

## **Analisis UU Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Sosial dan Politik Hukum)**

**Aisyah 1, Fakina Herliani 2, Sopian 3**

Institut Agama Islam Nusantara Batang Hari,

**Article Info:**

Revised April 15, 2020

Accepted May 03, 2020

Published online Juni 29, 2020

**Kata Kunci/Keywords:**

UU No. 23 Tahun 2011;

Management of Zakat;

social perspective and

politics of law

**Abstract:**

Zakat is a religious institution that aims to improve justice and welfare of the community so it needs to be regulated to increase the effectiveness and efficiency, zakat must be managed in an institutionalized manner in accordance with Islamic law. Management of zakat is the activity of planning, implementing, and coordinating the collection, distribution and utilization of zakat. Zakat itself means property that must be issued by a Muslim or business entity to be given to those entitled to receive it in accordance with Islamic law. UU No. 23 / 2011 is a regulation governing Zakat Management which cannot be separated from the social and political influence of the law.



This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. ©2020 by author

### **Pendahuluan**

Hukum Islam bersifat komprehensif (syâmil) yang meliputi sistem kepercayaan/ibadah dan sistem kemasyarakatan, tetapi dalam pengungkapannya terdapat perbedaan antara keduanya. Sifat hukum Islam yang mencakup berbagai aspek termasuk aqidah dan mu'amalah sesuai dengan definisi fiqh yang disampaikan Abu Hanifah yaitu: معرفة النفس مالها وما عليها. Sementara al-Syaf'i definisi fiqh sebagai العام بالأحكام الشرعية العملية المكتسب من ادلتها التفصيلية. Pengertian Fiqh versi Abu Hanifah yang menyebutkan cakupannya yang umum memiliki arti yang sama dengan syari'ah. Dalam Islam fiqh memiliki dua fungsi yaitu sebagai hukum positif dan standar moral.

Dalam arti hukum positif, fiqh berfungsi seperti hukum-hukum positif lain dalam mengatur kehidupan manusia dan mendapatkan legitimasi dari badan judikatif yaitu mahkamah. Dalam masalah hukum wajib, mubah, makruh, haram, dan mandub tidak sepenuhnya dibawah yurisdiksi mahkamah, yang demikian fiqh dalam posisi sebagai standar moral. Kedua fungsi fiqh tersebut memberikan pengaruh terhadap ruang lingkup kajian dan penekannya. Fiqh itu dapat berkembang dan mengalamai perubahan seiring perubahan tempat, waktu, dan sebab-sebab yang mempengaruhinya. Dalam pandangan Rifyal Ka'bah bahwa terjadinya perubahan dalam Islam dimunculkan dari ilmu kalam yang berbunyi "al alam mutaghayyir wa kullu muthaghayyir hâdits wa al- 'alam hâdits" (dunia berubah, setiap yang berubah tidak abadi; alam itu tidak abadi).

Perubahan dapat terjadi pada hukum Islam melalui metode ijtihad. Perubahan substansi fiqh merupakan keniscayaan dimana hukum sebagai entitas kehidupan manusia. Yang demikian terkandung dalam kaidah fiqh yang berbunyi: taghayyurul ahkâm bitaghayyur al-azminah wa al amkinah wa ahwâl wa al-'awâid wa al-niyyât. Dalam konsep perubahan sosial, perubahan dapat berarti kemajuan, pertumbuhan, perkembangan, pengembangan, reformasi, modernisasi, evolusi, revolusi, transformasi, adaptasi, modifikasi, dan sebagainya. Kemajuan merupakan perubahan yang didasarkan pada tolak ukur nilai tertentu. Perkembangan merupakan perubahan struktural maupun kultural yang dinyatakan secara kualitatif.

Transformasi merupakan suatu perubahan struktural dalam konteks struktur dan kultur masyarakat tertentu. Dengan perubahan memunculkan bentuk baru, yang disebut dengan pembaruan. Dalam hal ini ada beberapa bentuk pembaruan hukum Islam. Pertama, kodifikasi (yaitu pengelompokan hukum yang sejenis ke dalam kitab undang-undang) hukum Islam menjadi hukum perundang-undangan negara, yang disebut sebagai doktrin siyasah. Kedua, tidak terikatnya umat Islam pada hanya satu mazhab hukum tertentu, yang disebut

sebagai doktrin takhayyur (seleksi) yaitu mendapat nama yang paling dominan dalam masyarakat. Ketiga, perkembangan hukum dalam mengantisipasi perkembangan peristiwa hukum yang baru timbul, yang disebut sebagai doktrin *tabiq* (penerapan hukum terhadap peristiwa baru). Keempat, perubahan hukum dari yang lama kepada yang baru disebut doktrin *tajdid* (reinterpretasi).

Mengacu pada bentuk-bentuk pembaruan hukum Islam di atas, maka hukum Islam yang ada di Indonesia dapat saja mengambil bentuk-bentuk tersebut, termasuk pembaruan zakat dan wakaf. Transformasi hukum zakat sebagai kepekaan umat Islam khususnya ulama dan cendekiawan terhadap problematika sosial. sebagai usaha menjawab pelbagai permasalahan dalam zakat. Dalam proses perumusan hukum sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial masyarakat setempat sehingga berpengaruh pada hasil ijtihad. Sebagai contoh adanya *Qawl Qadim* dan *Qawl Jadid* Imam Syaf'i.

## Hasil dan Pembahasan

### Perkembangan Zakat di Indonesia

Regulasi zakat di Indonesia terhitung masih baru apabila dibandingkan dengan masa Islam masuk ke Indonesia. Pada masa penjajahan, Belanda pernah mengeluarkan *Bijblad* Nomor 1892 tanggal 4 Agustus 1893 tentang kebijakan zakat. Pemerintah Hindia Belanda melarang semua pegawai pemerintah dan priyayi pribumi membantu pelaksanaan zakat. Hal tersebut untuk melemahkan posisi dari keberadaan harta zakat. Larangan tersebut tertuang dalam *Bijblad* Nomor 6200 tanggal 28 Februari 1905.<sup>8</sup> Setelah Indonesia merdeka, regulasi zakat di Indonesia belum disusun.

Regulasi zakat di Indonesia pertama kali berupa Surat Edaran Kementerian Agama No.A/VII/17367 tahun 1951 kelanjutan ordonansi Belanda di mana negara tidak mencampuri urusan pemungutan dan pembagian zakat, tetapi hanya melakukan pengawasan. Tahun 1964 Kementerian Agama menyusun RUU pelaksanaan zakat dan Perpu pengumpulan dan pembagian zakat serta pembentukan *baitul mal*. Namun, RUU dan Perpu tersebut belum sempat diajukan ke DPR dan Presiden. Pada tahun 1967, Menteri Agama mengirimkan RUU zakat ke DPR-GR dengan Surat Nomor MA/095/1967 tanggal 5 Juli 1967, yang berisi penekanan bahwa pembayaran zakat adalah sebuah keniscayaan bagi masyarakat muslim, sehingga negara memiliki kewajiban untuk mengaturnya.

Menteri Agama juga mengirim surat kepada Menteri Keuangan dan Menteri Sosial untuk mendapatkan usul dan tanggapan, terkait Depkeu yang berpengalaman dalam pengumpulan dana masyarakat dan Depsos yang berpengalaman dalam distribusi dana sosial ke masyarakat. Departemen Keuangan saat itu menyarankan agar zakat diatur dalam Peraturan Menteri Agama. Menteri Agama kemudian menerbitkan Peraturan Menteri Agama No. 4 tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat. Peraturan Menteri Agama No.5 tahun 1968 mengatur tentang Pembentukan *Baitul Mal* yang berfungsi sebagai pengumpul zakat untuk kemudian disetor kepada BAZ.

Namun, atas seruan dan dorongan Presiden berturut-turut pada peringatan Isra' Mi'raj dan Idul Fitri 1968 keluarlah Instruksi Menteri Agama No.1 tahun 1969 tentang Penundaan PMA No.4 dan 5 tahun 1968. Pada tanggal 21 Mei 1969 keluar Keppres no. 44 berisikan pembentukan Panitia Penggunaan Uang Zakat yang diketuai oleh Idham Chalid selaku Menko Kesra saat itu. Operasional surat keputusan Presiden diuraikan dalam Surat Edaran Menteri Agama No. 3 tahun 1969 mengenai pengumpulan uang zakat melalui rekening Giro Pos No. A. 10.00.1 Namun, hasil pengumpulan zakat pada rekening tersebut selanjutnya tidak diketahui. Salah satu bentuk perhatian pemerintah terhadap dana zakat diprakarsai oleh Ali Sadikin selaku gubernur Pemerintah DKI Jakarta dengan membentuk Badan Amil Zakat (BAZ) pada tahun 1968.

Selanjutnya berdiri lembaga sejenis di beberapa daerah seperti Kalimantan Timur tahun 1972, Sumatera Barat tahun 1973, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Barat pada tahun 1985. Namun, keberadaan lembaga-lembaga tersebut belum menampakkan hasil yang maksimal. Pada tahun 1991, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan shadaqah dan Instruksi Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1991 tentang Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1998 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah.

Pada masa awal reformasi yaitu masa pemerintahan BJ Habibie, tepatnya tanggal 23 September 1999 disahkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat. Menurut Din Syamsuddin, lahirnya UU tersebut tidak terlepas dari politik umat Islam yang disertai adanya kesadaran agama yang tinggi.<sup>16</sup> Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU No.38 tahun 1999 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Sebelumnya, pada tahun 1997 juga keluar Keputusan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 1998, yang memberi

**Aisyah 1, Fakina Herliani 2, Sopian 3**  
 Analisis UU Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat  
 (Perspektif Sosial dan Politik Hukum)

wewenang kepada masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin untuk melakukan pengumpulan dana maupun menerima dan menyalurkan ZIS.

Pasca jatuhnya Orde Baru pada 1998, Indonesia mengukuhkan diri sebagai negeri muslim demokratis terbesar di dunia yang memberi ruang yang luas bagi kebebasan masyarakat sipil. Di Negara-Negara common law, undang-undang amal sosial telah ratusan tahun menjadi kerangka referensi yang menghubungkan aktivitas amal sosial ke arah penanggulangan kemiskinan khususnya dan isu-isu inklusi sosial umumnya. Setelah beberapa abad, seluruh Negara-negara demokrasi dihadapkan pada kenyataan bahwa mereka masih belum mampu menghapus masalah kemiskinan.

Pada masa awal reformasi yaitu masa pemerintahan BJ Habibie, tepatnya tanggal 23 September 1999 disahkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat. Menurut Din Syamsuddin, lahirnya UU tersebut tidak terlepas dari politik umat Islam yang disertai adanya kesadaran agama yang tinggi. 16 Undang-Undang Pengelolaan Zakat tersebut ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU No.38 tahun 1999 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D/291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Sebelumnya, pada tahun 1997 juga keluar Keputusan Menteri Sosial Nomor 19 Tahun 1998, yang memberi wewenang kepada masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan kesejahteraan sosial bagi fakir miskin untuk melakukan pengumpulan dana maupun menerima dan menyalurkan ZIS.

Dalam alam demokrasi, pembentukan Undang-Undang tentang aktivitas amal memiliki argumentasi yang kuat. Pembuatan Undang-Undang tentang aktivitas amal terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan Negara pada hak-hak demokratis dasar warga Negara seperti kebebasan berkumpul dan berserikat, kebebasan berekspresi dan mengungkapkan pendapat, kebebasan dari diskriminasi, serta kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Di bawah UU No. 23 Tahun 2011 Indonesia tetap mempertahankan zakat dengan sistem sukarela. Pembentukan UU No. 23 Tahun 2011, pasca jatuhnya Orde Baru, terjadi pada lingkungan heterogen dan berubah dengan cepat seperti adopsi demokrasi dengan pemilihan langsung, implemmentasi otonomi daerah secara luas dan meningkatnya partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan. Adapun pembentukan UU No. 23 Tahun 2011 terjadi pada lingkungan demokrasi yang sudah lebih terkonsolidasi, seperti penyederhanaan partai politik, peralihan kekuasaan secara damai melalui pemilu yang reguler.

#### **Politik Hukum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011**

UU No. 38 Tahun 1999 menjadi milestone sejarah zakat Indonesia modern, berbasis desentralisasi dan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional. UU No 23 Tahun 2011 secara drastis merubah rezim zakat nasional dengan mensentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya oleh pemerintah melalui BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) yang melaksanakan seluruh aspek pengelolaan zakat nasional meliputi fungsi regulator (pasal 7 ayat 1 huruf a, c dan d) maupun fungsi operator (pasal 7 ayat 1 huruf b).

Dalam kerangka institusional UU No. 23 Tahun 2011, BAZNAS merupakan satu-satunya pihak yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan zakat nasional (pasal 6) yang didirikan dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota (pasal 15) di mana BAZNAS di setiap tingkatan dapat membentuk UPS (Unit Pengumpul Zakat) di setiap instansi pemerintahan hingga ke tingkat kelurahan (pasal 16). Dengan BAZNAS sebagai pemegang tunggal kewenangan pengelolaan zakat nasional, maka peran serta masyarakat dalam pengelolaan zakat nasional melalui Lembaga Amil Zakat (LAZ) kini hanya merupakan aktivitas membantu BAZNAS (pasal 17).

Dengan menjalankan fungsi ganda sebagai regulator (menyelenggarakan fungsi perencanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggung jawaban dari aktivitas pengelolaan zakat nasional) dan sekaligus sebagai operator (menyelenggarakan fungsi pelaksanaan dari aktivitas pengelola zakat nasional), UU No. 23 tahun 2011 memberi penguatan signifikan kepada BAZNAS yaitu ditetapkan sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang dalam pengelolaan zakat nasional (pasal 6), kegiatannya merupakan tugas pemerintahan sehingga berhak mendapat pembiayaan dari APBN dan ditambah dengan hak amil (pasal 30), serta berhak membentuk organisasi pendukung yaitu BAZNAS provinsi dan kabupaten/kota serta UPZ di setiap instansi pemerintahan hingga tingkat kelurahan (pasal 16).

Ketika BAZNAS mendapat penguatan dan privilege yang besar, di sisi lain, operator bentukan masyarakat sipil, LAZ, mendapat perlakuan sebaliknya. Dibawah UU No. 23 Tahun 2011, ekstensi dan peran LAZ diturunkan menjadi hanya sekedar membantu BAZNAS (pasal 17), pendirinya diharapkan memenuhi persyaratan yang sangat ketat (pasal 18), dan wajib melapor secara berkala ke BAZNAS (pasal 19). Kegiatan LAZ karena bukan merupakan bagian dari tugas pemerintah maka tidak dapat pembiayaan dari APBN, hanya dapat menggunakan hak amil saja (pasal 32).

Di bawah UU No. 23 tahun 2011, Kementerian Agama (kemenag) menjalankan fungsi ganda yaitu sebagai otoritas tertinggi zakat yang menerima laporan pertanggung jawaban pelaksanaan tugas BAZNAS,

serta menjalankan sebagai fungsi regulator antara lain mendirikan BAZNAS di tingkat provinsi dan kabupaten/kota serta melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan, bersama-sama gubernur dan bupati/wali kota, terhadap seluruh operator yaitu BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota dan LAZ. Dengan fungsi pengawasan berada di tangan Menteri Agama, maka pemerintah (Kemenag) diberi kewenangan untuk menggunakan sanksi administrasi bagi BAZNAS dan LAZ yang lalai, berupa peringatan tertulis hingga pencabutan izin.

Kelalaian yang dapat berakibat pemberian sanksi administrasi ini merupakan ketentuan LAZ wajib memberi laporan yang telah diaudit ke BAZNAS (pasal 19), BAZNAS atau LAZ wajib memberi bukti setoran zakat kepada muzaki (pasal 23 ayat 1), pendistribusian dan pendayagunaan dana sosial keagamaan lain sesuai syariat dan dicatat dalam pembentukan tersendiri dan LAZ wajib member laporan ke BAZNAS dan pemerintah daerah.<sup>118</sup> Pemerintah juga dibekali dengan ketentuan pidana untuk menegakkan berbagai aturan dalam UU No. 23 Tahun 2011, berupa pidana penjara dan/atau pidana denda.

Pelanggaran yang dapat berakibat penerapan ketentuan pidana adalah pelanggaran terhadap pasal 25, yaitu pendistribusian zakat kepada mustahiq tidak sesuai dengan ketentuan syariat Islam, dipidana penjara maksimum 5 tahun dan/atau denda Rp 500 juta (pasal 39), pelanggaran terhadap pasal 37, yaitu menyalahgunakan dana yang dikelolanya, seperti memiliki, menjaminkan, mengibahkan, menjual, dan/atau mengalihkannya, dipidana penjara maksimum 5 tahun dan/atau denda Rp 500 juta (pasal 40), serta pelanggaran terhadap pasal 38, yaitu mengelola zakat tanpa izin pejabat berwenang dipidana maksimum 1 tahun dan/atau denda Rp 50 juta (pasal 41).

Implikasi dan Dampak UU No. 23 Tahun 2011 dalam konteks masyarakat madani Indonesia yang demokratis, UU Zakat semestinya mengukuhkan peran Negara dalam memberi perlindungan bagi warga Negara yang membayar zakat (muzaki), menjaga ketertiban umum dengan mencegah penyalahgunaan dana zakat, memfasilitasi sektor filantropi Islam untuk perubahan sosial dan memberi insentif bagi perkembangan dunia zakat nasional. Namun UU No. 23 Tahun 2011 ini justru mematahkan praktik pengelolaan zakat yang baik oleh masyarakat yang telah berjalan puluhan tahun sekaligus mengatur peran masyarakat dalam pengelolaan zakat. Inilah aspek politik yang terdapat dalam Undang-undang tersebut.

Dengan konsep pengaturan kewenangan pengelolaan zakat di bawah UU NO 23 Tahun 2011 dengan BAZNAS yang didirikan mengikuti struktur administrasi pemerintahan, maka jumlah operator zakat menjadi sangat besar dan sangat jelas bahwa inefisiensi dunia zakat nasional terkait penghimpunan dana zakat yang relatif masih kecil.<sup>123</sup> Pendukung UU No. 23 Tahun 2011 berargumen bahwa di bawa UU No. 38 Tahun 1999, di mana BAZ dan LAZ sama-sama menjadi operator zakat nasional, dan pendukung UU No. 23 Tahun 2011 berargumen tidak marginalisasi (pasal 17) dalam undang-undang baru, tetapi yang ada formalisasi yaitu konsolidasi dan sinergi antara UPZ (pasal 19). Struktur BAZNAS dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota bukanlah cermin inefisiensi, melainkan merupakan bentuk pelayanan zakat yang menjangkau setiap pelosok negeri.

#### **Aspek Sosiologi Hukum dalam UU no.23 Tahun 2011**

Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat sehingga perlu diatur untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam. UU 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat diundangkan untuk mengganti Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti dengan yang baru dan sesuai.

Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Zakat sendiri artinya adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Zakat berbeda dengan infak dan sedekah. Infak adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum. Sedekah adalah harta atau non harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum.

Dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan zakat, dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota negara, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ). Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. LAZ wajib melaporkan secara berkala kepada BAZNAS atas pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit syariat dan keuangan. Struktur pengelola Zakat ini sangat erat kaitannya dengan keadaan sosial masyarakat yang berlaku di Indonesia.

**Aisyah 1, Fakina Herliani 2, Sopian 3**  
 Analisis UU Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat  
 (Perspektif Sosial dan Politik Hukum)

Mengenai proses regulasi pengelolaan zakat hingga zakat mengurangi pembayaran pajak (dalam hal ini pajak penghasilan), hal ini sudah diatur sejak adanya UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, dan kemudian lebih dipertegas oleh UU Zakat yang terbaru yang menggantikan UU 38/1999 yaitu UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Latar belakang dari pengurangan ini dijelaskan dalam penjelasan Pasal 14 ayat (3) UU 38/1999 bahwa pengurangan zakat dari laba/pendapatan sisa kena pajak adalah dimaksudkan agar wajib pajak tidak terkena beban ganda, yakni kewajiban membayar zakat dan pajak. Ketentuan ini masih diatur dalam UU yang terbaru yakni dalam Pasal 22 UU 23/2011 “Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.”

Upaya lain yang dilakukan pemerintah terhadap hukum zakat yang dikompilasikan dengan hukum pajak adalah pada tanggal 20 Agustus 2010, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 Tentang Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto. Peraturan Pemerintah inilah sebenarnya yang merupakan ketentuan pelaksanaan dari Pasal 9 ayat (1) huruf g Keputusan Dirjen Pajak Nomor KEP-163/PJ/2009.

**Pasal 1 ayat (1) PP No. 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Boleh Dikurangkan dari Penghasilan Bruto** juga menentukan:

*“Zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi:*

- a) *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*
- b) *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.”*

Sesuai penjelasan di atas, pemberian zakat memang dapat mengurangi pajak, karena zakat dikecualikan dari objek pajak. Pengurangan pajak ini juga berlaku atas sumbangan wajib keagamaan bagi pemeluk agama lain yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima sumbangan yang berhak, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah. Dan peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas telah berlaku efektif di Indonesia, demikian pula dengan mekanisme yang telah diaturnya.

Upaya pemerintah untuk meringankan beban muzaki telah dilakukan pada tanggal 20 Agustus 2010. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2010 tentang Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto. Peraturan Pemerintah inilah sebenarnya yang merupakan ketentuan pelaksanaan dari Pasal 9 ayat (1) Keputusan Dirjen Pajak No. KEP163/PJ/2009. Kebijakan ini menjadi pertimbangan sosial hukum dalam menerapkan hukum pajak dan zakat dengan melihat konteks sosial masyarakat Indonesia.

Akan tetapi, pada dataran aplikatif regulasi pemerintah di atas belum sepenuhnya terlaksana karena beberapa faktor yang melatarbelakanginya, antara lain:

1. Masih terjadinya perdebatan di kalangan ulama terkait dengan integrasi zakat dan pajak.
2. Manajemen pengelolaan zakat yang masih cenderung konvensional dan cenderung mengesampingkan akuntabilitas dan transparansi.
3. Intensifitas sosialisasi regulasi pemerintah yang cenderung kurang.
4. Regulasi setengah hati pemerintah terhadap pengintegrasian zakat dan pajak.

Menurut Masdar Farid Mas’udi mengasumsikan bahwa umat Islam yang telah membayar pajak, tidak wajib lagi membayar zakat. Hal itu karena pajak yang dibayarkan itu telah diniatkan sebagai zakat. Sebab, bagi Masdar, secara batin zakat adalah komitmen spiritual manusia kepada Tuhannya, sedangkan secara lahir, zakat itu merupakan pajak yang merupakan komitmen sosial sesama manusia. Zakat dan pajak, dengan demikian adalah hal yang identik; ibarat zakat adalah ruh, dan pajak sebagai raga yang bersama-sama embodied. Jadi, jika bagi Muslim, pajak berfungsi sebagai zakat, bagi non-Muslim pajak itu adalah pajak.

Masdar melihat bahwa zakat dan pajak merupakan dua kewajiban yang bisa disatukan meski berangkat dari akar kewajiban yang oleh ulama konvensional dibedakan. Dengan mengabungkan atau menyatukan pajak dan zakat, berarti seorang Muslim yang membayar pajak (dengan spirit dan niat zakat) kepada pemerintah, maka gugurlah (terpenuhi) kewajiban agamanya.

Berbeda dengan faham Masdar, pendapat MUI yang tetap mempertahankan disparitas zakat dan pajak mengandaikan umat Islam di samping berkewajiban membayar zakat, juga berkewajiban membayar pajak.

Alasannya, zakat adalah kewajiban yang harus ditunaikan atas dasar nas Alquran dan al-Sunnah, sedangkan pajak adalah kewajiban yang harus ditunaikan atas dasar ketetapan pemerintah yang dibenarkan oleh ajaran Islam berdasarkan prinsip kemaslahatan umum. Zakat merupakan kewajiban agama, sedangkan pajak merupakan kewajiban sebagai warga negara. Jadi, umat Islam diwajibkan menunaikan zakat sebagai realisasi perintah agama, sementara pajak wajib pula mereka lunasi sebagai realisasi ketaatan warga negara kepada negara bangsa. Dengan demikian, pendapat MUI ini melihat pembayaran zakat maupun pembayaran pajak adalah dua hal yang berbeda, tapi samasama bersifat impertif, dan karenanya wajib diamalkan oleh umat Islam kedua-duanya secara terpisah.

Menurut UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 4 ayat 2 huruf h (Pendapatan dan Jasa) dan Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 52 Tahun 2014 tentang Syariat dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif secara jelas menetapkan zakat profesi adalah wajib.

Memang secara eksplisit tidak disebutkan istilah profesi dalam pasal tersebut, akan tetapi dalam kolom (h) pasal 4 ayat (2) tersebut disebutkan bahwa di antara bentuk zakat mal adalah pendapatan dan jasa, ini artinya memberikan peluang terhadap bentuk aktivitas-aktitas dan jasa yang menghasilkan pendapatan materi. Pada tahap inilah kemudian bermakna, bahwa setiap profesi yang menghasilkan pendapatan materi harus dikeluarkan zakatnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut penulis bahwa setiap keahlian dan pekerjaan apapun yang halal, seperti seorang pegawai maupun karyawan, apabila penghasilan dan pendapatannya mencapai nishab, maka wajib dikeluarkan zakatnya. Dalam konteks seperti ini, memberi pengertian bahwa keberadaan zakat profesi dalam UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah resmi dan sah terlembagakan secara formal dan yuridis. Hal ini juga merupakan terobosan hukum yang terkait dengan konteks sosial dalam penyusunan Undang-undang tersebut.

## Simpulan

Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat sehingga perlu diatur untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam. Hal ini sesuai dengan UU 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang diundangkan untuk mengganti Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Dilihat dari aspek politik hukumnya, UU Nomor 23 Tahun 2011 terdapat pada ketentuan yang berhubungan dengan kebijakan sentralisasi pengelolaan Zakat melalui pemerintah (BAZNAS), pemberian sanksi denda dan hukuman bagi yang melanggar secara pidana terhadap penyimpangan pengelolaan zakat, dan menjadikan pemerintah sebagai regulator, eksekutor dan pengawas dalam pengelolaan zakat, sehingga masyarakat wajib tunduk terhadap ketentuan dan aturan tersebut.

Dilihat dari aspek sosial hukumnya, dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 terlihat badan atau lembaga pengelola zakat disesuaikan dengan kondisi pranata sosial Indonesia, berjenjang dari pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, sampai ke UPZ-UPZ pada Kecamatan, instansi, lembaga, dan sampai ke Desa/Kelurahan. Di samping itu, kebijakan terhadap pengurangan pembayaran pajak setelah pembayaran zakat adalah terobosan yang relatif mengikuti tuntutan sosial, serta ketentuan zakat profesi juga merupakan terobosan baru yang tidak ada dalam pembahasan fiqh klasik. Dan tentu ini juga keluar dikarenakan tuntutan waktu dan konteks kekinian dan keindonesiaan.

## Daftar Rujukan

Masykuri Abdillah, "Epistemologi Fikih Siyasa" dalam *Ahkam Jurnal Ilmu Syariah* Vol. XII, No. 1 Januari 2012.

Wahbah al-Zuhaylî, *al-Fiqh al-Islâmî wa Adillatuh* Juz I, (Damaskus:Dâr al-Fikr, t.t).

Nirwan Syafrin, "Konstruk Epistemologi Islam: Telaah bidang Fiqh dan Ushul Fiqh" dalam *Tsaqafah Jurnal Ilmu Pengetahuan dan Kebudayaan* Volume 5, Nomor 1, Zulqadâh 1429, Institut Studi Islam Darussalam (ISID) Pondok Modern Darussalam Gontor Indonesia.

Rifyal Ka'bah, "Hukum Islam dan Perubahan Global", maklaah Seminar Internasional "Islam Menghadapi Perubahan di Era Global", aula Rektorat IAIN Imam Bonjol Padang, Senin 28 November 2007.

Cik Hasan Bisri, *Model Penelitian Fiqh* Jilid I (Jakarta Timur: Prenada Media, 2003), Cet I.

Ahmad Hanany Naseh, "Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia" dalam *Mukadimah*, Vol. XV, No. 26 Januari-Juni 2009.

**Aisyah 1, Fakina Herliani 2, Sopian 3**  
 Analisis UU Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat  
 (Perspektif Sosial dan Politik Hukum)

- Kajian tersebut dapat dilihat pada penelitian yang dilakukan Jaih Mubarak yang berjudul Modifikasi Hukum Islam: Studi tentang Qawl Qadim dan Qawl Jadid (2002).
- Surat itu diberi nomor D.15-1-5-25. Lihat: Muhammad Daud Ali dan Habibah Daud, Lembaga-lembaga Islam di Indonesia (Jakarta: Rajawali Press, 1995).
- Anonim. Salinan Peraturan Menteri Agama no. 4 Tahun 1968 (Depag, Jakarta, 1968).
- Muhammad Daud Ali, Sistem Ekonomi Islam, Zakat dan Wakaf (Jakarta: UI Press, 1991).
- Andi Lolo Tonang dalam B. Wiwoho et.al (Ed), Zakat dan Pajak (Jakarta: Bina Rena Pariwara, 1992).
- Muhammad Daud Ali, Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf (Jakarta: UI-Press, 1988).
- Kementerian Agama RI, Modul Penyuluhan Zakat, (Jakarta: Direktur Pemberdayaan Zakat).
- Abdul Qadir Zaelani, Inkonstitusionalitas Bersyarakat Pengelolaan Zakat (Studi Analisis Terhadap Putusan MK NO. 86/PUU-X/2012 ), (Bandar Lampung: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LP2M) Iain Raden Intan Lampung, 2016).
- Yusuf Wibisono, Mengelola Zakat Indonesia, Cet Ke-1, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015).
- Masdar Farid Mas'udi, Pajak itu Zakat Uang Allah untuk Kemaslahatan Rakyat, (Bandung: Mizan Media Utama, 2010).
- M. Atho Mudzhar, Fatwa-fatwa Majelis Ulama Indonesia, Soedarso Soekanto (pent.).
- M. Atho Mudzhar, Esai-esai Sejarah Sosial Hukum Islam, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014).
- Muhammad Aziz dan Sholikah, Jurnal: Zakat Profesi Dalam Perspektif Undang- Undang No. 23 Tahun 2011 Dan Hukum Islam (Jember: IKIP PGRI Jember, 2014).