

Pergeseran Konsep Pengelolaan Zakat Dalam Peraturan Perundang- Undangan Di Indonesia

Maylen Fitria
Universitas Islam Indonesia
E-mail : maylen.fitria98@gmail.com

Abstract

Shari'at regarding zakat, infaq, and sadaqah, is a shari'ah which shows that in Islam, not only is the relationship between humans and God important, but the relationship between humans and humans is important. The method in this paper is a method of legal comparison with a deductive normative juridical approach. In legislation in Indonesia, there are two laws that deal with zakat, u 38/99 and 23/11, the focus of which is the management of zakat. in both of these laws there is no significant difference between these two rules, Muzakki, and mustahiq, along with the terms and conditions that are still the same, the difference is in the aspect of zakat management. Centralized management on uu 38/1999, and centralized on uu 23/2011. The purpose, remains the same, namely to realize the hope that zakat can be one solution in realizing equity and economic justice.

Keywords: *zakat law, management of zakat, purpose of zakat.*

Abstrak

Syari'at tentang zakat, infaq, dan shadaqah, merupakan syari'at yang menunjukkan bahwa dalam Islam, bukan hanya hubungan antara manusia kepada Tuhannya saja yang penting, melainkan hubungan antara manusia dengan manusia pun penting. Metode dalam tulisan ini adalah metode komparasi hukum dengan pendekatan yuridis normatif yang bersifat deduktif. Dalam perundang-undangan di Indoseia, terdapat dua undang-undang yang membahas tentang zakat, uu 38/99 dan 23/11, yang fokusnya adalah pengelolaan zakat. dalam kedua undang-undang ini tidak ada perbedaan yang signifikan antara kedua aturan ini, Muzakki, dan mustahiq, beserta syaratnya masih sama subtansinya, yang berbeda adalah pada aspek pengelolaan zakat. Pengelolaan yang disentralistik pada uu 38/1999, dan sentralistik pada uu 23/2011. Adapun tujuan, tetap sama, yaitu mewujudkan harapan agar zakat dapat menjadi salah satu solusi dalam mewujudkan pemerataan dan keadilan ekonomi.

Kata kunci : *undang-undang zakat, pengelolaan zakat, tujuan zakat.*

Istinbath: Jurnal Hukum

Website : <http://e-journal.metrouniv.ac.id/index.php/istinbath/index>

Received : 2019-04-17| Reviewed : 2019-06-19| Published : 2019-06-20.



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Pendahuluan

Indonesia merupakan satu dari sekian negara-negara di wilayah timur dunia dengan mayoritas penduduknya yang beragama Islam. Sebagai sebuah negara Indonesia menjamin kebebasan bagi rakyatnya untuk menjalankan apa yang menjadi keyakinan dan ajaran dari agamanya. Penjaminan itu secara eksplisit tertuang dalam undang-undang dasar 1945. Kebebasan beragama tersebut diberikan secara seimbang bagi seluruh umat beragama di Indonesia, baik yang muslim maupun non muslim. Berbicara hubungan manusia dengan manusia, berbagi adalah cara paling efektif dan nyata untuk menunjukkan kepedulian kepada sesama manusia. Karena, dengan berbagi maka mereka yang kekurangan atau kesusahan dalam memenuhi kebutuhannya akan terbantu.

Salah satu syari'at dari sekian banyak ajara Islam adalah syari'at tentang zakat, infaq, dan shadaqah. Syariat yang cakupan aturannya berkenaan dengan harta ini, merupakan syariat yang menunjukkan bahwa dalam Islam, bukan hanya hubungan antara manusia kepada dan dengan Tuhannya saja yang penting, melainkan hubungan antara manusia dengan manusia pun penting sehingga hubungan tersebut diatur, tidak hanya dalam tataran idealisme saja, melainkan dalam bentuk yang implementatif dan probabilitas penerapannya memiliki persentase yang sangat besar.¹

Etimologi dari Zakat adalah suci, bisa juga berarti mensucikan, atau tumbuh dan berkembang. Sedangkan terminologi zakat adalah mengeluarkan sejumlah dan/atau sebagian tertentu dari harta yang telah sampai pada batasan paling minimum yang sudah ditetapkan, selanjutnya akan diberikan, kepada orang-orang yang dianggap sangat

¹ Hamdan Dauliy, "Zakat Sebagai Pesan Dakwah: Antara Pengelolaan Dan Perubahan Status Manusia," *Tasamuh: Jurnal Studi Islam* 10, no. 1 (7 November 2018): 94, <https://doi.org/10.32489/tasamuh.49>.

Pergeseran Konsep Pengelolaan Zakat

berhak untuk menerimanya oleh syari'at. Pensucian harta ini, secara umum, dibagi menjadi dua, yaitu zakat/pensucian jiwa dan zakat/pensucian harta. Mereka yang sudah dianggap mampu dan wajib mengeluarkan sebagian harta tersebut disebut sebagai *muzakki*.²

Zakat, infaq, shadaqah memiliki landasan hukum yang cenderung sama. Karena kata infaq dan shadaqah sering kali dimaknai dan/atau dipahami juga sebagai zakat. Berbicara tentang zakat, infaq, shadaqah dengan menggunakan perspektif hukum, itu berarti sedang menjadikan zakat, infaq, shadaqah sebagai objek kajian hukum positif, atau dengan kata lain, pembasan zakat dilakukan dengan konteks peraturan perundang-undangan yang berlaku di suatu Negara, khususnya Indonesia.

Dalam fiqih, yang merupakan rujukan utama dalam menetapkan dan menerbitkan undang-undang terkait zakat di Indonesia, orang yang memberikan sebagian hartanya untuk membersihkan keseluruhan harta yang dimilikinya disebut sebagai *Muzakki*, dan orang yang dianggap berhak mendapatkan bagian dari bagian yang dipisahkan itu disebut sebagai *Mustahiq*. Harta, *Muzakki* dan *mustahiq*, adalah unsur paling pokok dan penting dari kajian hukum tentang zakat ini.

Konsep muzakki dan mustahik ini sudah dikemukakan oleh ulama terdahulu dan masih berlanjut hingga saat ini. Praktik pengelolaan zakat di negara-negara muslim kontemporer menjadi ruang eksperimen yang luas, dan sudah pasti menarik untuk dikaji guna menambah literasi kajian dibidang zakat, khususnya yang berbaur kewilayahan atau negara. Karena sebagaimana yang sudah disiratkan dalam kaidah *ushuliyah* bahwa sebuah hukum bisa berubah menyesuaikan tempat, waktu, situasi, serta kondisinya.

Di indonesia saat ini telah terbit beberapa undang-undang yang mengatur tentang zakat, salah satunya adalah UU No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Undang-undang ini memberikan penguatandan juga berbagai privilege kepada operator zakat yang dibentuk dan/atau dikelela langsung dibawah pemerintah. Disaat yang sama undang-undang ini juga memperlemah bahkan marginalisasi, dengan kata lain adanya potensi dan juga upaya untuk mempersempit operator-operator zakat yang dibentuk oleh masyarakat sipil. Sebelum undang-undang ini telah ada undang-undang zakat

² Endah Al-Kamfari, "Potensi Filantropi Keagamaan Melalui Pemberdayaan Zakat: Studi Tentang Potensi Muzakki Dan Mustahik Di Baznas Sumatera Barat," t.t., 72.

sebelumnya yaitu undang-undang nomor 38 tahun 1999 yang juga mengatur tentang pengelolaan zakat. Berbeda dengan aturan terbaru, peraturan tentang zakat dalam undang-undang ini cenderung memberikan keluasaan untuk bergerak bagi operator zakat yang dibentuk oleh masyarakat sipil.³

Namun saat ini ada pergeseran konsep muzakki dan mustahik dari konsep kontemporer. Konsep muzakki dan mustahiq yang telah dikemukakan oleh para ulama dan Imam terdahulu harus berbenturan dengan realitas yang terjadi di Indonesia pada era modern saat ini. Terutama apabila dikaitkan dengan pengelolaan zakat yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam mendistribusikan pendapatan zakat. Pertanyaan yang timbul kemudian adalah, Bagaimana dan kemana arah pergeseran konsep muzakki dan mustahik kontemporer.

Pembahasan

Dasar Hukum Zakat

Mengenai hukum zakat ini, ulama jumhur sepakat bahwasannya zakat hanya diperuntukkan kepada kaum muslimin semata, dan tidak diwajibkan bagi mereka yang non muslim. Pendapat mereka jumhur ulam ini, adalah hadis shahih, yang berisi penjelasan sekaligus instruksi dari Nabi, kepada sahabat Mu'az bin Jabal, ketika akan diutusny Mu'az ke Yaman: *"... Yang pertama yang harus kamu lakukan adalah mengajak mereka agar meyakini bahwa Tiada Tuhan selain Allah dan Muhammad adalah RasulNya. Apabila mereka menyambut seruanmu, maka ajarkanlah bahwa Allah mewajibkan mereka salat lima kali dalam sehari. Dan bila mereka mengerjakannya, maka barulah kamu beritahukan kepada mereka bahwa Allah mewajibkan mereka berzakat, yang dipungut dari orang kaya mereka dan diberikan kepada orang yang miskin."*⁴

Berdasarkan keterangan diatas, jelaslah, bahwa kewajiban zakat, erat kaitannya dengan keislaman seseorang. Artinya, zakat ini adalah salah satu dari lima landasan, tempat berdirinya bangunan keislaman seseorang. Sebagai mana yang kita ketahui "bahwa Islam didirikan atas lima perkara itu yaitu syahadat, salat, zakat, puasa dan haji ke Baitullah".

³ Khusnul Abadi, "Sentralisasi Pengelolaan Zakat Oleh Badan Amil Zakat Nasional," t.t., 4.

⁴ Wahbah Al-Zuhayly, *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2008).

Pergeseran Konsep Pengelolaan Zakat

Selain sepakat bahwa zakat adalah perkara keislaman seseorang, jumbuh ulama juga sepakat, bahwa zakat hanya diwajibkan kepada mereka umat Islam yang merdeka. Ketentuan Zakat tidak diwajibkan atas mereka yang berstatus budak, meskipun konsep budak ini sudah tidak relevan untuk dunia saat ini, karena seorang budak dianggap tidak memiliki apa-apa, meskipun ia memiliki apa-apa, bahkan ia sendiri adalah bagian dari hak milik tuannya. Kalaupun ia memiliki sesuatu, seperti yang telah disinggung tadi, maka kepemilikan itu bukanlah kepemilikan yang sempurna dan penuh.

Selain bersepakat, dalam dua hal diatas, ulama juga berbeda pendapat dalam beberapa hal, misalnya tentang harta milik mereka yang masih anak-anak, dan juga harta mereka yang hilang akal/orang gila. Ada pendapat mereka yang menyatakan tidaklah diwajibkan bagi mereka, dan ada pendapat yang menyatakan sebaliknya. Ulama seperti Abu Ja'far al-Baqir, Hasan, Mujahid dan beberapa ulama lainnya berpendapat, bahwasannya harta anak-anak, dan harta orang gila tidak wajib dikeluarkan zakatnya.

Argumentasi mereka diatas didasarkan pada beberapa asumsi. *Pertama*, zakat merupakan bagian dari ibadah yang sifatnya *mahdhah*, sama seperti halnya ibadah salat. Dalam ibadah *mahdhah* ini perlu adanya unsur niat, untuk kesengajaan dan ketaatan, yang tidak mungkin dipunyai oleh mereka yang anak-anak apalagi yang hilang akal. Kalaupun kemudian mereka bisa tetap melaksanakannya, 'amaliah mereka tidaklah dihitung. Karena itu, ibadah-ibadah yang sifatnya *mahdhah* tidak diwajibkan atas mereka, dan mereka tidak pula *dikhithab* dengan kewajiban itu. *Kedua*, alasan yang tadi dikemukakan, menurut mereka didukung oleh hadis "*rufi' al qalam 'an tsalaatsatin: 'anish shabiyyi hatta yablughu, 'anin naa'imi hatta yastayqazha, wa 'anil majnuuni hattayfiiqa*". Kata *rufi'a al-qalam* dalam redaksi hadits tersebut, menurut mereka memiliki arti "bebas dari tuntutan hukum". Karena hukum, hanya dibebankan, kepada mereka-mereka yang dianggap cakap dan mampu memahami maksud hukum, adapun ketiga golongan dalam hadits tersebut tidak akan mampu memahami maksud dari hadits tersebut. *Ketiga*, adalah dalil lain, yaitu QS. 9:103, dalam ayat ini dijelaskan, bahwa tujuan dari perintah pemungutan zakat adalah, untuk

membersihkan dan mensucikan harta dan diri dari dosa, sedangkan anak-anak, dan orang gila, tidak bisa dibebankan dosa kepada mereka. Dengan demikian, tentu mereka tidak termasuk kedalam kelompok yang dimaksud oleh ayat ini. *Keempat*, kemaslahatan, yang menjadi *concern* Islam dalam setiap penetapan hukum, menurut mereka, tidak akan bisa tercapai dengan cara mewajibkan zakat kepada harta mereka yang masih anak-anak dan orang gila, karena ketidakmampuan mereka dalam mengelola harta. Yang dikhawatirkan kemudian adalah, dampak penarikan zakat dari tahun ketahun, yaitu habisnya harta mereka, dan menyebabkan mereka jatuh miskin dan tidak memiliki apa-apa sampai mereka dianggap cakap hukum.⁵

Muzakki dan Syarat-syaratnya.

Penentuan muzakki pada prinsipnya tidaklah terlalu sulit, karena telah ada kriterianya yang sudah ditetapkan, sehingga bisa dipahami dengan cara yang sederhana dan mudah sekali. Sebagai dijelaskan oleh sebagian ahli fiqh, yang disebut dengan muzakki, adalah setiap orang yang telah menjadi muslim dan/atau lembaga yang pemiliknya juga muslim, dan memiliki harta yang diwajibkan atas harta itu zakat, baik sudah menjadi seorang dewasa maupun kanak-kanak, yang *'aqil/berakal* atau tidak.⁶ Sederhananya, zakat hanyalah diwajibkan atas mereka yang benar-benar telah memenuhi syarat-syarat berikut:

1. Islam, landasannya adalah pernyataan Abu Bakar r.a:

“هَذِهِ فَرِيضَةُ الصَّدَقَةِ الَّتِي فَرَضَهَا رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ عَلَى الْمُسْلِمِينَ”

“Inilah kewajiban zakat yang telah ditetapkan oleh Rasulullah SAW atas kaum muslimin.” (H.R Bukhari, 1386)

Redaksi “atas kaum muslimin”, menunjukkan secara jelas bahwa, selain orang Islam tidak memiliki keharusan dan tanggungan untuk mengeluarkan zakat.⁷

⁵ Dauly, “Zakat Sebagai Pesan Dakwah.”

⁶ Isnawati Rais, “Muzakki dan Kriterianya dalam Tinjauan Fikih Zakat,” *Al-Iqtishad* 1, no. 1 (Januari 2009): 99–101.

⁷ Anshory Umar Sitanggal, *Fiqh Syafi'i Sistimatis II* (Semarang: CV. Asy Syifa', 1987).

Menurut fuqaha madzhab Syafi'iyah, seseorang yang murtad wajib mengeluarkan zakat dari harta yang dimilikinya sebelum dia *murtad*. Adapun madzhab Hanafiah berpendapat, bahwa dengan murtadnya seseorang, itu menggugurkan semua kewajibannya sebelum sebagai muslim, karena begitu murtad dia telah termasuk kedalam golongan kafir asli, artinya, semua amal ibadah yang akan dan telah dilakukannya tidak memiliki nilai ibadah lagi.⁸

2. Merdeka, syarat ini menafikkan wajibnya zakat bagi para hamba sahaya. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari hilangnya hak kepemilikan yang ada pada dirinya. Tidak wajibnya zakat bagi hamba sahaya, juga berlaku bagi mereka yang diberi kesempatan untuk memerdekakan dirinya dengan tebusan, karena meskipun sudah dianggap merdeka, mereka masih belum dapat memiliki apa yang menjadi haknya secara sempurna dan seutuhnya sampai tebusan itu benar-benar terlunasi.
3. Baligh dan berakal sehat, Madzhab Hanafi, menetapkan bahwa, *'aqil baligh/berakal* dan baligh adalah syarat wajibnya zakat. Menurut mereka, harta anak kecil dan orang gila tidak dikenakan wajib zakat karena keduanya tidak dituntut membayarkan zakat hartanya seperti halnya shalat dan puasa. Sedangkan menurut *jumhur fuqaha* selain ulama Hanafiyah, tidak mesyaratkan baligh, dan berakal, sebagai syarat wajibnya zakat. Menurut jumhur, harta milik dari anak kecil dan orang gila, tetap wajib dikeluarkan zakatnya, diwakili oleh walinya, berdasarkan hadits Nabi SAW:

عَنْ عَمْرِو بْنِ شُعَيْبٍ عَنْ أَبِيهِ عَنْ جَدِّهِ عَنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ مَنْ وَلِيَ يَتِيمًا لَهُ مَالٌ فَلْيَتَّجِرْ لَهُ وَلَا يَتْرُكْهُ حَتَّى تَأْكُلَهُ الصَّدَقَةُ (رواه البيهقي)

“Dari ‘Amr bin Syu’aib, dari bapaknya, dari neneknya, sesungguhnya Rasulullah SAW bersabda: “Siapa yang menjadi wali anak yatim yang memiliki harta hendaklah dia memperdagangkannya (mengembang-kannya) dan dia tidak boleh meninggalkannya sampai harta itu termakan oleh zakat.” (HR. Baihaqi)

4. Memiliki harta dan/atau kekayaan yang telah sampai *nishab*-nya.
5. Memiliki harta dan/atau kekayaan yang telah sampai setahun penyimpanan/kepemilikan(*haul*).

⁸ Rahman Ritonga dan Zainuddin, *Fiqh Ibadah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002), 178.

6. Memiliki hartanya secara utuh atau sempurna, Maksudnya, harta yang dimiliki wajib zakat tersebut adalah harta yang tidak ada hak milik orang lain didalamnya.⁹
7. Muzakki adalah orang yang sudah berkecukupan/kaya, artinya zakat hanya diperuntukkan dan/atau diwajibkan kepada mereka yang memang mempunyai kelebihan dari sekedar memenuhi kebutuhan yang sifatnya vital dan pokok bagi seseorang, misalnya makanan, pakaian untuk sehari-hari, dan tempat tinggal. Hal ini sebagaimana disabdakan oleh Rasulullah SAW.:

لَا صَدَقَةَ إِلَّا عَنِ طَهْرٍ غَنِيِّ (رواه احمد والبخار)

“Tidak wajib zakat kecuali dari pihak si kaya.” (H.R. Ahmad dan Bukhari)¹⁰

Mustahik dan Syarat-syaratnya

Penerima zakat ialah semua orang yang dianggap berhak dan layak untuk mendapatkan dan menerima bagian dari zakat mal, dalam bahasa fiqih disebut dengan istilah *Mustahiq*. Bila merujuk kepada firman Allah dalam surat at-Taubah, ayat ke 60, yang redaksinya berbunyi

“sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibujuk hatinya untuk memerdekakan budak, orang-orang yang berhutang untuk jalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam melakukan perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana”.

Maka dapat diketahui, bahwasannya berdasarkan ayat tersebut, paling tidak, terdapat delapan kelompok mustahiq.¹¹

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, pasal 1 dijelaskan, yang dimaksud dengan “mustahiq adalah orang atau badan yang berhak menerima zakat”. Fuqaha menetapkan, paling tidak, lima syarat mutlak bagi orang yang berhak menerima zakat, syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut¹²:

⁹ Rahman Ritonga dan Zainuddin, *Fiqh Ibadah*.

¹⁰ Slamet Abidin dan Suyono, *Fiqh Ibadah* (Bandung: Pustaka Setia, 1998), 178.

¹¹ Elsi Kartika Sari, *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf* (Jakarta: PT Grasindo, 2006), 37.

¹² Wahbah Al-Zuhayly, *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab*.

Pergeseran Konsep Pengelolaan Zakat

1. Penerima zakat harus muslim. Orang yang menerima zakat dipersyaratkan harus orang Muslim, kecuali orang-orang yang baru masuk Islam. Menurut mazhab Maliki dan Hambali, zakat tidak boleh diberikan kepada orang kafir, apa pun alasannya; berdasarkan hadits Mu'adz r.a.

خُذْهَا مِنْ أَغْنِيَائِهِمْ وَرُدَّهَا فِي فُقَرَائِهِمْ

“Ambillah zakat dari orang-orang kaya dari mereka (Muslim) dan berikan kepada orang-orang fakir dari mereka (muslim).”

Abu Hanifah dan Muhammad berpendapat boleh, berdasarkan firman Allah SWT surat al-Baqarah ayat 271 di mana menurut mereka penjelasan ayat ini masih sangat umum. Dalam hal ini menurut mereka tidak boleh membeda-bedakan antara orang miskin yang satu dengan yang lainnya, kecuali orang-orang al-harbiy dengan alasan bahwa bila kita memberikan sedekah itu kepada mereka, berarti kita membantu mereka untuk memerangi kita. Abu Yusuf, Zafar, Syafi'i, dan jumhur menyatakan, “Kita tidak boleh memberikan sedekah di luar zakat kepada orang-orang dzimmiy dan orang-orang harbiy, jika dikiaskan dengan zakat.”

2. Kefakiran atau kekurangan pemenuhan kebutuhannya. Kefakiran adalah keadaan ekonomi seseorang yang serba kekurangan atau yang benar-benar membutuhkan. Kefakiran merupakan syarat umum atas semua zakat wajib dan sedekah. Oleh karena itu, zakat dan sedekah tidak boleh diberikan kepada orang kaya karena Nabi SAW pernah bersabda,

وَلَا تَجِلُّ الصَّدَقَةُ لِغَنِيِّ وَلَا ذِي مِرَّةٍ سِوَى

“Zakat tidak dihalalkan untuk orang kaya dan orang yang memiliki kekuatan dan kesempurnaan anggota tubuh.”

3. Penerima zakat bukan berasal dari keturunan Bani Hasyim. Keturunan Bangi Hasyim (Ahl al-Bayt) diharamkan menerima zakat. Mereka diperbolehkan mengambil khumus dari Baitul Mal untuk mencukupi kebutuhan mereka berdasarkan sabda Nabi SAW,

إِنَّ هَذِهِ الصَّدَقَاتِ إِنَّمَا هِيَ أَوْشَاحُ النَّاسِ وَإِنَّهَا لَا تَجِلُّ لِمُحَمَّدٍ وَلَا لِأَلِ مُحَمَّدٍ

“Sesungguhnya zakat-zakat itu adalah kotoran manusia. Dia tidak dihalalkan untuk Muhammad dan juga tidak dihalalkan untuk keluarga Muhammad.”

4. Penerima zakat bukan orang yang lazim diberi nafkah. Zakat tidak boleh diberikan kepada karib kerabat dan istri walaupun berada pada masa ‘iddah, karena tindakan seperti ini akan menghalangi pemberian kepada orang fakir dari satu segi, dan dari segi yang lain zakat itu akan kembali kepada dirinya sendiri.
5. Penerima zakat akil dan baligh . Menurut mazhab Hanafi, zakat tidak boleh diterima oleh anak kecil yang umurnya belum tujuh tahun dan tidak boleh diterima oleh orang gila, kecuali bila anak kecil dan orang gila itu ada yang mengasuhnya. Mazhab Syafi’i mempersyaratkan bahwa orang yang menerima zakat itu hendaknya yang sudah baligh, akil dan waras pikirannya. Oleh karena itu, zakat tidak boleh diberikan kepada anak kecil, orang gila, orang yang kurang waras pikirannya, kecuali jika orang-orang itu ada yang mengasuhnya.

Pergeseran Konsep Muzakki Dan Mustahik

Muzakki adalah seseorang yang dibebani dan berkewajiban mengeluarkan zakat.¹³ Menurut Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat pasal 1, muzakki adalah orang atau badan yang dimiliki oleh orang muslim yang berkewajiban menunaikan zakat. Adapun kewajiban muzakki adalah :

1. Mencatat harta kekayaan yang dimilikinya
2. Menghitung zakat dengan benar
3. Membayar zakat kepada amil zakat
4. Meniatkan membayar zakat karena Allah SWT
5. Melafalkan akad pada saat membayar zakat
6. Menunaikan infaq dan shadaqah jika harta masih berlebih

Undang-undang Dasar menyatakan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Penunaian zakat, merupakan salah bagian dari sekian banyak kewajiban bagi umat Islam yang dianggap mapan dan mampu. Salah satu

¹³ Umrotul Khasanah, *Manajemen Zakat Modern: Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat* (Malang: UIN-Maliki Press, 2010), 37.

Pergeseran Konsep Pengelolaan Zakat

subtansi Zakat, ialah sebagai bagian dari pranata keagamaan dalam Islam yang bertujuan untuk, meningkatkan keadilan, kesejahteraan, dan penanggulangan kemiskinan bagi masyarakat.

Daya guna dan hasil guna dari zakat, tentu harus ditingkatkan hingga mencapai titik optimal. Salah satu caranya adalah, dengan melakukan pengelolan secara melembaga, yang tetap disesuaikan dengan apa yang telah ditetapkan oleh syariat Islam. Misalnya memenuhi unsur amanah, manfaat, adil, memiliki kepastian hukum, akuntabilitas, dan terintegrasi, sehingga, dapat meningkatkan efektivitas, dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.¹⁴

Sebelum reformasi, pengelolaan zakat merujuk kepada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang setelah reformasi diganti dengan undang-undang nomor 23 tahun 2011, dengan objek yang sama, karena undang-undang terdahulu, dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan masyarakat akan hukum terkait, sehingga perlu diganti. Pengelolaan zakat dalam undang-undang terdahulu, meliputi kegiatan perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, hingga pendayagunaan dari zakat.¹⁵

Sebagai upaya, agar pengelolaan zakat dapat mencapai tujuannya, dibentuklah Badan Amil Zakat Nasional yang berkedudukan di ibu kota negara (BAZNAS pusat), BAZNAS provinsi, hingga BAZNAS kabupaten/kota. BAZNAS adalah sebuah lembaga pemerintah nonstruktural, mandiri, dan langsung bertanggung jawab kepada Presiden, melalui Menteri. Tugas utamanya adalah mengelola zakat secara nasional.¹⁶

Selanjutnya, guna membantu dan memudahkan BAZNAS, dalam pelaksanaan pengumpulan, pendayagunaan zakat, masyarakat diberi hak untuk dapat membentuk Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ. Pembentukan LAZ ini, wajib mendapat izin Menteri, atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri terkait. Selain itu, LAZ

¹⁴ Muhammad As'ad, "Pengelolaan Zakat Dalam Kaitannya Dengan Pengentasan Kemiskinan Di Sulawesi Selatan Dan Kalimantan Timur," *Al-Qalam* 9, no. 2 (11 November 2018): 34, <https://doi.org/10.31969/alq.v9i2.601>.

¹⁵ Budi Rahmat Hakim, "Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Hukum Islam)," *Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran* 15, no. 2 (3 Februari 2016), <https://doi.org/10.18592/syariah.v15i2.552>.

¹⁶ As'ad, "Pengelolaan Zakat Dalam Kaitannya Dengan Pengentasan Kemiskinan Di Sulawesi Selatan Dan Kalimantan Timur."

juga wajib melakukan laporan secara berkala kepada BAZNAS, berkenaan dengan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, yang telah diaudit baik aspek syariat maupun keuangan.

Selain menerima zakat, BAZNAS atau LAZ, juga diberi hak untuk mendapat dan menerima bagian dari infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya yang sudah terkumpul. Pendistribusian, dan juga pendayagunaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya itu, harus dilakukan tetap memperhatikan kesesuaiannya dengan syariat Islam, dan dilakukan, sesuai pula dengan peruntukkan yang telah diikrarkan *muzakki*, dan harus melakukan pencatatan dan pembukuan tersendiri.¹⁷

Untuk melaksanakan tugasnya, BAZNAS dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Hak Amil. Sedangkan BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Hak Amil, serta juga dapat dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bagaimana tahapan zakat diwajibkan dan bagaimana ketentuan yang telah ditetapkan oleh mengenai muzakki dan juga mustahiq. Menurut Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat pasal 1, muzakki adalah orang atau badan yang dimiliki oleh orang muslim yang berkewajiban menunaikan zakat. Oleh karena itu, zakat harus dibagikan kepada golongan-golongan yang telah ditentukan yakni fakir, miskin, amil zakat, muallaf, riqab, gharim, fi sabilillah dan ibnu sabil. Di mana pembahasan kedelapan golongan ini masih mengalami perkembangan sejalan dengan semakin kompleksnya kehidupan sosial yang ada sehingga para ahli fikih dan ulama kerap melakukan diskusi yang berkaitan dengan hal ini, tidak terkecuali di Indonesia. Sehingga menciptakan indikator dan kriteria dari tiap golongan tersebut untuk diselaraskan dengan kondisi di Indonesia yang pada akhirnya digunakan untuk membantu pemerintah dalam pengelolaan dan pendistribusian zakat tersebut.

Lahirnya “UU Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat”, mampu memberikan nuansa angin segar, bagi pengimplementasian perzakatan di Indonesia, akan

¹⁷ Nurul Huda dkk., “KOMPARASI AHP DAN ANP PENENTUAN SOLUSI PENGELOLAAN ZAKAT (KASUS DKI DAN SULSEL),” *EKUITAS (Jurnal Ekonomi dan Keuangan)* 17, no. 3 (7 Februari 2017): 358, <https://doi.org/10.24034/j25485024.y2013.v17.i3.2257>.

Pergeseran Konsep Pengelolaan Zakat

tetapi regulasi turunan yang berupa Peraturan pemerintah, hingga saat ini, tidak ada diterbitkan dan ditetapkan. Sehingga berakibat pada Pelaksanaan undang-undang tersebut, terjadi semacam ketimpangan dalam implementasinya. Di sisi lain, tingkat *trust* masyarakat, pada badan dan/atau institusi pengelola zakat, masih sangat-sangat rendah. Penyebab hal ini, tidak lain dan tidak bukan, karena belum adanya standar profesionalisme yang baku dan mengikat, yang bisa dijadikan tolak ukur kinerja, baik oleh badan/lembaga pengelolaan zakat milik pemerintah, maupun milik masyarakat.¹⁸

Selanjutnya, sebagai bentuk respon dari sudah *irrelevant*-nya undang-undang terdahulu, maka pada tahun 2011, lahirlah “UU No. 23/2011”, yang sekaligus menjadi tanda, dari era baru transformasi perzakatan dalam skala nasional. Peraturan ini, kemudian melahirkan dan menjadi paradigma baru, tentang bagaimana zakat di seluruh wilayah nusantara, harus dikelola. Lahirnya aturan-aturan yang bernuansa syari’at ini. Sebagai bentuk hasil jihad dan ijtihad konstitusional dalam bidang zakat, sudah barang tentu akan mendapat respon, aksi dan reaksi, dari banyak pihak, khususnya ketika aturan tersebut, berkaitan dengan hal kewenangan pengelolaan zakat, khususnya ketika negara diberi kewenangan untuk memonopoli pengelolaan tersebut.¹⁹

Terlepas dari berbagai macam perdebatan-perdebatan yang muncul, bahkan sampai ada yang berujung pada gugatan di mahkamah konstitusi. Ada, paling tidak, empat *issue* utama, yang bisa dikaji dan dianalisis secara mendalam. Karena kaitannya langsung dengan rekonstruksi paradigma hukum/aturan yang ada, ditinjau menggunakan perspektif hukum Islam kontemporer. *Issue Pertama*, berkenaan dengan otoritas dan keterlibatan negara, yang turut serta mengumpulkan zakat, melalui badan-badan, dan/atau lembaga-lembaga, yang dibentuk/diakui oleh negara. Dengan harapan, terjaminnya efektifitas dan kepastian hukum dalam pengelolaan zakat. *Issue Kedua*, peniadaan sanksi bagi para muzaki, yang lalai akan kewajibannya, sebagaimana yang telah ditetapkan dalam “UU No.23/2011”. Hal ini, menjadi *clue*, bahwasannya pelaksanaan pembayaran zakat, tetap bersifat sukarela, sehingga, regulasi perzakatan ini, dianggap masih sangat lemah, apalagi bila konteksnya, adalah hukum yang mengikat, baik bagi perseorangan, ataupun badan usaha. *Issue Ketiga*, pembaharuan tentang

¹⁸ Ahmad Wahyu Herdianto, “Peran Negara Dalam Mengoptimalkan Zakat Di Indonesia,” t.t., 14.

¹⁹ Herdianto.

paradigma subjek objek, dan juga *tasarruf* dari zakat dalam “UU No.23/2011”, dengan *concern* sesuai tidaknya dengan prinsip *masalahah* dan ‘*adalah. Issue Keempat*, adalah tentang korelasi zakat, dengan pajak, yang mendapat penegasan kembali dalam UU zakat terbaru ini. Bagi muzakki aktif, zakat yang dibayarkan akan menjadi insentif fiskal, yang nantinya akan menjadi pertimbangan untuk diberlakukannya PKP atau *tax deduction*, meskipun sejatinya ketentuan ini belum mampu merealisasikan posisi zakat yang benar-benar signifikan, sebagai pertimbangan pengurang pajak atau *tax credit*.

Di Indonesia, pada awalnya pengelolaan zakat sama sekali tidak melibatkan negara. Sebelum merdeka, dan pada fase-fase awal kemerdekaan, pemerintah masih mengituki kebijakan masa kolonial, dan memilih untuk tidak turut serta campur tangan dalam hal pengelolaan zakat. Dengan kata lain, zakat diimplementasikan secara individualtradisional, dengan tonggak utamanya adalah masjid dan pesantren, yang menjadi pilar utama istitusi keagamaan.²⁰

Demikian pula halnya pada masa Orde Baru, Negara tetap mencoba mengambil jarak, dan tidak ikut campur dalam pengelolaan zakat. Akan tetapi kesadaran yang kuat untuk melakukan pengelolaan zakat kolektif mulai muncul kepermukaan, diindikasikan dengan mulai berdirinya lembaga-lembaga pengelolaan zakat. Pada era tahun 1990-an, Zakat mulai mengalami kebangkitan. Era ini yang kemudian, dikenal sebagai era profesionalisme pengelolaan zakat modern, yang menerapkan prinsip-prinsip manajemen, dan juga tata kelola organisasi secara baik dan benar dalam pengelolaannya. Sejak saat itulah, potensi zakat yang ada di Indonesia mulai terekplor, dibarengi dengan dampak yang juga semakin signifikan.²¹

Kalau dianalisa secara lebih mendalam, sebenarnya secara substansi, tidak terdapat perbedaan dan persamaan yang signifikan dalam kedua undang-undang, karena secara prinsip keseluruhan aturan yang termaktub didalam kedua undang-undang ini, tetap merujuk kepada *Fiqh*. Untuk lebih rincinya persamaan dan perbedaan dalam keduanya, bisa dilihat dalam tabel berikut :

²⁰ Tim Penulis IZDR, *Indonesia Zakat & Development Report 2010: Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia; Menuju Sinergi Pemerintah dan Masyarakat Sipil dalam Pengelolaan Zakat Nasional*, Cet. II (Jakarta: Indonesia Magnificence of Zakat, 2011).

²¹ Tim Penulis IZDR.

Tabel 1

Undang-undang No. 32 / 1999 ²²	Undang-undang 23 / 2011 ²³
<p>Muzakki</p> <p>Muzakki adalah orang atau badan yang dimiliki oleh orang muslim yang berkewajiban menunaikan zakat.</p> <p>Mustahiq</p> <p>Mustahiq adalah orang atau badan yang berhak menerima zakat.</p> <p>‘Amil Zakat</p> <p>BAZNAS dan LAZ</p> <p>BAZNAS dan LAZ berdiri sendiri-sendiri, namun saling bekerja sama dan bersinergi.</p>	<p>Muzakki</p> <p>Muzaki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.</p> <p>Mustahiq</p> <p>Mustahik adalah orang yang berhak menerima zakat.</p> <p>‘Amil Zakat</p> <p>BAZNAS dan LAZ</p> <p>LAZ sifatnya membantu BAZNAS dalam melakukan pengumpulan ZAKAT.</p>

Sejak periode awal Islam setelah Rasulullah SAW, syari’at zakat merupakan ruang ijtihad, yang selalu terbuka lebar, dengan mengedepankan tujuan *maslahah lil-ummah*. Perubahan situasi dan suhu politik, juga komitmen penguasa, selalu berdampak cukup besar dan signifikan, bagi dinamisasi mekanisme pengelolaan zakat. Bahkan tidak jarang, dinamisasi tersebut, menimbulkan semacam diskursus yang cukup tajam diantara fuqaha dan ulama dari masa kemasa. Dana zakat yang dikelola dengan niatan memberdayakan ekonomi ummat, adalah salah satu ruang ijtihad kontemporer yang berkembang cukup signifikan saat ini. Hal ini berlaku di dunia Islam termasuk di indonesia, sebagai respon dari kondisi kekinian umat Islam secara global, yang notabene, memang sedang mengalami keterpurukan dalam hal produksi, konsumsi, dan distribusi ekonomi.²⁴

²² “Undang-Undang Republik Indonesianomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat,” 1999.

²³ “UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2011,” diakses 20 Juni 2019, <https://www.sumbarprov.go.id/details/news/353>.

²⁴ Yosi Dian Endahwati, “Akuntabilitas Pengelolaan Zakat, Infaq, Dan Shadaqah (Zis),” t.t., 1360.

Tujuan utama yang diamanahkan oleh “undang-undang nomor 23 tahun 2011”, adalah meningkatkan pengelolaan zakat, agar pengelolaannya efektif efisien, dan tersentralisasi. Efektifitas dan efisiensi pengelolaan yang tersentralkan menjadi poin utama pergeseran paradigma dan konsep pengelolaan ziswa dari peraturan perundang-undangan terdahulu, yang melibatkan secara langsung dan memberikan kebebasan kepada masyarakat sipil untuk melakukan pengelolaan secara mandiri, dengan tetap memberikan laporan kegiatannya kepada pejabat yang diberi tanggung jawab untuk mengawasi.²⁵

Kesimpulan

UU No.23/2011, menjadi acuan terbaru tentang bagaimana Pengelolaan Zakat harus dilakukan. Sebagai amandemen terhadap sebelumnya, yaitu “UU No.38/1999”, posisi undang-undang ini tentu sangat *central* dan penting bagi perkembangan pengelolaan zakat nasional, apalagi melihat potensi besarnya dana yang bisa terkumpul, juga strategisnya peran zakat untuk menanggulangi kemiskinan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat. UU Pengelolaan Zakat yang baru, memang diorientasikan untuk mengukuhkan peranserta Negara dalam mewujudkan kepastian hukum, bagi siapa saja warga negara yang mau melaksanakan kewajibannya sebagai muzakki. Juga menjaga dan mencegah terjadinya penyalahgunaan dana zakat yang ada, serta memfasilitasi agar zakat mampu mewujudkan perubahan tatanan sosial yang lebih baik secara nasional.

Poin penting pergeseran konsep dan paradigima antara kedua undang-undang antarlain sebagai berikut:

1. Tidak ada perubahan yang signifikan, bahkan bisa dikatakan cenderung tidak ada, antara konsep ziswaf yan ada pada “undang-undang 38/1999” dengan konsep ziswa pada “undang-undang 23/2011”.
2. Pada “UU No. 23/2011” poin penekannya ada pada unifikasi pengelolaan zakat. Bahwasannya yang memiliki otoritas untuk melakukan pengumpulan zakat, adalah pemerintah, melalui badan-badan dan/atau lembaga, yang memang secara resmi diadakan dan dibentuk oleh negara. Hal ini pada prinsipnya, tidak bertentangan

²⁵ Hakim, “ANALISIS TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT (PERSPEKTIF HUKUM ISLAM).”

Pergeseran Konsep Pengelolaan Zakat

dengan Ketentuan syariat zakat. Karena sejatinya, keterlibatan Negara dan andilnya dalam membuat regulasi, koordinasi, dan control, sangat diperlukan guna mewujudkan tata kelola perzakatan yang baik. Ini berbeda dengan konsep undang-undang pendahulunya yang membolehkan, bahkan memfasilitasi, masyarakat sipil untuk turut serta dalam pengelolaan zakat nasional.

3. Berkenaan dengan pembayaran zakat, “UU No.23/2011”, menetapkan bahwa pembayaran zakat masih bersifat sukarela. Asumsi ini didasarkan pada fakta, bahwa tidak terdapat satu pasalpun yang secara eksplisit, ataupun interpretatif, yang menyatakan bahwa zakat sifatnya imperatif bagi seluruh wajib zakat, dan memiliki sanksi, bagi siapa saja yang lalai melaksanakannya. Sanksi, baru ada dan diperuntukkan bagi para pengelola zakat yang melakukan penyelewengan, dan/atau melakukan perbuatan melanggar hukum lainnya. Dari perspektif ini, maka tidak ada perbedaan ataupun perubahan yang signifikan dengan regulasi zakat sebelumnya, regulasi zakat masih sangat lemah, dalam konteks hukum yang benar mengikat setiap mereka yang sudah bisa menjadi muzakki. Artinya, regulasi dan implementasi zakat belum mampu diwujudkan sebagai sebuah ketentuan yang otoritatif/ijbari.
4. Yang paling nampak dari “UU No.23/2011” dibandingkan undang-undang sebelumnya adalah, Pembaharuan paradigma dan konsep subjek, objek, serta bidang *tasarruf* dari zakat. Hal ini ditunjukkan dengan masuknya lembaga atau badan hukum, sebagai salah subyek huku zakat/*mukallaf* zakat (muzakki). Selain itu penentuan kategori objek zakat, turut dikembangkan dengan cakupan dan basis yang jauh lebih luas, serta meliputi berbagai macam aktivitas perekonomian modern. Undang-undang terbaru ini, juga memberikan dan membuka ruang yang lebih luas, dalam *tasarruf* dana zakat, yang berupa distribusi produktif, dan juga pendayagunaan zakat dengan maslahat dan keadilan sebagai orientasinya.

Daftar Pustaka

Abadi, Khusnul. “SENTRALISASI PENGELOLAAN ZAKAT OLEH BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL,” t.t..

Al-Kamfāri, Endah. “Potensi Filantropi Keagamaan Melalui Pemberdayaan Zakat: Studi Tentang Potensi Muzakki Dan Mustahik Di Baznas Sumatera Barat,” t.t., 24.

Anshory Umar Sitanggal. *Fiqh Syafi'i Sistimatis II*. Semarang: CV. Asy Syifa', 1987.

As'ad, Muhammad. "PENGELOLAAN ZAKAT DALAM KAITANNYA DENGAN PENGENTASAN KEMISKINAN DI SULAWESI SELATAN DAN KALIMANTAN TIMUR." *Al-Qalam* 9, no. 2 (11 November 2018): 34. <https://doi.org/10.31969/alq.v9i2.601>.

Dauly, Hamdan. "ZAKAT SEBAGAI PESAN DAKWAH: ANTARA PENGELOLAAN DAN PERUBAHAN STATUS MANUSIA." *Tasamuh: Jurnal Studi Islam* 10, no. 1 (7 November 2018): 93–123. <https://doi.org/10.32489/tasamuh.49>.

Elsi Kartika Sari. *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf*. Jakarta: PT Grasindo, 2006.

Endahwati, Yosi Dian. "AKUNTABILITAS PENGELOLAAN ZAKAT, INFAQ, DAN SHADAQAH (ZIS)," t.t., 24.

Hakim, Budi Rahmat. "ANALISIS TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT (PERSPEKTIF HUKUM ISLAM)." *Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran* 15, no. 2 (3 Februari 2016). <https://doi.org/10.18592/syariah.v15i2.552>.

Herdianto, Ahmad Wahyu. "PERAN NEGARA DALAM MENGOPTIMALKAN ZAKAT DI INDONESIA," t.t., 14.

Huda, Nurul, Desti Anggraini, Khalifah Muhamad Ali, Nova Rini, dan Yosi Mardoni. "KOMPARASI AHP DAN ANP PENENTUAN SOLUSI PENGELOLAAN ZAKAT (KASUS DKI DAN SULSEL)." *EKUITAS (Jurnal Ekonomi dan Keuangan)* 17, no. 3 (7 Februari 2017): 357. <https://doi.org/10.24034/j25485024.y2013.v17.i3.2257>.

Isnawati Rais. "Muzakki dan Kriterianya dalam Tinjauan Fikih Zakat." *Al-Iqtishad* 1, no. 1 (Januari 2009): 99–101.

Rahman Ritonga, dan Zainuddin. *Fiqh Ibadah*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002.

Slamet Abidin, dan Suyono. *Fiqh Ibadah*. Bandung: Pustaka Setia, 1998.

Tim Penulis IZDR. *Indonesia Zakat & Development Report 2010: Menggagas Arsitektur Zakat Indonesia; Menuju Sinergi Pemerintah dan Masyarakat Sipil dalam Pengelolaan Zakat Nasional*. Cet. II. Jakarta: Indonesia Magnificence of Zakat, 2011.

Umrotul Khasanah. *Manajemen Zakat Modern: Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*. Malang: UIN-Maliki Press, 2010.

"UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2011."

Diakses 20 Juni 2019. <https://www.sumbarprov.go.id/details/news/353>.

"Undang-Undang Republik Indonesianomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat," 1999.

Wahbah Al-Zuhayly. *Zakat: Kajian Berbagai Mazhab*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2008.