

**ANALISIS KEDUDUKAN ZAKAT SEBAGAI PENERIMAAN NEGARA  
STUDI TERHADAP INTEGRASI ZAKAT DAN PAJAK  
DI INDONESIA**

**Oleh:**

**DINI VIENTIANY**

**NIM. 94314050500**

**Program Studi  
S.3 EKONOMI SYARIAH**



**FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS ISLAM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2022**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Disertasi Berjudul

ANALISIS KEDUDUKAN ZAKAT SEBAGAI PENERIMAAN NEGARA  
STUDI TERHADAP INTEGRASI ZAKAT DAN PAJAK  
DI INDONESIA

Oleh:

Dini Vientiany

NIM : 94314050500

Dapat disetujui dan disahkan pada ujian Sidang Tertutup

Program Studi Ekonomi Syari'ah

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam

Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan

Medan, Agustus 2021

Promotor

Promotor I



Prof. Dr. Faisar Ananda, M.A

Promotor II



Dr. Dede Ruslan, M.Si

## PERSETUJUAN

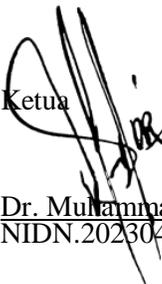
Disertasi berjudul : **"Analisis Kedudukan Zakat Sebagai Penerimaan Negara Studi Terhadap Integrasi Zakat Dan Pajak Di Indonesia"** atas nama : Dini Vientiany NIM. 94315050500 Program Studi Ekonomi Syariah telah diujikan dalam Sidang Ujian Tertutup Program Doktor (S3), Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan, pada hari Sabtu tanggal 28 Agustus 2022.

Disertasi ini telah diterima untuk memenuhi gelar Doktor (Dr.) pada Program Studi Ekonomi Syariah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan.

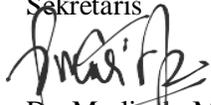
Medan Agustus 2022.

Panitia Sidang Ujian Tertutup Disertasi  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam  
Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan

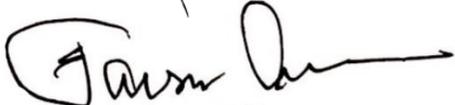
Ketua

  
Dr. Muhammad Yafiz, M.Ag  
NIDN.2023047602

Sekretaris

  
Dr. Marliyah, M.Ag  
NIDN.2026017602

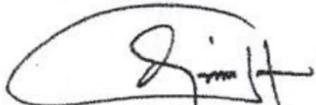
Anggota

  
Prof. Dr. Faisar Ananda, M.A  
NIDN.2002076402

  
Dr. Dede Ruslan, M.Si  
NIDN.0004076508

  
Dr. Andri Soemitra, M.A  
NIDN.2007057602

  
Dr. Sugianto, M.A  
NIDN.2007066701

  
Dr. Darwis Harahap, M.Si  
NIDN.2018087802

Mengetahui,  
Dekan,

  
Dr. Muhammad Yafiz, M.Ag  
NIDN.2023047602

## SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dini Vientiany  
Nim : 94314050500/EKSYA  
Tempat/ Tgl. Lahir : Medan, 26 Desember 1982  
Pekerjaan : Dosen  
Alamat : Jl. Sekip Gg Penghulu No. 4 Medan 20118

menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang berjudul "**Kedudukan Zakat Sebagai Penerimaan Negara. Studi Integrasi Zakat dan Pajak di Indonesia**" adalah benar-benar karya asli saya, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya.

Apabila terdapat kesalahan dan kekeliruan didalamnya, maka kesalahan dan kekeliruan itu menjadi tanggung jawab saya. Demikian Surat Pernyataan ini saya perbuat dengan sesungguhnya.

Medan, Agustus 2021

Yang membuat pernyataan



Dini Vientianya



**JUDUL : KEDUDUKAN ZAKAT SEBAGAI  
PENERIMAAN NEGARA : STUDI  
TERHADAP INTEGRASI ZAKAT DAN  
PAJAK DI INDONESIA**  
**NAMA : DINI VIENTIANY**  
**NIM : 94314050500**

## **ABSTRAK**

Rumusan masalah pada penelitian ini adalah: (1) Bagaimana potensi zakat di Indonesia? (2) Bagaimana konsep pengelolaan zakat yang telah berjalan di Indonesia; (3) Bagaimana model alternatif yang dapat ditawarkan untuk mengintegrasikan zakat dan Pajak di Indonesia? Tujuan penelitian untuk mengetahui: (1) Potensi zakat di Indonesia; (2); Konsep pengelolaan zakat yang telah berjalan; (3) Model alternatif yang dapat diterapkan untuk mengintegrasikan zakat dan pajak.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan kebijakan publik. Lebih spesifik penelitian ini menerapkan metode studi literatur/kepuustakaan (*library research*) karena objek kajian dititikberatkan pada data-data tertulis. Sumber data primer diperoleh dari Laporan BAZNAS, Laporan Penerimaan Negara, regulasi pengelolaan zakat, dan tulisan-tulisan akademik tentang zakat dan pajak. Sumber data primer disandarkan pada sumber tulisan lainnya yang relevan. Teknik analisis data menerapkan tiga tahapan analisis data menurut Miles dan Huberman dan prosedur analisis isi (*content analysis*) di dalamnya.

Hasil penelitian menunjukkan zakat memiliki potensi yang cukup besar sebagai penerimaan Negara. Potensi zakat nasional tahun 2018 diperkirakan 233 triliun rupiah atau 22 persen dari PDB Indonesia pada tahun yang sama. Zakat telah menjadi instrumen fiskal yang pembayarannya berlaku sebagai pengurang penghasilan kena pajak, walaupun pada kenyataannya penerimaan zakat belum tercatat sebagai penerimaan Negara. Terdapat tiga model alternatif yang bisa diterapkan untuk menempatkan posisi zakat sebagai penerimaan Negara, yaitu: (1) Zakat sebagai Penerimaan Fihak Ketiga; (2) Zakat sebagai dana Badan Layanan Umum; dan (3) Zakat sebagai Pajak. Untuk zakat dan pajak maka model yang ketiga dapat diterapkan dengan perlakuan khusus.

Berdasarkan hasil dan temuan penelitian ini, maka dapat disimpulkan bahwa zakat harus diintegrasikan dengan pajak mengingat posisinya telah berfungsi sebagai instrumen untuk mengurangi penghasilan kena pajak. Dengan demikian, penerimaan zakat dapat dicatatkan sebagai penerimaan Negara dalam akun pajak khusus agar umat Islam tidak terkena beban ganda (*Double Tax*).

Kata Kunci: Zakat, Pajak, Penerimaan Negara



**TITLE** : **The Role of Zakat As A Source of Revenue for the State A Study of Zakat and Tax Integration in Indonesia**  
**NAME** : **DINI VIENTIANY**  
**STUDENT ID** : **94314050500**

## **ABSTRACT**

The following questions are addressed in this study: (1) What is the potential of zakat in the Indonesian environment; (2) What is the management idea of zakat in Indonesia; and (3) What are the alternative zakat and tax models offered in Indonesia. This research will look into (1) the potential of zakat in Indonesia, (2) the existing zakat management system in Indonesia, and (3) an alternative model for integrating zakat with taxation.

This research employs a qualitative methodology in the form of a public policy analysis. This study, in particular, relied on library research in order to investigate textual sources as the study's subject. Baznas' report, the state's income report, the zakat policy, and scholarly publications on zakat and the state were used to compile the main data. The primary data was compared to additional publications that were relevant. Miles and Huberman developed three steps of data analysis, including content analysis, to examine the data.

According to the research, the zakat offers a significant economic potential for the state. In 2018, the zakat was projected to be worth 233 trillion Indonesian Rupiah, accounting for 22 percent of Indonesia's PDB (Gross Domestic Product). Despite being unlisted in the state's revenue, the zakat has been a tangible tool for deducting taxable income. To include the zakat in the state's revenue, three different models have been proposed: (1) zakat as third-party revenues, (2) zakat as public service agency funding, and (3) zakat as tax. In terms of zakat and taxation, the third model can be used if specific conditions are met.

This research indicates that the zakat, as a tool for reducing taxable income, should be included into the tax system. To avoid double taxation, the zakat money may be entered into the state's revenue under a special tax number for Muslims.

Key Word: Zakat, Tax, Revenue for the State

## KATAPENGANTAR

*Alhamdulillahirabbil Alaamiin, Allahummashalli alaa Muhammad wa'ala alihii wa'ashabihi wabaarik wasallim.* Puji syukur kehadiran Allah SWT, atas diperkenannya saya menyelesaikan disertasi yang berjudul **Kedudukan Zakat Sebagai Penerimaan Negara : Studi Terhadap Integrasi Zakat dan Pajak di Indonesia**, sebagai persyaratan utama dalam menyelesaikan pendidikan di Program Doktor (S3) pada Program Studi Ekonomi Syariah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UINSU) Medan.

Sesungguhnya ilmu datangnya dari Allah SWT, kita hanya manusia yang tak luput dari khilaf dan salah, dan saya menyadari bahwa apa yang tertulis dalam disertasi ini ini masih jauh dari kesempurnaan dan kesempurnaan yang hakiki hanya milik Allah. Untuk itu saya sangat berharap hasil temuan disertasi ini kelak akan terus disempurnakan oleh para pencinta ilmu dan para peneliti lainnya, sehingga akan menambahkan apa yang seharusnya ada dan memperbaiki kekurangan ataupun kesalahan yang terjadi tanpa disadari. Zakat memiliki potensi yang cukup besar sebagai penerimaan negara dan Zakat telah menjadi instrumen fiskal yang pembayarannya berlaku sebagai pengurang penghasilan kena pajak, walaupun pada kenyataannya penerimaan zakat belum tercatat sebagai penerimaan negara. Dan akhirnya zakat haruslah diintegrasikan dengan pajak mengingat posisinya telah berfungsi sebagai instrumen untuk mengurangi penghasilan kena pajak yang mana akhirnya nanti penerimaan Zakat dapat dicatatkan sebagai penerimaan negara dalam akun pajak khusus agar umat Islam tidak terkena beban ganda. Insya Allah akan memperkaya literatur tentang Zakat dan Pajak, dan secara umum memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu ekonomi Islam, perbankan syariah dan akuntansi syariah, juga menjadi masukan bagi Negara Republik Indonesia.

Penghormatan yang tinggi ananda sampaikan kepada kedua orang tua tercinta, Ayahanda Suhardy dan Ibunda Hasnidar, yang telah mencintai, menyayangi, dan mendoakan ananda dalam setiap langkah dan memberikan kesempatan untuk menempuh pendidikan hingga jenjang akhir pendidikan formal tertinggi, serta kepada ayahanda mertua (alm) Muhammad Yunus dan Ibunda Hj. Marhainy, terima atas kasih sayang dan doa buat ananda. Terima kasih yang tak terhingga kepada suami tercinta Yudi Armaya dan anak-anakku tersayang Muhammad Arya Mahmuda dan Aghnia Fara Rafifa, yang telah memberikan kesempatan dan

dukungan yang luar biasa, dan hendaknya ini menjadi motivasi buat kalian nantinya untuk terus belajar, meraih cita-cita untuk kebahagiaan dunia dan akhirat.

Dalam proses penyelesaian disertasi ini telah melibatkan banyak pihak yang memberikan kontribusi langsung maupun tidak langsung membantu penulis untuk menyajikan ide dan pemikiran. Demikian pula saat perkuliahan, begitu banyak ilmu pengetahuan dan waktu yang diberikan kepada penulis untuk memperoleh kesempatan belajar dan berproses meraih pendidikan tingkat doktoral ini. Penulis menyampaikan penghormatan dan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak, diantaranya kepada:

1. Prof. Dr. H. Syahrin Harahap, M.A selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UINSU) Medan.
2. Dr. Muhammad Yafiz, M.Ag., Dr. Hj. Marliyah Suryadi, M.Ag., Dr. Fauzi Arif Lubis, M.A, dan Dr. Mustafa Kamal Rokan, M.H, selaku Dekanat Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UINSU Medan
3. Dr. Andri Sumitra M.A., dan Dr. Sugianto M.A, selaku Pimpinan Program Studi Ekonomi Syariah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam UINSU Medan, sekaligus sebagai penguji internal dalam pelaksanaan ujian disertasi ini.
4. Prof. Dr. Faisar Ananda M.A., selaku Promotor yang telah membimbing dan memberikan rekomendasi perbaikan, semua itu sangat membantu dan memberikan banyak kemudahan dalam penyelesaian disertasi ini, juga nasehat nasehat bijaknya.
5. Dr. Dede Ruslan, M.Si, Co-promotor yang begitu tulus dan sabar membimbing penulis, selalu memotivasi penulis untuk menuangkan ide- ide yang bermanfaat, mengingatkan kelalaian dan tak bosan untuk berdiskusi dengan penulis, terima kasih untuk waktunya.
6. Dr. Khairuddin Lubis M.Pd, MA Dekan Fakultas Agama Islam UNIVA dan para Wakil Dekan serta teman-teman dosen di FAI UNIVA, khususnya para sahabat di Program Studi Ekonomi Syariah Yurmaini, HotniSari, Ummi Fitriani, Fitri Yulia, Irwansya,Irol, Haniva, yang senantiasa support, dan membantu penulis didetik detik terakhir untuk tetap kuat dan terus melanjutkan penyelesaian Doktoral dan teman-teman lainnya yang tidak dapat saya sebutkan namanya satu persatu.

7. Ibu Dr. Tapi Rondang Ni Bulan, SE, Msi, selaku Ketua Umum Yayasan Pendidikan Harapan Medan, Bapak Drs. Idris Ginting, Kepala SMP HARAPAN 1 Medan beserta seluruh WKS, dan seluruh teman teman staf pengajar SMP HARAPAN 1 MEDAN yang selalu memotivasi dan memberi semangat.
8. Seluruh dosen FEBI UINSU yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang bermanfaat, semoga menjadi amal jariah bagi bapak dan ibu dan insya Allah mendapat keridhoan dan balasan terbaik dari Allah SWT. Demikian pula dengan seluruh tenaga kependidikan khususnya bang Syaiful S.Ei yang telah banyak disibukkan dengan proses administrasi.
9. Teman-teman sekelas angkatan 2014 yang telah sama berjuang bersama, Ibunda tercantik Syafrida Hani (terimakasih sudah membantu, menasehati, memotivasi layaknya teman, dan seorang ibu), Yurmaini (terimakasih untuk kebersamaan berjuang sejak S2), Dr. Hidayati yang udah duluan dan para bapak-bapak yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu namanya, insya Allah kita tetap semangat menambah ilmu dan sama-sama mengembangkan ilmu yang diperoleh untuk kemaslahatan dunia pendidikan dan ilmu ekonomi syariah.

Akhirul kalam, *jazakumullah khair*, terima kasih atas segala perhatian dan kesempatan, mohon ampun kepada Allah atas segala salah dan khilaf. *Qadarullah* dan dengan izin Allah penulis telah menyelesaikan seluruh proses penulisan disertasi ini, insya Allah bermanfaat dan memberikan suatu masukan dan regulasi baru dalam penerimaan negara khususnya Zakat dan Pajak.

*Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuuh*

Medan, Agustus 2021

Dini Vientiany

## PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi yang dipakai dalam penulisan disertasi ini adalah pedoman transliterasi Arab-Latin Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Nomor: 158 tahun 1987 dan Nomor: 0543/b/u/1987. Di dalam naskah disertasi ini banyak dijumpai nama dan istilah teknis (*technical term*) yang berasal dari bahasa Arab ditulis dengan huruf latin. Tentang pembakuan pedoman transliterasi Arab - Latin, sebagai berikut:

### A. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	N a m a
ا	Alif	Tidakdilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Sa	Š	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ha	Ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Zal	Ẓ	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syim	Sy	Es dan ye
ص	Sad	Ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	Ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ta	Ṭ	Te (dengan titik di bawah)

ظ	Za	Ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	‘Ain	‘	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Waw	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	’	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

## B. Vokal

Vokal bahasa Arab adalah seperti vokal dalam bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

### 1. Vokal Tunggal

Vokal Tunggal dalam bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
َ	Fatah	A	A
ِ	Kasrah	I	I
ُ	Damah	U	U

## 2. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf	
يَـ	Fatah dan Ya	Ai	a dan i
وَـ	Fatah dan Waw	Au	a dan u

Contoh:

<i>Kataba:</i>	كتب
<i>Fa'ala:</i>	فعل
<i>Žukira:</i>	ذكر
<i>Yazhabu:</i>	يذهب
<i>Su'ila:</i>	سئل
<i>Kaifa:</i>	كيف
<i>Haula:</i>	هول

## 3. Madah

Madahatau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dantanda	Nama
أَـ	Fatah dan Alif atau Ya	Ā	A dan garis di atas
إِـ	Kasrah dan Ya	Ī	I dan garis di atas
ؤُـ	Damah dan Wau	Ū	U dan garis di atas

Contoh:

<i>Qāla:</i>	قال
<i>Ramā:</i>	رما
<i>Qīla:</i>	قيل
<i>Yaqūlu:</i>	يقول

## 4. Ta Marbutah

Transliterasi untuk *Ta Marbutah* ada dua:

- a. *Ta Marbutah* hidup. *TaMarbutah* hidup atau mendapat harkat fatah, kasrah dan damah, transliterasinya adalah /t/.
- b. *Ta Marbutah* mati. *TaMarbutah* yang mati atau mendapat harkat fatah sukun, transliterasinya adalah /h/.
- c. Kalau pada kata yang terakhir dengan *TaMarbutah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *TaMarbutah* itu ditransliterasikan dengan ha (ha).

Contoh:

<i>Raudah al-Aifāl:</i>	روضة الأطفال
<i>Al-Madīnah al-Munawwarah:</i>	المدينة المنورة
<i>Al-Madīnatul Munawwarah:</i>	المدينة المنورة
<i>Talḥah:</i>	طلحة

#### 5. *Syaddah* (Tasydid)

*Syaddah* atau tasydid yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda *syaddah* atau tanda tasydid, dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

<i>Rabbanā:</i>	ربنا
<i>Nazzala:</i>	نزل
<i>Al-Birr:</i>	البر
<i>Al-Hajj:</i>	الحج
<i>Nu'ima:</i>	نعم

#### 6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu: ال, namun dalam transliterasi ini kata sandang itu dibedakan atas kata

sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiah* dan kata sandang yang diikuti huruf *qamariah*.

a. Kata sandang diikuti oleh huruf *syamsiah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.

b. Kata sandang diikuti oleh huruf *qamaraiah*

Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariah* ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai pula dengan bunyinya. Baik diikuti huruf *syamsiah* maupun *qamariah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan tanda sempang.

Contoh:

<i>Ar-Rajulu:</i>	الرجل
<i>As-Sayyidatu:</i>	السيدة
<i>Asy-Syamsu:</i>	الشمس
<i>Al-Qalām:</i>	القلام
<i>Al-Badī‘u:</i>	البدیع

## 7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Bila hamzah itu terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

<i>Ta'khuzūna:</i>	تأخذون
<i>An-Nau':</i>	النوء
<i>Syai'un:</i>	شيء
<i>Inna:</i>	ان
<i>Umirtu:</i>	امرت

## 8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik *fi'il* (kata kerja), *isim* (kata benda) maupun *harf*, ditulis terpisah. Hanya kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harkat yang dihilangkan, maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut dirangkaikan juga dengan kata lain yang mengikutinya.

Contoh:

*Wa innallāha lahua khair ar-rāziqīn:* وان الله هو خير الرازقين

*Wa innallāha lahua khairurāziqīn:* وان الله هو خير الرازقين

*Fa aufū al-kaila wa al-mīzāna:* فاوفوا الكيل و الميزان

*Fa aufūl-kaila wal-mīzāna:* فاوفوا الكيل و الميزان

*Ibrāhīm al-Khalīl:* ابرا هيم الخليل

*Ibrāhīmūl-Khalīl:* ابرا هيم الخليل

## 9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku dalam EYD, di antaranya: Huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf kata sandangnya.

Contoh:

*Wa mā Muḥammadun illā rasūl*

*Inna awwala baitin wudi'a linnāsi lallaḥi bi Bakkata mubārakan*

*Syahru Ramadān al-lazī unzila fīhi al-Qur'ānu*

*Syahru Ramadānal-lazī unzila fīhil Qur'ānu*

Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku bila tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harkat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

Contoh:

*Nasrun minallāhi wa fathun qarīb.*

*Lillāhi al-amru jamī'an.*

*Lillāhil-amru jamī'an.*

## 10. Tajwid

Bagimerekadang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan ilmu tajwid. Karena itu, peresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan ilmu tajwid.

## 11. Singkatan- singkatan

### SINGKATAN-SINGKATAN

Singkatan	Kepanjangan
Swt.	سُبْحَانَهُ وَتَعَالَى
saw.	صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ
ra.	رَضِيَ اللهُ عَنْهُ (untuk laki-laki) رَضِيَ اللهُ عَنْهَا (untuk perempuan)
Qs.	al-Qur`an surat
Ibid	Ibidem
terj.	Terjemahan
Ttp	Tanpa tempat penerbit
Tt	tanpa tahun
H	Hijriyah
M	Masehi
Cet.	Cetakan
h.	Halaman
No.	Nomor

## DAFTAR ISI

Abstrak .....	i
Kata Pengantar .....	iv
Daftar Isi .....	vi
Daftar Tabel .....	viii
Daftar Gambar .....	ix
Pedoman Transliterasi Arab-Latin .....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	15
C. Batasan Istilah .....	15
D. Tujuan Penelitian .....	18
E. Manfaat Penelitian .....	18
F. Sistematika Pembahasan .....	19
<b>BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>22</b>
A. Landasan Teori .....	22
B. Landasan Konsep .....	31
1. Konsep Zakat .....	31
2. Konsep Pajak .....	41
3. Konsep Fiskal Islam .....	49
4. Peran Negara (Pemerintah) dalam Perspektif Islam ..	51
C. Kajian Terdahulu .....	62
D. Kerangka Pikir .....	80
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>82</b>
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	82
B. Sumber Data .....	84
C. Teknik Pengumpulan Data .....	87
E. Teknik Analisis Data .....	88
<b>BAB IV INTEGRASI ZAKAT DAN PAJAK SEBAGAI PENERI- MAAN NEGARA .....</b>	<b>91</b>
A. Potensi Zakat di Indonesia .....	91
1. Potensi Zakat Pertanian .....	95
2. Potensi Zakat Peternakan .....	101
3. Potensi Zakat Uang .....	105
4. Potensi Zakat Penghasilan .....	107
5. Potensi Zakat Perusahaan .....	112
B. Konsep Pengelolaan Zakat di Indonesia .....	116
1. Saejarah Pengelolaan Zakat .....	116
2. Regulasi Zakat .....	128
C. Model Alternatif Zakat sebagai Penerimaan Negara .....	142
1. Zakat sebagai Perhitungan Fihak Ketiga (PFK) .....	142

2. Zakat sebagai Dana Badan Layanan Umum (BLU) ...	146
3. Zakat sebagai Pajak .....	149
D. Pembahasan .....	160
1. Potensi Zakat Kontra Realisasinya .....	160
2. Integrasi Zakat dan Pajak .....	182
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	198
A.. Kesimpulan .....	198
B.. Rekomendasi .....	200
Daftar Pustaka .....	201

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Model penghimpunan zakat di beberapa negara muslim .....	2
Tabel 2	Ikhtisar penerimaan zakat dan penerimaan Negara pada Tahun 2017. ....	9
Tabel 3	Jenis dan Sumber data .....	85
Tabel 4	Komponen Indikator Pemetaan Potensi Zakat .....	93
Tabel 5	Potensi Zakat Indonesia 2018 menurut komponen IPZZ BAZNAS. ....	94
Tabel 6	Potensi zakat makanan pokok komoditas padi menurut provinsi pada tahun 2018. ....	99
Tabel 7	IPZZ dimensi zakat pertanian menurut provinsi pada tahun 2018 .....	100
Tabel 8	Potensi zakat peternakan menurut provinsi pada tahun 2018. .	104
Tabel 9	Potensi zakat uang menurut provinsi pada tahun 2018. ....	106
Tabel 10	Potensi zakat penghasilan ASN menurut provinsi pada tahun 2018. ....	109
Tabel 11	Potensi zakat penghasilan Non-ASN menurut provinsi pada tahun 2018 .....	111
Tabel 12	Potensi zakat BUMN menurut sektor usaha pada tahun 2018. .	113
Tabel 13	Daftar Perusahaan BUMN di Indonesia 2018. ....	115
Tabel 14	Perbandingan prinsip UU Nomor 38 Tahun 1999 dengan UU Nomor 23 Tahun 2011 .....	135
Tabel 15	Simulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak. ....	141
Tabel 16	Penghimpunan BAZNAS berdasarkan jenis dana tahun 2016-2017. ....	161
Tabel 17	Penghimpunan BAZNAS berdasarkan jenis dana tahun 2018-2019. ....	165
Tabel 18	Potensi Muzaki dan realisasi zakat di Indonesia pada tahun 2011-2015. ....	173
Tabel 19	Simulasi perbandingan penghitungan zakat sebagai pengurang penghasilan kena paja dengan zakat sebagai pemotong pajak. ....	185
Tabel 20	Penyaluran dan pendistribusian zakat BAZNAS 2016-2017. ....	188
Tabel 21	Cakupan Mustahik menurut pemikiran Masdar F. Mas'udi. ....	189

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Grafik pertumbuhan penerimaan zakat BAZNAS tahun 2003-2017 .....	12
Gambar 2	Grafik rasio penerimaan zakat menurut Organisasi Penghimpunan Zakat (OPZ) terhadap total penerimaan nasional tahun 2010-2015. ....	13
Gambar 3	Skema kerangka teori .....	31
Gambar 4	Kerangka pikir penelitian Huda, dkk.....	67
Gambar 5	Kerangka pikir penelitian Ascarya dan Diana Yumanita. ....	68
Gambar 6	Kerangka pikir penelitian Zainal, dkk.	69
Gambar 7	Kerangka pikir penelitian Kashif, dkk.....	70
Gambar 8	Kerangka pikir penelitian Rahman, dkk. ....	71
Gambar 9	Kerangka pikir penelitian Doktoralina dan Bahari.....	71
Gambar 10	Kerangka pikir penelitian Bakar dan Rashid. ....	72
Gambar 11	Kerangka pikir penelitian Ghazali, dkk. ....	74
Gambar 12	Kerangka pikir penelitian Indahsari, dkk.....	75
Gambar 13	Kerangka pikir penelitian Saad dan Haniffa.....	75
Gambar 14	Kerangka pikir penelitian Muhammad dan Saad.....	76
Gambar 15	Kerangka pikir penelitian Shahiszan dan Jumaelya. ....	77
Gambar 16	Kerangka pikir penelitian Farouk, dkk. ....	78
Gambar 17	Kerangka pikir penelitian Mastura dan Zainol. ....	78
Gambar 18	Skema kerangka pikir penelitian .....	81
Gambar 19	Peta persebaran umat Islam di Indonesia berdasarkan sensus tahun 2010. ....	169
Gambar 20	Piramida ekspansif penduduk Indonesia menurut kelompok umur dan jenis kelamin berdasarkan sensus tahun 2010. ....	171
Gambar 21	Perbandingan rasio dana zakat dan dana lainnya terhadap total penghimpunan nasional pada tahun 2018. ....	175
Gambar 22	Skema sumber-sumber Penerimaan Negara .....	182

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sadar maupun tidak, Indonesia telah menjadikan zakat sebagai “objek penerimaan Negara” dengan keterlibatan Pemerintah dalam pengelolaannya. Meskipun harus diakui bahwa zakat belum tercatat secara jelas sebagai salah satu kategori dalam penerimaan tersebut. Keterlibatan Pemerintah ditunjukkan dengan lahirnya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Zakat. Pada pasal 6 (1) Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 disebutkan: “Pengelolaan zakat dilakukan oleh badan amil zakat yang dibentuk oleh Pemerintah.” Sedangkan pada pasal 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 sebagai perubahannya semakin dipertegas bahwa: “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.”<sup>1</sup>

Keterlibatan Pemerintah dalam hal pengelolaan zakat pun terbilang unik, mengingat zakat secara teori dan konsep merupakan instrumen kebijakan fiskal yang diterapkan di negara-negara Islam.<sup>2</sup> Sementara Indonesia sendiri bukan merupakan negara Islam meskipun berpenduduk mayoritas muslim, atau dengan kata lain tidak menjadikan Islam sebagai dasar negara. Dalam sebuah studi yang dilakukan Rusell Powell, setidaknya terdapat tiga model penghimpunan zakat di negara-negara berpenduduk mayoritas muslim, yaitu: *Mandatory* (diwajibkan oleh negara); *Voluntary* (bersifat swadaya); dan *No government system* (tidak diatur oleh negara).

---

<sup>1</sup>Lihat UU No 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat; bandingkan dengan UU No. 23 Tahun 2011.

<sup>2</sup>Kebijakan fiskal didefinisikan sebagai kebijakan yang dibuat pemerintah yang terbatas pada pendapatan dan pengeluaran untuk memengaruhi ekonomi suatu negara. Lihat Bent Hansen, *The Economic Theory of Fiscal Policy*. (Londo: Routledge, 2003), p. 30. Dalam banyak sumber disebutkan bahwa zakat merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal di dunia Islam. Sebagai sumber rujukan dapat dilihat F.R Faridi, “Theory of Fiscal Policy in Islamic State,” dalam Ziauddin Ahmed, et.al (ed), *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam*. (Jedah: International Centre for Research in Islamic Economic, King Abdulaziz University, 1983).

<b>No</b>	<b>Nama Negara</b>	<b>Model Penghimpunan Zakat</b>
1	Afganistan	<i>No government system</i>
2	Aljazair	<i>No government system</i>
3	Arab Saudi	<i>Mandatory</i>
4	Azerbaijan	<i>No government system</i>
5	Bahrain	<i>Voluntary</i>
6	Bangladesh	<i>Voluntary</i>
7	Burkina Faso	<i>No government system</i>
8	Chad	<i>No government system</i>
9	Gambia	<i>No government system</i>
10	Guinea	<i>Voluntary</i>
11	Indonesia	<i>Voluntary</i>
12	Iran	<i>Voluntary</i>
13	Iraq	<i>No government system</i>
14	Yordania	<i>Voluntary</i>
15	Kazakhstan	<i>No government system</i>
16	Kuwait	<i>Voluntary</i>
17	Lebanon	<i>Voluntary</i>
18	Libya	<i>Mandatory</i>
19	Malaysia	<i>Mandatory</i>
20	Maladewa	<i>Voluntary</i>
21	Mali	<i>No government system</i>
22	Mauritania	<i>No government system</i>
23	Maroko	<i>No government system</i>
24	Mesir	<i>Voluntary</i>
25	Niger	<i>No government system</i>
26	Nigeria	<i>No government system</i>
27	Oman	<i>No government system</i>
28	Pakistan	<i>Mandatory</i>
29	Qatar	<i>No government system</i>
30	Senegal	<i>No government system</i>
31	Sierra Leone	<i>No government system</i>
32	Somalia	<i>No government system</i>
33	Sudan	<i>Mandatory</i>
34	Suriah	<i>No government system</i>
35	Tajikistan	<i>No government system</i>
36	Tunisia	<i>No government system</i>
37	Turki	<i>No government system</i>
38	Turkenistan	<i>No government system</i>
39	Uni Emirat Arab	<i>Voluntary</i>
40	Uzbekistan	<i>No government system</i>
41	Yaman	<i>Mandatory</i>

Tabel 1 Model penghimpunan zakat di beberapa negara muslim.

Sebagaimana bisa dilihat pada tabel nomor 1 yang disajikan di atas, terdapat enam negara dari 41 negara-negara muslim yang masuk ke dalam survei Russel Powel yang menerapkan model *mandatory* (kewajiban) dalam penghimpunan zakat; 11 negara menerapkan model *voluntary*; dan 24 negara lainnya penghimpunan zakat tidak diatur oleh negara. Beberapa negara yang menjadikan zakat sebagai pungutan wajib ini pun dapat dimaklumi, mengingat sistem pemerintahan yang dianut pada negara-negara tersebut disandarkan pada syariat Islam. Powell sendiri menempatkan Indonesia pada model yang kedua (*voluntary*) dalam hal penghimpunan zakat.<sup>3</sup>

Arab Saudi merupakan negara dengan sistem hukum yang “paling tua” dalam persoalan zakat. Di negara ini zakat dikumpulkan sebagai pajak.<sup>4</sup> Regulasi yang mengatur pengelolaan zakat berdasarkan undang-undang telah dimulai sejak tahun 1951 di Arab Saudi, di mana sebelumnya hanya di atur berdasarkan pada Keputusan Raja (*Royal Court*) Nomor 17/2/28/8634 tanggal 7 April 1951. Keputusan tersebut menetapkan sistem wajib zakat sesuai dengan ketentuan syariat Islam dan diwajibkan kepada setiap individu maupun perusahaan yang memiliki kewarganegaraan Arab Saudi.<sup>5</sup> Negara lainnya yang menerapkan kebijakan serupa di mana zakat dipungut sebagai pajak menurut Powell adalah: Pakistan, Libya, Sudan, Malaysia dan Yaman.<sup>6</sup>

Malaysia menjadi yang paling unik dari lima negara lainnya yang menerapkan model *mandatory* dalam pemungutan zakat. Dengan rasio jumlah muslim sebesar 60-an persen, Malaysia memang tidak secara tegas menyebutkan syariat Islam sebagai landasan negara; tapi konstitusinya mengonsepsikan seluruh orang melayu sebagai muslim, dan Islam dijadikan sebagai agama resmi.<sup>7</sup> Malaysia sendiri menerapkan dua cara dalam penghimpunan zakat: *pertama*, zakat diatur dalam undang-undang federal di bawah dewan urusan agama Islam

---

<sup>3</sup>Russel Powell, *Zakat: Drawing Insights for Legal Theory and Economic Policy from Islamic Jurisprudence*. 7 PITT.TAX REV.43 (2010).

<sup>4</sup>Russel Powell, *Zakat...*, p. 66-102

<sup>5</sup>Murtafdo Ridwan, “Zakat vs Pajak: Studi Perbandingan di Beberapa Negara Muslim.” *JIZWAF*, Vol. 1, No. 1, 2014, h. 123-144

<sup>6</sup>Russel Powell, *Zakat...*, p. 66-102

<sup>7</sup>Lihat pasal 3 Konstitusi Malaysia.

dengan ragam penafsiran dan praktik; *kedua*, di masing-masing daerah sejak lama telah diterapkan sistem informal yang dilembagakan di bawah peraturan Inggris.<sup>8</sup>

Di negara-negara yang menerapkan model *voluntary* seperti Mesir, Yordania, Kuwait, Iran, Bangladesh, Bahrain, Lebanon, dan termasuk Indonesia, zakat dikumpulkan secara sukarela (swadaya) yang pengelolaannya difasilitasi oleh Negara.<sup>9</sup> Namun demikian pada negara-negara yang menerapkan model ini kenyataannya tidak memiliki pengalaman yang sama dalam kaitannya dengan keterlibatan pemerintah sebagai fasilitator. Negara seperti Qatar dan Turki misalnya, tidak mengatur secara khusus institusionalisasi pengelolaan zakat dengan keterlibatan Pemerintah sebagai fasilitatornya.<sup>10</sup>

Keterlibatan Pemerintah dalam hal pengelolaan zakat di Indonesia pada gilirannya memunculkan polemik baru karena berdasarkan regulasi yang ada zakat diposisikan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Sebagian kalangan menganggap zakat dan pajak adalah instrumen pemungutan harta-benda yang dilakukan oleh Negara, yang tidak dapat disejajarkan kedudukannya satu sama lain;<sup>11</sup> tapi sebagian yang lainnya justru menganggap zakat merupakan pajak itu sendiri, atau paling tidak terdapat kesamaan di antara keduanya.<sup>12</sup>

Yusuf Qardhawi menyebutkan sejumlah perbedaan antara zakat dan pajak dalam buku *Fiqh al Zakah* yang ditulisnya; yaitu: (1) perbedaan nama dan etika;

---

<sup>8</sup>Russel Powell, *Zakat...*, p. 66-102

<sup>9</sup>Russel Powell, *Zakat...*, p. 66-102

<sup>10</sup>Setyo Hari Priono, "Model Pengelolaan Dana Sosial Keagamaan: Sebuah Opsi Perbandingan untuk Indonesia." *Jurnal Perencanaan Pembangunan*. Vol. 16, No. 4, 2010, h. 9-15.

<sup>11</sup>Salah seorang ulama yang menganggap bahwa zakat dan pajak tidak bisa disejajarkan satu sama lain adalah Yusuf Qardhawi. Ia kelihatannya berusaha untuk mencari jalan tengah bahwa kedua objek tersebut merupakan sebuah kewajiban. Akan tetapi, kewajiban paling utama terhadap harta-benda adalah zakat, ketika ditemukan sebuah keadaan yang menghendaki kebutuhan tambahan, maka kondisi tersebut dapat diatasi melalui pajak (*dharibah*). Lihat Yusuf Qardhawi, *Fiqh Az Zakah*, jild II, cet. IV (Beirut: Mu'asasah Ar Risalah, 2004), h. 493.

<sup>12</sup>Dibanding pandangan mengenai zakat yang berbeda dengan pajak, sedikit sekali dijumpai beberapa tokoh yang berpandangan sebaliknya. Mantan Menteri Agama RI, Munawir Sjadzali barangkali dapat diposisikan sebagai tokoh yang pernah mengemukakan integrasi antara zakat dan pajak. Didin Hafidhuddin sedikit lebih longgar dengan menganggap ada beberapa persamaan antara zakat dan pajak sehingga keduanya dapat berfungsi sama, meskipun secara keseluruhan tidak bisa disamakan. Sementara itu, pandangan yang dianggap kontroversial berusaha menyamakan status keduanya pernah diungkapkan oleh Masdar F. Mas'udi, dalam pandangannya, zakat adalah pajak itu sendiri. Lihat: Munawir Sjadzali, et.al., *Zakat dan Pajak* (Jakarta: Bina Rena Pariwara, 1992); Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*. (Jakarta: Gema Insani Press, 2002); Masdar F. Mas'udi, *Pajak itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Rakyat* (Bandung: Mizan. 2005).

(2) perbedaan hakikat dan tujuan; (3) perbedaan batas nisab dan ketentuannya; (4) perbedaan kelestarian dan kelangsungannya; (5) perbedaan pengeluarannya; (6) perbedaan hubungannya dengan penguasa; dan (7) perbedaan maksud dan tujuan.<sup>13</sup> Didin Hafidhuddin merangkum perbedaan yang dikemukakan Yusuf Qardhawi di atas hanya kepada tiga aspek saja, yaitu: (1) perbedaan nama; (2) perbedaan dasar hukum dan sifat kewajiban; serta (3) perbedaan objek, persentase dan pemanfaatan.<sup>14</sup>

Tiga aspek pembeda antara zakat dan pajak sebagaimana diungkapkan Hafidhuddin, untuk sementara pandangan—khususnya terhadap kajian zakat dan pajak di Indonesia—kerap dijadikan sebagai dasar mempertegas perbedaan keduanya dari aspek filosofis. Pajak dalam paradigma klasik menyaratkan “sifat pemaksaan” yang dipungut berdasarkan undang-undang tanpa kontraprestasi (manfaat langsung) guna menjalankan fungsi Negara.<sup>15</sup>

Padahal, menurut sudut pandang kebahasaan, zakat mengandung makna “penyucian”;<sup>16</sup> pelaksanaannya bernilai ibadat; disandarkan pada kewajiban agama sebagai salah satu rukun Islam yang harus ditegakkan guna memenuhi syarat menggapai kesempurnaan seorang muslim. Jika pajak dalam paradigma klasik tidak memiliki kontraprestasi dalam arti dapat dimanfaatkan ke semua bidang sesuai kebijakan Pemerintah, zakat justeru menyaratkan sasaran pendistribusian yang jelas sebagaimana ditegaskan di dalam Alquran.<sup>17</sup>

Sementara dari sudut pandang ideologis, zakat merupakan tuntunan syariat Islam yang hanya tepat diterapkan pada negara-negara berideologi Islam jika

---

<sup>13</sup>Yusuf Qardhawi, *Fiqh...*, h. 1000-1005.

<sup>14</sup>Didin Hafidhuddin, *Zakat...*, h. 55-58.

<sup>15</sup>Lihat Haula Rosdiana dan Edi Slamet Rianto, *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, cetakan ke-3 (Jakarta: Rajawali Press, 2014).

<sup>16</sup>Zakat secara kebahasaan mengandung makna “berkembang” atau “bertambah.” Kadang-kadang zakat disebutkan pula untuk merujuk makna “suci” karena zakat dapat menyucikan orang yang menunaikannya dari dosa (Q.S. At Taubah: 103). Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqih Islam wa Adillatuhu*. terj. Abd. Hayyie Al Kattani, dkk, cetakan ke-2 (Jakarta: Gema Insani Press, 2013), h. 164-165.

<sup>17</sup>Alquran menegaskan tentang 8 (delapan) golongan sebagai sasaran pendistribusian zakat, mereka disebut sebagai *mustahiq*. Delapan golongan tersebut adalah: fakir; miskin; amil zakat; memerdekakan budak; orang yang berhutang; orang yang berjuang di jalan Allah; Ibn Sabil; dan muallaf. Q.S. At Taubah:60.

melibatkan negara sebagai pengelolanya.<sup>18</sup> Ekonom muslim seperti Monzer Kahf dan Umar Cahpra—sebagaimana dikutip Dede Nurohman—kelihatannya menyepakati pandangan tentang pentingnya melihat ideologi sebuah negara untuk menerapkan suatu kebijakan, termasuk kebijakan ekonomi.<sup>19</sup> Kedua ekonom muslim tersebut menganggap ideologi yang paling adil dan tepat bagi sebuah negara adalah ideologi Islam karena tidak saja berdimensi material, melainkan sekaligus berdimensi spiritual.<sup>20</sup>

Sayangnya kurang begitu jelas sistem ekonomi yang dianut di Indonesia sampai saat ini. Jika merujuk pada Undang-Undang Dasar (UUD), sistem “Demokrasi Ekonomi” disebutkan sebagai landasan perekonomian Indonesia yang dijalankan dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemudahan, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.<sup>21</sup> Dengan mengutip GBHN Suroso menuliskan: “Pembangunan ekonomi yang didasarkan pada demokrasi ekonomi menentukan bahwa masyarakat harus memegang peran aktif dalam kegiatan pembangunan.”<sup>22</sup>

Adanya peranan aktif masyarakat yang dikehendaki dalam sistem demokrasi ekonomi seperti ditegaskan di atas, pada gilirannya membuat sistem ekonomi Indonesia disebut juga sebagai “Ekonomi Kerakyatan.” Rizal Ramli berusaha menyederhanakan definisi ekonomi kerakyatan ini dengan menegaskan: “Segala sesuatu yang meningkatkan kesejahteraan rakyat adalah ekonomi kerakyatan dan segala sesuatu yang tidak meningkatkan ekonomi rakyat harus

---

<sup>18</sup>Dalam perspektif sejarah, zakat hanya dikenal pada negara-negara berideologi Islam. Lebih dari sekedar ajaran agama, zakat bahkan menjadi salah satu instrumen fiskal untuk menopang kebutuhan negara pada masa-masa awal sejarah Islam. Lihat Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, cetakan ke-2 (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), h. 59; lihat juga Rozalinda, *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), h. 212.

<sup>19</sup>Dede Nurohman. “Kebijakan Fiskal Indonesia: Studi Evaluatif Melalui Teori Kebijakan Fiskal Islam.” *Jurnal AHKAM*, Vol. 09, Nomor 2, Nopember 2007, h. 142.

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>Pasal 33(4) amandemen ke-4 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

<sup>22</sup>Suroso, *Perekonomian Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), h. 17-19.

dilawan.”<sup>23</sup> Kendati demikian, banyak pihak yang meragukan wujud kongkrit dari ekonomi kerakyatan tersebut dengan menganggapnya sebagai wacana belaka.

Belum lagi tuntas pada konsep ekonomi kerakyatan, muncul pula istilah “Ekonomi Pancasila” sebagai sistem yang dianut di Indonesia. Menurut Mubyarto, ekonomi kerakyatan hanyalah sub sistem dari ekonomi Pancasila itu sendiri,<sup>24</sup> dengan ciri antara lain: pengembangan Koperasi; penggunaan insentif sosial dan moral; komitmen pada upaya pemerataan; kebijakan ekonomi nasionalis; serta keseimbangan antara perencanaan terpusat dan pelaksanaan secara terdesentralisasi.<sup>25</sup> Akan tetapi Revrisond Baswir mengingatkan agar ekonomi kerakyatan tidak dicampuradukkan dengan ekonomi Pancasila mengingat konsep itu berangkat dari sejarah Indonesia yang lahir dari rahim kolonialisme.<sup>26</sup>

Belakangan wacana ekonomi Islam dihadirkan sebagai solusi alternatif sistem perekonomian Indonesia. Meskipun tidak memiliki landasan yang tegas dalam sistem penyelenggaraan Negara yang menganut ideologi Pancasila, dalam praktiknya ekonomi Islam terus mengalami pertumbuhan dan bukan tanpa sadar telah menjadi bagian dari sistem perekonomian Indonesia. Indikator paling sederhana untuk menopang anggapan ini adalah tumbuhpesatnya bank-bank syariah yang diawali dari berdirinya Bank Muamalat Indonesia (BMI).<sup>27</sup> Tentu saja, dengan memasukkan zakat sebagai bagian dari “sistem kekayaan” yang dikelola Negara melalui berbagai regulasi, juga menunjukkan ekonomi Islam telah mewarnai sistem perekonomian nasional.

---

<sup>23</sup>Rizal Ramli, “Telaah Wacana Ekonomi Kerakyatan” dalam Mubyarto, *et.al.*, *Ekonomi Kerakyatan* (Jakarta: Kerjasama Lembaga Suluh Nusantara dan AIFIS, 2014), h. 12.

<sup>24</sup>Mubyarto, “Ekonomi Kerakyatan dalam Era Globalisasi” dalam Mubyarto, *et.al.*, *ibid*, h.8.

<sup>25</sup>Lihat Mubyarto dan Boediono (Penyunting), *Ekonomi Pancasila* (Yogyakarta: BPFE, 1981).

<sup>26</sup>Revrisond Baswir, “Ekonomi Kerakyatan sebagai Sistem Indonesia” dalam Mubyarto, *et.al.*, *Ekonomi...*, h. 29.

<sup>27</sup>Bank Muamalat Indonesia berdiri pada tahun 1991 dan beroperasi penuh pada tahun 1992 tanpa menggunakan istilah “Bank Syariah karena belum memiliki payung hukum. Berdasarkan Statistik Perbankan Syariah, hingga tahun 2016 tercatat sebanyak 12 Bank Umum Syariah (BUS); 22 Unit Usaha Syariah (UUS); dan 165 Bank Pembiayaan Rakyat Syariah (BPRS). Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia, *Statistik Perbankan Syariah 2016* (Jakarta: Departemen Perizinan dan Informasi Perbankan, 2016), h. 4.

Lepas dari berbagai perdebatan, baik filosofis maupun ideologis mengenai zakat dan pajak sebagaimana diungkapkan di atas, ada persoalan menarik yang patut dicermati tentang kedudukan zakat berdasarkan regulasi yang dibentuk oleh Pemerintah. Menurut UU Nomor 23 Tahun 2011 sebagai pengganti UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat misalnya, ditemukan definisi zakat sebagai "...harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam."<sup>28</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut, "Badan Usaha" dimasukkan sebagai salah satu objek pemungutan zakat; padahal dalam pandangan ulama klasik kewajiban zakat merupakan beban perorangan.<sup>29</sup>

Isyarat mengenai beban perorangan yang melekat pada kewajiban zakat itu sendiri tampak pada kesepakatan Ulama—seperti dikemukakan Yusuf Qardhawi—dengan ketentuan antara lain: seorang muslim dewasa yang waras, merdeka, dan memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dengan syarat-syarat tertentu.<sup>30</sup> Namun dalam tahap perkembangannya, badan usaha dianggap sebagai problematika kontemporer yang muncul belakangan dan membutuhkan "ijtihad baru" sehingga lahirlah konsep mengenai zakat yang dibebankan kepada entitas itu. Ijtihad baru tersebut dihasilkan dalam pertemuan ulama di Kuwait pada tahun 1984 yang menyetujui perusahaan sebagai objek wajib zakat.<sup>31</sup>

Persoalan lain yang juga muncul dari undang-undang tentang pengelolaan zakat adalah statusnya sebagai "Penerimaan Negara." Penerimaan Negara dapat didefinisikan sebagai penerimaan Pemerintah dalam arti yang cukup luas, meliputi penerimaan pajak; penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan

---

<sup>28</sup>Pasal 1(2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, hanya terjadi sedikit perubahan redaksi. Adapun pasal yang sama pada Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat adalah: "Zakat adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan agama untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya."

<sup>29</sup>Sifat perorangan zakat berkaitan dengan kedudukannya sebagai rukun Islam sehingga bisa dianggap sebagai *ma'lum min ad dīn bi ad dharūrah*, atau diketahui secara otomatis adanya dan merupakan bagian mutlak dari keislaman seseorang. Lihat Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern* (Jakarta: Gema Insani Press, 2004), h. 1.

<sup>30</sup>Yusuf Qardawi, *Fiqh...*, h. 96.

<sup>31</sup>Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia* (Jakarta: UI Press, 2009), h. 92. Lihat juga Didin Hafidhuddin, "Perlunya Perusahaan Berzakat." *Majalah Zakat*, Edisi April-Mei, 2014, h. 4.

jasa; pinjaman; pencetakan uang; dsb.<sup>32</sup> Dalam pengategorian yang sangat umum, penerimaan Negara lazim diklasifikasikan sebagai penerimaan pajak dan penerimaan non-pajak. Berdasarkan penelusuran terbatas yang penulis lakukan, belum ditemukan klasifikasi yang tegas tentang posisi zakat dalam struktur dan kerangka penerimaan Negara, walaupun sejak awal telah ditegaskan bahwa semestinya zakat diposisikan sebagai Penerimaan Negara mengingat keterlibatan Pemerintah dalam pengelolaannya.<sup>33</sup>

Penerimaan Zakat (BAZNAS) 2017		Penerimaan Negara 2017	
1. ZakatPerdagangan	7.763.864.215	<b>Pajak</b>	<b>1.343.529.843.798.510</b>
2. Zakat Maal	129.488.226.128	1. Dalam Negeri	1.304.316.269.228.039
3. Zakat Fitrah	285.684.566	2. Perdag. Internasional	39.213.574.570.471
4. Bagi Hasil	549.164679	<b>PNBP</b>	<b>311.216.253.857.085</b>
5. Selisih Nilai Tukar	9.350.972	1. Sumber Daya Alam	111.132.042.413.912
<b>Total Penerimaan</b>	<b>138.096.290.551</b>	2. Kekayaan Dipisahkan	43.904.217.111.673
		3. Penerimaan lainnya	108.834.561.775.552
		4. Badan Layanan Umum	47.345.432.555.948
		<b>Hibah</b>	<b>11.629.815.002.490</b>
		<b>Total Penerimaan</b>	<b>1.666.375.912.658.085</b>

Tabel 2 Ikhtisar penerimaan zakat dan penerimaan Negara pada Tahun 2017.

Mengacu pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) hasil audit tahun 2017 sebagaimana ditunjukkan pada tabel nomor 2 misalnya, penerimaan (pendapatan) Negara per tanggal 31 Desember 2017 tercatat sebesar 1.666,375 triliun rupiah. Angka tersebut merupakan akumulasi dari Penerimaan Perpajakan sebesar 1.343,529 triliun rupiah; Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebesar

<sup>32</sup>M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. (Yogyakarta: BPFE Universitas Gadjah Mada, 1990).

<sup>33</sup>Berdasarkan pemeriksaan penulis terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, zakat tidak dimasukkan ke dalam kategori pendapatan/penerimaan Negara. Temuan ini terkonfirmasi dengan penjelasan Kementerian Agama melalui Direktur Pemberdayaan Zakat dan Wakaf, Fuad Nasar, bahwa zakat tidak masuk dalam sistem keuangan Negara. Kemenag RI, "Kemenag: Dana Zakat tidak masuk dalam Sistem Keuangan Negara." <https://kemenag.go.id/read/kemenag-dana-zakat-tidak-masuk-dalam-sistem-keuangan-negara-j7k3r>, diakses 12 Agustus 2021.

311,216 triliun rupiah; dan Penerimaan Hibah sebesar 11,629 triliun rupiah.<sup>34</sup> Tidak disebutkan jumlah nominal penerimaan zakat sebagai salah satu unsur penerimaan Negara dalam laporan keuangan tersebut, meskipun pada periode yang sama BAZNAS telah melaporkan penerimaan sebesar 138,096 miliar rupiah; yang terdiri dari 7,763 miliar penerimaan zakat perdagangan; 129,488 miliar rupiah penerimaan zakat harta; ditambah 285,68 juta rupiah penerimaan zakat fitrah.<sup>35</sup>

Memosisikan zakat sebagai penerimaan Negara seyogianya merupakan konsekuensi logis atas keterlibatan Pemerintah terhadap pengelolaannya. Meski demikian harus disadari bahwa menempatkan zakat di antara dua kategori besar penerimaan Negara (pajak dan non-pajak) pada kenyataannya menjadi pekerjaan yang cukup dilematis. Hampir tidak ditemukan landasan untuk menempatkan zakat dalam kategori Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP),<sup>36</sup> karena sejak awal wacana itu muncul berbarengan dengan problematika pajak di Indonesia. Sebaliknya bukan perkara mudah pula menempatkan zakat dalam kategori penerimaan pajak karena masih cukup banyak perdebatan yang muncul berkaitan dengan persoalan tersebut.

Mengacu pada pasal 14 ayat 3 UU Nomor 38 Tahun 1999 misalnya, disebutkan bahwa: “Zakat yang telah dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat dikurangkan dari laba/pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Tidak begitu jelas apa yang dimaksud dengan “pendapatan sisa kena pajak” dalam kaitannya dengan kewajiban zakat di dalam ketentuan tersebut; akan tetapi menurut penjelasan pasal per pasal undang-undang ini, ditegaskan bahwa

---

<sup>34</sup>Pemerintah RI, *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2017* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2018).

<sup>35</sup>Dikutip dari Laporan Keuangan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) untuk Tahun-Tahun yang Berakhir 31 Desember 2017 dan 2016.

<sup>36</sup>Berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 Tentang Pendapatan Negara Bukan Pajak, pasal 2(1) menyebutkan kelompok PNBP meliputi: (1) penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah; (2) penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam; (3) penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan; (4) penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah; (5) penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi; (6) penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah; dan (7) penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

pengurangan zakat dari laba atau pendapatan sisa kena pajak dimaksudkan agar wajib pajak tidak terkena beban ganda (*double tax*); di satu sisi memiliki kewajiban membayar zakat, di sisi yang lainnya memiliki kewajiban membayar pajak.<sup>37</sup>

Dalam undang-undang perubahannya (UU Nomor 23 tahun 2011), ketentuan ini dimasukkan ke dalam pasal 22 dengan redaksi yang lebih tegas: “Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.”<sup>38</sup> Ketentuan ini bisa ditafsirkan sebagai kebijakan Negara untuk “memaklumi” pengurangan pajak tertentu akibat telah dibayarkannya zakat oleh wajib pajak berdasarkan ketentuan undang-undang. Tentu saja, konsekuensi dari kebijakan ini akan mengakibatkan berkurangnya potensi pendapatan pajak, walaupun pada saat yang sama bisa berarti menambah potensi pendapatan zakat.

Berdasarkan riset dari berbagai sumber, potensi penerimaan zakat sendiri menunjukkan angka yang cukup signifikan. Hal ini tentunya dapat dimaklumi mengingat Islam merupakan agama yang dianut oleh mayoritas penduduk di Indonesia dengan rasio mencapai 87,18 % dari total penduduk Indonesia yang berjumlah 237,64 juta jiwa, merujuk pada data Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2010.<sup>39</sup>

BAZNAS mengutip beberapa studi kemudian menunjukkan potensi penerimaan zakat di Indonesia. Studi yang dilakukan PIRAC misalnya, menegaskan potensi zakat di Indonesia memiliki kecenderungan meningkat setiap tahunnya berdasarkan survei yang dilakukan di sepuluh kota besar di Indonesia; potensi rata-rata zakat per *muzakki* mencapai 684 ribu rupiah pada tahun 2007; mengalami peningkatan dari tahun-tahun sebelumnya. Dengan menggunakan

---

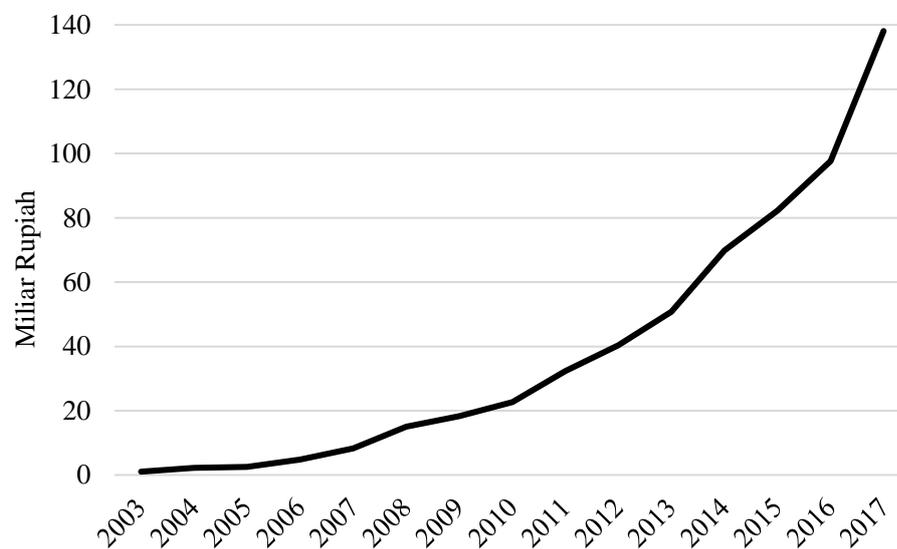
<sup>37</sup>Lihat penjelasan pasal 14(3) Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Pajak.

<sup>38</sup>Pasal 22 Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pajak.

<sup>39</sup>Badan Pusat Statistik melalui sensus penduduk tahun 2010 mencatat jumlah penduduk Indonesia sebesar 237.641.326 jiwa. Dalam pencacahan berdasarkan kategori agama, Islam memiliki persentase terbesar dengan jumlah 207.176.162 jiwa (87,18%); disusul setelahnya Kristen dengan jumlah 16.528.513 jiwa (6,96%); Katolik dengan jumlah 6.907.873 jiwa (2,90%); Hindu dengan jumlah 4.012.116 jiwa (1,69%); Budha dengan jumlah 1.703.254 jiwa (0,72%); Konghucu dengan jumlah 117.091 jiwa (0,05%); dan lainnya dengan jumlah 1.196.317 jiwa (0,50%).

pendekatan jumlah *muzakki* dari populasi muslim Indonesia dengan asumsi 95 persen *muzakki* yang membayar zakat, PEBS FEUI memproyeksikan potensi penghimpunan zakat pada tahun 2009 mencapai 12,7 triliun rupiah. Sedangkan penelitian yang dilakukan UIN Syarif Hidayatullah menunjukkan potensi zakat nasional dapat mencapai 19,3 triliun rupiah. BAZNAS juga mengutip penelitian Firdaus *et al* yang menyebutkan potensi zakat nasional pada tahun 2011 mencapai angka 3,4 persen dari total PDB, diperkirakan sebesar 217 triliun rupiah. Sementara itu, BAZNAS sendiri melakukan penelitian dengan simpulan potensi zakat nasional pada tahun 2015 telah mencapai 286 triliun rupiah.<sup>40</sup>

Terpisah dari potensi yang diproyeksikan beberapa studi sebagaimana diungkapkan di atas, dalam kenyataannya penerimaan zakat yang berhasil dikumpulkan BAZNAS memperlihatkan grafik yang terus meningkat sepanjang tahun. Grafik di bawah ini disajikan untuk menggambarkan pertumbuhan nominal penerimaan zakat oleh BAZNAS yang terus mengalami peningkatan sejak tahun 2003 hingga tahun 2017.<sup>41</sup>



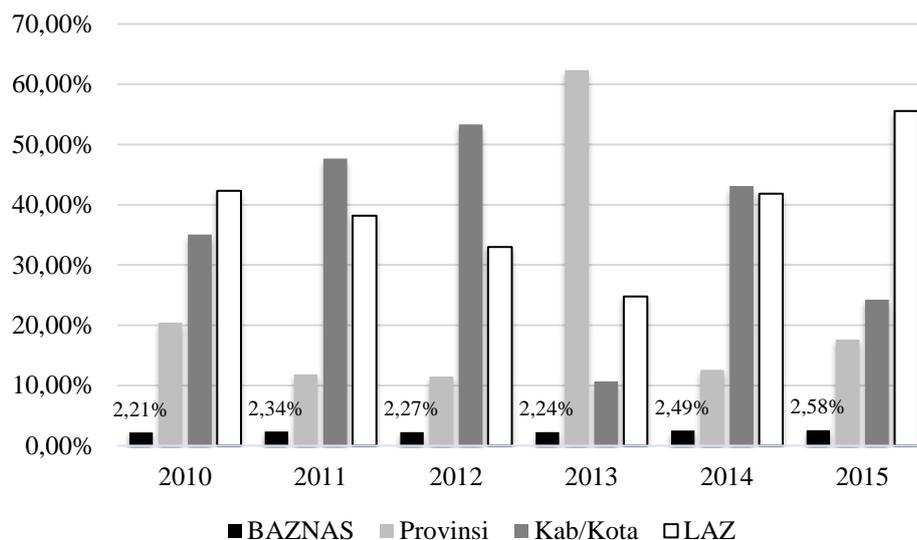
Gambar 1 Grafik pertumbuhan penerimaan zakat BAZNAS tahun 2003-2017. Diolah dari laporan keuangan BAZNAS.

<sup>40</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2017*. Cetakan 1 (Jakarta: BAZNAS, 2016), h. 6

<sup>41</sup>Diolah dari

Grafik di atas memperlihatkan pertumbuhan konsisten penerimaan zakat dari tahun ke tahun. Sepanjang lima belas tahun terhitung sejak tahun 2003-2017, BAZNAS telah mencatat kenaikan sebesar 100,76 persen penerimaan zakat; dari sekitar satu milyar rupiah pada tahun 2003, hingga nyaris mencapai 140 milyar rupiah pada tahun 2017. Angka kenaikan setiap tahunnya pun bersifat variatif, namun jika ditarik nilai rata-rata, kenaikannya sebesar 42 persen.

Kenaikan signifikan terjadi dalam rentang tahun 2003-2004, mencapai 114,42 persen dari 1,037 miliar rupiah pada tahun 2003, menjadi 2,224 miliar rupiah pada tahun 2004. Kenaikan terendah sepanjang lima belas tahun terjadi pada tahun 2005 dengan nilai penerimaan sebesar 2,424 miliar rupiah, atau naik 13,51 persen saja, selisih sekitar 300 jutaan dari penerimaan tahun 2004. Pada tiga tahun berikutnya (2005-2008), BAZNAS mencatat kenaikan penerimaan zakat rata-rata sebesar 80-an persen pertahun, kemudian turun ke angka rata-rata 20-an persen pada delapan tahun berikutnya (2008-2016). Terakhir, BAZANS mencatat kenaikan penerimaan zakat sebesar 41,44 persen dari tahun sebelumnya, dari penerimaan sebesar 97,637 miliar rupiah pada tahun 2016 menjadi 138,096 miliar rupiah pada tahun 2017.



Gambar 2 Grafik rasio penerimaan zakat menurut Organisasi Penghimpunan Zakat (OPZ) terhadap total penerimaan nasional tahun 2010-2015.

Jika dilihat dari seluruh komponen Organisasi Penghimpunan Zakat (OPZ) yang berada di bawah naungan BAZNAS, angka-angka penerimaan di atas pada dasarnya hanya 2-3 persen saja dari total penghimpunan zakat secara nasional. Sepanjang tahun 2010-2015 misalnya, BAZNAS mencatatkan rasio konstatn di bawah 3 persen terhadap total penerimaan zakat secara nasional. Dengan mengikutsertakan seluruh komponen OPZ, penerimaan zakat telah mencapai 1,5 triliun rupiah pada tahun 2010, dan terus mengalami pertumbuhan hingga mencapai 3,650 triliun rupiah pada tahun 2015.

Dengan menggunakan metode ekstrapolasi yang mempertimbangkan pertumbuhan PDB pada tahun-tahun sebelumnya, BAZNAS sendiri telah memproyeksikan potensi zakat pada tahun 2015 sebesar 286 triliun rupiah.<sup>42</sup> Artinya, pada tahun yang sama, dengan penerimaan sebesar 3,650 triliun rupiah secara nasional, rasio penerimaan terhadap proyeksi potensi zakat telah mencapai 1,30 persen. Angka ini tentu terlalu kecil jika potensi zakat dipahami sebagai target penerimaan yang harus dicapai, namun angka itu menjadi sangat bernilai jika dipahami sebagai bagian dari komponen penerimaan Negara.

Mengingat ada nilai (arus kas) yang bergeser akibat regulasi tentang zakat sebagai pengurang pajak, maka sudah sepatutnya penerimaan zakat masuk sebagai bagian dari penerimaan Negara. Akan tetapi, sistem yang sejauh ini berjalan tampaknya tidak demikian; pada satu sisi zakat diatur sebagai komponen pengurang pajak yang berkonsekuensi pada berkurangnya nilai penerimaan pajak; pada sisi yang lainnya zakat tidak dimasukkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tapi dicatatkan pada kas tersendiri.

Berbagai permasalahan yang diungkapkan pada deskripsi-deskripsi terdahulu menjadi latar permasalahan yang memebentuk dasar pemikiran bagi penulis untuk melakukan sebuah penelitian disertasi dengan judul: **“KEDUDUKAN ZAKAT SEBAGAI PENERIMAAN NEGARA: STUDI TERHADAP INTEGRASI ZAKAT DAN PAJAK DI INDONESIA.”**

---

<sup>42</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook...*, h. 6

## B. Rumusan Masalah

Permasalahan pada penelitian ini secara umum dirumuskan ke dalam pertanyaan: “Bagaimana kedudukan zakat sebagai Penerimaan Negara?” sedangkan secara khusus rumusan masalah penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana potensi zakat di Indonesia?
- 2) Bagaimana konsep pengelolaan zakat yang telah berjalan di Indonesia?
- 3) Bagaimana model alternatif yang dapat ditawarkan untuk mengintegrasikan zakat dan pajak di Indonesia?

## C. Batasan Istilah

Kata “zakat” dalam Kamus Bahasa Indonesia didefinisikan ke dalam dua pengertian, yaitu: (1) Jumlah harta tertentu yang wajib dikeluarkan oleh orang Islam dan diberikan kepada orang yang berhak menerima; (2) Rukun Islam yang ketiga.<sup>43</sup> Istilah zakat pada penelitian ini mengacu pada dua pengertian sebagaimana disebutkan dalam Kamus Bahasa Indonesia; sedangkan istilah pajak akan mengacu pada pengertian yang pertama (pungutan wajib yang dibayarkan kepada negara).

Ditilik dari sudut kebahasaan, zakat bersumber dari kata “*zakā*,” yang berarti tumbuh, berkembang, kesuburan, atau bertambah.<sup>44</sup> Dapat pula berarti membersihkan atau menyucikan, sebagaimana Alquran menjelaskan:

حُذِّمْنَ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلَّ عَلَيْهِمْ ۖ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ ۗ وَاللَّهُ

سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Artinya: “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka.

<sup>43</sup>Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), h. 1822

<sup>44</sup>Ibnu Hajar Al Asqalani, *Fathul Bari*. Penerjemah: Amiruddin, Lc (Jakarta: Pustaka Azzam, 2004), h. 7.

*Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka, dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.”*<sup>45</sup>

Sementara dari sudut istilah, zakat dalam syariat Islam merupakan seukuran tertentu beberapa jenis harta yang wajib diberikan kepada golongan-golongan tertentu, dengan syarat-syarat tertentu pula. Bagian dari harta inilah yang dinamakan zakat, dan didoakan oleh penerimanya agar diberikan keberkatan dari Allah.<sup>46</sup> Sejalan dengan penjelasan di atas, kewajiban tersebut dikeluarkan bagi orang-orang yang berakal, baligh, dan merdeka.<sup>47</sup> Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999, sebagaimana diubah melalui Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, disebutkan bahwa zakat merupakan harta yang wajib disisihkan oleh orang Muslim sesuai dengan ketentuan agama untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya.

Sedangkan kata “pajak” dihubungkan dengan tiga makna yang berbeda, yaitu: (1) Pungutan wajib, biasanya berupa uang yang harus dibayar oleh penduduk sebagai sumbangan wajib kepada negara atau pemerintah sehubungan dengan pendapatan, pemilikan, jual beli barang, dsb; (2) Hak untuk mengusahakan sesuatu dengan membayar sewa kepada negara; (3) tempat berjualan.<sup>48</sup>

Zandjani mendefinisikan pajak sebagai iuran kepada Negara yang dapat dipaksakan; terutang yang wajib membayarnya menurut peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas Negara di dalam menjalankan pemerintahan.<sup>49</sup> Sementara Ismawan, mendefinisikan pajak sebagai iuran kas Negara berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan jasa timbal balik (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Penarikan pajak menurutnya, secara yuridis dapat dipaksakan atau ditagih secara paksa oleh aparat

---

<sup>45</sup>Q.S. At Taubah (9), ayat 103.

<sup>46</sup>Mustafa Al Khin, dkk., *Fiqih Syafii Sistematis*. Penerjemah: Anshori Umar Sitanggal (Semarang: CV. Asy Syifa', 1987), h. 4.

<sup>47</sup>Ibnu Hajar Al Asqalani, *Fathul....*, h. 8.

<sup>48</sup>*Ibid*, h. 1104.

<sup>49</sup>Tubagus Chairil Amachi Zandjani. *Perpajakan* (Jakarta: Gramedia Utama, 1992), h. 1.

yang berwenang. Apabila utang pajak tidak dibayar oleh wajib pajak dalam jangka waktu tertentu, maka penagihan dapat dilakukan secara kekerasan seperti melalui surat paksa, sita, lelang dan sandra.<sup>50</sup>

Sementara itu, “Penerimaan Negara” oleh Suparmoko didefinisikan sebagai penerimaan pemerintah yang meliputi penerimaan pajak; penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah; pinjaman pemerintah; pencetakan uang; dsb.<sup>51</sup> Merujuk kepada Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, penerimaan negara diartikan sebagai uang yang masuk ke kas negara.<sup>52</sup> Dari kedua pengertian ini, dapat disimpulkan bahwa penerimaan negara merupakan segala bentuk penerimaan pemerintah yang diukur dengan nilai uang.

Terdapat kesamaan pengertian di antara “penerimaan negara” dengan “pendapatan negara.” Mengacu pada UU No. 14 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016, pendapatan negara didefinisikan sebagai “Hak Pemerintah Pusat yang diakui sebagai penambah kekayaan bersih yang terdiri atas Penerimaan Perpajakan, Penerimaan Negara Bukan Pajak, dan Penerimaan Hibah.”<sup>53</sup> Jika mengacu pada definisi tersebut, maka sumber-sumber penerimaan negara diperhitungkan dari Penerimaan Perpajakan; Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP); dan Penerimaan Hibah.<sup>54</sup>

Persoalan pajak dan zakat di Indonesia memiliki problematika tersendiri di mana keduanya telah diintegrasikan Pemerintah melalui UU No. 23 Tahun 2011 sebagai Pengganti UU No. 38 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Zakat. Tidak ditemukan definisi pajak di dalam undang-undang tersebut, akan tetapi salah satu pasalnya menyebutkan bahwa zakat yang dibayarkan oleh muzaki dikurangkan dari penghasilan kena pajak.<sup>55</sup> Penghasilan kena pajak merupakan penghasilan

---

<sup>50</sup>Iswawan Indra. *Memahami Reformasi Perpajakan* (Jakarta: Gramedia, 2001), h. 4.

<sup>51</sup>M. Suparmoko, *Keuangan...*, h. 93.

<sup>52</sup>Pasal 1(9) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

<sup>53</sup>Pasal 1(2) Undang-Undang No. 14 Tahun 2015 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016.

<sup>54</sup>Merujuk pada lampiran kedua Undang-Undang No. 14 Tahun 2015; penerimaan pajak dan PNBP dikategorikan sebagai penerimaan dalam negeri, sedangkan penerimaan hibah dikategorikan tersendiri di luar penerimaan dalam negeri.

<sup>55</sup>Pasal 22 Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

wajib pajak yang dijadikan sebagai dasar perhitungan pajak penghasilan sebagaimana diatur UU No. 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. Berdasarkan penjelasan ini, dapat dibangun sebuah konsepsi bahwa zakat merupakan pengurang pajak penghasilan.

Meskipun zakat dapat dijadikan sebagai pengurang pajak penghasilan, penempatannya tidak ditemukan dalam konsep penerimaan negara, baik dalam aspek penerimaan pajak maupun PNB. Dengan demikian, penggunaan istilah “Kedudukan Zakat sebagai Penerimaan Negara” yang digunakan sebagai judul penelitian ini diarahkan dalam upaya menelusuri; memahami dan membangun sebuah konsepsi tentang posisi zakat di antara jenis dan sumber penerimaan negara. Sementara itu, studi ini akan melihat secara komprehensi upaya Integrasi Zakat dan Pajak di Indonesia,” menganalisis dan memahami dengan prinsip keutuhan dan menyeluruh tentang berbagai konsep pengintegrasian zakat dan pajak sebagai konsekuensi dari kebijakan Pemerintah yang telah berjalan selama ini.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan penelitian sebagaimana diajukan pada rumusan masalah, yaitu untuk mengetahui kedudukan zakat sebagai Penerimaan Negara, yang meliputi:

- 1) Potensi zakat di Indonesia;
- 2) Konsep pengelolaan zakat yang telah berjalan di Indonesia;
- 3) Model alternatif yang dapat ditawarkan untuk mengintegrasikan zakat dan pajak di Indonesia.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Secara teoretik, hasil penelitian ini diharapkan dapat melahirkan sebuah model alternatif melalui pengembangan konsep untuk mengintegrasikan zakat dan pajak di Indonesia sebagai solusi problematika zakat dan pajak yang terus diperdebatkan. Sementara itu, dalam tataran praktis, hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai acuan untuk beberapa pihak, antara lain:

- 1) Manfaat bagi BAZNAS sebagai lembaga yang memiliki otoritas pengelolaan zakat di Indonesia, terutama dalam merumuskan konsep-konsep alternatif bagi pengelolaan zakat yang lebih profesional dan memiliki kepastian hukum;
- 2) Manfaat bagi Pemerintah guna melahirkan kebijakan-kebijakan baru, baik melalui penetapan regulasi untuk memberikan kepastian hukum, maupun program-program yang berorientasi untuk memberdayakan zakat sebagai penerimaan Negara;
- 3) Manfaat bagi akademisi; dosen dan mahasiswa Ekonomi Islam; serta para peneliti berikutnya; sebagai acuan teoretik untuk pengembangan studi ilmiah di bidang isu-isu Ekonomi Islam, terumatama pengembangan konsep zakat dan pajak.

#### **F. Sistematika Pembahasan**

Penelitian ini disajikan secara sistematis dengan membaginya ke dalam beberapa bab yang akan disesuaikan dengan temuan penelitian di lapangan. Desain penelitian dipaparkan pada tiga bab awal yang merupakan proposal penelitian. Bab pertama meliputi pemaparan tentang latarbelakang masalah; perumusan masalah; pembatasan istilah; tujuan penelitian, manfaat penelitian; serta sistematika pembahasan.

Bab kedua memaparkan kajian keputsakaan, yang meliputi pembahasan tentang landasan teori, kerangka konsep, dan kajian terdahulu. Sementara pada bab ketiga, dipaparkan metode penelitian yang meliputi pembahasan tentang: jenis dan pendekatan penelitian; sumber data; teknik pengumpulan data; teknik pengukuran keabsahan data; serta teknik analisis data.

Jawaban atas permasalahan penelitian yang bertolak pada perumusan masalah yang diharapkan berkembang meliputi: potensi zakat sebagai penerimaan Negara dan integrasi zakat dan pajak di Indonesia; masing-masing akan dipaparkan pada bab keempat. Jawaban permasalahan akan dimulai dengan memaparkan mengenai potensi zakat di Indonesia. Pada bagian ini pembahasan akan dimulai dengan mendeskripsi secara umum potensi zakat sebagai

penerimaan Negara dengan menyajikan berbagai data dan informasi yang diperoleh dari berbagai sumber.

Setelah deskripsi umum dipaparkan sebagai pengantar wacana, pembahasan akan dilanjutkan dengan memaparkan tentang bentuk-bentuk zakat serta potensi penerimaannya di Indonesia. Bentuk-bentuk zakat dipaparkan dengan mengacu para teori dan konsep-konsep yang berjalan; sedangkan untuk potensinya akan dipaparkan dengan melihat fakta dan kondisi yang memungkinkan dan dapat dijadikan sebagai peluang baru di luar keadaan yang terjadi.

Selain itu, pada bagian ini juga akan dipaparkan tentang objek-objek pemungutan zakat dengan mengandalkan data dan informasi dari sumber-sumber penelitian. Objek-objek yang dimaksud pada bagian ini adalah orang maupun badan usaha yang dijadikan sebagai sasaran pemungutan zakat. Pembahasan pada bab kedua akan ditutup dengan mendeskripsikan analisis penulis sebagai cara pandang yang digunakan untuk menjawab permasalahan pertama.

Jawaban permasalahan juga akan memaparkan bagian-bagian mengenai kebijakan zakat sebagai penerimaan Negara. Istilah “kebijakan” pada bagian ini digunakan untuk menggambarkan keterlibatan Pemerintah dalam melakukan pengelolaan zakat di Indonesia, baik pada masa lalu yang akan dilihat dalam perspektif sejarah; maupun kondisi yang sedang terjadi pada masa penelitian dilakukan. Pembahasan akan dimulai dengan memaparkan deskripsi umum sebagai pengantar wacana, dilanjutkan dengan mendeskripsikan sejarah untuk melihat kebijakan pada masa lalu; serta paparan tentang kondisi kekinian untuk melihat konsep-konsep yang sedang diterapkan. Pembahasan ditutup dengan menyajikan analisis terhadap permasalahan tersebut.

Bagian selanjutnya akan memaparkan permasalahan mengenai model-model alternatif untuk mengintegrasikan zakat dan pajak di Indonesia.” Bab ini akan dimulai dengan memaparkan deskripsi umum sebagai pengantar wacana; dilanjutkan dengan melakukan perbandingan antara konsep zakat dan pajak, baik secara teoretik maupun konsep yang pernah diterapkan. Mengenai konsep yang pernah diterapkan, akan dilakukan perbandingan antara penerapan konsep di

Indonesia dengan konsep yang diterapkan di beberapa negara lainnya untuk mendapatkan penajaman dalam membangun model alternatif. Pada tahap selanjutnya, akan dipaparkan analisis penelitian dengan mengembangkan model alternatif.

Bab terakhir disajikan sebagai bab penutup yang mengemukakan penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan. Berdasarkan kesimpulan tersebut, dipaparkan pula sejumlah implikasi dan pengajuan rekomendasi dari hasil penelitian.

## BAB II

### KAJIAN KEPUSTAKAAN

#### A. Landasan Teori

Penelitian ini berusaha menjawab permasalahan mengenai kedudukan zakat sebagai penerimaan Negara dalam sistem perpajakan di Indonesia yang menganut ideologi Pancasila. Telah disinggung pada bagian terdahulu, zakat merupakan konsep ekonomi Islam yang secara sadar dijadikan sebagai bagian dari sistem perekonomian nasional; berangkat dari pandangan di atas, penelitian ini akan mempertimbangkan penggunaan teori-teori ideologi ekonomi sebagai paradigma untuk melihat permasalahan. Namun demikian, penting ditekankan bahwa penggunaan teori pada penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji fakta-fakta yang ditemukan di lapangan, melainkan dipergunakan sebagai landasan mempertajam analisis temuan penelitian.

Mengingat teori-teori ideologi ekonomi ingin digunakan sebagai paradigma melihat permasalahan, maka “teori ideologi” akan berfungsi sebagai “*grand theory*” pada penelitian ini. *Grand theory* sendiri sering dipahami sebagai konsep abstrak dari keseluruhan kehidupan sosial, sejarah atau pengalaman manusia. Dengan kata lain *grand theory* bisa dianggap sebagai “teori besar” yang menjadi dasar lahirnya teori-teori yang lain pada berbagai level.<sup>1</sup>

Sebagai sebuah teori, ideologi dijelaskan dalam beragam konsep dan pemaknaan menurut para pencetusnya. Terminologi ini untuk pertamakalinya diperkenalkan oleh seorang filsuf dan aristokrat Prancis, Antoine Destutt de Tracy, pada tahun 1976.<sup>2</sup> Tracy menyusun terminologi tersebut untuk merujuk ilmu tentang ide (*science of idea*) yang rasional untuk melawan dorongan masa

---

<sup>1</sup>Istilah *Grand Theory* diyakini muncul dari seorang Sosiolog Amerika, C. Wright Mills, melalui buku berjudul *The Sociological Imagination* yang diterbitkan untuk pertamakalinya pada tahun 1959. Mills sendiri sebenarnya berusaha “mengeritik” Talcot Parson yang berusaha mengintegrasikan semua ilmu sosial ke dalam kerangka teoretis yang menyeluruh. Mills bersikeras bahwa tidak ada teori besar dalam pengertian satu skema universal untuk memahami kesatuan struktur sosial. Lihat D. Gregory, et.al (ed). *The Dictionary of Human Geography*. 5<sup>th</sup> Edition (London: Wiley Blackwell Publishing, 2011), p. 315-316; bandingkan dengan C. Wright Mills, *The Sociological Imagination*. (New York: Oxford University Press, 2000).

<sup>2</sup>Michael Freeden. *Ideology: A Very Short Introduction*. (New York: Oxford University Press, 2003), p.4.

irasional yang nyaris menghancurkannya ketika ia berada di dalam penjara. Tracy berharap sistem ide yang disusunnya membentuk landasan yang kokoh bagi ilmu moral dan politik dengan menguji dua hal: (1) sensasi yang dialami orang saat mereka berinteraksi dengan dunia material; (2) ide yang terbentuk dalam pikiran mereka karena sensasi tersebut.<sup>3</sup>

Karl Marx mengadopsi pandangan mengenai ideologi yang diperkenalkan Tracy dalam pengertian negatif untuk digunakan pada tulisan-tulisannya. Dalam tahap perkembangannya kemudian, istilah ideologi mulai menghilangkan beberapa bagian yang dirasa “merendahkan” sehingga menjadi istilah netral dalam analisis perbedaan pendapat dan pandangan politik kelompok sosial. Marx sendiri belakangan menggunakan istilah ini dalam konsep perjuangan kelas dan dominasi; sementara yang lainnya meyakini bahwa terminologi ini merupakan bagian penting dari fungsi kelembagaan dan integrasi sosial.<sup>4</sup>

Monzer Kahf menegaskan sebuah pernyataan yang menarik dikutipkan untuk mengawali asumsi teoretis tentang relasi antara ideologi dan ekonomi pada penelitian ini. Menurutnya, sistem ekonomi selalu bekerja atas dasar ideologi yang memberikannya landasan dan tujuan di satu pihak, serta prinsip-prinsipnya di pihak yang lain.<sup>5</sup> Dengan bahasa yang berbeda, Umer Chapra menegaskan wujud ideologi tersebut dalam kutipan berikut:

*“Every society and system is dominated by its own worldview which is based on a set of implicit or explicit assumptions about the origin of the universe and the nature of the human life... It must also have an effective way of bringing about socio-economic restructuring to enable a prompt transfer of resource from one use to another until the most efficient and equitable allocation and distribution have been attained. Unless the worldview and the Strategy of a system are in harmony with its professed goals, the goals cannot be actualized.”* (Setiap masyarakat atau sistem [ekonomi] didominasi oleh pandangan dunia yang didasarkan pada sejumlah asumsi, baik implisit maupun eksplisit, tentang asal mula alam semesta dan hakikat manusia di dunia.... Hal ini harus memiliki jalan

---

<sup>3</sup>Emmet Kennedy. “Ideologi from Destutt de Tracy to Marx,” in *Journal of the History of Ideas*. Vol. 40, No. 3. July-September, 1979, p. 353-368.

<sup>4</sup>Michael Freedon. *Ideology...*, p. 4-5

<sup>5</sup>Monzer Kahf, *Ekonomi Islam: Telaah Analitik Terhadap Fungsi Ekonomi Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), h. 5.

efektif untuk mengadakan restrukturisasi sosio-ekonomi dengan tujuan mendorong transformasi sumber daya dari suatu penggunaan kepada penggunaan lain, sehingga tercapailah alokasi dan distribusi yang paling optimal dan merata. Apabila pandangan dunia dan strategi tersebut tidak harmonis dengan sasaran yang dipilih, maka sasaran itu tidak akan dapat diaktualisasikan.”<sup>6</sup>

Ideologi pada kutipan Chapra di atas tercermin dalam kata “pandangan dunia” yang mendominasi sistem ekonomi suatu masyarakat. Baik Kahf maupun Chapra berdasarkan kutipan di atas, kelihatannya memandang ideologi sebagai unsur yang akan selalu melekat pada perilaku ekonomi. Karenanya, untuk melihat sistem ekonomi suatu negara harus dipahami lebih dulu ideologi yang dianut oleh negara tersebut.

Penggunaan teori ideologi ekonomi untuk melihat permasalahan pada penelitian ini mungkin akan membawa sejumlah implikasi; antara lain tentang keabsahan teori ideologi ekonomi itu sendiri yang kelihatannya tidak muncul sebagai teori baku. Memang ada beberapa literatur yang bisa dirujuk untuk memperlihatkan ketertarikan sejumlah penulis terhadap materi ideologi dalam tema-tema ilmu ekonomi; akan tetapi kebanyakan dari pembahasannya tidak berusaha membangun teori mandiri, melainkan sekadar mengaitkan ideologi tersebut dengan prinsip-prinsip ekonomi yang berkembang di dalamnya.<sup>7</sup> Langkah paling mendasar untuk meretas keadaan ini adalah melihat sejauhmana para teoretisi menunjukkan bahwa ideologi memberikan pengaruh yang kuat terhadap perilaku ekonomi suatu masyarakat.

Karl Marx mengilustrasikan bagaimana ideologi tersebut bekerja dalam kehidupan manusia dengan ungkapan: “*It is not the consciousness of men that*

---

<sup>6</sup>M. Umer Chapra, *Islamic and the Economic Challenge* (United Kingdom: The Islamic Foundation, 1992), p. 4-5.

<sup>7</sup>Dalam penggalan literatur untuk melacak teori-teori ideologi ekonomi, penulis menemukan sebuah paper yang ditulis oleh seorang dosen Departemen Ekonomi Universitas Fribourg Switzerland (Mickael Melki) berjudul “*Ideology in Economics: Taking Stock, Looking Ahead*”. Berdasarkan paper tersebut, diperoleh informasi titik mula tema ideologi dalam studi ekonomi; dalam tulisannya, Melki menyebutkan Schumpeter (1949) sebagai ekonom pertama yang tertarik pada tema ideologi. Dalam rentang 1951-1975, setidaknya telah diterbitkan lebih dari 30-an buku tentang ideologi pada bidang ekonomi. Lihat Mickael Melki, *Ideology in Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, Centre d’Économie de la Sorbonne (Online), <http://laep.univ.paris1.SEPIO/SEPIO110705Melki.pdf>. Diakses pada tanggal 1 Nopember 2016.

*determines their existence, but their social existence that determines their consciousness.*” (Bukan kesadaran yang menentukan keadaan manusia, tapi realitas sosial yang membentuk kesadaran mereka).<sup>8</sup> Melalui ungkapan ini Marx pada dasarnya ingin menggiring pemaknaan ideologi sebagai “kesadaran palsu,” terbentuk dari proses kehidupan yang riil yang merubah pikiran dan produk pikiran manusia menjadi cara pandang mereka.<sup>9</sup>

Pandangan Marx mungkin agak berbeda dari kebanyakan teori yang menganggap ideologi cenderung abstrak. Roland Barthes misalnya, membangun konsep ideologi sebagai mitos yang menjadi atau dijadikan baku sehingga cukup alami untuk dijalani.<sup>10</sup> Betapapun demikian, Marx adalah tokoh pertama yang justeru memperkenalkan ideologi tersebut ke bidang ekonomi melalui buku *The German Ideology* yang ditulisnya pada tahun 1846 bersama Fredrich Engels.<sup>11</sup> Baru pada tiga perempat abad kemudian terminologi “ideologi” mulai akrab digunakan pada jurnal-jurnal ekonomi, antara lain *The American Economic Review*, *The Quarterly Journal of Economic*, dan *Journal of Political Economics* pada tahun 1920-an; dua dekade berikutnya *The American Economic Review* mengangkat topik ideologi yang lebih serius, terutama pandangan Joseph Schumpeter tentang ideologi dan sains.<sup>12</sup>

Sulit untuk menisbatkan teori ideologi ekonomi kepada tokoh tertentu laiknya teori-teori yang sudah dianggap baku, akan tetapi beberapa literatur menyebutkan teori ini digunakan untuk menjelaskan peristiwa ekonomi dan evolusi yang membentuk peristiwa tersebut.<sup>13</sup> Perbincangan mengenai ideologi ekonomi ini secara umum akan merujuk pada tiga kutub besar yang berkembang di dunia, yaitu: kapitalisme; sosialisme; dan Islam.

---

<sup>8</sup>John Storey, *Cultural Theory and Popular Culture: A Reader*. Third Edition (London: Prentice Hall, 2006), p. 166.

<sup>9</sup>*Ibid*, p. 240.

<sup>10</sup>*Ibid*, p. 293.

<sup>11</sup>Karl Marx and Frederick Engels, *The German Ideology (Part One)*. Edited by: C.J. Arthur (New York: International Publisher, 2004).

<sup>12</sup>Mickael Melki, *Ideology...*, (Online). Diakses pada tanggal 1 Nopember 2016

<sup>13</sup>Lihat Joseph P. Kalt and Mark A. Zupan, “Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics” in C. Grafton and A. Permaloff (ed), *The Behavioral Study of Political Ideology and Public Policy Formation* (Lanham, Maryland: University Press of America, 2005), p. 65-104.

Dalam perspektif sejarah, kapitalisme dan sosialisme adalah dua ideologi yang berperan sebagai antitesa satu sama lain; sedangkan ekonomi Islam—meskipun memiliki sejarah yang panjang—baru diperbincangkan belakangan dan ditengarai sebagai model alternatif yang paling adil terhadap sistem perekonomian yang pernah ada di dunia.<sup>14</sup> Ekonomi Islam memang tidak hadir sebagai antitesa “pertentangan” di antara kapitalisme dan sosialisme karena ia lahir dengan sejarahnya sendiri,<sup>15</sup> akan tetapi Ekonomi Islam kerap diwacanakan sebagai “jalan tengah” bagi kedua sistem ekonomi tersebut.<sup>16</sup>

Kapitalisme sering dinisbatkan pada pemikiran Adam Smith dengan gagasan bahwa produksi harus bergerak sesuai konsep MCM (*Modal-Comodity-Money*) yang terus berputar jika diinvestasikan. Adam Smith berpandangan bahwa pasar diatur oleh kekuatan tersembunyi (*invisible hand*) sehingga ia harus memiliki kebebasan dari intervensi Pemerintah. Berangkat dari pandangan ini, kapitalisme menekankan penguasaan sektor perdagangan, industri dan alat-alat produksi pada pengendalian swasta untuk mendapatkan keuntungan dalam ekonomi pasar.<sup>17</sup>

Sebaliknya, sosialisme merupakan sistem ekonomi yang ditandai dengan kepemilikan sosial terhadap ekonomi dan penguasaan alat-alat produksi. Kepemilikan sosial yang dimaksud di sini merujuk pada Koperasi, kepemilikan umum, kepemilikan negara, kepemilikan warga ekuitas, atau kombinasi dari keseluruhannya.<sup>18</sup> Sistem ekonomi sosialisme dinisbatkan pada pandangan Karl

---

<sup>14</sup>Merujuk Dede Nurohman, klaim ini direkonstruksi dari Monzer Kahf dan Umer Chapra yang menawarkan kebijakan ekonomi yang paling adil dan tepat bagi sebuah negara adalah ideologi Islam, karena kesejahteraan akan tercapai baik pada dimensi material, maupun dimensi spiritual. Dede Nurohman, “Kebijakan...”, h. 142.

<sup>15</sup>Ekonomi Islam diyakini sudah ada sejak masa penyebaran Islam awal. Akan tetapi geliatnya dalam perekonomian dunia baru muncul pada era 70-an.

<sup>16</sup>Salah satu tokoh yang mengembangkan wacana “jalan tengah” ini di Indonesia adalah Dawam Raharjo, cendekiawan muslim lulusan Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada (UGM). Keseriusan Dawam dalam pengembangan wacana ini ditunjukkannya dengan merumuskan sistem ekonomi Islam sebagai perpaduan unsur-unsur positif dari kapitalisme dan sosialisme. Lihat Pirhat Abbas, “Dawam Raharjo: Ekonomi Islam Antara Kapitalisme dan Sosialisme” dalam *Media Akademika*, Vol. 24, No. 2, April 2009, h. 112.

<sup>17</sup>Kapitalisme (Online). [id/wikipedia.org/wiki/Kapitalisme](https://id.wikipedia.org/wiki/Kapitalisme). Diakses pada tanggal 1 Nopember 2016.

<sup>18</sup>Philip Anthony O’Hara, *Encyclopedia of Political Economy*. Volume 2 (London: Routledge, 2001), p. 1071.

Marx dan Friederich Engels, keduanya berkeyakinan bahwa sosialisme akan lahir sebagai keharusan bagi sejarah kapitalisme yang sudah mulai usang akibat meningkatnya kontradiksi internal yang muncul dari perkembangan kekuatan produktif dan teknologi.<sup>19</sup>

Sifat antitesa di antara kapitalisme dan sosialisme bukan saja ditunjukkan dari konteks sejarah bahwa sistem ekonomi yang satu (sosialisme) lahir sebagai respon terhadap sistem ekonomi yang lainnya (kapitalisme); melainkan prinsip dasar kedua sistem ekonomi tersebut juga bertentangan satu sama lain. Kapitalisme yang disandarkan pada pemikiran Adam Smith dengan konsep ekonomi liberalnya memberikan kebebasan kepada individu untuk menguasai pasar (kepemilikan pribadi); sebaliknya Marx mengembangkan ajaran distribusi kekayaan merata dan menghapuskan kepemilikan pribadi. Mengenai keterlibatan negara, pada sistem ekonomi kapitalis hanya berperan untuk mencegah kegagalan pasar;<sup>20</sup> sedangkan pada sistem ekonomi sosialis, negara justeru berkuasa atas seluruh sumberdaya ekonomi.<sup>21</sup>

Dibanding kapitalisme dan sosialisme yang kelahirannya memiliki hubungan genealogis sebagai antitesa satu sama lain, ekonomi Islam baru berkembang belakangan. Anggapan ini tidak menafikan bahwa penerapan ekonomi Islam sudah terjadi sejak masa-masa awal penyebaran agama Islam. Memang para ekonom muslim berbeda pendapat mengenai kedudukan ekonomi Islam dalam kaitannya dengan sejarah perekonomian dunia. Kebanyakan di antara mereka meyakini kemandirian teori ekonomi Islam yang dikonstruksi dengan

---

<sup>19</sup>Paul R. Gregory and Robert C. Stuart, *Comparing Economic Systems in the Twenty-First Century* (Boston: Houghton Mifflin, 2003), p. 62.

<sup>20</sup>Kapitalisme merupakan wujud kongkrit dari kerangka pemikiran liberal yang menganggap negara sebagai alat atau mekanisme yang digunakan untuk tujuan yang lebih besar dari negara itu sendiri. Amerika Serikat adalah negara yang sering dirujuk sebagai model yang menarapkan sistem ekonomi kapitalis. Lihat Miriam Budiardjo, *Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi* (Jakarta: Gramedia, 1984); Gavin Wright and Jasse Czelusta, "Resource-Based Growth Past and Present" in Daniel Lederman and William F. Maloney (ed), *Natural Resource: Neither Curse nor Destiny* (Washington, D.C.:The World Bank, 2007), p. 183-208.

<sup>21</sup>Sistem ekonomi sosialis berkembang terutama di negara-negara berpaham komunis. Cina adalah salah satu negara yang hingga saat ini dikaitkan dengan sistem ekonomi tersebut walaupun sejak tahun 1980-an banyak sektor ekonomi yang diswastakan di Tiongkok. Wikipedia (Online), [http://id.wikipedia.org/wiki/Republik\\_Rakyat\\_Tiongkok](http://id.wikipedia.org/wiki/Republik_Rakyat_Tiongkok). Diakses 7 Nopember 2016.

prinsip-prinsip religiusitas yang mempertimbangkan kondisi kekinian;<sup>22</sup> akan tetapi sebagian yang lainnya memandang kemunculan ekonomi Islam justru sebagai respon terhadap tantangan ekonomi pada zamannya berdasarkan argumentasi empiris.<sup>23</sup>

Riva'i Hasan—seperti dikutip Pirhat Abbas—menegaskan bahwa ekonomi Islam menurut para penganjurnya memang dimaksudkan sebagai alternatif terhadap sistem kapitalis dan sosialis yang dianggap gagal memecahkan problem ekonomi, terutama oleh negara dunia ketiga.<sup>24</sup> Kapitalisme berkontribusi melahirkan gaya hidup hedonis dan materialistis yang berimplikasi pada penumpukan harta kekayaan sehingga melahirkan ketidakadilan; sedangkan sosialisme kerap kali melakukan pertentangan antar kelas dan kebayaannya terletak pada sifat birokratisasi. Bagi Umer Chapra, sungguhpun ada banyak keberhasilan yang dilahirkan kapitalisme dan sosialisme, pada kenyataannya mereka telah gagal mewujudkan visi sosial dan tujuan normatif ilmu ekonomi itu sendiri.<sup>25</sup>

Kata kunci paling utama dalam sistem ekonomi Islam adalah “keadilan.” Hal ini tampak pada definisi yang dikemukakan Hasanuzzaman: “*The knowledge and application of injunction and rules of the sharī'ah that prevent injustice in the acquisition and disposal of material resource in order to provide satisfaction to human beings and enable them to perform their obligations to Allah and to society.*” (penerapan perintah-perintah dan tata cara yang ditetapkan oleh syariat dengan tujuan mencegah ketidakadilan penggunaan sumberdaya material guna memenuhi kebutuhan manusia dalam melaksanakan kewajiban kepada Allah).<sup>26</sup> Salah seorang pemikir ekonomi Islam kontemporer, Haider Naqvi, bahkan melihat

---

<sup>22</sup>Asdar Yusup, “Paradigma Kontemporer Ekonomi Islam: Muh. Abdul Mannan versus Syed NawabHedir Naqvi,” dalam *Hunafa*. Vol. 11, No. 2, Desember 214, h. 217.

<sup>23</sup>Dikutip Umer Chapra melalui Nejatullah Siddiqi. Umer Chapra, *Islam...*, p. 39. Dalam karyanya yang lain, Umer Chapra juga menganggap

<sup>24</sup>Pirhat Abbas, “Dawam....”, h. 107-108.

<sup>25</sup>Lihat M. Umer Chapra, *The Future of Economics An Islamic Perspective* (United Kingdom: The Islamic Foundation, 2000).

<sup>26</sup>Karim Ginena and Azhar Hamid, *Foundations of Sharī'ah Governance of Islamic Banks* (United Kingdom: Wiley, 2015), p. 37. Lihat juga M. Umer Chapra, *The Future...*, p. 141.

ekonomi Islam sebagai upaya untuk mewujudkan masyarakat yang adil berdasarkan etika *ilahiyyah*.<sup>27</sup>

Demikian asumsi teoretis ideologi ekonomi yang dapat digambarkan mulai dari sosialisme ke kapitalisme hingga munculnya sistem ekonomi Islam sebagai alternatif yang ditawarkan oleh para ekonom muslim. Persoalan yang segera muncul sebagai implikasi lain dalam pemanfaatan teori-teori tersebut adalah keunikan Indonesia yang menganut ideologi Pancasila dengan sistem ekonomi yang bukannya berbeda, justru menggunakan prinsip-prinsip dari ketiga ideologi tersebut sekaligus.

Indonesia menganut sistem “Ekonomi Pancasila” dengan berbagai derivasinya, seperti “Demokrasi Ekonomi” ataupun “Ekonomi Kerakyatan.” Hingga penghujung tahun 1970-an, belum ada rumusan yang kongkrit tentang sistem ekonomi yang diperkenalkan Emil Salim pada tahun 1967 itu. Baru pada tahun 1979, Emil Salim kembali mendeskripsikan mengenai ekonomi Pancasila yang disebutnya sebagai kebijaksanaan ekonomi yang terus mengalami pergerakan hingga mencapai titik keseimbangan; gerak tersebut bebas mengikuti aturan pasar, tapi harus diintervensi oleh Pemerintah dengan perencanaan terpusat.<sup>28</sup> Karena bentuk yang demikian, Ekonomi Pancasila disebut pula sebagai sistem “ekonomi campuran” yang memadukan antara sistem kapitalisme dan sosialisme (sistem ekonomi jalan ketiga).<sup>29</sup>

Istilah “ekonomi campuran” sebenarnya bukan sebuah tesis baru untuk menyebutkan sistem ekonomi yang dianut di Indonesia. Julius Herman Boeke pada tahun 1910 pernah mengajukan tesis tentang “Ekonomi Dualistis” (*Dual Economies*) melalui Disertasi yang ditulisnya dengan judul *Tropisch-Koloniale Staathuishoudkunde: Het Problem* (Masalah Perekonomian Kolonial Tropik). Menurut pandangan Boeke, model perekonomian Indonesia era kolonial terbelah menjadi dua sistem yang berjalan berdampingan, ia menyebutnya sebagai

---

<sup>27</sup>Lihat Syed Nawab Haider Naqvi, *Islam, Economic, and Society* (New York: Routledge, 2013).

<sup>28</sup>Lihat Dawam Rahardjo, *Ekonomi Pancasila: Jalan Lurus Menuju Masyarakat Adil dan Makmur* (Yogyakarta: Aditya Media & Pusat Studi Ekonomi Pancasila, UGM, 2004).

<sup>29</sup>*Ibid.*

ekonomi sub-sistem dan sistem ekonomi kapitalis.<sup>30</sup> Meskipun dengan tegas Boeke menyebutkan ciri kapitalistik yang diterapkan pada sistem perekonomian pada perkebunan Belanda, tidak berarti ia secara otomatis menganggap ekonomi sub-sistem (sistem ekonomi tradisional masyarakat) sebagai sistem sosialisme yang merupakan antitesanya. Akan tetapi, dengan menggunakan pandangan Boeke di atas, bisa dipahami bagaimana kemudian sistem ekonomi campuran yang diasumsikan melebur pada sistem ekonomi Pancasila menjadi bagian dari perilaku ekonomi masyarakat; demikian pula halnya dengan sistem ekonomi Islam.

Terdapat empat elemen kunci dalam memahami teori dualisme, yaitu: (1) dua keadaan berbeda yang hidup saling berdampingan di mana keadaan yang satu bersifat superior, sedangkan yang lainnya inferior; (2) keadaan tersebut bersifat kronis, bukan transisional; (3) derajat superioritas dan inferioritas tidak menunjukkan kecenderungan menurun, bahkan terus meningkat; (4) keterkaitan antara unsur superior dengan unsur inferior hanya berpengaruh kecil.<sup>31</sup> Dalam tahap perkembangannya, teori dualisme ekonomi ini kemudian digunakan dari berbagai perspektif yang berbeda, seperti: Benjamin Higgins yang melihatnya dari perspektif tingkat teknologi; Hla Myint dari sudut lembaga finansial; atau J.S Furnivall yang melihatnya dari perspektif perlakuan ekonomi yang berbeda antara satu dengan yang lainnya.<sup>32</sup>

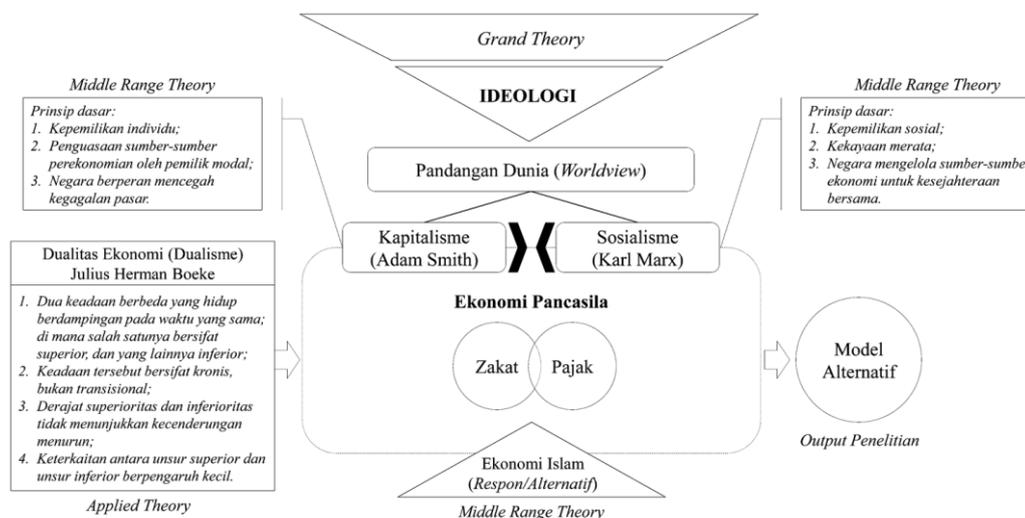
Berdasarkan uraian singkat mengenai penggunaan teori sebagaimana dipaparkan di atas, maka kerangka teori, baik di level *grand theory*; *middle range theory*; maupun *applied theory*; pada penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

---

<sup>30</sup>Versi Bahasa Indonesia teori ekonomi dualistis Boeke ini bisa dilihat dalam Julius Herman Boeke dan Dionijs Huijbert Burger, *Ekonomi Dualistis: Dialog Antara Boeke dan Burger* (Jakarta: Bharatara, 1973). Sebagai rujukan, lihat juga Tarli Nugroho, "Pandangan Historis-Struktural Kerakyatan M. Dawam Rahadjo: Sebuah Pengamatan" dalam M. Dawam Rahadjo, *Pembangunan Pascamodernis: Esai-Esai Ekonomi Politik* (Yogyakarta: Insist Press, 2012), h. 15.

<sup>31</sup>Michael P. Todaro and Stephen C. Smith. *Pembangunan Ekonomi*. Alih Bahasa: Haris Munandar dan Puji A.,L. Edisi Kesembilan. (Jakarta: Erlangga, 2006), h. 144-5.

<sup>32</sup>Soetrisno, P.H. *Kapita Selekta Ekonomi Indonesia*. (Yogyakarta: Andi Offset, 1992), h. 129.



Gambar 3 Skema kerangka teori

Skema kerangka pikir yang digambarkan di atas dapat dijelaskan dengan menempatkan sistem ekonomi Indonesia yang menganut ideologi campuran yang diterjemahkan sebagai “Ekonomi Pancasila.” Sistem ekonomi campuran adalah penggabungan antara mekanisme pasar dengan campur tangan pemerintah. Dalam sistem ekonomi campuran, tujuan campur tangan peran pemerintah dalam kegiatan perekonomian adalah untuk mengoreksi distorsi ekonomi atau ketidaksempurnaan pasar. Karena wataknya yang bersifat “campuran” dalam banyak pengalaman sejarah, bahkan ditegaskan sebagai ekonomi dualistis oleh Boeke, maka hal tersebut dapat menjadi landasan untuk memosisikan zakat sebagai Penerimaan Negara.

## B. Landasan Konsep

### 1. Konsep Zakat

Ditilik dari sudut kebahasaan, zakat bersumber dari kata “*zakā*,” yang berarti tumbuh, berkembang, kesuburan, atau bertambah.<sup>33</sup> Dapat pula berarti membersihkan atau menyucikan, sebagaimana Alquran menjelaskan:

<sup>33</sup>Ibnu Hajar Al Asqalani, *Fathul Bari*. Penerjemah: Amiruddin, Lc (Jakarta: Pustaka Azzam, 2004), h. 7.

حُذِّ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةٌ تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

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.”<sup>34</sup>

Sementara dari sudut istilah, zakat dalam syariat Islam merupakan seukuran tertentu beberapa jenis harta yang wajib diberikan kepada golongan-golongan tertentu, dengan syarat-syarat tertentu pula. Bagian dari harta inilah yang dinamakan zakat, dan didoakan oleh penerimanya agar berikan keberkatan dari Allah.<sup>35</sup> Sejalan dengan penjelasan di atas, kewajiban tersebut dikeluarkan bagi orang-orang yang berakal, baligh, dan merdeka.<sup>36</sup> Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 sebagaimana diubah melalui Undang-undang Nomor 14 Tahun 2003, disebutkan bahwa zakat merupakan harta yang wajib disisihkan oleh orang Muslim sesuai dengan ketentuan agama untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya.

Dalam ajaran Islam, zakat sendiri merupakan sebuah kewajiban. Anjuran menunaikan zakat paling tidak disebutkan sebanyak 30 kali di dalam Alquran, 27 di antaranya disebutkan beriringan dengan kata salat. Misalnya pada beberapa ayat berikut ini:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ

Artinya: “Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku'.”<sup>37</sup>

<sup>34</sup>Q.S. At Taubah (9), ayat 103.

<sup>35</sup>Mustafa Al Khin, dkk., *Fiqih Syafii Sistematis*. Penerjemah: Anshori Umar Sitanggal (Semarang: CV. Asy Syifa', 1987), h. 4.

<sup>36</sup>Ibnu Hajar Al Asqalani, *Fathul....*, h. 8.

<sup>37</sup>Q.S. Al Baqarah (2), ayat 43.

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ ۗ وَمَا تُقَدِّمُوا لِأَنفُسِكُمْ مِنْ خَيْرٍ يَجِدُوهُ عِنْدَ  
اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ

Artinya: “Dan dirikanlah shalat dan tunaikanlah zakat. Dan kebaikan apa saja yang kamu usahakan bagi dirimu, tentu kamu akan mendapat pahalanya pada sisi Allah. Sesungguhnya Allah Maha Melihat apa-apa yang kamu kerjakan.”<sup>38</sup>

وَجَعَلَنِي مُبَارَكًا أَيْنَ مَا كُنْتُ وَأَوْصَانِي بِالصَّلَاةِ وَالزَّكَاةِ مَا دُمْتُ حَيًّا

Artinya: “Dan Dia menjadikan aku seorang yang diberkati di mana saja aku berada, dan Dia memerintahkan kepadaku (mendirikan) shalat dan (menunaikan) zakat selama aku hidup.”<sup>39</sup>

وَكَانَ يُأْمُرُ أَهْلَهُ بِالصَّلَاةِ وَالزَّكَاةِ وَكَانَ عِنْدَ رَبِّهِ مَرْضِيًّا

Artinya: “Dan ia menyuruh ahlinya untuk bersembahyang dan menunaikan zakat, dan ia adalah seorang yang diridhai di sisi Tuhannya.”<sup>40</sup>

Beberapa ayat di atas mengindikasikan kewajiban membayar zakat bagi umat Islam. Kewajiban itu sendiri masuk sebagai salah satu rukun Islam, dan menjadi salah satu unsur pokok bagi tegaknya syariat Islam. Hal ini ditegaskan dalam sebuah hadits dari Ibnu Umar, bahwa Rasulullah menyebutkan: "Islam dibangun di atas lima tiang pokok, yaitu kesaksian bahwa tiada Tuhan selain Allah dan Muhammad Rasulullah, mendirikan shalat, menunaikan zakat, berpuasa pada bulan Ramadhan, dan naik haji bagi yang mampu."<sup>41</sup>

Berangkat dari penjelasan di atas, zakat karenanya jatuh ke dalam hukum wajib (*fardhu*) atas setiap muslim yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu. Abdullah bin Mas'ud RA menyebutkan: "Anda sekalian diperintahkan menegakkan shalat dan membayar zakat. Siapa yang tidak mengeluarkan zakat, maka shalatnya tidak diterima."<sup>42</sup> Zakat sendiri termasuk dalam kategori ibadah

<sup>38</sup>Q.S. Al Baqarah (2), ayat 110.

<sup>39</sup>Q.S. Maryam (19), ayat 31.

<sup>40</sup>Q.S. Maryam (19), ayat 55.

<sup>41</sup>H.R Bukhari dan Muslim.

<sup>42</sup>Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*. Penerjemah: Bambang W (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), h. 92.

seperti salat, haji, dan puasa yang telah diatur secara rinci berdasarkan Alquran dan Sunah. Zakat juga merupakan sebuah kegiatan sosial kemasyarakatan dan kemanusiaan yang dapat berkembang sesuai dengan perkembangan umat manusia di mana pun.

Terdapat beberapa prinsip zakat.<sup>43</sup> *Pertama*, zakat hanya dikenakan terhadap harta yang memiliki sifat potensial dapat berkembang, baik secara riil berkembang atau tengah dipersiapkan untuk berkembang. Termasuk juga harta yang tidak dikembangkan, ditimbun dalam simpanan, seperti emas atau perak.

*Kedua*, zakat dibayar dari harta yang terkena wajib zakat. Ketentuan ini berlaku untuk benda bergerak, seperti zakat pertanian atau zakat peternakan, kecuali bila tidak dimungkinkan untuk dikeluarkan dari jenis dari barang tersebut, seperti zakat perdagangan, atau zakat surat-surat berharga.

*Ketiga*, zakat yang dipungut benar-benar menjadi milik dan berada di tangan para wajib zakat. Bila harta tersebut masih di tangan orang lain (piutang) atau harta tersebut merupakan pinjaman (hutang), maka tidak perlu dikeluarkan zakatnya. Untuk menghindari terjadinya harta kekayaan yang terhindar dari kewajiban membayar zakat, maka terdapat juga zakat hutang yang dibebankan kepada debitur yang produktif mengelola harta tersebut hingga mencapai masa satu tahun.

*Keempat*, zakat yang tidak dibayarkan pada waktunya tetap menjadi tanggung jawab para wajib zakat dan menyangkut semua harta yang terkena wajib zakat. Kewajiban membayar zakat tidak terhapus dengan lampaunya waktu mengeluarkan zakat. Jumhrul Ulama berpendapat bahwa: “Zakat yang tidak dikeluarkan menjadi hutang dan haruslah dibayar oleh orang yang belum membayarnya. Zakat itu terpaut dengan harta yang wajib dizakati.”<sup>44</sup>

M. Abdul Manan menambahkan beberapa prinsip lagi.<sup>45</sup> *Pertama*, prinsip keyakinan keagamaan. Orang yang membayar zakat yakin bahwa pembayaran

---

<sup>43</sup>Nasruddin dan Dewani Romli. “Diskusi Implementasi Zakat dan Pajak di Indonesia.” *Jurnal Al Adalah*. Vol. X. No. 1, Januari 2011, h. 79.

<sup>44</sup>Nasruddin dan Dewani Romli. “Diskusi...,” h. 79.

<sup>45</sup>M. Abdul Mannan. *Ekonomi Islam: Teori dan Praktik*. (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), h. 55.

tersebut merupakan salah satu manifestasi keyakinan agamanya, sehingga orang yang belum menunaikan ibadah zakatnya merasa tidak sempurna dalam menjalankan ibadahnya.

*Kedua*, prinsip pemerataan dan keadilan. Bahwa tujuan zakat yaitu membagi lebih adil kekayaan yang telah diberikan Tuhan kepada umat manusia, serta untuk meminimalisir terjadinya kecemburuan sosial yang dapat menimbulkan malapetaka di muka bumi.

*Ketiga*, prinsip produktivitas dan kematangan. Bahwa zakat wajar harus dibayar karena milik tertentu (berpotensi untuk dikembangkan sebagai harta kekayaan), yang juga telah menghasilkan produk tertentu. Kematangan itu dilihat ketika masa haul tersebut dapat diperhitungkan seberapa besar harta yang menjadi modal awal, dan seberapa besar pula potensi harta untuk dikembangkan guna melihat keuntungan dan usaha tersebut.

*Keempat*, Prinsip nalar. Bahwa menurut nalar manusia harta yang disimpan dan dibelanjakan untuk Allah, tidak akan berkurang melainkan akan bertambah banyak. Orang yang pada tahun ini berzakat sapi satu ekor, maka orang itu tidak berharap tahun depan bebas dari kewajiban mengeluarkan zakat, akan tetapi semakin berharap agar dapat berzakat dua ekor sapi ditahun yang akan datang. Karena semakin besar orang tersebut mengeluarkan zakat, semakin besar pula harta yang ia miliki. Allah semakin melipat gandakan hartanya bagi orang yang menjalankan amanahnya.

*Kelima*, prinsip kebebasan. Bahwa zakat diwajibkan kepada orang yang memiliki kebebasan, baik jasmani dan rohani, maupun secara hukum hak-haknya juga merdeka. Kebebasan di sini termasuk pula dalam kepemilikannya harta tersebut, sehingga apabila pemilik harta tidak mempunyai hak yang bebas dalam kepemilikannya terhadap harta tersebut, maka ia tidak diwajibkan mengeluarkan zakat.

*Keenam*, prinsip etik dan kewajaran. Bahwa zakat merupakan ibadah seperti halnya ibadah sholat, sehingga dalam pengambilannya harus ada etika-etika tertentu secara wajar. Zakat tidak dipungut dengan semena-mena tanpa

memperhatikan akibat yang akan ditimbulkannya, sehingga membuat *muzakki* merasa tidak nyaman atau justru menderita dalam menunaikan zakat.<sup>46</sup>

Ditinjau dari sudut jenisnya, zakat terbagi dua jenis, yaitu: Zakat Fitrah dan Zakat Harta (*maal*). Zakat fitrah ditinjau dari segi kebahasaan berasal dari kata *fatara* yang berarti menjadikan, membuat, mengadakan, dan bisa pula berarti berbuka dan makan pagi.<sup>47</sup> Dalam *Kamus Pengetahuan Islam Lengkap*, fitrah berarti membuka atau menguak, bersih dan suci, asal kejadian, keadaan yang suci dan kembali ke asal, naluri semula manusia yang mengakui adanya Allah SWT sebagai pencipta alam.<sup>48</sup> Sedangkan menurut Kamus Bahasa Indonesia, zakat fitrah adalah zakat yang wajib diberikan oleh tiap orang Islam setahun sekali pada hari raya Idul Fitri yang berupa makanan pokok sehari-hari (beras, jagung, dsb).<sup>49</sup>

Sementara itu, ditinjau dari sudut peristilahan, zakat fitrah merupakan zakat yang dikeluarkan oleh seorang muslim dari sebagian hartanya kepada orang-orang yang membutuhkan untuk mensucikan jiwanya serta menambal kekurangan-kekurangan yang terdapat pada puasanya seperti perkataan yang kotor dan perbuatan yang tidak ada gunanya.<sup>50</sup> Paling tidak zakat fitrah memiliki beberapa fungsi, di antaranya: fungsi ibadah untuk membersihkan orang yang berpuasa dari ucapan dan perbuatan yang tidak bermanfaat; dan memberikan kecukupan kepada orang-orang miskin pada raya Idul Fitri.<sup>51</sup>

Para pemikir ekonomi Islam kontemporer mendefinisikan zakat mal sebagai harta yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau pejabat berwenang, kepada masyarakat umum atau individu yang bersifat mengikat dan final, tanpa mendapat imbalan tertentu yang dilakukan pemerintah sesuai dengan kemampuan pemilik harta, yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan delapan golongan

<sup>46</sup>M. Abdul Mannan. *Ekonomi...*, h. 55.

<sup>47</sup>A. Warson Munawir, *Kamus Al Munawir Arab-Indonesia*. (Surabaya: Pustaka Progresif, 1997), h. 1063.

<sup>48</sup>Rian Hidayat El-Bantany, *Kamus Pengetahuan Islam Lengkap Mencakup Semua Bidang Ilmu* (Depok: Mutiara Allamah Utama, 2014).

<sup>49</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan III (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), h. 1017.

<sup>50</sup>Abdul Aziz Muhammad Azzam dan Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, *Fiqh Ibadah*. Penerjemah: Kamran As'ad Irsyady, dkk (Jakarta: PT Kalola Printing, 2015), h. 395.

<sup>51</sup>Mursyidi. *Akuntansi Zakat Kontemporer*. Cetakan Ketiga (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006), h. 78

yang telah ditentukan oleh Alquran, serta untuk memenuhi tuntutan politik bagi keuangan Islam.<sup>52</sup>

Zakat sendiri mengenal istilah *mustahiq*, yaitu orang-orang yang berhak menerima harta zakat. Alquran menegaskan:

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ ۗ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ ۗ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

Artinya: “*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 untuk mereka yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.*”<sup>53</sup>

Berdasarkan bunyi ayat di atas, maka yang termasuk ke dalam *mustahiq* zakat adalah: kaum fakir; orang miskin; pengumpul zakat (amil); orang yang masuk Islam (*muallaf*); orang yang memerdekakan budak; orang yang berhutang; para pejuang *fisabilillah*; dan ibn sabil.

Fakir ialah orang yang tidak mempunyai harta dan tidak mempunyai pekerjaan artinya orang yang tidak terpenuhi kebutuhannya yang sederhana (kebutuhan pokok). Orang yang tidak bisa memenuhi kebutuhannya karena kemalasan bekerja, padahal ia mempunyai tenaga, tidak dikatakan fakir (tidak boleh menerima zakat). Berdasarkan hadits Nabi SAW yaitu: “...*Tidak ada bagian (dari zakat) bagi orang kaya dan mempunyai kekuatan.*” (HR. Abu Daud).

Orang kaya tidak boleh diberi zakat. Orang kaya adalah orang yang berkecukupan. Bila ia tidak mempunyai kebutuhan, meskipun tidak punya apa-apa, haram baginya sedekah. Terkadang seseorang itu kaya hanya dengan penghasilan satu dirham saja. Ia tidak membutuhkan seribu meskipun dirinya lemah dan tanggungannya banyak. Adapun besarnya zakat yang diberikan kepada

<sup>52</sup>Nuridin Muhd Ali, *Zakat Sebagai Instrument Dalam Kebijakan Fiskal*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006), h. 6.

<sup>53</sup>Q.S. At Taubah (9), ayat: 60.

orang fakir adalah hingga ia berkecukupan. Pemberian zakat hendaknya bisa mencukupinya seumur hidup.

Miskin adalah orang yang mempunyai tempat tinggal, namun tidak bisa memenuhi kebutuhannya yang sederhana (kebutuhan pokok). Seseorang yang jatuh miskin karena boros dan melakukan perbuatan-perbuatan maksiat seperti, judi, foya-foya dan lain-lain tidak berhak dan tidak boleh menerima zakat.

Amil adalah orang atau panitia yang bekerja mengumpulkan zakat dan kemudian membagi-baginya kepada yang berhak menerimanya.<sup>18</sup> Secara garis besar, syarat-syarat amil adalah sebagai berikut: a. Islam, b. Merdeka, c. Mukallaf dan sehat akal pikirannya, d. Jujur, e. Paham mengenai hukum zakat, f. Mampu melaksanakan tugas. Adapun besar zakat yang diberikan untuk amil adalah sebesar bagian kelompok lainnya. Apabila dari bagian tersebut tidak mencukupi, maka haruslah diambil dari harta di luar zakat. Apabila muzakki menyalurkan langsung kepada mustahiq, maka hilanglah hak amil.

Pengertian muallaf di sini adalah orang yang dilunakkan hatinya agar mereka tertarik pada agama Islam karena keimanan mereka belum mantap atau untuk menghindari petaka yang mungkin mereka lakukan terhadap kaum muslimin atau mengambil keuntungan yang mungkin dimanfaatkan untuk kepentingan mereka. Imam Nawawi mengemukakan pendapat Imam as-Syafi'i, bahwa apabila diperbolehkan menarik hati orang kafir, maka harus diberi dari bagian Kas Kesejahteraan/Kemaslahatan seperti fa'i atau lainnya. Jangan diberi dari harta zakat, karena tidak ada hak orang kafir atas zakat. Apabila agama Islam telah kuat maka tidak perlu lagi diberi zakat. Kalau memang harus diberi, dari bagian harta lain seperti fa'i atau harta lainnya demi kemaslahatan kaum muslimin.

Riqab adalah budak yang akan membebaskan dirinya. Untuk membebaskan diri harus menebusnya dengan sejumlah uang (harta) kepada tuannya. Oleh karena itu, ia berhak mendapatkan bantuan. Allah menetapkan bagian buat mereka dari harta zakat untuk membantu mereka dalam membebaskan dirinya dan memenuhi segala apa yang ditentukan kepada mereka.

Dalam banyak dalil baik Al-Quran maupun sunnah telah ditentukan beberapa jenis harta wajib zakat, seperti zakat emas dan perak, zakat hewan ternak, zakat perdagangan, zakat hasil pertanian, dan zakat hasil tambang. Hal ini menyesuaikan dengan karakteristik usaha pada zaman itu yang banyak bergerak dibidang pertanian, peternakan, dan perdagangan.

Gharimin adalah orang yang mempunyai hutang. Orang yang mempunyai hutang di bagi menjadi dua bagian yaitu :25 a. Orang yang mempunyai hutang untuk kemaslahatan dirinya sendiri Kemaslahatan dirinya sendiri seperti untuk nafkah, membeli pakaian, mendirikan rumah, mengobati orang sakit dan lain-lain. Orang yang mempunyai hutang hendaklah untuk melaksanakan sesuatu yang diperbolehkan. Apabila untuk kemaksiatan maka ia tidak diberi zakat. Orang yang hutangnya dalam tanggungan orang lain, tidak berhak menerima zakat. Alasannya adalah karena beban pengembaliannya sudah ada yang menanggung. b. Orang yang berhutang untuk kemaslahatan masyarakat Yaitu orang yang berhutang untuk meramaikan mesjid, membebaskan tawanan, menghormati tamu, atau lainnya meskipun ia kaya. Kaya tersebut dengan memiliki barang tidak bergerak bukan memiliki uang.

Fisabilillah adalah orang-orang yang berjuang di jalan Allah dengan sukarela tanpa mendapatkan gaji. Mereka berperang bila sehat dan kuat dan bila tidak mereka kembali kepada pekerjaan asalnya. Walaupun dia kaya, dia tetap mendapatkan bagian ini. Boleh juga untuk memberikan zakat untuk memenuhi sesuatu yang mutlak dibutuhkan, seperti senjata dan perlengkapan lainnya.

Ibnu sabil adalah orang-orang yang dalam keadaan bepergian untuk kebaikan, bukan untuk maksiat. Seperti orang yang menuntut ilmu, dan lainlain.<sup>29</sup> Dalam Al-Majmu' dijelaskan bahwa ibnu sabil adalah orang yang terputus bekalnya dan juga termasuk orang yang bermaksud melakukan perjalanan yang tidak mempunyai bekal, bukan untuk maksud maksiat. Syarat-syarat untuk memberi ibnu sabil harta zakat adalah sebagai berikut: Hendaknya ia dalam keadaan membutuhkan pada sesuatu yang dapat menyampaikan ke negerinya. b. Perjalanan yang dilakukan bukan untuk maksiat. c. Pada saat itu, ia tidak menemukan seseorang untuk mendapatkan pinjaman harta.

Dalil diperintangkannya zakat atas emas dan perak terdapat dalam Al-Quran surat *At-Taubah*: 34:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِنَّ كَثِيرًا مِّنَ الْأَخْبَارِ وَالرُّهْبَانِ لَيَأْكُلُونَ أَمْوَالَ النَّاسِ  
بِالْبَاطِلِ وَيَصُدُّونَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ ۗ وَالَّذِينَ يَكْنِزُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلَا  
يُنْفِقُوهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرْهُمْ بِعَذَابٍ أَلِيمٍ

Artinya: “*Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya sebahagian besar dari orang-orang alim Yahudi dan rahib-rahib Nasrani benar-benar memakan harta orang dengan jalan batil dan mereka menghalang-halangi (manusia) dari jalan Allah. Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkakkannya pada jalan Allah, maka beritahukanlah kepada mereka, (bahwa mereka akan mendapat) siksa yang pedih.*”<sup>54</sup>

Syariat Islam memandang emas dan perak sebagai harta yang potensial. Selain berfungsi sebagai perhiasan yang indah, emas juga berfungsi sebagai alat tukar dari masa ke masa. Dalam fikih, emas merupakan nilai (*ats-tsaman*). Nilai harta diukur standar emas dan perak karena sifat emas sebagai harta sangat jelas, bahkan disebut *an-naqdain* dan *ats-tsamanain* mata uang yang merupakan alat ukur dan standar nilai.

Adapun mengenai barang tambang yang lainnya seperti: timah, nikel, perunggu besi batu bara dan yang lainnya, semua ini dianalogikan pada jenis *tijaroh* (harta dagangan), artinya tetap dikeluarkan zakatnya dan presentasinya 2,5% setelah dikonversi/*qiyas* pada emas dan perak, artinya jika nilai dari hasil tambang yang lain dalam satu tahun sama dengan nilai emas wajib zakat maka itu pun termasuk *nishab* dan wajib di keluarkan zakatnya.

Beberapa cendekiawan Muslim klasik dan kontemporer telah mendefiniskannya sebagai berikut:

---

<sup>54</sup>Q.S. At Taubah (9), ayat: 43.

- 1) Menurut Syaikh Al-Mawardi zakat adalah pemberian sesuatu yang wajib diberikan dari sekumpulan harta tertentu, menurut sifat-sifat dan ukuran tertentu kepada golongan tertentu yang berhak menerimanya
- 2) Ibnu Rusdi mengatakan bahwa zakat adalah jumlah yang dikeluarkan dari kekayaan, karena yang dikeluarkan itu menambah banyak, membuat lebih berarti dan melindungi kekayaan itu dari kebinasaan
- 3) Menurut Sayyid Sabiq zakat adalah nama atau sebutan dari sesuatu hak Allah tiada yang dikeluarkan seseorang pada fakir miskin dinamakan zakat karena didalamnya terkandung harapan untuk memperoleh berkat membersihkan jiwa dan memupuknya dengan berbagai kebajikan.
- 4) Menurut Yusuf Qardhawi Zakat adalah ibadah yang diperuntukan memenuhi kebutuhan orang-orang yang membutuhkan (miskin).
- 5) Ibrahim 'Usman asy-Sya'lan mengartikan zakat lebih khusus yaitu memberikan hak milik harta kepada orang yang fakir yang muslim, bukan keturunan Hasyim dan bukan budak yang telah dimerdekan oleh keturunan Hasyim, dengan syarat terlepasnya manfaat harta yang telah diberikan itu dari pihak semula, dari semua aspek karena Allah
- 6) Menurut Ash Shiddiqy (1999) zakat adalah pengambilan tertentu dari harta yang tertentu menurut sifat-sifat yang tertentu untuk diberikan kepada golongan tertentu.

## 2. Konsep Pajak

Sebagaimana telah dikutip pada bagian terdahulu, kata “pajak” dihubungkan dengan tiga makna yang berbeda, yaitu: (1) Pungutan wajib, biasanya berupa uang yang harus dibayar oleh penduduk sebagai sumbangan wajib kepada negara atau pemerintah sehubungan dengan pendapatan, pemilikan, jual beli barang, dsb; (2) Hak untuk mengusahakan sesuatu dengan membayar sewa kepada negara; (3) tempat berjualan.<sup>55</sup> Beberapa sumber mendefinisikan

---

<sup>55</sup>Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), h. 1104.

pajak dalam dua pengertian pertama dengan deskripsi yang berbeda, meskipun memiliki pengertian yang sama.

Zandjani misalnya, mendefinisikan pajak sebagai iuran kepada Negara yang dapat dipaksakan; terutang yang wajib membayarnya menurut peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas Negara di dalam menjalankan pemerintahan.<sup>56</sup> Sementara Ismawan, mendefinisikan pajak sebagai iuran kas Negara berdasarkan undang-undang dengan tidak mendapatkan jasa timbal balik (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Penarikan pajak menurutnya, secara yuridis dapat dipaksakan atau ditagih secara paksa oleh aparat yang berwenang. Apabila utang pajak tidak dibayar oleh wajib pajak dalam jangka waktu tertentu, maka penagihan dapat dilakukan secara kekerasan seperti melalui surat paksa, sita, lelang dan sandra.<sup>57</sup>

Rochmat Soemitro mendefinisikan pajak sebagai: “Iuran kepada kas Negara (peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintahan) dengan berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi), yang secara langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membayar pengeluaran umum.<sup>58</sup> Sementara Waluyo dan Ilyas mendefinisikan pajak dengan: “Iuran kepada kas Negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh wajib pajak, membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjukkan dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup>Tubagus Chairil Amachi Zandjani. *Perpajakan* (Jakarta: Gramedia Utama, 1992), h. 1.

<sup>57</sup>Iswawan Indra. *Memahami Reformasi Perpajakan* (Jakarta: Gramedia, 2001), h. 4.

<sup>58</sup>Rochmat Soemitro. *Pengantar Singkat Hukum Pajak* (Bandung: Refika Aditama, 1988), h. 35.

<sup>59</sup>Waluyo dan Ilyas. B. Wiraman. *Perpajakan Indonesia* (Jakarta: Salemba Empat, 2000), h. 2.

Dari definisi pajak di atas, dapat ditarik kesimpulan beberapa ciri yang melekat pada pengertian pajak.<sup>60</sup> Ciri pertama pajak adalah pajak dipungut oleh negara (baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah), berdasarkan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya. Ciri kedua adalah pembayaran pajak harus masuk kepada kas negara. Ciri ketiga adalah dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontra prestasi individu oleh pemerintah (tidak ada imbalan langsung yang diperoleh si pembayar pajak). Pajak keempat adalah penyelenggaraan pemerintahan secara umum merupakan manifestasi kontra prestasi dari negara. Ciri kelima adalah pajak diperuntukan bagi pembiayaan pengeluaran pemerintah yang bila dari pemasukannya masih terdapat kelebihan atau surplus, digunakan untuk tabungan publik (*publik saving*). Ciri keenam adalah pajak dipungut disebabkan adanya suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu pada seseorang.<sup>61</sup>

Mengacu pada pasal 1 (1) Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pajak didefinisikan sebagai kontribusi wajib kepada Negara yang tertuang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dasar pemungutan pajak tersebut juga diatur dalam UUD 1945 Amandemen Pasal 23A, “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang.”

Dari berbagai definisi yang diungkapkan di atas, maka dapat dipahami bahwa pajak memiliki fungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum. Safri Nurmantu menyatakan bahwa pajak memiliki dua fungsi, yaitu: fungsi *budgeter* dan fungsi *regulerend*. Pajak berfungsi *budgeter* berarti mengumpulkan uang pajak sebanyak-banyaknya sesuai dengan undang-undang yang berlaku yang pada waktunya akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran Negara, antara lain pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan bila ada

---

<sup>60</sup>Amin Widjaja Tunggal. *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perseorangan* (Jakarta: Rineka Cipta: 1991), h. 15.

<sup>61</sup>Marihot P.Siahaan. *Utang Pajak Pemenuhan Kewajiban dan Penagihan Pajak dengan Surat Paksa* (Jakarta, Raja Grafindo Persada: 2004) h. 5-8.

surplus akan digunakan sebagai tabungan pemerintah. Sedangkan fungsi regulasi adalah suatu fungsi bahwa pajak-pajak tersebut digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.<sup>62</sup>

Meski demikian dalam pengaduan Richard Burton dan Wirawan B. Ilyas terdapat pula fungsi lain dari pajak yang saat ini mengemukakan, yaitu fungsi demokrasi dan fungsi redistribusi. Fungsi demokrasi menyatakan bahwa pajak merupakan salah satu penjelmaan atau wujud sistem gotong royong, termasuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan demi kemaslahatan manusia. Sebagai implementasinya, pajak memiliki konsekuensi untuk memberikan hak-hak timbal balik yang meskipun tidak diterima langsung, tetapi diberikan kepada warga Negara pembayar pajak. Demikian selanjutnya hingga pajak akan berfungsi redistribusi, yaitu mengimplementasikan unsur pemerataan dan keadilan dalam masyarakat. Bila pajak diterapkan dengan baik maka dapat dipastikan terjadi beberapa dampak pajak terhadap perekonomian dan berbagai aspek.<sup>63</sup>

Pajak dapat dibedakan menurut golongan, sifat dan lembaga pemungutnya. Menurut golongannya, pajak dibedakan pada pajak langsung dan pajak tidak langsung. Pajak langsung adalah Pajak yang pembebanannya tidak dilimpahkan kepada pihak lain, tetapi harus menjadi beban langsung wajib Pajak yang bersangkutan. Dalam hal ini termasuk Pajak Penghasilan (PPh) yang merupakan pajak langsung karena penanganannya adalah langsung kepada wajib pajak yang menerima penghasilan, tidak dapat dilimpahkan kepada wajib pajak lain.

Sementara Pajak Tidak Langsung merupakan Pajak yang pembebanannya dapat dilimpahkan ke pihak lain. Contoh yang termasuk dalam kategori ini adalah Pajak pertambahan nilai (PPN) adalah contoh dari pajak yang menjadi Wajib Pajak Pertambahan nilai (PPN) seharusnya adalah penjual yang mengakibatkan adanya pertambahan nilai, tetapi pengenaan pajak pertambahan nilai dapat dilimpahkan kepada pembeli (pihak lain).

Dilihat dari sifatnya, Pajak terdiri dari Pajak Subyektif dan Pajak Objektif. Pajak Subyektif adalah Pajak yang didasarkan atas keadaan subyeknya,

---

<sup>62</sup>Safri Nurmantu. *Pengantar Perpajakan* (Jakarta: Granit, 2003), h. 29.

<sup>63</sup>Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton. *Hukum Pajak* (Jakarta: Salemba Empat, 2004), h.

memperhatikan keadaan diri Wajib Pajak yang selanjutnya dicari syarat obektifnya (memperhatika keadaan Wajib Pajak). Contoh: Pajak penghasilan (PPH) adalah pajak subyektif, karena pengenaan pajak penghasilan memperhatikan keadaan diri wajib pajak yang menerima penghasilan.<sup>64</sup> Sedangkan Pajak Objektif adalah Pajak yang berpangkal pada objeknya tanpa memperhatikan diri wajib pajak. Contoh: Pajak pertambahan nilai (PPN), karena pengenaan pajak pertambahan nilai adalah peningkatan nilai dari suatu barang, bukan pada penjual yang meningkatkan nilai barang. Pajak bumi dan bangunan (PBB), karena PBB dikenakan terhadap keadaan dari tanah dan bangunan, bukan keadaan pemilikinya.

Merujuk kepada konsepsi negara hukum, maka penetapan objek pajak dalam suatu undang-undang, harus memenuhi kriteria dan syarat tertentu yang disebut tatbestand. Menurut Rahmat Soemitro tatbestand diartikan sebagai sesuatu yang dikenakan pajak disebabkan karena adanya unsur keadaan, perbuatan atau peristiwa.<sup>65</sup> Sedangkan menurut adam smith terdapat 4 (empat) syarat utama yang harus dipenuhi dalam rangka pemungutan pajak terhadap suatu objek pajak yaitu: *Equality* dan *equity*; *Certainty*; *Convinience of payment*; dan *Economics of collection*.<sup>66</sup>

Ada beberapa teori tentang pemungutan pajak. *Pertama*, teori asuransi, di mana Negara berhak memungut pajak dari penduduk karena teori ini negara melindungi semua rakyat dan rakyat membayar premi pada negara. Menurut teori ini negara memungut pajak karena negara bertugas untuk melindungi orang dan segala kepentingannya, keselamatan, serta keamanan jiwa juga herta bendanya. Pembayaran pajak disamakan dengan pembayaran dengan pembayaran premi, seperti halnya perjanjian asuransi (pertanggungan), maka untuk perlindungan diperlukan pembayaran berupa premi.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup>Supramono, dan Theresia Woro Damayanti, *Perpajakan Indonesia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2005), h. 3.

<sup>65</sup>Rochmat Soemitro, *Asas Dan Dasar Perpajakan* (Bandung: Eresco, 1990), h. 101

<sup>66</sup>*Ibid*, h. 15.

<sup>67</sup>Adrian Sutedi, *Hukum Pajak* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 31.

Memang, perbandingan dengan perusahaan asuransi tidak tepat karena beberapa alasan, yaitu: (1) dalam hal timbul kerugian tidak ada sesuatu penggantian dari negara; (2) antara pembayaran jumlah-jumlah pajak dengan jasa-jasa yang diberikan oleh negara, tidaklah terdapat hubungan yang langsung, namun teori ini tetap dipertahankan, sekedar untuk memberi dasar hukum kepada pemungutan pajak saja.<sup>68</sup> Teori ini oleh para penganutnya hanya dipertahankan sekedar untuk memberi dasar hukum kepada pemungutan pajak. Karena pincangnya persamaan tadi, menimbulkan ketidakpuasan ditambah dengan adanya ajaran yang menyatakan bahwa pajak bukan retribusi (sehingga si pembayar pajak tidak mendapat kontraprestasi yang langsung), maka makin lama makin berkurangnya penganut teori ini.<sup>69</sup>

*Kedua*, teori kepentingan. Bahwa negara berhak memungut pajak karena penduduk negara tersebut mempunyai kepentingan pada negara, makin besar kepentingan penduduk pada negara, maka makin besar pula pajak yang harus dibayarnya kepada negara. Menurut teori ini, negara memungut pajak karena negara melindungi kepentingan jiwa dan harta benda warganya, teori ini memperhatikan pembagian beban pajak yang harus dipungut dari seluruh penduduk. Pembagian beban ini harus didasarkan atas kepentingan orang masing-masing dalam tugas-tugas pemerintah (yang bermanfaat baginya), termasuk juga perlindungan atas jiwa beserta harta bendanya. Sudah selayaknya bahwa biaya-biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk menunaikan kewajibannya, dibebankan kepada mereka.<sup>70</sup>

Terhadap teori ini banyak yang mengajukan sanggahan, karena dalam teori ini pajak disamakan dengan retribusi. Untuk kepentingan yang lebih besar yaitu perlindungan terhadap harta benda orang yang kaya maka mereka diharuskan membayar pajak lebih besar, dan penduduk miskin tidak menjadi perhitungan, padahal sangat mungkin penduduk miskin mempunyai kepentingan yang lebih besar dalam hal tertentu misalnya perlindungan jaminan sosial. Sehingga

---

<sup>68</sup>*Ibid*, h. 31

<sup>69</sup>Mustaqiem, *Pajak Daerah dalam Transisi Otonomi Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2008), h. 34

<sup>70</sup>Adrian Sutedi, *Hukum...*, h. 32.

konsekuensi dari teori ini adalah mereka harus membayar pajak lebih besar juga dan ini merupakan suatu hal yang tidak sesuai dengan kenyataan.<sup>71</sup>

*Ketiga*, teori bakti. Mengajarkan bahwa penduduk adalah sebagai dari suatu negara, karena itu penduduk terikat pada negara dan wajib membayar pajak pada negara dalam arti berbakti pada negara. Teori ini berdasarkan atas paham *organische staatsleer*. Diajarkan bahwa justru karena sifat inilah, maka timbul hak mutlak untuk memungut pajak. Orang-orang tidaklah berdiri sendiri, dengan tidak adanya persekutuan tidaklah akan ada individu. Oleh karena persekutuan itu (yang menjelma jadi negara), berhak atas satu dan lain. Sejak berabad-abad hak ini telah diakui, dan orang-orang selalu menginsafinya sebagai kewajiban asli untuk membuktikan tanda baktinya terhadap negara dalam bentuk pembayaran pajak.<sup>72</sup>

Jadi menurut teori ini, dasar hukum pajak terletak dalam hubungan rakyat dengan negara yang memungut pajak dari padanya. Meskipun demikian, dalam negara-negara demokrasi pajak yang dibayar penduduk harus atas persetujuan sendiri atau partisipasi aktifnya melalui lembaga perwakilan rakyat. Pajak yang pungut juga harus dipergunakan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran dalam usaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>73</sup>

*Keempat*, teori daya pikul. Teori ini mengusulkan supaya dalam hal pemungutan pajak pemerintahan memperhatikan daya pikul wajib pajak. Teori ini menganut bahwa dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada jasa-jasa yang diberikan oleh negara pada warga negaranya, yaitu perlindungan atas jiwa dan harta bendanya. Untuk keperluan ini diperlukan biaya-biaya, biaya ini dipikul oleh orang yang menikmati perlindungan itu, berupa pajak. Pokok pangkal teori ini adalah asas keadilan, yaitu tekanan pajak harusnya sama beratnya untuk setiap orang. Pajak harus dipikul menurut gaya pikulnya dan sebagai ukurannya, dapat dipergunakan selain besarnya penghasilan dan kekayaan juga pengeluaran atau perbelanjaan seseorang.

W.J. de Langen, mengatakan bahwa daya pikul ini menjelmakan cita-cita untuk mendapatkan tekanan yang sama atas individu seimbang dengan luasnya

---

<sup>71</sup>Mustaqiem, *Pajak...*, h. 35.

<sup>72</sup>Adrian Sutedi, *Hukum...*, h. 32.

<sup>73</sup>Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan* (jakarta: Granit, 2003), h. 6

pemuasaan kebutuhan (*behoeftebevrediging*) yang dapat dicapai oleh seseorang, sehingga pemuasaan kebutuhan yang diperlukan untuk kehidupan yang mutlak harus diabaikan dan sisanya inilah yang disamakan dengan daya pikul seseorang.<sup>74</sup>

*Kelima*, teori daya beli. Menurut teori ini, yustifikasi pemungutan pajak terletak pada akibat pemungutan pajak. Misalnya, tersedianya dana yang cukup untuk membiayai pengeluaran umum negara, karena akibat baik dari perhatian negara pada masyarakat, maka pemungutan pajak adalah juga baik. Teori ini tidak mempersoalkan asal mula negara memungut pajak, hanya melihat kepada efeknya dan dapat memandang efek yang baik itu sebagai dasar keadilannya.

Menurut teori ini, fungsi pemungutan pajak jika dipandang sebagai gejala dalam masyarakat, dapat disamakan dengan pompa, yaitu mengambil gaya beli dari rumah tangga dalam masyarakat untuk rumah tangga negara, dan kemudian menyalurkan kembali ke masyarakat untuk dengan maksud untuk memelihara hidup masyarakat dan untuk membawanya ke arah tertentu. Teori ini mengajarkan, bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakat inilah yang dapat dianggap sebagai dasar keadilan pemungutan pajak, bukan kepentingan individu juga bukan kepentingan negara, melainkan kepentingan masyarakat yang meliputi keduanya. Teori ini menitikberatkan ajarannya kepada fungsi kedua dari pemungutan pajak, yaitu fungsi mengatur.

Teori ini adalah teori modern, sebab teori ini tidak mensoalkan asal-usul negara memungut pajak melainkan hanya kepada efeknya dan memandang efek baik itu sebagai dasar keadilan pemungutannya.<sup>75</sup> Menurut para penganutnya, teori ini berlaku sepanjang masa baik dalam masa ekonomi terpimpin, bahkan pula dalam masyarakat yang sosialis, walaupun tidak terluput dari adanya variasi dalam coraknya. Tidak demikian halnya dengan teori-teori lainnya yang hanya berlaku pada masa tertentu saja.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup>Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (Bandung: Eresco, 1986), h. 12.

<sup>75</sup>Mustaqiem, *Pajak...*, h. 35.

<sup>76</sup>Santoso Brotodiharjo, *Pengantar...*, h. 15.

### 3. Konsep Fiskal Islam

Ditinjau secara etimologi, kebijakan fiskal berasal dari dua kata, yaitu kebijakan dan fiskal. Kebijakan (*policy*) diberi arti yang bermacam-macam, Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan memberi arti kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah.<sup>77</sup> James E. Anderson merumuskan kebijakan adalah sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.<sup>78</sup>

Mustafa Edwin Nasution, et al., dalam ekonomi konvensional kebijakan fiskal dapat diartikan sebagai langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam pembelanjaan (dalam konsep makro disebut dengan *government expenditure*).<sup>79</sup> Menurut Eko Suprayitno, kebijakan fiskal adalah kebijakan yang diambil pemerintah untuk membelanjakan pendapatannya dalam merealisasikan tujuan-tujuan ekonomi.<sup>80</sup>

Menurut Sadono Sukirno kebijakan fiskal adalah langkah-langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau dalam perbelanjaan dengan maksud untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi.<sup>81</sup> Kebijakan fiskal meliputi langkah-langkah pemerintah membuat perubahan dalam bidang perpajakan dan pengeluaran pemerintah dengan maksud untuk mempengaruhi pengeluaran agregat (keseluruhan) dalam perekonomian.<sup>82</sup>

Berpijak pada rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan fiskal adalah kebijaksanaan dalam penerimaan dan pengeluaran anggaran yang membuat anggaran itu seimbang, defisit, atau surplus. Sebenarnya kebijakan fiskal telah sejak lama dikenal dalam teori ekonomi Islam, yaitu sejak zaman Rasulullah dan

---

<sup>77</sup>M. Irfan Islamy. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), h. 15-16.

<sup>78</sup>Solichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan dari Reformulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), h. 2.

<sup>79</sup>Mustafa Edwin Nasution, et.al. *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam* (Jakarta: Kencana, 2006), h. 203.

<sup>80</sup>Eko Suprayitno. *Ekonomi Islam Pendekatan Ekonomi Makro Islam dan Konvensional* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2005), h. 159

<sup>81</sup>Sadono Sikorno. *Pengantar Teori Makro Ekonomi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), h. 170

<sup>82</sup>*Ibid*, h. 25.

Khulafaur Rasyidin, dan kemudian dikembangkan oleh para ulama. Ibnu Khaldun (1404) mengajukan obat untuk resesi berupa mengecilkan pajak dan meningkatkan pengeluaran pemerintah, pemerintah adalah pasar terbesar, ibu dari semua pasar, dalam hal besarnya pendapatan dan penerimaannya. Jika pasar pemerintah mengalami penurunan, wajar bila pasar yang lain pun akan ikut menurun, bahkan dalam agregat (keseluruhan) yang lebih besar." Laffer, penasihat ekonomi Presiden Ronald Reagan, yang menemukan teori Laffer's Curve, berterus terang bahwa ia mengambil ide Ibnu Khaldun. Selain itu, Abu Yusuf adalah ekonom pertama yang menulis secara khusus tentang kebijakan ekonomi dalam kitabnya, al-Kharaj, yang menjelaskan tanggung jawab ekonomi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya. Abu Yusuf sangat menentang adanya pajak atas tanah pertanian dan menyarankan diganti dengan zakat pertanian yang dikaitkan dengan jumlah hasil panennya. Abu Yusuf membuat rincian bagaimana membiayai pembangunan jembatan, bendungan, dan irigasi.<sup>83</sup>

Di zaman Rasulullah SAW., sisi penerimaan APBN terdiri atas *kharaj* (sejenis pajak tanah), zakat, kums (pajak 1/5), jizyah (sejenis pajak atas badan orang nonmuslim), dan penerimaan lain-lain (di antaranya kaffarah/denda). Di sisi pengeluaran, terdiri atas pengeluaran untuk kepentingan dakwah, pendidikan dan kebudayaan, iptek, hankam, kesejahteraan sosial, dan belanja pegawai. Penerimaan zakat dan kums dihitung secara proporsional, yaitu dalam persentase dan bukan ditentukan nilai nominalnya. Secara ekonomi makro, hal ini akan menciptakan built-in stability. Ia akan menstabilkan harga dan menekan inflasi ketika permintaan agregat (keseluruhan) lebih besar daripada penawaran agregat. Dalam keadaan stagnasi, misalnya permintaan agregat turun menjadi lebih kecil daripada penawaran agregat, ia akan mendorong ke arah stabilitas pendapatan dan total produksi.

Sistem zakat perniagaan tidak akan mempengaruhi harga dan jumlah penawaran karena zakat dihitung dari hasil usaha. Dalam istilah finansialnya disebut *tax on quasi rent*. Ini berbeda dengan sistem pajak pertambahan nilai

---

<sup>83</sup>Adiwarman A, Karim. *Ekonomi Islam Suatu Kajian Kontemporer* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), h. 25.

(PPN) yang populer sekarang; PPN dihitung atas harga barang sehingga harga bertambah mahal dan jumlah yang ditawarkan lebih sedikit atau dalam istilah ekonominya *up-ward shift on supply curve*.<sup>84</sup>

#### 4. Peran Negara (Pemerintah) dalam Perspektif Islam

Berbicara tentang peran Negara sama artinya dengan peran pemerintah mengingat pemerintah merupakan penyelenggara sebuah negara untuk mencapai suatu tujuan bersama. Tujuan bersama yang dimaksud adalah tujuan yang meningkatkan kesejahteraan, termasuk dalam bidang pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi adalah proses di mana pemerintah dan orang-orangnya mengelola sumber daya yang ada dan membentuk model kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta untuk menciptakan lapangan baru untuk bekerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi pada wilayah tersebut. Karena alasan itu, keterlibatan pemerintah dan masyarakat yang menggunakan sumber daya yang ada harus dapat memperkirakan sumber daya potensial yang diperlukan untuk membangun dan membentuk ekonomi daerah.<sup>85</sup>

Negara memainkan peran penting dalam mewujudkan keinginan masyarakat, yaitu meningkatkan standar hidup dan kualitas hidup. Dalam masalah ekonomi, negara harus menjamin dan memastikan bahwa semua warga negara memiliki peluang yang sama untuk menggunakan sumber daya ekonomi. Oleh karena itu negara harus mengatur dan mendistribusikan penggunaan sumber daya ekonomi secara adil dan merata. Dalam ekonomi ini menggaris bawahi konsep liberal yang menekankan perlunya kebebasan mutlak bagi masyarakat dalam berbagai kegiatan ekonomi tanpa campur tangan negara.<sup>86</sup>

Mengingat klaim sekolah sosialis bahwa kebebasan absolut yang diberikan kepada individu dapat menciptakan oposisi dan akan ada pihak yang kurang beruntung. Karena itu kaum sosialis berasumsi bahwa konsep mengatur dan

---

<sup>84</sup>Adiwarman A, Karim. *Ekonomi...*, h. 25.

<sup>85</sup>Abd. Ghafur dan Nurul Fadila, "Peran Pemerintah dalam Ekonomi Islam." *Iqtishodiyah*. Volume 6, Nomor 1, Januari 2010, h. 1-18.

<sup>86</sup>Abd. Ghafur dan Nurul Fadila, *ibid*, h. 2. Lihat juga: Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010).

mengendalikan kehidupan ekonomi sepenuhnya diatur oleh pemerintah. Pemerintah memainkan peran yang sangat dominan dalam perencanaan dan penggunaan faktor produksi, implementasi dan peraturan untuk distribusi barang ekonomi.<sup>87</sup>

Dalam ekonomi Islam, tindakan ekonomi diatur secara seimbang sehingga peran individu memperoleh kebebasan, tetapi dibatasi oleh batasan-batasan tertentu dan pemerintah menetapkan peraturan sesuai dengan kehendak rakyat. Adanya peraturan pemerintah mendorong harmonisasi kegiatan ekonomi. Dengan menerapkan ekonomi Islam, masyarakat dan pemerintah dapat bekerja sama untuk mengembangkan ekonomi yang adil dan makmur.<sup>88</sup>

Setiap warga negara memiliki hak dan peluang yang sama untuk diperlakukan secara adil oleh negara dan warga negaranya. Prinsip keadilan harus diwakili oleh negara vis-à-vis masyarakat, yang mencakup semua bidang kehidupan, dari agama, pendidikan, kesehatan, hukum, politik hingga ekonomi. Keadilan adalah salah satu aspek terpenting ekonomi yang didasarkan pada ekonomi Islam. Keadilan dapat mencapai keseimbangan dalam perekonomian dengan menutup celah antara pemilik modal dan mereka yang membutuhkan modal.<sup>89</sup>

Dalam kehidupan masyarakat tidak bisa dilepaskan dari tanggung jawab pemerintah yang berusaha melakukan penertiban dan mensejahterakan masyarakat. Tanggung jawab pemerintah dalam perspektif Islam memiliki fleksibilitas yang luas didasarkan pada premis bahwa Islam bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat umum, sehingga dalam perspektif Islam negara dapat mendefinisikan apapun fungsinya dalam mencapai sasaran tersebut.<sup>90</sup>

Menurut M. Nejatullah Siddiqi fungsi negara dalam perspektif Islam bisa diklasifikasikan pada tiga kategori, yaitu:

---

<sup>87</sup>Ani Sri Rahayu, *Pengantar...*, h. 15.

<sup>88</sup>Abd. Ghafur dan Nurul Fadila, "Peran...", h. 3

<sup>89</sup>*Ibid*, h. 3.

<sup>90</sup>Ismail Nawawi, *Ekonomi Islam, Perspektif Konsep Model, Paradigma: Teori dan Aspek Hukum* (Surabaya: Vira Jaya Multi Press, 2008), h. 283.

- 1) Tugas-tugas yang secara konstan ditugaskan oleh Syariah yang meliputi: pertahanan; hukum dan ketertiban; kebenaran; pemenuhan; dakwah; amar makruf nahi mungkar; administrasi sipil; dan pemenuhan kewajiban sosial;
- 2) Fungsi turunan berbasis syariah berdasarkan kondisi sosial dan ekonomi pada waktu tertentu, termasuk 6 fungsi, yaitu: (1) Konservasi; (2) Penyediaan fasilitas untuk kepentingan umum; (3) Penelitian; (4) Peningkatan modal dan pembangunan ekonomi; (5) Pemberian hibah untuk kegiatan pribadi tertentu; (6) Pengeluaran dimaksudkan untuk stabilitas politik;
- 3) Fungsi yang ditugaskan pada saat yang sama didasarkan pada proses konseling (Syara), yang mencakup semua kegiatan yang dipercayakan masyarakat kepada proses Syura. Inilah yang, menurut Siddiqi, terbuka dan bervariasi tergantung pada keadaan masing-masing negara.<sup>91</sup>

Menurut Islam, negara memiliki hak untuk melakukan intervensi dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh individu, baik untuk memantau kegiatan atau untuk mengatur atau melakukan berbagai jenis kegiatan ekonomi yang tidak dapat dilakukan oleh individu. Partisipasi negara dalam kegiatan ekonomi pada awal Islam sangat kurang karena kegiatan ekonomi masih sederhana karena kemiskinan lingkungan di mana Islam muncul. Selain itu, ini juga disebabkan oleh kontrol spiritual dan stabilitas mental umat Islam di masa awal yang membuat mereka secara langsung mematuhi perintah Syariah dan sangat berhati-hati untuk melindungi keselamatan mereka dari penipuan dan kesalahan. Semua ini mengurangi peluang negara untuk ikut campur dalam kegiatan ekonomi.<sup>92</sup>

Dalam sistem ekonomi apa pun, baik itu sistem ekonomi kapitalis atau sistem ekonomi sosial, pemerintah selalu memiliki peran penting. Peran pemerintah sangat luas dalam sistem ekonomi sosialis dan sangat terbatas dalam sistem ekonomi kapitalis murni karena sistem kapitalis yang dikembangkan oleh

---

<sup>91</sup>Ismail Nawawi, *Ekonomi Islam, Prespektif Teori Sistem dan Aspek Hukum* (Surabaya: CV. Putra Media Nusantara, 2009), 182.

<sup>92</sup>Muhammad 'Abid Al-Jabiri, *Agama Negara dan Penerapan Syariah*, (Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru, 2001), h. 20.

Adam Smith menyatakan teori bahwa pemerintah hanya memiliki tiga fungsi, yaitu:

- 1) Fungsi pemerintah untuk menjaga keamanan dalam negeri dan pertahanan;
- 2) Fungsi pemerintah untuk menyelenggarakan keadilan;
- 3) Fungsi pemerintah untuk menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh sektor swasta, seperti jalan, bendungan, dll.<sup>93</sup>

Dapat dipahami bahwa dengan kemajuan dan perkembangan di setiap negara tidak ada sebuah negara kapitalis tunggal di dunia yang mewujudkan sistem kapitalis murni. Di dunia modern, pemerintah harus memainkan peran yang lebih besar dalam mengatur manajemen ekonomi negara. Adam Smith sebagai perancang sistem kapitalis semata mengungkapkan ideologinya karena dia berasumsi bahwa ekonomi kapitalis dari setiap individu lebih tahu apa yang terbaik untuk dirinya sendiri, sehingga dia akan melakukan apa yang dianggap baik untuknya. Prinsip kebebasan ekonomi dalam praktik membahas kepentingan yang saling bertentangan, karena tidak ada koordinasi yang menciptakan harmoni dalam kepentingan masing-masing individu.

Dalam hal ini pemerintah memiliki peran mengatur, meningkatkan atau mengarahkan kegiatan sektor swasta. Dalam ekonomi modern, peran pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok utama. *Pertama*, Peran Alokasi, di mana peran alokasi oleh pemerintah sangat diperlukan terutama dalam hal pasokan barang yang tidak dipasok oleh sektor swasta seperti barang publik yang juga biasa disebut sebagai barang publik. Karena dalam sistem ekonomi suatu negara, tidak semua barang dipasok oleh sektor swasta dan dapat diperoleh melalui sistem pasar. Jadi dalam hal ini pemerintah harus dapat menyediakan barang publik ini. Jika pemerintah tidak dapat menyediakan barang publik ini melalui mekanisme pasar, ini disebut kegagalan pasar. Karena manfaat dari barang-barang ini mereka tidak dapat dinikmati dan dirasakan oleh masyarakat dan bahkan tidak dimiliki oleh Anda sendiri, dengan kata lain barang tidak memiliki sifat pengecualian seperti barang pribadi. Misalnya, udara bersih, jalan umum, jembatan dan sebagainya. Kegiatan mengalokasikan faktor-faktor produksi

---

<sup>93</sup>Abd. Ghafur dan Nurul Fadila, "Peran...", h. 5.

atau barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Jadi tujuan dari kegiatan ini adalah untuk secara efektif memenuhi kebutuhan pribadi atau individu serta kebutuhan masyarakat yang tidak dapat dipenuhi oleh mekanisme pasar seperti pendidikan, kegiatan pertahanan dan keamanan serta keadilan.<sup>94</sup>

*Kedua*, peran distribusi. Peran distribusi adalah peran pemerintah sebagai distribusi pendapatan modal. Tidak mudah bagi pemerintah untuk memainkan peran ini, karena distribusi ini terkait erat dengan masalah keadilan. Sementara masalah keadilan terlalu kompleks, karena keadilan adalah salah satu masalah yang dapat dipertimbangkan oleh berbagai persepsi, pertanyaan tentang keadilan juga tergantung pada visi keadilan masyarakat itu sendiri, karena keadilan adalah masalah yang relatif dan dinamis. Kegiatan untuk mencapai redistribusi pendapatan atau transfer pendapatan memberikan koreksi pada distribusi pendapatan yang ada di masyarakat. Pemerintah dapat mengubah distribusi pendapatan masyarakat secara langsung atau tidak langsung. Contoh langsung adalah perpajakan progresif, yang mengenakan pajak yang relatif lebih tinggi pada orang kaya dan relatif lebih sedikit pada orang miskin. Sedangkan contoh yang tidak langsung seperti kebijakan pengeluaran pemerintah misalnya, pembangunan tipe rumah sederhana dan sangat sederhana yang memiliki lebih banyak ransum rumah mewah, untuk kelompok pendapatan tertentu, subsidi untuk petani pupuk, dll.<sup>95</sup>

*Ketiga*, Peran stabilisasi. Peran stabilisasi adalah kegiatan yang menstabilkan ekonomi dengan menggabungkan kebijakan dan kebijakan moneter dengan kebijakan lain seperti kebijakan fiskal dan perdagangan untuk meningkatkan dan mengurangi permintaan agregat untuk mempertahankan pengangguran penuh dan juga menghindari inflasi. Peranan stabilisasi pemerintah dibutuhkan jika terjadi gangguan dalam menstabilkan perekonomian, seperti: terjadinya deflasi, inflasi, penurunan permintaan atau penawaran suatu barang,

---

<sup>94</sup>Abd. Ghafur dan Nurul Fadila, "Peran...", h. 6.

<sup>95</sup>*Ibid*, h. 7.

yang nantinya masalah-masalah tersebut akan mengakibatkan timbulnya masalah lain secara berturut-turut, seperti pengangguran, stagflasi dan lainlain.<sup>96</sup>

Sementara itu, Barton menyebutkan peran utama pemerintah secara garis besar diklasifikasikan ke dalam tiga peran: *pertama*, peran alokasi sumber daya, mencakup pertanyaan menentukan ukuran absolut dan relatif pemerintah dalam perekonomian (keseimbangan masyarakat dan pribadi) dan penyediaan barang publik dan layanan bantuan sosial bagi masyarakat. *Kedua*, peran regulator, termasuk hukum dan peraturan yang diperlukan untuk masyarakat, termasuk hukum yang mengatur dunia bisnis yang cukup untuk memfasilitasi kegiatan komersial dan hak milik pribadi. *Ketiga*, peran kebijakan jaminan sosial, yang mendorong pemerataan sosial di negara seperti perpajakan, jaminan sosial (pembayaran transfer) dan penyediaan sejumlah barang publik yang bercampur dengan masyarakat. *Keempat*, peran mengelola ekonomi makro, memfasilitasi stabilitas umum dan kemakmuran ekonomi negara melalui kebijakan yang bertujuan mendorong pertumbuhan ekonomi yang stabil, lapangan kerja penuh, inflasi rendah dan stabilitas di negara-negara pembayaran.<sup>97</sup>

Sedangkan peran pemerintah dalam perekonomian adalah:

- 1) Mengawasi faktor-faktor utama yang menggerakkan perekonomian  
Pemerintah harus memantau pergerakan ekonomi, seperti pemantauan dan larangan praktik-praktik yang tidak patut, baik dalam sistem pembelian dan penjualan, dan dalam produksi, konsumsi, dan sirkulasi. Cek harus dilakukan oleh tim independen (*ahl al hisbah*). Tim ini mengawasi badan-badan, pabrik, dan kepemilikan lainnya agar tidak mendapatkan manfaat yang tak tersentuh masyarakat dengan menggunakan kepolosan dan ketidaktahuan mereka untuk memuaskan nafsu keserakahan yang lahir dari semangat nol moralitas;
- 2) Menghentikan muamalah yang diharapkan Yang dimaksud dengan muamalah kategori haram adalah berbagai bentuk dari muamalah yang dilarang karena mereka bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam, yang

---

<sup>96</sup>Abd. Ghafur dan Nurul Fadila, "Peran...", h. 7.

<sup>97</sup>*Ibid*, h. 8.

didasarkan pada moralitas dan mempertahankan manfaat publik seperti riba, penimbunan dan monopoli. Islam sangat peduli dengan ekonomi rakyat, jadi Islam adalah jaminan untuk melindungi harta benda setiap orang, sehingga tidak digunakan secara sembarangan atau secara resmi. Islam benar-benar melarang penggunaan properti secara kejam dalam perekonomian negara. Sejauh menyangkut tempat pembuangan akhir, negara berkewajiban untuk memeranginya dengan keras dan kejam, meskipun diperoleh dengan secara paksa memindahkan barang-barang yang disimpannya, kemudian menjual kepada orang-orang yang membutuhkan dengan harga yang wajar dan wajar serta keuntungan yang wajar;

- 3) Tetapkan harga jika perlu Ahli Fiqh tidak setuju dalam hal penetapan harga, tidak sah atau sah. Ada beberapa yang menguduskan mengapa ada sejumlah teks yang melarang penetapan harga. Di antara ini adalah kisah Anas dari Rasul SAW: sesuatu di mana ada krisis pada zaman Nabi, sehingga para sahabat memintanya untuk menetapkan harga barang: “seandainya Anda ingin menetapkan harga barang”? dia menjawab: sebenarnya Allah SWT yang maha kuasa, mencakup segala, jujur dan beruntung. Tentunya tidak ada penghargaan jika Tuhan ditakdirkan, jadi tidak ada yang meminta saya untuk melakukan kejahatan yang saya lakukan kepada seseorang yang menentang darah dan kekayaan. Dasar hukum dan bidang-bidang yang dapat dan tidak dapat diintervensi oleh negara.<sup>98</sup>

Peran pemerintah dalam pembangunan ekonomi suatu negara tidak dibahas dalam teori atau perkiraan pemikiran ekonomi. Pemerintah memainkan peran penting dalam pertumbuhan ekonomi melalui berbagai langkah yang terkait dengan sektor publik.<sup>99</sup> Pertumbuhan ekonomi didorong, misalnya, oleh langkah-langkah pemerintah yang bertujuan menarik investor, mempromosikan

---

<sup>98</sup>Abd. Ghafur dan Nurul Fadila, “Peran...”, h. 8-9. Lihat juga Ilfi Nurd Diana, *Hadis-Hadis Ekonomi*, (Malang: UIN Malang Pres, 2008), h. 53.

<sup>99</sup>James Post, et.al., *Business and Society-Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*. (New York: McGraw-Hill Inc, 1996), p. 209-10.

pengembangan teknologi atau memproduksi/melatih tenaga kerja yang dibutuhkan di pasar tenaga kerja. Sekalipun kemudian muncul pandangan yang tampaknya memunculkan dua kutub pandangan yang menguraikan kebutuhan dan peran pemerintah, perbedaan antara kedua pandangan itu sebenarnya hanya ukuran atau tingkat peran pemerintah. Adam Smith, yang sering dianggap sebagai pendiri (pendiri) ekonomi modern dan pendukung penting.<sup>100</sup> Mekanisme pasar penuh (*Jaissez faire*) juga pada dasarnya memberikan peran pemerintah dalam perekonomian, tetapi hanya bagian yang sangat terbatas.<sup>101</sup>

Penyediaan barang publik dan upaya untuk mempromosikan konsumsi barang bermanfaat (barang pantas) adalah pembenaran ekonomi untuk mengklasifikasikan partisipasi negara dalam perekonomian.<sup>102</sup> Awalnya, ekonom pembangunan hanya mengakui peran pemerintah sebagai menyediakan modal sosial atau infrastruktur untuk memfasilitasi pembangunan ekonomi.<sup>103</sup>

Pertimbangan berikutnya, bagaimanapun, memunculkan pemikiran yang menekankan perlunya bagi pemerintah untuk melakukan intervensi yang lebih ekonomis untuk menyelesaikan masalah-masalah tertentu, dan tidak hanya sekedar menyediakan infrastruktur perekonomian. Dengan demikian, yang membedakan pemikiran para ekonom tersebut adalah se-jauh mana peran pemerintah dalam mempengaruhi perekonomian, dan bukan perlu atau tidaknya pemerintah tersebut. Tentang besar-kecilnya intervensi pemerintah dalam perekonomian ini, para ekonom dalam periode tertentu juga melahirkan anis pemikiran yang berbeda. Pada tahun 1950-an, para ekonom dengan argumentasi yang meyakinkan berpendapat bahwa perencanaan dan intervensi pemerintah dalam perekonomian merupakan suatu keharusan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Tetapi pada tahun 1970-an dan 1980-an, para pakar pembangunan

---

<sup>100</sup>Wei Li, "The Impact of Economic Reform on the Performance of Chinese State Enterprises 1980-1989." *Political Economics*. Volume 105, Num. 5, 1999, p. 53.

<sup>101</sup>Josep E, Stiglitz, *Economics of the Public Sector* (New York-London, WW Northon & Company, 1986), p. 8

<sup>102</sup>Sherwin Rosen and Bruce A. Weinberg, *Incentives, Efficiency, and Government Provision of Public Services* *World Bank Conference Development Economics 1997* (Washington DC, The World Bank, 1998), p. 139-66.

<sup>103</sup>Anne Krueger, "Government Failures in Development." *Journal of Economic Perspectives*. Volume 4, Num. 3, 1990, p. 9.

paling tidak di negara Barat dan lembaga-lembaga bantuan internasional” menyerukan lebih banyak pada pengurangan pemerintah, dan mendorong aktivitas ekonom! pada swasta atau pasar.<sup>104</sup>

Di samping adanya kebutuhan akan penyediaan infrastruktur, ada beberapa alasan lain yang menyebabkan perlunya pemerintah melakukan intervensi dalam perekonomian. Menurut Meier argumen tersebut adalah, *pertama*, adanya kegagalan pasar atau marketfailure, termasuk adanya eksternalitas ekonomis, skala produksi yang menaik, penyediaan barang publik dan informasi yang tidak sempurna. *Kedua*, perhatian untuk menghilangkan kemiskinan dan meningkatkan distribusi pendapatan. *Ketiga*, adanya tuntutan atau hak untuk pemenuhan fasilitas pokok seperti pendidikan, kesehatan, dan perumahan. *Keempat*, penyediaan dana-dana untuk masyarakat tertentu yang menjadi tanggung jawab pemerintah, seperti pensiun, beasiswa, dan sebagainya, *Kelima*, melindungi hak-hak generasi mendatang, termasuk yang berkaitan dengan masalah lingkungan.<sup>105</sup> Di negara-negara sedang berkembang pemerintah memiliki tradisi yang panjang dalam mengontrol atau campur tangan dalam perekonomian, bahkan sampai pada tingkat manajemen mikro. Intervensi ini termasuk dalam penetapan harga, pengontrolan kredit, pemasaran, dan restriksi-restriksi pada investasi asing dan keuntungannya.

Dalam politik ekonomi Islam, negara bertugas dan bertanggung jawab untuk menegakkan keadilan dalam ekonomi, mencegah terjadinya setiap kezhaliman serta menindak para pelanggar hukum di bidang ekonomi. Usaha mewujudkan itu, dapat dilakukan dengan kekuatan aparat pemerintah (tangan besi), apabila kondisi membutuhkannya sebagaimana yang dijabarkan di atas berdasarkan ayat Alquran Al-Hadid ayat 25.

Dalam pembahasannya, mengenai peran negara dalam ekonomi, Muhammad Al Mubarak, dalam buku *Nizam al-Islam*, menyatakan bahwa negara

---

<sup>104</sup>Dwight H. Perkins, “Economic System Reform in Developing Countries” in Perkins and Michael Roemer, *Reforming Economic System in Developing Countries* (Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development, 1991), p. 28.

<sup>105</sup>Meier M. Gerald, *Leading Issues in Economic Development..* Six Edition (New York, Oxford University Press, 1995), p. 548.

merupakan salah satu dari tiga sokoguru sistem ekonomi Islam bersama-sama dengan iman (moral) dan prinsip-prinsip organisasi ekonomi.

Fungsi negara adalah untuk menegakkan keadilan ekonomi, pasar dan menjamin terpenuhinya kebutuhan dengan mengatur fasilitas-fasilitas umum dan sistem jaminan sosial. Aswaf Ali, dalam disertasi doktornya, *Political Economy of the Islamic State*, menyimpulkan bahwa filsafat kemasyarakatan Islam menggambarkan suatu masyarakat ekonomi yang didasarkan pada peranan negara yang luas di dalam bidang perekonomian, perdagangan dan keuangan.

Sementara itu, Dr. Fazlur Rahman mengatakan bahwa dalam kepentingan dasar dari keadilan sosial ekonomi, negara harus mencampuri pribadi warga negara, sejauh keadilan sosial ekonomi menuntutnya.

Prof. Dr. M. Umer Chapra, juga berpandangan bahwa peranan ekonomi yang aktif oleh negara merupakan segi yang tidak bisa dipisahkan dari sistem ekonomi Islam. Selanjutnya Chapra menyatakan bahwa penyediaan modal untuk kepentingan sosial serta penataan jaminan sosial merupakan kewajiban penting negara. Negara juga bertanggung jawab untuk menciptakan kemantapan (stabilitas) nilai mata uang, selain usaha penghapusan kemiskinan dan penciptaan kondisi yang sehat untuk pemberian kesempatan kerja yang penuh (full employment) serta pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Selanjutnya ia menekankan bahwa tata cara untuk mencapai semua itu ialah lewat pendidikan, bukan paksaan. Menurut Muhammad Nejatullah Ash-Shiddiqi, tak seorangpun membantah bahwa selama bisa diatasi dengan pendidikan, maka paksaan hendaklah dihindarkan. Tapi kita tak boleh ragu-ragu, bahwa tujuan Islam harus dapat dicapai. Karena itu, paksaan dibolehkan, bila usaha lewat pendidikan mengalami kegagalan.

Di antara tindakan paksaan yang dibolehkan, guna melindungi masyarakat umum adalah pembatasan-pembatasan kebebasan pribadi dalam bertindak, seperti pengaturan kegiatan bisnis, penentuan harga barang-barang tertentu, perpajakan, pajak progressif, nasionalisasi, pembatasan pemilikan, penetapan denda-denda keuangan. Demikian pula isi Undang-undang yang berkaitan dengan monopoli, hak-hak konsumen, hak cipta, dsb.

Untuk pelaksanaan tujuan ini, menjadi kewajiban negara untuk menyediakan sumber-sumber daya, khususnya sumber-sumber yang langka, atau intervensi pasar ketika kekuatan pasar berjalan tak terkendali.

Jaminan sosial menjadi rukun ekonomi Islam. Tanggung jawab langsung negara tentang jaminan sosial, didasarkan atas hak umum seluruh rakyat terhadap sumber-sumber alam. Oleh karena adanya warga negara yang tak mampu bekerja, atau cacat atau tua renta, mereka juga mempunyai hak yang sama terhadap sumber-sumber alam tersebut. Sistem jaminan sosial ini diatur di zaman Nabi SAW dan berfungsi secara efektif pada periode Islam pertama dan pada periode sesudahnya.

Para ulama fiqh secara rinci membahas kebutuhan-kebutuhan dasar yang harus dipenuhi seluruh warga negara. Alqur'an dan Sunnah telah berulang kali menekankan pemberian makanan kepada mereka yang sedang kelaparan. Demikian pula pemenuhan kebutuhan gizi bagi setiap orang, harus diperhatikan untuk meringankan penderitaan kaum miskin. Kebutuhan dasar lainnya yang menempati prioritas tinggi adalah pakaian dan perumahan.

Selain makanan, pakaian dan perumahan yang diperlukan untuk mempertahankan kelangsungan hidup, masih terdapat kebutuhan lain yang harus diperhatikan negara, seperti kebutuhan memelihara agama (ad-din), akal, dan keturunan. Kebutuhan memelihara akal diwujudkan melalui pembangunan pendidikan dan sarana pendidikan, Kebutuhan memelihara jiwa diwujudkan dengan pendirian rumah sakit dan pelayanan kesehatan yang memadai bagi rakyat, termasuk alokasi dana untuk keamanan, kepolisian, militer dan aparat terkait. Kebutuhan keturunan diwujudkan dengan dorongan nikah dan larangan zina.

Untuk mewujudkan berbagai kebutuhan dasar manusia, negara membuat regulasi di bidang pidana, perdata, keuangan dan sebagainya dalam bentuk perundang-undangan dan peraturan. Menurut Baqir al-Sadr, selain melaksanakan perundangan yang relevan, negara berkewajiban memberikan jaminan sosial, menjamin pemenuhan kebutuhan bagi setiap warga negara.

Baqir Al-Sadr menunjukkan bahwa pembentukan perbendaharaan negara merupakan sarana untuk menunaikan tanggung jawab ini. Berkaitan dengan distribusi pendapatan ia menekankan bahwa hal itu tidak berkaitan dengan keharusan kesamaan pendapatan, tapi standar hidup tertentu, yakni teratasnya kemiskinan absolute. Kemiskinan absolute inilah yang bisa diberantas. Sedangkan kemiskinan relatif tak mungkin diwujudkan, sekalipun dalam ekonomi sosialisme. Jadi menurutnya, dalam Islam dimungkinkan ada perbedaan-perbedaan yang tidak menyolok antara satu individu dengan individu lain.

Menurut Imam Nawawi, adalah kewajiban negara untuk memberi makan mereka yang lapar dan memberi pakaian kepada mereka yang tidak punya cukup pakaian. Ibnu Khaldun juga menegaskan biaya yang harus ditanggung negara untuk menjamin kehidupan masyarakat miskin, penuhilah kebutuhan orang miskin, anak yatim dan para janda. Berilah upah kepada orang buta, orang yang mengajarkan Al-Quran atau yang menghafalnya. Dan selama tidak memberatkan kas negara didirikan rumah sakit di tengah masyarakat muslim disertai dengan orang-orang yang sabar merawatnya dan dokter-dokter yang mengobatinya.

Selain tanggung jawab memenuhi kebutuhan pokok, negara punya fungsi penting untuk membuat perundang-undangan baru yang mengatur dan memberikan bimbingan dalam kehidupan ekonomi.

### **C. Kajian Terdahulu**

Dalam perspektif kontemporer, berbagai kajian tentang zakat kelihatannya sulit untuk menghindar dari isu-isu mengenai pajak. Walaupun pajak dan zakat bukan merupakan isu baru karena keduanya telah ditemukan pada perilaku ekonomi manusia dalam tahapan sejarah klasik, tapi “benturan” di antara keduanya baru muncul dalam kajian ekonomi modern. Kebanyakan literatur tentang zakat dan pajak yang berhasil penulis temukan menekankan perbedaan yang sangat tegas di antara keduanya; bahkan dari kebanyakan literatur tersebut mengisaratkan satu-satunya kewajiban terhadap harta di dalam Islam adalah zakat.

Akan tetapi, pandangan Yusuf Qardhawi, salah seorang ulama kontemporer yang berusaha melihat pajak sebagai sebuah keniscayaan dalam

perekonomian modern, patut dipertimbangkan sebagai kajian literatur di tingkat dunia. Selain menulis Disertasi tentang zakat dengan judul “*Al Zakat wa Atsratuhu fi Halli Masyikilil Ihtimayyah*,” di Universitas Al Azhar, ia juga menulis buku *Fiqh Al Zakah* pada tahun 1973. Buku yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia untuk pertama kalinya oleh Didin Hafidhuddin dan Hasanuddin pada tahun 1986 dengan judul “*Hukum Zakat*” itu menjadi rujukan paling populer bagi kalangan akademisi dalam melakukan kajian mengenai zakat dan pajak. Dalam buku setebal lebih dari seribu halaman yang ditulis Yusuf Qardhawi tersebut, satu dari sembilan bab pembahasannya dikhususkan untuk mengupas problematika zakat dan pajak.

Meskipun Yusuf Qardhawi tidak secara otomatis menganggap zakat sebagai pajak dengan menegaskan perbedaan mendasar di antara keduanya, ia tetap menganggap pajak sebagai kewajiban umat Islam. Dengan memenuhi syarat khusus, zakat bahkan mengandung pengertian pajak, Yusuf Qardhawi menyebutnya dengan istilah “zakat adalah ibadat dan pajak sekaligus.” Melalui buku *Fiqh Al Zakah* yang ditulisnya, Yusuf Qardhawi menegaskan kesadaran para ulama tentang pengertian zakat yang mencakup dua makna, yaitu makna zakat dan makna pajak; meskipun makna pajak tidak diungkapkan karena merupakan pengertian masa kini.<sup>106</sup>

Argumentasi yang dibangun Yusuf Qardhawi di atas menegaskan bahwa zakat dan pajak dalam ukuran tertentu memiliki kesamaan yang dapat diintegrasikan. Untuk membangun argumentasinya tentang pandangan ini, Yusuf Qardhawi mengutip kitab *Ar Raudh an Nadhir* yang menurutnya memiliki ungkapan paling jelas tentang zakat yang mengandung pengertian pajak. Dalam bahasa yang lebih tegas, dapat dipahami bahwa Yusuf Qardhawi ingin menekankan bahwa zakat bisa dianggap sebagai pengganti pajak jika memenuhi syarat tertentu sebagaimana yang dituangkannya di dalam buku *Fiqh Al Zakah*.

Setelah Yusuf Qardhawi, ada banyak kajian akademis yang muncul tentang zakat dan pajak. Fuadah Johari, *et.al* (2014) melakukan kajian literatur dengan judul: “*A Review on Literatures of Zakat Between 2003-2013*” yang

---

<sup>106</sup>Yusuf Qardhawi, *Fiqh Az Zakah*, jild II, cet. IV (Beirut: Mu’asasah Ar Risalah, 2004).

dimuat pada Jurnal *Library Philosophy and Practice* University of Nebraska, Lincoln; kajian tersebut cukup membantu untuk melakukan pelacakan sejumlah kajian terbaru yang telah dilakukan oleh para peneliti terdahulu sepanjang sepuluh tahun, terhitung sejak tahun 2003-2013. Meskipun kajian tersebut tidak spesifik mengangkat tema zakat yang dihubungkan langsung dengan isu-su pajak, paling tidak kajian tersebut dapat dimanfaatkan guna memahami perkembangan riset paling baru tentang tema-tema zakat. Hal menarik yang patut ditegaskan dari kajian tersebut, terminologi “zakat” diperkenalkan oleh para penulisnya dengan istilah “*certain tax*” (pajak tertentu) yang kemudian disebut sebagai zakat.

Berpijak pada metode analisis deskriptif terhadap sejumlah literatur yang mengangkat isu-isu tentang zakat dalam sepuluh tahun terakhir (2003-2013), Johari, *et.al* menemukan 108 artikel dalam berbagai jenis dengan menggunakan pelacakan Google Scholar; jenis-jenis artikel tersebut meliputi tulisan individu, hasil seminar, dan tulisan dalam berbagai jurnal. Tidak kurang dari 5 artikel tentang zakat dipublikasikan setiap tahunnya, tahun 2012 adalah tahun puncak di mana telah ditemukan sebanyak 17 artikel tentang zakat yang telah dipublikasikan; pada tahun 2013 menurun mejadi 16 artikel.<sup>107</sup>

Kajian yang dilakukan Johari, *et.al* sebagaimana dipaparkan di atas memperlihatkan betapa isu-isu tentang zakat, baik yang bersinggungan langsung dengan isu-isu pajak maupun tidak, menjadi perhatian kalangan akademis dalam sepuluh tahun terakhir. Hal menarik dari kajian tersebut adalah posisi Indonesia yang menempati peringkat kedua setelah Malaysia, dengan 19 artikel studi wilayah dan 16 artikel publikasi pada wilayah yang sama. Kendati demikian, United Kingdom merupakan negara yang memegang peringkat publikasi paling tinggi sepanjang sepuluh tahun tersebut.

Sementara itu, kajian akademis tentang zakat dan pajak di Indonesia sebenarnya sudah dimulai pada penghujung 1960-an seiring dengan munculnya wacana institusionalisasi zakat oleh pemerintah. Seperti telah ditegaskan pada bagian terdahulu, pada tahun 1950 saja Menteri Keuangan M. Jusuf Wibisono

---

<sup>107</sup>Fuadah Johari, et.al., “A Review on Literatures of Zakat Between 2003-2013. *Library Philosophy and Practice* (e-journal. Paper 1174, 2014.

telah menulis makalah dalam majalah Hikmah Jakarta yang menggagas zakat sebagai salah satu komponen sistem perekonomian Indonesia. Sungguhpun sulit melacak karya-karya akademis yang muncul sebelum era 1990-an, dapat dibayangkan bahwa isu mengenai zakat dan pajak mulai menjadi perhatian kalangan akademisi pada masa itu.

Pada penghujung 1980-an, MUI cukup aktif melakukan sosialisasi zakat dan pajak melalui banyak kegiatan. Dua di antara banyak kegiatan yang pernah dilakukan oleh MUI dan dipandang memiliki bobot yang cukup baik adalah kegiatan Seminar Hukum Islam dan Perpajakan yang diselenggarakan oleh IAIN Jambi bekerjasama dengan Dirjen Pajak pada tanggal 25-26 Nopember 1988; dan Seminar Nasional tentang Zakat dan Pajak pada tanggal 2-4 Maret 1990 di Jakarta. Kedua kegiatan tersebut berhasil melahirkan sebuah buku kumpulan artikel dengan judul Zakat dan Pajak yang diterbitkan oleh Bina Rena Pariwira pada tahun 1991.

Didin Hafidhuddin yang pernah menjabat sebagai Ketua BAZNAS dua periode (2005-2015) menulis Disertasi tentang zakat untuk meraih gelar Doktor di IAIN Syarif Hidayatullah pada tahun 2001. Disertasi yang dipertanggung jawabkannya pada tanggal 7 Juli 2001 tersebut kemudian diterbitkan sebagai karya populer dengan judul "*Zakat dalam Perekonomian Modern.*" Salah satu dari beberapa objek analisis yang dibangun Didin Hafidhuddin melalui Disertasinya adalah persoalan pajak. Dalam hal menganalisis persoalan pajak yang dihubungkan dengan persoalan zakat, Didin juga banyak mengutip pandangan Yusuf Qadrhawi.

Sepertihalnya Yusuf Qardhawi, Didin juga memandang pajak sebagai sebuah kewajiban yang harus ditunaikan oleh umat Islam, walaupun keduanya sangat berbeda dan tidak dapat saling menggantikan satu sama lain. Dengan mengutip sejumlah dalil, Didin menegaskan pentingnya membayar zakat yang ditetapkan oleh Pemerintah. Salah satu argumentasi yang dibangun Didin adalah tafsir Imam al Qurthubi terhadap kata "*Al Māl ala Hubbihī*" (harta yang dicintai) dalam Surat Al Baqarah ayat 177 sebagai harta yang wajib dikeluarkan di luar

zakat. Selain itu, Didin juga menggunakan sejumlah dalil tentang kewajiban umat Islam untuk patuh dan taat kepada para pemimpin.

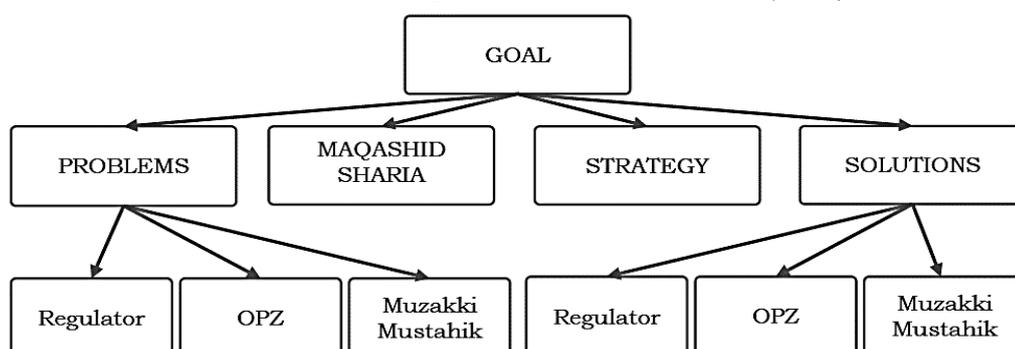
Selain kajian yang dilakukan Didin Hafidhuddin, cukup banyak kajian tentang zakat dan pajak yang dilakukan sejumlah akademisi dan diterbitkan ke dalam berbagai jurnal. Beberapa di antaranya adalah: Safarni Husain (2010), dengan judul: “*Zakat Penghasilan sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak,*” dipublikasikan pada Jurnal Risalah, Vol. 6, No. 1, Juni 2010; Endang Rumaningsih (2010), dengan judul “*Prospek Integrasi Zakat dengan Pajak,*” dipublikasikan pada Jurnal Economica No. II, Vol. II, November 2010; Nasruddin dan Dewani Romli (2011), berjudul: “*Diskursus Implementasi Zakat dan Pajak,*” dipublikasikan pada Jurnal Al Adalah, Vol. X, No. 1, Januari 2011; Ashar (2013), dengan judul: “*Pajak dan Zakat: Suatu Kajian Komparatif,*” dipublikasikan pada Jurnal Fenomena, Vol. V, No. 2, Tahun 2013; dan, Yuli Afriyandi (2014), dengan judul: “*Sinergitas Pajak dan Zakat dalam Keuangan Publik Islam: Analisis Historis dan Kondisi Kekinian,*” dipublikasikan pada Jurnal Rasail, Vol. 1, No. 2, Tahun 2014.

Berbagai kajian yang disebutkan di atas, meskipun memberikan peluang yang besar dalam pengintegrasian zakat dan pajak, seluruhnya masih berkatut pada upaya melihat persamaan dan perbedaan saja; hal yang dalam pandangan penulis justru semakin mempertebal dikotomi antara keduanya. Selain itu, kajian-kajian yang dilakukan di atas juga masih terfokus pada upaya pengelolaan zakat yang lebih profesional dan akuntabel; dengan kata lain kajian-kajian yang pernah dilakukan sebelumnya hanya terarah pada mekanisme pelebagaan pengelola zakat.

Yusuf Wibisono (2015) menulis sebuah karya populer dengan judul: “*Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.*” Meskipun karya Wibisono ini tidak berbasis riset, buku tersebut dianggap sebagai karya pertama yang berusaha melihat persoalan zakat dan pajak dalam aspek ekonomi dan manajemen. Sayangnya, karya yang ditulis Wisbosno ini tidak memberikan porsi yang seimbang dalam aspek fikih, tapi manajemen

alternatif yang ditawarkannya dalam pengelolaan zakat di Indonesia patut dipertimbangkan untuk pengembangan pada masa mendatang.

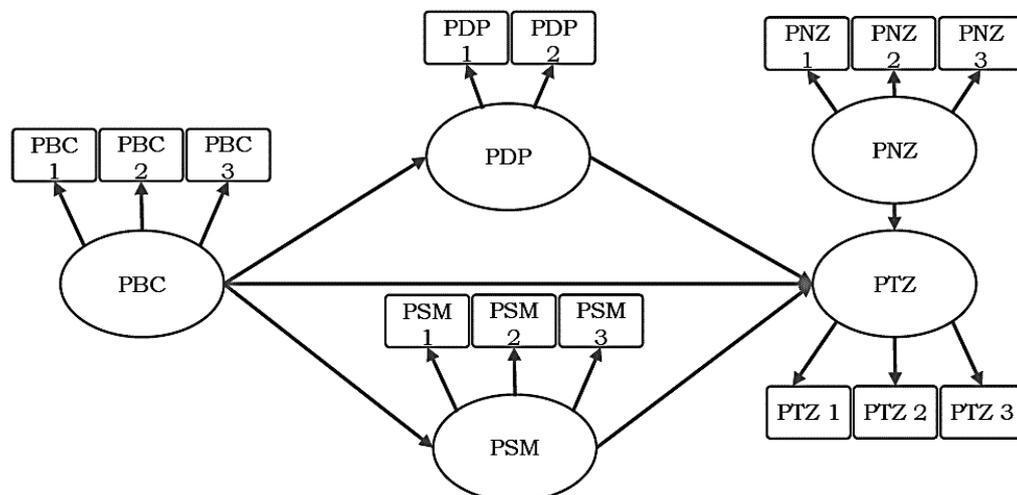
Penelitian yang digarap Ascarya dan Diana Yumanita (2018) dengan judul “*Analisis Rendahnya Pengumpulan Zakat di Indonesia dan Alternatif Solusinya*” menyandarkan kajiannya pada beberapa penelitian terdahulu untuk menyusun studinya. Antara lain, penelitian yang dilakukan Huda, dkk. (2014) yang mengajukan tiga perspektif tentang rendahnya penghimpunan dana zakat.<sup>108</sup> *Pertama*, aspek regulasi, di mana para pakar maupun praktisi memiliki pandangan yang sama tentang undang-undang zakat belum menjadi *mandatory system* sehingga kesadaran dan kepatuhan muzaki dalam membayar zakat masih lemah. Kondisi itu seiring dengan rendahnya koordinasi antara regulator zakat (Kemenag-Baznas) dan OPZ yang masing-masing tidak memberikan peran yang optimal. *Kedua*, aspek Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ) kualifikasi SDM-Amil LAZ dan sinergi antar-*stakeholders* zakat. *Ketiga*, aspek masyarakat (mustahik/muzaki), masih rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai zakat dan fikih zakat khususnya muzaki, muzaki berperilaku karikatif (menyalurkan zakat secara langsung kepada *ashnaf*). Kerangka pikir penelitian yang dilakukan Huda dkk ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4 Kerangka pikir penelitian Huda, dkk.

<sup>108</sup>Nurul Huda, et.al, “Solutions to Indonesian Zakah Problems Analytic Hierarchy Process Approach” *Journal of Islamic Economics, Banking and Finance*, Vol.10(3), 2014, pp. 123-139.

Kepercayaan muzaki terhadap institusi zakat memiliki pengaruh terhadap keberhasilan penghimpunan zakat. Persoalan tentang muzaki yang berperilaku karikatif merupakan manifestasi dari rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap Lembaga Amil Zakat (LAZ). Faktor-faktor yang memengaruhi kecenderungan muzaki memercayai LAZ diteliti oleh Mustafa, *et. al.* (2013). Penelitian ini menunjukkan bahwa persepsi *board capital* (kompeten, efektivitas, dan jujur) (PBC) memiliki hubungan positif dengan persepsi kepercayaan muzaki (PTZ), serta adanya hubungan signifikan yang positif antara pelaporan keuangan lembaga zakat (pengungkapan dan akuntabilitas) (PDP) dan kepercayaan muzaki (PTZ). Selain itu, ditemukan hubungan signifikan yang positif antara persepsi *board capital* (PBC) dan persepsi kualitas manajemen *stakeholder* (PSM). Muzaki memberikan perhatian khusus terhadap *board capital*, pengungkapan-pelaporan, dan manajemen *stakeholder* yang efektif.<sup>109</sup> Kerangka pikir dari penelitian ini digambarkan Ascarya dan Diana Yumanita sebagai berikut:

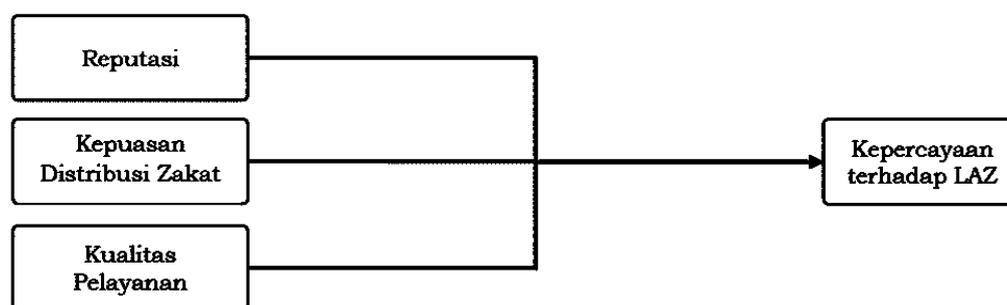


Gambar 5 Kerangka pikir penelitian Mustafa, dkk (2013).

Penelitian mengenai determinan kepercayaan *stakeholder* juga diteliti oleh Zainal, *et. al.* (2016). Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor reputasi,

<sup>109</sup>Murtala Oladimeji Abioye Mustafa, et.al. "Antecedents of Zakat Payer's Trust in an Emerging Zakat Sector: an Exploratory Study." *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, Vol. 04(1), 2013, pp. 4-26.

kepuasan distribusi zakat, dan kualitas pelayanan memengaruhi tingkat kepercayaan *stakeholder* terhadap Lembaga Amil Zakat (LAZ). Makin tinggi tingkat kepercayaan *stakeholder* terhadap LAZ, diharapkan makin baik kepatuhan membayar zakatnya.<sup>110</sup> Penelitian ini digambarkan dengan kerangka pikir sebagai berikut:

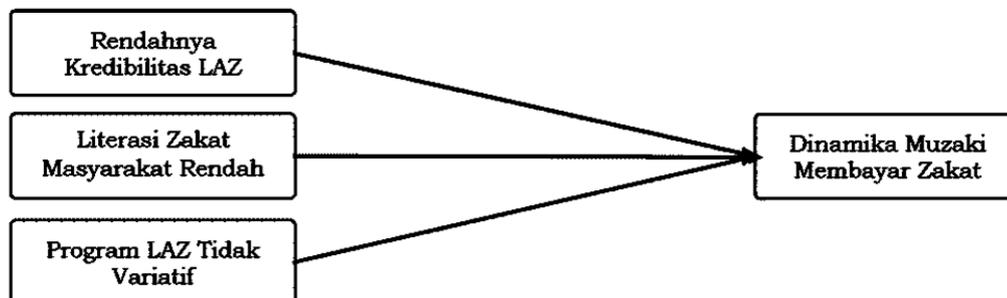


Gambar 6 Kerangka pikir penelitian Zainal, dkk.

Kashif, *et. al* (2018) meneliti tentang Dinamika Pengalaman Donasi Zakat Diantara Muslim: Sebuah Pertanyaan Fenomenologi. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan NVIVO. Hasil penelitian mengidentifikasi bahwa pemberian zakat memiliki lima hubungan inti, yaitu kebangkitan ekonomi, kesejahteraan sosial, kepuasan intrinsik, kewajiban agama, dan perlindungan diri. Responden menyatakan bahwa ada beberapa alasan muzaki tidak membayar zakat melalui lembaga-lembaga amal (baca: LAZ), antara lain kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap LAZ dan terbatasnya produk (program) yang ditunjukkan oleh LAZ. Selain itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa 90 persen muzaki membayar zakat secara karitatif (secara langsung kepada mustahik). Hal ini menggambarkan bahwa literasi masyarakat mengenai

<sup>110</sup>Zainal, et.al., “Reputation, Satisfaction of Zakat Distribution, and Service Quality as Determinant of Stakeholder Trust in Zakat Institutions”. *International Journal of Economics and Financial Issues*, Vol. 06 (S7), h. 72-76, 2016.

zakat masih rendah.<sup>111</sup> Penelitian di atas, digambarkan dengan kerangka pikir sebagai berikut:

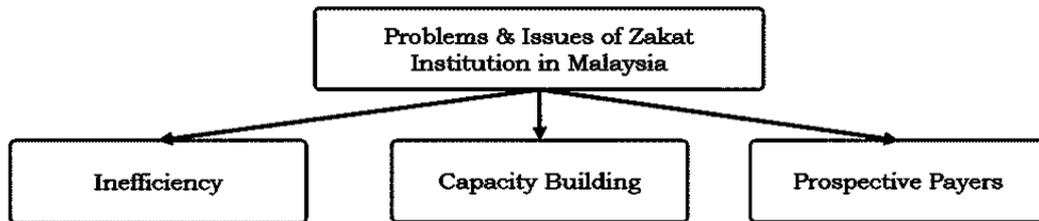


Gambar 7 Kerangka pikir penelitian Kashif, dkk

Rahman, *et. al.* (2012) meneliti tentang lembaga zakat di Malaysia: masalah dan isu. Penelitian ini berupa penelitian konseptual. Hasil penelitian menunjukkan ada tiga masalah dan isu lembaga zakat di Malaysia, yaitu masalah inefisiensi, membangun kapasitas, dan prospektif muzaki. Inefisiensi lembaga zakat Malaysia dipengaruhi oleh birokrasi dan manajemen sistem yang masih perlu diperbaiki. Masalah prospektif muzaki dipengaruhi oleh belum terserapnya muzaki dengan baik; pada tahun 2010 muzaki yang sudah membayar zakat sebanyak 160.000 dari 2.000.000 orang sehingga perlu sosialisasi zakat secara masif. Sementara itu, dari aspek kapasitas, lembaga zakat Malaysia perlu mengganti cara bantuan keuangan kepada para mustahik yang tidak hanya berupa bantuan langsung (konsumtif) berupa sejumlah uang tunai, tetapi memberikan beasiswa pendidikan kepada keluarga mustahik dan pelatihan untuk meningkatkan keterampilan.<sup>112</sup> Penelitian tersebut digambarkan dengan kerangka pikir sebagai berikut:

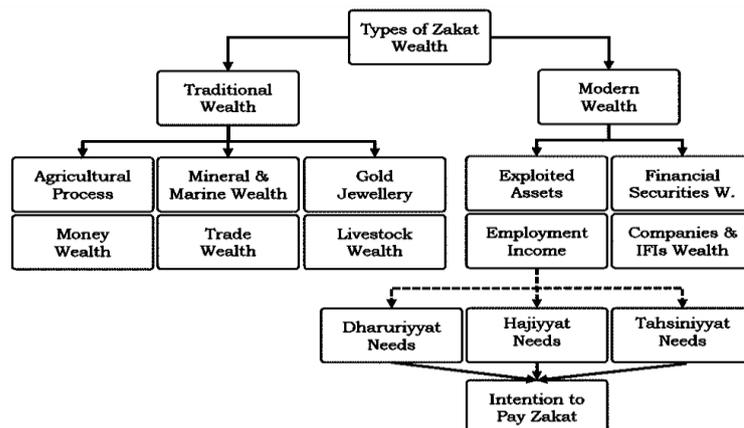
<sup>111</sup>Muhammad Kashif, *et.al.*, “The Dynamics of Zakat Donation Experience Among Muslims: A Phenomenological Inquiry”. *Journal of Islamic Accounting and Business Research* Vol. 9(1), p. 45-58, 2018.

<sup>112</sup>Azman Ab Rahman, *et.al.* “Zakat Institution in Malaysia: Problems and Issues”. *Journal Global Journal Al-Thaqafah*, Vol. 02(1), h. 35-41, 2018.



Gambar 8 Kerangka pikir penelitian Rahman, dkk.

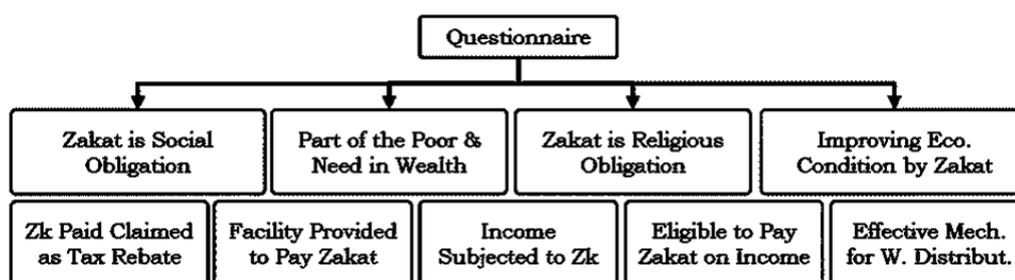
Doktoralina dan Bahari (2017) mengkaji mengenai hubungan antara pendapatan dan niat membayar zakat penghasilan di kalangan akademisi Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa semakin tinggi kemampuan akademisi (muzaki) memenuhi kebutuhan untuk keamanan dan kesehatannya (*dharuriyyat*), semakin kuat alasan untuk membayar zakat penghasilan (0.411). Selain itu, aspek *hajiyyat* juga memengaruhi niat akademisi (muzaki) untuk membayar zakat penghasilan, seperti pernikahan (0.025). Begitu pula dengan kebutuhan *tahsiniyyat*; semakin tinggi kebutuhan *tahsiniyyat* akademisi (muzaki) terpenuhi, semakin kuat niat membayar zakat penghasilan (0.048), seperti pergi umrah dan kebutuhan ibadah (agama).<sup>113</sup> Penelitian ini digambarkan dengan kerangka pikir berikut:



Gambar 9 Kerangka pikir penelitian Doktoralina dan Bahari.

<sup>113</sup>Caturida Doktoralina dan Zakaria Bahari, "The Relationship between Income Household and Intention to Pay Zakat on Income among Indonesian Academicians". *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 08(4), p. 27- 39, 2017.

Bakar dan Rashid (2010) meneliti mengenai motivasi membayar zakat penghasilan: bukti empiris di Malaysia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor internal masih lebih penting dalam memengaruhi masyarakat umum membayar zakat daripada faktor eksternal. Aspek pemberian pendidikan dan pengetahuan yang tepat kepada umat muslim dapat memengaruhi sistem zakat di Malaysia untuk lebih berperan dalam pemberdayaan ekonomi umat. Di samping itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa rendahnya kepercayaan publik terhadap distribusi zakat dipengaruhi oleh kinerja lembaga zakat saat ini, dan lembaga zakat perlu meningkatkan efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas. Adapun faktor pendorong (motivasi) masyarakat membayar zakat adalah sebagai berikut: zakat sebagai kewajiban sosial (3,90); ada sebagian hak orang miskin dan yang membutuhkan pada bagian kekayaan kita (3,90); zakat sebagai kewajiban agama (3,84); zakat sebagai pendorong ekonomi umat (3,84); peraturan pemerintah mengenai pembayaran zakat sebagai pengurang pajak (3,81); tersedianya fasilitas membayar zakat (3,81); zakat penghasilan menjadi subjek pajak (3,77); dan zakat merupakan mekanisme efektif distribusi kekayaan (3,68). Secara rerata, nilai setiap *statement* antara 3,68—3,90; hal ini menunjukkan tingkat kesetujuan responden kuat.<sup>114</sup> Kerangka pikir penelitian Bakar dan Rashid ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 10 Kerangka pikir penelitian Bakar dan Rashid.

<sup>114</sup>Nur Barizah Abu Bakar dan Hafiz Majdi Abdul Rashid. “Motivations of Paying Zakat on Income: Evidence from Malaysia”. *International Journal of Economics and Finance*, Vol. 02(3), p. 76-84, 2010.

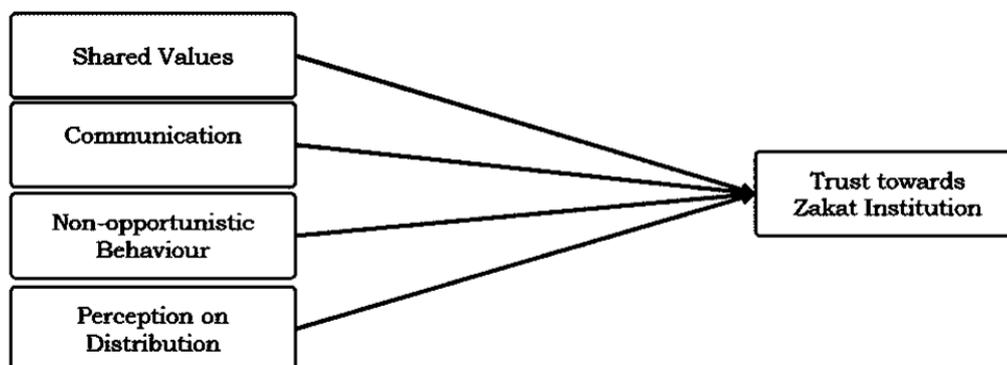
Kasri (2013) meneliti tentang perilaku sedekah (*giving*) di Indonesia: motif dan implikasi pemasaran untuk dana sosial Islam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor utama seseorang berdonasi sosial adalah menolong orang miskin atau yang membutuhkan dan faktor keagamaan (37,1) persen. Sementara itu, faktor dorongan lingkungan dan pengembangan budaya menjadi alasan sebagian kecil responden. Adapun cara pemberian donasi lebih didominasi melalui lembaga sosial informal (seperti masjid, keluarga, donasi langsung kepada yang membutuhkan) sebesar (66,33) persen, dibandingkan dengan perilaku donatur berdonasi melalui lembaga formal sebesar (33,67) persen. Selain itu, institusi sosial formal swasta lebih disukai oleh para donatur (55,8 persen) jika dibandingkan dengan institusi sosial pemerintah (16,7 persen). Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa variabel penghasilan, umur, dan pendidikan memiliki korelasi dengan perilaku berdonasi, sedangkan variabel gender tidak berkorelasi dengan perilaku berdonasi. Di samping itu, hasil survei menunjukkan bahwa perilaku donasi juga dipengaruhi oleh persepsi keamanan keuangan, kepentingan agama, kewajiban menolong orang yang membutuhkan, keinginan adanya perubahan, dan rasa kepuasan diri dari menolong orang lain. Berdasarkan hasil implikasi pemasaran menunjukkan pentingnya mengenali dan memahami perilaku donor dan merancang kerangka kerja pemasaran yang efektif untuk mengelola hubungan dengan para donatur dengan lebih baik. Pemasaran perlu menekankan pentingnya kepercayaan, kredibilitas, dan akuntabilitas terhadap semua pemangku kepentingan, serta strategi pemasaran dan *branding* yang tersegmentasi.<sup>115</sup>

Ghazali, *et. al.* (2016) membahas mengenai sebuah kerangka konseptual untuk menguji tingkat kepercayaan terhadap lembaga zakat. Penulis menyebutkan bahwa *share value*, komunikasi, perilaku non-oportunis, dan persepsi distribusi merupakan faktor-faktor yang dapat memengaruhi kepercayaan terhadap lembaga zakat. Faktor kepercayaan menjadi elemen penting yang mampu mendorong

---

<sup>115</sup>Rahmatina Awaliah Kasri "Giving Behaviors in Indonesia: Motives and Marketing Implications for Islamic Charities." *Journal of Islamic Marketing*, Vol. 4(3), p.306-324, 2013

muzaki untuk membayar zakat melalui lembaga zakat.<sup>116</sup> Penelitian tersebut digambarkan dengan kerangka pikir sebagai berikut:

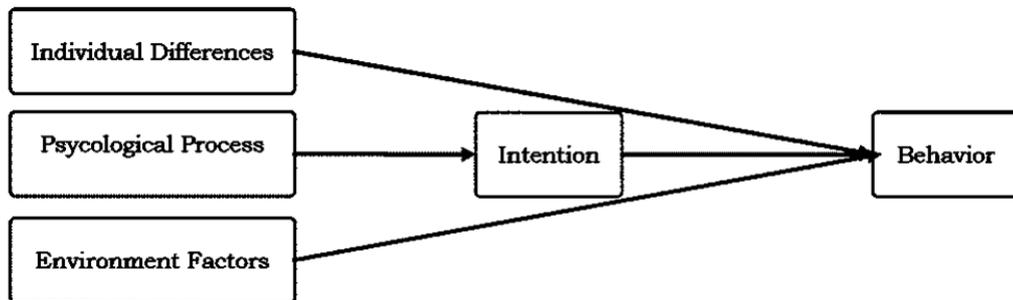


Gambar 11 Kerangka pikir penelitian Ghazali, dkk.

Indahsari, *et. al.* (2014) meneliti tentang determinan perilaku muslim membayar zakat, infak, sedekah, dan wakaf melalui lembaga zakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku individu muslim membayar ZISWAF melalui amil dipengaruhi oleh faktor organisasi atau kelembagaan dan kepercayaan (faktor eksternal), serta faktor proses psikologi (niat membayar zakat) sebesar 88,6 persen. Dengan demikian, implikasi kebijakan yang dapat diambil untuk memengaruhi niat individu muslim membayar zakat adalah amil zakat perlu meyakinkan muzaki untuk membayar zakat melalui lembaga dengan menyediakan sistem pembayaran yang beragam dan kualitas pelayanan yang baik.<sup>117</sup> Kerangka pikir penelitian tersebut digambarkan sebagai berikut:

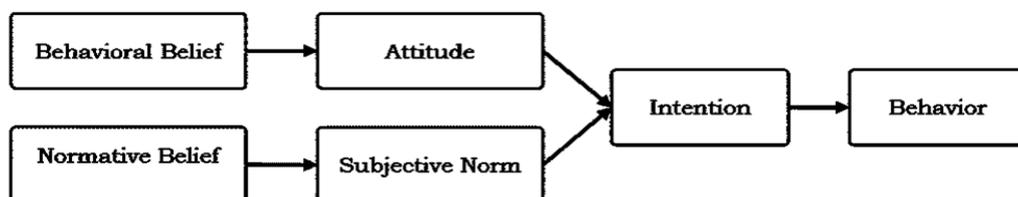
<sup>116</sup>Mohamad Zulkurnai Ghazali, "A Conceptual Framework for Examining Trust towards Zakat Institution". *Journal International Journal of Economics and Financial Issues*, No. 6(7S), p. 98-102, 2016.

<sup>117</sup>Kurniyati Indahsari, "Determinants of Individual Muslim Behaviour in Accomplishing Zakah, Infaq, Shadaqah, and waqf through Amil Institution." *International Journal. Economic Policy in Emerging Economies*, Vol. 7(4), 2014.



Gambar 12 Kerangka pikir penelitian Indahsari, dkk.

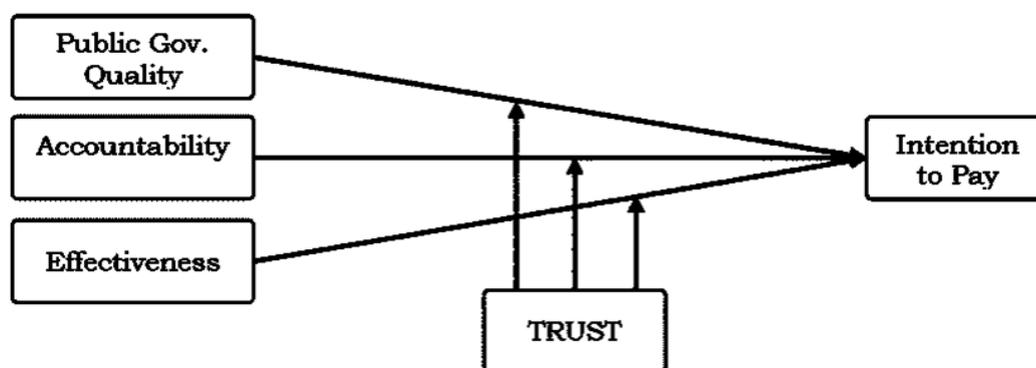
Saad dan Haniffa (2014) mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi perilaku kepatuhan terhadap zakat. Dengan menggunakan analisis regresi berganda pendekatan *Theory of Reasoned Action* (TRA), penelitian ini melihat perilaku para pebisnis terhadap pembayaran zakat bisnis kepada institusi zakat. Berdasarkan temuan penelitian ini, variabel sikap dan norma subjektif pengusaha berpengaruh terhadap niat pengusaha untuk membayar zakat bisnis, sementara niat merupakan variabel mediator antara pengaruh sikap dan norma subjektif pada perilaku kepatuhan pendapatan bisnis. Oleh karena itu, Organisasi Pengelola Zakat di Malaysia perlu memberi perhatian serius pada kedua faktor (sikap dan norma subjektif) untuk mendorong pengusaha membayar zakat kepada OPZ. Mereka harus meningkatkan citra, reputasi, dan transparansi, khususnya dalam mengumpulkan dan mendistribusikan zakat kepada masyarakat. Kerangka pikir penelitian Saad dan Hanifa digambarkan sebagai berikut:



Gambar 13 Kerangka pikir penelitian Saad dan Haniffa.

Muhammad dan Saad (2016) mengevaluasi kualitas tata kelola publik dari lembaga-lembaga zakat di Nigeria, serta mengidentifikasi peran moderasi

kepercayaan pada hubungan antara kualitas pemerintahan publik dan niat untuk membayar zakat. Dengan pendekatan kuantitatif, temuan penelitian ini adalah, antara lain, kualitas pemerintahan publik, akuntabilitas dan efektivitas lembaga zakat secara signifikan dan positif memengaruhi niat untuk membayar zakat. Sementara itu, kepercayaan muzaki terhadap lembaga zakat menjadi mediator antara ketiga variabel sebelumnya terhadap niat dalam membayar zakat. Dapat disimpulkan bahwa kenyataan tentang penghimpunan zakat di banyak negara Muslim, terutama Nigeria, masih kecil. Penelitian ini mengidentifikasi empat faktor yang bertanggung jawab atas rendahnya pengumpulan zakat di Nigeria, antara lain biaya administrasi yang tinggi (hingga 30% dari zakat yang dikumpulkan), ketidakefektifan organisasi penerima zakat, kurangnya kepercayaan muzaki dan tidak efektifnya penyebaran informasi tentang pentingnya membayar zakat melalui lembaga. Kerangka pikir penelitian Muhammad dan Saad digambarkan sebagai berikut:

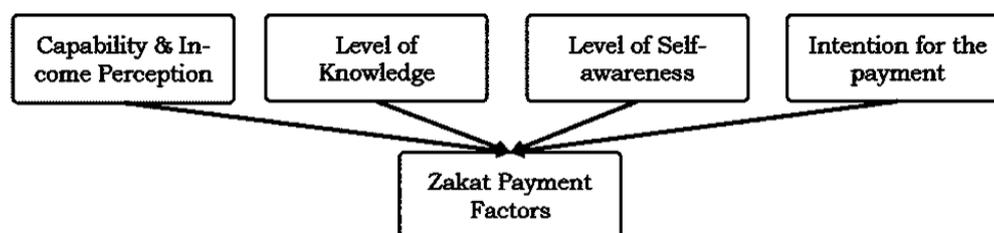


Gambar 14 Kerangka pikir penelitian Muhammad dan Saad.

Khamis dan Yahya (2012) mengidentifikasi apakah penegakan hukum dapat berpengaruh terhadap perilaku kepatuhan pemilik usaha terhadap pembayaran zakat. Dengan menggunakan statistik deskriptif dan model pengukuran *Rasch*, penelitian ini membuktikan bahwa penegakan hukum memengaruhi pengusaha di sektor kecil menengah untuk mematuhi pembayaran zakat. Hal ini dibuktikan dengan tingginya nilai kesesuaian pada faktor-faktor penegakan hukum dengan kepatuhan pembayaran zakat. Temuan menunjukkan

bahwa meskipun penegakan hukum zakat masih belum ketat, penerapannya mendorong pengusaha di sektor kecil menengah dalam mematuhi pembayaran zakat selain menetapkan mekanisme dalam kepatuhan pembayaran zakat.

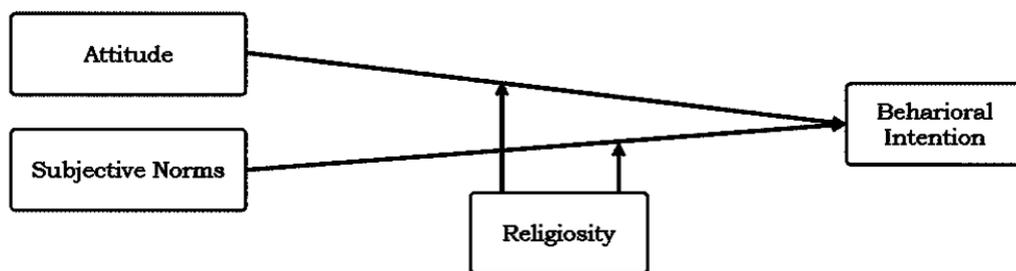
Shahiszan dan Jumaelya mengkaji tingkat pembayaran zakat dan mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi pembayaran zakat di antara pegawai pemerintah di Malaysia. Faktor utama yang memengaruhi pembayaran zakat di antara staf pemerintah di Melaka antara lain dipengaruhi oleh tingkat pengetahuan, pendapatan, kesadaran diri, dan niat muzakki dalam membayar zakat. Oleh karena itu, regulator zakat dan lembaga zakat harus menerapkan peran yang lebih efektif dan efisien dalam mengedukasi masyarakat tentang zakat. Kerangka pikir penelitian ini digambarkan sebagai berikut:



Gambar 15 Kerangka pikir penelitian Shahiszan dan Jumaelya.

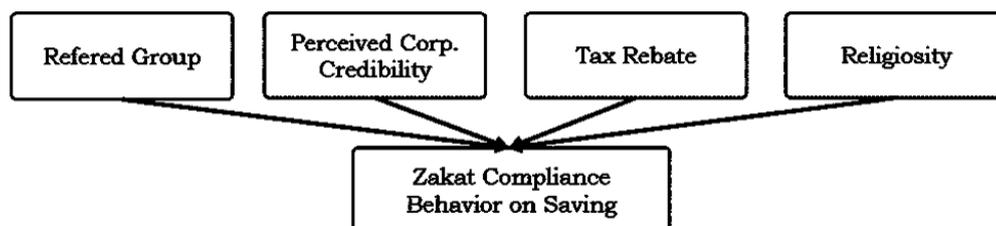
Arsyianti dan Kassim (2016) menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi rumah tangga berpenghasilan rendah dalam pemberian infak sedekah dan mengidentifikasi hubungan antara utang dan infak sedekah di kalangan rumah tangga berpendapatan rendah di Indonesia. Dengan menggunakan Regresi Logistik, hanya empat variabel mampu teridentifikasi memiliki hubungan signifikan dengan pemberian infak sedekah rutin, sementara delapan lainnya menunjukkan keadaan yang sebaliknya. Keempat variabel itu adalah *debt per income*, *origin*, *charity per income*, dan *income*. Dapat disimpulkan bahwa rumah tangga berpenghasilan rendah dengan utang yang lebih rendah akan lebih mungkin memberikan infak sedekah daripada mereka yang memiliki utang yang lebih tinggi. Temuan ini menyiratkan bahwa kepala rumah tangga dengan utang yang lebih tinggi lebih terfokus pada melunasi utang mereka.

Farouk, et. al. (2017) menganalisis efek moderasi dari religiositas, dalam teori *reasoned action*, terhadap niat untuk mematuhi zakat. Dengan metode *Partial Least Squares – Structural Equation Modelling* (PLS-SEM), teridentifikasi bahwa terdapat hubungan antara sikap dan norma subjektif terhadap niat membayar zakat oleh pegawai negeri di negara Nigeria. Sementara benar adanya bahwa tingkat religiositas menjadi mediasi dalam hubungan-hubungan tersebut. Kerangka pikir penelitian Farouk dkk digambarkan sebagai berikut:



Gambar 16 Kerangka pikir penelitian Farouk, dkk.

Mastura dan Zainol (2015) mengkaji hubungan antara kelompok referensi, persepsi kredibilitas perusahaan, potongan pajak, dan sikap religiositas terhadap perilaku kepatuhan zakat pada tabungan. Dengan menggunakan metode Regresi Linear Berganda, penelitian ini mengidentifikasi bahwa kelompok referensi, persepsi kredibilitas perusahaan, dan religiositas positif secara signifikan memengaruhi sikap terhadap perilaku kepatuhan zakat pada tabungan, sedangkan potongan pajak tidak signifikan memengaruhi kepatuhan zakat. Kelompok referensi tampaknya menjadi faktor yang paling penting, diikuti oleh kredibilitas dan religiositas. Kerangka pikir penelitian Mastura dan Zainol digambarkan sebagai berikut:



Gambar 17 Kerangka pikir penelitian Mastura dan Zainol.

Sementara itu, Idris, et. al. (2012) menguji ukuran kuantitatif religiositas dari perspektif Islam serta menentukan apakah komposisi dari pengukuran ini sesuai dengan perilaku zakat. Dengan menggunakan analisis regresi berganda, penelitian ini mengukur tingkat religiositas yang dioperasionalkan ke dalam empat dimensi, yaitu persepsi terhadap keyakinan, persepsi terhadap hukum Islam dan akhlak, serta persepsi terhadap keyakinan dan ibadah wajib. Keempat dimensi ini mampu menjelaskan 60% posisi variasi untuk variabel religiositas. Sementara itu, pengecualian terjadi untuk faktor ibadah wajib yang tidak mencapai nilai alfa yang direkomendasikan (kurang dari 0,60). Dengan demikian, hanya tiga komponen (persepsi terhadap keyakinan, persepsi terhadap hukum Islam, dan akhlak) dipertahankan untuk analisis lebih lanjut.

Satu-satunya karya penulis Indonesia yang berhasil ditemukan dengan konsep penyamaan antara Zakat dan Pajak adalah karya Masdar F. Mas'udi. Tokoh yang saat ini menjadi salah seorang pengurus BAZNAS itu kelihatannya memiliki perhatian yang cukup serius terhadap persoalan zakat dan pajak lewat beberapa karyanya, antara lain: *Agama Keadilan: Risalah Zakat (Pajak) Dalam Islam* (2013); dan *Pajak itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Rakyat* (2010). Meskipun pandangan Masdar dianggap kontroversial, argumentasi-argumentasi yang dibangunnya dengan menggunakan pendekatan fikih alternatif perlu dipertimbangkan untuk melihat problematika zakat dan pajak di Indonesia.

Masdar membangun argumentasinya dengan mengungkapkan bahwa Islam, sebagai agama yang datang untuk kehidupan manusia dalam ukuran yang wajar, tidak saja harus bisa dicerna oleh logika penalaran (*ma'qul*), melainkan juga harus mampu dicerna oleh logika kesejarahan (*ma'mul*). Menurutnya, orang bisa saja menilai seluruh rukun Islam adalah *ma'qul*, akan tetapi Masdar justru berpandangan bahwa satu-satunya yang *ma'qul* sekaligus *ma'mul* dari rukun Islam tersebut adalah zakat; karena pencapaian keadilan sosial berawal dari persoalan harta.

Masdar menganggap bahwa zakat merupakan ajaran pokok Islam yang paling dekat dengan persoalan manusia, terutama mengenai keadilan. Dengan

pandangan tersebut, Masdar meyakini bahwa zakat adalah sebuah mekanisme spiritualisasi bermasyarakat melalui pintu masuk yang paling material; sedangkan pintu masuk yang paling material dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah pajak, karena tidak ada negara yang bisa hidup tanpa adanya pajak. Oleh karena itu, Islam menyucikan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan berpolitik melalui zakat atau yang dianggapnya sama dengan pajak.

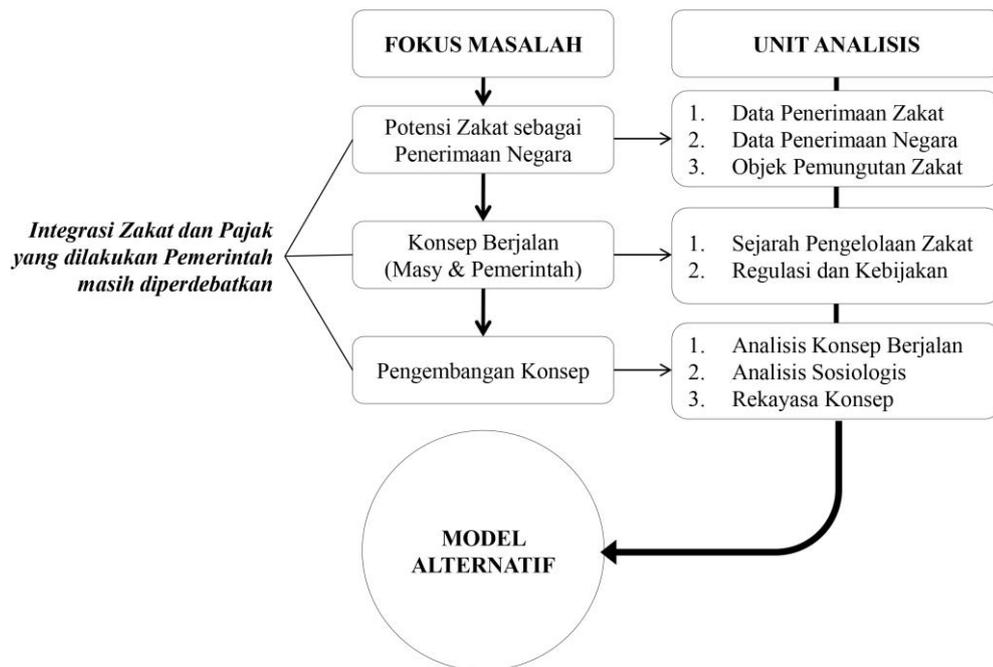
Berbagai kajian tentang zakat dan pajak yang telah dilakukan oleh penulis terdahulu sebagaimana dipaparkan di atas, dapat dipahami bahwa seluruhnya memiliki kontribusi yang cukup besar dalam persoalan zakat dan pajak di Indonesia. Akan tetapi, harus diakui pula masing-masing kajian tersebut memiliki kelebihan sekaligus kekurangan, walaupun satu sama lain dapat dianggap saling mengisi. Kajian-kajian mengenai zakat dan pajak yang dilakukan oleh kebanyakan akademisi misalnya, hanya terfokus pada upaya melihat persamaan dan perbedaan di antara keduanya tanpa tawaran pola integrasi yang cukup tegas. Sebaliknya, kajian yang ditulis Wibisono, justru hanya difokuskan pada fenomena ekonomi dan manajemen semata tanpa mempertimbangkan aspek syariat yang lebih matang.

Demikian pula dengan kajian yang dilakukan Masdar, sungguhpun telah memberikan tawaran baru yang berbeda dari pandangan kebanyakan orang, kajiannya hanya terfokus pada analisis fikih saja, tidak memberikan porsi yang cukup terhadap fenomena ekonomi di Indonesia. Dalam hal inilah kajian yang penulis lakukan akan memberikan tawaran baru yang berbeda dari kajian-kajian yang pernah dilakukan sebelumnya. Melalui penelitian ini, penulis berusaha mengelaborasi konsep-konsep yang pernah ditawarkan dalam karya-karya terdahulu dengan mempertimbangkan fakta-fakta yang menjadi fenomena kekinian.

#### **D. Kerangka Pikir**

Sebagaimana telah ditegaskan dalam rumusan masalah, penelitian ini berpijak dari persoalan bagaimana konsep integrasi zakat dan pajak di Indonesia

dalam kerangka penerimaan Negara. Aspek-aspek lebih rinci yang akan dilihat dari pertanyaan besar tersebut adalah potensi zakat sebagai penerimaan Negara; konsep-konsep yang telah berjalan baik oleh masyarakat, maupun regulasi dan kebijakan Pemerintah; serta kemungkinan model alternatif yang dapat dilahirkan melalui pengembangan konsep. Berdasarkan asumsi dan permasalahan di atas, maka kerangka pikir penelitian digambarkan dengan skema berikut ini.



Gambar 18 Skema kerangka pikir penelitian

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Dalam dimensi yang luas penelitian ini menerapkan metode kualitatif dengan pendekatan kebijakan publik. Strauss dan Corbin memaknai penelitian kualitatif sebagai jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menerapkan prosedur statistik. Dengan demikian penelitian kualitatif secara umum cenderung diterapkan untuk mengamati fenomena kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, fungsionalisasi organisasi, aktivitas sosial, dsb.<sup>1</sup> Sementara Bogdan dan Biklen mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan, tulisan, dan perilaku orang-orang yang diamati.<sup>2</sup>

Akan tetapi dalam dimensi yang lebih sempit, penelitian ini dikategorikan sebagai studi literatur/kepustakaan (*library research/literature review*) karena objek kajiannya dititikberatkan pada data-data tertulis berupa buku, dokumen, jurnal, dsb.<sup>3</sup> Studi literatur atau kepustakaan dapat diartikan sebagai penelitian yang digunakan dalam pengumpulan data dan informasi secara mendalam melalui berbagai literatur, buku, catatan, majalah, referensi lainnya, serta hasil penelitian sebelumnya yang relevan untuk mendapatkan jawaban dan landasan teori mengenai masalah yang diteliti.<sup>4</sup>

Dalam pengaplikasiannya pada penelitian ini, studi literatur dapat dimaknai dengan meminjam pandangan Denney dan Tewksbury (2012), yang mendefinisikan *literature review* sebagai ikhtisar komprehensif tentang penelitian yang sudah dilakukan mengenai topik yang spesifik untuk menunjukkan kepada

---

<sup>1</sup>J. Cresswell, *Qualitative Research Design: A Interactive Approach* (California: Sage Publication, 1998), p. 24.

<sup>2</sup>R. Bogdan and S. Biklen, *Qualitative Research for Education* (Boston: Allyn and Bacon, 1992), p. 21-2.

<sup>3</sup>Sutrisno Hadi, *Metodelogi Research* (Yogyakarta: Andi Offset, 2002), h. 9

<sup>4</sup>R. Poppy Yuniawati, "Penelitian Studi Kepustakaan (Library Research)" *Bahan Tayang*, pada kegiatan Penyamaan Persepsi Studi Kepustakaan di Lingkungan Dosen FKIP UNPAS, 14 April 2020.

pembaca apa yang sudah diketahui tentang topik tersebut dan apa yang belum diketahui, untuk mencari rasionalitas dari penelitian yang sudah dilakukan atau untuk ide penelitian selanjutnya.<sup>5</sup> Namun demikian studi literatur di sini tidak dimaksudkan sebagaimana yang berlaku umum dalam penelitian lapangan dalam menerapkan langkah awal menyiapkan kerangka penelitian untuk memperoleh informasi sejenis, memperdalam kajian teori, atau mempertajam metodologi; melainkan sekaligus memanfaatkan sumber kepustakaan itu sendiri sebagai bahan kajian.

Sementara itu pendekatan kebijakan publik digunakan dalam penelitian ini mengingat output akhir penelitian ini diharapkan melahirkan model alternatif pengintegrasian zakat dan pajak di Indonesia sebagai hal yang bersentuhan langsung dengan kebijakan Pemerintah. Sebagaimana dituliskan Sahaya Anggara, kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Pada praktiknya, kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara, yang di dalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara. Dalam praktiknya, kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi.<sup>6</sup>

Cukup banyak defenisi yang dibuat para ahli terkait kebijakan publik ini. R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai *what government do, why they do it, and what difference it makes* (apa saja yang dilakukan pemerintah, mengapa mereka melakukan itu, dan apa saja perbedaan yang mereka lakukan).<sup>7</sup> Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikannya sebagai *a projected program of goals, values, and practices* (sebuah proyeksi program yang memiliki tujuan, nilai

---

<sup>5</sup>Andrew S. Denney and Richard Tewksbury, "How to Write a Literature Review." *Journal Of Criminal Justice Education*, 2012, 1–17, <http://dx.doi.org/10.1080/10511253.2012.730617>, diakses 9 Agustus 2021.

<sup>6</sup>Sahaya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: Pustaka Setia, 2018), h. 33.

<sup>7</sup>Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New York: Prentice Hall, 1995), p. 2.

dan praktiknya).<sup>8</sup> David Easton mendefinisikannya sebagai *the impact of government activity* (dampak dari kegiatan pemerintah).<sup>9</sup> James Anderson mendefinisikannya sebagai *a relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern* (relatif stabil dengan tindakan yang disengaja diikuti oleh seorang aktor atau mengatur aktor lain dalam menangani masalah atau keprihatinan). Setidaknya, terdapat tiga pendekatan yang bisa dipergunakan dalam menganalisis kebijakan menurut pengelompokan Shore dan Wright. Pendekatan tersebut adalah pendekatan yang melihat kebijakan sebagai *language* (bahasa); *cultural agent* (agen kebudayaan) dan; *political technology*.<sup>10</sup>

## B. Sumber Data

Berdasarkan skema kerangka pikir penelitian sebagaimana dipaparkan pada bagian terdahulu (gambar 18), penelitian ini dimulai dengan membangun asumsi bahwa integrasi zakat dan pajak yang dilakukan Pemerintah melalui Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 masih menuai banyak perdebatan; meski demikian kebijakan-kebijakan mengenai pengelolaan zakat oleh Pemerintah terus saja berjalan. Keadaan tersebut mengakibatkan pengelolaan zakat kurang optimal sehingga dibutuhkan model alternatif sebagai solusi problematika zakat dan pajak di Indonesia.

Tiga permasalahan pokok yang ingin dilihat berdasarkan asumsi di atas adalah: potensi zakat; konsep integrasi eksisting (yang telah berjalan); serta pengembangan konsep sebagai model alternatifnya. Dengan demikian, jenis data pada penelitian ini menggunakan data dari dua sumber, yaitu sumber data utama dan sumber data pendukung. Secara terperinci, sumber-sumber data tersebut yang

---

<sup>8</sup>Harold D. Laswell & Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry* (New Haven, CT: Yale University Press, 1950), p. 71.

<sup>9</sup>David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York, Wiley, 1965), p. 212.

<sup>10</sup>Cris Shore & Susan Wright (ed), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives On Governance and Power* (London & New York: Routledge 1997), p. 104-26.

diharapkan dapat memberikan informasi guna menjawab permasalahan penelitian dijelaskan pada tabel di bawah ini.

No	Pokok Permasalahan	Sumber Data	
		Utama	Pendukung
1	Potensi zakat di Indonesia	Indikator Pemetaan Potensi Zakat (IPPZ) BAZNAS;	Jurnal, literatur, dan dokumen pendukung lainnya.
2	Konsep pengelolaan eksisting	1. Literatur dan Penelitian terdahulu 2. Regulasi Zakat dan Pajak; 3. Dokumen BAZNAS dan Kemenkeu	Jurnal, literatur, dan dokumen pendukung lainnya.
3	Pengembangan konsep	1. Literatur dan penelitian terdahulu 2. Regulasi Zakat dan Pajak; 3. Dokumen BAZNAS dan Kemenkeu	Jurnal, literatur, dan dokumen pendukung lainnya.

Tabel 3 Jenis dan Sumber data

Berdasarkan penjelasan tabel di atas, maka sumber data utama pada penelitian ini, antara lain:

- 1) Buku Indikator Pemetaan Potensi Zakat yang diterbitkan BAZNAS pada tahun 2019 untuk mengukur potensi zakat di Indonesia pada tahun 2018. Meskipun pengukurannya bersifat prediktif, hasil kajian yang dilakukan BAZNAS melalui buku ini menjadi satu-satunya sumber rujukan primer

karena selain paling komprehensif membuat perkiraan, kajiannya juga dilakukan langsung oleh BAZNAS sebagai lembaga otoritatif mengelola zakat di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011;

- 2) Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 sebagai perubahannya. Kedua undang-undang ini dipakai sebagai sumber mengingat keduanya merupakan regulasi utama dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Karenanya regulasi berkaitan lainnya yang terbit kemudian akan dijadikan sebagai sumber data pendukung;
- 3) Laporan Penerimaan Zakat yang dipublikasikan BAZNAS sejauh yang dapat dijangkau tanpa batasan tahun;
- 4) Laporan Penerimaan Negara yang dipublikasikan Kementerian Keuangan sejauh yang dapat dijangkau tanpa batasan tahun;
- 5) Buku yang ditulis Yusuf Wibisono dengan judul: *“Mengelola Zakat di Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011,”* terbitan tahun 2015. Buku ini dijadikan sebagai sumber primer dengan perimbangan kajiannya cukup komprehensif menjelaskan dinamika pengelolaan zakat di Indonesia, termasuk dinamika penempatannya sebagai Penerimaan Negara, walaupun penulisnya tidak merekomendasikan konsep tersebut karena berbagai alasan;
- 6) Buku yang Ditulis Masdar Farid Mas’udi dengan Judul: *“Pajak itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Rakyat.”* Walaupun tidak menerapkan metode ilmiah yang memadai, buku ini merupakan satu-satunya sumber literatur di Indonesia yang berupaya menyamakan kedudukan zakat dan pajak dengan berbagai argumentasi syariat menurut perspektif penulisnya;
- 7) Kajian Achmat Subekan dengan judul: *“Potensi Zakat Menjadi Bagian Keuangan Negara,”* yang dipublikasikan dalam Jurnal Hukum dan Syariah Volume 7 Nomor 2 tahun 2016. Kajian ini dijadikan sumber primer mengingat tawarannya tentang dua model alternatif penempatan zakat sebagai Penerimaan Negara, yaitu: zakat ditempatkan sebagai dana

Perhitungan Fihak Ketiga (PFK); dan zakat ditempatkan sebagai dana Badan Layanan Umum (BLU);

### **C. Teknik Pengumpulan Data**

Berdasarkan deskripsi yang dijelaskan pada tabel nomor 3, langkah pertama yang akan dilakukan dalam pengumpulan data adalah menjawab permasalahan potensi zakat sebagai penerimaan Negara. Meskipun dana zakat belum memiliki kategori yang cukup jelas sebagai penerimaan Negara, mengasumsikannya sebagai salah satu sumber penerimaan Negara merupakan konsekuensi dari keterlibatan Pemerintah dalam pengelolaan zakat. Beberapa aspek yang akan dijadikan sebagai unit analisis dalam permasalahan ini adalah data-data penerimaan zakat yang meliputi nominal dan potensi keseluruhan yang memungkinkan untuk dihimpun; data penerimaan Negara; serta objek pemungutan zakat yang meliputi orang dan badan usaha.

Data-data tentang penerimaan zakat dan objek pemungutannya diharapkan dapat diperoleh dari dokumen milik BAZNAS Pusat sebagai lembaga yang memiliki otoritas melakukan pengelolaan zakat di Indonesia. Sebagian dari data-data tersebut diakses melalui website resmi BAZNAS Pusat; sedangkan untuk data-data lainnya digali melalui sumber-sumber skunder.

Demikian pula dengan data-data tentang penerimaan Negara, diharapkan dapat diperoleh dari dokumen pemerintah pusat pada bidang terkait. Data-data tentang laporan keuangan Pemerintah Pusat diakses melalui website resmi Kementerian Keuangan; sedangkan untuk data-data lainnya digali melalui sumber-sumber skunder.

Guna melakukan pengayaan data, penulis juga akan menggunakan data-data dari sumber lainnya yang dikategorikan sebagai sumber skunder. Data-data tersebut meliputi hasil kajian terdahulu; pemberitaan media cetak dan elektronik; maupun data-data tertulis dari berbagai literatur.

Permasalahan berikutnya adalah melihat konsep berjalan terhadap pengelolaan zakat di Indonesia. Sebagai unit analisis pada permasalahan ini, akan dilakukan review terhadap sejarah pengelolaan zakat di Indonesia dengan melacak

berbagai literatur; dalam aspek regulasi dan kebijakan pemerintah, akan dilakukan review terhadap peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan zakat dan pajak; sedangkan untuk melihat perilaku ekonomi masyarakat Indonesia, akan dimanfaatkan hasil-hasil kajian terdahulu yang menggambarkan fenomena tersebut. Penggalan data untuk menjawab permasalahan kedua ini juga akan memanfaatkan informasi dari sejumlah sumber dokumen, meliputi dokumen BAZNAS, Pemerintah, serta beberapa ahli dan pengamat pada bidang terkait yang dituangkan dalam berbagai buku dan jurnal.

Permasalahan terakhir yang ingin dijawab melalui penelitian ini adalah pengembangan konsep alternatif untuk mengintegrasikan zakat dan pajak di Indonesia. Sebagai unit analisis, akan dilakukan perbandingan antar konsep tentang integrasi zakat dan pajak; baik yang pernah berlalu maupun yang sedang berjalan, untuk ditelaah sisi kelebihan dan kekurangannya guna menemukan peluang pengembangan pada masa mendatang melalui rekayasa konsep.

#### **D. Teknik Analisis Data**

Setelah data-data yang terkumpul dianggap jenuh dalam arti tidak lagi diperoleh informasi baru dalam seluruh proses dan rangkaian penggalan data, langkah selanjutnya adalah melakukan analisis data. Analisis data pada penelitian kualitatif pada umumnya dilakukan sebagaimana pandangan Miles dan Huberman yang menawarkan tiga elemen yang harus dipenuhi dalam analisis kualitatif, yaitu: reduksi data; penyajian data; dan penarikan kesimpulan.<sup>11</sup>

Reduksi data merupakan langkah pertama dari tiga elemen analisis data kualitatif yang diperkenalkan Miles dan Huberman. Reduksi data pada penelitian ini dipahami sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian, penyederhanaan, pengabstraksian dan transformasi data kasar yang muncul dari hasil temuan data di lapangan, baik yang dilakukan melalui proses wawancara maupun pengamatan terhadap dokumen.<sup>12</sup> Dalam hal ini akan terjadi pengategorian dan perbandingan

---

<sup>11</sup>Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (Lonod: Sage Publication, 1994), h. 10-11.

<sup>12</sup>*Ibid.*, h. 10.

data. Setelah data dikategorikan, peneliti akan melakukan perbandingan data untuk dapat menentukan kelayakan data yang perlu disajikan pada penelitian.

Setelah reduksi data dilakukan, tahap analisis selanjutnya adalah melakukan deskripsi atau penyajian data. Miles dan Huberman menyebutkan kecenderungan penyajian data yang bersifat naratif dalam analisis data kualitatif, meskipun dapat pula berbentuk grafik dan matriks.<sup>13</sup> Dalam penelitian ini, data-data yang telah mengalami proses seleksi akan disajikan secara tematik dalam bentuk penjelasan tekstual (narasi) untuk data-data yang bersifat deskriptif; sedangkan data-data yang bersifat angka dan statistik akan disajikan ke dalam bentuk tabel dan grafik.

Tahapan terakhir dari analisis data kualitatif yang diperkenalkan Miles dan Huberman adalah verifikasi dan penarikan kesimpulan.<sup>14</sup> Sebagaimana lazim digunakan pada penelitian kualitatif, kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik penalaran induktif.

Selain itu, mengingat penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan, maka teknik analisis isi (*content analysis*) terkait data-data yang diperoleh dari berbagai sumber juga dipertimbangkan untuk diaplikasikan. Mirzaqon dan Purwoko mengemukakan Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian kepustakaan bisa dengan menggunakan metode analisis isi.<sup>15</sup> Sedangkan Fraenkel & Wallen menyatakan analisis isi adalah sebuah alat penelitian yang difokuskan pada konten aktual dan fitur internal media. Teknik ini dapat digunakan peneliti untuk mengkaji perilaku manusia secara tidak langsung melalui analisis terhadap komunikasi mereka seperti: buku teks, esai, koran, novel, artikel majalah, lagu, gambar iklan dan semua jenis komunikasi yang dapat dianalisis.<sup>16</sup>

Klaus Krippendorff memperkenalkan pendekatan kualitatif pada teknik *content analysis* sebagai alternatif pendekatan kuantitatif pada penelitian komunikasi yang menurutnya semestinya bersifat kualitatif. Dengan mengutip Jenis, Krippendorff

---

<sup>13</sup>Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Qualitative...*, h. 11.

<sup>14</sup>*Ibid*, h. 11.

<sup>15</sup>Abdi Mirzaqon T dan Budi Purwoko, "Studi Kepustakaan Mengenai Landasan Teori dan Praktik Konseling Expressive Writing." *Jurnal BK Unesa*, Volume 8, Nomor 1, 2017.

<sup>16</sup>J.R. Fraenkel and E. Wallen, *How to Design and Evaluate Research in Education* (Singapore: Mc Graw Hill, 2007).

selanjutnya mengemukakan beberapa klasifikasi *content analysis*. *Pertama*, analisis isi *pragmatis* sebagai prosedur yang mengklasifikasikan tanda menurut sebab atau akibat yang mungkin dilahirkan; *kedua*, analisis isi *semantik* sebagai prosedur yang mengklasifikasikan tanda menurut maknanya, prosedur ini dibagi pada tiga sub klasifikasi, yaitu: analisis penunjukan (*designation*), analisis pensifatan (*atribution*), dan analisis pernyataan (*asertion*). *Ketiga*, analisis sarana tanda (*sign vehicle*), sebagai prosedur yang mengklasifikasi isi menurut sifat psiko-fisik dari tanda.<sup>17</sup>

Dalam penelitian ini analisis kualitatif dilakukan secara interaktif dan terus menerus sampai dirasa cukup. Ada dua tahap teknik analisis data pada penelitian kepustakaan ini, yaitu:

- 1) Analisis pada saat pengumpulan data yang bertujuan untuk menangkap esensi atau inti dari fokus penelitian yang dilakukan melalui sumber-sumber yang dikumpulkan, proses ini dilakukan aspek demi aspek, sesuai dengan desain penelitian;
- 2) Setelah dilakukan proses pengumpulan data, selanjutnya menganalisis data yang sudah terkumpul dengan menentukan hubungannya satu sama lain.

---

<sup>17</sup>Klaus Krippendorff, *Analisis Isi: Pengantar Teori dan Metodologi*. (Jakarta: Rajawali Perss, 1993), h. 35-6

## **BAB IV**

### **INTEGRASI ZAKAT DAN PAJAK SEBAGAI PENERIMAAN NEGARA**

#### **A. Potensi Zakat di Indonesia**

Ada banyak studi yang dilakukan berbagai pihak untuk mengukur potensi zakat nasional. Pusat Bahasa dan Budaya UIN Syarif Hidayatullah misalnya, pada tahun 2006 pernah mengestimasi potensi zakat di Indonesia bisa mencapai 19,3 triliun rupiah dalam setiap tahunnya. Sepertiga dari potensi itu bersumber dari jenis zakat fitrah dengan angka mencapai 6,2 triliun rupiah, sedangkan sisanya merupakan potensi zakat harta dengan nilai mencapai 13,1 triliun rupiah.<sup>1</sup>

Sementara pada bagian terdahulu juga pernah disinggung potensi zakat Indonesia bisa mencapai nilai nominal sebesar 217 trilyun rupiah,<sup>2</sup> walaupun dalam realisasinya zakat yang dapat dihimpun oleh BAZNAS hanya mencapai 3,4 triliun rupiah saja. Beberapa sumber menyebutkan rendahnya realisasi zakat dibandingkan dengan potensi yang ada ini disebabkan oleh banyak hal, antara lain: rendahnya kesadaran umat dalam berzakat, lemahnya kepercayaan umat terhadap pengelola zakat, serta kurangnya sumber daya dan prasarana pengelola zakat.<sup>3</sup>

PIRAC juga pernah melakukan studi pada tahun 2007 dengan simpulan potensi zakat di Indonesia sebesar 9,09 triliun rupiah. Angka itu menunjukkan kenaikan dua kali lipat potensinya dibanding tahun 2004 yang hanya berada pada angka 4,45 triliun rupiah. Studi yang dilakukan PIRAC ini disandarkan pada hasil survei di mana 55 persen responden yang mengaku dirinya sebagai muzaki dikali dengan 95,5 persen muzaki yang membayar zakat pada tahun 2007. Angka itu kemudian dikalikan dengan jumlah keluarga sejahtera pada tahun 2006 yang

---

<sup>1</sup>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* (Jakarta: Kencana, 2015), h. 68.

<sup>2</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2017*. Cetakan 1 (Jakarta: BAZNAS, 2016), h. 6

<sup>3</sup>Akhmat Subekan, "Potensi Zakat Menjadi Bagian Keuangan Negara." *Jurisdictie*. Volume 7, Nomor 2, 2016.

mencapai 29 juta jiwa, lalu dikalikan dengan persentase penduduk muslim dengan rasio 87 persen dengan asumsi pembayaran sebesar Rp 416.000 dari masing-masing muzaki.<sup>4</sup>

Sementara dalam studi yang lainnya dikemukakan pula bahwa potensi nominal zakat di Indonesia menunjukkan angka yang cukup signifikan. BAZNAS misalnya, pernah memperkirakan potensi nominal zakat sebesar 286 triliun rupiah pada tahun 2015.<sup>5</sup> Penelitian yang dilakukan Suryani (2018) mengungkapkan potensi nominal zakat bisa mencapai rasio 10 persen APBN, walaupun dalam faktanya hanya mampu dihimpun sekira 1,2 persen atau sebesar 3 triliun rupiah saja. Masih mengutip Suryani, dalam pendapat lain disebutkan pula bahwa potensi nominal zakat di Indonesia bisa mencapai 400 triliun rupiah.<sup>6</sup>

Sejauh penelusuran terhadap berbagai literatur yang dilakukan pada penelitian ini, setidaknya ditemukan beberapa metode pengukuran potensi zakat di Indonesia. Firdaus, dkk (penelitian tahun 2012) memperhitungkan sekira 127 miliar rupiah potensi zakat di Indonesia dengan menyandarkannya pada zakat pendapatan yang bersumber dari rumah tangga, industri menengah dan besar, serta simpanan masyarakat dalam bentuk tabungan.<sup>7</sup> Sementara ada pula yang menyandarkan penghitungan potensi zakat dengan model Yusuf Qardhawi yang menghitung 2,5 persen dari zakat pendapatan.<sup>8</sup>

Pusat Kajian Strategis BAZNAS memperkenalkan apa yang disebut sebagai Indikator Pemetaan Potensi Zakat (IPPZ) sebagai alat ukur perhitungan potensi zakat suatu wilayah yang mencakup seluruh potensi objek zakat. IPPZ sendiri terdiri dari 5 dimensi dan 8 indikator yang secara terperinci dijelaskan pada tabel nomor 4.

---

<sup>4</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, h. 68-9.

<sup>5</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook...*, h. 6

<sup>6</sup>Suryani, "Maksimalisasi Potensi Zakat Melalui Peningkatan Kesadaran Masyarakat." *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*. Vol. 3, Nomor 2, Juli-Desember, 2018, h. 185-94.

<sup>7</sup>Firdaus, et.al, "Economic Estimation And Determination of Zakat Potential in Indonesia." *IRTI Working Paper Series*. October, 2012.

<sup>8</sup>Canggih, et.al, "Potensi dan Realisasi Dana Zakat di Indonesia." *Al Uqud*. Volume 1, Nomor 1, Januari 2017, h. 14-26.

<b>NO</b>	<b>DIMENSI</b>	<b>INDIKATOR</b>	<b>CAKUPAN</b>	<b>NISHAB</b>	<b>ASUMSI TARIF</b>
1	Zakat Pertanian (X1)	1. Zakat makanan pokok (X1.1)	Produksi padi selama 1 (satu tahun).	653 Kg beras	5 %
		2. Zakat perkebunan (X1.2)	Produksi semua hasil perkebunan selama 1 (satu) tahun (karet, kopi, lada, sawit, kakao)	653 Kg beras	5 %
2	Zakat Peternakan (X2)	3. Zakat hewan ternak (X2.1)	Semua jenis hewan ternak yang merupakan kekayaan dan pekerjaan bagi pemiliknya (unta, sapi, kerbau, kambing, domba, dan kuda)	Unta 5 ekor, sapi/kerbau 30 ekor, kambing/domba 40 ekor, dan setara 85 gram emas untuk kuda.	(1) 7 ekor anak sapi per 120 ekor sapi; (2) 1 ekor kambing per 100 ekor kambing; (3) zakat kuda, 2,5 % dari nilai kuda.
		4. Zakat hewan lain (X2.21)	Semua jenis hewan ternak yang diperjualbelikan untuk memperoleh keuntungan.	85 gram emas	2,5 %
3	Zakat Uang (X3)	5. Zakat Deposito (X3.1)	Nilai tabungan masyarakat di Bank (Giro, Tabungan, dan Deposito)	85 gram emas	2,5 %
4	Zakat Perusahaan (X4)	6. Zakat BUMD dan BUMN (X4.1)	Laba sebelum pajak BUMD dan BUMN	85 gram emas	2,5 %
5	Zakat Penghasilan (X5)	7. Zakat ASN (X5.1)	Gaji ASN berdasarkan golongan	85 gram emas	2,5 %
		8. Zakat Non-ASN (X5.2)	Pendapatan Perkapita	85 gram emas	2,5 %

Tabel 4 Komponen Indikator Pemetaan Potensi Zakat

Terdapat dua langkah penghitungan IPPZ yang diperkenalkan BAZNAS, yaitu: (1) Menyusun komponen IPPZ dan; (2) menghitung potensi setiap komponen sesuai dengan Panduan Praktis Menghitung Aset Zakat yang dirilis oleh Puskas BAZNAS pada tahun 2017.<sup>9</sup> IPPZ sendiri mengacu pada 5 dimensi dan 8 indikator yang telah dijelaskan pada tabel nomor 4.

Penelitian ini sendiri seyogianya ingin melihat potensi zakat dari dua aspek, yaitu: potensi nominal dan potensi wajib zakat (*muzaki*). Dalam Kamus Bahasa Indonesia kata “nominal” memiliki dua pengertian, yaitu: hanya namanya saja, dan; menurut apa yang tertulis.<sup>10</sup> Sedangkan menurut istilah ekonomi, nilai nominal didefinisikan sebagai: “Nilai yang tertera pada saham atau surat berharga lainnya.”<sup>11</sup> Pada penelitian ini, potensi nominal zakat dipahami sebagai peluang hasil yang dapat dikumpulkan dari dana zakat yang dihitung berdasarkan nilai uang. Potensi nominal tentunya akan berkaitan langsung dengan jumlah wajib zakat yang juga dapat dilihat sebagai potensi dalam bentuk yang lain. Dalam penelitian ini, baik potensi nominal maupun potensi wajib zakat tidak akan dideskripsikan secara terpisah walaupun masing-masing merupakan variabel yang berdiri sendiri. Potensi nominal dan potensi wajib zakat pada penelitian ini akan dibahas dengan mengikuti komponen IPPZ yang dirumuskan oleh BAZNAS.

(Dalam triliun rupiah)

No	Objek Zakat	Potensi Zakat
1	Zakat Pertanian	19,79
2	Zakat Peternakan	9,51
3	Zakat Uang	58,76
4	Zakat Perusahaan	6,71
5	Zakat Penghasilan	139,07
	<b>Total Potensi Zakat</b>	<b>233,80</b>

Tabel 5 Potensi Zakat Indonesia 2018 menurut komponen IPZZ BAZNAS.

<sup>9</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator Pemetaan Potensi Zakat* (Puskas BAZNAS, 2019), h. 54.

<sup>10</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2008), h. 1077.

<sup>11</sup>Daidumi Darmawan, dkk, *Kamus Istilah Ekonomi* (Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Depdikbud, 1984), h. 117.

Sebagaimana bisa dilihat pada tabel nomor 5, BAZNAS memperhitungkan potensi nominal zakat pertanian pada tahun 2018 sebesar 19,79 triliun rupiah, yang mencakup potensi zakat makanan pokok sebesar 13,95 triliun rupiah dan potensi zakat perkebunan sebesar 5,84 triliun rupiah. Sementara potensi nominal zakat peternakan pada tahun yang sama mencapai 9,51 triliun rupiah yang mencakup potensi zakat hewan ternak sebesar 5,49 triliun rupiah dan hewan lain sebesar 4,02 triliun rupiah. Potensi zakat uang pada tahun 2018 diperkirakan sebesar 58,76 triliun rupiah; sedangkan potensi zakat perusahaan pada tahun yang sama mencapai 6,71 triliun rupiah yang mencakup potensi zakat BUMN sebesar 6,27 triliun rupiah dan zakat BUMD sebesar 445,1 milyar rupiah. Selanjutnya, Potensi zakat penghasilan pada tahun 2018 diperhitungkan sebesar 139,07 triliun rupiah yang mencakup potensi zakat ASN sebesar 3,91 triliun rupiah dan non ASN sebesar 135,16 triliun rupiah.<sup>12</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka total potensi zakat pada tahun 2018 menurut perhitungan BAZNAS melalui komponen IPPZ adalah sebesar 233,80 triliun rupiah. Penjelasan lebih rinci dari metode penghitungan potensi tersebut akan dipaparkan pada penjelasan berikut ini.

#### 1. Potensi Zakat Pertanian

Merujuk pada IPPZ yang dijelaskan pada tabel nomor 4 BAZNAS melakukan penghitungan potensi zakat pertanian dengan menyandarkan pada jenis data sekunder yang diambil dari data statistik pertanian yang dikeluarkan oleh BPS dan data statistik Kementerian Pertanian. Data statistik yang diambil dari BPS adalah data produksi hasil pertanian dalam satuan ton, sedangkan data yang diambil dari Kementerian Pertanian merupakan data pendukung berupa harga komoditas pertanian. Zakat pertanian sendiri dihitung berdasarkan akumulasi dari dua indikator, yaitu zakat makanan pokok dan zakat perkebunan.<sup>13</sup> Dengan mengacu pada komponen sebagaimana dijelaskan pada tabel nomor 4, formula perhitungan zakat pertanian sebagaimana dirumuskan BAZNAS adalah:

---

<sup>12</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator...*, h. viii-ix.

<sup>13</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator...*h. 59.

*X1.1 + X1.2, di mana:*

*X1.1 = Zakat Makanan Pokok;*

*X1.2 = Zakat perkebunan*

Mengingat penghitungan zakat pertanian sebagaimana rumusan IPPZ BAZNAS mengacu pada dua indikator, yaitu: zakat makanan pokok dan zakat perkebunan, maka perlu diketahui pula metode perhitungan BAZNAS terhadap kedua indikator tersebut. Hasil produksi makanan pokok yang dijadikan acuan BAZNAS adalah hasil produksi padi dalam bentuk gabah kering giling (GKG) selama satu tahun. Padi sendiri dijadikan acuan dengan pertimbangan bahwa secara umum makanan pokok masyarakat di Indonesia adalah beras.

BAZNAS menyandarkan penghitungan zakat hasil produksi makanan pokok dari data produksi padi di setiap provinsi dengan acuan tahun terakhir yang dihimpun melalui *website* BPS pada tahun 2018. Dalam merumuskan formula perhitungan zakat hasil produksi makanan pokok, BAZNAS juga menggunakan acuan harga padi di setiap provinsi pada tahun yang sama. Sebagai langkah awal, nilai produksi padi terlebih dahulu dikonversikan ke dalam bentuk rupiah dengan mengalikan hasil produksi padi terhadap harga jual. Tarif zakat makanan pokok sendiri diasumsikan sebesar 5% dari nilai produksi padi, sehingga formula perhitungannya dapat dirumuskan sebagai berikut:<sup>14</sup>

*NPPa x H x TZ x EPZ, di mana:*

*NPPa = Nilai Produksi Padi (Ton)*

*H = Harga*

*TZ = Tarif Zakat (5%)*

*EPZ = Efektifitas Potensi Zakat (%)*

Sementara itu, komoditas hasil produksi perkebunan yang menjadi acuan BAZNAS didasarkan pada luasnya areal tanam dan pertumbuhan produksi dari

<sup>14</sup>Rumus diolah dari Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator...*, h. 62.

komoditas perkebunan. BAZNAS kemudian menyandarkan datanya pada sumber Direktorat Jenderal Perkebunan yang setidaknya terdapat 5 (lima) komoditas hasil perkebunan unggul di Indonesia, yaitu: kelapa sawit, kelapa, karet, kopi, dan kakao. Data hasil produksi perkebunan dihimpun BAZNAS dari *website* BPS pada tahun 2018, sedangkan data harga dari setiap komoditas hasil perkebunan (kelapa, karet dan kopi) diperoleh BAZNAS dari data harga di tingkat produsen, kecuali kakao dan kelapa sawit. Sama seperti zakat hasil produksi buah-buah, perhitungan zakat hasil produksi perkebunan dianalogikan dengan nishab zakat pertanian hasil produksi makanan pokok setara dengan 653 kg beras, sedangkan tarif zakat hasil produksi perkebunan adalah sebesar 5%.<sup>15</sup> Dengan demikian perhitungan zakat hasil produksi perkebunan terdiri dari dua tahap, dengan formula sebagai berikut:

1. *Perhitungan Nilai Produksi Perkebunan:*

*KP x H, di mana:*

*KP = Komoditas Perkebunan (Kg)*

*H = Harga Komoditas*

*Sehingga:*

2. *Rumus Perhitungan Zakat Hasil Produksi Perkebunan, adalah:*

*NPPe x EPZ, di mana:*

*NPPe = Nilai Produksi Perkebunan (Kg)*

*EPZ = Efektifitas Potensi Zakat (%)*

Mengacu pada berbagai formula penghitungan yang dirumuskan BAZNAS sebagaimana dijelaskan di atas, pada gilirannya dapat dipahami bagaimana kemudian potensi zakat pertanian diperhitungkan sebesar 19,79 triliun rupiah (lihat tabel nomor 5). Perhitungan tersebut diperoleh dari akumulasi potensi zakat makanan pokok dan zakat perkebunan. Potensi zakat makanan pokok komoditas padi sendiri mencapai 13,9 triliun rupiah. Berdasarkan perhitungan BAZNAS, Jawa Timur menempati posisi teratas potensi zakat padi dengan potensi zakat

<sup>15</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator...*, h. 62-4.

makanan pokok mencapai 2,6 triliun rupiah, sedang yang terendah adalah Kepulauan Riau dengan potensi sebesar 0,2 miliar rupiah. Secara rinci potensi zakat makanan pokok pada aspek komoditas padi menurut wilayah dijelaskan pada tabel nomor berikut ini.

(Dalam miliar rupiah)

<b>No</b>	<b>Provinsi</b>	<b>Produksi Padi (Ton)</b>	<b>Nilai Produksi (Rp)</b>	<b>Potensi Zakat (Rp)</b>
1	Aceh	1.697.756	8.488,8	416,8
2	Sumatera Utara	1.907.725	10.860,7	358,9
3	Sumatera Barat	1.511.538	9.150,9	445,7
4	Riau	365.293	1.481,6	65,2
5	Jambi	500.021	2.933,1	139,9
6	Sumatera Selatan	2.646.566	17.202,7	833,4
7	Bengkulu	254.218	1.652,4	80,4
8	Lampung	1.901.041	12.356,8	589,9
9	Kep. Bangka Belitung	18.951	116,9	5,2
10	Kep. Riau	833	5,0	0,2
11	DKI Jakarta	3.990	21,9	0,9
12	Jawa Barat	9.539.330	52.285,1	2.535,8
13	Jawa Tengah	9.512.434	48.142,4	2.328,6
14	D.I Yogyakarta	497.599	2.518,3	115,8
15	Jawa Timur	10.537.922	55.229,2	2.660,9
16	Banten	1.603.550	8.686,4	411,2
17	Bali	650.245	3.407,9	22,8
18	Nusa Tenggara Barat	1.399.495	7.137,4	344,3
19	Nusa Tenggara Timur	800.980	4.105,0	18,6
20	Kalimantan Barat	622.041	3.247,1	96,1
21	Kalimantan Tengah	742.758	3.877,2	144,1

22	Kalimantan Selatan	1.136.511	6.710,0	324,3
23	Kalimantan Timur	241.398	1.324,8	56,6
24	Kalimantan Utara	45.323	236,6	7,0
25	Sulawesi Utara	366.722	2.017,0	31,2
26	Sulawesi Tengah	954.794	5.251,4	204,1
27	Sulawesi Selatan	5.740.730	31.574,0	1.414,8
28	Sulawesi Tenggara	499.007	2.744,5	130,7
29	Gorontalo	241.948	1.330,7	65,1
30	Sulawesi Barat	326.169	1.793,9	74,1
31	Maluku	90.892	452,2	11,4
32	Maluku Utara	35.360	175,9	6,5
33	Papua Barat	13.916	69,2	1,3
34	Papua	130.718	650,3	5,2
	<b>Jumlah</b>	<b>56.537.774</b>	<b>307.237,3</b>	<b>13.947,1</b>

Tabel 6 Potensi zakat makanan pokok komoditas padi menurut provinsi pada tahun 2018. Sumber: BAZNAS, 2019.

Sementara itu, berdasarkan perhitungan IPPZ, Potensi zakat perkebunan secara keseluruhan mencapai 5,8 triliun rupiah. Jika diklasifikasikan berdasarkan provinsi, Sumatera Utara merupakan provinsi dengan potensi zakat perkebunan terbesar yang mencapai 980 miliar rupiah dengan komoditas unggulan kelapa sawit, karet, dan kopi. Potensi zakat perkebunan terendah adalah Papua dengan nilai sebesar 4,2 miliar rupiah. Pada gilirannya BAZNAS memperhitungkan Jumlah keseluruhan potensi zakat pertanian berdasarkan provinsi mencapai 19,78 triliun rupiah. Jawa Timur menjadi provinsi dengan potensi zakat pertanian terbesar di Indonesia yaitu sebesar 2,8 triliun rupiah, sedangkan yang terendah adalah DKI Jakarta dengan angka sebesar 900 juta rupiah. Secara terperinci, IPZZ dimensi pertanian pada tahun 2018 berdasarkan perhitungan BAZNAS dijelaskan pada tabel berikut ini.

(Dalam miliar rupiah)

No	Provinsi	Zakat Pertanian (X1)		Potensi zakat
		X1.1	X1.2	
1	Aceh	416,8	256,1	672,90
2	Sumatera Utara	358,9	980	1.338,90
3	Sumatera Barat	445,7	249,4	695,10
4	Riau	65,2	802,3	867,50
5	Jambi	139,9	301,1	441,00
6	Sumatera Selatan	833,4	789,7	1.623,10
7	Bengkulu	80,4	196,3	276,70
8	Lampung	589,9	286,4	876,30
9	Kep. Bangka Belitung	5,2	69,9	75,10
10	Kep. Riau	0,2	11,5	11,70
11	DKI Jakarta	0,9	0	0,90
12	Jawa Barat	2.535,80	58,2	2.594,00
13	Jawa Tengah	2.328,60	60,7	2.389,30
14	D.I Yogyakarta	115,8	8,9	124,70
15	Jawa Timur	2.660,90	156,6	2.817,50
16	Banten	411,2	18,1	429,30
17	Bali	22,8	5	27,80
18	Nusa Tenggara Barat	344,3	13,7	358,00
19	Nusa Tenggara Timur	18,6	5	23,60
20	Kalimantan Barat	96,1	205	301,10
21	Kalimantan Tengah	144,1	302,7	446,80
22	Kalimantan Selatan	324,3	177	501,30
23	Kalimantan Timur	56,6	190,9	247,50
24	Kalimantan Utara	7	26,1	33,10
25	Sulawesi Utara	31,2	13,2	44,40

26	Sulawesi Tengah	204,1	167,4	371,50
27	Sulawesi Selatan	1.414,80	181,5	1.596,30
28	Sulawesi Tenggara	130,7	137,3	268,00
29	Gorontalo	65,1	13,2	78,30
30	Sulawesi Barat	74,1	100,7	174,80
31	Maluku	11,4	13,6	25,00
32	Maluku Utara	6,5	33,4	39,90
33	Papua Barat	1,3	5,7	7,00
34	Papua	5,2	4,2	9,40
	<b>Jumlah</b>	<b>13.947,10</b>	<b>5.840,90</b>	<b>19.787,80</b>

Tabel 7 IPZZ dimensi zakat pertanian menurut provinsi pada tahun 2018.  
Sumber: BAZNAS, 2019.

## 2. Potensi Zakat Peternakan

Potensi zakat peternakan dihitung BAZNAS dengan menyandarkan jenis data yang diambil dari data statistik peternakan yang dikeluarkan oleh BPS pada tahun 2018. Data statistik yang diperoleh dari BPS tersebut adalah data populasi hewan ternak dan hewan lain yang dihitung dengan satuan ekor. Selain itu BAZNAS juga menggunakan data pendukung berupa harga komoditas peternakan yang diambil dari statistik harga komoditas peternakan. Potensi zakat peternakan sendiri dihitung berdasarkan akumulasi dari dua indikator, yaitu: zakat hewan ternak dan zakat hewan lain. Dengan mengacu pada komponen IPPZ, formula perhitungan potensi zakat peternakan dirumuskan BAZNAS sebagai berikut:<sup>16</sup>

$X2.1 + X2.2$ , di mana:

$X2.1 =$  Zakat hewan ternak;

$X1.2 =$  Zakat hewan lain.

<sup>16</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator...*, h. 65.

Hewan ternak yang dijadikan objek zakat berdasarkan perhitungan BAZNAS antara lain adalah: sapi, sapi perah, kuda, kerbau, kambing dan domba. Data hewan ternak ini dihimpun BAZNAS dari data BPS tahun 2018, sedangkan data harga untuk perhitungan zakat hewan ternak selain kambing dan domba diambil BAZNAS dari situs jual beli hewan ternak.

Zakat hewan ternak berupa sapi dan kerbau oleh BAZNAS dihitung berdasarkan jumlah maksimal dari *nishab* di mana dalam setiap 120 ekor sapi atau kerbau maka wajib dikeluarkan sebanyak 3 ekor anak sapi atau kerbau betina, dan 4 ekor anak sapi atau kerbau jantan. Untuk memudahkan penghitungan, BAZNAS mengonversikan anak sapi atau kerbau ke dalam nilai rupiah dengan estimasi harga per ekor diperkirakan senilai Rp. 5.000.000. karenanya BAZNAS memperhitungkan zakat untuk 120 ekor sapi atau kerbau ekuivalen senilai Rp. 35.000.000. Sementara zakat untuk hewan lainnya yang dijadikan sebagai acuan adalah hewan ternak yang dipelihara atau dibeli untuk diperdagangkan dengan tujuan mendapatkan keuntungan. Dalam hal ini, hewan lain yang dimaksud adalah hewan ternak dalam bentuk unggas dan hewan ternak komoditas perikanan.<sup>17</sup>

Hewan ternak komoditas unggas yang menjadi acuan BAZNAS mencakup ayam buras, ayam ras pedaging, ayam ras petelor dan itik/itik manila. Data produksi dan harga hewan lain tersebut diambil BAZNAS dari data BPS pada tahun 2018. Potensi zakat hewan ternak komoditas unggas ini dihitung BAZNAS dengan mengalikan jumlah produksi ternak komoditas unggas terhadap harga dan tarif zakat sebesar 2,5%.

Pada zakat hewan lain BAZNAS juga menghitung kontribusi zakat dalam sektor perikanan. Produksi sektor perikanan ini dimasukkan BAZNAS ke dalam zakat komoditas hewan ternak dengan pertimbangan bahwa sektor perikanan tangkap dan budidaya perikanan turut diperdagangkan. Data komoditas perikanan diambil BAZNAS dari data BPS provinsi dalam bentuk nilai produksi perikanan dalam nilai rupiah berdasarkan data tahun 2017 dan 2018, kecuali beberapa provinsi yang ketersediaan hanya ada pada tahun 2013. Untuk zakat komoditas

---

<sup>17</sup>*Ibid*, h. 65-70.

perikanan sendiri dihitung dengan mengalikan nilai produksi perikanan terhadap tarif zakat sebesar 2,5%.

Zakat hewan ternak yang mencakup zakat ternak sapi, kuda, domba, dan kambing, dihitung BAZNAS dalam akumulasi waktu satu tahun. Berdasarkan perhitungan BAZNAS dengan mengacu pada IPPZ, potensi zakat hewan ternak secara keseluruhan mencapai 5,4 triliun rupiah. Jika diurut berdasarkan provinsi, Jawa Timur merupakan wilayah dengan potensi zakat hewan ternak terbesar di Indonesia yang mencapai 1,4 triliun rupiah, sedangkan DKI Jakarta merupakan provinsi dengan potensi terendah dengan nilai sebesar 1,4 miliar rupiah.

Sepertihalnya zakat hewan ternak sapi, kuda, domba, dan kambing, pada zakat hewan lain yang mencakup komoditas hewan unggas dan perikanan, BAZNAS juga memperhitungkannya dalam akumulasi waktu satu tahun. Berdasarkan perhitungan BAZNAS, secara keseluruhan zakat tersebut mencapai 4,0 triliun rupiah. Jika diurut berdasarkan wilayah, Jawa Barat merupakan provinsi dengan potensi zakat hewan lain terbesar mencapai 613,6 miliar rupiah, sedangkan yang terendah adalah Papua dengan capaian 1,7 miliar rupiah.

Secara keseluruhan potensi zakat peternakan di seluruh provinsi di Indonesia berdasarkan IPPZ mencapai 9,5 triliun rupiah dengan zakat hewan ternak menjadi yang tertinggi potensinya yakni 5,5 triliun rupiah, dan zakat hewan lain sebesar 4,02 triliun rupiah. Potensi zakat peternakan terbesar terdapat di Jawa Timur mencapai 2,7 triliun rupiah dan yang terendah terdapat di Provinsi Papua dengan nilai potensi zakat sebesar 8,1 miliar rupiah. Rincian potensi zakat peternakan ini menurut wilayah provinsi dijelaskan pada tabel nomor 8 berikut ini.

Dalam miliar rupiah.

No	Provinsi	Potensi Zakat Peternakan (X2)		
		X2.1	X2.2	Jumlah
1	Aceh	260,2	45,6	305,8
2	Sumatera Utara	185,1	69,9	255,0
3	Sumatera Barat	151,8	111,4	263,2
4	Riau	76,8	139,7	216,5
5	Jambi	67,7	47,6	115,2
6	Sumatera Selatan	101,2	86,1	187,3
7	Bengkulu	49,7	46,3	96,0
8	Lampung	219,2	49,4	268,6
9	Kep. Bangka Belitung	3,7	161,6	165,3
10	Kep. Riau	5,0	217,0	222,0
11	DKI Jakarta	1,4	72,1	73,5
12	Jawa Barat	395,7	613,6	1.009,3
13	Jawa Tengah	656,1	258,1	914,2
14	D.I Yogyakarta	96,4	17,7	114,1
15	Jawa Timur	1.483,1	589,8	2.072,9
16	Banten	70,5	207,0	277,5
17	Bali	22,1	10,2	32,3
18	Nusa Tenggara Barat	434,1	374,7	808,9
19	Nusa Tenggara Timur	44,3	13,4	57,7
20	Kalimantan Barat	32,0	63,9	95,9
21	Kalimantan Tengah	21,6	10,6	32,2
22	Kalimantan Selatan	55,4	227,2	282,5
23	Kalimantan Timur	33,5	55,3	88,8
24	Kalimantan Utara	5,1	16,8	21,9
25	Sulawesi Utara	13,7	57,9	71,6
26	Sulawesi Tengah	96,5	113,0	209,6

27	Sulawesi Selatan	638,0	89,9	727,9
28	Sulawesi Tenggara	114,3	82,7	197,0
29	Gorontalo	69,2	10,5	79,7
30	Sulawesi Barat	29,7	13,8	43,5
31	Maluku	19,5	80,4	100,0
32	Maluku Utara	22,5	44,9	67,4
33	Papua Barat	7,9	21,1	29,0
34	Papua	6,4	1,7	8,1
	<b>Jumlah</b>	<b>5.489,5</b>	<b>4.021,0</b>	<b>9.510,5</b>

Tabel 8 Potensi zakat peternakan menurut provinsi pada tahun 2018.  
Sumber: BAZNAS, 2019.

### 3. Potensi Zakat Uang

Potensi zakat uang yang dijadikan acuan oleh BAZNAS adalah seluruh simpanan masyarakat di bank baik bank umum maupun BPR dalam bentuk deposito. Asumsi deposito yang dipilih dalam menghitung zakat uang oleh BAZNAS mengingat dana yang mengendap dalam simpanan deposito relatif memenuhi haul (satu tahun), sedangkan giro dan tabungan tidak dijadikan sebagai acuan karena periode transaksinya sangat cepat (cair). Nilai deposito pada bank sendiri diperoleh BAZNAS dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK) periode tahun 2018. Asumsi deposito yang tercatat di OJK disimpan telah memenuhi *haul*. Zakat uang dihitung dengan mengikuti kadar dan nishab zakat emas yakni 2,5 persen dan 85 gram emas. Zakat uang dihitung dengan mengalikan dana yang tersimpan dalam deposito di bank dengan tarif zakat sebesar 2,5 persen.<sup>18</sup>

Menurut data OJK yang dikutip BAZNAS, nilai deposito yang terdapat pada BPR/S maupun bank per Desember 2017 mencapai 2.525 triliun rupiah, sehingga potensi zakat uang dari nilai deposito mencapai 58 triliun rupiah. Lebih dari 50 persen potensi tersebut terkonsentrasi di ibu kota DKI Jakarta yakni mencapai 35,8 triliun rupiah. Hal ini dikarenakan DKI Jakarta menjadi tempat

<sup>18</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator...*, h. 72-3.

berlokasinya kantor pusat perbankan. Selain itu nilai ini juga menunjukkan konsentrasi perekonomian masih terfokus di Ibu Kota. Sedang potensi terendah terdapat di provinsi Sulawesi Barat dengan nilai 4,3 miliar rupiah. Secara rinci potensi zakat uang menurut provinsi dijelaskan pada tabel di bawah ini.

(Dalam miliar rupiah)

<b>No</b>	<b>Provinsi</b>	<b>Nilai Deposito</b>	<b>Potensi Zakat</b>
1	Aceh	10.850,8	241,4
2	Sumatera Utara	100.327,4	1.990,0
3	Sumatera Barat	14.496,8	309,4
4	Riau	27.213,6	659,9
5	Jambi	11.294,1	269,6
6	Sumatera Selatan	7.213,3	165,8
7	Bengkulu	3.655,5	88,9
8	Lampung	14.692,8	347,7
9	Kep. Bangka Belitung	13.181,2	317,5
10	Kep. Riau	35.847,5	867,0
11	DKI Jakarta	1.471.419,6	35.836,4
12	Jawa Barat	177.091,4	4.347,2
13	Jawa Tengah	109.831,6	2.619,8
14	D.I Yogyakarta	21.346,7	469,5
15	Jawa Timur	231.916,7	5.617,6
16	Banten	71.284,3	1.177,8
17	Bali	39.607,0	942,9
18	Nusa Tenggara Barat	8.173,2	183,1
19	Nusa Tenggara Timur	7.545,2	184,5
20	Kalimantan Barat	17.930,8	432,4

21	Kalimantan Tengah	7.776,6	115,1
22	Kalimantan Selatan	14.365,4	48,0
23	Kalimantan Timur	32.887,6	74,4
24	Kalimantan Utara	3.070,2	12,2
25	Sulawesi Utara	9.238,4	197,2
26	Sulawesi Tengah	5.956,1	110,6
27	Sulawesi Selatan	30.103,7	727,5
28	Sulawesi Tenggara	1.421,1	21,2
29	Gorontalo	5.280,0	102,6
30	Sulawesi Barat	557,5	4,3
31	Maluku	4.571,3	94,5
32	Maluku Utara	1.554,4	28,9
33	Papua Barat	3.422,5	32,9
34	Papua	9.979,4	126,3
	<b>Jumlah</b>	<b>2.525.103,6</b>	<b>58.764,2</b>

Tabel 9 Potensi zakat uang menurut provinsi pada tahun 2018. Sumber: BAZNAS, 2019.

#### 4. Potensi Zakat Penghasilan

Dimensi zakat penghasilan yang diukur oleh BAZNAS adalah penghasilan penduduk Indonesia yang bekerja selama satu tahun. Dimensi zakat penghasilan ini terdiri dari dua indikator, yaitu zakat penghasilan pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN), baik daerah (Provinsi) maupun Kementerian/Lembaga Pusat, dan zakat penghasilan non-ASN. Data untuk menghitung zakat penghasilan ASN dalam kajian BAZNAS adalah ASN yang bekerja di tingkat pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dan ASN Kementerian/Lembaga Pusat yang diambil dari BPS tahun 2018.<sup>19</sup> BAZNAS kemudian membuat formula

<sup>19</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator...*, h. 73-4.

penghitungan zakat penghasilan mengacu pada komponen IPPZ sebagaimana dijelaskan pada tabel nomor 4 dengan rumus sebagai berikut:

$X5.1 + X5.2$ , di mana:

$X5.1 = \text{Zakat ASN};$

$X5.2 = \text{Zakat Non-ASN}.$

Pendapatan yang digunakan untuk menghitung zakat penghasilan ASN oleh BAZNAS adalah gaji pokok yang berlaku nasional yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2015 dengan tidak memasukan elemen masa kerja dan tunjangan kinerja dalam perhitungan zakat penghasilan. Hal tersebut disebabkan oleh keterbatasan data ASN berdasarkan golongan kepangkatan dan masa kerja yang dirilis oleh BPS, khususnya untuk ASN Kementerian/Lembaga Pusat. Zakat penghasilan ASN dihitung dengan mengalikan jumlah ASN dengan gaji pokok perbulan dikali 12 bulan (haul 1 tahun). Gaji pokok yang digunakan dalam menghitung zakat penghasilan ASN tidak merinci berdasarkan golongan, kepangkatan dan masa kerja, namun menggunakan asumsi rata-rata gaji pokok golongan III sebesar Rp. 3.693.366 per bulan atau Rp 44.320.392 per tahun. Penggunaan acuan tersebut karena sebagian besar ASN berada pada golongan III.<sup>20</sup>

Sementara Zakat penghasilan non-ASN adalah penduduk yang berusia 15 tahun keatas yang bekerja (tidak sebagai ASN) selama satu minggu yang lalu yang diperoleh dari BPS tahun 2018. Asumsi pendapatan non-ASN yang digunakan berasal dari Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita per provinsi bersumber dari BPS tahun 2017. Untuk menghitung zakat penghasilan non-ASN terlebih dulu dihitung jumlah pekerja non-ASN. Jumlah pekerja non-ASN dihitung dari jumlah penduduk yang berusia 15 tahun keatas yang bekerja selama satu minggu yang lalu dikurangi jumlah ASN.<sup>21</sup>

<sup>20</sup>*Ibid*, h. 74-5.

<sup>21</sup>*Ibid*, h. 76-9.

Berdasarkan penjelasan di atas, potensi zakat penghasilan ASN menurut perhitungan BAZNAS mencapai 3,91 triliun rupiah dari total ASN sebanyak 4.283.850 orang. Provinsi dengan potensi zakat ASN tertinggi berada di Jawa Timur dengan angka sebesar 487 miliar dari total 456.194 orang ASN. Sementara Provinsi NTT menjadi provinsi dengan potensi zakat ASN terendah dengan nilai sebesar 12,5 miliar rupiah dari total ASN 124.583 orang. Secara rinci potensi zakat ASN menurut provinsi dijelaskan pada tabel berikut ini.

Dalam miliar rupiah

No	Provinsi	Jumlah ASN (Orang)	Potensi Zakat
1	Aceh	166.790	181,5
2	Sumatera Utara	238.789	174,9
3	Sumatera Barat	131.976	142,5
4	Riau	104.232	101,6
5	Jambi	78.777	83,3
6	Sumatera Selatan	136.328	146,4
7	Bengkulu	60.271	65,0
8	Lampung	122.332	129,4
9	Kep. Bangka Belitung	31.739	31,3
10	Kep. Riau	37.972	33,4
11	DKI Jakarta	264.357	250,0
12	Jawa Barat	417.232	448,4
13	Jawa Tengah	418.587	448,7
14	D.I Yogyakarta	78.391	79,9
15	Jawa Timur	456.194	487,1
16	Banten	96.236	100,9
17	Bali	90.035	13,3
18	Nusa Tenggara Barat	90.823	97,1
19	Nusa Tenggara Timur	124.583	12,5

20	Kalimantan Barat	91.409	60,0
21	Kalimantan Tengah	75.107	61,8
22	Kalimantan Selatan	91.917	98,5
23	Kalimantan Timur	80.877	76,5
24	Kalimantan Utara	21.234	14,0
25	Sulawesi Utara	74.496	25,5
26	Sulawesi Tengah	89.381	77,0
27	Sulawesi Selatan	200.416	199,0
28	Sulawesi Tenggara	83.716	88,3
29	Gorontalo	34.985	37,9
30	Sulawesi Barat	36.749	33,7
31	Maluku	67.428	37,8
32	Maluku Utara	46.584	38,3
33	Papua Barat	42.748	18,2
34	Papua	101.159	17,8
	<b>Jumlah</b>	<b>4.283.850</b>	<b>3.911,4</b>

Tabel 10 Potensi zakat penghasilan ASN menurut provinsi pada tahun 2018.  
Sumber: BAZNAS, 2019.

Sementara itu, zakat Non-ASN dihitung dari pendapatan perkapita masing-masing provinsi. Berdasarkan perhitungan BAZNAS dengan menggunakan acuan IPPZ, diperoleh nilai potensi zakat penghasilan non-ASN sebesar 135,2 triliun rupiah dengan rincian sebagaimana dijelaskan pada tabel di bawah ini:

Dalam miliar rupiah

No	Provinsi	Non-ASN (Orang)	Potensi Zakat
1	Aceh	2.036.927	1.411,4
2	Sumatera Utara	6.489.642	5.142,9
3	Sumatera Barat	2.278.474	2.237,7

4	Riau	2.811.365	6.554,1
5	Jambi	1.642.585	2.130,1
6	Sumatera Selatan	3.827.542	4.303,8
7	Bengkulu	903.192	689,1
8	Lampung	3.938.045	3.497,7
9	Kep. Bangka Belitung	669.627	728,6
10	Kep. Riau	863.047	1.888,4
11	DKI Jakarta	4.462.422	22.125,5
12	Jawa Barat	20.362.656	18.359,8
13	Jawa Tengah	16.826.961	14.101,3
14	D.I Yogyakarta	2.040.001	1.485,5
15	Jawa Timur	19.993.755	24.751,2
16	Banten	5.236.260	5.619,2
17	Bali	2.400.835	407,0
18	Nusa Tenggara Barat	2.063.301	1.244,4
19	Nusa Tenggara Timur	2.286.950	89,2
20	Kalimantan Barat	2.255.472	1.201,4
21	Kalimantan Tengah	1.225.895	1.103,0
22	Kalimantan Selatan	1.929.749	1.806,6
23	Kalimantan Timur	1.537.408	5.438,1
24	Kalimantan Utara	302.166	503,8
25	Sulawesi Utara	1.020.649	352,9
26	Sulawesi Tengah	1.362.110	1.197,7
27	Sulawesi Selatan	3.574.508	3.860,7
28	Sulawesi Tenggara	1.123.772	1.104,8
29	Gorontalo	520.548	376,4
30	Sulawesi Barat	582.646	358,4
31	Maluku	632.715	183,0
32	Maluku Utara	469.031	232,4

33	Papua Barat	374.796	282,2
34	Papua	1.676.048	390,7
	<b>Jumlah</b>	<b>119.721.100</b>	<b>135.159,1</b>

Tabel 11 Potensi zakat penghasilan Non-ASN menurut provinsi pada tahun 2018. Sumber: BAZNAS, 2019.

Lebih lanjut disebutkan, dari total 3,91 triliun rupiah potensi zakat penghasilan ASN sebagaimana dijelaskan di atas, 20,32 persennya merupakan potensi zakat penghasilan ASN Kementerian/Lembaga Pusat dengan angka sebesar 794,8 miliar rupiah dari jumlah ASN sebanyak 933.631 orang. Sementara itu, potensi zakat penghasilan non ASN 0,08 persennya merupakan potensi zakat penghasilan non ASN Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Bank Indonesia (BI) yaitu sebesar 109,84 miliar rupiah dari jumlah pegawai sebanyak 9.184 orang. Secara keseluruhan potensi zakat penghasilan dari ASN dan Non-ASN berdasarkan perhitungan BAZNAS pada tahun 2018 mencapai 139,07 triliun rupiah.

##### 5. Potensi Zakat Perusahaan

Zakat perusahaan yang dimaksud dalam kajian BAZNAS adalah zakat yang dikeluarkan oleh badan usaha dari laba atau keuntungan yang diperoleh selama satu tahun. Badan usaha yang dimaksud dalam kajian ini terdiri atas badan hukum yang dimiliki oleh pemerintah provinsi (Badan Usaha Milik Daerah/BUMD) dan perusahaan milik negara (Badan Usaha Milik Negara/BUMN). Data yang digunakan dalam menghitung zakat BUMD dan BUMN diperoleh dari BPS tahun 2017. Nilai yang digunakan untuk menghitung zakat BUMD dan BUMN adalah nilai laba sebelum pajak. Zakat BUMD dan BUMN dihitung dari nilai laba sebelum pajak dikalikan tarif zakat perusahaan (2.5%).<sup>22</sup>

Zakat BUMN dihitung dari laba sebelum pajak dikali dengan tarif zakat perusahaan. Berdasarkan perhitungan IPPZ, nilai potensi zakat BUMN pada tahun

<sup>22</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator...*, h. 80-1.

2017 mencapai 6,27 triliun rupiah yang diperoleh dari laba sebelum pajak sebesar 250 triliun rupiah. Dari jumlah potensi tersebut sektor keuangan dan asuransi menyumbang potensi zakat tertinggi yaitu sebesar 2,42 triliun rupiah. Sedangkan sektor perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor adalah yang terendah yaitu sebesar 7,81 milyar rupiah. Untuk sektor penyediaan akomodasi dan makan minum tidak memiliki potensi zakat karena BUMN di sektor ini mengalami kerugian. Berikut ini disajikan potensi zakat BUMN berdasarkan sektor usaha.

Dalam miliar rupiah

No	Lapangan Usaha	Laba	Potensi Zakat
1	Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	2.843,23	71,08
2	Pertambangan dan Penggalian	57.728,40	1.443,21
3	Industri Pengolahan	9.011,77	225,29
4	Pengadaan Listrik dan Gas	12.277,22	306,93
5	Pengadaan Air; Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang	391,42	9,79
6	Konstruksi	10.714,91	267,87
7	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	312,54	7,81
8	Transportasi dan Pergudangan	17.142,28	428,56
9	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	-3,00	-
10	Informasi dan Komunikasi	42.664,16	1.066,60
11	Aktivitas Keuangan dan Asuransi	96.629,94	2.415,75

12	Real Estat	369,82	09,25
13	Aktivitas Pofesional, Ilmiah dan Teknis	656,27	16,41
	<b>Jumlah</b>	<b>250.738,99</b>	<b>6.268,47</b>

Tabel 12 Potensi zakat BUMN menurut sektor usaha pada tahun 2018.  
Sumber: BAZNAS, 2019.

Jika ditinjau dari aspek perusahaan, PT Pertamina Tbk merupakan BUMN dengan potensi zakat terbesar yaitu mencapai 1,2 triliun rupiah, selanjutnya PT Telkom sebesar 1,06 triliun rupiah. Sedangkan urutan berikutnya di isi oleh bank BUMN, yaitu PT. Bank BRI, PT Bank Mandiri dan PT Bank BNI. Berikut ini disajikan 53 perusahaan BUMN dengan potensi zakat terbesar.

Dalam miliar rupiah			
No	Nama	Lab	Potensi
1	PT Pertamina	48.442,4	1.211,1
2	PT Telkom Indonesia	42.659,0	1.066,5
3	PT Bank Rakyat Indonesia Tbk	37.022,2	925,6
4	PT Bank Mandiri Tbk	27.156,9	678,9
5	PT Bank Negara Indonesia Tbk	17.165,4	429,1
6	PT Bukit Asam	6.101,6	152,5
7	PT Pupuk Indonesia	4.558,9	114,0
8	PT Bank Tabungan Negara Tbk	3.861,6	96,5
9	PT Perusahaan Gas Negara Tbk	3.733,2	93,3
10	PT Pegadaian	3.417,5	85,4
11	PT Jasa Marga	3.250,5	81,3
12	PT Angkasa Pura II	2.832,2	70,8
13	PT Semen Indonesia	2.746,5	68,7
14	PT Jasa Raharja	2.642,2	66,1
15	PT Perusahaan Listrik Negara (PLN)	2.599,9	65,0

16	PT Inka Persero	2.580,0	64,5
17	PT Kereta Api Indonesia (KAI)	2.111,0	52,8
18	PT Indonesia Asahan Alumunium (Inalum)	1.893,1	47,3
19	PT Pembangunan Perumahan Tbk	1.792,3	44,8
20	PT Angkasa Pura I	1.789,5	44,7
21	PT Adhi Karya (Persero) Tbk	1.519,5	38,0
22	PT Wijaya Karya Tbk	1.462,4	36,6
23	PT Waskita	1.447,0	36,2
24	PT Hutama Karya	1.190,0	29,8
25	PT Pelabuhan Indonesia I (Pelindo I)	1.067,4	26,7
26	PT Taspen	1.053,5	26,3
27	Perum Jaminan Kredit Indonesia	1.023,2	25,6
28	PT Asuransi Kredit Indonesia	996,9	24,9
29	PT Timah Tbk	716,2	17,9
30	PT Pelabuhan Indonesia IV (Pelindo IV)	587,9	14,7
31	PT ASABRI	565,8	14,1
32	PT Peruri	552,4	13,8
33	PT Perhutani	502,7	12,6
34	PT Jasindo	458,4	11,5
35	PT Kimia Farma Tbk	449,7	11,2
36	PT Jiwasraya	427,6	10,7
37	PT Rajawali Nusantara Indonesia	374,2	9,4
38	PT Pos Indonesia	355,0	8,9
39	PT Aneka Tambang Tbk	314,6	7,9
40	PT Pelni (Persero)	276,9	6,9
41	PT Pelabuhan Indonesia III	247,3	6,2
42	Perum Jasa Tirta II	233,6	5,8
43	PT Semen Baturaja (Persero) Tbk	208,9	5,2
44	PT Reasuransi	163,9	4,1
45	PT Len Industri (Persero)	154,9	3,9
46	PT Dahana Persero	154,5	3,9

47	PT Pindad	108,8	2,7
48	PT Barata	69,5	1,7
49	PT Kawasan Industri wijayakusuma	50,0	1,3
50	PT Yodya Karya Persero	31,5	0,8
51	PT Industri Telekomunikasi Indonesia	23,9	0,6
52	PT Boma Bisma Indra	4,6	0,1
53	Perum LKBN Antara	4,2	0,1
54	Lainnya	15.586,4	389,7
<b>JUMLAH</b>		<b>250.739,2</b>	<b>6.268,7</b>

Tabel 13 Potensi zakat BUMN menurut badan usaha pada tahun 2018. Sumber: BAZNAS, 2019.

Sementara Zakat BUMD dihitung dari laba sebelum pajak dikali dengan tarif zakat perusahaan. Berdasarkan perhitungan IPPZ, nilai potensi zakat BUMD pada tahun 2017 mencapai 445,1 milyar rupiah yang diperoleh dari laba sebelum pajak sebesar 17.803,8 triliun rupiah. Jika dilihat dari segi wilayah, Jawa Barat menjadi provinsi dengan potensi zakat BUMD terbesar yaitu 87 miliar rupiah dari laba BUMD senilai 3,4 triliun rupiah. Kalimantan Tengah menjadi provinsi dengan potensi zakat BUMD terendah yaitu sebesar 6,3 juta rupiah.

## **B. Konsep Pengelolaan Zakat di Indonesia**

### **1. Sejarah Pengelolaan Zakat**

Sejarah pengelolaan zakat di Indonesia jelas tidak dapat dilepaskan dari sejarah awal kedatangan agama Islam ke wilayah Nusantara yang diyakini mulai masuk sejak awal dakwah Nabi Muhammad dilakukan. Sejarawan G.R. Tibbet mengungkapkan temuan jalur perdagangan Nusantara dengan Cina di wilayah Sumatera dan Jawa telah terjadi di sekitar abad ke-5 karena kawasan pesisir Nusantara pada masa itu merupakan tempat persinggahan kapal-kapal para

pedagang Arab yang hendak berlayar ke Cina.<sup>23</sup> Merujuk pada disertasi yang ditulis Amelia Fauzia, patut diduga bahwa pada fase ini zakat berkembang seiring dengan perkembangan Islam itu sendiri. Praktek zakat pada fase ini setidaknya terwujud dalam dua bentuk, yaitu dipraktekkan sebagai pajak keagamaan yang dipungut oleh negara (dalam hal ini kerajaan Islam), dan ada yang dipraktekkan sebagai sumbangan sukarela yang dilakukan umat Islam tanpa melibatkan negara.<sup>24</sup>

Namun demikian, mengingat Indonesia pada masa-masa awal masih merupakan kawasan yang terdiri dari kerajaan-kerajaan kecil, sejarah pengelolaan zakat yang lebih terang mungkin hanya bisa ditelusuri sejak zaman kolonial Belanda. Beberapa literatur menyebutkan pada mulanya kebijakan Pemerintah Hindia Belanda terhadap pengelolaan zakat masih bersifat netral. Pada fase ini zakat berkembang atau dipraktekkan oleh umat Islam dengan leluasa karena pemerintahan Belanda yang sekuler memang menjaga jarak untuk tidak melakukan intervensi terlalu jauh ke dalam ranah agama. Mereka tidak berani terlalu mengambil risiko dengan mencampuri urusan keagamaan karena dikhawatirkan akan terjadi gelombang protes dari masyarakat pribumi. Faktanya sampai pada tahun 1905, persisnya pada tanggal 28 Februari, Pemerintah Hindia Belanda menerbitkan peraturan Nomor 6200 yang pada intinya pemerintah Hindia Belanda tidak akan lagi mencampuri urusan pelaksanaan zakat dan sepenuhnya diserahkan kepada umat Islam.<sup>25</sup>

Menurut Yusuf Wibisono, kebijakan sebagaimana disebutkan di atas sebetulnya diambil oleh Pemerintah Hindia Belanda dalam upaya membendung ketidakpuasan rakyat atas penyalahgunaan dana zakat oleh pejabat-pejabat yang ditunjuk Pemerintah Belanda. Kebijakan Non-Intervensi ini sejalan dengan motif untuk mengamankan penerimaan pajak. Guna menjaga stabilitas politik dan keamanan, pada tahun 1866 Pemerintah Hindia Belanda menerbitkan regulasi

---

<sup>23</sup>Irwansyah, *Sosiologi Muslim-Kristiani: Studi Tentang Hubungan Keduanya di Sumatera Utara* (Jakarta: LSAF, 2020), h. 34

<sup>24</sup>Amelia Fauzia, *Filantropi Islam: Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia* (Yogyakarta: LKIS, 2016), h. 99.

<sup>25</sup>Saifuddin, "Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia." *Az-Zarqa*. Volume 12, Nomor 2, Desember 2020, h. 77-92.

yang melarang seluruh pejabat untuk terlibat dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat. Pada fase ini zakat sepenuhnya menjadi urusan pribadi umat Islam yang bersifat sukarela agar mereka tidak menanggung beban pajak yang sangat berat.<sup>26</sup>

Snouck Hurgronje memainkan peranan penting dalam pembentukan kebijakan Pemerintah Hindia Belanda terhadap zakat ini. Sebagaimana yang umum diketahui, Snouck Hurgronje merupakan seorang peneliti yang sarannya banyak dimanfaatkan Pemerintah Hindia Belanda dalam merumuskan kebijakan tentang Islam.<sup>27</sup> Setidaknya Hurgronje pernah membuat semacam pedoman umum tentang Islam yang kemudian dijadikan sebagai acuan Pemerintah Hindia Belanda. Menurut Hurgronje, Islam terbagi ke dalam tiga wilayah, yaitu: (1) Islam ibadah; (2) Islam muamalah; dan (3) Islam siyasah. Terhadap wilayah yang pertama Hurgronje menyarankan agar Pemerintah Belanda tidak ikut campur tangan; untuk wilayah yang kedua sedapat mungkin harus dibantu; sedangkan pada wilayah yang ketiga harus diperangi tanpa kompromi.<sup>28</sup>

Dalam catatan Amelia Fauzia, paling tidak terdapat sebanyak tujuh kebijakan Pemerintah Hindia Belanda dalam bentuk surat edaran atas saran Snouck Hurgronje terkait filantropi Islam sepanjang 1901-1931, yang tentunya bersentuhan juga dengan kebijakan zakat. *Pertama*, Surat Edaran Rahasia Nomor 249 yang diterbitkan pada tanggal 3 Agustus 1901 perihal perintah untuk mengurangi jumlah dana masjid dan peringatan agar tidak menggunakan dana tersebut untuk tujuan lain seperti penerangan jalan dan renovasi jembatan. *Kedua*, Surat Edaran Rahasia Nomor 240 yang terbit tanggal 28 Mei 1904 tentang peringatan terhadap penyalahgunaan dana masjid dan tindakan menganggap enteng penerapan peraturan pemerintah. *Ketiga*, Surat Edaran Rahasia tanggal 1 Agustus 1904 yang berisi peraturan biaya pernikahan dan distribusinya. *Keempat*, Surat Edaran Nomor 873 yang diterbitkan pada tanggal 28 Februari 1905 tentang

---

<sup>26</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, h. 36.

<sup>27</sup>Lihat P. S.J. Van Koningsveld, *Snouck Hurgronje dan Islam* (Jakarta: Girimukti Pustaka, 1989).

<sup>28</sup>Taufik Abdullah, *Islam di Hindia Belanda*, Penerjemah: S. Gunawan (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1983), h. 5.

penggunaan uang zakat dan zakat fitrah yang termasuk dikelola dana masjid. *Kelima*, Surat Edaran 7 Oktober 1905 yang berisi pedoman pengelolaan dan penggunaan dana masjid. *Keenam*, Surat Edaran yang diterbitkan tanggal 28 Agustus 1923 dengan tujuan mencegah terlalu banyak uang yang dimasukkan ke dalam dana masjid dan penggunaan dana tersebut untuk tujuan kebaikan yang lain. *Ketujuh*, Surat Edaran Rahasia Nomor 249 tanggal 3 Agustus 1901 tentang pengelolaan dana masjid dan pengawasan pemeliharaan masjid.<sup>29</sup>

Ada beberapa rangkaian peristiwa yang melatarbelakangi kebijakan-kebijakan di atas. Fauzia menyebutkan beberapa contoh kasus penyalahgunaan kas masjid di sepanjang tahun 1903-1905 yang meliputi Jawa-Madura, antara lain: Keresidenan Banten, Priangan, Cirebon, Pekalongan, Semarang, Rembang, Surabaya, Madura, Pasuruan, Besuki, Banyumas, Kedu, Madiun, dan Kediri.<sup>30</sup> Mengutip Wibisono, di Daerah Priangan zakat dikutip dengan cara pemaksaan yang mengutungkan bagi pejabat lokal pribumi sehingga kedudukannya berfungsi sebagai *Hidden Tax* (pajak gelap) yang menjadi beban tambahan bagi rakyat.<sup>31</sup> Fakta lainnya adalah, bahwa sebagian dana zakat dimanfaatkan umat Islam untuk memerangi Belanda, seperti halnya di Aceh di mana perang dapat terjadi dalam waktu yang cukup lama karena disokong oleh sumber dana yang memadai, salah satunya bersumber dari dana zakat.<sup>32</sup>

Fakta tentang pemanfaatan sebagian dana zakat untuk melawan Belanda inilah yang dibaca Mohammad Daud Ali telah mendorong Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan kebijakan pengawasan. Pada tanggal 4 Agustus 1893 misalnya, Pemerintah Belanda mengeluarkan *Bijblad* Nomor 1892 untuk mengawasi pelaksanaan zakat maal dan zakat fitrah yang dilaksanakan oleh para penghulu atau naib dengan alasan mencegah terjadinya penyelewangan. Terakhir pada tahun 1905, Pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *Bijblad* Nomor 6200 yang diterbitkan pada tanggal 28 Februari; aturan ini pada pokoknya melarang semua pegawai pemerintahan dan priyayi pribumi untuk ikut serta membantu

---

<sup>29</sup>Amelia Fauzia, *Filantropi...*, h. 139-40.

<sup>30</sup>*Ibid*, h. 141-4.

<sup>31</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, h. 36-7.

<sup>32</sup>Taufik Abdullah, *Islam...*, h. 22.

pelaksanaan zakat.<sup>33</sup> *Bijblad* Nomor 6200 tanggal 28 Februari 1905 ini menegaskan bahwa Pemerintah Hindia Belanda tidak akan mencampuri pelaksanaan zakat sebagai ibadah dan menyerahkan penuh pelaksanaannya kepada umat Islam.

Ada kesan pertentangan di antara kebijakan Pemerintah Hindia Belanda melakukan pengawasan terhadap pengelolaan zakat pada tahun-tahun sebelumnya dengan lepas tangannya mereka setelah diterbitkannya *Bijblad* Nomor 6200 tanggal 28 Februari 1905. Namun demikian, jika dilakukan pembacaan lebih jauh, seyogianya semua aturan tersebut dilakukan dalam upaya melemahkan sistem pendanaan umat Islam. Faktanya setelah *Bijblad* Nomor 6200 terbit, penghimpunan dana zakat kian menurun. Dalam laporan Snouck Hurgronje, sejak abad ke-19 tingkat pengamalan zakat di kalangan umat Islam Indonesia menunjukkan gejala penurunan. Di beberapa daerah seperti Pasundan misalnya, pemungutan zakat yang sebelumnya dilaksanakan secara teratur masih terasa pengaruhnya, akan tetapi mulai menjadi kacau sehingga sedikit demi sedikit muncul keyakinan di masyarakat bahwa zakat hanyalah suatu kewajiban keagamaan yang sepenuhnya bersifat sukarela. Sedangkan di kebanyakan daerah, pemugutan zakat hanya kadang-kadang saja dilaksanakan.<sup>34</sup>

Seungguhnya kebijakan-kebijakan Pemerintah Hindia Belanda dalam hal pengelolaan zakat dipandang bertujuan melemahkan, sebetulnya dari sudut pandang yang lain justru menjadi peluang bagi organisasi Islam untuk melakukan pengelolaan secara mandiri. Sebut saja Muhammadiyah yang pada gilirannya menjadi kelompok modernis yang menginisiasi pengumpulan dana-dana filantropi Islam untuk kemudian mentasharrufkannya bagi kepentingan orang-orang yang berhak seperti kaum fakir dan miskin. Muhammadiyah mulai melakukan pengumpulan zakat setidaknya pada tahun 1918 yang dipelopori oleh Departemen Tabligh. Menurut Wibisono, organisasi inilah yang sebetulnya bisa dianggap sebagai cikal-bakal pengelolaan zakat modern di Indonesia.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup>Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf* (Jakarta: UI Press, 1988), h. 32-3.

<sup>34</sup>Ahmad Wahyu Herdianto, "Peran Negara dalam Mengoptimalkan Zakat di Indonesia." *Jurisdictie*. Volume 1, Nomor 2, Desember 2010, h. 11-24.

<sup>35</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, h. 37.

Beberapa upaya untuk mengoptimalkan pengelolaan zakat dilakukan setelah Indonesia merdeka. Sebut saja Surat Edaran Pemerintah Nomor: A/VII/17367 yang diterbitkan tanggal 8 Desember 1951 tentang Zakat Fitrah.<sup>36</sup> Terbitnya edaran ini merupakan bentuk semangat Kementerian Agama untuk ikut melakukan pengawasan terhadap pengelolaan zakat fitrah yang dilakukan oleh masyarakat. Namun demikian, edaran ini menekankan prinsip bahwa Kementerian Agama tidak ikut mencampuri urusan pemungutan dan/atau pembagiannya. Dalam hal ini Kementerian Agama hanya turut menggembarakan dan menggiatkan masyarakat untuk menunaikan kewajibannya, serta melakukan pengawasan supaya pemakaian dan pembagiannya dari hasil pungutan zakat dapat berlangsung menurut hukum-hukum agama.

Pada tahun 1964, Departemen Agama Republik Indonesia menyusun RUU tentang pelaksanaan zakat dan Rancangan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Baitul Maal, walaupun pada akhirnya peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada DPR dan Presiden.<sup>37</sup> Tidak dijelaskan apakah RUU yang pada gilirannya diajukan ke DPR pada tahun 1967, namun sejumlah literatur merekam bahwa pada tahun yang sama Menteri Agama mengajukan RUU tentang zakat kepada DPR untuk disahkan menjadi undang-undang. RUU Zakat yang disiapkan oleh Menteri Agama tersebut, diharapkan mendapatkan dukungan dari Menteri Sosial karena erat hubungannya dengan pelaksanaan Pasal 34 UUD 1945 dan Menteri Keuangan karena ada hubungannya dengan pajak. Akan tetapi, dalam jawabannya, Menteri Keuangan berpendapat bahwa peraturan mengenai zakat tidak perlu dituangkan dalam UU, melainkan cukup dengan Peraturan Menteri Agama saja. Atas dasar pertimbangan itu, maka keluarlah Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1968 yang menunda pelaksanaan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 dan 5 Tahun 1968.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup>Widi Nopriado, "Perkembangan Peraturan tentang Zakat di Indoenesia." *Jurnal Ilmiah Syariaah*. Volume 1, Januari-Juni 2019, h. 65-76.

<sup>37</sup>*Ibid*, h. 69

<sup>38</sup>Widi Nopiardo, "Perkembangan...", h. 65-76.

Biar begitupun, tahun 1968 menjadi penanda dimulainya perhatian Pemerintah terhadap pelaksanaan zakat dengan terbitnya Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 tertanggal 15 Juli 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968 tertanggal 22 Oktober 1968 tentang Pembentukan Baitul Mal (Balai Harta Kekayaan) di tingkat pusat, propinsi, dan kabupaten/kotamadya. Dalam pidato peringatan Isra' Mi'raj di Istana Negara pada tanggal 26 Oktober 1968, Presiden Soeharto menganjurkan untuk menghimpun zakat secara sistematis dan terorganisir, bahkan secara pribadi Presiden bersedia menjadi amil zakat tingkat nasional.<sup>39</sup> Anjuran ini menjadi pendorong terbentuknya Badan Amil Zakat di berbagai propinsi yang dipelopori oleh Pemerintah DKI Jakarta. Empat belas tahun kemudian, tepatnya pada tahun 1982, Presiden Soeharto melembagakan anjurannya dengan membentuk Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila.

Di bawah Gubernur Ali Sadikin, Pemerintah DKI Jakarta mendirikan Badan Amil Zakat (BAZ) dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Cb.14/8/18/68 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat berdasarkan syariat Islam dalam wilayah DKI Jakarta. Inovasi Pemerintah DKI ini kemudian diikuti oleh propinsipropinsi lain yang dipelopori oleh pejabat atau unsur Pemerintah dengan dukungan ulama dan pemimpin Islam atau sebaliknya. Sementara itu di daerah lain, perkembangan kelembagaan zakat mengalami perbedaan, di antaranya ada yang baru pada tingkat konsep, ada yang terbentuk hanya di tingkat kabupaten seperti di Jawa Timur, ada yang hanya dilakukan oleh Kantor Wilayah Agama setempat, ada yang belum mengetahui perkembangan sama sekali, bahkan ada yang terbentuk lembaganya, tetapi belum berjalan sebagaimana mestinya.

Peraturan Menteri Agama Nomor 4 dan 5 ditangguhkan pelaksanaannya dalam jangka waktu yang tidak ditentukan dengan Instruksi Menteri Agama No. 1 tahun 1969 karena ada pihak-pihak yang kurang sejalan. Dinamika politik waktu itu kurang mendukung untuk memasukkan zakat dalam legislasi perundangundangan Negara. Selanjutnya, pada 21 Mei 1969 keluarlah Keputusan

---

<sup>39</sup>*Ibid*, h. 69.

Presiden Nomor 44 Tahun 1969 tentang Pembentukan Panitia Pembangunan Uang Zakat yang diketuai oleh Menkokesra Idham Chalid. Keppres ini dalam operasionalnya diuraikan dalam Surat Edaran Menteri Agama Nomor 3 tahun 1969 mengenai pengumpulan uang zakat melalui rekening Giro Pos No. A. 10.00.<sup>40</sup>

Instruksi Menteri Agama Nomor 2 Tahun 1984 tanggal 3 Maret 1984 tentang Infak Seribu Rupiah selama Bulan Ramadhan yang pelaksanaannya diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor 19/1984 tanggal 30 April 1984. Terkait dengan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan maka melalui kegiatan Proyek Pusat Perencanaan Hukum dan Kodifikasi Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI Tahun 1984/1985 telah dipersiapkan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan tentang Zakat yang diketuai oleh H. Dahdir MS. DT. Asa Bagindo.<sup>41</sup>

Pada tanggal 12 Desember 1989 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 16 Tahun 1989 tentang Pembinaan Zakat, Infak, dan Shadaqah yang menugaskan semua jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga-lembaga keagamaan yang mengadakan pengelolaan zakat, infak, dan shadaqah agar menggunakan dana zakat untuk kegiatan pendidikan Islam dan lain-lain.<sup>42</sup>

Dalam rangka memberdayakan lembaga zakat di Indonesia, pada tahun 1991 dikeluarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infak dan Shadaqah (BAZIS). Apa yang telah dirintis pada era Orde Baru ini terus berlanjut dan bahkan berkembang hingga pada tahun 1999, perkembangan pengelolaan zakat diperkuat dengan disahkannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebagai peraturan pertama yang mengaitkan zakat sebagai kewajiban beragama dengan pajak sebagai kewajiban warga negara. Penetapan Undang-undang Pengelolaan Zakat ini selanjutnya diikuti dengan beberapa peraturan pelaksanaan.

---

<sup>40</sup>Widi Nopiardo, "Perkembangan...", h. 69-70.

<sup>41</sup>Widi Nopiardo, "Perkembangan...", h. 70.

<sup>42</sup>*Ibid*, h. 70.

Pada tahun 1996/1997 ada proses yang bermanfaat untuk pengembangan peraturan tentang zakat yaitu Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Prosedur dan Penyaluran Zakat dalam Pengentasan Kemiskinan sebagaimana yang dinyatakan oleh Permono bahwa Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI telah melaporkan hasil tim yaitu: Analisa dan Evaluasi Hukum tentang Prosedur dan Penyaluran Zakat dalam Pengentasan Kemiskinan Tahun 1996/1997, yang diketuai oleh Damsir Anas. SH.<sup>43</sup>

Pada tahun ini Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 tentang Pelaksanaan SKB Nomor 29 dan 47 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infak, dan Sedekah yang telah ditetapkan pada tahun 1991. Pada tahun 1998/1999 Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI melalui Pelaksana Tim Kompilasi Bidang Hukum berhasil menerbitkan Kompilasi Hukum Bidang Pengumpulan, Penyaluran dan Pendayagunaan Zakat yang diketuai oleh Prof. Dr. KH. Sjechul Hadi Permono, SH. MA. Maksud tim ini adalah untuk mengkompilasikan berbagai hukum tertulis dan hukum tidak tertulis yang berkaitan dengan masalah pengumpulan, penyaluran dan pendayagunaan zakat. Sedangkan tujuannya adalah untuk memberi masukan dalam upaya pembentukan sistem hukum nasional terutama dapat dijadikan bahan penyusunan RUU tentang pengelolaan zakat.<sup>44</sup>

Cikal bakal terwujudnya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yaitu Musyawarah Kerja Nasional I Lembaga Pengelola ZIS dan Forum Zakat yang dibuka oleh bapak Presiden pada tanggal 7 Januari 1999. Dari Musyawarah Kerja Nasional tersebut direkomendasikan perlunya segera dipersiapkan RUU Tentang Sistem Pengelolaan zakat.<sup>45</sup>

Selanjutnya Dr. H. Ahmad Sutarmadi, Direktur Urusan Agama Islam Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji berinisiatif untuk mengadakan pertemuan dengan Tim BPHN, yang akhirnya dibentuklah Tim Penyusunan Draf RUU tentang Pengelolaan Zakat yang diketuai oleh Prof.

---

<sup>43</sup>Widi Nopiardo, "Perkembangan...", h. 70.

<sup>44</sup>*Ibid*, h. 70-1.

<sup>45</sup>*Ibid*, h. 71.

Dr. KH. Sjechul Hadi Permono, SH. MA., yang anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil dari Depag, Depkeh, Depsos, Depdagri, Depkeu, MUI, dan BAZIS DKI Jakarta. Tim tersebut bekerja mulai tanggal 6 Januari 1999 sampai dengan 2 Maret 1999. Tim akhirnya menghasilkan Draf RUU tentang Pengelolaan Zakat dengan X Bab dan 23 Pasal.<sup>46</sup>

Pada tanggal 4 Pebruari 1999 Menteri Agama Bapak Malik Fajar mengajukan permohonan persetujuan prakarsa penyusunan RUU tentang Pengumpulan dan Pendayagunaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah, kepada Presiden RI, Bapak Bacharuddin Jusuf Habibie dengan suratnya Nomor: MA/18/1999. Permohonan tersebut mendapat jawaban dari Menteri Sekretaris Negara, Bapak Akbar Tanjung, tertanggal 30 April 1999, bernomor: B/283/M. Sekneg/4/1999, yang isinya bahwa Bapak Presiden menyetujui prakarsa penyusunan Rancangan UndangUndang tentang Pengumpulan dan Pendayagunaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah.

Pada tanggal 24 Juni 1999 dengan Nomor: R.31/PU/IV/1999 Bapak Presiden RI menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat Kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat RI, untuk dibicarakan dalam Sidang DPR, guna mendapatkan persetujuan. DPR RI mengadakan Rapat Paripurna hari Senin tanggal 26 Juli 1999 dengan acara Pembicaraan Tingkat I/Keterangan Pemerintah atas RUU tentang Pengelolaan Zakat.<sup>47</sup>

Muhammad menyatakan bahwa mulai tanggal 26 Agustus sampai dengan tanggal 14 September 1999 diadakan pembahasan substansi RUU tentang Pengelola Zakat dan telah disetujui oleh DPR RI dengan keputusan DPR RI Nomor 10/DPR-RI/1999. Dan melalui surat Ketua DPR RI Nomor RU.01/03529/DPR-RI/1999 tanggal 14 September 1999 disampaikan kepada Presiden untuk ditandatangani dan disahkan menjadi undang-undang. Pada tanggal 23 September 1999 diundangkan menjadi UndangUndang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Terwujudnya Undang-undang

---

<sup>46</sup>Widi Nopiardo, "Perkembangan...", h. 71.

<sup>47</sup>*Ibid*, h, 71.

Pengelolaan Zakat di Indonesia merupakan catatan yang dikenang umat Islam selama periode Presiden B.J. Habibie.<sup>48</sup>

Setelah diundangkannya Undang-undang tersebut maka dikeluarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, ditetapkan pada tanggal 13 Oktober 1999.<sup>49</sup>

Pada tahun 2000 diterbitkan Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat dengan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, nomor D/291 tahun 2000. Walaupun tidak spesifik mengatur tentang zakat Undang-Undang No. 17 tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan mengakomodir umat Islam yang membayar zakat dan pajak.<sup>50</sup>

Pada tahun 2003 kemudian Menteri Agama RI mengeluarkan Keputusan Menteri Agama RI Nomor 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti Keputusan Menteri Agama RI Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Pada tahun 2008 terdapat PERMA No 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syari'ah yang di dalamnya tercakup bab zakat. Pada tahun ini terbit Surat Keputusan Dewan Pertimbangan Badan Amil Zakat Nasional No: 001/ DPBAZNAS/ XII/ 2010 tentang Pedoman Pengumpulan dan Pentasyarufan Zakat, Infaq, dan Shadaqah pada Badan Amil Zakat Nasional. Di tahun ini lahir Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Pengelolaan Zakat (sebagai revisi terhadap UU No. 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan Zakat.<sup>51</sup>

Kelahiran Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 ini memicu kontroversi yang tajam dan tarik-menarik pengelolaan zakat nasional di ranah publik, khususnya antara pemerintah dan masyarakat sipil. Debat publik yang memanas tentang undang-undang yang baru seumur jagung ini berakhir di Mahkamah Konstitusi (MK). Permohonan uji materil (judicial review) UU No. 23/2011

---

<sup>48</sup>Widi Nopiardo, "Perkembangan...", h. 71.

<sup>49</sup>*Ibid*, h. 72.

<sup>50</sup>*Ibid*, h. 72.

<sup>51</sup>Widi Nopiardo, "Perkembangan...", h. 72.

diajukan ke MK oleh puluhan LAZ termasuk dua LAZ terbesar, Dompot Dhuafa dan Rumah Zakat, yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Zakat (KOMAZ) Indonesia pada 16 Agustus 2012. Langkah tabayyun konstitusi oleh KOMAZ ini menjadi “bersejarah” karena untuk pertama kalinya di Indonesia sebuah undang-undang “syariah” digugat ke MK oleh masyarakat muslim sendiri. Melalui proses penantian yang panjang, pada 31 Oktober 2013 MK menolak sebagian besar gugatan utama dan hanya mengabulkan sebagian kecil gugatan turunan.<sup>52</sup>

Pengelolaan zakat di Indonesia pada perkembangan selanjutnya ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat pada tanggal 25 November 2011. Undang-undang Pengelolaan Zakat yang baru menggantikan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat karena dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Lahirnya undang-undang Pengelolaan Zakat yang baru untuk menggantikan undang-undang Pengelolaan Zakat yang lama diharapkan dapat memberikan perubahan yang positif.

Setelah menunggu dari tahun 2011, barulah pada tahun 2014 barulah terbit Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Di samping itu juga terbit Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pengumpulan zakat di Kementerian/Lembaga, Sekretariat Jenderal Lembaga Negara, Sekretariat Jenderal Komisi Negara, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah Melalui Badan Amil Zakat Nasional. Selajutnya dibuat Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Perhitungan Zakat Mall dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif.<sup>53</sup>

Pada tahun 2015 terbentuk Peraturan Menteri Agama Nomor 69 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Perhitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif. Pada tahun 2016 ada sejumlah

---

<sup>52</sup> *Ibid*, h. 72.

<sup>53</sup>Widi Nopiardo, “Perkembangan...”, h. 72-3

peraturan seperti Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dalam Pengelolaan Zakat. Selain itu, Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Badan Amil Zakat Nasional. Selanjutnya, Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2016 tentang Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Anggota Badan Amil Zakat Nasional.<sup>54</sup>

Pada tahun 2017 dibentuk Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Badan Amil Zakat Nasional.<sup>55</sup>

## 2. Regulasi Zakat

Berdasarkan penjelasan tentang sejarah pengelolaan zakat di Indonesia sebagaimana dipaparkan di atas, tampak bahwa tahun 1999 dapat dianggap sebagai waktu bersejarah bagi bangsa Indonesia, khususnya warga negara muslim di mana pada tahun tersebut negara menerbitkan regulasi yang mengatur mengenai pengelolaan zakat, yaitu Undang-undang Nomor 38 tahun 1999. Lahirnya undang-undang tersebut bukan hanya dipandang sebagai respon Pemerintah dalam menampung aspirasi umat Islam, akan tetapi juga kejelian Pemerintah dalam melihat potensi zakat yang cukup besar di Indonesia. Kenyataan ini sekaligus menandai bahwa zakat telah masuk menjadi bagian dari praktek yang diurus Negara lewat regulasi.<sup>56</sup>

Undang-undang No. 38 tahun 1999 sendiri boleh dianggap sebagai regulasi pertama dalam persoalan zakat. Undang-undang ini terdiri dari 10 bab dan 25 pasal yang secara umum menguraikan ketentuan-ketentuan mengenai cara-cara pengelolaan zakat, pihak yang diberi wewenang untuk mengelola, hingga pemberian sanksi bagi pihak-pihak yang menyeleweng dalam pengelolaan. Terdapat beberapa alasan mendasar mengapa regulasi tentang pengelolaan zakat

---

<sup>54</sup>*Ibid*, h. 73.

<sup>55</sup>*Ibid*, h. 73.

<sup>56</sup>Muslih Candra Kusuma, "Manajemen Pengelolaan Zakat dalam Perundang-undangan Zakat di Indonesia," *Tesis*, Pascasarjana IAIN Ponorogo, 2017, h. 80

perlu dibuat. *Pertama*, zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, zakat merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan masyarakat yang kurang mampu.<sup>57</sup>

Di bawah rezim Undang-undang Nomor 38 tahun 1999, zakat mengalami transformasi penuh dari ranah amal-karitas menjadi ranah pemberdayaan dan pembangunan. Dengan pengelolaan secara kolektif, zakat menjadi gerakan sosial-ekonomi untuk perbaikan kesejahteraan umat. Dengan pengelolaan yang amanah dan efisien, zakat bertransformasi dari kesalehan sosial-individual menjadi gerakan sosial-ekonomi. Dengan demikian, zakat menjadi semakin dekat dan efektif dengan tujuan utamanya sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan.<sup>58</sup>

Secara umum, kehadiran Undang-undang 38 tahun 1999 telah membawa berbagai dampak positif bagi dunia zakat nasional, antara lain: 1) Perlindungan dan pelayanan bagi warga negara dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan ketentuan agamanya; 2) Memberi kepastian hukum bagi operasional OPZ; 3) Meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat sebagai pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial; dan 4) Meningkatkannya kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat melalui lembaga.<sup>59</sup>

Lebih dari itu, berbagai ketentuan dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999, dianggap telah berada di arah yang tepat dalam manajemen pengelolaan zakat, antara lain: (1) Akomodasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat; (2) Implementasi *good governance* dalam OPZ dengan mendorong pembagian wewenang organisasi yaitu unsur pertimbangan, pelaksana dan pengawasan; (3) Perluasan basis zakat dalam perekonomian modern; (4) Pendistribusian dan pendayagunaan zakat secara produktif; (5) Memperkenalkan insentif fiskal bagi pembayar zakat dengan menjadikan zakat sebagai pengurang pendapatan kena pajak; serta (6) Memperkenalkan sanksi bagi OPZ yang lalai dalam melaksanakan kewajibannya.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup>*Ibid*, h. 80.

<sup>58</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, h. 52.

<sup>59</sup>Muslih Candra Kusuma, "Manajemen...", h. 81.

<sup>60</sup>*Ibid*, h. 81.

Namun di saat yang sama Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 juga telah membawa sejumlah dampak yang tidak diharapkan. *Pertama*, sejak lahirnya undang-undang ini, sejumlah OPZ baru banyak bermunculan dan meningkat pesat. Kecenderungan jumlah OPZ yang terus bertambah berpotensi menimbulkan masalah, terutama terkait dengan tata kelola dan kepercayaan masyarakat, apabila tidak diikuti dengan keberadaan lembaga regulator dan pengawasan yang memadai. Dengan ketiadaan regulator dan pengawas, akan banyak muncul penumpang-penumpang gelap dalam dunia perzakatan di Indonesia.<sup>61</sup>

*Kedua*, jumlah OPZ yang sangat banyak juga mengindikasikan inefisiensi dunia zakat nasional, terkait penghimpunan dana zakat. Pengelolaan zakat tidak efisien dikarenakan berbagai OPZ beroperasi pada skala usaha yang beragam, ada yang masih kecil dan yang sudah besar. *Ketiga*, kehadiran Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 telah mendorong munculnya Perda Zakat di berbagai daerah, yang secara umum substansi isinya tidak berbeda dengan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999. Kedudukan dan peran dari Perda cenderung tidak jelas, karena tidak melengkapi UU No. 38 tahun 1999, serta bukan merupakan produk hukum pendukung yang bersifat teknis- operasional.<sup>62</sup>

Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 sebagai kerangka regulasi dan institusionalisasi dunia zakat nasional pada kenyataannya dipandang masih jauh dari memadai. Potensi dana zakat yang sangat besar belum mampu tergali secara optimal dan belum mengangkat kesejahteraan masyarakat miskin secara signifikan. Selain itu, masih terdapat berbagai permasalahan yang bersumber dari kelemahan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 untuk mengantisipasi masalah dan tantangan zakat nasional seperti masalah tata kelola yang efektif, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat akibat ketiadaan regulator dan pengawas yang jelas.<sup>63</sup> Kondisi itulah yang melatarbelakangi upaya amandemen terhadap UU No. 38 tahun 1999.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup>*Ibid*, h. 81-2.

<sup>62</sup>*Ibid*, h. 82

<sup>63</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, h. 49

<sup>64</sup>Muslih Candra Kusuma, "Manajemen...", h. 83.

Setelah lebih dari sepuluh tahun, Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinilai tidak optimal. Muncul dorongan untuk mengubah dan memperjelas substansi undang-undang agar lebih mengarah pada tujuan zakat. Beberapa alasan perubahan tersebut perlu dilakukan, di antaranya tidak maksimalnya peran pemerintah dan lembaga zakat dalam mengumpulkan, mengelola dan mendistribusikan zakat. Hal utama yang tidak kalah penting adalah pola hubungan badan amil zakat dan lembaga amil zakat, serta belum maksimalnya pengelolaan untuk memberikan dampak yang signifikan bagi perbaikan ekonomi. Kondisi inilah yang kemudian melahirkan UU No. 23 tahun 2011, tentang Pengelolaan Zakat, yang merupakan bentuk upaya untuk mengdongkrak dan memaksimalkan pendayagunaan dan hasil guna pengelolaan zakat, infaq dan sedekah untuk pembangunan umat islam di Indonesia.<sup>65</sup>

Sebagai suatu perundang-undangan, Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 disusun berdasarkan tiga landasan utama, yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis. Landasan filosofis undang-undang ini berupaya menjabarkan adanya prinsip-prinsip ketuhanan dan keadilan sosial yang terdapat di dalam Pancasila. Melalui zakat, prinsip ketuhanan dapat terlihat mengingat zakat merupakan salah satu ajaran Islam. Demikian halnya prinsip keadilan sosial terwujud dengan penempatan pemerataan dan solidaritas sosial sebagai prinsip penting yang diejawantahkan dalam kehendak untuk mewujudkan kemaslahatan bersama. Landasan sosiologis mendasarkan pada kebutuhan mendesak bahwa undang-undang ini dapat menciptakan tata kelola sosial kemasyarakatan yang baik melalui pengelolaan ZIS. Sedangkan landasan yuridis, merujuk pada ketentuan konstitusi yang menyatakan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Artinya pemeliharaan dan pemberdayaan fakir miskin dan anak terlantar dapat dilakukan secara efektif melalui zakat.<sup>66</sup>

Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memberikan kepastian dan payung hukum bagi pemerintah untuk mengatur

---

<sup>65</sup>Muslih Candra Kusuma, "Manajemen...", h. 83-4.

<sup>66</sup>*Ibid*, h. 84.

mekanisme pengelolaan zakat. Dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat dipaparkan:

- a. Bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- b. Bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syari'at Islam.
- c. Bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat.
- d. Bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syari'at Islam.
- e. Bahwa Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan zakat sudah tidak sesuai dengan perkembangan kehidupan hukum dalam masyarakat, sehingga perlu diganti.
- f. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-undang Pengelolaan zakat.<sup>67</sup>

Muatan inti yang terkandung dalam UU No. 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat adalah:

- a. Pengelolaan zakat menjadi kewenangan negara, masyarakat hanya diperkenankan ikut mengelola setelah mendapat izin dari pemerintah.
- b. Pengelolaan zakat dilakukan oleh BAZNAS yang beroperasi dari tingkat pusat sampai kabupaten/ kota secara hirarki.
- c. Anggota BAZNAS terdiri dari empat orang perwakilan masyarakat dan tiga orang perwakilan pemerintah. Perwakilan masyarakat terdiri dari ulama, tenaga profesional dan tokoh masyarakat, sedangkan perwakilan pemerintah dari unsur kementerian terkait.
- d. BAZNAS dibiayai APBN dan hak amil, dan LAZ dibiayai hak amil.
- e. Masyarakat dapat mendirikan LAZ yang berperan untuk membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat. Untuk pengembangan, LAZ

---

<sup>67</sup>Muslih Candra Kusuma, "Manajemen...", h. 84-5.

selanjutnya dapat membentuk perwakilan.

- f. Menteri Agama melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ, dan dapat memberikan sanksi administratif atas pelanggaran berupa peringatan tertulis, pembekuan operasi hingga pencabutan izin.
- g. Amil zakat yang beroperasi tanpa izin dipidana penjara maksimal 1 tahun dan atau denda maksimal Rp 50 juta.
- h. LAZ yang telah dikukuhkan Menteri Agama sebelum UU berlaku tetap diakui dan wajib menyesuaikan diri dengan UU baru paling lambat 5 tahun.<sup>68</sup>

Semangat yang menonjol dari Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini adalah sentralisasi pengelolaan zakat. Ruh dari undang-undang adalah untuk membuat pengelolaan zakat lebih tertib, teratur dan terorganisir dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaannya. Esensi yang terpenting dari undang-undang Pengelolaan Zakat ini adalah sistem manajemen zakat yang terpadu pada satu lembaga BAZNAS sebagai pemegang otoritas zakat. Peningkatan kinerja, pembenahan alur pelaporan dan pertanggungjawaban BAZNAS dan LAZ lebih menjadi perhatian dalam pengelolaan zakat. BAZNAS dan LAZ harus bersinergi dalam satu tujuan besar, yaitu mengoptimalkan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat untuk meningkatkan kesejahteraan umat dan bangsa.<sup>69</sup>

Gagasan sentralisasi dan manajemen yang terintegrasi tersebut menjiwai keseluruhan pasal. Kata terintegrasi menjadi asas yang melandasi kegiatan pengelolaan zakat di Indonesia, baik yang dilakukan BAZNAS di semua tingkatan maupun LAZ yang mendapat legalitas sesuai kebutuhan perundang-undangan. Menurut ketentuan undang-undang, zakat yang terkumpul disalurkan berdasarkan prinsip pemerataan, keadilan dan kewilayahan. Integrasi pengelolaan zakat menempatkan BAZNAS menempati fungsi regulator sekaligus operator.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup>Muslih Candra Kusuma, "Manajemen...", h. 85-6.

<sup>69</sup>*Ibid*, h. 86-7.

<sup>70</sup>Muslih Candra Kusuma, "Manajemen...", h. 87.

Dengan menjalankan fungsi ganda, melalui Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 Pemerintah memberikan penguatan yang signifikan kepada BAZNAS yang ditetapkan sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menjalankan tugas pengelolaan zakat nasional, untuk berhak mendapatkan pembiayaan dan hak amil dari APBN. Sebaliknya, LAZ yang dibentuk oleh masyarakat sipil diturunkan fungsinya menjadi sekedar membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat nasional.

Di bawah Undang-undang Nomor 23 tahun 2011, Kementerian Agama (Kemenag) menjalankan fungsi ganda yaitu sebagai otoritas tertinggi zakat yang menerima laporan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas BAZNAS, serta menjalankan fungsi regulator antara lain mendirikan BAZNAS di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, serta melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap seluruh operator pengelola zakat yaitu BAZNAS dan LAZ.

Dalam konteks masyarakat madani Indonesia yang demokratis, lahirnya Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat tersebut menjadi bentuk pengukuhan peran negara dalam memberi perlindungan bagi warga negara yang membayar zakat, menjaga ketertiban umum dengan mencegah penyalahgunaan dana zakat, serta memfasilitasi sektor filantropi Islam untuk perubahan sosial bagi perkembangan zakat nasional.

Untuk lebih mudah memahami dinamika peraturan perundang-undangan pengelolaan zakat, berikut dipaparkan tabel perbedaan antara Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011:

<b>UU Nomor 38/ 1999</b>	<b>UU Nomor 23/ 2011</b>
- Terdiri dari 10 BAB dan 25 Pasal	- Terdiri dari 11 BAB dan 47 Pasal
- Sistematika	- Sistematika
BAB I Ketentuan Umum	BAB I Ketentuan Umum
BAB II Asas dan Tujuan	BAB II Badan Amil Zakat Nasional

BAB III Organisasi Pengelolaan Zakat	BAB III Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan dan Pelaporan
BAB IV Pengumpulan Zakat	BAB IV Pembiayaan
BAB V Pendayagunaan Zakat	BAB V Pembinaan dan Pengawasan
BAB VI Pengawasan	BAB VI Peran Serta Masyarakat
BAB VII Sanksi	BAB VII Sanksi Administratif
BAB VIII Ketentuan-Ketentuan Lain	BAB VIII Larangan
BAB IX Ketentuan Peralihan	BAB IX Ketentuan Pidana
BAB X Ketentuan Penutup	BAB X Ketentuan Peralihan
	BAB XI Ketentuan Penutup
- Koordinasi antar lembaga pengelola zakat tidak jelas	- Koordinasi secara tegas diatur dan BAZNAS sebagai koordinator
- Hierarki antar BAZNAS, BAZ Provinsi, dan BAZ Kabupaten/ Kota tidak jelas	- Hierarki telah disusun, BAZNAS berperan sebagai regulator pengelolaan zakat nasional
- Masing-masing LPZ melaksanakan dan mengembangkan program sendiri-sendiri	- Pengelolaan zakat lebih terkoordinasi dan terintegrasi baik dalam tata kelola dan pelaporan
- Ketentuan-ketentuan mengenai pengumpulan dan pendayagunaan zakat diatur secara terpisah	- Ketentuan-ketentuan mengenai pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan dan pelaporan dibuat sebagai mekanisme yang terintegrasi
- Penyebutan LPZ dibuat secara lebih umum, sehingga tidak memperjelas posisi LPZ yang	- Penyebutan LPZ dibuat lebih spesifik dan memperjelas posisi dengan menyebutkan BAZNAS dan

dikelola oleh pemerintah dan masyarakat	LAZ
- Tidak terdapat pembiayaan bagi LPZ	- BAZNAS memperoleh anggaran dari negara
- Tidak terdapat ketentuan kriteria dan persyaratan anggota serta pengurus LPZ	- Terdapat ketentuan kriteria dan persyaratan yang spesifik mengenai anggota dan pengurus BAZNAS
- Masyarakat hanya berperan dalam hal pengawasan	- Masyarakat berperan dalam pembinaan dan pengawasan
- Sanksi diurai secara sederhana, baik ketentuannya maupun bentuknya	- Sanksi diurai menurut jenis dan bentuknya

Tabel 14 Perbandingan prinsip UU Nomor 38 Tahun 1999 dengan UU Nomor 23 Tahun 2011.

Lahirnya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebagai regulasi yang pertama sebetulnya telah mengintegrasikan zakat dan pajak. Itu sebabnya untuk merespon ketentuan tersebut lahirlah Undang-undang Nomor 17 tahun 2000 (sebagai perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983) tentang Pajak Penghasilan dalam rangka menyinergikan zakat dengan pajak. *Pertama*, Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 telah mengakui bahwa sesungguhnya zakat adalah kewajiban yang harus ditunaikan oleh setiap Muslim warga negara Indonesia yang mampu. Undang- undang ini memang tidak menyebutkan hukum bagi yang melanggar kewajiban zakat, tetapi setidaknya pemerintah telah secara eksplisit bertanggung jawab memberikan perlindungan kepada muzakki, mustahiq dan amil zakat. *Kedua*, pemerintah telah melibatkan diri lebih jauh dalam pengelolaan zakat dengan membentuk Badan Amil Zakat di berbagai tingkat kewilayahan. *Ketiga*, seperti disebutkan dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 bahwa zakat yang telah dibayarkan kepada Badan Amil Zakat

akan dikurangkan dari laba/pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan.<sup>71</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 juga ditetapkan bahwa zakat atas penghasilan yang nyata-nyata dibayarkan secara resmi oleh Wajib Pajak Orang Pribadi pemeluk Islam tersebut, dan atau Wajib Pajak Badan Dalam Negeri yang dimiliki kaum Muslimin, dapat dikurangkan atas penghasilan kena pajak.<sup>72</sup> Dengan kata lain sebagaimana diatur dalam keputusan Dirjen Pajak Nomor KEP-163/PJ./2003 bahwa zakat atas penghasilan dapat dikurangkan atas penghasilan bruto maupun neto.

Dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP.163/PJ./2003 tentang Perlakuan Zakat atas Penghasilan dalam Penghitungan Penghasilan Kena Pajak-pajak Penghasilan, dijelaskan dengan tegas bahwa zakat dapat mengurangi pajak setelah memenuhi syarat-syarat, sebagai berikut:

1. Zakat harus nyata-nyata dibayarkan oleh Wajib Pajak Orang Pribadi pemeluk agama Islam dan atau Wajib Pajak Badan Dalam Negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam.
2. Zakat dibayarkan kepada BAZ (Badan Amil Zakat) atau LAZ (Lembaga Amil Zakat) yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah sesuai ketentuan Undang- undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.
3. Zakat yang dibayarkan adalah penghasilan yang merupakan objek pajak yang dikenakan pajak penghasilan yang tidak bersifat final.
4. Zakat penghasilan yang dibayarkan diakui sebagai pengurangan PPh pada tahun zakat tersebut dibayarkan.
5. Melampirkan lembar ke-1 Surat Setoran Zakat atau fotocopinya yang telah dilegalisir oleh BAZ atau LAZ penerima setoran zakat yang bersangkutan pada SPT tahunan pajak penghasilan tahun pajak

---

<sup>71</sup>Lihat UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Bandingan dengan UU Nomor 23 tahun 2011.

<sup>72</sup>Pasal 9 UU Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan.

dilakukannya pengurangan zakat atas penghasilan tersebut.<sup>73</sup>

Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 telah diatur bahwa Zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi:

- 1) zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/ atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah; atau
- 2) sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama selain agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama selain agama Islam, yang diakui di Indonesia yang dibayarkan kepada lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah.<sup>74</sup>

Oleh karena itu, untuk dapat menjadikan pembayaran zakat sebagai pengurang pajak penghasilan, Wajib Pajak dapat melampirkan bukti pembayaran zakatnya atau disebut bukti setor zakat yang telah diterimanya dari lembaga zakat, sebagai salah satu lampiran pengurang penghasilan kena pajak dalam surat pemberitahuan (SPT) saat melakukan pelaporan pajak. Masyarakat dalam hal ini dapat memilih lembaga zakat resmi baik berupa BAZ maupun LAZ yang dianggap dapat dipercaya sebagai media penyaluran zakatnya. Secara regulasi badan zakat nasional (BAZNAS) memang institusi satu-satunya yang dibentuk oleh pemerintah yang secara otoritatif menerima dan mengelola zakat bersanding pajak ini. Namun sebagaimana disebutkan dalam Pasal 17 UU Zakat No.23/2011 bahwa untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ yang wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.

Berdasarkan peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-15/PJ/2012, mengganti Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-33/PJ/2011, diketahui

---

<sup>73</sup>Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP.163/PJ./2003 tentang Perlakuan Zakat atas Penghasilan dalam Penghitungan Penghasilan Kena Pajak-pajak Penghasilan.

<sup>74</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Brutto (pasal 1).

bahwa terdapat 21 Badan/lembaga yang telah ditetapkan sebagai penerima zakat yang penerimaannya dapat dikurangkan dari penghasilan bruto. Lembaga tersebut meliputi 1 Badan Amil Zakat Nasional, 15 Lembaga Amil Zakat dan 3 Lembaga Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah (LAZIS). Lembaga tersebut kemudian, membuatkan bukti setor zakat yang telah memenuhi persyaratan isi bukti yang diminta dalam peraturan perpajakan, sebagai tanda pembayaran zakat kepada pemberi zakat yang bersangkutan. Dengan bukti tersebut, masyarakat yang termasuk Wajib Pajak ini dapat menjadikannya sebagai salah satu unsur pengurang penghasilan bruto.

Bila pada praktiknya, pembayar zakat tersebut belum memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), sebaiknya ia mendaftarkan diri terlebih dahulu untuk membuat NPWP agar nanti tidak dikenakan pajak berlipat dalam perhitungan pajaknya. Setelah memiliki NPWP, masyarakat dapat membuat perhitungan pajaknya, apakah memenuhi ketentuan pembayaran pajak atau mendapat hak untuk pembebasan pajak. Sebab tidak semua pemilik NPWP secara langsung harus membayar pajak. Jika penghasilan yang dimiliki tidak lebih dari Penghasilan Kena Pajak (PKP), masyarakat dapat dibebaskan dari pengenaan Pajak Penghasilan (PPh). Bahkan terdapat kemungkinan pula, bila ternyata pemotongan pajak sebelumnya melebihi dari perhitungan pajak terutang dari orang tersebut, maka dalam hal ini kantor pajak justru wajib mengembalikan kelebihan pembayaran pajak tersebut. Karena hal ini telah menjadi hak masyarakat yang sudah tercantum dalam peraturan perpajakan.

UU PPh Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa untuk menentukan besarnya Penghasilan Kena Pajak bagi Wajib Pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap tidak boleh dikurangkan: harta yang dihibahkan, bantuan atau sumbangan, dan warisan, kecuali sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i sampai dengan huruf m serta zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Sebab pada dasarnya pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan Wajib Pajak dapat dibedakan antara pengeluaran yang boleh dan yang tidak boleh dibebankan sebagai biaya. Yakni biaya yang mempunyai hubungan baik langsung dan tidak langsung dengan usaha atau kegiatan untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan yang merupakan objek pajak yang pembebanannya dapat dilakukan dalam tahun pengeluaran atau selama masa manfaatnya. Sementara pengeluaran yang tidak boleh dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi pengeluaran yang sifatnya pemakaian penghasilan atau yang jumlahnya melebihi kewajaran. Bila SPT dan lampiran pelaporan pajak telah lengkap, maka wajib pajak yang telah melakukan pembayaran zakat dapat membuat pengurangan atas penghasilan brutonya. Dengan demikian, dapat terlihat dampak dari pembayaran pajak setelah dikurang zakat dan sebaliknya, bila tanpa pembayaran zakat sebelumnya.

Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa sebagaimana penjelasan pada pasal 2 Peraturan Pemerintah RI Nomor 60 Tahun 2010, Wajib Pajak yang ingin pembayaran zakatnya dapat menjadi salah satu unsur pengurang pajak, maka ia harus memberikan zakatnya tersebut melalui lembaga yang telah disahkan oleh Pemerintah. Sebaliknya, jika seorang wajib pajak pribadi membayar zakat namun tidak disalurkan melalui badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah, tetapi secara langsung diberikan kepada perorangan atau keluarga yang berhak untuk menerimanya, berdasarkan ketentuan dalam pasal ini maka zakat yang dibayarkan tersebut tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto dan bagi penerima zakatnya dikecualikan dari penghasilan.

Walaupun demikian, dalam pandangan Khairul Arifin (Staf Departemen PSDM Fakultas Ekonomi dan Bisnis UII), di Indonesia sampai sekarang ini zakat tidaklah dijadikan serta merta sebagai *tax deductible*, karena pada peraturannya di Undang-undang Nomor 17/2000 menetapkan bahwa pembayaran zakat masuk ke dalam biaya bagi pajak penghasilan pribadi maupun perusahaan bukan sebagai pengurang pajak secara langsung, tambah lagi dalam Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 zakat yang telah dibayarkan kepada BAZ LAZ resmi akan dikurangkan terhadap

laba/pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan. Di dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000 juga ditetapkan bahwa zakat atas penghasilan yang nyata-nyata dibayarkan secara resmi oleh wajib pajak Orang Pribadi pemeluk Islam atau Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki kaum muslimin, dapat dikurangkan atas penghasilan kena pajak. Dengan kata lain, sebagaimana yang diatur dalam keputusan Dirjen Pajak No KEP-542/PJ/2001 bahwa zakat atas penghasilan dapat dikurangkan atas penghasilan netto.<sup>75</sup>

Deskripsi	Dengan Zakat	
	Rincian	Perhitungan
<b>Pendapatan Brutto</b>		300.000.000
Potongan sesuai UU		
Biaya jabatan 5%	15.000.000	
Iuran JHT 2%	6.000.000	
Jaminan Pensiun 1%	3.000.000	
		24.000.000
<b>Penghasilan Netto</b>		
Zakat	7.500.000	
PTKP TK/0(*)	54.000.000	
		61.500.000
		<b>214.500.000</b>
<b>Pajak Terutang</b>		
5% pertama dari 50 juta	50.000.000	2.500.000
15% berikutnya dari sisa PKP	164.500.000	24.675.000
		<b>27.175.000</b>

Tabel 15 Simulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

<sup>75</sup>Khairul Arifin, "Zakat sebagai Pengganti Pajak, Bolehkah?" IBEC FEBUI, <https://www.ibec-febui.com/zakat-sebagai-pengganti-pajak-bolehkah/>, diakses 12 Agustus 2021.

Tabel nomor 15 yang dipaparkan di atas menyimulasikan perlakuan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak sebagaimana regulasi atau konsep yang selama ini telah dijalankan di Indonesia. Berdasarkan simulasi tersebut bisa dilihat bahwa posisi zakat dalam penghitungan pajak terutang ditempatkan sebagai dasar untuk menghitung penghasilan bersih sebelum kena pajak. Konsep ini oleh berbagai sumber disebut dengan *tax deductible*. Akan tetapi walaupun zakat telah diperlakukan sebagai pengurang penghasilan kena pajak, dalam kenyataannya dana zakat tidak dimasukkan atau dicatatkan dalam sistem keuangan negara (Penerimaan Negara).

### **C. Model Alternatif Zakat sebagai Penerimaan Negara**

Sejauh penelusuran yang dilakukan dalam penelitian ini, baik lewat berbagai literatur maupun penelitian-penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu, paling tidak ada tiga model alternatif yang dapat diterapkan dalam rangka menempatkan zakat sebagai Penerimaan Negara. Tiga model alternatif tersebut adalah: (1) Zakat sebagai Dana Perhitungan Fihak Ketiga (PFK); (2) Zakat sebagai Dana Badan Layanan Umum, dan (3) Zakat sebagai Pajak. Dua model alternatif yang pertama seyogianya hanya bisa diterapkan sekadar untuk menempatkan zakat sebagai penerimaan Negara saja, sedangkan model yang terakhir dapat dijadikan sebagai alternatif untuk mengintegrasikan zakat dan pajak di Indonesia.

#### **1. Zakat sebagai Perhitungan Fihak Ketiga (PFK)**

Model alternatif zakat sebagai dana Perhitungan Fihak Ketiga seyogianya bukan merupakan model baru yang disumbangkan lewat penelitian ini, melainkan konsep yang pernah ditawarkan oleh penulis terdahulu. Dalam satu tulisan berjudul *Potensi Zakat Menjadi Bagian Keuangan Negara*, yang dimuat pada Jurnal Hukum dan Syariah *Jurisdictie*, Volume 7, Nomor 2 Tahun 2016, Achmat Subekan menawarkan beberapa alternatif pengelolaan zakat sebagai bagian dari keuangan Negara, salah satunya melalui instrumen Perhitungan Fihak Ketiga

(PFK).<sup>76</sup> Walaupun Subekan tidak secara rinci menjelaskan tentang pengertian Perhitungan Fihak Ketiga dalam tulisannya, namun penulis berusaha merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.05/2014 tentang Dana Perhitungan Fihak Ketiga, di mana jenis dana itu didefinisikan sebagai:

“...Sejumlah dana yang diperoleh dari hasil pemotongan gaji/penghasilan tetap bulanan pejabat Negara, pegawai negeri sipil pusat/daerah, anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), atau Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri Pusat/ Daerah dan sejumlah dana yang disetorkan oleh pemerintah provinsi/kabupaten/kota untuk dibayarkan kepada pihak ketiga.”<sup>77</sup>

Lebih lanjut, jika dipahami terbitnya aturan mengenai dana Perhitungan Fihak Ketiga oleh Kementerian Keuangan ini, merupakan turunan dari upaya melaksanakan ketentuan Pasal 17 ayat (3) dan Pasal 17B ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2013. Dalam hal ini Menteri Keuangan berwenang untuk mengatur mengenai tata cara penyetoran iuran dari rekening kas negara kepada Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan dan tata cara penyetoran iuran jaminan kesehatan dari pegawai negeri, pegawai pemerintah non pegawai negeri, dan pemerintah daerah.

Memang ada kesan yang kurang konsisten ketika zakat ditarik pada wilayah Perhitungan Fihak Ketiga yang semula dijadikan sebagai instrumen untuk memotong gaji pegawai Negara. Namun jika melihat alasan Subekan, di mana pengelolaan zakat yang menjadi bagian dari keuangan negara dianggap merupakan hal yang belum pernah dilakukan di Indonesia, maka mekanisme itu dapat ditempuh. Menurut Subekan, sebagian masyarakat mempertanyakan bagaimana mekanisme pengelolaan zakat menjadi bagian dari keuangan Negara;

---

<sup>76</sup>Achmat Subekan, “Potensi Zakat Menjadi Bagian Keuangan Negara.” *Jusriudictie*. Volume 7, Nomor 2, 2016, h. 105-26.

<sup>77</sup>Pasal 1 (1) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 222/PMK.05/2015 tentang Dana Perhitungan Fihak Ketiga.

mungkinah peraturan perundangan di bidang keuangan negara dewasa ini dapat memfasilitasi kepentingan tersebut.<sup>78</sup>

Untuk menjawab pertanyaan di atas Subekan menuliskan bahwa di antara ciri zakat telah menjadi bagian keuangan negara adalah masuknya zakat sebagai bagian dari penerimaan/pengeluaran negara sehingga di antara mekanisme pengelolaannya dilakukan melalui rekening kas umum negara. Hal ini disebutkan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara bahwa “Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara.” Contoh dari mekanisme ini ada pada pengelolaan dana Potongan Pihak Ketiga (PFK) yang berupa Iuran Wajib Pegawai. Dewasa ini, peraturan perundangan di bidang keuangan negara telah memberikan ruang pengelolaan dana yang memiliki kepentingan khusus. Dana Iuran Wajib Pegawai 10 persen yang dipotongkan dari gaji pegawai negeri, misalnya, dipungut oleh KPPN (tetap berada dalam kas negara) dan selanjutnya disalurkan kepada Taspen dan Askes (BPJS). Dana tersebut merupakan milik para pegawai negeri untuk kepentingan khusus guna melakukan pembayaran asuransi pensiun dan asuransi kesehatan mereka. Model PFK dapat dijadikan alternatif pertama mekanisme pengelolaan zakat apabila zakat dimasukkan sebagai bagian dari keuangan Negara.<sup>79</sup>

Sebagai dana pihak ketiga, maka dana zakat harus disetorkan ke Rekening Kas Negara dengan menggunakan kode akun zakat yang sudah disiapkan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/05/2013 tentang Bagan Akun Standar belum memasukkan akun penerimaan zakat sebagai salah satu akun di dalamnya. Hal ini dapat dimaklumi mengingat hingga saat ini zakat memang belum dikelola dalam Rekening Kas Negara. Penambahan akun baru penerimaan zakat dalam Rekening Kas Negara dapat dilakukan dengan menambahkan uraian akun dalam peraturan menteri tersebut.

Penyetoran zakat ke Rekening Kas Negara dilakukan dengan menggunakan Surat Tanda Setoran, misalnya diberi nama Surat Setoran Zakat (SSZ). Penyetoran dilakukan ke bank yang melayani penyetoran penerimaan

---

<sup>78</sup>Achmat Subekan, “Potensi...”, h. 120.

<sup>79</sup>Achmat Subekan, “Potensi...”, h. 120.

negara (bank persepsi). Pihak penyeter (muzaki) akan mendapatkan Lembar Pertama SSZ (misalnya) sebagai bukti telah menyeter zakat ke Rekening Kas Negara. Pihak bank persepsi selanjutnya menyampaikan Laporan Harian Penerimaan (LHP) zakat pada setiap akhir hari kerja kepada KPPN dan BAZNAS. Bagi KPPN, tanpa laporan tersebut pun ia sudah dapat mengetahui adanya setoran zakat karena pencatatan penerimaan di bank persepsi dilakukan dengan Modul Penerimaan Negara (MPN) yang sudah online dengan sistem yang ada di KPPN. Sedangkan bagi BAZNAS tidak demikian karena BAZNAS belum bisa mengakses aplikasi Modul Penerimaan Negara yang digunakan untuk mengelola setoran penerimaan negara. Untuk itu, BAZNAS perlu mendapatkan laporan penerimaan zakat tersebut.<sup>80</sup>

Selanjutnya, pada setiap kurun waktu tertentu, misalnya setiap akhir bulan, dana zakat tersebut disampaikan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan (selaku pemegang Rekening Kas Negara atau Kuasa Bendahara Umum Negara) ke BAZNAS untuk dikelola ataupun didistribusikan kepada para mustahik. Distribusi tersebut tidak harus berupa uang tunai, tetapi juga dapat berupa program pemberdayaan mustahik. Merujuk pada mekanisme pencairan anggaran, penyaluran dana zakat dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan (atau KPPN selaku instansi vertikal Ditjen Perbendaharaan) ke BAZNAS dapat didahului dengan terbitnya Surat Perintah Membayar (SPM) dari BAZNAS kepada Ditjen Perbendaharaan/KPPN. Dengan demikian, KPPN memiliki dokumen yang menjadi alasan formal (dasar) untuk menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) dana zakat. Dengan mekanisme ini maka BAZNAS dapat menarik dana zakat sesuai dengan kebutuhannya pada waktu itu. Adapun jumlah maksimal yang dapat diterbitkan SPMnya adalah sebesar dana zakat yang diterima oleh Rekening Kas Negara. Apabila masih terdapat penerimaan zakat yang belum dicairkan, maka dana tersebut tetap tersimpan dengan aman dalam Rekening Kas Negara. Walaupun demikian, dana zakat tersebut tetap dibukukan dan dilaporkan oleh

---

<sup>80</sup>Achmat Subekan, "Potensi...", h. 121.

BAZNAS kepada publik dan lembaga terkait yang ditunjuk (misalnya Badan Pemeriksa Keuangan).<sup>81</sup>

Penyampaian dana zakat dari Rekening Kas Negara ke Rekening BAZNAS dapat juga dilakukan dengan disampaikannya permohonan pemindahbukuan yang diajukan BAZNAS ke Direktorat Jenderal Perbendaharaan dengan dilampiri bukti pendukung berupa LHP zakat yang diterimanya dari pihak bank persepsi. Selaku Kuasa BUN, Ditjen Perbendaharaan dapat melakukan pengujian berdasarkan data penerimaan negara yang dimilikinya (modul MPN). Persetujuan dilakukan dengan pemberitahuan dan pemindahbukuan dana zakat ke Rekening BAZNAS. Teknik ini dapat dianggap lebih reliable dibandingkan teknis sebelumnya (dengan penerbitan SPM oleh BAZNAS) karena dengan diposisikannya BAZNAS sebagai pihak ketiga maka sulit diterima apabila ia berwenang untuk memberikan perintah pembayaran ke Bendahara Umum Negara ataupun Kuasa Bendahara Umum Negara.<sup>82</sup>

## 2. Zakat sebagai Dana Badan Layanan Umum (BLU)

Masih menurut Achmat Subekan, alternatif berikutnya untuk menempatkan zakat sebagai Penerimaan Negara adalah seperti yang dilakukan oleh instansi-instansi yang berstatus sebagai Badan Layanan Umum. Karena kekhususannya, dana BLU diberi kelonggaran untuk dapat dipergunakan secara langsung tanpa melalui rekening kas umum negara. Dalam model ini, uang tidak masuk/keluar melalui rekening kas umum negara, tetapi tetap diakui sebagai bagian dari keuangan negara. Pengakuan/pengesahan tersebut dilakukan melalui penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).<sup>83</sup>

Namun sebelumnya, penting untuk lebih dahulu mengetahui apa yang dimaksud sebagai BLU tersebut. Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, maka yang dimaksud dengan BLU adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk

---

<sup>81</sup>Achmat Subekan, "Potensi...", h. 121-2.

<sup>82</sup>*Ibid*, h. 122

<sup>83</sup>*Ibid*, h. 121.

untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.<sup>84</sup>

BLU sendiri bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat. BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga/ pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan.

BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk.

Perlu diketahui bahwa BLU menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan. Meskipun demikian, BLU dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan. Imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan ditetapkan dalam bentuk tarif yang disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana.

Karenanya alternatif kedua dana zakat diperlakukan sebagai dana BLU dapat berarti bahwa, sebagai pengelola zakat, BAZNAS diposisikan sebagai Badan Layanan Umum yang secara struktur berada di dalam Pemerintahan. Badan Layanan Umum (BLU) merupakan instansi yang diberi keleluasaan untuk menggunakan dana yang diterimanya secara langsung tanpa harus menyetorkannya terlebih dahulu ke Rekening Kas Negara. Dalam hal ini, BAZNAS dijadikan sebagai Badan Layanan Umum sehingga berwenang untuk mengelola/menggunakan dana zakat yang diterimanya secara langsung tanpa harus menyetorkannya terlebih dahulu ke Rekening Kas Negara. Hal inilah yang

---

<sup>84</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

membedakan dengan alternatif pertama yang penerimaan dana zakat dilakukan melalui Rekening Kas Negara.<sup>85</sup>

Dalam model ini, dengan persetujuan Menteri Keuangan, BAZNAS membuka rekening yang berada dalam kewenangannya untuk menerima dan mengelola zakat. Dana zakat yang terkumpul dapat dikelola/didistribusikan secara langsung kepada para mustahik atau digunakan untuk membiayai kegiatan pemberdayaan mustahik. Pengawasan pengelolaan/pendistribusian dana zakat dilakukan oleh anggota BAZNAS (semacam komisioner). Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, BAZNAS terdiri atas sebelas orang anggota, tiga orang dari unsur pemerintah dan delapan orang dari unsur masyarakat (ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam). Anggota diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Agama. Untuk anggota dari unsur masyarakat, pengusulan oleh Menteri dilakukan setelah mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Keanggotaan tersebut terdiri atas orang-orang yang memiliki integritas tinggi, maka masyarakat dapat menaruh kepercayaan yang kuat terhadap kredibilitas mereka dalam mengelola zakat.<sup>86</sup>

Sesuai dengan mekanisme pengelolaan keuangan BLU, maka setiap periode tertentu, misalnya setiap bulan, BAZNAS menerbitkan SPM ke KPPN guna mengesahkan pendistribusian ataupun penggunaan dana zakat yang telah dilakukannya. KPPN akan melakukan pengujian terhadap SPM tersebut sesuai dengan pedoman pengelolaan/pendistribusian zakat. Pedoman ini disusun, misalnya oleh Pemerintah bersama Majelis Ulama Indonesia sehingga tetap berpedoman pada syariat Islam. Apabila hasil pengujian KPPN menyatakan bahwa pendistribusian zakat telah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan, maka KPPN menerbitkan SP2D Pengesahan. SP2D ini menjadi dokumen bukti bahwa zakat tersebut telah dibukukan sebagai penerimaan/pendapatan negara sekaligus sebagai pengeluaran/belanja negara.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup>Achmat Subekan, "Potensi...", h. 122.

<sup>86</sup>*Ibid*, h. 123.

<sup>87</sup>Achmat Subekan, "Potensi...", h. 123.

Sebagai pengelola zakat yang telah menjadi bagian dari keuangan negara, maka BAZ dan LAZ juga berkewajiban untuk menyusun laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Laporan keuangan tersebut selanjutnya diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan selaku auditor eksternal Pemerintah. Dengan dilakukannya audit oleh BPK, maka pengelolaan zakat senantiasa diawasi oleh lembaga yang konstitusional. Di samping itu, masyarakat tetap dapat melakukan pengawasan sehingga pengelolaan zakat semakin dapat dipertanggungjawabkan, baik di hadapan lembaga pengawas maupun di hadapan masyarakat.<sup>88</sup>

### 3. Zakat sebagai Pajak

Berbeda dari zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak sebagaimana regulasi yang berlaku di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, zakat sebagai pemotong pajak merupakan harapan kebanyakan masyarakat agar tidak terjadi beban ganda. Jika zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak yang telah diberlakukan selama ini hanya bersifat “insentif,” maka zakat sebagai pemotong pajak dapat berarti bahwa zakat itu sendiri diperlakukan sebagai pembayaran yang disejajarkan dengan pembayaran pajak. Meski demikian akan muncul beberapa persoalan untuk menerapkan model alternatif ini, antara lain: kedudukannya akan dianggap mengurangi pendapatan pajak; dan persoalan pendistribusiannya yang terikat dengan aturan syariat Islam.

Dalam kasus yang pertama mungkin tidak akan menjadi persoalan. Menurut pengalaman di Malaysia, dengan perlakuan zakat sebagai bagian dari setoran pajak ternyata jumlah penerimaan pajak meningkat dan penerimaan zakat juga mengalami peningkatan. Pada praktik pelaksanaannya tidak sedikit masyarakat yang masih bingung mengenai dua hal ini, yaitu zakat dan pajak. Ada yang beranggapan bahwa keduanya saling menggantikan dan ada juga yang

---

<sup>88</sup>*Ibid*, h. 123-4.

berpendapat bahwa keduanya saling berdiri sendiri serta kombinasi antar pelaku lainnya.<sup>89</sup>

Pemerintah Malaysia membuat kebijakan dengan memberikan pengurangan kepada pembayar zakat individu. Melalui model potongan pajak berjadwal atau sistem potongan bulanan (PCB) mereka akan menikmati pengurangan pajak sebesar dengan bayaran zakat atau zakat dapat digunakan untuk mengurangi pajak sampai dengan 100% (Akta 53, 2. 6A (3)). Tujuan dari langkah ini adalah sebagai salah satu cara menghindarkan pembayaran pajak berganda kepada hasil pendapatan para pembayar zakat tersebut. Secara tidak langsung juga ia akan memberikan insentif kepada masyarakat muslim untuk membayar zakat. Langkah tersebut merupakan satu tindakan yang berani karena sampai saat ini negara-negara Islam lain tidak memberikan insentif yang sama seperti yang dilakukan pemerintah Malaysia. Dengan adanya insentif tersebut, ternyata memberikan implikasi yang signifikan terhadap penerimaan zakat di Malaysia. Pada tahun 2008, penerimaan zakat di seluruh negara bagian di Malaysia telah mencapai RM 1,2 milyar atau setara dengan Rp 3,36 triliun dengan jumlah penduduk sebesar 28 juta orang dengan 60% penduduk beragama Islam. Ini sangat berbeda jauh jika dibandingkan dengan negara Indonesia dengan jumlah penduduk ± 270 juta jiwa dengan 85% beragama Islam.<sup>90</sup>

Sebetulnya Indonesia memiliki pengalaman yang sama dengan Malaysia setelah lahirnya undang-undang Otonomi Daerah terkait pemanfaatan zakat sebagai Pendapatan Asli Daerah. Hal itu terutama diterapkan oleh Provinsi Aceh. Ketentuan zakat sebagai salah satu penerimaan PAD diatur dalam Pasal 180 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), menyebutkan zakat sebagai salah satu sumber PAD Aceh dan PAD kabupaten/kota. Sedangkan Pasal 191, menentukan bahwa zakat, harta wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota, yang diatur lebih lanjut dengan qanun. Sejauh ini pemerintah belum mengatur

---

<sup>89</sup>Eko Suprayitno, "Zakat sebagai Pengurang Pajak dan Pengaruhnya terhadap Penerimaan Pajak di Semenanjung Malaysia," *INFERENSI*. Volume 7 Nomor 1, Juni 2013, h. 1-28.

<sup>90</sup>Eko Suprayitno, "Zakat...", h. 12.

derivasinya secara komprehensif, sehingga masih ada sejumlah masalah dalam mekanisme pengelolaannya.<sup>91</sup>

Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh yang menegaskan bahwa zakat, harta wakaf dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota yang diatur dengan Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Sejak tahun 1973 di Aceh telah dibentuk satu lembaga yang dinamakan Badan Penertiban Harta Agama (BPHA) dengan surat keputusan (SK) Gubernur Nomor 52 Tahun 1973 yang mengatur adanya lembaga ini, sejak dari Propinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan sampai BPHA Kampung. Pada tahun 1976, lembaga ini mengelola berbagai jenis harta agama seperti zakat, wakaf, infaq, dan harta-harta lainnya yang ditetapkan dengan peraturan-peraturan.<sup>92</sup>

Peran Baitul Mal oleh sebagian pakar mengatakan bahwa ia lebih berperan pada pengelolaan harta zakat secara pasif, yaitu berfungsi sebagai pihak penghimpun dana dan penyaluran kepada para *mustahiq*. Sementara Qanun tersebut telah menyatakan bahwa peran Baitul Mal Aceh tidak hanya berfungsi sebagai pengelola, tetapi juga mengembangkan zakat. Karena itu, upaya pengembangan zakat menjadi sesuatu yang amat penting, karena zakat tidak hanya sebagai masalah konsumtif, namun juga memperhatikan masalah yang produktif. Dalam artian bahwa harta zakat itu tidak hanya semata-mata untuk konsumtif saja, tetapi juga dapat dikembangkan dalam bentuk produktif lainnya, misalnya dijadikan suatu modal usaha agar dapat dimanfaatkan lebih luas dalam proses pengembangan masyarakat kedepan secara menyeluruh.<sup>93</sup>

Sebagai potensi yang sangat besar bagi daerah, pemerintah memasukkan zakat sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Beberapa ketentuan zakat sebagai PAD telah disahkan, seperti berawal dari UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam (sebagai dasar awal munculnya

---

<sup>91</sup>Armiadi Musa, "Zakat sebagai Pendapatan Asli Daerah dalam Undang-undang Pemerintahan Aceh." *Kanun Jurnal Hukum*. Volume 18 Nomor 3, Desember 2016, h. 403-15.

<sup>92</sup>Nasrullah, "Regulasi Zakat dan Penerapan Zakat Produktif sebagai Penunjang Pemberdayaan Masyarakat: Studi Kasus pada Baitul Mal Aceh Utara." *INFERENSI*, Volume 9 Nomor 1, Juni 2015, h. 1-24.

<sup>93</sup>*Ibid*, h. 4.

masalah). Selanjutnya dikukuhkan kembali dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang tersebut dalam Pasal 180 ayat (1) huruf d, yaitu zakat. Dengan ketentuan ini meneguhkan peran negara dalam pengelolaan zakat, sebagai bagian pelaksanaan syari'at Islam. Ketentuan lanjutan adalah pada Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, yaitu Pasal 24 ayat (2) bahwa semua penerimaan zakat yang dikelola Baitul Mal Aceh merupakan sumber PAD Aceh yang harus disetor ke Kas Umum Daerah Aceh. Demikian juga ketentuan Pasal 25 ayat (2) bahwa semua penerima zakat yang dikelola Baitul Mal Aceh merupakan sumber PAD Aceh yang harus disetor ke Kas Umum Daerah Kabupaten/Kota.<sup>94</sup>

Tujuan pengelolaan zakat oleh Baitul Mal adalah untuk menyejahterakan rakyat dan agar harta tidak berputar pada sekelompok orang saja. Pada saat yang sama, Baitul Mal sendiri bukanlah organisasi atau lembaga yang berusaha mencari untung. Semangatnya adalah mengelola harta umat dan mengembalikan kepada umat, tanpa mengambil untung, baik untuk diri pengelola maupun bagi pemerintah. Di sini penting ditelaah secara seksama mengenai posisi Baitul Mal sebagai alat untuk mencari PAD. Pemahaman ini tentu saja akan memiliki sinyalemen bahwa Baitul Mal harus berlomba-lomba memasukkan uang ke kas daerah. Padahal, peran Baitul Mal bukanlah seperti ini,<sup>9</sup> namun melalui spirit keagamaan, berupaya agar umat Islam mau menyisihkan harta milik Allah dan mengelola harta-harta yang menjadi tanggung jawab Baitul Mal. Produk pembaruan Baitul Mal ini harus secara jeli melihat persoalan untuk tidak menimbulkan multitafsir masyarakat mengenai keberadaan Baitul Mal.<sup>95</sup>

Berbeda halnya jika zakat sudah dinyatakan sebagai sumber PAD, maka zakat wajib disetor ke kas daerah dan penyalurannya harus tunduk kepada aturan tentang penge-lolaan keuangan daerah seperti UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No.13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan sejumlah aturan lainnya yang berhubungan dengan PAD.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup>Nasrullah, "Regulasi...", h. 4-5.

<sup>95</sup>Armiadi Musa, "Zakat...", h. 406.

<sup>96</sup>*Ibid*, h. 406.

Jika ketentuan zakat sebagai PAD sudah diatur, konsekuensi logisnya adalah zakat boleh digunakan untuk membiayai belanja daerah (sebagaimana PAD umumnya). Kondisi ini mencederai ketentuan syariah yang telah mengatur keleluasaan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh amil (Baitul Mal) untuk para mustahik yang telah ditentukan dalam masing-masing *asnaf*. Kenyataan inilah yang sedang terjadi di Aceh, baik yang dihadapi oleh Baitul Mal Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang sampai saat ini belum ada penyelesaiannya secara konkrit dan komprehensif.<sup>97</sup>

Untuk menempatkan zakat sebagai pemotong pajak, maka pemikiran filosofis harus lebih dulu menempatkan zakat sebagai pajak. Hal ini sebetulnya bisa disandarkan pada pemikiran Masdar Farid Mas'udi. Masdar menggugat praksis zakat selama ini yang gagal mengemban cita-cita keadilan dan kemaslahatan sosial. Menurut Masdar, ibadah zakat yang menjadi instrumen penting agama Islam untuk menunjukkan peran sosialnya dalam masyarakat telah melupakan makna penting dari tugas suci ibadah zakat itu sendiri bagi komitmen keadilan sosial. Bahkan, sama sekali tidak tampak implikasi yang nyata dari ibadah zakat bagi upaya-upaya realisasi keadilan sosial yang lebih kongkret.<sup>98</sup>

Melalui bukunya, Masdar mengusulkan suatu pandangan baru terhadap zakat. Menurut Masdar, pandangan umat Islam terhadap zakat selama ini masih tidak bisa lepas dari paradigma ortodoksi dalam memahami dan menafsirkan ajaran-ajaran agama, sehingga cita-cita keadilan sosial yang diharapkan terlupakan. Zakat lebih dipahami dan dipraktikkan sebagai aktivitas ibadah individual semata. Kritik Masdar terhadap praktik pengelolaan zakat selama ini yang mengabaikan proyeksi cita keadilan sosial pada akhirnya juga berlabuh pada konsepnya tentang pajak dan negara. Menurut Masdar, zakat dan pajak tidak bisa dipisahkan sama sekali. Zakat, bagi Masdar, adalah ruhnya, sedang pajak adalah badannya. Dalam pengertian ini, barangsiapa di antara kaum muslimin telah mengeluarkan pajaknya (dengan niat zakat) kepada negara, maka gugurlah sudah

---

<sup>97</sup>Armiadi Musa, "Zakat...", h. 407.

<sup>98</sup>M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, "Pemikiran Masdar Farid Mas'udi tentang Zakat (Pajak), Cita Keadilan, dan Negara: Menuju Konsep Hubungan Agama-Negara yang Transformatif." *JPIK*. Volume 3 Nomor 1, Maret 2020, h. 1-26.

kewajiban agamanya. Sebaliknya, berapapun besarnya jumlah pemberian seseorang kepada pihak-pihak tertentu tanpa melalui otoritas negara, maka sumbangan itu jatuhnya hanya sedekah biasa (tathawwu`) yang bersifat ekstra (nafilah) yang sasarannya hanya pada kemaslahatan individual.<sup>99</sup>

Masdar membedakan sasaran antara dana zakat (pajak) dengan sedekah yang bersifat karitatif. Menurutnya, zakat (pajak) jangkauannya adalah kemaslahatan dan keadilan sosial yang bersifat struktural dan menyeluruh. Sedangkan kemaslahatan sedekah karitatif berkisar pada lingkup kemaslahatan perorangan yang serba terbatas.<sup>4</sup> Pemikiran cerdas Masdar ini pada tahapan selanjutnya mengantarkannya pada konsep hubungan agama dan negara. Menurut Masdar, negara kemudian berperan sebagai pihak pengelola zakat (pajak). Dan dari situlah kemudian cita keadilan agama Islam direalisasikan.<sup>100</sup>

Salah satu hipotesis sentral Masdar dalam buku itu adalah bahwa menurutnya syariat/hukum atau peraturan yang dicanangkan Tuhan seharusnya subordinat terhadap “kemaslahatan” dan bukan sebaliknya, kemaslahatan yang tunduk pada peraturan. Praktik keberagamaan yang dominan saat ini, menurut Masdar, seringkali mengorbankan kemaslahatan demi dan atas nama kebenaran tekstual. Dengan demikian, semangat agama yang hendak membebaskan manusia tak jarang direduksi. Agama justru membelenggu manusia. Semangat kemerdekaan berbalik memasung dan serba membatasi pewujudan cita kemaslahatan manusia yang sejatinya merupakan pesan inti agama. Model keberagamaan yang serba tekstualis-formalis inilah yang hendak didekonstruksi Masdar.<sup>101</sup>

Masdar membagi dua paradigma keberagamaan: paradigma ortodoksi yang masih dominan sampai saat ini, dan paradigma ortopraksi. Bagi paradigma pertama, apa yang harus dipastikan sebagai kebenaran adalah ia yang secara harfiah didukung oleh bunyi teks sebuah ajaran.<sup>6</sup> Kebenaran terletak pada persesuaian formal dengan bunyi verbal teks, baik al-Qur’an maupun hadits Nabi. Menurut Masdar, arus dominasi paradigma ortodoksi ini berakar dari kemenangan

---

<sup>99</sup>M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, “Pemikiran...”, h. 5.

<sup>100</sup>*Ibid*, h. 6.

<sup>101</sup>*Ibid*, h. 8.

Imam Syafi'i ketika ia mendeklarasikan diktum: Jika hadits itu terbukti sahih, maka itulah mazhabku.<sup>102</sup>

Masdar secara tegas membedakan antara hadits dan sunnah. Menurutnya, hadits adalah riwayat formal dan verbal tentang apa yang diucapkan, dilakukan, dan ditaqirirkan Nabi. Sedangkan sunnah adalah sekaligus spirit dan substansi yang ada di balik ucapan, tindakan, dan taqirir atau ketetapan Nabi.<sup>7</sup> Masdar hendak mengajak pembaca untuk tidak mati-matian mempertahankan teks verbal, tetapi menukik dan menyelami dasar-dasar semangat yang melatari mengapa teks itu lahir. Kebenaran tidak selalu ada pada teks lahir dan pada sikap doktriner-dogmatis, tetapi tidak jarang tersembunyi di balik teks dan pada sikap hanif yang lurus namun tetap fleksibel.<sup>103</sup>

Adalah zakat, yang bagi Masdar merupakan instrumen penegak cita-cita keadilan sosial, semakin terpinggirkan menjadi sekedar ritus yang kehilangan fungsi sosialnya. Zakat dimaknai sebagai kewajiban, tidak lebih. Dan umat Islam harus menunaikan itu—serta rukun Islam lainnya—agar gugur kewajibannya. Sikap ini lahir dari cara pandang keagamaan yang doktriner. Zakat dipahami tidak lebih sebagai ajaran (doktrin) yang harus dilaksanakan. Adapun semangat yang berdiri di balik pencaangan zakat itu disisihkan atau bahkan tak dipikirkan sama sekali.<sup>104</sup>

Pandangan dogmatis-ritualistis inilah yang telah membuat zakat menjadi asosial dan teralienasi dari fungsi dasar yang dibawanya. Dalam pengamatan Masdar, meskipun zakat digalakkan dalam intensitas yang tinggi, ketimpangan sosial tetap berjalan seperti apa adanya. Seolah-olah zakat adalah satu hal, sedangkan ketimpangan sosial adalah hal lain yang tidak relevan. Padahal, melacak semangat dasarnya, zakat adalah wujud dari komitmen sosial Islam untuk mendorong keadilan, kesejahteraan, dan meminimalisasi tingkat kesenjangan sosial. Praktik zakat yang berlangsung selama ini tak lebih dari sekedar santunan karitatif yang daya sentuhnya hanya berskala personal individual. Sehingga idealisme zakat sebagai instrumen pendorong cita keadilan sosial akan jauh dari

---

<sup>102</sup>M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, "Pemikiran...", h. 10.

<sup>103</sup>*Ibid*, h. 9.

<sup>104</sup>*Ibid*, h. 10.

kenyataan. Salah satu faktor kunci kegagalan ini adalah bahwa rumusan-rumusan tentang zakat baik yang temaktub dalam al-Qur'an maupun hadits dibaca secara tekstual. Masdar menunjukkan tekstualisme itu paling tidak bercokol sekaligus pada tiga variabel, dalam hal mustahiq-zakat (golongan penerima zakat), pada benda-benda yang wajib dikenai zakat, dan pada kadar atau tarif zakat.<sup>105</sup>

Melampaui tafsir konvensional, Masdar melangkah maju dengan perspektif yang sama sekali baru. Konsisten dengan prinsipnya, dana zakat, menurut Masdar, tidak harus diperuntukkan secara personal bagi mereka yang secara rinci tersebut dalam ayat itu. Karena kalau demikian, dana zakat itu tak lebih dari sekadar santunan-karitatif belaka yang tak memiliki efek perombakan struktural.<sup>106</sup>

Jalan keluar yang diajukan Masdar adalah dengan “mempersetubuhkan” kembali zakat dan pajak. Zakat adalah ruhnya, sedangkan pajak adalah badannya. Dengan jalan itu, barangsiapa di antara kaum muslimin telah mengeluarkan pajaknya (dengan niat zakat) kepada negara, maka gugurlah sudah kewajiban agamanya. Sebaliknya, berapapun besarnya jumlah pemberian seseorang kepada pihak-pihak tertentu tanpa melalui otoritas negara, maka sumbangan itu jatuhnya hanya sedekah biasa (*tathawwu`*) yang bersifat ekstra (*nafilah*) yang sasarannya hanya pada kemaslahatan individual. Masdar membedakan sasaran antara dana zakat (pajak) dengan sedekah yang bersifat karitatif. Menurutnya, zakat (pajak) jangkauannya adalah kemaslahatan dan keadilan sosial yang bersifat struktural dan menyeluruh. Sedangkan kemaslahatan sedekah karitatif berkisar pada lingkup kemaslahatan perorangan yang serba terbatas.<sup>107</sup>

Di tangan negara, dana-dana zakat (pajak) itu akan ditasarufkan (didistribusikan) untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh. Dana-dana itu akan dikelola negara untuk menjamin kemaslahatan masyarakat secara umum dan mengena bagi kepentingan semua pihak, tanpa memandang perbedaan latar belakang ras, etnik, bahasa, dan keyakinan yang dianut. Dengan

---

<sup>105</sup>M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, “Pemikiran...”, h. 11.

<sup>106</sup>*Ibid*, h. 12.

<sup>107</sup>M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, “Pemikiran...”, h. 12.

demikian, cita Islam sebagai agama rahmat lil-alamin akan lebih mungkin direalisasikan. Dalam bukunya tersebut, Masdar menjelaskan secara lebih detail usulan menyangkut pentasarufan dana zakat (pajak) oleh negara dalam konteks kehidupan sosial masa kini bagi masing-masing *mustahiq*.<sup>108</sup>

Hal kedua, menyangkut benda-benda yang wajib dizakati. Kalau mengacu ketentuan formal hadits, zakat (pajak) dikenakan atas: (1) jiwa, dan (2) semua jenis kekayaan yang dijabarkan Nabi. Zakat atas jiwa disebut zakat fitrah, sedangkan atas kekayaan disebut zakat mal. Dan jenis-jenis kekayaan yang dikenai zakat sebagaimana ketentuan Nabi adalah: (1) hasil pertanian (*zuru`*), (2) hasil kebun (*tsamar*), (3) ternak (*mawasyi*), (4) harta niaga (*urudl al-tijarah*), (5) uang (*naqd*), (6) hasil tambang (*ma`din*), dan (7) harta temuan (*rikaz*).<sup>109</sup>

Menurut Masdar, yang oleh Martin van Bruinessen diapresiasi sebagai pemikir NU yang kritis dan menyentuh masyarakat bawah, rincian ketentuan Nabi mengenai jenis-jenis kekayaan yang terkena wajib zakat ini tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial historis masyarakat Arab waktu itu. Seara ekonomis, sektor produktif masa itu bertumpu pada sektor pertanian dan perdagangan. Oleh karena itu, tidak aneh kalau misalnya kategori jual-beli masih terbatas pada jual-beli barang, belum mencakup jual-beli jasa, keahlian atau profesi, sebagaimana lazim pada masyarakat industrial sekarang ini. Kategori ternak pun belum memasukkan misalnya, ternak unggas, atau ikan mawar. Alat pembayaran (*naqd*) masih juga terbatas pada uang emas dan perak. Kategori barang tambang (*ma`din*) belum mencakup minyak bumi, timah, permata, dan sebagainya. Jenis-jenis kekayaan lain yang sering digunakan untuk unjuk kemegahan orang, seperti mobil dan rumah mewah, juga tidak masuk dalam daftar kategori wajib zakat.<sup>110</sup>

Menurut Masdar, persoalannya adalah bahwa jenis-jenis kekayaan itu belum lazim atau bahkan tidak ada pada masyarakat Nabi 14 abad yang lalu sehingga tidak berarti jenis-jenis kekayaan itu tidak terkena wajib zakat. Oleh karenanya, ketentuan yang dikenakan Nabi dan dikembangkan para fuqaha

---

<sup>108</sup>*Ibid*, h. 13.

<sup>109</sup>*Ibid*, h. 13.

<sup>110</sup>M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, "Pemikiran...", h. 13-14.

tersebut jangan sampai menghambat kita untuk merealisasikan cita kemaslahatan yang relevan dengan konteks ruang dan waktu (dhuruf) sekarang ini.<sup>111</sup>

Persoalan ketiga, berkenaan dengan kadar (tarif) zakat. Nabi menetapkan tarif zakat (pajak) antara 2,5% sampai 10 %. Adapun rikaz (harta temuan) dikenai tarif cukup tinggi (20%), karena diperoleh relatif tanpa jerih payah. Rendahnya tarif itu menurut Masdar, karena tingkat kemaslahatan masyarakat waktu itu sudah cukup terpenuhi dengan pengenaan tarif zakat (pajak) yang hanya berkisar antara 2,5% hingga 10%.<sup>112</sup>

Bagi Masdar, persoalan angka dalam teks doktrinal bukanlah perkara qath'ie (pasti) yang tak boleh diganggu gugat dan harus dipertahankan untuk selamanya (dalam persoalan ini, bandingkan juga dengan asumsi Masdar dalam bukunya yang lain: Islam dan Hak-Hak Reproduksi Perempuan, khususnya dalam kupasan soal selisih angka dalam pembagian waris laki-laki dan perempuan)<sup>17</sup> Begitupun persoalan angka dalam tarif zakat sepenuhnya merupakan perkara dhonny yang terikat dalam konteks ruang dan waktu tertentu, Masdar menegaskan, tarif zakat yang ditentukan Nabi atas hasil niaga 2,5% dan 5%-10% untuk hasil pertanian harus dilacak nalar dan setting sosial yang turut mengendalikan keputusan Nabi dalam ketentuan tarif itu.<sup>113</sup>

Masdar menguraikan, keputusan Nabi itu lahir dalam atmosfer masyarakat Madinah, yang roda ekonominya memang banyak bertumpu pada sektor pertanian. Tidak heran kalau Nabi mengenakan tarif zakat atas hasil pertanian lebih tinggi (5%-10%) dibanding dengan yang dikenakan atas hasil niaga yang berkisar antara 2,5%. Masdar bahkan berani memastikan, kalau ketentuan ini diambil sewaktu Nabi berada di tengah-tengah masyarakat Mekah, di mana poros ekonominya bertumpu sektor perdagangan kapitalistik, maka tarif itu niscaya akan dibalik.<sup>18</sup> Pendeknya, masalah tarif zakat (pajak) bukanlah patokan yang tak bisa diganggu gugat. Tarif zakat merupakan cermin dari kepedulian sosial Islam untuk menaggulangi ketimpangan sosial. Dan di setiap masa, ukuran keadilan distribusi

---

<sup>111</sup>*Ibid*, h. 14.

<sup>112</sup>*Ibid*, h. 14.

<sup>113</sup>M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, "Pemikiran...", h. 14-15.

ekonomi akan terus bergeser. Maka tarif zakat (pajak) pun terbuka untuk dinaikkan-turunkan.<sup>114</sup>

Cara baca terhadap tiga aspek inilah yang tampak cukup berhasil untuk menjelaskan gagalnya praksis zakat sebagai pendorong tegaknya keadilan sosial. Dengan pemikirannya ini, Masdar berhasil menyentak kesadaran akan perspektif lain yang cukup menarik. Dari konsepsi Masdar terhadap zakat yang dicoba untuk disetubuhkan dalam negara itu, tecermin suatu optimismenya yang cukup besar terhadap aktor politik yang bernama negara.<sup>115</sup>

Dalam konteks buku ini, upaya Masdar untuk ‚mensenyawakan kembali‘ zakat (seruan agama) dengan pajak (yang dipungut negara) merupakan bagian dari perspektif dia mengenai status relasi agama-negara. Menurut Masdar, sekularisme de facto terjadi dalam kehidupan sosial umat Islam semenjak zakat dipisahkan dari pajak. Tahap demi tahap, keterkaitan iman dengan tata sosial menjadi pupus. Maka menurutnya negara harus ditundukkan lagi di bawah kontrol agama, dan pajak harus diberi isi serta disemangati oleh ruh zakat. Negara sebagai lembaga politik modern harus turut bertanggung jawab untuk merealisasikan cita-cita keadilan dan kemaslahatan yang diemban agama. Maka dari itu, bagi Masdar, mustahil cita keadilan yang diusung zakat akan terealisasi tanpa keterlibatan negara. Karena negara lah satu-satunya aktor politik yang mencakup semua, dan bisa bertindak mengatasi sentimen-sentimen primordial. Dan zakat baru akan terbukti membawa dampak keadilan dan kemaslahatan sosial bagi semua pihak, kalau disetubuhkan dengan pajak. Di tangan negara—asumsi Masdar—dana zakat (pajak) ini akan ditasarufkan kepada setiap warga negara untuk menjamin keadilan bagi siapa saja, tanpa pandang bulu.<sup>116</sup>

Negara, menurut Masdar merupakan pihak yang paling sah dan berwenang untuk mengawasi, mengontrol, dan mentasarufkan dana yang dihimpun dari zakat/pajak. Bahkan bagi Masdar, negara/pemerintah yang statusnya sebagai amil (pengelola) menjadi kriteria penentu agar sedekah itu bisa disebut zakat (pajak) atau hanya sedekah biasa. Suatu sedekah itu baru bisa disebut zakat apabila

---

<sup>114</sup>*Ibid*, h. 15.

<sup>115</sup>*Ibid*, h. 15-16.

<sup>116</sup>M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, “Pemikiran..., 16-17.

diserahkan lewat amil yang tak lain adalah pemerintah/negara. Sebegitu jauhnya apresiasi Masdar terhadap negara. Bahkan meski andai saja seseorang membayarkan zakat (pajak) kepada negara yang masih diragukan komitmen aktualnya pada keadilan, dalam penilaian Masdar ia telah menggugurkan kewajibannya.<sup>117</sup>

Dalam pandangan Masdar, tanpa peranan negara, idealisme zakat untuk menegakkan keadilan sosial akan jauh dari kenyataan. Zakat (pajak) yang dibayarkan kepada negara selain berimplikasi pada telah tertunaikannya kewajiban agama seseorang juga memiliki fungsi politis. Yakni meningkatkan bargaining position warga negara dihadapan negara. Dengan demikian, dengan zakat (pajak), tidak saja berarti seseorang telah menunaikan kewajiban personalnya dihadapan Tuhan, tetapi juga telah menunaikan amanat sosialnya. Di samping itu, dengan zakat (pajak) berarti seseorang telah menegakkan hak politiknya untuk mengontrol negara, yang dalam demokrasi, legitimasi *raison d'etre*-nya negara memang teletak pada komitmennya untuk menegakkan keadilan dan mewujudkan kemaslahatan bersama.<sup>118</sup>

#### **D. Pembahasan**

##### **1. Potensi Zakat Kontra Realisasinya**

Walaupun zakat memiliki potensi yang cukup besar sebagai penerimaan Negara, mencapai 233 triliun rupiah atau 22 persen rasionya terhadap total PDB Indonesia pada tahun 2018, akan tetapi dalam faktanya, berdasarkan catatan statistik zakat nasional, nilai nominal yang berhasil dihimpun BAZNAS pada tahun 2017 baru mencapai angka 6,224 triliun rupiah. Angka ini memang mengalami kenaikan sebesar 24,04 persen dibanding tahun sebelumnya yang berhasil dihimpun BAZNAS sebesar 5,017 triliun rupiah.<sup>119</sup>

Namun yang penting diketahui adalah total nominal yang dimaksud dari statistik zakat di atas merupakan total penghimpunan seluruh jenis dana yang

---

<sup>117</sup>M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, "Pemikiran...", h. 17-18.

<sup>118</sup>*Ibid*, h. 18.

<sup>119</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2019*. (Jakarta: PUSKAS BAZNAS, 2019), h. 14.

dihimpun oleh Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) di bawah naungan BAZNAS. OPZ se-Indonesia di bawah naungan BAZNAS meliputi BAZNAS sendiri, BAZNAS di tingkat Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, LAZ (Lembaga Amil Zakat) Nasional, LAZ Provinsi, dan LAZ Kabupaten/Kota resmi yang melaporkan penghimpunannya kepada BAZNAS sesuai dengan amanah Undang-undang No. 23 Tahun 2011.

Sementara itu jenis dana yang dihimpun oleh OPZ meliputi:

- 1) Dana zakat, yang dibagi ke dalam zakat maal untuk penghasilan individu, zakat maal bagi badan/perusahaan, serta zakat fitrah;
- 2) Dana infak/sedekah, yang terbagi ke dalam infak/sedekah perorangan dan badan, baik dalam bentuk infak/sedekah perusahaan maupun *Corporate Social Responsibility* (CSR) dan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL);
- 3) Dana sosial keagamaan lainnya (DSKL) yang meliputi harta nazar, harta amanah atau titipan, harta pusaka yang tidak memiliki ahli waris, kurban, kafarat, fidyah, hibah, dan harta sitaan serta biaya administrasi peradilan di pengadilan agama;
- 4) dana lainnya, yang dalam hal ini merupakan penerimaan bunga bank yang menjadi saluran penghimpunan dana-dana yang dipaparkan sebelumnya.<sup>120</sup>

JENIS DANA	TAHUN PENGHIMPUNAN		NAIK/ TURUN
	2016	2017	
Zakat Maal Individu	2.843.695.144.686	2.785.208.957.779	2,06%
Zakat Maal Badan	620.546.547.627	307.007.314.242	50,53%
Zakat Fitrah	273.975.100.183	1.101.926.162.357	302,20%
<b>SUB TOTAL</b>	<b>3.738.216.792.496</b>	<b>4.194.142.434.378</b>	<b>10,87%</b>
Infak/Sedekah Individu	858.631.089.706	1.651.254.048.632	92,31%
Infak/Sedekah Badan	142.867.215.300	113.629.148.360	20,47%
<b>SUB TOTAL</b>	<b>1.001.498.305.006</b>	<b>1.764.883.196.992</b>	<b>76,22%</b>

<sup>120</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook...*, h. 15.

DSKL	277.336.514.452	265.345.638.101	4,32%
Dana lainnya	241.514.997	0	100,00%
<b>SUB TOTAL</b>	<b>277.578.029.449</b>	<b>265.345.638.101</b>	<b>4,41%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5.017.293.126.951</b>	<b>6.224.371.269.471</b>	<b>24,06%</b>

Tabel 16 Penghimpunan BAZNAS berdasarkan jenis dana tahun 2016-2017. Diolah dari PUSKAS BAZNAS, 2019, h. 14.

Tabel nomor 16 menjelaskan secara rinci penghimpunan nasional yang dilakukan OPZ menurut jenis dana pada tahun 2016 dan 2017. Berdasarkan penjelasan tabel 16 sebagaimana dipaparkan di atas, dengan membandingkan penghimpunan nasional pada tahun 2016 dan 2017, tampak adanya peningkatan 1,2 triliun rupiah dari total penghimpunan pada tahun sebelumnya. Data tersebut juga menjelaskan bahwa dana zakat, khususnya zakat maal atas penghasilan individu, merupakan porsi terbesar dari total penghimpunan nasional.

Namun demikian, pada jenis dana itu pula terjadi penurunan dari tahun sebelumnya sungguhpun total penghimpunan nasional mengalami kenaikan. Penghimpunan zakat individu pada tahun 2017 misalnya, memiliki rasio sebesar 44,75 persen dari total penghimpunan nasional pada tahun tersebut, dengan nilai lebih dari 2,7 Triliun rupiah. Angka ini mengalami penurunan sebesar 2,06 persen, di mana tahun sebelumnya jenis dana zakat maal individu bisa dihimpun 2,8 triliun rupiah, sehingga terjadi penurunan lebih dari 58 miliar rupiah.<sup>121</sup>

Masih berdasarkan penjelasan pada tabel nomor 16, hal yang sama juga terjadi pada penghimpunan dana zakat maal bagi badan atau perusahaan yang mengalami penurunan baik secara proporsi terhadap total penghimpunan nasional maupun jumlah penghimpunannya yang memiliki selisih 313,5 miliar rupiah lebih kecil dari tahun sebelumnya, atau mengalami penurunan sebesar 50,53 persen. Berbeda dengan penghimpunan zakat maal, penghimpunan zakat fitrah justru mengalami kenaikan yang cukup signifikan dengan pertumbuhan lebih dari 300 persen dibanding tahun sebelumnya dengan selisih penghimpunan sekira 820 miliar rupiah. Dengan demikian, penghimpunan zakat nasional pada tahun 2017

<sup>121</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook...*, h. 15.

mengalami peningkatan sekira 455 miliar rupiah kendati rasionya terhadap total penghimpunan nasional menurun sebesar 7,13 persen. Berdasarkan kondisi di atas, BAZNAS mengklaim bahwa hal tersebut menunjukkan organisasi pengelola zakat semakin dipercaya tidak hanya untuk mengelola dana zakat saja, akan tetapi juga dana-dana yang lainnya.<sup>122</sup>

Berdasarkan tabel 16 juga bisa dibaca bahwa rasio terbesar kedua dari total penghimpunan nasional tahun 2017 merupakan dana infak dan sedekah yang mencapai 28,36% dari total penghimpunan nasional atau senilai lebih dari 1,7 triliun rupiah. Jumlah ini terdiri dari infak dan sedekah perorangan maupun lembaga. Infak dan sedekah perorangan mengalami peningkatan yang cukup signifikan dibandingkan tahun sebelumnya sekira 793 miliar rupiah dengan rasio terhadap total penghimpunan nasional yang juga meningkat sebesar 92,31 persen. Hal ini berbeda dengan infak dan sedekah lembaga yang mengalami penurunan sekitar 29 miliar rupiah dengan rasio terhadap total penghimpunan nasional yang juga menurun sebesar 20,47 persen.<sup>123</sup>

Sementara itu, penghimpunan DSKL pada tahun 2017 mengalami penurunan sekitar 12 miliar rupiah dibandingkan dengan penghimpunan jenis dana tersebut di tahun sebelumnya. Rasio DSKL terhadap total penghimpunan nasional juga menurun sebesar 1,27 persen. Selanjutnya, dana lainnya yang pada tahun 2016 merupakan penyumbang terkecil dari total penghimpunan nasional, tahun 2017 tampak tidak masuk dalam total penghimpunan nasional. Hal ini dikarenakan adanya perubahan klasifikasi jenis dana pada tahun 2017 sesuai dengan Peraturan BAZNAS No. 4 tahun 2018.<sup>124</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, penelitian ini juga menemukan laporan penghimpunan BAZNAS untuk tahun 2018 dan 2019 yang dipublikasikan dalam Outlook Zakat Indonesia Tahun 2021. Berbeda dari tahun-tahun sebelumnya, terdapat perubahan istilah atau pangategorian jenis dana dalam laporan tersebut,

---

<sup>122</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook...*, h. 15.

<sup>123</sup>*Ibid.*

<sup>124</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook...*, 16.

persisnya pada kategori penghimpunan infak dan sedekah. Dalam laporan tahunan sebelumnya jenis dana infak dan sedekah diklasifikasikan ke dalam dua kategori, yaitu infak/sedekah individu; dan infak sedekah/badan. Namun demikian dalam laporan tahun 2018-2019, kategori pada jenis itu berubah menjadi: infak/sedekah terikat; dan infak sedekah tidak terikat.

BAZNAS mendefinisikan Infak/Sedekah Tidak Terikat (ISTT) sebagai dana infak atau sedekah yang dikumpulkan baik oleh BAZNAS maupun LAZ secara langsung tanpa tujuan-tujuan tertentu dari pemberi dana. Sementara itu, Infak/Sedekah Terikat (IST) merupakan dana infak atau sedekah yang dikumpulkan secara langsung oleh BAZNAS maupun LAZ yang ditujukan untuk suatu program tertentu secara spesifik.<sup>125</sup> Dengan kata lain, hal yang kemudian membedakan antara ISTT dan IST adalah tujuan yang sejak awal disepakati antara BAZNAS dengan pemberi dana.

Berdasarkan tabel nomor 17 bisa dilihat bahwa total pengumpulan nasional BAZNAS pada tahun 2019 mencapai 10 triliun lebih. Jumlah ini pada kenyataannya mengalami peningkatan sekitar 2,1 triliun rupiah dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Secara umum juga bisa dilihat bahwa proporsi persentase pengumpulan dana zakat terhadap total pengumpulan antara tahun 2017 dan tahun 2018 tidak mengalami perbedaan signifikan.

Hal tersebut dapat dilihat dari proporsi zakat mal penghasilan masih mendominasi dan persentase dana infak CSR masih memiliki proporsi yang paling rendah. Persentase zakat mal yang bersumber dari zakat penghasilan masih mendominasi yaitu sebesar 38,6 persen dari total pengumpulan tahun 2019 atau senilai 3,9 triliun rupiah. Namun demikian, persentase tersebut lebih rendah jika dibandingkan dengan tahun 2018. Pada tahun 2018 proporsi pengumpulan zakat mal penghasilan ialah sebesar 40,68 persen dari total pengumpulan atau senilai 3,3 triliun rupiah atau dapat dikatakan 2 persen lebih tinggi dari tahun 2019.

---

<sup>125</sup>Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2021*. (Jakarta: PUSKAS BAZNAS, 2021), h. 49.

JENIS DANA	TAHUN PENGHIMPUNAN		NAIK/ TURUN
	2018	2019	
Zakat Maal Individu	3.302.249.700.640	3.951.113.706.297	19,65%
Zakat Maal Badan	492.422.843.634	306.737.147.482	37,71%
Zakat Fitrah	1.112.605.640.958	1.406.144.490.186	26,38%
<b>SUB TOTAL</b>	<b>4.907.278.185.232</b>	<b>5.663.995.343.965</b>	13,36%
IST	963.154.055.758	712.309.604.322	26,04%
ISTT	1.439.878.355.805	2.582.142.106.259	79,33%
<b>SUB TOTAL</b>	<b>2.403.032.411.563</b>	<b>3.294.451.710.581</b>	37,10%
DSKL	692.939.298.007	1.173.101.311.393	69,29%
CSR	114.347.788.466	96.395.440.616	15,70%
<b>SUB TOTAL</b>	<b>807.287.086.473</b>	<b>1.269.496.752.009</b>	57,25%
<b>TOTAL</b>	<b>8.117.597.683.268</b>	<b>10.227.943.806.555</b>	26,00%

Tabel 17 Penghimpunan BAZNAS berdasarkan jenis dana tahun 2018-2019. Diolah dari PUSKAS BAZNAS, 2021, h. 48.

Masih merujuk pada tabel nomor 17 sebagaimana dipaparkan di atas, proporsi tertinggi kedua ialah dana yang berasal dari ISTT sebesar 2,5 triliun rupiah atau 25,2 persen pada tahun 2019. Nilai ini meningkat dibandingkan tahun 2018 yang hanya sebesar 1,4 triliun rupiah atau 17,7 persen dari total pengumpulan pada tahun tersebut. Proporsi tertinggi ketiga adalah pengumpulan yang berasal dari zakat fitrah yaitu sebesar 1,4 triliun rupiah atau 13,7 persen. Selanjutnya dana yang berasal dari DSKL memiliki nilai sebesar 1,1 triliun rupiah atau 11,5 persen dari total pengumpulan. Adapun dana yang berasal dari IST memiliki nilai sebesar 712 miliar rupiah atau 7 persen dari total pengumpulan.

Pada tahun 2019, zakat mal yang berasal dari badan usaha memiliki kontribusi sebesar 306 miliar rupiah atau 3 persen dari total pengumpulan nasional. Nilai ini lebih rendah jika dibandingkan tahun sebelumnya yang memiliki kontribusi 500 miliar rupiah atau 6 persen dari total pengumpulan. Yang terakhir ialah dana yang berasal dari CSR memiliki kontribusi sebesar 96 miliar

rupiah atau memiliki proporsi 0,9 persen dari total pengumpulan 2019. Nilai ini juga menurun jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang mencapai 114 miliar rupiah atau 1,4 persen dari total pengumpulan nasional.

Penelitian ini sendiri bertujuan untuk melihat potensi zakat sebagai penerimaan Negara, sehingga karenanya penghimpunan yang dimaksud terkesan hanya akan difokuskan pada potensi pengumpulan zakat saja. Dalam kaitannya dengan zakat sebagai pemotong pajak sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, bahkan zakat yang dimaksud lebih dispesifikasikan ke dalam zakat maal, tidak termasuk zakat fitrah yang dalam faktanya mengalami peningkatan signifikan melalui penghimpunan BAZNAS.

Potensi objek pemungutan yang dimaksud di sini adalah objek wajib zakat, yang dalam istilah syariat dikenal dengan sebutan *muzakki*. Jumhur ulama berpendapat bahwa orang yang wajib mengeluarkan zakat adalah orang yang merdeka, cukup umur, berakal dan sempurna nisabnya (memiliki harta yang cukup untuk dizakatkan sesuai syariat).<sup>126</sup> Mengacu pada pandangan ini, maka wajib zakat seyogianya adalah manusia/orang yang beragama Islam setelah memenuhi syarat tertentu.

Persoalan yang kemudian muncul adalah wajib zakat berjenis ‘Badan Usaha.’ Dalam hal ini tidak ada dalil yang secara tegas menyebutkan bahwa ianya merupakan bagian dari wajib zakat atau dihitung sebagai *muzakki*. Namun dalam tahap perkembangannya, badan usaha dianggap sebagai problematika kontemporer yang muncul belakangan dan membutuhkan ‘ijtihad baru’ sehingga lahirlah konsep mengenai zakat yang dibebankan kepada entitas itu. Ijtihad baru tersebut dihasilkan dalam pertemuan ulama di Kuwait pada tahun 1984 yang menyetujui perusahaan sebagai objek wajib zakat.<sup>127</sup>

Landasan hukum kewajiban zakat pada perusahaan adalah nash-nash yang bersifat umum, seperti termaktub dalam surah Al Baqarah: 276; dan At Taubah:

---

<sup>126</sup>Isnawati Rais, “Muzakki dan Kriterianya dalam Tinjauan Fikih Zakat.” *Al Iqtishad*. Vol. 1, No. 1, Januari 2009, h. 91-106.

<sup>127</sup>Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia* (Jakarta: UI Press, 2009), h. 92. Lihat juga Didin Hafidhuddin, “Perlunya Perusahaan Berzakat.” *Majalah Zakat*, Edisi April-Mei, 2014, h. 4.

103. Juga merujuk kepada sebuah hadits riwayat Imam Bukhari (Hadits ke 1448 dan dikemukakan kembali dalam hadis ke 1450 dan 1452) dari Muhammad bin Abdillah al-Anshari dair bapaknya, ia berkata bahwa Abu Bakar r.a telah menulis sebuah surat yang berisikan kewajiban yang diperintahkan oleh Rasulullah SAW dan janganlah disatukan (dikumpulkan) harta yang mula-mula terpisah. Sebaliknya jangan pula dipisahkan harta yang pada mulanya bersatu, karena takut mengeluarkan zakat ... Dan harta yang disatukan dari dua orang yang berkongsi, maka dikembalikan kepada keduanya secara sama.”

Hadis tersebut pada awalnya, berdasarkan ashab al-wujud-nya, adalah berkaitan dengan perkongsian dalam hewan ternak, sebagaimana dikemukakan dalam berbagai kitab fiqh. Akan tetapi dengan dasar qiyas (analogi) dipergunakan pula untuk berbagai syirkah dan perkongsian serta kerja sama usaha dalam berbagai bidang. Apalagi syirkah dan perkongsian itu, merupakan kegiatan usaha yang sangat dianjurkan oleh ajaran Islam. Sebagaimana dikemukakan dalam sebuah hadits riwayat Imam Abud Dawud, dari Abu Hurairah ra, yang di-marfu'-kannya (dinishabkan kepada Rasulullah saw), beliau bersabda, Sesungguhnya Allah SWT berfirman: Aku adalah pihak ketiga dari dua orang yang berkongsi (berserikat) selama salah satunya tidak berkhianat kepada yang lainnya. Jika terjadi pengkhianatan, maka Aku akan keluar dari mereka.”

Berdasarkan hadis-hadis tersebut, keberadaan perusahaan sebagai wadah usaha menjadi badan hukum. Karena itu Muktamar Insternasional Pertama tentang Zakat Kuwait (29 Rajab 1404 H) meyakini bahwa kewajiban zakat yang terkait dengan perusahaan, dengan catatan antara lain adanya kesepakatan sebelumnya antara pemegang saham, agar terjadi keridhaan dan keikhlasan ketika mengeluarkannya. Perusahaan, menurut hasil muktamar tersebut termasuk kedalam atau badan hukum yang dianggap orang. Maka dari itu, zakat perusahaan/badan bisa disamakan dengan zakat individu ketika kesepakatan antara pemegang saham sudah di laksanakan yang tentunya besarnya zakat perusahaan yang dikelaurkan adalah sebesar kepemilikan saham atas perusahaan yang diukur dengan nishab-nya.

Zakat perusahaan adalah salah satu hasil ijtihad kontemporer dalam perluasan objek harta yang harus dikeluarkan zakatnya. Zakat perusahaan pada umumnya dianalogikan pada zakat perdagangan, hal tersebut sesuai dengan pendapat Mukhtar Zakat Internasional, dan berdasarkan pada pendapat ulama. Perusahaan wajib mengeluarkan zakat, karena keberadaan perusahaan adalah sebagai badan hukum atau yang dianggap orang. Oleh karena itu diantara individu itu kemudian timbul transaksi meminjam, menjual, berhubungan dengan pihak luar, dan juga menjalin kerjasama. Segala kewajiban dan hasil akhirnya pun dinikmati secara bersama-sama, termasuk di dalamnya kewajiban kepada Allah SWT dalam bentuk zakat.

Dengan jumlah perusahaan di Indonesia sangatlah banyak, baik yang sudah berbadan hukum ataupun masih dalam skala menengah dan mikro, menjadi sangat potensial untuk pengumpulan zakat perusahaan. Berdasarkan data sementara pada tahun 2013, perusahaan Industri skala besar-sedang hampir mencapai 24 ribu perusahaan, sedangkan yang berskala mikro mencapai 3,2 juta perusahaan. Jika dikaitkan dengan potensi zakat yang ada, potensi zakat perusahaan swasta mencapai Rp.114,89 triliun yang merupakan sumber potensi zakat terbesar di Indonesia dibanding dengan sumber/jenis zakat lainnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka yang dimaksud dengan *muzakki* pada bagian ini akan meliputi wajib zakat orang maupun badan. Teknik perhitungan zakat perusahaan disesuaikan dengan harta yang dimiliki perusahaan. Setiap perusahaan, paling tidak, memiliki tiga macam harta. Pertama, harta dalam bentuk barang, baik yang berupa sarana dan prasarana maupun yang berupa komoditas perdagangan. Kedua, harta dalam bentuk uang tunai, yang biasanya disimpan di bank. Ketiga, harta dalam bentuk piutang. Harta perusahaan yang wajib dizakati adalah ketiga bentuk harta tersebut, dikurangi harta dalam bentuk sarana dan prasarana dan kewajiban mendesak lainnya, seperti utang yang jatuh tempo atau yang harus dibayar saat itu juga.

Tidak ditemukan data statistik terbaru hasil sensus BPS tentang jumlah penduduk Indonesia menurut agama. Berbagai riset mengenai data itu pada umumnya menyandarkan pada hasil sensus tahun 2010 yang menyebutkan jumlah

penganut agama Islam mencapai 87,18 persen dengan sebaran hampir di seluruh wilayah republik Indonesia. Sebagaimana ditunjukkan melalui peta pada gambar nomor x, agama Islam mendominasi hampir seluruh wilayah di Indonesia, kecuali pada beberapa bagian di Indonesia Timur, terutama Papua dan Papua Barat.



Gambar 19 Peta persebaran umat Islam di Indonesia berdasarkan sensus tahun 2010.

Mengacu pada data di tahun yang sama, jumlah penduduk Indonesia berdasarkan kelompok umur didominasi oleh rentang usia di antara 15-64 tahun dengan rasio sebesar 66,09 persen. Penduduk di rentang usia 0-14 tahun memiliki rasio sebesar 28,87 persen. Sedangkan usia di atas 65 tahun ke atas memiliki rasio sebesar 5,04 persen. Jumlah penduduk berdasarkan kelompok usia ini menjadi penting dikemukakan sebagai basis memperhitungkan potensi muzaki perorangan, mengingat indikator utama untuk menentukan wajib zakat adalah usia baligh dan berakal. Baligh merupakan istilah dalam hukum Islam yang menunjukkan seseorang telah mencapai kedewasaan, terambil dari bahasa arab yang memiliki arti “sampai,” yang berarti telah sampainya usia seseorang pada tahap kedewasaan.<sup>128</sup>

Para ulama bersepakat bahwa dasar adanya pembebanan hukum terhadap seorang mukallaf adalah akal dan pemahaman. Seorang *mukallaf* dapat dibebani hukum apabila ianya telah berakal dan dapat memahami taklif secara baik yang

<sup>128</sup>Ningrum Puji Lestari, *Hukum Islam* (Bandung: Logos Wacana Ilmu, 2005), h. 5.

ditujukan kepadanya. Oleh karena itu orang yang tidak atau belum berakal tidak dikenai taklif karena mereka dianggap tidak dapat memahami taklif dari syariat. Termasuk ke dalam kategori ini adalah orang yang sedang tidur, anak kecil, gila, mabuk, khilaf, dan lupa.<sup>129</sup> Dari sana kemudian ulama Usul Fiqh menarik kesimpulan tentang syarat seseorang dikenai status taklif atau masuk sebagai predikat mukallaf, dengan dua syarat, yaitu: mampu memahami dalil-dalil taklif; dan mampu mempunyai kecakapan hukum.<sup>130</sup>

Ditinjau dari sisi usia, batasan usia baligh dapat disandarkan pada sebuah hadis berikut ini:

Aku menawarkan diriku kepada Rasulullah saw. Untuk ikut berperang dalam perang uhud, waktu itu aku berumur empat belas tahun, tetapi Rasul Saw tidak mempekenankan diriku. Dan aku kembali menawarkan diriku pada waktu perang khandaq sedangkan aku (pada saat itu) berumur lima belas tahun, maka Rasul SAW memperkanankan diriku. Nafi' menceritakan,"lalu aku datang kepada Umar Ibnu Abdul Aziz yang pada saat itu menjabat sebagai khalifah, dan aku ceritakan kepadanya Hadis ini, maka ia berkata,"sesungguhnya hal ini merupakan batas antara usia anak-anak dengan usia dewasa." Kemudian ia menginstruksikan kepada semua gubernur agar mereka menetapkan kepada orang yang telah mencapai usia lima belas tahun (sebagaimana layaknya orang dewasa), dan orang yang usianya di bawah itu hendaknya mereka di kategorikan sebagai anak-anak.<sup>131</sup>

Hadis di atas menyaratkan usia baligh (berakal) adalah usia dalam rentang 15 tahun ke atas. Dalam kajian Psikologi, batasan usia itu merupakan fase madya usia remaja. Sementara WHO ((*World Health Organization*) mendefinisikan remaja sebagai masa di mana individu berkembang dari saat pertama kali ia menunjukkan tanda-tanda seksualitas sampai saat ini mencapai kematangan seksualitasnya; individu mengalami perkembangan psikologi dan pola identifikasi

---

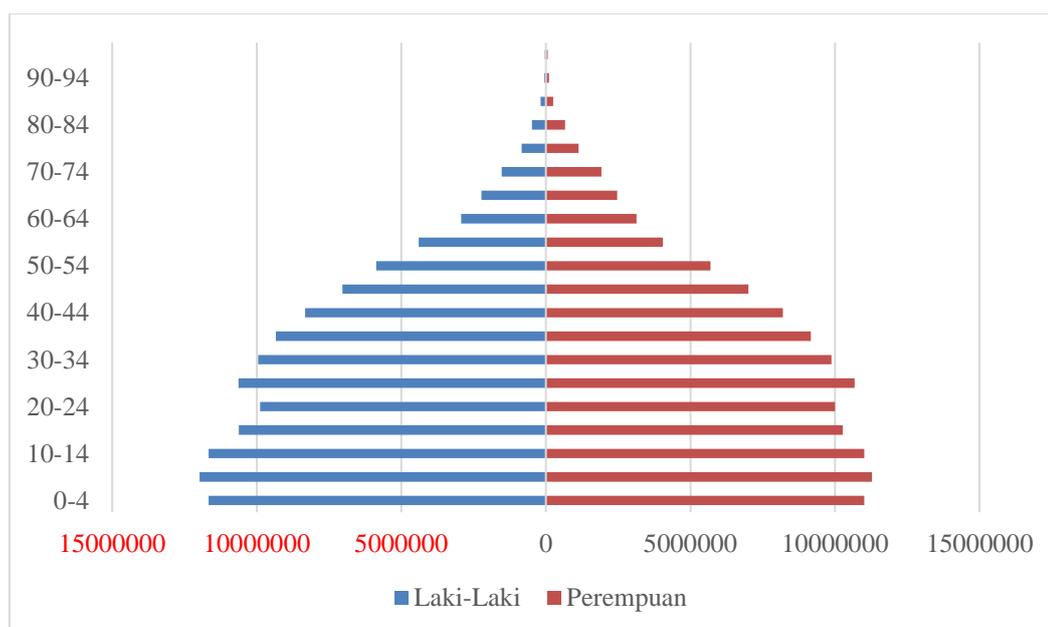
<sup>129</sup>Chaerul Umam, *Ushul Fiqh I* (Bandung: Pustaka Setia, 2000), h. 336.

<sup>130</sup>

<sup>131</sup>Imam Muslim, *Shahih Muslim, juz II* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1996), h. 142.

dari kanak-kanak menjadi dewasa; dan terjadi peralihan dari ketergantungan sosial yang penuh kepada keadaan yang mandiri.<sup>132</sup> Dalam terminologi demografi, usia 15 tahun dijadikan sebagai patokan masuknya seseorang pada usia angkatan kerja.<sup>133</sup>

Kembali merujuk pada jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 menurut kelompok umur yang didominasi oleh usia angkatan kerja, tampak bahwa komposisi penduduk Indonesia menunjukkan piramida ekspansif. Sebagaimana digambarkan pada grafik berikut ini, jumlah total penduduk Indonesia usia angkatan kerja adalah sebesar 157.053.112 jiwa. Jumlah itu terdiri dari 78.969.160 jiwa penduduk berjenis kelamin laki-laki, dan 78.083.952 jiwa penduduk berjenis kelamin perempuan.<sup>134</sup>



Gambar 20 Piramida ekspansif penduduk Indonesia menurut kelompok umur dan jenis kelamin berdasarkan sensus tahun 2010.

<sup>132</sup>Sarlito W. Sarwono, *Psikologi Remaja* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), h. 9.

<sup>133</sup>Usia angkatan kerja didefinisikan sebagai usia produktif dalam rentang 15-64 tahun yang bekerja, sementara tidak bekerja, dan pengangguran. Dani Jaelani dan Rachmi Agustiani, *Ketenagakerjaan Penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk 2010* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2011), h. 4.

<sup>134</sup>Sry Wahyuni, *Umur dan Jenis Kelamin Penduduk Indonesia: Hasil Sensus 2010* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2011), h. 9.

Jumlah angkatan kerja di Indonesia diperkirakan sebesar 122,4 juta pada Agustus 2015, atau meningkat setengah juta dibandingkan Agustus 2014. Jumlah pekerja pada Agustus 2015 mencapai 114,8 juta, atau meningkat sedikit dari 114,6 juta pada Agustus 2014. Kendati tren-tren yang ada mungkin memperlihatkan meluasnya pengangguran di Indonesia, namun perlu dicatat bahwa jumlah pekerjaan terus mengalami fluktuasi besar dari bulan Februari hingga Agustus, dan ini memperlihatkan pengaruh faktor musiman dan faktor-faktor lain dalam menggerakkan pasar tenaga kerja. Sebagai gambaran, pada Februari 2015 ada sekitar 120,6 juta pekerja, sedangkan pada Agustus 2015 menurun menjadi 114,8 juta – yaitu penurunan sebesar 6 juta pekerja.

Berdasarkan jumlah angkatan kerja di atas bisa diperkirakan besarnya potensi zakat nasional jika dilihat dari sudut objek pemungutan zakat. Dengan asumsi 80 persen lebih dari total angkatan kerja Indonesia merupakan penganut agama Islam, maka bisa diperhitungkan besarnya potensi zakat yang bisa dihasilkan dari jumlah angkatan kerja tersebut. Dalam laporan yang dikeluarkan BAZNAS sepanjang tahun 2011-2015 misalnya, potensi zakat dilihat dari aspek muzaki rata-rata memiliki rasio 38-39 persen dari total penduduk Indonesia pada tahun yang sama. Berdasarkan tabel di bawah ini, bisa dilihat dari potensi muzaki yang berada di angka rata-rata 95 juta jiwa, bahkan nyaris mencapai 100 juta jiwa pada tahun 2011, potensinya hanya berada di angka kurang dari satu persen.

Secara keseluruhan dapat diproyeksikan bahwa potensi penerimaan zakat di Indonesia cukup besar. Jika dilihat dari jumlah penduduk yang wajib berzakat yang mengalami peningkatan setiap tahun dan juga pendapatan per kapita yang nominalnya juga cukup besar dan meningkat setiap tahun maka potensi penerimaan zakat juga diestimasikan mengalami peningkatan. Nominal penerimaan zakat dapat dilihat dari beberapa hal, salah satunya adalah laporan keuangan yang dipublikasikan oleh lembaga amil zakat yang menerima, mengelola, dan mendistribusikan dana. Berikut adalah penerimaan zakat yang dipublikasikan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) periode 2011-2015.

THN	WAJIB ZAKAT DI INDONESIA			POTENSI DAN REALISASI ZAKAT		
	Muzaki	Penduduk	Rasio	Potensi	Realisasi	Rasio
2011	95.643.555	244.808.254	39,07%	58.961.143.222.174	32.986.949.797	0,06%
2012	96.635.791	248.037.853	38,96%	64.086.440.764.997	40.387.972.149	0,06%
2013	96.632.204	251.268.276	38,46%	69.794.542.095.826	50.741.735.215	0,07%
2014	99.967.101	254.454.778	39,29%	78.374.957.309.348	69.865.506.671	0,09%
2015	100.133.823	257.563.815	38,88%	82.609.152.671.724	74.225.748.204	0,09%

Tabel 18 Potensi Muzaki dan realisasi zakat di Indonesia pada tahun 2011-2015.

Kondisi di atas sepertinya jauh dibanding kepatuhan orang membayar pajak. Walaupun belum mencapai target maksimal, dalam kurun waktu lima tahun pada tahun yang sama penetapan kenaikan target penerimaan pajak selalu di atas 20%. Puncaknya pada tahun 2015 ketika target pajak naik hingga mencapai 30%, di tengah kondisi tidak tercapainya target pajak pada tahun sebelumnya. Pada tahun 2017 kemudian Menteri Keuangan Sri Mulyani mengambil kebijakan tegas, dengan tidak menaikkan target pajak sebagaimana tahun-tahun sebelumnya.

Potensi penerimaan pajak pada tahun 2017 sendiri diprediksi akan lebih baik dari tahun 2016 dengan menggali potensi pajak yang semakin tinggi, di samping itu peluang sekaligus tantangan untuk meraih penerimaan pajak ceruknya masih sangat besar. Hal ini dilihat dari anomali struktur dan komposisi penerimaan pajak yang masih didominasi oleh segelintir wajib pajak badan besar saja. Dengan demikian maka peluang melakukan ekstra effort baru terbuka sangat lebar untuk memperbesar capaian penerimaan pajak. Perilaku kepatuhan membayar pajak sangat ditentukan oleh seberapa ketat pengawasan yang dilakukan oleh otoritas pajak. Semakin luas, efektif, dan tegas ruang lingkup pengawasan, maka muncul kecenderungan wajib pajak akan semakin patuh dalam membayar pajak.

Sementara itu, potensi wajib zakat perusahaan juga memiliki angka yang cukup signifikan, walaupun berdasarkan laporan BAZNAS pada tahun 2018 hanya mampu dihimpun sekira 6 triliun rupiah saja. Berdasarkan informasi yang

disampaikan pemerintah dalam Nota Keuangan beserta RAPBN 2020, jumlah WP pada 2019 tercatat sebanyak 42 juta. Jumlah tersebut naik dari tahun sebelumnya sebanyak 38,7 juta WP. Pada 2015, 2016, dan 2017, jumlah WP tercatat sebanyak 30 juta, 32,8 juta, dan 36,0 juta. Dari 42 juta NPWP yang tercatat dalam sistem administrasi DJP pada 2019 tersebut, sebanyak 38,7 juta diantaranya merupakan NPWP orang pribadi. Sisanya, yaitu sebanyak 3,3 juta merupakan NPWP badan. Mengacu pada besarnya jumlah wajib pajak badan yang mencapai 3 juta objek ini seyogianya dapat dibayangkan betapa besarnya wajib zakat perusahaan dapat dihimpun.

Zakat sendiri dibedakan menjadi dua yaitu zakat fitrah dan zakat maal. Zakat fitrah harus ditunaikan oleh setiap jiwa (atau yang menanggungnya) setiap bulan Ramadhan sebelum shalat idul fitri. Diberikan dalam bentuk bahan makanan yang untuk ukuran Indonesia adalah 2,5 kg beras. Beberapa ulama juga mengizinkan zakat fitrah dibayarkan dalam bentuk uang dengan nilai yang setara dengan harga 2,5 kg beras. Sedangkan zakat maal adalah zakat yang perhitungannya didasarkan pada nilai harta yang dimiliki dan menjadi objek zakat. Dalam pemungutan zakat maal terdapat istilah “khaul” yakni kepemilikan telah mencapai satu tahun dan “nishab” yakni batas minimal objek zakat yang dapat dikenakan zakat maal. Setiap objek zakat memiliki persentase (tarif) pengenaan yang berbeda-beda.

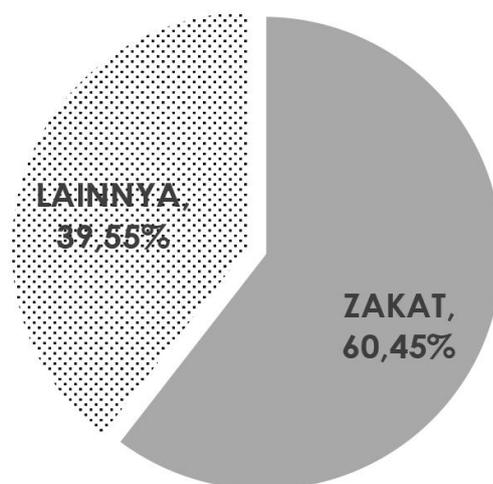
Namun demikian, jika merujuk pada UU Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang, dengan melihat potensi BAZNAS dalam pengumpulan dana publik dalam kaitannya dengan penerimaan negara, maka jenis dana apapun yang berhasil dihimpun BAZNAS sudah selayaknya diperhitungkan. Sebagaimana ditegaskan pada pasal 1, pengumpulan dana publik yang dimaksudkan pada undang-undang ini adalah: “...setiap usaha mendapatkan uang atau barang untuk pembangunan dalam bidang kesejahteraan sosial, mental/agama/kerokhanian, kejasmanian dan bidang kebudayaan.”<sup>135</sup> Pada pasal 2 ayat 1 undang-undang ini ditegaskan pula bahwa untuk

---

<sup>135</sup>Pasal 1 UU Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang.

menyelenggarakan pengumpulan uang atau barang tersebut diperlukan izin lebih dahulu dari pejabat yang berwenang.<sup>136</sup>

Memang ada pengecualian sebagaimana disebutkan pada pasal 2 ayat 3 UU Nomor 9 Tahun 1961, bahwa: “Pengumpulan uang atau barang yang diwajibkan oleh hukum agama, hukum adat dan adat-istiadat, atau yang diselenggarakan dalam, lingkungan terbatas, tidak memerlukan izin tersebut di atas.”<sup>137</sup> Diktum ini mengindikasikan bahwa penghimpunan dana zakat sebagai hal yang diwajibkan dalam syariat Islam (termasuk yang sejenis pada agama lainnya) telah mendapatkan pengecualian. Namun yang patut dipertimbangkan adalah jenis dana yang dihimpun BAZNAS sebagai lembaga otoritatif yang ditunjuk Negara untuk mengumpulkan zakat, pada kenyataannya tidak hanya menghimpun dana zakat saja.



Gambar 21 Perbandingan rasio dana zakat dan dana lainnya terhadap total penghimpunan nasional pada tahun 2018. Diolah dari Statistik Zakat 2018.

Berdasarkan laporan pada tahun 2018 misalnya, dari total 8,117 triliun rupiah penghimpunan nasional yang dilakukan BAZNAS untuk seluruh jenis dana, nyaris 40 persen di antaranya merupakan dana non-zakat. Sebagaimana

<sup>136</sup>Pasal 2 (1) UU Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang.

<sup>137</sup>Pasal 2 (3) UU Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang.

ditunjukkan pada grafik berikut ini, dana zakat yang berhasil dihimpun BAZNAS pada tahun 2018 memiliki rasio sebesar 60,45 persen, sedangkan selebihnya merupakan jenis dana lainnya, meliputi infak, sedekah, CSR dan DSKL.

Faktanya total dana zakat yang berhasil dihimpun BAZNAS tahun 2018 adalah sebesar 4,907 triliun rupiah, yang mencakup 3,302 triliun rupiah dana zakat maal/zakat penghasilan individu; 492,422 miliar rupiah dana zakat maal badan; dan 1,112 triliun rupiah dana zakat fitrah. Sementara dan non-zakat yang berhasil dihimpun BAZNAS pada tahun 2018 bernilai total 3,210 triliun rupiah, yang meliputi: dana infak sedekah terikat sebesar 963,164 miliar rupiah; dana sedekah tidak terikat sebesar 1,439 triliun rupiah; dana *Coorporate Social Responsibility* (CSR) sebesar 114,347 miliar rupiah; dan Dana Sumbangan Keagamaan Lainnya (DSKL) berjumlah 692,939 miliar rupiah.<sup>138</sup> Tabel X berikut ini menjelaskan secara terperinci total penghimpunan nasional BAZNAS pada tahun 2018 menurut jenis dana yang dihimpun.

Mengacu pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) hasil audit 2019 yang menyebutkan penerimaan Negara pada tahun 2018 sebesar 1,943 ribu triliun rupiah, maka nilai yang berhasil dihimpun BAZNAS seyogianya dapat menambah 0,42 persen penerimaan Negara. Belum lagi jika diperhitungkan seluruh potensi zakat dengan berbagai tolak ukurnya.

Tidak diperoleh penjelasan lebih rinci tentang faktor-faktor yang menyebabkan porsi tertentu mengalami kenaikan, sedangkan yang lainnya mengalami penurunan berdasarkan laporan BAZNAS yang dikutip dalam penelitian ini. Penelitian ini pun tidak fokus untuk menggali faktor-faktor yang menyebabkan kondisi tersebut, namun berdasarkan hasil riset yang pernah dipublikasikan Bank Indonesia tentang rendahnya pengumpulan dana zakat yang juga telah dikutip pada bab terdahulu, dapat dilihat beberapa faktor yang memengaruhi kondisi itu.

Penelitian yang digarap Ascarya dan Diana Yumanita (2018) yang menyandarkan kajiannya pada beberapa penelitian terdahulu untuk menyusun studinya misalnya, antara lain penelitian yang dilakukan Huda, *et.al.* (2014) yang mengajukan tiga perspektif tentang rendahnya penghimpunan dana zakat, yaitu:

---

<sup>138</sup>BAZNAS, *Statistik Zakat Nasional 2018* (Jakarta: BAZNAS, 2019), h. 16.

- 1) Aspek regulasi, di mana para pakar maupun praktisi memiliki pandangan yang sama tentang undang-undang zakat belum menjadi *mandatory system* sehingga kesadaran dan kepatuhan muzaki dalam membayar zakat masih lemah. Kondisi itu seiring dengan rendahnya koordinasi antara regulator zakat (Kemenag-Baznas) dan OPZ yang masing-masing tidak memberikan peran yang optimal;
- 2) Aspek Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ) kualifikasi SDM-Amil LAZ dan sinergi antar-*stakeholders* zakat; dan
- 3) Aspek masyarakat (mustahik/muzaki) yang mana masih rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai zakat dan fikih zakat khususnya muzaki, muzaki berperilaku karikatif (menyalurkan zakat secara langsung kepada *ashnaf*).

Kepercayaan muzaki terhadap institusi zakat memiliki pengaruh terhadap keberhasilan pengumpulan zakat. Persoalan tentang muzaki yang berperilaku karikatif merupakan manifestasi dari rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap Lembaga Amil Zakat (LAZ). Faktor-faktor yang memengaruhi kecenderungan muzaki memercayai LAZ diteliti oleh Mustafa, *et. al.* (2013). Penelitian ini menunjukkan bahwa persepsi *board capital* (kompeten, efektivitas, dan jujur) (PBC) memiliki hubungan positif dengan persepsi kepercayaan muzaki (PTZ), serta adanya hubungan signifikan yang positif antara pelaporan keuangan lembaga zakat (pengungkapan dan akuntabilitas) (PDP) dan kepercayaan muzaki (PTZ). Selain itu, ditemukan hubungan signifikan yang positif antara persepsi *board capital* (PBC) dan persepsi kualitas manajemen *stakeholder* (PSM). Muzaki memberikan perhatian khusus terhadap *board capital*, pengungkapan-pelaporan, dan manajemen *stakeholder* yang efektif.

Sementara Kashif, *et. al.* (2018) meneliti tentang Dinamika Pengalaman Donasi Zakat Diantara Muslim: Sebuah Pertanyaan Fenomenologi. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan NVIVO. Hasil penelitian mengidentifikasi bahwa pemberian zakat memiliki lima hubungan inti, yaitu kebangkitan ekonomi, kesejahteraan sosial, kepuasan intrinsik, kewajiban agama, dan perlindungan diri. Responden menyatakan bahwa ada beberapa alasan muzaki

tidak membayar zakat melalui lembaga-lembaga amal (baca: LAZ), antara lain kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap LAZ dan terbatasnya produk (program) yang ditunjukkan oleh LAZ. Selain itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa 90 persen muzaki membayar zakat secara karikatif (secara langsung kepada mustahik). Hal ini menggambarkan bahwa literasi masyarakat mengenai zakat masih rendah.

Rahman, *et. al.* (2012) meneliti tentang lembaga zakat di Malaysia: masalah dan isu. Penelitian ini berupa penelitian konseptual. Hasil penelitian menunjukkan ada tiga masalah dan isu lembaga zakat di Malaysia, yaitu masalah inefisiensi, membangun kapasitas, dan prospektif muzaki. Inefisiensi lembaga zakat Malaysia dipengaruhi oleh birokrasi dan manajemen sistem yang masih perlu diperbaiki. Masalah prospektif muzaki dipengaruhi oleh belum terserapnya muzaki dengan baik; pada tahun 2010 muzaki yang sudah membayar zakat sebanyak 160.000 dari 2.000.000 orang sehingga perlu sosialisasi zakat secara masif. Sementara itu, dari aspek kapasitas, lembaga zakat Malaysia perlu mengganti cara bantuan keuangan kepada para mustahik yang tidak hanya berupa bantuan langsung (konsumtif) berupa sejumlah uang tunai, tetapi memberikan beasiswa pendidikan kepada keluarga mustahik dan pelatihan untuk meningkatkan keterampilan.

Sedangkan Doktoralina dan Bahari (2017) mengkaji mengenai hubungan antara pendapatan dan niat membayar zakat penghasilan di kalangan akademisi Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa semakin tinggi kemampuan akademisi (muzaki) memenuhi kebutuhan untuk keamanan dan kesehatannya (*dharuriyyat*), semakin kuat alasan untuk membayar zakat penghasilan (0.411). Selain itu, aspek *hajiyyat* juga memengaruhi niat akademisi (muzaki) untuk membayar zakat penghasilan, seperti pernikahan (0.025). Begitu pula dengan kebutuhan *tahsiniyat*; semakin tinggi kebutuhan *tahsiniyat* akademisi (muzaki) terpenuhi, semakin kuat niat membayar zakat penghasilan (0.048), seperti pergi umrah dan kebutuhan ibadah (agama).

Bakar dan Rashid (2010) meneliti mengenai motivasi membayar zakat penghasilan: bukti empiris di Malaysia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa

faktor internal masih lebih penting dalam memengaruhi masyarakat umum membayar zakat daripada faktor eksternal. Aspek pemberian pendidikan dan pengetahuan yang tepat kepada umat muslim dapat memengaruhi sistem zakat di Malaysia untuk lebih berperan dalam pemberdayaan ekonomi umat. Di samping itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa rendahnya kepercayaan publik terhadap distribusi zakat dipengaruhi oleh kinerja lembaga zakat saat ini, dan lembaga zakat perlu meningkatkan efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas. Adapun faktor pendorong (motivasi) masyarakat membayar zakat adalah sebagai berikut: zakat sebagai kewajiban sosial (3,90); ada sebagian hak orang miskin dan yang membutuhkan pada bagian kekayaan kita (3,90); zakat sebagai kewajiban agama (3,84); zakat sebagai pendorong ekonomi umat (3,84); peraturan pemerintah mengenai pembayaran zakat sebagai pengurang pajak (3,81); tersedianya fasilitas membayar zakat (3,81); zakat penghasilan menjadi subjek pajak (3,77); dan zakat merupakan mekanisme efektif distribusi kekayaan (3,68). Secara rerata, nilai setiap *statement* antara 3,68—3,90; hal ini menunjukkan tingkat kesetujuan responden kuat.

Sementara Kasri (2013) meneliti tentang perilaku sedekah (*giving*) di Indonesia: motif dan implikasi pemasaran untuk dana sosial Islam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor utama seseorang berdonasi sosial adalah menolong orang miskin atau yang membutuhkan dan faktor keagamaan (37,1) persen. Sementara itu, faktor dorongan lingkungan dan pengembangan budaya menjadi alasan sebagian kecil responden. Adapun cara pemberian donasi lebih didominasi melalui lembaga sosial informal (seperti masjid, keluarga, donasi langsung kepada yang membutuhkan) sebesar (66,33) persen, dibandingkan dengan perilaku donatur berdonasi melalui lembaga formal sebesar (33,67) persen. Selain itu, institusi sosial formal swasta lebih disukai oleh para donatur (55,8 persen) jika dibandingkan dengan institusi sosial pemerintah (16,7 persen). Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa variabel penghasilan, umur, dan pendidikan memiliki korelasi dengan perilaku berdonasi, sedangkan variabel gender tidak berkorelasi dengan perilaku berdonasi. Di samping itu, hasil survei menunjukkan bahwa perilaku donasi juga dipengaruhi oleh persepsi keamanan

keuangan, kepentingan agama, kewajiban menolong orang yang membutuhkan, keinginan adanya perubahan, dan rasa kepuasan diri dari menolong orang lain. Berdasarkan hasil implikasi pemasaran menunjukkan pentingnya mengenali dan memahami perilaku donor dan merancang kerangka kerja pemasaran yang efektif untuk mengelola hubungan dengan para donatur dengan lebih baik. Pemasaran perlu menekankan pentingnya kepercayaan, kredibilitas, dan akuntabilitas terhadap semua pemangku kepentingan, serta strategi pemasaran dan *branding* yang tersegmentasi.

Ghazali, *et. al.* (2016) membahas mengenai sebuah kerangka konseptual untuk menguji tingkat kepercayaan terhadap lembaga zakat. Penulis menyebutkan bahwa *share value*, komunikasi, perilaku non-oportunis, dan persepsi distribusi merupakan faktor-faktor yang dapat memengaruhi kepercayaan terhadap lembaga zakat. Faktor kepercayaan menjadi elemen penting yang mampu mendorong muzaki untuk membayar zakat melalui lembaga zakat.

Sedangkan Indahsari, *et. al.* (2014) meneliti tentang determinan perilaku muslim membayar zakat, infak, sedekah, dan wakaf melalui lembaga zakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku individu muslim membayar ZISWAF melalui amil dipengaruhi oleh faktor organisasi atau kelembagaan dan kepercayaan (faktor eksternal), serta faktor proses psikologi (niat membayar zakat) sebesar 88,6 persen. Dengan demikian, implikasi kebijakan yang dapat diambil untuk memengaruhi niat individu muslim membayar zakat adalah amil zakat perlu meyakinkan muzaki untuk membayar zakat melalui lembaga dengan menyediakan sistem pembayaran yang beragam dan kualitas pelayanan yang baik.

Saad dan Haniffa (2014) mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi perilaku kepatuhan terhadap zakat. Dengan menggunakan analisis regresi berganda pendekatan *Theory of Reasoned Action* (TRA), penelitian ini melihat perilaku para pebisnis terhadap pembayaran zakat bisnis kepada institusi zakat. Berdasarkan temuan penelitian ini, variabel sikap dan norma subjektif pengusaha berpengaruh terhadap niat pengusaha untuk membayar zakat bisnis, sementara niat merupakan variabel mediator antara pengaruh sikap dan norma subjektif pada perilaku kepatuhan pendapatan bisnis. Oleh karena itu, Organisasi

Pengelola Zakat di Malaysia perlu memberi perhatian serius pada kedua faktor (sikap dan norma subjektif) untuk mendorong pengusaha membayar zakat kepada OPZ. Mereka harus meningkatkan citra, reputasi, dan transparansi, khususnya dalam mengumpulkan dan mendistribusikan zakat kepada masyarakat.

Sementara Muhammad dan Saad (2016) mengevaluasi kualitas tata kelola publik dari lembaga-lembaga zakat di Nigeria, serta mengidentifikasi peran moderasi kepercayaan pada hubungan antara kualitas pemerintahan publik dan niat untuk membayar zakat. Dengan pendekatan kuantitatif, temuan penelitian ini adalah, antara lain, kualitas pemerintahan publik, akuntabilitas dan efektivitas lembaga zakat secara signifikan dan positif memengaruhi niat untuk membayar zakat. Sementara itu, kepercayaan muzaki terhadap lembaga zakat menjadi mediator antara ketiga variabel sebelumnya terhadap niat dalam membayar zakat. Dapat disimpulkan bahwa kenyataan tentang penghimpunan zakat di banyak negara Muslim, terutama Nigeria, masih kecil. Penelitian ini mengidentifikasi empat faktor yang bertanggung jawab atas rendahnya pengumpulan zakat di Nigeria, antara lain biaya administrasi yang tinggi (hingga 30% dari zakat yang dikumpulkan), ketidakefektifan organisasi penerima zakat, kurangnya kepercayaan muzaki dan tidak efektifnya penyebaran informasi tentang pentingnya membayar zakat melalui lembaga.

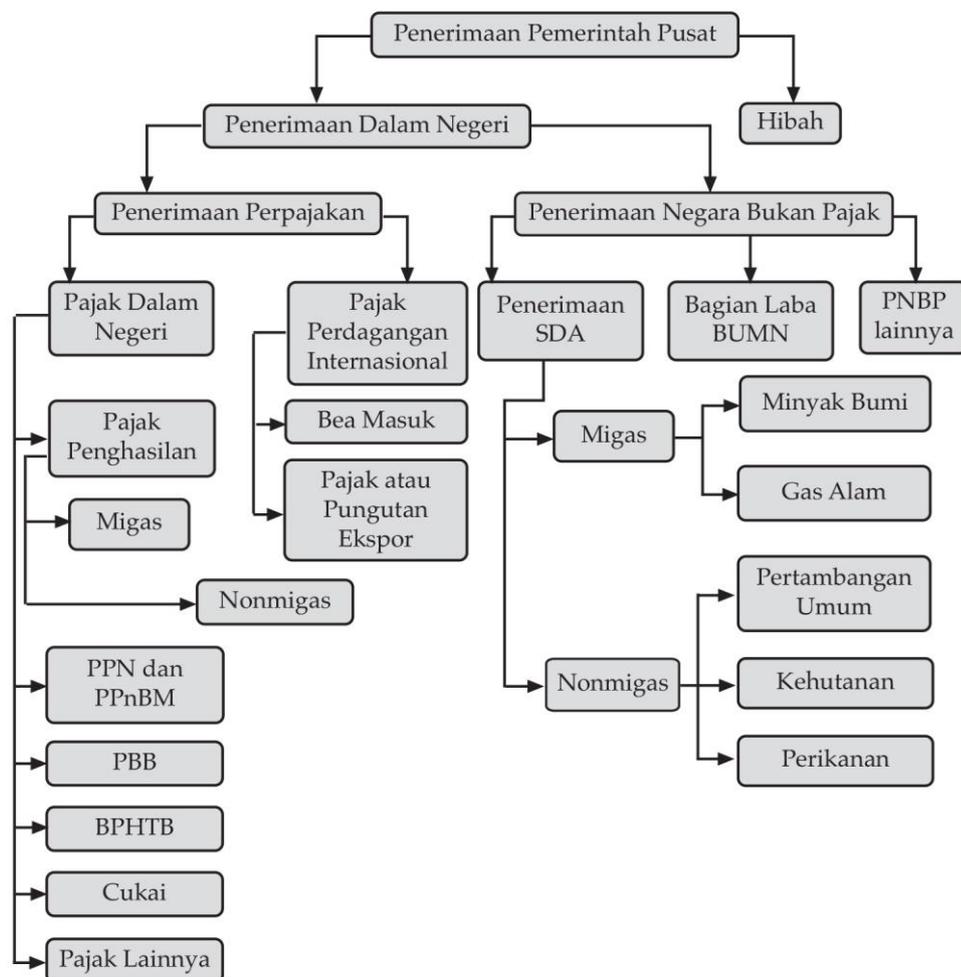
Berbagai penelitian terdahulu yang dikutipkan di atas hampir sejalan dengan hasil pengumpulan data lapangan yang dilakukan melalui penyebaran kuesioner dengan metode *accidental sampling*. Penerapan metode *accidental sampling* pada penelitian ini berhasil menjangkau lebih dari seratus responden, namun berdasarkan verifikasi yang ketat hanya dipilih jawaban dari 10 responden saja. Berdasarkan jawaban responden, hanya ada 10 persen yang menyerahkan zakatnya pada lembaga zakat baik Negara maupun swasta, bahkan yang menyerahkan ke OPZ swasta mencapai 6 persen.

Hampir 90 persen responden mengaku lebih cenderung menyerahkan zakatnya ke pihak di luar OPZ, terutama ke masjid mencapai 38 persen, langsung kepada amil mencapai 51 persen. Penyerahan zakat disampaikan langsung kepada muzaki, atau setidaknya ke masjid adalah karena beberapa alasan, yaitu: (1) sudah

terbiasa; (2) lebih nyaman; (3) agar sampai langsung; dan (4) kurang paham menyerahkan zakat ke OPZ, baik BAZNAS/BAZDA maupun OPZ swasta.

## 2. Integrasi Zakat dan Pajak

Berdasarkan potensi zakat yang cukup besar walaupun tidak sebanding dengan realisasi penerimaannya, dan perlakuannya zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak yang telah berjalan selama ini, maka sudah selayaknya zakat ditempatkan sebagai Penerimaan Negara. Akan tetapi dalam kenyataannya, zakat masih dihitung dalam catatan kas di luar sistem keuangan Negara. Untuk lebih jelasnya, berikut ini digambarkan skema sumber-sumber Penerimaan Negara berdasarkan regulasi yang diterapkan di Indonesia.



Gambar 22 Skema sumber-sumber Penerimaan Negara

Berdasarkan skema Penerimaan Negara sebagaimana digambarkan di atas, dana zakat pada kenyataannya tidak masuk pada satu pun posisi dari sumber-sumber dimaksud, melainkan dicatatkan pada kas tersendiri di luar sistem keuangan Negara. Padahal sebagaimana banyak dijelaskan pada deskripsi terdahulu, zakat telah diperlakukan sebagai pengurang penghasilan kena pajak yang sebagai konsekuensinya semestinya zakat juga dicatatkan sebagai bagian dari Penerimaan Negara.

Pada deskripsi terdahulu juga telah dijelaskan beberapa model alternatif untuk memosisikan zakat sebagai Penerimaan Negara, akan tetapi dua model yang ditawarkan Achmat Subekan (Zakat sebagai dana PFK dan BLU) hanya sekadar menjadi model alternatif untuk memosisikannya sebagai Penerimaan Negara saja, belum masuk pada wilayah pengintegrasian dengan pajak. Padahal mengintegrasikan zakat dengan pajak merupakan konsekuensi logis akibat hadirnya regulasi tentang zakat yang telah memperlakukannya sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Lagipula jika PFK dan BLU diterapkan sebagai model untuk memosisikan zakat sebagai Penerimaan Negara kurang universal mengingat PFK sejauh ini hanya diterapkan di kalangan pegawai negara saja, sedangkan BLU lebih cenderung bersifat pengutipan dana dengan mekanisme kontra-prestasi yang jelas (seperti BPSJ, Askes, dsb).

Karenanya hemat penulis, satu-satunya alternatif model yang paling universal diterapkan untuk memosisikan zakat sebagai Penerimaan Negara adalah memberlakukannya sebagai “Pajak Khusus” dalam artian kedudukannya disamakan dengan pajak, sedangkan sifat kekhususannya karena ia dikutip dari penduduk beragama Islam yang distribusinya juga harus disesuaikan dengan syariat Islam. Salah satu alasan yang menjadi pertimbangan penggunaan model ini adalah regulasi yang selama ini diterapkan telah mendukung landasannya, sehingga yang perlu dilakukan untuk mengintegrasikan zakat dengan pajak pada tahap selanjutnya adalah pembenahan regulasi.

Akan tetapi dalam model alternatif ini zakat tidak lagi diposisikan sebagai pengurang penghasilan kena pajak (*tax deductible*), melainkan diperlakukan langsung sebagai pemotong pajak (*tax credit*). Menjadikan zakat

sebagai pemotong pajak seyogianya bukan hal baru di Indonesia, melainkan dinamika yang sejak awal muncul, terutama pada saat pengajuan revisi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999. Menurut Yusuf Wibisono, dalam draft perubahan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 sebelum disahkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, klausul mengenai zakat sebagai pemotong pajak sebenarnya telah dimasukkan, hanya saja klausul itu kemudian dihilangkan akibat tidak mendapat dukungan dari Otoritas Pajak.<sup>139</sup>

Padahal seperti yang diterangkan Didin Hafidhuddin, di Indonesia seorang muzakki (wajib zakat) adalah sekaligus sebagai wajib pajak. Jika diminta memprioritaskan, tentu saja umat Islam lebih rela membayar zakat dari pada pajak, karena lebih bersifat profan dan didorong oleh motivasi beragama dan kesadaran atas imannya.<sup>140</sup> Jika zakat disejajarkan dengan pajak, kemungkinan potensi zakat yang tidak sesuai dengan realisasi penerimaannya (jauh lebih kecil) bisa diatasi, mengingat umat Islam memiliki motivasi yang lain dalam membayarkannya. Selain itu untuk memenuhi alasan agar umat Islam tidak terkena beban ganda, zakat sebagai pemotong pajak justru jauh lebih meringkankan ketimbang zakat diperlakukan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

Sebagaimana bisa dilihat pada tabel 19 untuk membandingkan simulasi antara zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak yang selama ini telah berjalan dengan zakat jika diperlakukan sebagai pemotong pajak (*tax credit*), maka secara nominal jelas lebih meringkankan. Persoalan yang kemudian muncul adalah kekhawatiran akan berkurangnya pendapatan pajak jika zakat diperlakukan sebagai pemotong pajak. Hemat penulis Kekhawatiran ini bisa dibenarkan jika zakat tidak diposisikan sebagai penerimaan Negara sehingga pemotongan pajak akibat telah dibayarkannya zakat oleh seorang muzaki.

---

<sup>139</sup>Yusuf Wibisono, *Mengelola...*, h. 107.

<sup>140</sup>Lihat Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*. (Jakarta: Gema Insani Press, 2002).

Deskripsi	Dengan Zakat		Tanpa Zakat	
	Rincian	Perhitungan	Rincian	Perhitungan
<b>Pendapatan Brutto</b>		300.000.000		300.000.000
Potongan sesuai UU				
Biaya jabatan 5%	15.000.000		15.000.000	
Iuran JHT 2%	6.000.000		6.000.000	
Jaminan Pensiun 1%	3.000.000		3.000.000	
		24.000.000		24.000.000
<b>Penghasilan Netto</b>				
Zakat	7.500.000		0	
PTKP TK/0(*)	54.000.000		54.000.000	
		61.500.000		54.000.000
		<b>214.500.000</b>		<b>222.000.000</b>
<b>Pajak Terutang</b>				
5% pertama dari 50 juta	50.000.000	2.500.000	50.000.000	2.500.000
15% berikutnya dari sisa PKP	164.500.000	24.675.000	172.000.000	25.800.000
		<b>27.175.000</b>		<b>28.300.000</b>
<b>Jika zakat pemotong pajak</b>			<b>7.500.000</b>	
				<b>20.800.000</b>

Tabel 19 Simulasi perbandingan penghitungan zakat sebagai pengurangan penghasilan kena pajak dengan zakat sebagai pemotong pajak.

Akan tetapi beda halnya jika zakat diposisikan sebagai Penerimaan Negara. Pemotongan zakat jelas tidak akan mengurangi Penerimaan Negara, terlebih jika ia diposisikan sebagai penerimaan pajak yang berlaku khusus. Keadaan ini justru akan menambah Penerimaan Negara, atau dengan kata lain, seandainya pun pendapatan pajak berkurang karena pemotongan yang diakibatkan pembayaran zakat, pada saat yang sama sebetulnya pendapatan zakat bertambah. Dalam hal ini yang membedakan hanya slot pemasukannya saja (rekening/akun penerimaan). Lebih dari itu, tidak mustahil pula seluruh potensi zakat dapat diserap jika ia diperlakukan sebagai pemotong pajak karena metode itu dapat menstimuli kesadaran umat Islam untuk membayar zakat.

Sebagai konsekuensi dari penerapan ini, maka arah regulasi zakat di Indonesia perlu mendapatkan pembenahan dan pergeseran dari yang sebelumnya bersifat *voluntary*, menjadi bersifat *mandatory*. Sebagaimana pernah disinggung pada deskripsi terdahulu, setidaknya terdapat tiga model penghimpunan zakat di negara-negara berpenduduk mayoritas muslim, yaitu: *Mandatory* (diwajibkan oleh negara); *Voluntary* (bersifat swadaya); dan *No government system* (tidak diatur oleh negara). Powell, menempatkan Indonesia pada model yang kedua (*voluntary*) dalam hal penghimpunan zakat.<sup>141</sup>

Hal lain yang patut dipertimbangkan adalah dinamika mengenai ideologi yang dianut Indonesia sebagai Negara Pancasila. Dalam hal ini, para ulama sebetulnya telah memberikan pandangan yang membolehkannya. Sebagaimana dikutip Muhammad Rheza Ramadhan melalui pendapat Qardhawi, Al Mawardi, dan An Nabahan, pemungutan dan pengelolaan zakat sebenarnya merupakan tanggung jawab pemerintah sehingga ia dapat dimasukkan ke dalam sistem penerimaan negara yang sudah ada.<sup>142</sup>

Yusuf Qardhawi menjelaskan bahwa pajak diambil dari kata *dharaba* yang artinya utang, pajak tanah atau upeti dan sebagainya, yaitu sesuatu yang mesti dibayar, sesuatu yang menjadi beban, termasuk dalam pengertian tersebut apa yang dikatakan Al-Qur'an Surah Al-Baqarah Ayat 61. Imam Qurtubi dalam Tafsir al-Qurtubi, memperkuat pendapat imam Malik, ia berkata: Para ulama sependapat bila datang suatu kebutuhan mendesak kaum muslimin setelah membayar zakat, maka wajib kepada mereka yang kaya mengeluarkan hartanya untuk menanggulangi keperluan tersebut.

Lebih lanjut, untuk mengintegrasikan zakat dan pajak dalam arti zakat diperlakukan sebagai pemotong pajak, maka lembaga yang memiliki otoritas untuk mengelola zakat harus berada dibawah Kementerian Keuangan sebagai bentuk adanya integrasi fiskal antara pajak dengan zakat. Kementerian keuangan selaku penanggung jawab kebijakan fiskal akan lebih mudah mengatur kebijakan

---

<sup>141</sup>Russel Powell, *Zakat: Drawing Insights for Legal Theory and Economic Policy from Islamic Jurisprudence*. 7 PITT.TAX REV.43 (2010).

<sup>142</sup>Muhammad Rheza Ramadhan, "Integrasi Pajak dan Zakat di Indonesia." *Islamico-economic*. Volume 8 Nomor 2, 2017, h. 77-94.

yang akan diambil apabila lembaga pemungutan zakat berada di bawah Kementerian Keuangan. Mengingat adanya kesamaan fungsi antara zakat dengan pajak, lembaga pemungut zakat dan pajak dapat disatukan dalam satu organisasi karena hal ini tentunya lebih efisien dibandingkan dengan membentuk suatu lembaga baru yang khusus menjalankan pemungutan pajak. Selain itu, dengan sebaran Kantor Pelayanan Pajak yang berada di seluruh Indonesia, akan lebih mengefektifkan pemungutan zakat apabila di dalam Kantor Pelayanan Pajak ditambahkan fungsi baru yang melakukan pemungutan zakat. Apabila lembaga pemungut zakat digabungkan ke dalam Direktorat Jenderal Pajak perlu ditambahkan beberapa unit organisasi baru di dalam Direktorat Jenderal Pajak

Dalam hal mengatasi kekhawatiran pemanfaatannya agar sesuai dengan syariat Islam, maka pada posisi inilah zakat harus diperlakukan sebagai pajak khusus. Aspek penyaluran zakat memang memiliki peran yang sangat strategis dalam pembangunan zakat nasional. Di satu sisi, penyaluran zakat merupakan ujung tombak dalam upaya peningkatan kualitas kehidupan para mustahik. Sementara di sisi lain, program-program penyaluran zakat akan memengaruhi persepsi dan kepercayaan publik mengenai pengelolaan zakat, apakah tepat sasaran atau tidak. Wajah pengelolaan zakat akan sangat dipengaruhi oleh kinerja penyaluran zakat yang dilakukan oleh lembaga zakat resmi, baik BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) maupun LAZ (Lembaga Amil Zakat).

Dalam konteks Indonesia, penyaluran zakat ini terbagi menjadi dua, yaitu pendistribusian dan pendayagunaan. Pendistribusian adalah kegiatan penyaluran zakat yang bersifat konsumtif, karitatif, dan berorientasi pada pemenuhan kebutuhan mendesak mustahik pada jangka pendek. Adapun pendayagunaan adalah kegiatan penyaluran zakat yang bersifat produktif, memberdayakan, dan berupaya mengoptimalkan potensi yang dimiliki mustahik sehingga mereka memiliki daya tahan yang baik pada jangka panjang. Baik pendistribusian maupun pendayagunaan, keduanya memiliki tujuan yang sama, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan. Dengan potensi zakat yang besar, yaitu 1,57 persen hingga 3,4 persen dari PDB, maka zakat bisa menjadi kekuatan pendanaan yang harus dioptimalkan oleh bangsa ini.

Sebagai otoritas zakat yang diberikan mandat pengelolaan zakat nasional, pendekatan BAZNAS dalam mendistribusikan dan mendayagunakan zakat dilakukan melalui lima saluran, yaitu melalui lembaga program BAZNAS, melalui mekanisme penyaluran langsung via layanan publik, melalui kolaborasi dengan BAZNAS daerah, kolaborasi dengan LAZ termasuk LAZ ormas Islam, dan bekerjasama dengan mitra strategis lainnya, seperti Yayasan. LSM dan lembaga-lembaga yang fokus pada pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat. Tabel berikut ini menjelaskan secara rinci pendistribusian dana zakat yang dilakukan BAZNAS.

NO	ASHNAF	2016		2017	
		Nilai Penyaluran	Rasio	Nilai Penyaluran	Rasio
1	Fakir Miskin	2.137.613.944.379	72,93%	3.356.325.642.451	69,06%
2	Amil	209.233.041.289	7,14%	518.647.467.254	10,67%
3	Muallaf	17.403.367.642	0,59%	97.156.889.988	2,00%
4	Riqob	4.278.727.729	0,15%	21.827.062.720	0,45%
5	Gharimin	16.435.575.105	0,56%	40.772.744.732	0,84%
6	Fi Sabilillah	524.865.496.303	17,91%	755.062.496.814	15,54%
7	Ibnu Sabil	21.379.958.163	0,73%	70.363.020.484	1,45%
	<b>TOTAL</b>	<b>2.931.210.110.610</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.860.155.324.443</b>	<b>100,00%</b>

Tabel 20 Penyaluran dan pendistribusian zakat BAZNAS 2016-2017.

Persoalan berikutnya adalah menjawab permasalahan apakah zakat dapat digunakan untuk membiayai belanja pemerintah sementara di dalam Alquran penyaluran zakat sudah cukup tegas ke delapan asnaf. Daalam hal ini Rhea menyebutkan banyak ulama yang memperluas cakupan dari orang yang berhak menerima zakat dengan menggunakan *qiyas*, misalnya adalah Ibnu Rusyd sebagaimana dikutip oleh Al-Qardhawi yang menganalogikan antara pegawai negeri dan pejabat negara dengan *'amil* zakat. Oleh karena itu zakat dapat digunakan untuk membiayai penghasilan dari pegawai negeri dan pejabat negara yang melakukan pekerjaannya untuk kepentingan masyarakat. Selain itu,

pengertian *fi sabilillah* juga dapat dipersamakan dengan belanja untuk pertahanan dan keamanan, hal ini sebagaimana disampaikan oleh Ibnu Arabi, Abdul Hakam, dan An-Nawawi sebagaimana dikutip Qardhawi. Selain itu, Qardhawi juga menganalogikan belanja di bidang kebudayaan, pendidikan, dan penerangan dengan *fi sabilillah* asalkan belanja tersebut digunakan untuk kepentingan islam, Selain itu, menurut Qardhawi termasuk juga pengertian dari *ibnu sabil*, yaitu orang yang diusir dari negara lain dan meminta suaka dan tuna wisma.<sup>143</sup>

Hampir senada dengan pemikiran di atas, Masdar F. Mas'udi juga membuat tafsir yang lebih luas terhadap pendistribusian zakat kepada mustahik sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut ini.

No	Mustahik	Cakupan
1	<i>Fuqara-Masakin</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembangunan sarana dan prasarana pertanian untuk kesejahteraan ekonomi rakyat;</li> <li>- Pembangunan sektor industri berorientasi peningkatan kesejahteraan rakyat;</li> <li>- Penyelenggaraan sentra pendidikan keterampilan untuk mengatasi pengangguran;</li> <li>- Pembangunan pemukiman rakyat tunawisma atau gelandangan;</li> <li>- Jaminan hidup untuk orang cacat, jompo, yatim piatu, dan pengangguran;</li> <li>- Pengadaan sarana dan prasarana pendidikan;</li> <li>- Pengadaan sarana dan prasarana lainnya untuk mendukung kesejahteraan rakyat.</li> </ul>
2	<i>Amilin</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengontrol kebijakan pajak/zakat;</li> <li>- Aparat administrasi pajak;</li> <li>- Aparat pemerintah yang bekerja untuk kesejahteraan rakyat.</li> </ul>

<sup>143</sup>Muhammad Rheza Ramadhan, "Integrasi...", h. 83-4.

3	<i>Mu'allaf</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Usaha penyadaran orang-orang yang terperosok dalam tindak asusila, kejahatan, dan kriminalitas;</li> <li>- Rehabilitasi mental;</li> <li>- Pengembangan masyarakat;</li> <li>- Usaha rehabilitasi kemanusiaan lainnya.</li> </ul>
4	<i>Riqab</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengentasan buruh kasar dari belenggu majikan;</li> <li>- Pembebasan orang-orang yang dikriminalisasi.</li> </ul>
5	<i>Gharimin</i>	
6	<i>Sabilillah</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyelenggaraan negara;</li> <li>- Perlindungan keamanan warganegara</li> <li>- Penegakan keadilan hukum;</li> <li>- Pemeliharaan sarana dan prasarana umum;</li> <li>- Peningkatan kualitas SDM;</li> <li>- Usaha lain untuk mewujudkan cita-cita keadilan sosial.</li> </ul>
7	<i>Ibn Sabil</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anak jalanan</li> </ul>

Tabel 21 Cakupan Mustahik menurut pemikiran Masdar F. Mas'udi.

Seorang dosen Prodi Ekonomi Syariah di STAIN Malikussaleh juga pernah mengangkat tafsir kontemporer mengenai 8 asnaf. Walaupun agak berbeda dari tafsir yang dikemukakan Masdar, hal tersebut menunjukkan terbukanya ruang ijtihad. Dalam tulisannya menyebutkan, zakat didasarkan pada surat At-Taubah ayat 60. Ayat tersebut hanya menetapkan kategori-kategori yang berhak menerima zakat hanya ada delapan golongan. Nabi sendiri tidak pernah menerangkan cara pembagian itu, bahkan beliau memberi mustahik sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan, dan disesuaikan pula dengan jumlah persiapan harta benda yang ada. Penjelasan beragam dari para ulama tersebut menunjukkan bahwa konsep pendayagunaan zakat, dalam penerapannya, membuka keluasaan pintu ijtihad bagi mujtahid, termasuk kepala negara dan Badan Amil Zakat, untuk mendistribusikan dan mendayagunakannya sesuai dengan kebutuhan situasi dan kondisi.

Penafsiran 8 asnaf secara konteks kontemporer menurutnya adalah, *pertama*, Fakir (al Fuqara), adalah orang yang tiada harta pendapatan yang mencukupi untuknya dan keperluannya. Tidak mempunyai keluarga untuk mencukupkan nafkahnya seperti makanan, pakaian dan tempat tinggal. Fakir ialah orang yang tidak berharta dan tidak berpenghasilan. Menurut Mazhab Syafi'i dan Hambali, orang fakir lebih sengsara dibandingkan dengan orang miskin karena mereka tidak memiliki pekerjaan atau dia memiliki sesuatu dan juga bekerja tetapi hasilnya tidak melebihi daripada setengah keperluannya sendiri.\

*Kedua*, Miskin (al-Masakin), adalah orang yang mempunyai kemampuan usaha untuk mendapatkan keperluan hidupnya akan tetapi tidak mencukupi sepenuhnya. Kata Miskin, juga berasal dari Bahasa Arab "Sakana" yang berarti diam, tidak banyak bergerak, karena miskin. Inilah yang terbanyak di negeri kita. Dalam Ilmu Fikih, orang miskin ialah orang yang berpenghasilan rendah, dan tidak mencukupi penghasilan yang ia peroleh.

*Ketiga*, Amil dalam zakat adalah semua pihak yang bertindak mengerjakan yang berkaitan dengan pengumpulan, penyimpanan, penjagaan, pencatatan, dan penyaluran atau distribusi harta zakat. Mereka diangkat oleh pemerintah dan memperoleh izin darinya atau dipilih oleh instansi pemerintah yang berwenang atau oleh masyarakat Islam untuk memungut dan membagikan serta tugas lain yang berhubungan dengan zakat, seperti penyadaran atau penyuluhan masyarakat tentang hukum zakat, menerangkan sifat-sifat pemilik harta yang terkena kewajiban membayar zakat dan mereka yang menjadi mustahiq, mengalihkan, menyimpan dan menjaga serta menginvestasikan harta zakat sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam rekomendasi pertama Seminar Masalah Zakat Kontemporer Internasional ke-3, di Kuwait. Lembaga-lembaga dan panitia-panitia pengurus zakat yang ada pada zaman sekarang ini adalah bentuk kontemporer bagi lembaga yang berwenang mengurus zakat yang ditetapkan dalam syari'at Islam. Oleh karena itu, petugas (amil) yang bekerja di lembaga tersebut harus memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan.

*Keempat*, Mu'allaf adalah sebutan bagi orang non-muslim yang mempunyai harapan masuk agama Islam atau orang yang baru masuk Islam. Pada

Surah AtTaubah Ayat 60 disebutkan bahwa para mu'allaf termasuk orang-orang yang berhak menerima zakat. Ada tiga kategori mualaf yang berhak mendapatkan zakat: 1) Orang-orang yang dirayu untuk memeluk Islam. 2) Orang-orang yang dirayu untuk membela umat Islam. 3) Orang-orang yang baru masuk Islam kurang dari satu tahun yang masih memerlukan bantuan dalam beradaptasi dengan kondisi baru mereka, meskipun tidak berupa pemberian nafkah, atau dengan mendirikan lembaga keilmuan dan sosial yang akan melindungi dan memantapkan hati mereka dalam memeluk Islam serta yang akan menciptakan lingkungan yang serasi dengan kehidupan baru mereka, baik moril maupun materiil.

*Kelima*, Riqab. Secara bahasa riqab adalah jamak dari raqabah yang artinya adalah tengkuk (leher bagian belakang), seluruh tubuh dinamakan dengan satu anggota karena nilai anggota ini yang berharga, kata raqabah digunakan secara mutlak dengan makna hamba sahaya, jadi riqab adalah hamba sahaya yang dimiliki oleh seseorang, dan di sini mencakup mukatab, yaitu hamba sahaya yang berakad dengan majikannya untuk menebus dirinya atau ghairu mukatab. Riqab berhak menerima zakat, bila dia mukatab maka untuk membantu pembayaran yang harus ditunaikannya kepada majikannya dan bila dia bukan mukatab, maka agar dia bisa menebus dirinya dari majikannya sehingga dia menjadi orang merdeka.

Dalam interpretasi yang lain harta zakat dari ashnaf riqab dapat digunakan untuk membebaskan tawanan muslim dari tangan orang kafir. Pendapat yang rajih adalah pendapat yang membolehkan memberikan zakat dari pos riqab untuk membebaskan tawanan muslim karena: 1) Membebaskan tawanan dari penawanan tidak berbeda dengan memerdekakan hamba sahaya dari penghambaan. 2) Harta yang dibayarkan untuk membebaskan tawanan sama dengan harta yang dibayarkan untuk Gharim agar terbebas dari belitan hutang. 3) Bahwa ayat hadir dengan kata riqab mencakup hamba sahaya, mukatab dan tawanan.

Pos riqab juga dapat digunakan untuk membantu bangsa muslim yang terjajah. Pendapat pertama: disyariatkan, hal ini berdasarkan dalil: penjajahan atas suatu bangsa lebih berat dan lebih berbahaya dibandingkan dengan penghambaan dalam skala pribadi. Pendapat kedua: tidak disyariatkan. Pendapat ini berdalil:

dicaploknya (dikuasainya) negeri Islam oleh orang-orang kafir tidak termasuk ke dalam makna riqab, tidak dari sisi bahasa dan tidak pula dari sisi *syara*, ' Pendapat kedua tidak disyariatkan adalah pendapat yang rajih berdasarkan: 1) Tidak adanya dalil yang menunjukkan bahwa membebaskan suatu bangsa dari penjajahan termasuk ke dalam makna riqab. 2) Tidak adanya hajat untuk itu, karena masih ada pos-pos lain untuk menopang tujuan tersebut, bisa dari pos *fi sabilillah* atau dari pos lainnya dari Baitul Mal.

*Keenam*, *Gharimîn* adalah kata dari bahasa Arab yang bermakna orang-orang yang memiliki hutang. Dalam mendefinisikan *al-ghârim*, para Ulama' berbedabeda. Ada yang mengatakan, *al-ghârim* adalah orang yang terlilit hutang. Ada juga yang menambahkan definisi ini dengan menyertakan penyebabnya. Mujâhid rahimahullah mengatakan *al-ghârim* adalah orang yang menanggung hutang karena rumahnya terbakar, atau hartanya terseret banjir, atau untuk memenuhi kebutuhan keluarganya.

Orang berutang yang berhak menerima kuota zakat adalah orang-orang dalam golongan: 1) Orang yang berutang untuk kepentingan pribadi yang tidak bisa dihindarkan, dengan syarat-syarat sebagai berikut: a. Utang itu tidak timbul karena kemaksiatan. b. Utang itu melilit pelakunya. c. Si pengutang sudah tidak sanggup lagi melunasi utangnya. d. Utang itu sudah jatuh tempo, atau sudah harus dilunasi ketika zakat itu diberikan kepada si pengutang. 2) Orang-orang yang berutang untuk kepentingan sosial, seperti yang berutang untuk mendamaikan antara pihak yang bertikai dengan memikul biaya diyat (denda kriminal) atau biaya barang-barang yang dirusak. Orang seperti ini berhak menerima zakat, walaupun mereka orang kaya yang mampu melunasi utangnya. 3) Orang-orang yang berutang karena menjamin utang orang lain, dimana yang menjamin dan yang dijamin keduanya berada dalam kondisi kesulitan keuangan. 4) Orang yang berutang untuk pembayaran diyat (denda) karena pembunuhan tidak sengaja, apabila keluarganya (*aqilah*) benar-benar tidak mampu membayar denda tersebut, begitu pula kas negara.

Fisabilillah Perkataan *fi sabilillah* jika diperluaskan maknanya maka ini menyebabkan berlakunya fenomena pengulangan terhadap ayat Allah tanpa

faedah sedangkan Allah Maha Suci daripada sifat yang sedemikian. Sekiranya kehendak fi sabil Allah merangkumi semua amal kebaikan maka tidak perlu lagi Allah menyebutkan asnaf yang tujuh selain fi sabilillah. Ini bermakna penetapan kedelapan asnaf tersebut mempunyai tujuan dan hikmah yaitu mengkhususkan fi sabilillah untuk tujuan jihad atau perang fi sabilillah bukan sebaliknya. Ini dikuatkan lagi dengan penggunaan kalimat إنما yang bermaksud hanya delapan golongan itu saja yang berhak menerima zakat. Sekiranya makna umum yang dimaksudkan, maka kalimah إنما itu juga tidak ada faedahnya disebutkan dan Allah Maha Suci daripada tuduhan-tuduhan seperti ini.

Wahbah az-Zuhaili sebagaimana disebutkan di atas bahwa fi sabilillah itu hanya yang berjihad/berperang saja di jalan Allah yang tidak mendapatkan santunan dari negara, begitu juga menurut Abu Bakar alJazair, Ali al-Shabuni, dan al-Syaukani. Begitu juga mufasir klasik seperti al-Baghawi, Ibn Katsir dan al-Mawardi.

Al-Syaukani dan ‘Ali al-Shabuni mengatakan yang dimaksud fi sabilillah adalah orang yang berperang dan murabitun (orang yang tetap berada diperbatasan musuh). Kemudian al-Syaukani mengataka ini adalah pendapat kebanyakan ulama.

Al-Sa’di mengatakan bahwa yang dimaksud fi sabilillah adalah orang yang berperang yang tidak memiliki departemen (santunan, pen). Lalu ia juga mengatakan kebanyakan fukaha mengatakan bahwa jika orang yang mampu, mendedikasikan dan membaktikan dirinya untuk mencari ilmu diberikan kepadanya zakat, karena ilmu itu termasuk jihad fisabilillah.

lillah. Muhammad Rasyid Ridho mengatakan semua mazhab sepakat bahwa yang dimaksud dengan sabilillah adalah yang berperang dan menjaga perbatasan. Kemudian beliau mengatakan yang benar sabilillah adalah kemaslahatan umum kaum muslimin yang dengannya tegak urusan agama dan negara bukan individu, haji individu bukanlah bagian darinya karena itu kewajiban bagi individu yang mampu.

Al-Maraghi salah seorang mufasir kontemporer dari Mesir mengatakan yang benar bahwa yang dimaksud dengan sabilillah adalah kemaslahatan umum

kaum muslimin yang dengannya tegak urusan agama dan negara bukan individu seperti keamanan jalan untuk haji, menjaga air dan makanan. Haji individu bukanlah bagian darinya karena itu kewajiban bagi individu yang mampu.

Hisamuddin mengatakan *fi sabilillah* para ulama berbeda pendapat, di antara mereka ada yang berpendapat bahwa 1) *Fisabilillah* adalah jalan kebaikan (kemaslahatan umum yang dengannya tegak urusan agama dan negara bukan individu, dengan disandarkan kepada mujahid dan murabith seperti membangun rumah sakit, tempat perlindungan, sekolah agama, pesantren Islam, perpustakaan umum, dan bantuan yayasan sosial. 2) Di antara mereka juga ada yang berpendapat bahwa *fi sabilillah* adalah yang mujahid/berperang saja.

Ibnu sabil Orang yang dalam perjalanan (*ibnu sabil*) adalah orang asing yang tidak memiliki biaya untuk kembali ke tanah airnya. Golongan ini diberi zakat dengan syarat-syarat sebagai berikut: 1) Sedang dalam perjalanan di luar lingkungan negeri tempat tinggalnya. Jika masih di lingkungan negeri tempat tinggalnya, lalu ia dalam keadaan membutuhkan, maka ia dianggap sebagai fakir atau miskin. 2) Perjalanan tersebut tidak bertentangan dengan syariat Islam, sehingga pemberian zakat itu tidak menjadi bantuan untuk berbuat maksiat. 3) Pada saat itu ia tidak memiliki biaya untuk kembali ke negerinya, meskipun di negerinya sebagai orang kaya. Jika ia mempunyai piutang yang belum jatuh tempo, atau pada orang lain yang tidak diketahui keberadaannya, atau pada seseorang yang dalam kesulitan keuangan, atau pada orang yang mengingkari utangnya, maka semua itu tidak menghalanginya berhak menerima zakat.

Ibnu sabil yaitu orang asing yang tidak memiliki pembiayaan untuk kembali ke tanah airnya. Golongan Ibnu sabil adalah musafir yang terputus bekalnya dalam perjalanan sehingga dia tidak bisa pulang ke negerinya. Fatwa *an-Nadwah li Qadhaya az-Zakah al-Muashirah* kesembilan terkait dengan Ibnu sabil: 1) Ibnu sabil adalah musafir dalam arti yang sebenarnya, sejauh apa pun jarak perjalanannya, yang membutuhkan bekal karena hilangnya harta atau habisnya bekal, sekalipun dia adalah orang kaya di negerinya. 2) Syarat memberikan zakat kepada ibnu sabil adalah: a) Hendaknya perjalanannya bukan perjalanan maksiat. b) Hendaknya dia tidak bisa mendapatkan hartanya. 3) Ibnu sabil diberi sesuai

dengan hajatnya berupa bekal, perhatian dan penginapan, biaya perjalanan ke tempat yang dituju kemudian pulang ke negerinya. 4) Ibnu sabil tidak dituntut untuk menghadirkan bukti atas lenyapnya harta dan habisnya nafkah, kecuali bila keadaannya tidak menunjukkan hal itu. 5) Ibnu sabil tidak wajib berhutang sekalipun ada orang yang mau memberinya hutang, dia juga tidak wajib untuk bekerja sekalipun mampu bekerja. 6) Ibnu sabil tidak wajib mengembalikan sisa bekal di tangannya dari harta zakat saat dia sudah tiba di negerinya dan hartanya, sekalipun lebih baik baginya bila dia mengembalikan sisa tersebut bila dia adalah orang yang berkecukupan ke Baituz Zakah atau kepada salah satu pos penerima zakat. 7) Orang-orang berikut ini termasuk ke dalam ibnu sabil dengan syarat dan ketentuan di atas: a) Jamaah haji dan umrah. b) Penuntut ilmu dan pencari kesembuhan (pengobatan). c) Para da'i ke jalan Allah Ta'ala. d) Orang-orang yang berperang di jalan Allah Ta'ala. e) Orang-orang yang diusir dan dipindahkan dari negeri mereka atau tempat tinggal mereka. f) Para perantau yang hendak pulang kampung namun tidak memiliki bekal. g) Orang-orang yang berhijrah yang berlari menyelamatkan agama mereka yang dihalang-halangi untuk pulang ke negeri mereka atau mengambil harta mereka. h) Orang-orang yang mengemban tugas dan para wartawan yang berusaha mewujudkan kemaslahatan informasi syar'i.

Penelitian ini tidak berupaya menggiring untuk menerima pemahaman yang satu dan menolak yang lainnya, namun sekadar menyajikan berbagai alternatif pendapat dalam rangka mengintegrasikan zakat dan pajak sebagai Penerimaan Negara. Lagipula sejak awal telah ditegaskan, untuk menjaga posisi zakat agar sesuai dengan kaidah syariat Islam dalam kerangka pengintegrasian terhadap pajak, maka ia harus diperlakukan sebagai "Pajak Khusus" sehingga pendistribusiannya dapat terjamin sesuai dengan syariat Islam. Walaupun pandangan tertentu dalam rangka memperluas cakupan mustahik dapat dipertimbangkan sebagai sasaran pendistribusian dana zakat, maka posisi zakat sebagai pajak khusus tetap harus diterapkan dalam sistem pencatatan Penerimaan Negara. Sebagai konsekuensi dari penerapan model ini, maka zakat harus bersifat

*mandatory* yang karenanya harus dilakukan perbaikan regulasi guna memenuhi kebutuhan untuk menerapkan model tersebut.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan melalui disertasi ini, maka dapat disimpulkan adanya kesenjangan yang cukup signifikan di antara potensi zakat yang semestinya dapat diperoleh dengan realisasi penerimaannya sepanjang konsep fiskal Islam tersebut dikelola oleh Negara. Menurut kajian yang dilakukan BAZNAS pada tahun 2018, potensi zakat di Indonesia bisa mencapai 233 triliun rupiah dengan menggunakan Indikator Pemetaan Potensi Zakat (IPPZ) yang dirumuskan oleh BAZNAS sendiri. Namun dalam kenyataannya, pada tahun yang sama BAZNAS hanya mencatat penerimaan sebesar 8,11 triliun rupiah saja, di mana hampir 40 persen di antaranya merupakan penerimaan non-zakat. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan zakat oleh Negara yang sejauh ini telah berjalan hanya mampu memenuhi kurang dari 3 persen potensi keseluruhan yang bisa dihimpun.

Mengacu pada berbagai kajian terdahulu yang dirujuk dalam penelitian ini, beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan antara potensi dengan realisasi zakat adalah antara lain akibat kurangnya dukungan regulasi yang memadai. Dalam kondisi ini, zakat belum menjadi *mandatory system* di Indonesia yang membuat pengelolaannya demikian longgar sehingga mengakibatkan kesadaran muzaki terhadap pembayaran zakat melalui Negara masih cukup lemah. Kondisi itu seiring dengan rendahnya koordinasi antara regulator zakat (Kemenag dan BAZNAS) dan Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ) yang masing-masing tidak memberikan peran yang optimal.

Kondisi di atas seyogianya berbanding terbalik dengan fakta bahwa perilaku filantropi Islam cukup meningkat di tengah masyarakat dewasa ini. Minimnya kesadaran masyarakat untuk membayarkan zakat melalui BAZNAS atau OPZ sebenarnya tidak dapat dijadikan sebagai acuan bahwa umat Islam yang memiliki kemampuan kurang memiliki kesadaran dalam pembayaran zakat. Pada

dasarnya mereka cukup aktif membayar zakat, namun tidak melalui OPZ yang disertifikasi oleh Negara sehingga tidak tercatat dengan baik.

Meskipun pengelolaan zakat di Indonesia sudah terjadi sejak masuknya agama Islam ke wilayah Nusantara, namun sejatinya pengelolaan tersebut masih bersifat *voluntary*, setidaknya sampai terbitnya UU Nomor 38 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2011. Sejak terbitnya undang-undang tentang pengelolaan zakat ini menandai bahwa Negara mulai ikut mengurus zakat walaupun masih tetap bersifat *voluntary*. Namun demikian, kehadiran undang-undang tentang pengelolaan zakat di Indonesia telah masuk lebih jauh menjadi instrumen yang memberikan insentif dalam pemotongan penghasilan kena pajak.

Meskipun undang-undang tentang pengelolaan zakat di Indonesia telah hadir sebagai salah satu instrumen regulasi di bidang pajak, dalam kenyataannya penerimaan zakat belum tercatat dalam akuntansi keuangan Negara. Sejauh pengamatan yang dilakukan melalui penelitian ini, penerimaan zakat belum masuk menjadi bagian dari penerimaan Negara dan masih tercatat dalam akuntansi tersendiri. Padahal seyogianya, dengan keterlibatan Pemerintah dalam pengelolaan zakat, sudah sepatutnya penerimaan zakat dimasukkan menjadi salah satu kategori dalam penerimaan Negara.

Melalui kajian ini, setidaknya terdapat tiga model alternatif yang dapat dilakukan untuk menempatkan zakat sebagai penerimaan Negara, yaitu: *pertama*, zakat sebagai dana Perhitungan Fihak Ketga (PFK); *kedua*, zakat sebagai dana Badan Layanan Umum (BLU); dan *ketiga*, zakat sebagai pajak. Mengingat regulasi yang sejauh ini telah berjalan menempatkan zakat sebagai insentif untuk mengurangi penghasilan kena pajak, maka model yang tepat diterapkan untuk menempatkan posisi zakat sebagai penerimaan Negara adalah model yang terakhir.

Terdapat beberapa argumentasi yang pernah dikemukakan beberapa ahli untuk menempatkan zakat sebagai pajak di Indonesia. Problem yang kemudian muncul adalah pertentangan antara distribusi dana zakat dan pajak yang dianggap berbeda berdasarkan syariat Islam. Karenanya untuk mengatasi pertentangan ini, zakat tetap dapat diposisikan sebagai penerimaan pajak khusus yang dicatatkan

dengan kode akun tersendiri sehingga distribusinya dapat disesuaikan dengan syariaat Islam. Sebagai konsekuensi dari penerapan model ini, maka Indonesia harus menjadikan zakat sebagai *mandatory system*.

## **B. Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka penulis ingin mengajukan beberapa rekomendasi, yaitu:

- 1) Mengingat zakat belum masuk menjadi bagian dari akuntansi yang dicatatkan sebagai penerimaan Negara, sementara pada saat yang sama potensinya cukup besar dan telah diperlakukan sebagai instrumen pengurang penghasilan kena pajak, maka para pemangku kepentingan dipandang perlu menghadirkan regulasi yang memadai untuk mendukung upaya tersebut, dan sudah saatnya zakat dikelola dengan sistem *mandatory*;
- 2) Regulator juga dipandang perlu untuk menertibkan pengelolaan zakat yang belum tersertifikasi di tengah masyarakat untuk mendapatkan gambaran yang lebih akurat terhadap pengelolaan zakat;
- 3) Penelitian ini masih terbatas pada upaya melihat peluang penempatan potensi zakat sebagai penerimaan Negara, karenanya perguruan tinggi, peneliti berikutnya, maupun para pemangku kepentingan yang lainnya didorong untuk mengembangkan penelitian ini, terutama untuk menghadirkan regulasi dan argumentasi syariat Islam (fikih) yang memadai.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Warson Munawir, *Kamus Al Munawir Arab-Indonesia*. (Surabaya: Pustaka Progresif, 1997).
- Abdul Aziz Muhammad Azzam dan Abdul Wahhab Sayyed Hawwas, *Fiqh Ibadah*. Penerjemah: Kamran As'ad Irsyady, dkk (Jakarta: PT Kalola Printing, 2015).
- Adiwarman A, Karim. *Ekonomi Islam Suatu Kajian Kontemporer* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001).
- Ahmad Wahyu Herdianto, "Peran Negara dalam Mengoptimalkan Zakat di Indonesia." *Jurisdictie*. Volume 1, Nomor 2, Desember 2010.
- Akhmat Subekan, "Potensi Zakat Menjadi Bagian Keuangan Negara." *Jurisdictie*. Volume 7, Nomor 2, 2016.
- Amelia Fauzia, *Filantropi Islam: Sejarah dan Kontestasi Masyarakat Sipil dan Negara di Indonesia* (Yogyakarta: LKIS, 2016).
- Amin Widjaja Tunggal. *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perseorangan* (Jakarta: Rineka Cipta: 1991).
- Armiadi Musa, "Zakat sebagai Pendapatan Asli Daerah dalam Undang-undang Pemerintahan Aceh." *Kanun Jurnal Hukum*. Volume 18 Nomor 3, Desember 2016.
- Andrew S. Denney and Richard Tewksbury, "How to Write a Literature Review." *Journal Of Criminal Justice Education*, 2012, 1–17, <http://dx.doi.org/10.1080/10511253.2012.730617>, diakses 9 Agustus 2021.
- Asdar Yusup, "Paradigma Kontemporer Ekonomi Islam: Muh. Abdul Mannan versus Syed NawabHedir Naqvi," dalam *Hunafa*. Vol. 11, No. 2, Desember 214.
- Barney G. Glaser and Anselm L. Strauss. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Seventh Edition (New Brunswick: Aldine Transcation, 2012).
- BAZNAS, *Statistik Zakat Nasional 2018* (Jakarta: BAZNAS, 2019).
- Bent Hansen, *The Economic Theory of Fiscal Policy*. (Londo: Routledge, 2003)
- C. Grafton and A. Permaloff (ed), *The Behavioral Study of Political Ideology and Public Policy Formation* (Lanham, Maryland: University Press of America, 2005).
- C. Wright Mills, *The Sociological Imagination*. (New York: Oxford University Press, 2000).
- Canggih, et.al, "Potensi dan Realisasi Dana Zakat di Indonesia." *Al Uqud*. Volume 1, Nomor 1, Januari 2017.

- Chaerul Umam, *Ushul Fiqh I* (Bandung: Pustaka Setia, 2000).
- Cris Shore & Susan Wright (ed), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives On Governance and Power* (London & New York: Routledge 1997).
- D. Gregory, et.al (ed). *The Dictionary of Human Geography*. 5<sup>th</sup> Edition (London: Wiley Blackwell Publishing, 2011).
- David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York, Wiley, 1965).
- Daidumi Darmawan, dkk, *Kamus Istilah Ekonomi* (Jakarta: Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Depdikbud, 1984).
- Dani Jaelani dan Rachmi Agustiani, *Ketenagakerjaan Penduduk Indonesia: Hasil Sensus Penduduk 2010* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2011).
- Dawam Rahardjo, *Ekonomi Pancasila: Jalan Lurus Menuju Masyarakat Adil dan Makmur* (Yogyakarta: Aditya Media & Pusat Studi Ekonomi Pancasila, UGM, 2004).
- Dede Nurohman. "Kebijakan Fiskal Indonesia: Studi Evaluatif Melalui Teori Kebijakan Fiskal Islam." *Jurnal AHKAM*, Vol. 09, Nomor 2, Nopember 2007.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008).
- Didin Hafidhuddin, "Perlunya Perusahaan Berzakat." *Majalah Zakat*, Edisi April-Mei, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Zakat dalam Perekonomian Modern*. (Jakarta: Gema Insani Press, 2002).
- Eko Suprayitno, "Zakat sebagai Pengurang Pajak dan Pengaruhnya terhadap Penerimaan Pajak di Semenanjung Malaysia," *INFERENSI*. Volume 7 Nomor 1, Juni 2013.
- \_\_\_\_\_, *Ekonomi Islam Pendekatan Ekonomi Makro Islam dan Konvensional* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2005).
- Emmet Kennedy. "Ideologi from Destutt de Tracy to Marx," in *Journal of the History of Ideas*. Vol. 40, No. 3. July-September, 1979.
- F.R Faridi, "Theory of Fiscal Policy in Islamic State," dalam Ziauddin Ahmed, et.al (ed), *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam*. (Jedah: International Centre for Research in Islamic Economic, King Abdulaziz University, 1983).
- Firdaus, et.al, "Economic Estimation And Determination of Zakat Potential in Indonesia." *IRTI Working Paper Series*. October, 2012.
- Fuadah Johari, et.al., "A Review on Literatures of Zakat Between 2003-2013." *Library Philosophy and Practice (e-journal)*. Paper 1174, 2014.

- Gavin Wright and Jasse Czelusta, "Resource-Based Growth Past and Present" in Daniel Lederman and William F. Maloney (ed), *Natural Resource: Neither Curse nor Destiny* (Washington, D.C.:The World Bank, 2007).
- Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, cetakan ke-2 (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011).
- Harold D. Laswell & Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry* (New Haven, CT: Yale University Press, 1950).
- Haula Rosdiana dan Edi Slamet Rianto, *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, cetakan ke-3 (Jakarta: Rajawali Press, 2014).
- Ibnu Hajar Al Asqalani, *Fathul Bari*. Penerjemah: Amiruddin, Lc (Jakarta: Pustaka Azzam, 2004).
- Imam Muslim, *Shahih Muslim, juz II* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyah, 1996).
- Irwansyah, *Sosiologi Muslim-Kristiani: Studi Tentang Hubungan Keduanya di Sumatera Utara* (Jakarta: LSAF, 2020).
- Isnawati Rais, "Muzakki dan Kriterianya dalam Tinjauan Fikih Zakat." *Al Iqtishad*. Vol. 1, No. 1, Januari 2009.
- Iswawan Indra. *Memahami Reformasi Perpajakan* (Jakarta: Gramedia, 2001).
- J. Cresswell, *Qualitative Research Design: A Interactive Approach* (California: Sage Publication, 1998).
- John Storey, *Cultural Theory and Popular Culture: A Reader*. Third Edition (London: Prentice Hall, 2006).
- Julius Herman Boeke dan Dionijs Huibert Burger, *Ekonomi Dualistis: Dialog Antara Boeke dan Burger* (Jakarta: Bharatara, 1973).
- Kapitalisme (Online). [id/wikipedia.org/wiki/Kapitalisme](https://id.wikipedia.org/wiki/Kapitalisme). Diakses pada tanggal 1 Nopember 2016.
- Karim Ginena and Azhar Hamid, *Foundations of Sharī'ah Governance of Islamic Banks* (United Kingdom: Wiley, 2015).
- Karl Marx and Frederick Engels, *The German Ideology (Part One)*. Edited by: C.J. Arthur (New York: International Publisher, 2004).
- Klaus Krippendorff, *Analisis Isi: Pengantar Teori dan Metodologi*. (Jakarta: Rajawali Perss, 1993).
- M Mushthafa dan Fadhilah Khunaini, "Pemikiran Masdar Farid Mas'udi tentang Zakat (Pajak), Cita Keadilan, dan Negara: Menuju Konsep Hubungan Agama-Negara yang Transformatif." *JPIK*. Volume 3 Nomor 1, Maret 2020.
- M. Abdul Mannan. *Ekonomi Islam: Teori dan Praktik*. (Jakarta: Gema Insani Press, 2000).

- M. Dawam Rahadjo, *Pembangunan Pascamodernis: Esai-Esai Ekonomi Politik* (Yogyakarta: Insist Press, 2012).
- M. Irfan Islamy. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2003).
- M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. (Yogyakarta: BPFE Universitas Gadjah Mada, 1990).
- M. Umer Chapra, *Islamic and the Economic Challenge* (United Kingdom: The Islamic Foundation, 1992).
- \_\_\_\_\_, *The Future of Economics An Islamic Perspective* (United Kingdom: The Islamic Foundation, 2000).
- Marihot P.Siahaan. *Utang Pajak Pemenuhan Kewajiban dan Penagihan Pajak dengan Surat Paksa* (Jakarta, Raja Grafindo Persada: 2004).
- Masdar F. Mas'udi, *Pajak itu Zakat: Uang Allah untuk Kemaslahatan Rakyat* (Bandung: Mizan. 2005).
- Matthew B. Miles and A. Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (Lonod: Sage Publication, 1994).
- Michael Freedon. *Ideology: A Very Short Introduction*. (New York: Oxford University Press, 2003).
- Michael P. Todaro and Stephen C. Smith. *Pembangunan Ekonomi*. Alih Bahasa: Haris Munandar dan Puji A.,L. Edisi Kesembilan. (Jakarta: Erlangga, 2006).
- Mickael Melki, *Ideology in Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, Centre d'Économie de la Sorbonne (Online), <http://laep.univ.paris1. SEPIO/SEPIO110705Melki.pdf>. Diakses pada tanggal 1 Nopember 2016.
- Miriam Budiardjo, *Simposium Kapitalisme, Sosialisme, Demokrasi* (Jakarta: Gramedia, 1984).
- Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf* (Jakarta: UI Press, 1988).
- Monzer Kahf, *Ekonomi Islam: Telaah Analitik Terhadap Fungsi Ekonomi Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).
- Mubyarto dan Boediono (Penyunting), *Ekonomi Pancasila* (Yogyakarta: BPFE, 1981).
- Mubyarto, et.al., *Ekonomi Kerakyatan* (Jakarta: Kerjasama Lembaga Suluh Nusantara dan AIFIS, 2014).
- Munawir Sjadzali, et.al., *Zakat dan Pajak* (Jakarta: Bina Rena Pariwara, 1992).
- Mursyidi. *Akuntansi Zakat Kontemporer*. Cetakan Ketiga (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006).

- Murtahdo Ridwan, "Zakat vs Pajak: Studi Perbandingan di Beberapa Negara Muslim." *JIZWAF*. Vol. 1, No. 1, 2014.
- Muslih Candra Kusuma, "Manajemen Pengelolaan Zakat dalam Perundang-undangan Zakat di Indonesia," *Tesis*, Pascasarjana IAIN Ponorogo, 2017.
- Mustafa Al Khin, dkk., *Fiqih Syafii Sistematis*. Penerjemah: Anshori Umar Sitanggal (Semarang: CV. Asy Syifa', 1987).
- Mustafa Edwin Nasution, et.al. *Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam* (Jakarta: Kencana, 2006).
- Nasruddin dan Dewani Romli. "Diskusi Implementasi Zakat dan Pajak di Indonesia." *Jurnal Al Adalah*. Vol. X. No. 1, Januari 2011.
- Nasrullah, "Regulasi Zakat dan Penerapan Zakat Produktif sebagai Penunjang Pemberdayaan Masyarakat: Studi Kasus pada Baitul Mal Aceh Utara." *INFERENSI*, Volume 9 Nomor 1, Juni 2015.
- Neil J. Smelser and Richard Swedberg [ed]. "Introducing Economic Sociology," in *The Handbook of Economic Sociology*. (New Jersey: Princeton University Press, 2005).
- Ningrum Puji Lestari, *Hukum Islam* (Bandung: Logos Wacana Ilmu, 2005).
- Noor Aflah, *Arsitektur Zakat Indonesia* (Jakarta: UI Press, 2009).
- Nurdin Muhd Ali, *Zakat Sebagai Instrument Dalam Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).
- Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia, *Statistik Perbankan Syariah 2016* (Jakarta: Departemen Perizinan dan Informasi Perbankan, 2016).
- P. S.J. Van Koningsveld, *Snouck Hurgronje dan Islam* (Jakarta: Girimukti Pustaka, 1989).
- Paul R. Gregory and Robert C. Stuart, *Comparing Economic Systems in the Twenty-First Century* (Boston: Houghton Mifflin, 2003).
- Pemerintah RI, *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2017* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2018).
- Philip Anthony O'Hara, *Encyclopedia of Political Economy*. Volume 2 (London: Routledge, 2001).
- Pirhat Abbas, "Dawam Raharjo: Ekonomi Islam Antara Kapitalisme dan Sosialisme" dalam *Media Akademika*, Vol. 24, No. 2, April 2009.
- Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Indikator Pemetaan Potensi Zakat* (Puskas BAZNAS, 2019).
- \_\_\_\_\_, *Outlook Zakat Indonesia 2017*. Cetakan 1 (Jakarta: BAZNAS, 2016).
- \_\_\_\_\_, *Outlook Zakat Indonesia 2019*. (Jakarta: PUSKAS BAZNAS, 2019).

- \_\_\_\_\_, *Outlook Zakat Indonesia 2021*. (Jakarta: PUSKAS BAZNAS, 2021).
- R. Bogdan and S. Biklen, *Qualitative Research for Education* (Boston: Allyn and Bacon, 1992).
- R. Poppy Yuniawati, “Penelitian Studi Kepustakaan (Library Research)” *Bahan Tayang*, pada kegiatan Penyamaan Persepsi Studi Kepustakaan di Lingkungan Dosen FKIP UNPAS, 14 April 2020.
- Robert Bogdan dan Steven J. Taylor. *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif* (Surabaya: Usaha Nasional, 1992).
- Rochmat Soemitro. *Pengantar Singkat Hukum Pajak* (Bandung: Refika Aditama, 1988).
- Rozalinda, *Ekonomi Islam: Teori dan Aplikasinya pada Aktivitas Ekonomi* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014).
- Russel Powell, *Zakat: Drawing Insights for Legal Theory and Economic Policy from Islamic Jurisprudence*. 7 PITT.TAX REV.43 (2010).
- Sadono Sikorno. *Pengantar Teori Makro Ekonomi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada), 2010).
- Safri Nurmantu. *Pengantar Perpajakan* (Jakarta: Granit, 2003).
- Sahaya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: Pustaka Setia, 2018).
- Saifuddin, “Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia.” *Az-Zarqa*. Volume 12, Nomor 2, Desember 2020.
- Sarlito W. Sarwono, *Psikologi Remaja* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004).
- Setyo Hari Priono, “Model Pengelolaan Dana Sosial Keagamaan: Sebuah Opsi Perbandingan untuk Indonesia.” *Jurnal Perencanaan Pembangunan*. Vol. 16, No. 4, 2010.
- Soetrisno, P.H. *Kapita Selekta Ekonomi Indonesia*. (Yogyakarta: Andi Offset, 1992).
- Solichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan dari Reformulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2005).
- Sry Wahyuni, *Umur dan Jenis Kelamin Penduduk Indonesia: Hasil Sensus 2010* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2011).
- Suroso, *Perekonomian Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997).
- Suryani, “Maksimalisasi Potensi Zakat Melalui Peningkatan Kesadaran Masyarakat.” *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*. Vol. 3, Nomor 2, Juli-Desember, 2018.
- Sutrisno Hadi, *Metodelogi Research* (Yogyakarta: Andi Offset, 2002).
- Syed Nawab Haider Naqvi, *Islam, Economic, and Society* (New York: Routledge, 2013).

- Taufik Abdullah, *Islam di Hindia Belanda*, Penerjemah: S. Gunawan (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1983).
- Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New York: Prentice Hall, 1995).
- Theresia Woro Damayanti, *Perpajakan Indonesia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2005).
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan III (Jakarta: Balai Pustaka, 1990).
- Tubagus Chairil Amachi Zandjani. *Perpajakan* (Jakarta: Gramedia Utama, 1992).
- Tubagus Chairil Amachi Zandjani. *Perpajakan* (Jakarta: Gramedia Utama, 1992).
- Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam wa Adillatuhu*. terj. Abd. Hayyie Al Kattani, dkk, cetakan ke-2 (Jakarta: Gema Insani Press, 2013).
- Waluyo dan Ilyas. B. Wiraman. *Perpajakan Indonesia* (Jakarta: Salemba Empat, 2000).
- Widi Nopriado, "Perkembangan Peraturan tentang Zakat di Indoenesia." *Jurnal Ilmiah Syariah*. Volume 1, Januari-Juni 2019.
- Wikipedia (Online), [http://id.wikipedia.org/wiki/Republik\\_Rakyat\\_Tionggok](http://id.wikipedia.org/wiki/Republik_Rakyat_Tionggok). Diakses 7 Nopember 2016.
- Wirawan B.Ilyas dan Richard Burton. *Hukum Pajak* (Jakarta: Salemba Empat, 2004).
- Yusuf Qardhawi, *Fiqh Az Zakah*, jild II, cet. IV (Beirut: Mu'asasah Ar Risalah, 2004).
- Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*. Penerjemah: Bambang W (Jakarta: Gema Insani Press, 1995).
- Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia: Diskurus Pengelolaan Zakat Nasional dari Reszim Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undanng-undang Nomor 23 Tahun 2011* (Jakarta: Kencana, 2015).