

PERAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT UMAT ISLAM DI INDONESIA

OLEH :
CHUSAINUL ADIB, S.H.I.
NPM.A2021141009

ABSTRAK

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang pelaksanaannya didasarkan pada syariat / hukum Islam. Selain sebagai ibadah ritual, zakat juga merupakan ibadah sosial dan memiliki dimensi politik dikaitkan dengan keterlibatan negara dalam pengelolaannya. Pengelolaan zakat telah mengarah pada struktur yang formal, kolektif, terorganisir dan permanen sejak masa Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam*. Seiring perkembangan wilayah kekuasaan Islam, tingkat perekonomian yang semakin maju dan struktur pemerintahan yang semakin kompleks, kebijakan pengelolaan zakat berubah secara dinamis sesuai perubahan zaman. Bentuk pengelolaan zakat dan keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat pun bermacam-macam.

Pengelolaan zakat di Indonesia juga mengalami perkembangan yang sedemikian rupa. Sebagai negara yang memiliki populasi penduduk Muslim terbesar di dunia, persoalan zakat pun menjadi tak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Negara Indonesia bukanlah negara agama / negara Islam, di mana syariat agama Islam dijadikan sebagai landasan konstitusi negara, melainkan negara demokrasi yang menjadikan nilai-nilai keagamaan sebagai landasan konstitusi. Di negara-negara yang menjadikan agama Islam sebagai landasan konstitusi negara, pelaksanaan zakat adalah suatu kewajiban. Ada pemaksaan dari negara kepada warga negara untuk membayar zakat dan terdapat sanksi atas kelalaian pembayaran zakat. Di negara-negara ini, zakat dimasukkan dalam sistem keuangan negara, bahkan bisa dikatakan sebagai pajak wajib umat Islam karena negara tersebut tidak membebaskan pajak kepada pemeluk agama Islam kecuali zakat.

Dalam penulisan makalah ini, penulis memfokuskan permasalahan pada rumusan masalah : “Apa peran negara dalam pengelolaan zakat umat Islam di Indonesia?”. Berdasarkan hasil pembahasan, penulis menyimpulkan bahwa Negara tidak memaksa terhadap warga negara Indonesia dalam membayar zakat karena pembayaran zakat di Indonesia adalah bersifat sukarela. Namun, negara berperan dalam hal pengelolaan zakat karena berhubungan dengan kepentingan umum di mana dana zakat dari umat Islam dikumpulkan dan dikelola dan agar tujuan dari pengelolaan tersebut tercapai dan tidak ada hak umat Islam yang dilanggar. Dalam hal pengelolaan zakat umat Islam di Indonesia, negara berperan sebagai regulator, pengelola dan pengawas.

Kata kunci : Peran negara, pengelolaan zakat

ABSTRACT

Zakat is one of the pillars of Islam that its implementation is based on sharia / Islamic law. Aside from being a ritual worship, zakat is also a social worship and has a political dimension linked to the involvement of the state in its management. Zakat management has led to a formal, collective, organized and permanent structure since the time of Prophet Muhammad *peace be upon him*. As the development of Islamic territory, the increasingly advanced level of the economy and the increasingly complex government structure, zakat management policies changed dynamically according to the changing times. Forms of zakat management and state involvement in the management of zakat also vary.

The management of zakat in Indonesia has also developed in such a way. As a country that has the largest Muslim population in the world, the issue of zakat became inseparable from the social life of Indonesian society. The State of Indonesia is not a state of religion / Islamic state, where Islamic Shari'a is used as the foundation of the constitution of the state, but a democracy that makes religious values the foundation of the constitution. In countries which make Islam the foundation of the state constitution, the implementation of zakat is an obligation. There is coercion from the state to the citizens to pay zakat and there are sanctions for the negligence of zakat payment. In these countries, zakat is incorporated into the state's financial system, it can even be regarded as a compulsory tax for Muslims because it does not impose tax on Muslims except zakat.

In writing this paper, the authors focus the problem on : "What is the role of the state in the management of Muslims' zakat in Indonesia?". Based on the results of the discussion, the authors conclude that the state does not force against the citizens of Indonesia in paying zakat because the payment of zakat in Indonesia is voluntary. However, the state plays a role in the management of zakat because it deals with the public interest in which zakat funds from Muslims are collected and managed and for the purpose of the management is achieved and no rights of Muslims are violated. In terms of Islamic zakat management in Indonesia, the state acts as regulator, manager and supervisor.

Keywords: Role of state, Management of zakat

I. PENDAHULUAN

Negara Indonesia, meskipun bukan negara Islam, namun memiliki jumlah penduduk yang beragama Islam terbesar di dunia. 87,21 % atau sekitar 207.176.162 jiwa penduduk Indonesia adalah pemeluk agama Islam¹. Dalam agama Islam, terdapat kewajiban-kewajiban (*taklif*) yang dibebankan kepada pemeluknya sebagai bentuk ketaatan pemeluknya dan penghambaan kepada Tuhannya. Kewajiban-kewajiban tersebut termuat dalam rukun Islam yang berjumlah lima, yaitu : membaca dua kalimat syahadat, mendirikan shalat, membayar zakat, melaksanakan ibadah puasa dan melaksanakan ibadah haji ke *Baitullah*².

Dari beberapa rukun Islam tersebut, perintah untuk mendirikan shalat dan membayar zakat tampaknya lebih ditekankan oleh agama Islam, karena kedua rukun tersebut merupakan pondasi keimanan seorang Muslim. Dalam al-Quran; kitab suci umat Islam; perintah untuk mendirikan shalat selalu diiringi dengan perintah membayar zakat³.

Sebagai pranata sosial-ekonomi yang lahir pada abad ke-7 M, zakat adalah sistem fiskal pertama di dunia yang memiliki kelengkapan aturan yang luar biasa, mulai dari subyek pembayar zakat, obyek harta zakat (*mal al-zakat*) beserta tarifnya masing-masing (*miqdar al-zakat*), batas kepemilikan harta minimal tidak terkena zakat (*nishab*), masa kepemilikan harta (*haul*), hingga alokasi distribusi penerima dana zakat (*mustahiq*). Jika diterapkan secara sistemik dalam perekonomian, khususnya perekonomian berbasis aturan dan semangat Islam yang komprehensif, zakat juga akan

¹ Kementerian Agama Dalam Angka, tahun 2014 pada data.kemenag.go.id, diakses pada 26 November 2016, pukul 20:38

² Lihat Muhammad ibn Isma'il al-Bukhari, *Shahih al-Bukhari*, 1998, Saudi Arabia : Bait al-Afkar ad-Dauliyyah. hlm. 25; Muslim bin Hajjaj an-Naisaburi, *Shahih Muslim*, 1998, Saudi Arabia : Bait al-Afkar ad-Dauliyyah. hlm. 46

³ Menurut Yusuf al-Qaradlawi, dalam al-Quran kata zakat disebut sebanyak 30 kali. 27 kali diantaranya beriringan dengan shalat dalam satu ayat dan pada satu tempat kata zakat disebutkan dalam satu konteks dengan shalat meskipun tidak disebutkan dalam satu ayat, yaitu pada surat al-Mu'minun (23) : 1-4. Yusuf al-Qaradlawi, *Fiqh az-Zakah*, cet. II, 1973, Beirut : Muassasah ar-Risalah. hlm. 42

memiliki berbagai karakteristik dan implikasi ekonomi yang penting dan signifikan, yang membuatnya diinginkan secara sosial⁴.

Namun demikian, aspek pengelolaan atau administrasi zakat tidak banyak mendapat pengaturan dalam syariat Islam. Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam* tercatat mengelola dan meregulasi zakat secara langsung dan memperlakukannya sebagai bagian dari keuangan negara. Namun, contoh itu terjadi dalam kondisi struktur negara yang masih sederhana, tingkat perekonomian yang rendah dan luas kekuasaan wilayah negara yang terbatas.

Seiring meningkatnya populasi masyarakat Muslim dan perluasan wilayah negara Islam, Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam* kemudian mengangkat sejumlah besar petugas zakat. Dapat dikatakan bahwa Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam* telah menutup seluruh wilayah jazirah Arab dengan petugas zakatnya. Hal ini kemudian menjadi landasan secara umum bahwa sejak masa Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam* masalah zakat adalah urusan dan tugas pemerintah⁵.

Namun yang lebih jelas terlihat adalah diangkatnya para petugas khusus zakat oleh Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam* ini, menandai era baru di mana zakat kini tidak hanya dikelola secara personal oleh Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam*, namun juga dikelola secara kolektif oleh petugas profesional yang mendapat bagian dari zakat terhimpun di bawah alokasi *'amilin*. Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam* sebagai pengelola zakat tidak menerima bagian dari zakat, begitu pun keluarga dan kerabatnya semasa Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam* masih hidup. Dengan demikian, telah terjadi transformasi pengelolaan zakat yang mengarah pada struktur yang formal, kolektif, terorganisir dan permanen sejak masa Nabi Muhammad *shallallahu 'alaihi wa sallam*⁶.

Sejarah Islam mencatat, seiring perkembangan wilayah kekuasaan, tingkat perekonomian yang semakin maju dan struktur pemerintahan yang semakin kompleks,

⁴ Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*, 2015, Jakarta : Kencana. hlm. 7

⁵ *Ibid*, hlm. 134

⁶ *Ibid*, hlm 134

kebijakan pengelolaan zakat berubah secara dinamis sesuai perubahan zaman, yang terlihat mengikuti kaidah *tasharruf al-imam 'ala ar-ra'iyah manuth bi al-mashlahah* (kebijakan pemerintah terkait dengan rakyat terikat dengan kemaslahatan umum)⁷.

Karena itu, sejak awal Islam, pengelolaan zakat telah menjadi ruang ijtihad yang luas berbasis *mashlahah*. Perubahan politik dan komitmen keagamaan penguasa memberi dampak besar terhadap dinamika pengelolaan zakat oleh negara dan menimbulkan diskursus yang tajam di antara para *fuqoha'* yang terekam dalam kajian fiqh klasik. Di era modern kini ketika sebagian besar negara Muslim atau negara dengan penduduk mayoritas Muslim adalah sekuler, kajian fiqh kontemporer tidak cukup memberikan perhatian pada isu ini.

Secara umum, kini terdapat lima bentuk pengelolaan zakat di masyarakat Muslim kontemporer, yaitu *pertama*, sistem pengumpulan zakat secara wajib oleh negara; *kedua*, pengumpulan zakat secara wajib, namun dilakukan oleh masyarakat atau swasta; *ketiga*, pengumpulan zakat secara sukarela oleh negara; *keempat*, pengumpulan zakat secara sukarela oleh swasta; dan *kelima*, pengumpulan zakat secara sukarela di tingkatan individual tanpa pengelolaan secara kolektif sama sekali⁸.

Sebagai negara yang memiliki populasi penduduk Muslim terbesar di dunia, persoalan zakat pun menjadi tak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Besarnya penduduk Muslim Indonesia berbanding lurus dengan besarnya potensi zakat di negara ini. Potensi zakat di Indonesia yang mencapai 217 triliun rupiah⁹ merupakan jumlah yang sangat besar yang dapat menjadi solusi finansial dalam mengatasi permasalahan kemiskinan dan ketimpangan di Indonesia. Penelitian Beik (2012) secara empiris membuktikan bahwa zakat mampu mengurangi jumlah keluarga miskin, kesenjangan pendapatan dan tingkat keparahan kemiskinan pada keluarga

⁷ Kaidah ini seperti yang ditulis oleh as-Suyuthi, ditetapkan oleh Imam as-Syafi'i, di mana pemerintah sebagai pemimpin umat diposisikan seperti wali bagi anak-anak yatim. Lihat Abdurrahman ibn Abi Bakar as-Suyuthi, *al-Asybah wa an-Nazhair fi al-Furu'*, 1965, Surabaya : al-Hidayah. hlm. 83

⁸ Amelia Fauzia, *Faith and The State : a History of Islamic Philanthropy in Indonesia*, 2013, Leiden : Brill Academic Publishers. hlm. 175

⁹ Nikmatuniayah, Marliyati, *Akuntabilitas Laporan Keuangan Lembaga Amil Zakat di Kota Semarang*, dalam Jurnal Mimbar Vol. 31 No. 2, Desember, 2015. hlm 486

miskin. Ini menunjukkan bahwa zakat memiliki potensi yang besar sebagai instrumen untuk mereduksi kemiskinan dan pengangguran¹⁰.

Di negara-negara yang menjadikan agama Islam sebagai landasan konstitusi negara, pelaksanaan zakat adalah suatu kewajiban. Ada pemaksaan dari negara kepada warga negara untuk membayar zakat dan terdapat sanksi atas kelalaian pembayaran zakat. Di negara-negara ini, zakat dimasukkan dalam sistem keuangan negara, bahkan bisa dikatakan sebagai pajak wajib umat Islam karena negara tersebut tidak membebankan pajak kepada pemeluk agama Islam kecuali zakat. Negara Indonesia bukanlah negara agama / negara Islam, di mana syariat agama Islam dijadikan sebagai landasan konstitusi negara, melainkan negara demokrasi yang menjadikan nilai-nilai keagamaan sebagai landasan konstitusi.

II. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang masalah di atas, penulis dalam penulisan makalah ini memfokuskan permasalahan pada rumusan masalah : “Apa peran negara dalam pengelolaan zakat umat Islam di Indonesia?”

III. PEMBAHASAN

A. Definisi Zakat

Zakat secara etimologi berasal dari kata *الزكاة* yang memiliki akar kata yang mengacu pada makna *النمو* (*al-numuw*) dan *الزيادة* (*al-ziyadah*) yang artinya tumbuh dan berkembang. Kadang-kadang dipakaikan dengan makna *الطهارة* (*al-thaharah*) yang artinya suci dan *البركة* (*al-barakah*) yang artinya berkah atau tambahnya kebaikan¹¹.

¹⁰ Yayan Rukmana, dkk, Mendudukkan Transformasi Arah Lembaga Amil Zakat (LAZ), dalam *Iqtishodia, Jurnal Ekonomi Islam Republika, Harian Republika, 24 Juli 2014, hlm. 23*

¹¹ Lihat Al-Qaradlawi, Yusuf, *Fiqh az-Zakah*, cet. II, 1973, Beirut : Muassasah ar-Risalah. hlm. 37, lihat juga Wahbah al-Zuhaili, *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh*, juz 2, 1989, Beirut : Dar al-Fikr. hlm 729, lihat juga Abdurrahman al-Jazairi, *Kitab al-Fiqh ala al-Madzahib al-Arba'ah*, juz 1, 2003, Beirut : Dar al-Kutub al-Ilmiyyah. hlm. 536

Zakat mengandung pengertian tumbuh dan berkembang karena dengan zakat diharapkan harta seseorang terus tumbuh dan bertambah, baik dalam bentuk nyata di dunia maupun di akhirat¹². Zakat juga dikenakan pada harta yang berpotensi untuk dikembangkan. Zakat dalam pengertian suci adalah membersihkan diri, jiwa dan harta. Seseorang yang mengeluarkan zakat berarti dia telah membersihkan diri dan jiwanya dari penyakit kikir, membersihkan hartanya dari hak orang lain. Sementara itu, zakat dalam pengertian berkah adalah sisa harta yang sudah dikeluarkan zakatnya secara kualitatif akan mendapatkan berkah dan akan berkembang walaupun secara kuantitatif jumlahnya berkurang¹³.

Secara terminologi, zakat adalah mengeluarkan bagian tertentu dari harta tertentu yang telah sampai nishabnya untuk orang-orang yang berhak menerimanya. Zakat juga berarti pemindahan kepemilikan harta tertentu untuk orang yang berhak menerimanya dengan syarat-syarat tertentu¹⁴.

Zakat terbagi menjadi dua, yaitu *pertama*, zakat yang berhubungan dengan badan yakni zakat fithrah dan *kedua*, zakat yang berhubungan dengan harta yakni zakat maal¹⁵. Zakat fithrah adalah zakat yang dikeluarkan setiap Muslim yang menemui sebagian atau keseluruhan bulan Ramadhan dan bulan Syawal¹⁶. Zakat tersebut baik dikeluarkan oleh dirinya sendiri atau dikeluarkan oleh orang lain yang menanggung nafkahnya, berupa satu *sha'* ($\pm 2,5$ kg) makanan pokok yang dikeluarkan pada malam hari raya '*Idul Fithri* sampai sebelum pelaksanaan shalat '*Idul Fithri*. Tujuan dari zakat fithrah adalah berbagi kebahagiaan dengan orang-orang yang kurang mampu pada hari yang bahagia, yaitu hari raya '*Idul Fithri* yaitu dengan memenuhi kebutuhan pokok mereka yaitu dengan makanan. Zakat maal adalah zakat yang dikeluarkan dari obyek

¹² Akhmad Mujahidin, *Ekonomi Islam : Sejarah, Konsep, Instrumen, Negara dan Pasar*, cet. II, 2013, Jakarta : Raja Grafindo Persada. hlm. 67

¹³ Rozalinda, *Ekonomi Islam; Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*, 2014, Jakarta : Rajawali Press. hlm. 247

¹⁴ Wahbah al-Zuhaili, *op.cit*, hlm. 730, Abdurrahman al-Jazairi, *op.cit*.

¹⁵ Taqiyuddin Abu Bakar bin Muhammad Al-Husaini, *Kifayatul Akhyar*, Juz 1, tt, Surabaya : Dar al-Abidin. hlm. 166

¹⁶ *Ibid*

harta tertentu yang mempunyai potensi untuk berkembang yang telah memenuhi syarat untuk dikeluarkan zakatnya berupa *nishob* dan *haul*.

Baik zakat fithrah maupun zakat maal, hukumnya adalah wajib bagi orang-orang tertentu yang memenuhi syarat wajib dan didistribusikan kepada orang-orang tertentu yang masuk dalam delapan golongan yang ditetapkan dalam al-Quran. Bedanya, zakat fithrah dilaksanakan secara serentak, yaitu pada malam hari raya dan digunakan untuk kepentingan konsumtif orang-orang yang masuk dalam delapan golongan tersebut pada hari raya, sedangkan zakat maal waktunya disesuaikan dengan periode pembayaran masing-masing harta obyek zakat (*haul*) dan bisa didayagunakan untuk kepentingan produktif.

Selain zakat, dalam Islam juga terdapat amal karitas yang berupa pemindahan kepemilikan harta dari orang yang mampu kepada orang yang membutuhkan dengan tujuan mendekatkan diri kepada Allah, yaitu *shadaqah* (sedekah) dan *infaq*. *Shadaqah* berasal dari kata صدق (*shadaqa*) yang artinya benar. *Shadaqah* berarti membenaran atau pembuktian dari keimanan hamba kepada Allah dan Rasul-Nya yang diwujudkan dalam bentuk pengorbanan materi¹⁷. Makna *shadaqah* atau sedekah di sini adalah pemberian sesuatu kepada orang yang membutuhkan tanpa disertai imbalan. Al-Jurjani di dalam kitab at-Ta'rifat mengartikan *shadaqah* dengan segala pemberian yang dengannya kita mengharap pahala dari Allah¹⁸.

Sedekah seperti ini hukumnya adalah sunnah, yaitu amal ibadah yang jika dilaksanakan akan berimplikasi pada pemberian pahala dan jika ditinggalkan tidak berimplikasi apa-apa. Ulama memberikan istilah sedekah yang hukumnya sunnah dengan *shadaqah tathawwu' / nafilah* untuk membedakannya dengan zakat yang hukumnya wajib yang juga sering disebut dengan *shadaqah mafrudhoh* (sedekah yang diwajibkan).

Di dalam al-Quran, zakat sering disebut dengan *shadaqah*, seperti pada surat at-Taubah (9) : 60, di mana pada ayat tersebut redaksi yang disebutkan adalah الصدقات (*ash-shadaqaat*), namun yang dimaksud adalah zakat. Kata الصدقات (*ash-shadaqaat*)

¹⁷ Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, 2011, Jakarta : Rajawali Press. hlm. 84

¹⁸ Ali bin Muhammad al-Jurjani, *al-Ta'rifat*, 1985, Beirut : Maktabah Lubnan. hlm. 138

tersebut diartikan zakat karena pada akhir ayat terdapat ungkapan *فريضة من الله* (*fariidhatan minallahi*) yang artinya “sebagai ketetapan (kewajiban) dari Allah”. Ungkapan ini merupakan *qarinah* / tanda yang menunjukkan bahwa yang dimaksud dengan kata *الصدقات* (*ash-shadaqaat*) pada ayat tersebut adalah sedekah yang diwajibkan yaitu zakat, bukan sedekah yang lain¹⁹.

Sedekah sama pengertiannya dengan infaq, yaitu mengeluarkan sesuatu untuk kepentingan sesuatu. Sedekah bisa berupa materi dan non materi, yakni setiap kebajikan bisa diartikan sebagai sedekah. Berdzikir, memberikan nafkah kepada keluarga, mencegah diri dari perbuatan maksiat, tersenyum kepada saudara sesama Muslim adalah sedekah. Al-Jurjani mengartikan infaq sebagai penggunaan harta untuk kepentingan sesuatu²⁰. Berbeda dengan sedekah, infaq hanya berkaitan dengan materi.

Zakat, sedekah dan infaq adalah sama-sama pengalihan harta dari orang yang mampu kepada orang yang membutuhkan tanpa adanya imbalan, semata-mata hanya mengharap pahala dari Allah. Bedanya, zakat hukumnya wajib dan dilaksanakan dengan cara-cara tertentu, yaitu oleh orang-orang tertentu, diambil dari harta yang tertentu dengan syarat tertentu, dengan jumlah pembayaran tertentu, dibayarkan pada periode tertentu dan didistribusikan pada orang-orang tertentu yang berhak menerimanya.

Sedekah dan infaq hukumnya sunnah dan tidak dilaksanakan dengan cara-cara tertentu seperti zakat. Jika zakat ada *nishabnya*, sedekah dan infaq tidak mengenal *nishab*. Sedekah dan infaq dikeluarkan oleh setiap orang yang beriman yang berpenghasilan tinggi maupun rendah, apakah dia dalam kondisi lapang maupun sempit²¹. Jika zakat harus diberikan kepada orang-orang tertentu (*mustahiq*), maka sedekah dan infaq boleh diberikan kepada siapa saja, misalnya kepada orang tua, anak yatim dan sebagainya. Infaq diberikan berupa materi, sedangkan sedekah bisa diberikan berupa materi maupun non materi.

¹⁹ Gusfahmi, *op.cit*, hlm. 87-88

²⁰ Ali bin Muhammad al-Jurjani, *op.cit*, hlm. 40

²¹ QS. Ali Imron (3) : 134. Artinya : “(yaitu) orang-orang yang menafkahkan (hartanya), baik di waktu lapang maupun sempit, dan orang-orang yang menahan amarahnya dan memaafkan (kesalahan) orang. Allah menyukai orang-orang yang berbuat kebajikan”.

B. Dasar Hukum Zakat

Zakat sebagai salah satu rukun Islam secara tegas diperintahkan oleh Allah sebagai pemegang otoritas syariat melalui firman-firman-Nya dalam kitab suci al-Quran. Banyak sekali firman-firman Allah dalam kitab suci al-Quran yang berisi perintah untuk membayar zakat dan perintah ini disejajarkan dengan perintah untuk mendirikan shalat. Menurut Yusuf al-Qaradlawi, dalam al-Quran kata zakat disebut sebanyak 30 kali. 27 kali diantaranya beriringan dengan shalat dalam satu ayat dan pada satu tempat kata zakat disebutkan dalam satu konteks dengan shalat meskipun tidak disebutkan dalam satu ayat, yaitu pada surat al-Mu'minun (23) : 1-4²².

Di antara redaksi perintah Allah tentang zakat adalah pada surat al-Baqarah (2) : 43 :

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ ٤٣

Artinya : “Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku’lah beserta orang-orang yang ruku’” (QS al-Baqarah (2) : 43)

Hukum asal dari perintah adalah wajib. Karena zakat diperintahkan oleh Allah melalui firman-Nya dalam kitab suci al-Quran, maka zakat adalah sebuah kewajiban. Setiap perkara yang wajib akan berimplikasi pada pemberian pahala bagi yang melaksanakannya dan penanggungan dosa dan sanksi siksa akhirat bagi yang meninggalkannya.

Zakat juga diperintahkan untuk dikelola secara kolektif, berdasarkan firman Allah dalam surat at-Taubah (9) ayat 103 :

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ١٠٣

Artinya : “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui” (QS at-Taubah (9) :103)

²² Yusuf al-Qaradlawi, loc.cit.

Zakat memang harus dikelola secara kolektif melalui amil. Jika zakat tidak dikelola melalui amil, maka urgensi manfaatnya akan dirasa kurang dan kecenderungannya akan habis untuk sesaat, yakni hal-hal yang bersifat konsumtif, sehingga dana zakat tidak bisa untuk membantu pemberdayaan bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi.

Terdapat rasionalisasi yang kuat untuk pengelolaan zakat secara kolektif melalui amil, bukan secara individual, yaitu²³, *pertama*, amil berfungsi sebagai lembaga intermediasi antara pembayar (*muzakki*) dan penerima zakat (*mustahiq*). *Kedua*, amil mendorong *muzakki* untuk menunaikan kewajibannya sekaligus membantu menghitung jumlah kewajiban zakatnya. *Ketiga*, amil mampu mengidentifikasi dan mengklasifikasi *mustahiq* secara obyektif dan akurat agar penyaluran dan pendayagunaan zakat direalisasikan secara baik dan efektif. *Keempat*, amil dibutuhkan agar *muzakki* tak merasa masih memiliki zakatnya, sehingga ketika *muzakki* merangkap menjadi amil, mereka cenderung merasa sebagai pemilik dana zakat dan menempatkan *mustahiq* sebagai peminta dana zakat. *Kelima*, fakta bahwa al-Quran surat at-Taubah (9) : 60 menyebutkan bahwa adanya bagian amil dalam penerima dana zakat menunjukkan bahwa zakat memang seharusnya dikelola oleh lembaga atau institusi khusus yang profesional.

Para *fuqoha'* secara umum bersepakat bahwa penguasa wajib mengangkat dan mengirim petugas untuk memungut zakat. Karena di masyarakat terdapat orang yang memiliki harta, namun tidak mengetahui kewajiban zakat atau sudah mengetahui kewajiban zakat, namun memiliki sifat kikir, maka wajib adanya para pemungut zakat. Disebutkannya bahwa orang yang bertugas dalam urusan zakat dengan istilah '*amilin 'alaiha*' dalam al-Quran surat at-Taubah (9) : 60 menunjukkan bahwa zakat wajib dikelola dengan sebaik-baiknya.

Jumhur ulama sepakat bahwa perintah *خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ* (*khudz min amwalihim* / ambillah (zakat) dari sebagian harta mereka) dalam al-Quran surat at-Taubah (9) : 103 ditujukan kepada Nabi Muhammad dan kepada setiap orang yang mengurus urusan kaum Muslimin sesudahnya. Kasus perang *riddah* meluruskan kesalahan penafsiran

²³ Lihat Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, 1988, Jakarta : UI Press. hlm. 52

terhadap al-Quran surat at-Taubah (9) : 103 bahwa pengumpulan zakat hanyalah kewenangan personal Nabi.

Perintah *خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ* (*khudz min amwalihim* / ambillah (zakat) dari sebagian harta mereka) dalam al-Quran surat at-Taubah (9) : 103 turun dalam konteks diterimanya taubat para sahabat yang tidak ikut dalam perang Tabuk bersama Nabi Muhammad. Ketidakikutsertaan mereka dalam perang Tabuk disebabkan oleh cintanya mereka pada harta benda yang mereka miliki. Setelah Allah menerima taubat mereka, mereka kemudian membawa harta bendanya kepada Nabi dan berkata, “Wahai Rasulullah, ini harta benda kami. Tolong wakili kami menyedekahkannya dan mintalah ampunan untuk kami.” Nabi Menjawab, “Aku tidak diperintahkan mengambil sedikit pun harta kalian.” Maka turunlah al-Quran surat at-Taubah (9) : 103²⁴ :

*خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ
وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ١٠٣*

Artinya : “ Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui” (QS at-Taubah (9) :103)

Setelah Nabi wafat, sebagian kabilah Arab Badui menganggap tidak ada lagi pembayaran zakat karena tidak ada lagi balasan kepada mereka berupa doa Nabi yang membersihkan dan menyucikan mereka. Kebijakan *khalifah* Abu Bakar memerangi mereka yang menolak membayar zakat binatang ternak, menjaga karakter politik zakat, yaitu zakat harus diserahkan kepada negara untuk dikelola.

Jumhur ulama sepakat bahwa pengelolaan zakat *al-amwal al-zhahirah* merupakan kewenangan penuh penguasa di mana penguasa berhak memungutnya. Namun, untuk pengelolaan zakat *al-amwal al-bathinah* terdapat perbedaan pendapat. Madzhab Hanafi dan Syafi’i memandang bahwa pengelolaan zakat *al-amwal al-*

²⁴ Lihat Muhammad Nawawai bin Umar al-Jawi, *Marah Labid; al-Tafsir al-Nawawi*, juz 1, tt, Surabaya : Al-Hidayah. hlm. 353

bathinah diserahkan kepada pemiliknya. Madzhab Maliki menyatakan bahwa orang harus menyerahkan seluruh zakatnya baik yang *zhahir* maupun yang *bathin*, kepada penguasa sekalipun mereka *zhalim*, sepanjang mereka berlaku amanah dalam mengelola zakat. Adapun Madzhab Hanbali berpendapat menyerahkan zakat kepada penguasa adalah tidak wajib, namun diperbolehkan, baik penguasa itu adil maupun *zhalim*. Baik harta *zhahir* maupun *bathin*.

Al-Qaradlawi memilih dan menguatkan dua pendapat tentang pengelolaan zakat dalam fiqh Islam. *Pertama*, pengelolaan zakat merupakan bagian dari otoritas pemerintahan Muslim, di mana pemerintah berhak mengumpulkan zakat dari seluruh jenis harta, baik yang *zhahir* maupun *bathin*, terutama jika penguasa mengetahui bahwa rakyatnya melalaikan kewajiban zakat. *Kedua*, kegagalan pemerintah mengelola zakat dengan membiarkan dan tidak memungut zakat dari masyarakat tidak menghapus tanggung jawab individu dari pembayaran zakat, di mana *muzakki* tetap harus menilai zakat yang harus dibayarnya dan menyalurkannya sendiri kepada *mustahiq*²⁵.

Ketika menetapkan kewenangan pemerintah dan bahkan menjadikannya keharusan untuk mengelola zakat sesuai ketentuan *syariah*, al-Qaradlawi memberikan kualifikasi bahwa hendaklah pemerintah memberikan kepercayaan kepada pemilik harta untuk membagikan sendiri sepertiga atau seperempat dari kewajiban zakatnya sesuai dengan sunnah Nabi. Lebih jauh lagi, al-Qaradlawi juga mempersyaratkan bahwa otoritas memungut zakat ini hanya berlaku untuk pemerintahan Islam di mana Islam ditetapkan sebagai dasar hukum pemerintahan dan kehidupan bernegara, termasuk politik, ekonomi, sosial dan budaya. Pemerintahan sekuler yang mendasarkan diri pada ideologi non Islam tidak berhak dan dilarang memungut zakat²⁶.

Namun, informasi Abu Ubaid menegaskan bahwa wacana pengelolaan zakat oleh penguasa ini tidak lepas dari perbedaan dan penuh dengan dinamika. Diskursus fiqh tentang menyerahkan zakat kepada penguasa pertama kali terjadi pascaterbunuhnya *khalifah* Utsman bin Affan. Dinamika wacana penyerahan zakat kepada negara ini sangat terlihat dalam sikap Ibnu Umar. Pada awalnya Ibnu Umar sangat tegas

²⁵ Yusuf Wibisono, *op.cit*, hlm. 144

²⁶ *Ibid*, hlm. 144

menyatakan bahwa zakat wajib diserahkan kepada penguasa sekalipun mereka tidak lagi memiliki komitmen keagamaan. Sepanjang para penguasa itu Muslim (masih menunaikan shalat), maka masyarakat wajib menyerahkan zakat kepada mereka. Namun, setelah mengikuti dinamika yang ada di masyarakat, Ibnu Umar akhirnya mengubah pendapatnya dengan tidak mewajibkan lagi masyarakat ke penguasa tetapi mendistribusikannya secara langsung kepada mereka yang berhak (*mustahiq*).

Hal ini secara jelas mengindikasikan bahwa ketika para ulama menegaskan kewajiban menyerahkan zakat ke penguasa, mereka mengasumsikan bahwa pemerintah berkarakter Islam. Ketika komitmen keagamaan penguasa mengalami degradasi secara signifikan, maka mereka tidak lagi mewajibkan dimensi politik zakat, tetapi tetap menjalankan dimensi ritualnya, yaitu mendistribusikan zakat secara langsung kepada *mustahiq*. Dinamika fiqh ini mengaskan bahwa karakter zakat sebagai institusi keuangan publik yang bersifat khusus, yaitu bahwa zakat harus didistribusikan kepada publik, baik melalui pemerintah ataupun tidak. Aspek distributif zakat jauh lebih penting daripada aspek pengumpulannya²⁷.

Dengan kata lain, pengelolaan zakat oleh negara bukanlah tujuan melainkan hanya sarana. Tujuan utama pengelolaan zakat yaitu tersampainya zakat kepada *mustahiq* secara tepat sasaran dan dengan kemanfaatan yang lebih optimal. Kesimpulan ini selaras dengan kaidah fiqh kontemporer *al-ibrah bi maqashid al-syariah* (*ibrah* harus mengacu pada tujuan syariat). Kesimpulan ini, bahwa pengelolaan zakat oleh negara hanyalah instrumen dan bukan tujuan, akan melindungi *mashlahah* dengan mendorong lahirnya kebijakan berorientasi syariah yang berfokus pada kemanfaatan dan menjauhkan dari kerusakan²⁸.

C. Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat Umat Islam di Indonesia

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang landasannya adalah syariat / hukum Islam. Kedudukan hukum Islam dalam negara Republik Indonesia secara

²⁷ *Ibid*, hlm. 145. Lihat juga Ugi Suharto, *Keuangan Publik Islam : Reinterpretasi Zakat dan Pajak*, 2004, Yogyakarta : Sekolah Tinggi Ilmu Syariah Yogyakarta. hlm. 199-200

²⁸ *Ibid*, hlm. 145

eksplisit tercantum dalam Pasal 29 UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Mahaesa dan menjamin kemerdekaan masing-masing penduduk untuk melaksanakan ibadah berdasarkan agama dan kepercayaan.

Menurut Mohammad Daud Ali, hukum Islam di Negara Indonesia berlaku secara *normatif* dan *formal yuridis*. Hukum Islam yang berlaku secara *normatif*, adalah bagian hukum Islam yang mempunyai sanksi kemasyarakatan apabila norma-normanya dilanggar. Kuat tidaknya sanksi kemasyarakatan dimaksud tergantung pada kuat lemahnya kesadaran umat Islam akan norma-norma hukum Islam yang bersifat normatif itu. Hukum Islam yang berlaku secara *normatif* di Indonesia banyak sekali, di antaranya dalam pelaksanaan ibadah puasa, zakat dan haji. Hampir semua bagian hukum Islam yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan bersifat *normatif*. Bahkan keinsyafan akan haram dan halalnya sesuatu, merupakan sumber kesadaran hukum bangsa Indonesia yang beragama Islam untuk tidak melakukan kejahatan perzinahan, pencurian, riba dan sebagainya. Dipatuhi atau tidaknya hukum Islam yang berlaku secara normatif dalam masyarakat Muslim Indonesia ini, seperti disinggung di atas, tergantung pada kesadaran iman umat Islam sendiri. Pelaksanaannya pun diserahkan kepada keinsyafan orang Islam yang bersangkutan²⁹.

Hukum Islam yang berlaku secara *formal yuridis* adalah bagian hukum Islam yang mengatur hubungan manusia dengan manusia lain dan benda dalam masyarakat. Bagian hukum Islam ini menjadi bagian hukum positif berdasarkan atau karena ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan, seperti misalnya hukum perkawinan, hukum kewarisan dan hukum wakaf yang telah dikompilasikan (1988), hukum zakat dan sebagainya³⁰. Dengan dituangkannya hukum Islam dalam bentuk undang-undang, maka pemberlakuannya tidak lagi hanya didasarkan pada kesadaran iman dan taqwa umat Islam, melainkan atas dasar kekuatan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku³¹.

²⁹ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Hukum Islam dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, 2002, Jakarta : Raja Grafindo Persada. hlm. 5-6

³⁰ *Ibid*, hlm. 5-6

³¹ Senada dengan Mohammad Daud Ali, Ahmad Zahari menyatakan bahwa dalam pemberlakuan hukum Islam di Indonesia terdapat dua tahapan, *pertama*, tahapan normatif, yaitu hukum Islam yang

Bagaimana negara mengakomodasi hukum Islam? Pasal 29 UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Mahaesa dan menjamin kemerdekaan masing-masing penduduk untuk melaksanakan ibadah berdasarkan agama dan kepercayaannya, menurut Hazairin, kaidah fundamental tersebut dapat ditafsirkan sebagai berikut³² :

1. Dalam negara Republik Indonesia tidak boleh ada atau tidak boleh berlaku hukum yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama yang berlaku bagi pemeluk agama.
2. Negara wajib menjalankan syariat semua agama yang berlaku di Indonesia, dalam makna memberikan fasilitas agar hukum yang berasal dari agama dipeluk bangsa Indonesia dapat terlaksana, kalau untuk menjalankan syariat itu memerlukan bantuan kekuasaan negara atau penyelenggara negara.
3. Syariat yang tidak memerlukan bantuan kekuasaan negara untuk melaksanakannya karena dapat dijalankan sendiri oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan, menjadi kewajiban pribadi pemeluk agama itu sendiri dan menjalankannya menurut agamanya masing-masing.

Pasal 29 UUD 1945 mempunyai tiga muatan makna. *Pertama*, negara tidak boleh membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan dasar keimanan kepada Tuhan Yang Mahaesa. *Kedua*, negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan atau melakukan kebijakan-kebijakan bagi pelaksanaan wujud rasa keimanan kepada Tuhan Yang Mahaesa dari segolongan pemeluk agama yang memerlukannya. *Ketiga*, negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan yang melarang siapapun melakukan pelecehan terhadap ajaran agama³³.

pemberlakuannya atas dasar keimanan dan ketaatan terhadap hukum agama tanpa campur tangan negara karena hukum tersebut mempunyai sanksi yang bersifat religious. *Kedua*, hukum Islam berlaku karena ditunjuk oleh negara sebagai hukum yang berlaku bagi masyarakat Islam Indonesia. Lihat Ahmad Zahari dan Idham, *Wakaf, Zakat dan Ekonomi Syariah (Kumpulan Peraturan)*, 2010, Pontianak : FH Untan Press. hlm. i

³² *Ibid*, hlm. 7-8

³³ Hartono Mardjono, *Menegakkan Syariat Islam dalam Konteks Keindonesiaan*, 1997, Bandung : Mizan. hlm. 18

Dengan tiga makna ini dapat dipahami bahwa negara berkewajiban secara aktif melakukan upaya-upaya agar setiap penduduk dapat memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya. Keaktifan negara di sini adalah menjamin agar setiap penduduk dapat merdeka menentukan pilihan atas agama yang hendak dipeluknya dan jaminan agar setiap penduduk dapat menjalankan ibadahnya menurut agama dan kepercayaan yang ditetapkan oleh agama yang dipeluknya. Tetapi keaktifan negara tidak boleh mencampuri aturan-aturan internal yang ditentukan oleh masing-masing agama penduduknya. Negara tidak dapat mengintervensi hal-hal internal yang berhubungan dengan doktrin agama-agama. Tetapi, negara wajib memberikan bantuan dan pelayanan jika umat beragama membutuhkan peraturan perundang-undangan demi kelancaran dan ketertiban pelaksanaan ajaran agamanya. Hal ini bukan intervensi, melainkan semata-mata bantuan dan pelayanan sesuai dengan kehendak umat beragama yang bersangkutan³⁴.

Syariat yang tidak memerlukan kekuasaan negara untuk melaksanakannya karena dapat dijalankan sendiri oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan seperti shalat dan puasa bagi umat Islam, menjadi kewajiban pribadi pemeluk agama itu sendiri untuk menjalankan ketentuan agamanya masing-masing.

Menurut Rifyal Ka'bah, berdasarkan sila pertama Pancasila dan Pasal 29 UUD 1945 menyatakan bahwa hukum Islam adalah bagian dari hukum nasional. Akan tetapi, oleh karena hukum Islam memiliki cakupan yang lebih luas daripada hukum nasional, maka sebagian ketentuannya tidak membutuhkan kekuasaan negara untuk penegakannya. Sebagian yang lain membutuhkannya dan sebagian yang lain antara membutuhkan dan tidak membutuhkannya, bergantung pada situasi dan kondisi³⁵.

Tidak semua hukum Islam perlu dilegislasikan. Ketentuan hukum Islam yang perlu dilegislasikan adalah ketentuan hukum yang memiliki kategori³⁶ :

1. Penegakannya memerlukan bantuan kekuasaan negara, dan

³⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, 1996, Jakarta : Gema Insasi Press. hlm. 119-120

³⁵ Rifyal Ka'bah, *Hukum Islam di Indonesia*, 1999, Jakarta : Universitas Yarsi. hlm. 264

³⁶ Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, 2005, Bandung : Aditya Bakti. hlm. 353

2. Berkorelasi dengan ketertiban umum.

Kekuasaan negara yang diperlukan untuk penegakan hukum Islam adalah kekuasaan peradilan, misalnya dalam kasus kekeluargaan antar umat Islam dan kekuasaan administratif, misalnya pencatatan perkawinan dan pencatatan wakaf.

Ada ketentuan hukum Islam yang penegakannya bisa dipaksakan dengan kekuasaan negara, tetapi tidak atau kurang berkorelasi dengan ketertiban umum. Kewajiban shalat dan puasa, misalnya. Negara bisa memaksakan; meskipun sulit; shalat dan puasa bagi warga negaranya yang beragama Islam dan menjatuhkan sanksi bagi yang melanggarnya. Akan tetapi, perlu tidaknya melegislasikan ketentuan hukum Islam yang mewajibkan Muslim melaksanakan shalat dan puasa dapat dipertanyakan, karena *pertama*, secara teknis peraturan semacam itu sulit untuk ditegakkan. Bagaimana negara bisa memantau warga negaranya selama 24 jam sehari sekadar untuk mengetahui apakah dia melaksanakan shalat atau menjalankan puasa. *Kedua*, dan ini tidak kalah penting yaitu shalat dan puasa bersifat individual yang tidak atau kurang berkorelasi dengan ketertiban umum. Padahal, hukum negara hanya perlu mengatur hal-hal yang berkorelasi dengan ketertiban umum³⁷.

Rifyal Ka'bah menambahkan, dalam kaitannya dengan legislasi karena diperlukannya kekuasaan negara dalam penegakannya, bahwa pembagian hukum Islam kepada '*ibadat* dan *mu'amalat* dalam hubungannya dengan kekuasaan negara tidak lagi tepat untuk masa sekarang. Masalah zakat dan haji selama ini dipandang sebagai ibadat yang banyak tergantung kepada individu Muslim untuk pelaksanaannya. Tetapi karena menyangkut kepentingan banyak orang, maka kedua jenis ibadah ini pada waktu sekarang telah memasuki cakupan muamalat. Untuk itu perlu ada aturan khusus dan undang-undang yang dapat menjamin pelaksanaannya sehingga tidak ada hak-hak orang lain yang dilangkahi³⁸.

Pada Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (1), dinyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Kemudian dalam ayat (2) dinyatakan bahwa negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat

³⁷ *Ibid*, hlm. 353

³⁸ Rifyal Ka'bah, *op.cit.* hlm. 64

dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan maratabat kemanusiaan. Dengan demikian, negara mempunyai kewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar serta melakukan pemberdayaan kepada mereka melalui sistem jaringan sosial, di mana dalam sistem jaringan sosial yang dimaksud dapat dilakukan oleh negara dengan bekerja sama dengan elemen masyarakat.

Salah satu cara pemberdayaan paling efektif adalah melalui zakat, terutama bagi kalangan masyarakat Islam. Walaupun pembayaran zakat dilaksanakan secara sukarela oleh masyarakat Muslim di Indonesia; tidak ada paksaan dari negara terhadap warga negara Muslim di Indonesia; namun aspek pengelolaannya diperhatikan oleh pemerintah. Adapun untuk masalah pengelolaan zakat, pemerintah mengatur dalam bentuk Undang-Undang dengan pertimbangan, *pertama*, bahwa zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. *Kedua*, bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam³⁹. Hal ini diatur dalam Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, mengamandemen Undang-Undang nomor 38 tahun 1999.

Maka dalam hal pelaksanaan ibadah zakat di Indonesia, negara tidak memaksa karena pelaksanaan zakat di Indonesia bersifat sukarela. Kepatuhan warga negara Indonesia yang memeluk agama Islam untuk membayar zakat dikembalikan kepada kesadaran masing-masing pemeluk agama Islam. Tidak ada pemaksaan dari negara kepada warga negara yang memeluk agama Islam untuk membayar zakat dan tidak ada sanksi atas kelalaian pembayaran zakat karena sifat normatif dari zakat itu sendiri.

Di samping itu, negara Indonesia bukanlah negara agama / negara Islam, di mana syariat agama Islam dijadikan sebagai landasan konstitusi negara, melainkan negara demokrasi yang menjadikan nilai-nilai keagamaan sebagai landasan konstitusi. Zakat juga tidak masuk dalam sistem keuangan negara. Zakat tidak masuk dalam penerimaan negara.

³⁹ Lihat Konsideran Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Namun, negara tidak menafikan peran zakat yang sejalan dengan tujuan diselenggarakannya negara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh sebab itu, negara memberikan insentif fiskal bagi pembayar zakat dengan menjadikan zakat sebagai pengurang Penghasilan Kena Pajak (PKP / *tax deduction*)⁴⁰. Semangat ketentuan ini yaitu supaya wajib pajak tidak terkena beban ganda, yaitu kewajiban membayar zakat dan pajak. Kesadaran membayar zakat diharapkan juga memacu kesadaran membayar pajak.

Di negara yang menjadikan agama Islam sebagai landasan konstitusi negara, pelaksanaan zakat adalah suatu kewajiban. Ada pemaksaan dari negara kepada warga negara untuk membayar zakat dan terdapat sanksi atas kelalaian pembayaran zakat. Di negara ini, zakat dimasukkan dalam sistem keuangan negara, bahkan bisa dikatakan sebagai pajak wajib umat Islam karena negara tersebut tidak membebaskan pajak kepada pemeluk agama Islam kecuali zakat.

Walaupun pembayaran zakat dilaksanakan secara sukarela oleh masyarakat Muslim di Indonesia; tidak ada paksaan dari negara terhadap warga negara Muslim di Indonesia; namun aspek pengelolaannya diperhatikan oleh pemerintah karena berhubungan dengan ketertiban umum, di mana dana umat Islam yang berasal dari zakat dikumpulkan untuk dikelola, maka negara berhak melakukan pengaturan dan pengawasan agar tujuan dari pengelolaan tersebut tercapai dan tidak ada hak umat Islam yang dilanggar.

Negara dalam hal pengelolaan zakat di Indonesia berperan sebagai regulator, pembina, pengawas dan sekaligus sebagai pengelola. Sebagai regulator, negara membuat peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan pelaksana di bawah undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan zakat. Dalam hal ini, negara telah mengeluarkan Undang-Undang nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian diamandemen dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang

⁴⁰ Lihat Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto. Lihat juga pasal 23 ayat 2 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011, bukti setoran zakat bisa dijadikan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Adapun pada pelaksanaannya, Dirjen Pajak hanya mengakui dua puluh Organisasi Pengelola Zakat dan satu Lembaga Keagamaan Kristen sebagai penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto, lihat Peraturan Dirjen Pajak nomor Per-33 PJ 2011.

Pengelolaan Zakat. Untuk pelaksanaan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 ini, negara kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Ini merupakan bentuk bantuan dan pelayanan negara terhadap umat Islam yang membutuhkan peraturan perundang-undangan demi kelancaran dan ketertiban pelaksanaan ajaran agamanya, berupa pengelolaan zakat.

Untuk masalah pengelolaan zakat, pemerintah perlu mengatur dalam bentuk Undang-Undang dengan pertimbangan, *pertama*, bahwa zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. *Kedua*, bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam⁴¹.

Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 dibuat dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna zakat dan oleh karena itu zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat agama Islam yang bertujuan melakukan pengelolaan zakat. Pengelolaan yang dimaksud meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat⁴². Pengelolaan ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat masyarakat dan penanggulangan kemiskinan⁴³.

Pengelolaan tersebut berasaskan *pertama*, syariat Islam, yakni pengelolaan zakat mulai dari penghimpunan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat harus dilaksanakan sesuai dengan syariat Islam; *kedua*, amanah, yakni pengelola zakat harus dapat dipercaya; *ketiga*, kemanfaatan, yakni pengelolaan zakat dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya pada mustahiq; *keempat*, keadilan, yakni pendistribusian zakat dilakukan secara adil; *kelima*, kepastian hukum, yakni dalam pengelolaan zakat terdapat kepastian hukum bagi mustahiq dan muzakki; *keenam*, terintegrasi, yakni

⁴¹ Lihat Konsideran Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁴² Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁴³ Pasal 3 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan pendistribusian dan pendayagunaan zakat; dan *ketujuh*, akuntabilitas, yakni pengelolaan zakat dapat dipertanggungjawabkan dan diakses oleh masyarakat⁴⁴.

Negara melalui organ pemerintahannya juga memberikan izin bagi organisasi kemasyarakatan Islam untuk mendirikan organisasi pengelola zakat⁴⁵ dan/atau memberikan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh organisasi pengelola zakat serta mencabut izin apabila dalam kegiatan pengelolaan zakat tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku⁴⁶. Organ pemerintahan negara yang diberikan wewenang untuk melaksanakan tugas ini adalah kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, yakni Kementerian Agama.

Lembaga Amil Zakat (LAZ) bentukan masyarakat sipil membutuhkan pengesahan sebagai institusi amil zakat yang profesional oleh pemerintah, sehingga tidak sembarangan orang atau organisasi dapat mengelola zakat tanpa konsep yang jelas. Selain organisasi pengelola zakat yang terdaftar, maka tidak boleh melakukan menghimpun dana zakat. Bagi Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang beroperasi mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan zakat tanpa izin dari pejabat yang berwenang terancam dipidana penjara maksimal satu tahun dan/atau dipidana denda maksimal 50 juta rupiah⁴⁷. Hal ini ditujukan agar Lembaga Amil Zakat (LAZ) tidak menyimpang dari tujuan semula dan menjamin kepastian hukum Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Negara juga sekaligus berperan dalam pengelolaan zakat dengan membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang merupakan organisasi pengelola zakat bentukan pemerintah. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, yakni Menteri Agama.

⁴⁴ Pasal 2 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan penjelasannya

⁴⁵ Lihat pasal 18 ayat 1 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁴⁶ Lihat pasal 36 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁴⁷ Pasal 38 jo pasal 31 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. BAZNAS memiliki kewenangan untuk mengkoordinasi Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ), membangun sistem informasi pengelolaan zakat yang terintegrasi secara nasional, membuat peta potensi penghimpunan dan penyaluran zakat, serta membangun basis data *muzakki* dan *mustahiq* nasional. Pengelolaan zakat diatur oleh negara dengan BAZNAS sebagai operator zakat nasional adalah dalam rangka menciptakan *unified systems* dalam pengelolaan zakat.

Negara juga berperan sebagai pembina dan pengawas pengelolaan zakat di Indonesia⁴⁸. Negara melalui organ pemerintahannya melakukan pengawasan dalam bentuk pelaksanaan audit syariat pelaksanaan pengelolaan zakat, infaq, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya, baik oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ). Adapun organ pemerintahan yang berwenang melaksanakan audit syariat adalah kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keagamaan, yakni Kementerian Agama⁴⁹.

Selain Kementerian Agama, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah Daerah juga memiliki kewenangan dalam pengawasan pengelolaan zakat. Dalam pengawasan pengelolaan zakat, Menteri Agama menerima laporan pengelolaan zakat, infaq, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya yang wajib disampaikan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) setiap enam bulan dan akhir tahun. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat menerima laporan pengelolaan zakat, infaq, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya yang wajib disampaikan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) paling sedikit satu kali dalam setahun. Pemerintah Daerah menerima laporan pengelolaan zakat, infaq, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya yang wajib disampaikan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) kabupaten / kota atau provinsi dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) setiap enam bulan dan akhir tahun⁵⁰.

⁴⁸ Pasal 34 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁴⁹ Pasal 75 Peraturan Pemerintah nomor 14 tentang Pelaksanaan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁵⁰ Pasal 71 -74 Peraturan Pemerintah nomor 14 tentang Pelaksanaan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Menteri Agama dan Pemerintah Daerah juga melaksanakan pembinaan terhadap Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) sesuai dengan kewenangannya dalam bentuk fasilitasi, sosialisasi dan edukasi⁵¹.

Terhadap penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ, terdapat sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi administratif berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan dan/atau pencabutan izin operasional diberikan atas pelanggaran administratif berupa tidak adanya laporan berkala pelaksanaan pengelolaan zakat kepada pihak yang berwenang dan tidak adanya pemberian bukti setoran zakat kepada *muzakki* oleh BAZNAS maupun LAZ⁵². Tata cara pengenaan sanksi administratif diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agama nomor 5 tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dalam Pengelolaan Zakat. Tindak lanjut terhadap dugaan pelanggaran administratif di atas berdasarkan laporan yang berasal dari pengaduan; monitoring dan evaluasi; dan hasil audit⁵³.

Sanksi pidana berupa penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) diberikan atas kejahatan perbuatan melawan hukum tidak mendistribusikan zakat kepada para orang-orang yang berhak menerimanya (*mustahiq*) sesuai syariat Islam atau memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual dan/atau mengalihkan zakat, infaq, sedekah dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya⁵⁴.

Sanksi pidana berupa penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) diberikan atas pelanggaran larangan setiap orang yang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang

⁵¹ Pasal 34 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁵² Pasal 35 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁵³ Pasal 84 Peraturan Pemerintah nomor 14 tentang Pelaksanaan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat *jo* pasal 10 Peraturan Menteri Agama nomor 5 tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dalam Pengelolaan Zakat

⁵⁴ Pasal 39 dan 40 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

berwenang⁵⁵. Namun, ada pengecualian pada suatu komunitas dan wilayah tertentu yang belum terjangkau oleh BAZNAS dan LAZ, pengelolaan zakat dapat dilakukan oleh perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama) atau pengurus / takmir masjid / musholla sebagai amil zakat dengan pemberitahuan tertulis kepada Kepala Kantor Urusan Keagamaan (KUA) Kecamatan setempat⁵⁶.

Masyarakat mempunyai peran serta dalam pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan zakat di Indonesia oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Pembinaan dilakukan dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS dan LAZ dan memberikan saran untuk peningkatan kinerja BAZNAS dan LAZ. Pengawasan dilakukan dalam bentuk akses informasi tentang pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ, dan penyampaian informasi apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ⁵⁷.

IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas atas rumusan masalah tentang peran negara dalam pengelolaan zakat umat Islam di Indonesia, penulis mengambil kesimpulan bahwa : Negara tidak memaksa terhadap warga negara Indonesia dalam membayar zakat karena pembayaran zakat di Indonesia adalah bersifat sukarela. Namun, negara berperan dalam hal pengelolaan zakat karena berhubungan dengan kepentingan umum di mana dana zakat dari umat Islam dikumpulkan dan dikelola dan agar tujuan dari pengelolaan tersebut tercapai dan tidak ada hak umat Islam yang dilanggar.

Dalam hal pengelolaan zakat umat Islam di Indonesia, negara berperan sebagai regulator, pengelola dan pengawas.

Sebagai regulator, negara melalui organ pemerintahannya membuat peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat, memberikan perizinan, mencabut

⁵⁵ Pasal 41 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁵⁶ Pasal 66 Peraturan Pemerintah nomor 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang nomo 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

⁵⁷ Pasal 35 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

perizinan pembentukan Organisasi Pengelola Zakat dan memberikan sanksi administrasi atas pelanggaran terhadap pengelolaan zakat dan sanksi pidana atas kejahatan terhadap pengelolaan zakat.

Sebagai pengelola, negara membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang bertugas mengelola zakat mulai dari pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, yakni Menteri Agama.

Sebagai pengawas, negara melalui organ pemerintahan yang ditentukan oleh Undang-Undang melakukan audit syariah serta menerima laporan pelaksanaan kegiatan pengelolaan zakat kepada organisasi pengelola zakat baik Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ).

DAFTAR PUSTAKA

Al-Quran al-Karim

al-Bukhari, Muhammad ibn Isma'il, *Shahih al-Bukhari*, 1998, Saudi Arabia : Bait al-Afkar ad-Dauliyyah

Al-Husaini, Taqiyuddin Abu Bakar bin Muhammad, *Kifayatul Akhyar*, Juz 1, tt, Surabaya : Dar al-Abidin

Ali, Mohammad Daud, *Hukum Islam Pengantar Hukum Islam dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, 2002, Jakarta : Raja Grafindo Persada

Ali, Mohammad Daud, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, 1988, Jakarta : UI Press

Al-Jawi, Muhammad Nawawi bin Umar, *Marah Labid; al-Tafsir al-Nawawi*, juz 1, tt, Surabaya : Al-Hidayah

Al-Jazairi, Abdurrahman, *Kitab al-Fiqh ala al-Madzahib al-Arba'ah*, juz 1, 2003, Beirut : Dar al-Kutub al-Ilmiyyah

Al-Jurjani, Ali bin Muhammad, *al-Ta'rifat*, 1985, Beirut : Maktabah Lubnan

Al-Qaradlawi, Yusuf, *Fiqh az-Zakah*, cet. II, 1973, Beirut : Muassasah ar-Risalah. hlm. 42

Al-Zuhaili, Wahbah, *al-Fiqh al-Islami wa Adillatuh*, juz 2, 1989, Beirut : Dar al-Fikr

An-Naisaburi, Muslim bin Hajjaj, *Shahih Muslim*, 1998, Saudi Arabia : Bait al-Afkar ad-Dauliyyah

As-Suyuthi, Abdurrahman ibn Abi Bakar, *al-Asybah wa an-Nazhair fi al-Furu'*, 1965, Surabaya : al-Hidayah

Fauzia, Amelia, *Faith and The State : a History of Islamic Philanthropy in Indonesia*, 2013, Leiden : Brill Academic Publishers

Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, 2011, Jakarta : Rajawali Press

Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, 2005, Bandung : Aditya Bakti

Ka'bah, Rifyal, *Hukum Islam di Indonesia*, 1999, Jakarta : Universitas Yarsi

Mahendra, Yusril Ihza *Dinamika Tatanegara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, 1996, Jakarta : Gema Insasi Press

- Mardjono, Hartono, *Menegakkan Syariat Islam dalam Konteks Keindonesiaan*, 1997, Bandung : Mizan
- Mujahidin, Akhmad, *Ekonomi Islam : Sejarah, Konsep, Instrumen, Negara dan Pasar*, cet. II, 2013, Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Nikmatuniayah, Marliyati, *Akuntabilitas Laporan Keuangan Lembaga Amil Zakat di Kota Semarang*, dalam *Jurnal Mimbar* Vol. 31 No. 2, Desember, 2015. hlm 486
- Rozalinda, *Ekonomi Islam; Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi*, 2014, Jakarta : Rajawali Press
- Suharto, Ugi, *Keuangan Publik Islam : Reinterpretasi Zakat dan Pajak*, 2004, Yogyakarta : Sekolah Tinggi Ilmu Syariah Yogyakarta
- Wibisono, Yusuf, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*, 2015, Jakarta : Kencana
- Yayan Rukmana, dkk, *Mendudukan Transformasi Arah Lembaga Amil Zakat (LAZ)*, dalam *Iqtishodia, Jurnal Ekonomi Islam Republika, Harian Republika*, 24 Juli 2014, hlm. 23
- Zahari, Ahmad dan Idham, *Wakaf, Zakat dan Ekonomi Syariah (Kumpulan Peraturan)*, 2010, Pontianak : FH Untan Press
- Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
- Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto
- Peraturan Dirjen Pajak nomor Per-33 PJ 2011.
- Peraturan Pemerintah nomor 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
- Peraturan Menteri Agama nomor 5 tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dalam Pengelolaan Zakat
- Kementerian Agama Dalam Angka, tahun 2014 pada data.kemenag.go.id