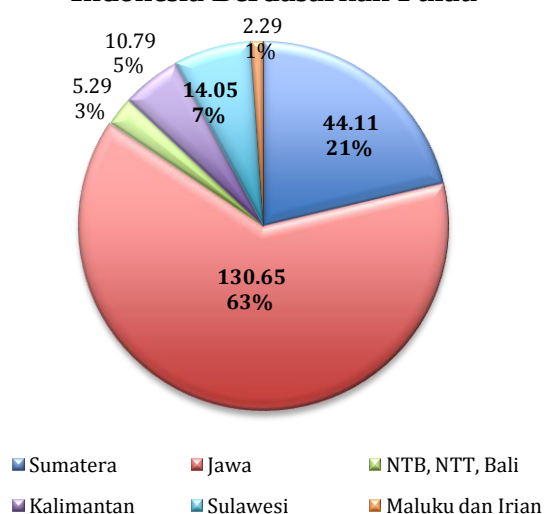
4.3.1. Porsi Penduduk Muslim

Sebagaimana telah disebutkan dalam metode analisis, dalam penghitungan potensi zakat dibutuhkan data karakteristik rumah tangga yang agama islam. Namun dalam Susenas karakteristik tersebut tidak tersedia, sehingga digunakan data Sensus Penduduk sebagai proksi. Dari hasil Sensus Penduduk tahun 2010 (BPS), jumlah penduduk pada tahun 2010 sebanyak 237,64 juta jiwa. Dari jumlah tersebut, sebanyak 207,18 juta jiwa beragama islam (87,2 persen). Dilihat berdasarkan pulau, prosentase penduduk yang beragama islam terbesar ada di Pulau Jawa (95,6 persen) dan terkecil di Maluku dan Irian (37,1 persen).

Gambar 4.2. Prosentase Penduduk Muslim Indonesia Berdasarkan Pulau



Gambar 4.3. Komposisi Penduduk Muslim Indonesia Berdasarkan Pulau



Dari 207,18 juta jiwa penduduk di Indonesia yang beragama islam, sebagian besar berada di pulau Jawa. Sebanyak 130,65 juta jiwa (63 %) menetap di pulau Jawa. Diikuti oleh pulau Sumatera sebesar 44,1 juta jiwa (21%), Sulawesi sebesar 14,05 juta jiwa (7 %), Kalimantan 10,8 juta jiwa (5 %), NTB, NTT dan Bali sebesar 5,3 juta jiwa (3 %), dan Maluku dan Irian menempati urutan akhir, hanya sebesar 2,3 juta jiwa (1 %).

Secara lebih rinci, prosentase jumlah penduduk beragama islam berdasarkan propinsi disajikan pada Tabel 4.2. Dari sisi prosentase, Provinsi Nagro Aceh Darusalam merupakan propinsi dengan prosesntase terbesar (98,2 %), sementara itu Propinsi NTT merupakan propinsi dengan prosentase penduduk muslim terendah (9,1 %). Sementara itu dari sisi jumlah penduduk muslim, Propinsi Jatim, Jateng dan Jabar menempati urutan teratas. Prosentase dan jumlah penduduk muslim merupakan faktor penting dalam penghitungan potensi zakat.

Tabel 4.2 Prosentase Penduduk Beragama Islam Berdasarkan Provinsi

Provinsi	Jumlah Muslim (Ribu org)	Jumlah Penduduk (Ribu Org)	Prosentase
Nangro Aceh D.	4413	4494	98.19%
Sumatera Utara	8580	12982	66.09%
Sumatera Barat	4722	4847	97.42%
Riau	4873	5538	87.98%
Jambi	2950	3092	95.41%
Sumatera Selatan	7219	7450	96.89%

Bengkulu	1669	1716	97.29%
Lampung	7265	7608	95.48%
Kep. Bangka Belitung	1089	1223	89.00%
Kepulauan Riau	1332	1679	79.34%
DKI Jakarta	8201	9608	85.36%
Jawa Barat	41764	43054	97.00%
Jawa Tengah	31328	32383	96.74%
DI Yogyakarta	3179	3457	91.95%
Jawa Timur	36113	37477	96.36%
Banten	10066	10632	94.67%
Bali	520	3891	13.37%
Nusa Tenggara Barat	4341	4500	96.47%
Nusa Tenggara Timur	424	4684	9.05%
Kalimantan Barat	2603	4396	59.22%
Kalimantan Tengah	1644	2212	74.31%
Kalimantan Selatan	3506	3627	96.67%
Kalimantan Timur	3034	3553	85.38%
Sulawesi Utara	702	2271	30.90%
Sulawesi Tengah	2048	2635	77.72%
Sulawesi Selatan	7201	8035	89.62%
Sulawesi Tenggara	2126	2233	95.23%
Gorontalo	1017	1040	97.81%
Sulawesi Barat	958	1159	82.66%
Maluku	776	1534	50.61%
Maluku Utara	771	1038	74.28%
Papua Barat	292	760	38.40%
Papua	450	2833	15.89%
Jumlah	207176	237641	

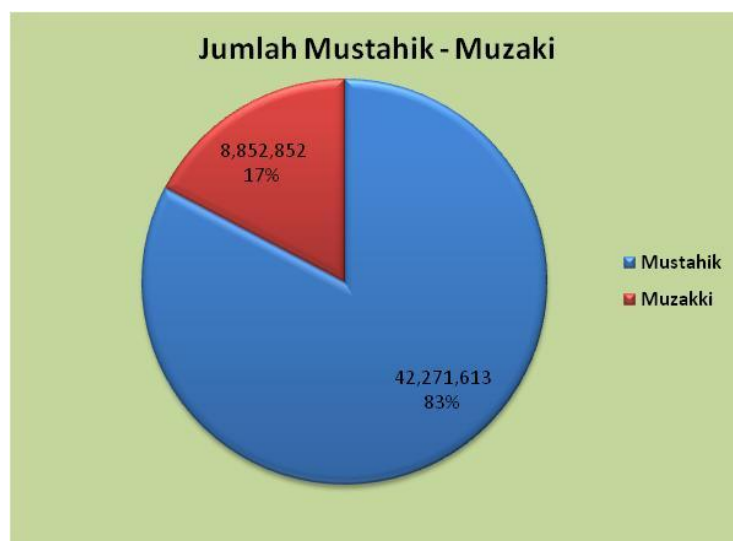
Sumber : Sensus Penduduk 2010, diolah

4.3.2. Potensi zakat rumah tangga, Muzaki dan Mustahik

Dari hasil analisis potensi zakat rumah tangga di Indonesia pada tahun 2009 diperoleh nilai sebesar Rp. 15,97 triliun. Nilai tersebut diperoleh dengan menggunakan nishab 524 kg beras atau setara dengan Rp. 3,144 juta per bulan, dengan harga beras per kilogram sebesar Rp. 6.000. Nilai potensi zakat rumah tangga sebesar Rp. 15,97 triliun tersebut merupakan akumulasi dari 8,85 juta rumah tangga yang tergolong sebagai Muzaki yang tersebar di seluruh Indonesia.

Dari total rumah tangga Indonesia sebesar 51,12 juta rumah tangga, sebesar 42,27 juta rumah tangga tergolong mustahik. Sehingga secara nasional, dari potensi zakat rumah tangga dibagi jumlah rumah tangga yang tergolong mustahik diperoleh nilai rata-rata zakat yang diterima rumah tangga mustahik sebesar Rp. 31,5 ribu per bulan.

Gambar 4.4 Jumlah Rumah Tangga Mustahik dan Muzaki

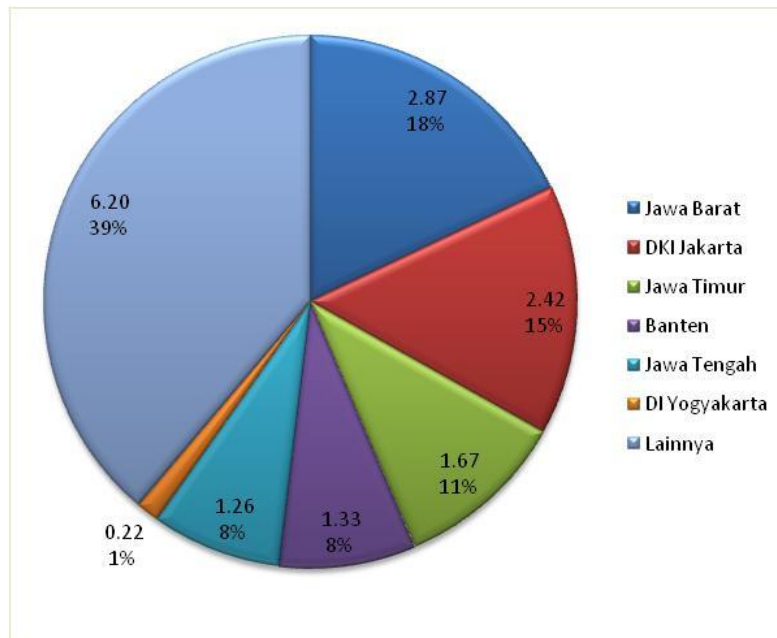


Jika dilihat dari provinsi, potensi zakat rumah tangga sebagian besar (61 persen) masih terakumulasi di pulau Jawa. Provinsi Jawa Barat menduduki peringkat pertama dengan potensi sebesar Rp. 2,87 triliun (18 %), diikuti oleh Propinsi DKI Jakarta sebesar Rp. 2,42 triliun (15 %), Jawa Timur sebesar Rp. 1,67 triliun (11 %), Banten sebesar Rp. 1,33 triliun (8 %), Jawa Tengah sebesar Rp. 1,26 triliun (8 %), dan DIY sebesar Rp. 0,22 triliun (1 %).

Sementara itu, provinsi lainnya di luar pulau Jawa potensi zakat rumah tangganya mencapai Rp. 6,20 triliun (39 %). Provinsi Sumatra Utara mempunyai potensi yang paling besar dengan potensi sebesar Rp. 637,1 miliar, dan Provinsi Nusa Tenggara

Timur merupakan provinsi dengan potensi zakat rumah tangga yang paling rendah, yakni sebesar Rp. 25,5 miliar.

**Gambar 4.5 Potensi Zakat Rumah Tangga Propinsi di Jawa dan Luar Jawa
(Rp. Triliun)**

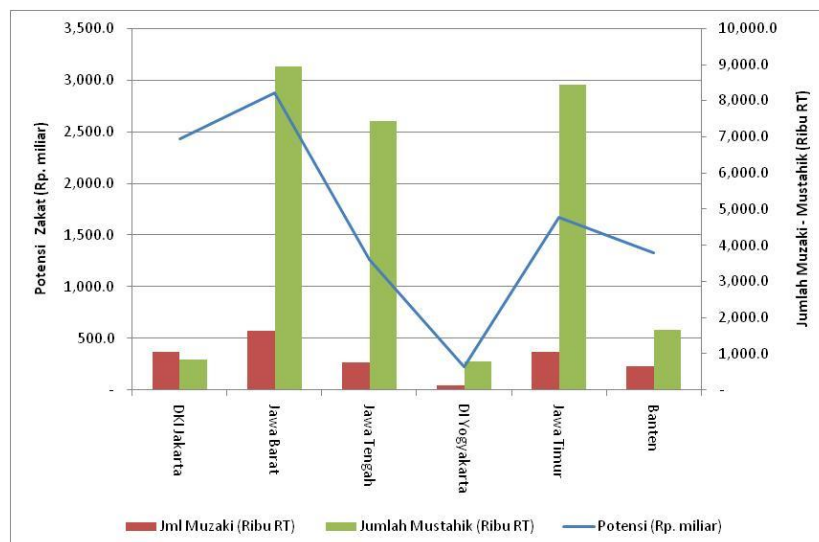


Dari Rp. 15,97 potensi zakat rumah tangga, Rp. 9,77 triliun (61,2 %) berada di Jawa. Nilai potensi tersebut diperoleh dari 3,54 juta RT Muzaki (60 %) yang berada di Jawa, dari total 8,85 RT Muzaki yang ada di Indonesia. Prosentase potensi zakat dan prosentase jumlah Muzaki yang berada di Jawa hampir berimbang. Namun demikian, apabila dilihat dari jumlah Mustahik yang terkumpul di Jawa sebanyak 28,1 juta RT (66,5 %) dari total 42,3 juta RT yang ada di Indonesia. Dari gambaran ini terlihat bahwa terjadi ketidakseimbangan antara komposisi Muzaki - Mustahik antara Jawa dan Luar Jawa.

Tabel 4.3 Potensi zakat, Muzaki dan Mustahik Antara Jawa dan Luar Jawa

PROPINSI	Potensi (Rp. miliar)	Jml Muzaki (Ribu RT)	Jumlah Mustahik (Ribu RT)
DKI Jakarta	2,424.1	1,058.3	845.1
Jawa Barat	2,871.3	1,630.6	8,949.2
Jawa Tengah	1,257.7	772.7	7,422.6
DI Yogyakarta	222.5	140.9	803.7
Jawa Timur	1,667.1	1,058.4	8,432.7
Banten	1,325.4	650.4	1,678.1
Sub Total Luar Jawa	6,202.5	3,541.6	14,140.2
Sub Total Jawa	9,768.1	5,311.3	28,131.5
Nasional	15,970.6	8,852.9	42,271.6

Gambar 4.6. Potensi zakat, Muzaki dan Mustahik Antara Jawa dan Luar Jawa



Dari potensi zakat rumah tangga apabila dibagi dengan jumlah Muzstahik akan diperoleh estimasi penerimaan zakat per rumah tangga Mustahik. Hasil penghitungan

estimasi zakat rumah tangga yang diterima Mustahik, diperoleh rata-rata estimasi penerimaan zakat secara nasional sebesar Rp. 47,2 ribu per bulan. Provinsi Jawa Tengah menempati urutan terendah penerima zakat, dimana rumah tangga Mustahik hanya menerima Rp. 14,1 ribu per bulan. Disisi lain, Provinsi DKI Jakarta menempati urutan yang tertinggi dengan estimasi penerimaan zakat untuk rumah tangga Mustahik mencapai Rp. 239 ribu per bulan.

Dari estimasi penerimaan zakat tersebut, dapat dilihat bahwa terjadi ketimpangan yang sangat nyata sebaran penerima zakat hingga mencapai 17 kali antara provinsi penerima zakat tertinggi dan provinsi penerima zakat terendah per rumah tangga Mustahik. Hal ini diperkuat dengan analisis ketimpangan dengan menggunakan Indeks Williamson (IW) yang diperoleh nilai sebesar 0,76 sehingga dapat dikatakan terjadi ketimpangan yang cukup serius untuk masing-masing provinsi penerima zakat dalam lingkup penerimaan zakat secara nasional.

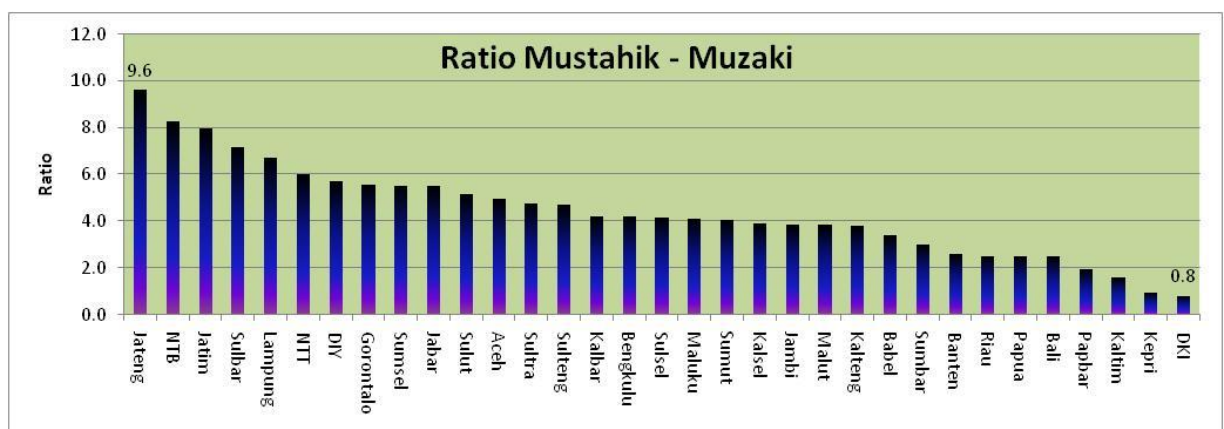
Gambar 4.7. Estimasi Penerimaan Zakat Per RT Per Bulan (Rp. Ribu)



Apabila potensi zakat rumah hanya dibagikan berdasarkan provinsi dimana Muzaki dan Mustahik berada, dapat diketahui ratio antara Mustahik dan Muzaki. Nilai ratio ini merupakan perbandingan jumlah RT Mustahik terhadap jumlah RT Muzaki dalam suatu provinsi, yang dapat diartikan berapa beban rumah tangga Muzaki terhadap rumah tangga Mustahik. Semakin besar angka ratio, menunjukkan semakin besar beban sebuah rumah tangga Muzaki terhadap Mustahik, sehingga akan semakin kecil nilai zakat yang diterima rumah tangga Mustahik apabila rumah tangga Muzaki mempunyai kewajiban zakat yang sama besarnya.

Dilihat dari ratio Mustahik – Muzaki, Provinsi Jawa Tengah menempati urutan yang tertinggi dengan ratio 9,6, atau dapat diartikan 10 rumah tangga Muzaki menanggung beban 96 rumah tangga Mustahik. Sementara itu, Provinsi DKI Jakarta mempunyai ratio yang paling kecil dengan nilai 0,8, yang dapat diartikan bahwa di Provinsi DKI Jakarta terdapat lebih banyak Muzaki dibanding Mustahik. Terdapat 10 rumah tangga Muzaki yang harus menanggung 8 rumah tangga Mustahik. Secara lebih rinci, ratio Mustahik – Muzaki per masing-masing provinsi disajikan pada gambar berikut.

Gambar 4.8. Ratio Mustahik – Muzaki



Tabel 4.4. Potensi zakat, Jumlah Muzaki dan Mustahik

PROPINSI	Potensi Zakat (Rp. Juta)	Jumlah Muzaki (Ribu RT)	Jumlah Mustahik (Ribu RT)
Aceh	257,268	150.3	746.1
Sumatera Utara	637,100	389.7	1,578.3
Sumatera Barat	415,989	263.8	786.6
Riau	568,376	328.6	818.3
Jambi	212,755	137.0	526.5
Sumatera Selatan	404,046	250.0	1,377.3
Bengkulu	124,535	80.2	336.5
Lampung	422,038	233.9	1,574.2
Bangka Belitung	71,204	51.0	174.4
Kepulauan Riau	324,489	174.2	160.2
DKI Jakarta	2,424,103	1,058.3	845.1
Jawa Barat	2,871,301	1,630.6	8,949.2
Jawa Tengah	1,257,675	772.7	7,422.6
DI Yogyakarta	222,517	140.9	803.7
Jawa Timur	1,667,065	1,058.4	8,432.7
Banten	1,325,421	650.4	1,678.1
Bali	57,095	34.8	85.8
Nusa Tenggara Barat	235,383	125.2	1,033.6
Nusa Tenggara Timur	25,523	12.0	72.2
Kalimantan Barat	241,027	119.7	502.3
Kalimantan Tengah	144,154	90.9	343.2
Kalimantan Selatan	393,446	180.4	699.2
Kalimantan Timur	472,156	245.2	388.4
Sulawesi Utara	50,991	29.9	154.4
Sulawesi Tengah	143,007	83.9	393.8
Sulawesi Selatan	595,091	312.7	1,290.6
Sulawesi Tenggara	139,990	85.1	402.5
Gorontalo	60,252	34.2	189.8

Sulawesi Barat	34,552	23.6	169.3
Maluku	44,285	28.8	118.3
Maluku Utara	49,546	31.1	119.1
Papua Barat	35,984	23.0	44.3
Papua	42,255	22.3	55.1
Nasional	15,970,618	8,852.9	42,271.6

Sumber : Hasil Analisis

Tabel 4.5. Estimasi penerimaan zakat dan Ratio Mustahik – Muzaki

PROPINSI	Estimasi penerimaan zakat (Rp. Ribu) per RT per Bln	Ratio Mustahik : Muzaki
Aceh	28.7	5.0
Sumatera Utara	33.6	4.1
Sumatera Barat	44.1	3.0
Riau	57.9	2.5
Jambi	33.7	3.8
Sumatera Selatan	24.4	5.5
Bengkulu	30.8	4.2
Lampung	22.3	6.7
Bangka Belitung	34.0	3.4
Kepulauan Riau	168.8	0.9
DKI Jakarta	239.0	0.8
Jawa Barat	26.7	5.5
Jawa Tengah	14.1	9.6
DI Yogyakarta	23.1	5.7
Jawa Timur	16.5	8.0
Banten	65.8	2.6
Bali	55.5	2.5
Nusa Tenggara Barat	19.0	8.3
Nusa Tenggara Timur	29.5	6.0
Kalimantan Barat	40.0	4.2
Kalimantan Tengah	35.0	3.8
Kalimantan Selatan	46.9	3.9
Kalimantan Timur	101.3	1.6
Sulawesi Utara	27.5	5.2
Sulawesi Tengah	30.3	4.7
Sulawesi Selatan	38.4	4.1
Sulawesi Tenggara	29.0	4.7
Gorontalo	26.5	5.5

Sulawesi Barat	17.0	7.2
Maluku	31.2	4.1
Maluku Utara	34.7	3.8
Papua Barat	67.7	1.9
Papua	63.9	2.5
Nasional	31.5	4.8

Sumber : Hasil Analisis

BAB V

ZAKAT SEBAGAI INSTRUMEN FISKAL

Pada awalnya ada beberapa pertimbangan dibentuknya Undang-undang mengenai Pengelolaan Zakat antara lain adalah penunaian zakat merupakan kewajiban umat Islam Indonesia yang mampu dan hasil pengumpulan zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pengentasan kemiskinan. Zakat juga merupakan pranata keagamaan yang perlu diakomodasi dan diperlukan pencatatan dalam akuntansi pemerintah, demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Demikian juga sebagai upaya penyempurnaan sistem pengelolaan zakat perlu terus ditingkatkan agar pelaksanaan zakat lebih efektif dan efisien serta dapat dipertanggungjawabkan dalam pelaporannya.

Box 1

Salah satu penyebab kepatuhan membayar pajak masih belum optimal adalah karena tingkat kepercayaan masyarakat (muslim) terhadap pengelolaan pajak selama ini. Masyarakat muslim masih mendikotomikan pembayaran kewajiban karena dua hal yaitu membayar pajak sebagai kewajiban kepada negara dan membayar zakat sebagai kewajiban agamanya. Di Indonesia, seorang Muzaki (pembayar zakat) adalah pembayar pajak juga. Bila seorang muslim memilih memprioritaskan maka akan melakukan zakatnya terlebih dahulu karena terkait kepentingan agamanya (Hafidhuddin, 2006). Sementara dua hal ini juga bermuara pada kepentingan pengentasan kemiskinan. Oleh karena itu, negara harus mengakomodir kepentingan warganya dengan pengelolaan dan pencatatan pajak dan zakat yang transparan.

Mekanisme pendistribusian harta diatur berdasarkan syariah islam melalui zakat. Bagi pemilik harta yang telah memenuhi nisab, zakat bersifat wajib. Maka pengelolaan zakat dapat dipaksakan bagi yang telah memenuhi nisabnya. Berbeda dengan sedekah atau donasi, hukum pemungutannya tidak wajib karena bersifat sukarela tanpa memenuhi persyaratan tertentu untuk melakukannya.

Adapun beberapa faktor yang mendukung zakat sebagai instrumen fiskal, menurut Nuruddin (2005), adalah sebagai berikut: Pertama, pengumpulan dan

penyaluran zakat dilakukan negara dengan tujuan pengorganisasian distribusi dan cakupan masyarakat yang lebih luas. Penghimpunan dana zakat dari masyarakat masih jauh dari potensi yang sebenarnya, karena dana zakat tersebut dikelola secara berkelompok atau individu yang tidak terhubung dan terorganisasi dengan baik, sehingga penyalurannya cenderung terbatas secara demografi dan susah untuk diukur keberhasilannya. Sebaliknya, potensi zakat akan dapat dicapai dan disalurkan apabila dikelola dengan tersistem yang dilakukan oleh negara melalui instansi khusus, seperti Baznas.

Kedua, zakat mempunyai potensi untuk turut membantu pencapaian sasaran pembangunan nasional. Dana zakat apabila dialokasikan dengan terprogram dan terukur, berpotensi untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat. Dana zakat sendiri bisa saja ditujukan untuk mencapai pembangunan nasional melalui perbaikan kesejahteraan masyarakat. Sehingga dalam perencanaan anggaran, zakat dapat digunakan sebagai sumber pembiayaan. Namun diperlukan mekanisme teknik pengalokasian dana zakat yang jelas, karena sistem keuangan Indonesia sampai saat ini bersifat global sehingga apabila zakat dimasukkan ke dalam APBN maka dana tersebut bisa saja didistribusikan tanpa memilah peruntukannya.

Ketiga, negara memiliki otoritas melalui peraturan dan perundangan dalam penghimpunan zakat sehingga penghimpunannya dapat dioptimalkan. Menurut Nuruddin (2005) pemungutan zakat dapat diharuskan oleh pemerintah karena zakat sendiri bersifat wajib bagi yang telah memenuhi nisab (mengacu kepada Al-quran surat al-Taubah ayat 103). Meskipun demikian, masih terdapat beberapa agenda yang perlu dipertimbangkan lebih lanjut. Hal ini antara lain dikarenakan fakta bahwa zakat terpisah dari sistem negara dan menjadi urusan masing-masing pribadi Muslim. Memasukkan zakat ke dalam sistem negara akan memunculkan pro-kontra, salah satunya karena zakat selama ini diperuntukkan bagi umat Islam. Alasan lainnya adalah bahwa negara ini bukan negara Islam dan institusi-institusi keislaman seperti zakat sukar untuk diadopsi dalam sistem kenegaraan.

Pada dasarnya, zakat merupakan instrumen berbasis islam yang pelaksanaannya bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat sehingga zakat merupakan integrasi dari sistem sosial masyarakat islam yang berupaya untuk menurunkan *gap* antar kelas sosial melalui mekanisme pendistribusian harta. Untuk itu, pengesahan legal yang

mengatur mekanisme dan pengelolaan zakat dilakukan pada tahun 2011 melalui Undang-undang (UU) no. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, yang secara garis besar menjelaskan bahwa:

“...untuk melaksanakan pengelolaan zakat, pemerintah membentuk badan amil zakat nasional (Baznas).”

Baznas, seperti diatur UU no. 23/2011, merupakan merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. Baznas bertujuan untuk melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional dan dipercaya untuk melakukan pendistribusian dan pemberdayagunaan zakat terhadap masyarakat. Secara teknis, penyaluran kepemilikan harta oleh individu/kelompok kepada individu/kelompok lainnya akan ditampung didalam suatu badan yang kemudian mengaloksikannya pada masyarakat dengan kriteria tertentu (kaum dhuafa, miskin, anak yatim, dll).

Dalam sistem keuangan negara, zakat bukanlah bagian dari sumber pendapatan karena zakat bersifat personal dan berbasis agama. Sebaliknya, pajak dan cukai dijadikan tumpuan penerimaan negara. Namun, seiring berkembangnya pendekatan-pendekatan baru dalam mencari alternatif pendapatan, Pemerintah melihat besarnya potensi yang dimiliki oleh zakat sebagai perannya dalam membangun masyarakat. Sehingga perlu adanya kajian khusus mengenai peran zakat sebagai alternatif fiskal.

5.1 Aspek Legal dari Zakat sebagai Bagian Keuangan Negara

Mengacu pada UU no.17/2003 tentang Keuangan Negara (UU KN), dapat dilihat bahwa keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Maka dari itu, zakat apabila dikelola oleh negara melalui institusi tertentu, maka dapat dikategorikan sebagai bagian dari keuangan negara, terlepas dari prosedur dan mekanismenya didalam APBN.

Pada pasal 3 UU KN ayat satu, dijelaskan bahwa penyelenggara negara wajib mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan,

efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pada poin ini jelas disampaikan bahwa apabila zakat dijadikan bagian dari keuangan negara, maka pengelolaan zakat itu sendiri harus taat pada peraturan tentang pengelolaan keuangan negara, dimana dana zakat harus dikelola secara efisien dan transparan, serta adanya auditor dari pengelolaan zakat tersebut dan terdapat pula sanksi (tindak pidana) apabila terjadi penyelewengan dalam pengelolaannya.

Pada pasal 6 UU KN, dijelaskan bahwa Presiden (Kepala Pemerintahan) memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Dalam artian bahwa apabila zakat dikategorikan sebagai keuangan negara, maka kewenangan pengelolaan zakat akan sepenuhnya dipercayakan pada pemerintah, terutama dalam menentukan apa yang menjadi prioritas serta pertanggung jawaban penggunaannya dalam APBN. Terkait dengan pengelolaan APBN, maka keputusan penggunaan dana zakat akan melalui proses politik (kuasa legislatif).

Disisi lain, pengelolaan dana zakat serta pengalokasiannya akan lebih transparan dan akuntabel karena sebagai bagian dari keuangan negara, sesuai pasal 9 UU KN, pengelolaan keuangan negara akan dibuat pertanggung jawabannya melalui laporan keuangan. Selanjutnya, sentralisasi pengelolaan zakat akan di audit oleh lembaga audit pemerintah (BPPK) terkait dengan pengawasan dan kontrol penggunaannya.

Selanjutnya, dalam UU tersebut dapat ditarik garis besar tentang dimensi keuangan negara:

a. Objek

Sebagai objek keuangan negara, semua hak dan kewajiban negara dihitung dengan uang. Zakat sendiri dapat dikategorikan sebagai objek zakat.

b. Subjek

Sebagai subjek keuangan negara, perlu dikaji lebih jauh apakah zakat dikelola oleh pemerintah pusat melalui APBN, atau zakat menjadi bagian dari daerah sehingga masuk kedalam APBD.

c. Proses

Zakat selama ini merupakan bagian terpisah dari keuangan negara, sehingga secara proses, zakat tidak mengikuti aturan keuangan negara. Maka dari itu, perlu adanya perumusan proses dimana zakat dapat terintegrasi kedalam APBN.

d. Tujuan

Secara umum, tujuan dari keuangan negara adalah sebagai rangkaian keuangan negara. Maka, ketika zakat menjadi bagian dari keuangan negara, maka pemanfaatan zakat itu sendiri haruslah diperuntukkan bagi pelaksanaan keuangan negara.

5.2. Mekanisme Masuknya Zakat kedalam APBN

Mengenai mekanisme masuknya zakat kedalam APBN, diperlukan beberapa pertimbangan krusial. Pertama, mengenai status kelembagaan. Sesuai dengan UU no. 23/2011 tentang pengelolaan zakat, dijelaskan bahwa untuk melaksanakan pengelolaan zakat, pemerintah membentuk Baznas, yaitu lembaga non-struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri. Melalui penjelasan ini, dapat diasumsikan bahwa zakat telah sesuai dengan pasal 6, UU-KN, karena Baznas sendiri bertanggung jawab langsung kepada presiden serta pembentukan Baznas dibiayai dari APBN.

Kedua, mengenai *fund channelling*. Didalam penerimaan APBN, perlu dijelaskan sumber penerimaan yang diperoleh negara. Seperti diketahui, zakat merupakan instrumen berbasis agama, dan pemungutan zakat dilakukan oleh institusi atau badan tertentu terhadap individu atau badan hukum berbasis islam. Sedikit banyak, hal ini menimbulkan persoalan, karena mekanisme zakat hanya diterapkan bagi warga muslim, sementara warga negara non-Muslim tidak memiliki hal tersebut. Dalam susut pandang kenegaraan, seharusnya semua warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama, dalam artian tidak boleh ada diskriminasi terhadap warga negara dalam memberikan kewajiban kepada negara.

Ketiga, mengenai tingkat fleksibilitas zakat untuk dapat diperoleh. Perlu menjadi bahan pertimbangan mengenai seberapa fleksibel dana zakat dapat digunakan sebagai sumber penerimaan dalam APBN, sehingga dana tersebut dapat dioptimalkan dalam penyelenggaraan negara.

Ada beberapa tahapan pengelolaan zakat terkait instrumen fiskal yang dapat diberlakukan di negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam seperti halnya Indonesia. Sampai saat ini belum ada *bench marking* pengelolaan zakat beberapa negara Islam yang dapat dijadikan acuan pencatatan zakat sebagai instrumen fiskal maupun masuk sebagai salah satu sumber penerimaan negara. Dalam jangka pendek pencatatan dalam struktur APBN adalah yang paling realistis untuk diwujudkan sebelum menjadi sebuah instrumen penerimaan negara. Di bawah ini tahapan yang dapat diajukan apabila instrumen zakat masuk dalam pencatatan dalam struktur APBN.

1. Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak

Salah satu insentif untuk menggiatkan sektor zakat, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 14 ayat 3 Undang-undang Pengelolaan Zakat adalah bahwa zakat yang telah dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat dikurangkan dari laba/pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini juga ditegaskan di dalam Undang-undang Pajak Penghasilan Nomor 7 Tahun 1983 sebagaimana telah dirubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 (UU PPh) yang sejak perubahan ketiga yaitu sejak dirubah dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 telah menyebutkan bahwa zakat yang dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah boleh dikurangkan dari Penghasilan Kena Pajak.

Ilustrasi 1: Zakat belum boleh diperhitungkan sebagai Biaya

Penghasilan netto (setelah dikurangi biaya)	Rp. 25.000.000,00
Zakat atas penghasilan ($2,5\% \times 25.000.000,00$)	Rp. 625.000,00
Penghasilan Kena Pajak	Rp. 25.000.000,00
Pajak Penghasilan ($5\% \times 25.000.000,00$)	Rp. 1.250.000,00

Ilustrasi 2: Zakat diperhitungkan sebagai Biaya

Penghasilan netto (setelah dikurangi biaya)	Rp. 25.000.000,00
Zakat atas penghasilan ($2,5\% \times 25.000.000,00$)	<u>Rp. 625.000,00</u>
Penghasilan Kena Pajak	Rp. 24.375.000,00
Pajak Penghasilan ($5\% \times 24.375.000,00$)	Rp. 1.218.750,00

Dalam perkembangannya untuk mengakomodir kepentingan rakyat, zakat dapat dijadikan pengurang penghasilan kena zakat sebagaimana Undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat sebagai penyempurnaan Undang-undang nomor 38 tahun 1999. Saat ini sistem yang berjalan di Indonesia, zakat dapat dikreditkan pada penghasilan kena pajak yang tercatat dalam SPT PPh OP (orang pribadi) maupun SPT PPh Badan. Namun pencatatan ini tidak dimunculkan dalam pencatatan khusus maupun dalam struktur ataupun postur APBN.

Dalam undang-undang tersebut diharapkan zakat akan terintegrasi dan sebagai koordinatornya dilakukan oleh lembaga pengelola atau Badan Amil Zakat Nasional (Baznas). Integrasi pengelolaan zakat menempatkan BAZNAS sebagai koordinator. Pengkoordinasian yang dilakukan BAZNAS inilah yang ke depan akan merintis jalannya proses integrasi dan sinergi baik dari sisi manajemen maupun dari sisi syariah. Hal ini diatur dalam ketentuan pasal 6 dan 7 Undang-Undang No 23 Tahun 2011 sebagai dasar hukum yang memberikan ruang terbuka kepada BAZNAS untuk menjalankan fungsi koordinasi. Ketika LAZ menjadi bagian dari sistem yang dikoordinasikan BAZNAS, maka posisinya secara hukum menjadi kuat, sehingga prinsip dan tuntunan syariah dalam Al Quran (QS At Taubah 9 : 103 dan 60) dapat terpenuhi.²⁰

Namun demikian, banyak juga lembaga-lambaga amil zakat formal dan tidak formal baik di masjid-masjid, perkumpulan-perkumpulan, paguyuban dan oragnisasi LSM lainnya. Lembaga-lembaga ini dalam praktetknya mencatat penerimaan dan distribusi zakat secara parsial untuk

²⁰ <http://www.baznas.or.id/berita-artikel/integrasi-pengelolaan-zakat-dalam-uu-no-23-tahun-2011/> diunduh jam9:43 hari Rabu 14 Nopember 2012

kepentingan jamaah dalam lingkup yang terbatas dan tidak terintegrasi dengan lembaga atau institusi lainnya. Kelemahan dari sistem yang berjalan ini adalah tidak adanya keterpaduan dan koordinasi terkait distribusi zakat maupun potensi sumber-sumber penerimaannya. Demikian juga tidak optimalnya penerimaan karena masing-masing lembaga masih berjalan sendiri-sendiri. Disisi lain masih banyak calon muzaki yang masih apriori terhadap kinerja Baznas sebagai lembaga pemerintah. Mereka khawatir pengelolaan zakat yang dilakukan oleh lembaga bentukan pemerintah, dikemudian hari uang mereka akan “dikorupsi” atau tidak amanah.

Pencatatan mengenai berapa besarnya total zakat yang dapat dikreditkan tidak tampak dalam pencatatan akuntansi pemerintah terutama dalam instrumen fiskal (APBN) yang dapat diyakini oleh publik. Pada akhirnya publik hanya mengandalkan kepada Baznas sebagai lembaga resmi negara guna pengelolaan zakat. Salah satu tujuannya adalah sebagai penerima zakat maupun distribusinya termasuk salah satu tujuan besarnya adalah pengentasan kemiskinan. Pengelolaan zakat ini seolah tidak terpadu dengan kepentingan pemerintah yang juga bertujuan mengurangi kemiskinan yang diperoleh dari penerimaan pajak. Sistem ini dapat terus berjalan, namun dari sisi ideal dan keinginan muzaki belum terpenuhi yaitu bahwa zakat semestinya dapat sebagai pengurang kewajiban kepada negara berupa pajak.

Dalam praktiknya hingga kini, zakat sebagai pengurang Penghasilan Kena Pajak, belum memberikan dampak yang signifikan, hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator, antara lain sebagai berikut:

- Publik (muzaki) tidak termotivasi untuk melaporkan zakat yang dibayarkan kepada Ditjen Pajak atau KPP (Kantor Pelayanan Pajak), karena dampak zakat bagi pengurangan pajaknya relatif kecil.
- Penerimaan zakat tidak tumbuh proporsional dengan penerimaan pajak.
- Pemerintah belum mempunyai data yang komprehensif tentang potensi zakat dan pajak secara akurat.
- Adanya inefisiensi dan inefektifitas dalam pemungutan zakat dan pajak.

- Oleh karena insentif pajak berupa zakat sebagai biaya yang mengurangi Penghasilan Kena Pajak dinilai tidak efektif, maka dapat ditingkatkan kembali peranannya menjadi zakat sebagai Kredit Pajak.

2. Pencatatan Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak dalam Struktur APBN

Pada dasarnya keuntungan memasukan pencatatan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak dalam struktur APBN adalah akan mendorong persepsi publik bahwa pemerintah serius dan mengakomodasi warganya untuk membayar pajak yang dapat dikurangkan dengan penghasilan kena pajak. Ada beberapa catatan bila masuk dalam postur APBN yaitu dengan menambahkan pos baru dalam postur APBN atau dengan pencatatan pada lampiran/addendum APBN yang mencatat khusus penerimaan zakat dan distribusi atau pengeluarannya.yang menjadi catatan lagi bahwa pengeluaran (distribusi) zakat mempunyai kekhususan sesuai syar'i bahwa zakat harus habis dalam jangka waktu 1 tahun berjalan sehingga tidak mempunyai sisa lebih (SILPA) di periode APBN berikutnya.

Pencatatan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak dalam struktur APBN memberi dampak kepercayaan akan transparansi dan akuntabilitas pemerintah makin tinggi kepada publik. Demikian juga akan menunjukkan kepada publik bahwa pemerintah benar-benar serius terhadap kepentingan umat.

3. Zakat Sebagai Pengurang Pajak

Alternatif berikutnya, pemerintah menerapkan zakat digunakan sebagai pengurang pajak. Prinsip ini akan dipandang oleh publik bahwa pemerintah mengakomodasi keinginan muzaki dan calon muzaki untuk bersama-sama mengentaskan kemiskinan dan penghargaan terhadap muzaki karena mensejajarkan kepentingan negara sama dengan kepentingan agamanya. Dalam pencatatannya seperti halnya dalam point 1, nilai zakat akan terlihat dalam SPT OP maupun SPT Badan yang dikelola oleh Ditjen Pajak dan catatan oleh pengelola zakat yaitu Baznas. Tahapan ini memberi peluang Baznas (Baitul Maal) makin besar peranannya yang setara dengan Ditjen Pajak termasuk peran distribusinya makin diperbesar. Dalam pencatatan ini

tidak dimasukkan dalam struktur APBN. Kondisi ini akan memberi dampak meningkatnya jumlah zakat dan muzaki, karena tingkat kepercayaan umat Islam. Disisi lain, dalam jangka panjang pembayar pajakpun akan meningkat karena terjadi penurunan kaum miskin dan meningkatnya golongan menengah atau muzaki.

Namun dalam jangka pendek penerimaan pajak akan menurun drastis seiring wajib pajak mematuhi membayar zakat (mencatatkan zakatnya sebagai pengurang pajak). Pemerintah dapat saja mengalihkan prioritas pengentasan kemiskinan melalui pemanfaatan pengelolaan zakat pada lembaga Baznas atau lembaga sejenisnya. Dan konsekuensinya peraturan perundangan pengelolaan pajak dan zakat harus dibenahi termasuk sistem pengawasannya. Sistem ini akan efektif karena lembaga pengelola zakat akan fokus terhadap pengentasan kemiskinan sesuai tujuan pembagian zakat kepada 8 aznab, diantaranya kaum fakir miskin.

Diyakini bahwa dengan penerapan sistem ini akan banyak yang pro dan kons baik dari umat Islam sendiri yang kontra maupun dari umat agama lain maupun parlemen (DPR) sehingga kebijakan-kebijakan pemerintah akan selalu dimasukan dalam ranah politis.

Box 2

Undang-Undang Zakat, pada dasarnya mengatur empat hal: pelembagaan (organisasi pengelola), pengumpulan, pendayagunaan, dan pengawasan zakat. Dalam hal pengumpulan dan pendayagunaan, dengan jelas disebutkan “ditetapkan berdasarkan hukum agama Islam. (Sumber <http://www.imz.or.id/new/article/652/pilih-pajak-atau-zakat/?lang=id>)

4. Pencatatan Zakat Sebagai Pengurang Pajak dalam Struktur APBN

Potensi zakat di Indonesia sangat besar, mencapai puluhan triliun rupiah per tahun. Sampai saat ini belum dimanfaatkan secara maksimal dan produktif. Tumbuhnya lembaga-lembaga pengelola zakat produktif saat ini sangat banyak. Namun potensi zakat yang tergarap belum sesuai harapan. Oleh karena itu untuk mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pengelolaan zakat harus produktif. Zakat akan lebih produktif bila dikumpulkan dan dikelola dengan baik oleh lembaga tertentu

yang profesional dan amanah. Bila pengelolaan zakat dilakukan seperti ini maka konsekuensi bagi negara harus menjadi bagian administrasi keuangan negara dan masuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Konsep ini menekankan bahwa lembaga zakat dibentuk oleh pemerintah dan pegawainya (amil) juga diangkat oleh pemerintah sebagaimana pegawai negeri sipil/PNS lainnya. Dengan sistem kelembagaan zakat seperti itu ada beberapa hal yang penting. Seperti, pemerintah mempunyai posisi tawar ke masyarakat lebih tinggi. Sebab, ada aturan yang jelas dan juga sanksi tegas bagi pegawai yang menyeleweng. Jadi zakat dikelola sebagaimana pajak. Amil diangkat oleh pemerintah dan digaji sebagai pegawai Baitul Maal atau Kementerian Keuangan.

Berkaitan dengan hal tersebut secara kelembagaan, diperlukan adanya Unit atau Badan Zakat dan Wakaf, atau paling tidak setingkat Dirjen masuk dalam jajaran Kementerian Keuangan. Sebagaimana pengelolaan zakat di negara Kuwait. Zakat produktif dikumpulkan oleh negara. Kemudian, zakat yang terkumpul diinvestasikan dalam suatu perusahaan. Fakir miskin penerima zakat setelah dilatih dan diberi keterampilan sesuai bidangnya, kemudian direkrut perusahaan tersebut. Hal ini agar pendapatan atau penghasilannya cukup. Setelah perusahaan berkembang, status perusahaan harus go-public dan sebagian sahamnya dimiliki karyawan. dengan demikian karyawan mendapat deviden, dan dari deviden itu dikeluarkan zakat. Sehingga fakir miskin menjadi cukup dan akhirnya bisa meningkat jadi muzakki.

Pencatatan zakat sebagai pengurang pajak tentu saja harus dimasukkan dalam pencatatan akuntansi pemerintah seperti pada struktur APBN dengan menambahkan pos baru berupa penerimaan zakat sebagaimana penerimaan negara dari pajak. Namun bedanya, bila penerimaan negara dari sektor pajak maka akan masuk sebagai kas negara (kantong besar) dan penggunaannya atau pengeluarannyapun untuk apa saja seperti belanja negara, gaji pegawai, membayar utang dan lain-lain. Namun khusus pengeluaran zakat dalam struktur APBN hanya diperuntukan pada pos pembiayaan / pengentasan kemiskinan, fakir miskin (8 ashab).

Terkait dengan masalah ini kelembagaan jelas harus terpisah antara lembaga pajak (ditjen Pajak) dengan Lembaga Baitul Maal atau yang semacamnya (misalnya Baznas). Demikian juga Undang-undang terkait

ketentuan dan Tugas fungsi pokoknya harus disesuaikan kembali atau ditambahkan kembali. Secara ringkas ada beberapa usulan bila zakat sebagai Kredit Pajak antara lain sebagai berikut:

1. Zakat yang dapat dikreditkan (dikurangkan) dalam pembayaran pajak adalah zakat atas penghasilan WP yang telah mempunyai NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak), berupa uang yang dibayarkan ke Kas Negara (masuk ke rekening pemerintah sehingga masuk ke APBN).
2. Dibuat pos atau mata anggaran khusus di APBN untuk penerimaan negara dari zakat, sehingga dapat diketahui jumlah zakat yang terkumpul.
3. Sistem pembayaran zakat dibuat sama atau pun mirip dengan sistem pembayaran pajak, dimana pembayar zakat membayar secara langsung zakatnya ke rekening negara melalui bank atau kantor pos dengan menggunakan SSP (surat setoran pajak) atau dibuat formulir khusus pembayaran zakat yang sistemnya seperti SSP, misalnya dinamakan SSZ (Surat Setoran Zakat), dimana Kode Pembayarannya dibuat khusus Kode Pembayaran untuk zakat sehingga pembayaran tersebut masuk ke rekening Negara di pos/mata anggaran khusus zakat.
4. Pada saat membayar zakat, WP juga wajib mencantumkan NPWP dan tembusan (lembar ke-3) bukti pembayaran zakat (SSP atau SSZ) dilaporkan (diserahkan) ke Kantor Pelayanan Pajak. Hal ini terutama untuk memudahkan administrasi pajak dalam mengkreditkan zakat yang telah dibayarkan tersebut ke pajak yang terutang oleh Wajib Pajak (pembayar zakat yang bersangkutan).
5. Untuk penyaluran zakatnya, bisa dibuat pos atau mata anggaran khusus di APBN di bagian pengeluaran/belanja pemerintah yang bisa diintegrasikan dengan program pengentasan kemiskinan yang besarnya anggaran sama atau lebih besar dari jumlah penerimaan negara dari zakat.

Selain bisa mengatasi masalah-masalah yang telah disebutkan diatas, dengan teknis pelaksanaan seperti ini maka penerimaan negara akan meningkat dari sebelumnya. Ini bisa dilihat dari ilustrasi 2 dimana penerimaan negara dari pajak sebesar Rp. 1.218.750,00 dibandingkan penerimaan negara

pada ilustrasi 3 yang sebesar Rp.1.250.000,00 dikarenakan pajak yang masih harus dibayar dan zakat sama-sama masuk ke kas negara.

Ilustrasi 3: Zakat sebagai Kredit Pajak	
Penghasilan Kena Pajak	Rp. 25.000.000,00
Pajak Penghasilan (5% $\times$ 25.000.000,00)	Rp. 1.250.000,00
Zakat atas penghasilan (2,5% $\times$ 25.000.000,00)	Rp. <u>625.000,00</u>

Dengan tehnik pelaksanaan seperti ini, perlu juga dipertimbangkan beberapa hal berikut.

1. Karena zakat dibayarkan langsung ke rekening negara, maka BAZ dan LAZ akan kehilangan banyak potensi penerimaan zakat. Walaupun begitu, masih ada potensi zakat yang lain seperti zakat penghasilan dari pembayar zakat yang tidak ber NPWP atau dari WP yang tidak mau mengkreditkan zakatnya, serta zakat *maal* lainnya yang bukan merupakan zakat penghasilan atau tidak memenuhi syarat untuk dikreditkan ke PPh. Selain itu masih ada potensi penerimaan lain selain zakat seperti *infaq* dan *shodaqoh*. Khusus untuk BAZNAS dan BAZDA milik pemerintah yang dana operasionalnya berasal dari APBN melalui Kementerian Agama, bisa ditunjuk untuk melaksanakan penyaluran zakat dari APBN dengan berkoordinasi dengan program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan pemerintah baik pusat maupun daerah.
2. Karena adanya PPh ditanggung pemerintah, tunjangan PPh, serta adanya kemungkinan WP lebih suka menyeter ke kas negara dalam bentuk zakat dari pada bentuk pajak dan kemungkinan-kemungkinan lain yang menyebabkan zakat yang dibayarkan lebih besar dari pada PPh yang terutang, maka perlu diatur lebih detil tentang maksimal zakat yang boleh dikreditkan terhadap PPh adalah 2,5% dari penghasilan yang menjadi dasar pengenaan PPh, serta tidak adanya restitusi atau pengembalian zakat.
3. Anggaran belanja untuk menyalurkan penerimaan zakat perlu memperhatikan dana bagi hasil dengan daerah karena zakat sebagai kredit pajak akan mengurangi penerimaan PPh dimana PPh merupakan salah satu unsur dana bagi hasil dengan daerah.

4. Anggaran belanja untuk menyalurkan penerimaan zakat juga perlu memperhatikan aturan agama Islam dengan meminta pertimbangan Majelis Ulama Indonesia maupun pakar *fiqh* agama Islam lainnya, terutama yang berkaitan dengan penyaluran kepada *mustahiq* delapan *ashnaf* yaitu *fakir*, *miskin*, *amil*, *muallaf*, *riqab*, *gharim*, *sabilillah*, dan *ibnussabil*.
5. Data-data penyeter zakat dan besarnya zakat yang diseter nantinya bisa dilihat di Master File penerimaan nasional sebagaimana data-data setoran pajak per WP. Jika dalam penyaluran zakat yang pelaksanaannya bukan dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) memerlukan data-data detil penyeter zakat, maka perlu dipertimbangkan teknis pemberian datanya oleh DJP ke instansi penyalur zakat agar kerahasiaan data perpajakan tetap terjaga.

Sementara itu dalam jangka panjang apabila memang zakat disetujui sebagai sumber penerimaan negara, maka mekanisme zakat kedalam APBN dapat dilakukan melalui beberapa kemungkinan:

- a. Menggunakan konsep PNBPN

Menurut UU no. 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, PNBPN adalah seluruh penerimaan Pemerintah Pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Apabila zakat dimasukkan kedalam konsepsi PNBPN, maka perlu adanya peraturan pemerintah yang mengatur mengenai PNBPN zakat yang intinya menjelaskan bahwa penerimaan khusus seperti zakat akan dialokasikan untuk pengeluaran khusus pula (peruntukkan zakat itu sendiri).

- b. Menggunakan konsep sumber dana

Zakat dapat dikategorikan sebagai hibah (grant), pinjaman, atau sukuk, karena merupakan dana masyarakat. Hibah adalah Penerimaan Daerah yang berasal dari pemerintah negara asing,

badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar. Memasukkan zakat kedalam konsep hibah dalam APBN dianggap sangat memungkinkan karena berdasarkan sumber dana, zakat dikategorikan berasal dari sumber hibah kelompok masyarakat/perorangan dalam negeri.

c. Menggunakan konsep BLU

BLU merupakan instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan. BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktik bisnis yang sehat. Maka dari itu, dana zakat bisa digunakan dan dialokasikan untuk BLU melalui instansi teknis.

d. Menggunakan konsep pajak

pajak adalah iuran masyarakat kepada negara (bersifat wajib) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut perundangan yang berlaku. Dengan menggunakan konsep pajak, maka zakat dapat dikategorikan sebagai pembayaran wajib yang dikenakan kepada individu atau instansi dengan besaran tertentu.

Sebagai rangkuman dapat dibuatkan matrik sebagai berikut :

Matriks Zakat sebagai Instrumen Fiskal

No	Kondisi /tahap	Keuntungan	Kelemahan	Struktur APBN	Legalisasi/kelembagaan
1	Zakat Sebagai pengurang penghasilan kena pajak	- Terakomodir kepentingan muzaki sebatas sebagai pengurang penghasilan - DJP tidak terganggu target penerimaannya	-hanya sebagai pengurang penghasilan kena pajak - potensi zakat tidak dimanfaatkan sepenuhnya	Pencatatan zakat belum dimasukan dalam struktur APBN	UU no. 38 th 1999 UU no. 23 th 2011 Basnaz sebagai koordinator pengelola zakat
2	Pencatatan Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak dalam Struktur APBN	Akan terlihat realisasi perolehan zakat		Dapat dimasukkan pada postur APBN (masuk dalam lampiran)	UU no. 38 th 1999 UU no. 23 th 2011 Basnaz sebagai koordinator pengelola zakat
3	Zakat Sebagai Pengurang pajak	-Terokomadasi kepentingan umat Islam dalam berpartisipasi dalam pembangunan (pengentasan kemiskinan) -Target DJP terganggu -minat masyarakat meningkat untuk bayar zakat			
4	Pencatatan Zakat Sebagai Pengurang Pajak dalam Struktur APBN	- Fokus pengentasan kemiskinan - Lebih efektif - Dalam jangka panjang pajak meningkat - Sebagai ben marking pengelolaan zakat negara-negara Islam	- Bersifat politis - Sentimen agama - Alot dalam kesepakatan pemerintah dan DPR	Pos sendiri sisi penerimaan negara dari zakat. Pos sendiri pengeluaran zakat	Menambahkan UU Zakat dan Pajak Harus ada lembaga khusus mengelola zakat

BAB VI

KESIMPULAN & REKOMENDASI

Diawali kebijakan pada tahun 1999 berupa penetapan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, Pemerintah mulai menunjukkan keseriusan untuk mengoptimalkan instrument Zakat dalam mensejahterakan masyarakat . Undang-undang tersebut selain menetapkan kewajiban pemerintah memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada muzakki(pemberi Zakat), mustahiq (penerima Zakat), dan amil zakat (pengelola Zakat), juga mengatur hubungan antara Zakat dan Pajak. Untuk melengkapi UU zakat tersebut , dalam kaitannya dengan instrumen Pajak, Pemerintah kemudian melakukan perubahan Undang-Undang no. 7 Tahun 1983 tentang Pajak menjadi UU Nomor 17 Tahun 2000. Poin substantif dari perubahan undang-undang pajak tersebut adalah diperkenalkannya zakat sebagai faktor pengurang penghasilan kena pajak wajib pajak yang beragama Islam (*Tax Deduction*), sebagaimana telah ditetapkan dalam UU nomor 38 tahun 1999.

Keseriusan pemerintah terhadap Zakat, kemudian dilanjutkan dengan amandemen UU Nomor 38 Tahun 1999 menjadi UU No.23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat yang salah satu tujuannya adalah menetapkan Zakat sebagai pengurang pajak langsung (*tax credit*). Walaupun kemudian kebijakan *tax credit* masih tertunda untuk dimasukkan dalam amandemen undang-undang zakat tersebut, hal positif tetap dihasilkan terutama dengan terbentuknya BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) sebagai regulator tunggal pengelolaan zakat yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Kondisi ini menegaskan tentang semakin pentingnya peran pemerintah dalam manajemen pengelolaan zakat secara nasional sehingga secara perlahan dapat disandingkan dengan instrumen pajak

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah (negara) perlu campur tangan dalam pengelolaan zakat. Pertama, zakat bukanlah bentuk *charity* biasa atau bentuk kedermawanan sebagaimana infak, wakaf, dan hibah. Zakat hukumnya wajib (imperatif) sementara *charity* atau donasi hukumnya sunnah. Pemungutan zakat dapat dipaksakan berdasarkan firman Allah dalam surat al-Tawbah (9) ayat 103. Satu-satunya lembaga yang mempunyai otoritas untuk melakukan pemaksaan seperti itu dalam sistem demokrasi adalah negara lewat perangkat pemerintahan, seperti halnya pengumpulan pajak yang telah umum dilakukan .

Kedua, potensi zakat yang dapat dikumpulkan sangat besar sedangkan realisasi yang berhasil dikumpulkan masih sangat jauh dari potensi tersebut. Pada tahun 2011, misalnya, jumlah total zakat yang berhasil terkumpul mencapai Rp.1,8T, naik dari realisasi tahun 2010 sebesar Rp. 1,5T (Baznas 2011) .Tetapi nilai tersebut masih jauh dari potensi total Zakat yang diproyeksikan dalam hasil penelitian *Islamic Development Bank* sebesar Rp 100T (IDB, 2010). Akan lebih minim lagi bila kita bandingkan dengan hasil riset BAZNAS dan FEM IPB (2011) yang menyatakan bahwa potensi total zakat di Indonesia mencapai 3,4 persen dari PDB atau 217 triliun pada tahun 2011 lalu. Potensi yang sangat besar itu akan sangat sulit dicapai dan disalurkan kalau pelaksanaannya dilakukan tanpa melalui peran negara secara optimal.

Sementara itu dari perspektif keuangan negara, ketika ada proses sinergi dan integrasi zakat pada kebijakan (fiskal) pemerintah, maka akan ada sejumlah manfaat yang akan didapat. Yaitu, pertama perluasan basis muzakki dan wajib pajak, serta kedua membantu meringankan beban APBN dalam hal anggaran pengentasan kemiskinan. Pada manfaat pertama, melalui koordinasi yang baik antara otoritas zakat dengan otoritas pajak, maka identifikasi wajib zakat (muzaki) dan wajib pajak akan semakin luas, sehingga diharapkan pendapat pajak dan zakat akan semakin meningkat. Hal ini secara empirik telah dibuktikan oleh Malaysia, di mana pendapatan zakat dan pajak justru semakin meningkat pasca pemberlakuan kebijakan zakat sebagai kredit pajak (Wajdi, 2008) . Tidak ada *trade off* antara penerimaan pajak dengan zakat.

Sedangkan manfaat kedua, keberadaan zakat akan sangat membantu meringankan beban APBN dalam pengentasan kemiskinan. Misalnya dengan anggaran Rp 86 triliun yang dialokasikan oleh pemerintah untuk pengentasan kemiskinan tahun 2011, maka diperkirakan setiap orang miskin akan menerima bantuan rata-rata Rp 2.77 juta pertahun atau Rp 230 ribu/bulan. Jika zakat bisa direalisasikan sebesar Rp 25 triliun, maka akan ada tambahan dana Rp 800 ribu pertahun bagi setiap orang miskin. Sehingga langkah selanjutnya tinggal bagaimana memperkuat koordinasi program pengentasan kemiskinan antara kementerian terkait dengan Baznas dan Lembaga Amil Zakat. Dengan demikian tujuan negara untuk mengentaskan kemiskinan akan dapat terakselerasi dengan baik.

Sehingga isu terbesar disini, dalam kaitan peran pemerintah dalam mengoptimalkan potensi Zakat, adalah bagaimana menentukan hubungan yang optimal antara zakat dan pajak dalam konteks mendesain instrument dan atau insentif fiskal agar wajib pajak tidak menanggung beban ganda, yaitu membayar pajak dan zakat. Pada sisi lain, insentif juga harus didesain sedemikian agar keberadaan zakat adalah bersifat komplement terhadap pajak. Lebih jauh, dalam rangka mendayagunakan potensi dana Zakat sehingga dapat berperan membantu kebijakan pemerintah terutama dalam pengentasan kemiskinan, pemerintah juga perlu mempertimbangkan kemungkinan dimasukkan zakat sebagai instrumen fiskal dalam APBN.

Dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut, maka studi ini dibuat sebagai tahapan awal untuk dapat membicarakan kerangka pengembangan studi selanjutnya. Ada dua hal yang dilakukan dalam studi tahap awal ini yaitu pertama, memproyeksi pendapatan zakat penghasilan rumah tangga, dan kedua mengidentifikasi tahapan dan kemungkinan zakat sebagai instrumen keuangan publik sehingga dapat bersanding dengan instrumen pajak, serta bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya. Diharapkan ada masukan terutama bagi otoritas fiskal ke depannya untuk merancang kelanjutan studi dan formulasi kebijakan yang lebih tajam dalam kaitannya dengan relasi zakat dan pajak.

Penghitungan potensi zakat penghasilan rumah tangga yang dilakukan, belum memperhitungkan nilai simpanan yang berupa emas, perak, uang, serta surat berharga lainnya. Penghitungan potensi juga terbatas pada lingkup rumah tangga/perorangan belum memperhitungkan potensi zakat badan usaha, dan zakat lainnya. Sumber data yang digunakan dalam estimasi pendapatan rumah tangga adalah data Susenas tahun 2009 dikombinasikan dengan data Sensus Penduduk tahun 2010 yang didalamnya terdapat identitas agama. Penghitungan dilakukan pada tingkat provinsi pada 33 provinsi di Indonesia

Dari hasil analisis diperoleh estimasi potensi zakat penghasilan rumah tangga di Indonesia yang mencapai sebesar Rp. 15,97 triliun. Nilai tersebut merupakan akumulasi dari 8,85 juta rumah tangga yang tergolong sebagai Muzaki (pembayar zakat) yang tersebar di seluruh Indonesia. Dari total rumah tangga Indonesia sebesar 51,12 juta rumah tangga, sebesar 42,27 juta rumah tangga tergolong mustahik (golongan penerima zakat). Sehingga secara nasional, dari potensi zakat rumah tangga

dibagi jumlah rumah tangga yang tergolong mustahik diperoleh nilai rata-rata zakat yang diterima rumah tangga mustahik sebesar Rp. 31,5 ribu per bulan.

Sementara itu ada beberapa kemungkinan pengelolaan zakat terkait instrumen fiskal yang dapat diberlakukan di Indonesia, walaupun belum ada *bench marking* pengelolaan zakat di negara Islam yang dapat dijadikan acuan pencatatan zakat sebagai instrumen fiskal maupun masuk sebagai salah satu sumber penerimaan negara. Dalam jangka pendek pencatatan dalam struktur APBN melalui mekanisme *tax deduction* yang kemudian ditingkatkan menjadi *tax credit* adalah yang paling realistis untuk diwujudkan sebelum menjadi sebuah instrumen penerimaan negara. Di bawah ini matriks rangkuman mekanisme yang dapat diajukan apabila instrumen zakat masuk dalam pencatatan dalam struktur APBN

Dalam penelitian ini, penghitungan secara riil tentang bagaimana dampak zakat terhadap pajak dalam mekanisme *tax deduction* maupun ketika *tax credit* belum dapat dilakukan. Kesulitan mengakses data Wajib Pajak dari DJP adalah kendala terbesar. Padahal jika dapat dilakukan, maka hasil objektif akan dapat diketahui untuk melihat bagaimana dampak ketika zakat menjadi instrumen fiskal yang menjadi pengurang pajak terhadap penerimaan pemerintah secara keseluruhan. Catatan lainnya adalah analisis empiris zakat dalam penelitian ini hanya dilakukan dari sisi penerimaan, belum dari sisi pengeluaran. Padahal sisi pengeluaran zakat yang diklaim sangat fokus pada pengentasan kemiskinan adalah sebuah keuntungan yang sangat nyata bagi pemerintah ketika dapat menjadi sebuah instrumen fiskal nantinya.

Karena itu sebagai rekomendasi penelitian berikutnya, maka ada dua hal yang dapat dilakukan. Pertama melakukan simulasi dan analisis secara objektif dampak pendapatan zakat terhadap penerimaan pajak. Dan yang kedua melakukan analisis dan pembuktian empiris terhadap peran zakat untuk pengentasan kemiskinan dan apa yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengoptimalkan instrumen zakat tersebut.