

BAB III

PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

A. Sejarah Zakat di Indonesia

Pengelolaan zakat di Indonesia mengalami beberapa fase sejalan dengan perkembangan sosial politik negara. Pengalaman itu dialami pada masa penjajahan, kemerdekaan dan masa reformasi. Kecuali masa reformasi, pengelolaan zakat pada masa penjajahan dan kemerdekaan (orde baru dan orde lama) memberikan gambaran buram fungsi zakat di Indonesia. Antara komunitas muslim dengan hasil zakat tidak memberikan gambaran seimbang.¹ Artinya, pembayaran zakat mungkin masih bersifat individual sehingga tidak ada data jumlah muzakki atau zakat belum dibayarkan secara baik oleh umat Islam. Dan jika pembayaran zakat pun dilaksanakan, zakat hanya digunakan sebagai karitas, berperan sebagai derma untuk kepentingan sesaat.

Untuk mengetahui perjalanan historis manajemen zakat di Indonesia, kita dapat melihatnya dari beberapa tahapan periodisasinya. Berikut ini gambaran tentang tahapan-tahapan sejarah pengelolaan zakat di Indonesia.

1. Masa Kerajaan Islam

Pengelolaan zakat pada masa kerajaan-kerajaan Islam, kemungkinannya, memiliki spirit modern yang kuat. Zakat dimaknai sebagai sebuah semangat yang memmanifestasi dalam bentuk pembayaran pajak atas negara. Seorang cendekiawan muslim kontemporer Indonesia, Masdar F. Mas'udi, mengatakan, “zakat pada mulanya adalah upeti sebagaimana umumnya berlaku dalam praktik ketatanegaraan zaman dulu. Hanya saja, upeti yang secara nyata telah membuat rakyat miskin semakin tenggelam dalam kemiskinannya, dengan spirit zakat lembaga upeti itu justru harus menjadi

¹ H. Aan Jaelani, *Manajaemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam* (Bandung: Nurati Press, 2015). h. 61

sarana yang efektif bagi pemerataan dan penyejahteraan kaum miskin. Dengan kata lain, lembaga upeti yang semula menjadi sumber kedhaliman, dengan spirit zakat harus ditransformasikan menjadi wahana penciptaan keadilan.² Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa masyarakat sipil dapat secara leluasa mempraktekkan zakat tanpa intervensi pemerintah. Sebaliknya, pemerintah (kerajaan Islam) sangat mendukung praktek tersebut. Hanya saja keberadaan amil sebagai pengumpul zakat pada fase ini kemungkinan besar belum ada, sehingga zakat hanya dibayarkan oleh muzakki kepada mustahiq secara langsung.

2. Masa Kolonialisme

Ketika bangsa Indonesia sedang berjuang melawan penjajahan Barat dahulu, zakat berperan sebagai sumber dana bagi perjuangan kemerdekaan tersebut. Setelah mengetahui fungsi dan kegunaan zakat yang semacam itu, pemerintah Hindia Belanda melemahkan sumber keuangan dan dana perjuangan rakyat dengan cara melarang semua pegawai pemerintah dan priyayi pribumi mengeluarkan zakat harta mereka. Kebijakan pemerintah Hindia Belanda ini menjadi batu sandungan dan hambatan bagi terselenggaranya pelaksanaan zakat. Namun kemudian, pada awal abad XX, diterbitkanlah peraturan yang tercantum dalam Ordonantie Pemerintah Hindia Belanda Nomor 6200 tanggal 28 Pebruari 1905.³ Dalam pengaturan ini pemerintah Hindia Belanda tidak akan lagi mencampuri urusan pengelolaan zakat, dan sepenuhnya pengelolaan zakat diserahkan kepada umat Islam.

3. Masa Awal Kemerdekaan

² Faisal, 'Sejarah Pengelolaan Zakat Didunia Muslim Dan Di Indonesia' *Analisis*, 2.12 (2011). h. 256

³ Adanan Murrah Nasution, 'Pengelolaan Zakat Di Indonesia' *Journal of Islamic Social Finance Management*, 1.2 (2020). h. 298

Setelah Indonesia memperoleh kemerdekaannya, zakat kembali menjadi perhatian para ekonom dan ahli fiqih bersama pemerintah dalam menyusun ekonomi Indonesia. Hal tersebut dapat kita lihat pada pasal-pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan kebebasan menjalankan syariat agama pasal 29 dan pasal 34 UUD 1945 yang menegaskan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara negara. Kata-kata fakir miskin yang dipergunakan dalam pasal tersebut jelas menunjukkan kepada mustahiq golongan yang berhak menerima zakat.

Pada tahun 1951, Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Nomor: A/VII/17367, tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Kementerian Agama melakukan pengawasan supaya pemakaian dan pembagian hasil pungutan zakat berlangsung menurut hukum agama. Kementerian Agama mulai menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pelaksanaan Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (RPPPUU) tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Baitul Mal pada tahun 1964.⁴

Perhatian pemerintah terhadap lembaga zakat ini mulai meningkat sekitar tahun 1968. Saat itu diterbitkanlah peraturan Menteri Agama Nomor 4 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Nomor 5/1968 tentang pembentukan Baitul Mal (Balai Harta Kekayaan) di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota madya. Namun pada tahun tersebut, Menteri Keuangan menjawab putusan Menteri Agama dengan menyatakan bahwa peraturan mengenai zakat tidak perlu dituangkan dalam undang-undang, cukup dengan Peraturan Menteri Agama saja. Karena ada respons demikian dari Menteri Keuangan, maka Menteri Agama mengeluarkan Instruksi Nomor 1 Tahun

⁴ Muhammad Ngasifudin, 'Konsep Sistem Pengelolaan Zakat Di Indonesia Pengentas Kemiskinan Pendekatan Sejarah' *Jurnal Ekonomi Syariah Indonesia*, 2.12.(2015). h. 244

1968, yang berisi penundaan pelaksanaan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 dan Nomor 5 Tahun 1968.

4. Masa Orde Baru

Kepemimpinan Presiden Soeharto memberikan sedikit angin segar bagi umat Islam dalam konteks penerapan zakat ini. Sesuai anjuran Presiden dalam pidatonya saat memperingati Isra Mi'raj di Istana Negara tanggal 22 Oktober 1968 maka dibentuklah Badan Amil Zakat Infaq dan Shadaqah (BAZIS) yang dipelopori oleh Pemerintah Daerah DKI Jaya . Sejak itulah, secara beruntun badan amil zakat terbentuk di berbagai wilayah dan daerah seperti di Kalimantan Timur (1972), Sumatra Barat (1973), Jawa Barat (1974), Aceh (1975), Sumatra Selatan, Lampung (1975), Kalimantan Selatan (1977), Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Barat (1985).

Pada tahun 1989 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 16 Tahun 1989 tentang Pembinaan Zakat, Infaq dan Shadaqah yang menugaskan sernua jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga-lembaga keagamaan yang mengadakan pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah agar menggunakan dana zakat untuk kegiatan pendidikan Islam dan lain-lain. Pada tahun 1991 telah dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan 47 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat Infaq dan Shadaqah.⁵

5. Masa Reformasi

Terbentuknya Kabinet Reformasi memberikan peluang baru kepada umat Islam, yakni kesempatan emas untuk kembali menggulirkan wacana RUU Pengelolaan Zakat yang sudah 50 tahun lebih diperjuangkan. Komisi VII DPR-RI yang bertugas membahas RUU tersebut. Penggodokan RUU memakan waktu yang sangat panjang, hal itu disebabkan perbedaan visi dan misi antara pemerintah dan anggota DPR. Satu

⁵ Saifuddin, 'Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia' *Az Zarka*, 12.2.(2020). h.84

pihak menyetujui apabila persoalan zakat diatur berdasarkan undang-undang Sementara pihak lain tidak menyetujui dan lebih mendorong supaya pengaturan zakat diserahkan kepada masyarakat.

Pada tahun 1999, Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dikeluarkan oleh pemerintah. Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berusaha memajukan kesejahteraan sosial dan perekonomian bangsa dengan menerbitkan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Kemudian dikeluarkan pula Keputusan Menteri Agama Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 dan Keputusan Direktur Jendral Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D-291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.⁶ Semua undang-undang yang diterbitkan di atas bertujuan untuk menyempurnakan sistem pengelolaan zakat. Seperti pada masa pra kemerdekaan zakat sebagai sumber dana perjuangan, maka pada era reformasi ini zakat diharapkan mampu mengangkat keterpurukan ekonomi bangsa akibat resesi ekonomi dunia dan krisis multidimensi yang datang melanda. Bahkan sebagian pihak menilai bahwa terbentuknya undang-undang pengelolaan zakat di Indonesia merupakan catatan yang patut dikenang oleh umat Islam.

Kelahiran Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menjadi sejarah penting dalam sejarah pengelolaan zakat di Indonesia. Undang-undang ini menjadi tonggak kebangkitan pengelolaan zakat di Indonesia setelah sekian puluh tahun termarjinalkan dan titik balik terpenting dunia zakat nasional. Jatuhnya rezim Orde Baru telah membuka peluang dan membangkitkan kembali keinginan Departemen Agama untuk meregulasi zakat di Indonesia. Upaya ini sebenarnya

⁶ Hidayatina, "Sistem Pengelolaan Zakat Di Kota Lhokseumawe" (Skripsi Sarjana; Jurusan Ekonomi Islam: Lhokseumawe, 2018). h. 35

berakar panjang sejak tahun 1967 di mana draft RUU Zakat pertama kali disampaikan Departemen Agama ke parlemen. Pada tanggal 23 September 1999 draft UU Zakat disahkan menjadi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.⁷

Dengan adanya regulasi atau landasan hukum zakat di Indonesia, maka lembaga amil zakat di Indonesia memiliki ketentuan yang mengikat dalam menerima, mengelola dan menyalurkan dana zakat kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Regulasi atau landasan hukum zakat di Indonesia, juga meniscayakan lembaga amil zakat bersikap profesional dalam menyalurkan dana zakat umat Islam kepada mereka yang berhak menerimanya.

6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

Kelahiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menjadi sejarah penting dalam sejarah pengelolaan zakat di Indonesia sebagai revisi UU pengelolaan zakat sebelumnya. Undang-undang ini menjadi tonggak kebangkitan pengelolaan zakat di Indonesia setelah sekian puluh tahun termarjinalkan dan titik balik terpenting dunia zakat nasional.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 bahwa pengelolaan zakat dilakukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) adalah lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh pemerintah, dari tingkat nasional sampai kecamatan. Untuk tingkat nasional dibentuk BAZNAS, tingkat provinsi dibentuk BAZNAS Provinsi, tingkat kabupaten/kota dibentuk BAZNAS Kabupaten/Kota dan tingkat kecamatan dibentuk

⁷ Muhammad Ngasifudin, 'Konsep Sistem Pengelolan Zakat Di Indonesia Pengentas Kemiskinan Pendekatan Sejarah' h. 266

BAZNAS Kecamatan. Organisasi BAZNAS di semua tingkatan bersifat koordinatif, konsultatif dan informatif.⁸

B. Pengelolaan Zakat di Indonesia

Pengelolaan zakat di Indonesia mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Secara umum, perkembangan tersebut mengarah dari yang sifatnya langsung secara perorangan menjadi kolektif melalui lembaga. Seiring dengan pengelolaannya yang semakin terorganisasi, zakat dapat dikelola untuk memberi manfaat lebih luas dan meningkatkan kesadaran semakin banyak masyarakat untuk berzakat.

Indonesia telah menetapkan hukum positif dalam pengelolaan perzakatan nasional, seperti yang tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2011.⁹ Negara menjamin kemerdekaan penduduk Muslim untuk beribadah sesuai dengan ketentuan agama Islam. Maka, perihal zakat yang merupakan salah satu pilar agama dijamin oleh negara agar umat Islam dapat menjalankan peribadatnya dengan baik.

Sebagaimana yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2011 dalam pasal 1 bahwa pengelolaan zakat yang dimaksud antara lain:

1. Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
2. Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.
3. Infak adalah harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum.

⁸ Adanan Murrah Nasution, 'Pengelolaan Zakat Di Indonesia'h. 301

⁹ Badan Amil Zakat Nasional, *Arsitektur Zakat Indonesia* (Jakarta: Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional, 2017). h. 53

4. Sedekah adalah harta atau non harta yang dikeluarkan oleh seseorang atau badan usaha di luar zakat untuk kemaslahatan umum.
5. Muzakki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.
6. Mustahik adalah orang yang berhak menerima zakat.
7. Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.
8. Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disebut LAZ adalah Lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.
9. Unit Pengumpul Zakat yang selanjutnya disebut UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu mengumpulkan zakat.
10. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan hukum.
11. Hak Amil adalah bagian tertentu dari zakat yang dapat dimanfaatkan untuk biaya operasional dalam pengelolaan zakat sesuai dengan syariat Islam.
12. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.¹⁰

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 secara spesifik mengamanatkan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai pelaksana utama dalam pengelolaan zakat di Indonesia dan pemerintah mendapatkan fungsi sebagai pembina dan pengawas terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, BAZNAS dibentuk oleh pemerintah dalam tugas melaksanakan kewenangan pengelolaan zakat secara nasional. Kewenangan

¹⁰ Republik Indonesia, “Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat” Bab 1

pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat secara nasional tersebut meliputi 4 (empat) fungsi yang secara spesifik dituangkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 yaitu fungsi perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014, keduanya saling menguatkan bahwa dalam otoritas utama dalam pelaksanaan pengelolaan zakat di Indonesia adalah Pemerintah, dalam hal ini melalui Kementerian Agama. BAZNAS sebagai pelaksana kewenangan pengelolaan zakat secara nasional di Indonesia dibentuk oleh Kementerian Agama, walaupun pengangkatan anggota BAZNAS dilakukan oleh Presiden Republik Indonesia setelah mendapatkan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan dengan spesifik bahwa ada dua tujuan pengelolaan zakat di Indonesia yaitu:

- a. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat
- b. Meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.¹¹

Dengan demikian, maka seluruh pihak yang memiliki kepentingan dalam pengelolaan zakat di Indonesia, harus mengorientasikan proses kerja mereka untuk mencapai dua tujuan tersebut.

Berdasarkan analisis Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014, dalam pengelolaan zakat di Indonesia,

¹¹ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Modul Penyuluhan Zakat* h. 18

setidaknya terdapat tiga jenis kategori, yaitu kategori regulator, operator, dan fungsi regulator-operator.

- 1) Regulator zakat dalam istilah ini adalah pemangku kepentingan yang memiliki kewenangan mengatur pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan, dan tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan fungsi-fungsi operator. Dalam kategori ini, meliputi Presiden & DPR RI, Kementerian Agama RI (Menteri Agama, Dirjen Bimas Islam, dan Kepala Kanwil Kemenag Provinsi), dan Pemerintahan Daerah (kepala daerah dan DPRD).
- 2) Operator zakat dalam istilah ini adalah hanya memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan sesuai dengan ketentuan yang dibuat oleh regulator. Dalam kategori ini, yang dimaksud operator tanpa mempunyai wewenang sebagai regulator adalah LAZ.
- 3) Regulator-Operator adalah pada kategori ini memiliki kewenangan dua fungsi sekaligus yakni fungsi regulator dan fungsi operator. Dalam kategori ini, regulator-operator adalah BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota.¹²

BAZNAS sebagai pengelola utama zakat di Indonesia memiliki peran yang sangat strategis sebagai konduktor dalam irama pengelolaan zakat di Indonesia, dengan melibatkan BAZNAS daerah dan LAZ. Dengan dwifungsi peran yang dimiliki BAZNAS, yaitu peran koordinator dan operator, maka diharapkan pengelolaan zakat dapat berjalan ke arah yang lebih baik. Namun demikian, pelaksanaan kedua peran tersebut belum berjalan secara optimal, terutama dari sisi peran sebagai koordinator pengelolaan zakat nasional. Dari sisi pengumpulan, maka BAZNAS diharapkan dapat menjadi koordinator yang baik, melalui upaya pemetaan dan penguatan daya jangkau

¹² Badan Amil Zakat Nasional, *Arsitektur Zakat Indonesia* h. 44

pengumpulan zakat melalui jaringan BAZNAS daerah dan LAZ yang ada. Sasaran pengumpulan harus dapat dipetakan dengan baik, dengan target bukan hanya segmen PNS, BUMN dan BUMD saja, namun juga kelompok masyarakat yang lain, yang justru memiliki potensi zakat yang lebih besar. Dalam konteks inilah maka optimalisasi peran sebagai koordinator dalam penghimpunan zakat menjadi sangat penting dan signifikan.

Selain itu, proses pengelolaan zakat di Indonesia berlangsung dalam beberapa model dan tahap yaitu:

- a) Dilakukan oleh perorangan, seperti kiai, ustadz, imam mesjid dan guru ngaji. Mekanisme penerimaannya pun masih sangat sederhana, tanpa tanda bukti yang memadai dan kurang bisa dipertanggung jawabkan. Demikian juga penyalurannya masih secara sporadis, tanpa kordinasi di antara para amil. Hal ini didasari oleh pemikiran masyarakat yang masih sangat terbatas tentang tujuan dan potensi ZIS.
- b) Dilakukan oleh amil dalam bentuk panitia atau pengurus yang berfungsi dalam waktu tertentu.
- c) Pengelolaan ZIS oleh sebuah lembaga semacam BAZIS.¹³

Pengelolaan zakat dilakukan pada umumnya memiliki berbagai jenis karena tingkat pemahaman dan keterbatasan setiap orang mengenai OPZ, sehingga potensi zakat yang pada umumnya belum dapat berjalan dengan baik dan efisien.

¹³ Kementerian Agama RI, *Membangun Perspektif Pengelolaan Zakat Nasional* (Tangerang: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, 2013). h. 35