

RALAT

al-Fussilat kepada Fussilat=Halaman 231
at-Taubah kepada al-Taubah=Halaman 231



Jurnal Hadhari 8 (2) (2016) 229-244
ejournals.ukm.my/jhadhari



PERANAN PEMERINTAH DALAM PENGURUSAN ZAKAT DI INDONESIA DAN MALAYSIA

(The Role of Government in Management of Zakat in Indonesia and Malaysia)

¹ ZULKARNAIN MUHAMMAD ALI

¹ HANIFAH AHZAMI SAMIUN

¹ SHOFIAN AHMAD

¹ MAT NOOR MAT ZAIN

¹ Fakulti Pengajian Islam, Universiti Kebangsaan Malaysia, 43600 UKM Bangi,
Selangor, Malaysia

ABSTRAK

Zakat merupakan salah satu daripada rukun Islam yang lima. Hukum menunaikan zakat adalah wajib ke atas semua orang muslim. Namun masih ramai yang belum melaksanakannya. Menurut kajian yang dijalankan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Islamic Development Bank (IDB) potensi zakat di Indonesia pada 2012 sebesar Rp.217 trilion (RM58 billion/USD18 billion), namun pengutipan zakat 2013 hanya Rp.2.4 trilion (RM650 juta/USD200 juta) atau sekitar satu peratus sahaja. Manakala penduduk muslim Indonesia berjumlah 210 juta orang (Statistik Badan Pusat Statistik Indonesia 2012), kutipan dan agihan zakat terbilang masih jauh sekali daripada potensinya. Ketidakseimbangan antara kutipan dan potensi sebesar itu tentu menjadi masalah besar. Kajian ini memberi tumpuan membincangkan peranan pemerintah dalam pelaksanaan zakat dalam pandangan Islam dan memperbandingkan peranan pemerintah Indonesia dan Malaysia dalam pengurusan zakat. Kajian menunjukkan bahawa pandangan Islam terhadap pengurusan zakat iaitu pemerintah sebagai pengurus tunggal dan sebagai pemberi hukuman terhadap yang ingkar membayar zakat adalah sangat penting, ini kerana ianya berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan sebagai salah satu sumber kewangan negara. Di Indonesia pengurusan zakat masih dilakukan oleh institusi swasta, masyarakat mahupun individu yang sesiapa pun boleh melakukannya sama ada mempunyai kebenaran atau belum mempunyai kebenaran dari pemerintah.

Corresponding author: Zulkarnain Muhammad Ali & Hanifah Ahzami Samiun, Fakulti Pengajian Islam, Universiti Kebangsaan Malaysia, 43600 UKM Bangi, Selangor, Malaysia, Mel-e: zoel_k@yahoo.com & hanifahahzami@yahoo.com

Diserahkan: 31 Disember 2014

Diterima: 2 Julai 2015

DOI: <http://dx.doi.org/10.17576/JH-2016-0802-02>

229

Sebagai hasilnya, pemerintah perlu mengambil alih pengurusan zakat, seperti yang berlaku di Malaysia dimana pengurusan zakat dilakukan oleh pemerintah/negeri sehingga kutipan terus meningkat dan agihan zakat akan berkesan, cekap dan sama rata di peringkat kebangsaan, walaupun masih ada lagi masyarakat yang boleh mengutip mahupun mengagihkan zakat tetapi mesti dengan kebenaran pemerintah.

Kata kunci: Zakat; peranan kerajaan; pengurusan; undang-undang; perbandingan

ABSTRACT

Zakat is one of the five pillars of Islam. The law of zakat is obligatory on all muslims, but many of them still did not implement it. According to the research conducted by the Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) and the Islamic Development Bank (IDB) potential zakat in Indonesia in 2012 amounted to Rp.217 trillion (RM58 billion/ USD18 billion), but the collection of zakat in 2013 only Rp.2.1 trillion (RM650 juta/ USD200 juta) or around one per cent. The Indonesian muslims population are 210 million peoples (BPS-Statistic Indonesia: 2012), but the collection and distribution of zakat distinction is still far from its potential. The imbalance between the amount collected and the potential zakat is a major problem. This paper focuses on the role of government in the implementation of zakat in Islam and confront the government of Indonesia and Malaysia's role in the management of zakat. Studies show that the Islamic view on the management of the zakat as the sole ruler and as punishment for defaulting lender to pay zakat is very important, because it relates to improving the welfare of society and as one of the country's financial resources. In Indonesia zakat management is still done by private institutions, communities and individuals that anyone can do it either with or without permission from the government. As a result the government should take over the management of zakat, as is the case in Malaysia, management of zakat is done by the government/state, so collection of zakat will increase and distribution of zakat will be effective, efficient and even at national level, although there are still people who can collect or distribute zakat, but must be with the consent of the government/local-state.

Keywords: Zakat; the role of government; management; the law; comparison

PENDAHULUAN

Islam merupakan agama untuk seluruh alam. Syariat Islamiyah berlandaskan al-Quran dan hadis adalah bersifat sempurna dan lengkap serta merangkumi segala aspek iaitu bukan sahaja berkaitan hubungan dengan Allah SWT tetapi turut merangkumi hubungan sesama manusia dan makhluk lainnya. Zakat merupakan salah satu

ibadah yang disyariatkan oleh Islam dan memainkan peranan yang penting dalam membangunkan umat Islam yang dikehendaki dan diredhai Allah SWT serta berupaya meningkatkan martabat ummah.

Telah dinyatakan dalam al-Quran bahawa menunaikan zakat merupakan sebahagian daripada ciri-ciri mereka yang beriman sebagaimana firman Allah SWT (at-Taubah 9: 71) yang bermaksud:

Dan orang-orang yang beriman, lelaki dan perempuan, sebahagiannya menjadi penolong bagi sebahagian yang lain; mereka menyuruh berbuat kebaikan, dan melarang daripada berbuat kejahatan; dan mereka mendirikan sembahyang dan memberi zakat, serta taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Mereka itu akan diberi rahmat oleh Allah; Sesungguhnya Allah Maha Kuasa, lagi Maha Bijaksana.

Manakala bagi mereka yang gagal melaksanakan kewajipan zakat telah dijanjikan balasan azab yang pedih di akhirat kelak. Hal ini ditegaskan dalam firman Allah SWT (al-Fussilat 41: 6-7) yang bermaksud:

Dan ingatlah, kecelakaan besar bagi orang-orang yang mempersekutukan-Nya (dengan sesuatu yang lain), iaitu orang-orang yang tidak memberi zakat (untuk membersihkan jiwa dan hartanya) dan mereka pula kufur ingkar akan adanya hari akhirat.

Salah satu hadis Nabi SAW yang menyebut tentang kewajipan zakat pula telah diriwayatkan daripada Ibn Umar r.a, katanya: “Sesungguhnya Rasulullah SAW bersabda: Aku diperintahkan supaya memerangi manusia sehinggalah mereka bersaksi (mengakui) bahawa tidak ada Tuhan selain daripada Allah dan sesungguhnya Nabi Muhammad adalah Rasulullah, mereka mendirikan sembahyang dan membayar zakat” (H.R Bukhari dan Muslim). Manakala dalam hadis Nabi SAW yang lain, telah diriwayatkan daripada Jarir bin Abdullah r.a katanya: “Aku berbaiah kepada Rasulullah SAW untuk sentiasa mendirikan sembahyang, mengeluarkan zakat dan memberi nasihat kepada setiap orang umat Islam” (H.R Bukhari dan Muslim).

Indonesia dengan majoriti penduduk muslim yang berjumlah 210 juta orang (Statistik BPS: 2012), kutipan dan agihan zakat terbilang masih jauh sekali daripada potensinya. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Islamic Development Bank (IDB) potensi zakat di Indonesia pada 2012 sebesar Rp.217 trilion (RM58 billion/USD18 billion), namun pengutipan zakat 2013 hanya Rp.2.4 trilion (RM650 juta/ USD200 juta) atau sekitar satu peratus sahaja. Ketidakseimbangan antara kutipan dan potensi sebesar itu tentu menjadi masalah apabila tidak diselesaikan dan dicarikan jalan keluarnya, kerana adalah

menjadi kewajiban pemerintah untuk menegakkan hukum berzakat bagi kaum muslimin. Peranan pemerintah dalam pengurusan zakat menjadi elemen penting dalam sistem pemerintahan Islam, kerana berhubungkait dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan salah satu sumber dari kewangan negara.

Dalam sejarah, bagi mengoptimumkan kutipan dan pengurusan zakat di Indonesia, pemerintah dan lembaga tinggi negara sudah kali ketiga mengesahkan Undang-Undang (UU) tentang zakat, iaitu:

1. UU No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat, yang sudah dinyatakan tidak sesuai dengan perkembangan keperluan hukum dan masyarakat sehingga perlu diganti.
2. UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.
3. Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 86/PUU-X/2012 Tahun 2012.

Undang-undang zakat di Indonesia terus disesuaikan dengan perkembangan zaman bermula 1999 sehingga 2012, namun pengurusan zakat masih belum dapat dilakukan dengan sempurna, terdapat faktor-faktor yang menghambat pengurusan zakat di Indonesia diantaranya ialah:

1. Undang-undang atau peranan pemerintah yang belum mendokong penuh agar *muzakki* (pengeluar zakat) menunaikan zakat dan menghukum *muzakki* apabila ingkar menunaikan zakat. Pemerintah juga masih membuka peluang institusi zakat swasta dalam mengutip dan mengagihkan zakat, begitu juga kurangnya peranan yang dimainkan oleh negara dalam mensosialisasikan zakat, disamping rendahnya penyelarasan dengan institusi zakat.
2. Institusi zakat swasta yang terlalu banyak menyebabkan terdapat standard yang tidak sama dari segi amil yang berkualiti, operasi biaya tinggi, kurangnya sinergi antara institusi zakat sehingga agihan zakat kurang berkesan, kurang cekap dan tidak sama rata di peringkat nasional kerana institusi zakat tersebut bekerja secara tidak tersusun
3. Dari segi masyarakat *muzakki* sebagai pengeluar zakat dan *mustahiq* sebagai penerima zakat, rendahnya kesedaran *muzakki* membayar zakat, rendahnya pengetahuan *muzakki*, rendahnya kepercayaan *muzakki* terhadap pemerintah dan institusi zakat sehingga *muzakki* terus mengagihkan zakatnya kepada *mustahiq* dan yang terakhir *mustahiq* cenderung untuk tidak aktif berusaha kerana ingin selalu menerima dana zakat. Mereka juga sudah merasa selesai diberi sedemikian dan tidak ingin berusaha untuk mengubah dirinya menjadi *muzakki* sehingga menjadikan dirinya malas.

Sudah tentu untuk membahas kesemua masalah tersebut dalam kajian ini akan menjadi panjang dan sangat mendalam, oleh itu kajian penulis akan menghadkan

pada masalah undang-undang atau peranan pemerintah dalam pengurusan Zakat di Indonesia dan Malaysia. Lebih menarik lagi apabila dalam kajian ini dibincangkan juga perbezaan peranan pemerintah Indonesia dengan Malaysia, kerana dengan perbezaan peranan pemerintah yang diaplikasikan masing-masing negara dalam pengurusan zakat juga menunjukkan perbezaan dalam perolehan hasil zakat. Berkaitan dengan latar belakang masalah dan persoalan kajian, maka matlamat dari kajian ini adalah:

1. Mendedahkan peranan pemerintah dalam pengurusan zakat dalam perspektif Islam
2. Membandingkan pengurusan zakat di Indonesia dan Malaysia.

PERANAN PEMERINTAH DALAM PENGURUSAN ZAKAT DALAM PERSPEKTIF ISLAM

Zakat merupakan sebuah kewajiban yang ditetapkan oleh Allah SWT kepada kaum muslimin. Namun dalam pelaksanaannya zakat bukanlah kewajiban individu yang bergantung semata kepada hati nurani masing-masing. Zakat adalah suatu kewajiban yang dilaksanakan di bawah pengawasan pemerintah (al-Qaradawi 2011). Wajib ke atas pemerintah untuk mengurus, memungut dan mengagihkan zakat. Dalil yang menunjukkan tugas mengutip zakat adalah dibawah tanggung jawab pemerintah. Firman Allah SWT (al-Taubah 9: 103) yang bermaksud:

Ambillah sedekah (zakat) daripada sebahagian harta mereka, supaya dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan doakanlah untuk mereka, kerana sesungguhnya doamu itu menjadi ketenteraman bagi mereka dan Allah Maha Mendengar, lagi Maha Mengetahui.

Perkataan ‘ambillah’ dalam ayat ini merupakan kata perintah yang ditujukan kepada pihak berkuasa supaya mengutip sedekah (zakat) daripada orang-orang yang layak (al-Shafie 1994). Perkara ini juga dijelaskan oleh Nabi Muhammad SAW ketika mengutus Muadz bin Jabal ke Yaman dan berpesan kepadanya yang bermaksud “Apabila mereka patuh kepadamu untuk hal itu ‘bersyahadat’ maka beritahukanlah kepada mereka bahawa Allah mewajibkan zakat kepada mereka pada harta-harta mereka, yang diambil dari orang kaya di antara mereka lalu diagihkan kepada yang fakir di antara mereka” (HR. Bukhari Muslim).

Dalil ini menunjukkan bahawa para pemerintah mempunyai hak untuk menguruskan zakat, baik mengutip dan mengagihkannya, sama ada dilakukan oleh pemerintah itu sendiri atau melalui wakilnya, para pemimpin boleh mengambil harta zakat secara paksa jika orang yang layak itu enggan membayar zakat mereka (al-

Shiddieqie 1997). Muhammad Sulaiman al-Ashqar juga menukilkan pandangan imam al-Shafie yang menyatakan bahawa para pemimpin wajib mengutip zakat daripada golongan yang telah cukup syarat untuk melaksanakannya (al-Ashqar 2004).

Peranan pemerintah dalam pengelolaan zakat dapat diringkaskan kepada dua iaitu:

Pertama, pemerintah berperanan sebagai pelaksana tunggal dalam pengurusan zakat, sama ada dalam pungutan mahupun agihan zakat. Dalil-dalil al-Quran dan al-Sunnah menunjukkan bahawa pihak yang mengelola zakat adalah pemerintah, iaitu seorang Imam (Khalifah) atau orang-orang yang mewakilinya (Zallum 1983; Suharto 2004). Firman Allah SWT (al-Taubah 9:103) yang bermaksud:

Ambillah sedekah (zakat) daripada sebahagian harta mereka, supaya dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan doakanlah untuk mereka.

Firman Allah SWT (al-Taubah 9:60) yang bermaksud:

Sesungguhnya sedekah (zakat itu) hanyalah untuk orang-orang fakir, dan orang-orang miskin dan para amil yang mengurusnya dan orang-orang muallaf yang dijinakkan hatinya, dan untuk hamba-hamba yang hendak memerdekakan dirinya, dan orang-orang yang berhutang dan untuk dibelanjakan pada jalan Allah dan orang-orang musafir (yang keputusan wang) dalam perjalanan. Satu ketetapan hukum yang datangnya dari Allah, dan sesungguhnya Allah Amat Mengetahui Lagi Amat Bijaksana.

Dalam hubungannya dengan dua ayat tersebut, Imam al-Kasani menyatakan bahawa seorang Imam Khalifah mempunyai hak untuk untuk menuntut dan memungut zakat. Kalau tidak, maka apa ertinya disebutkan *amilin* dalam ayat at-Taubah 9: 60. Begitu juga Imam al-Jashash dalam kitab tafsirnya *Ahkamul Quran* menegaskan bahawa orang yang wajib zakat tidak boleh membahagi zakatnya sendiri. Apabila ia mengagihkan zakatnya sendiri kepada orang miskin, maka tidak dianggap wajar, dimana tidak boleh melepaskan diri daripada hak pungutan oleh Imam Khalifah (Permono 1995).

Terdapat dalil hadis yang menunjukkan pemungutan zakat adalah hak pemerintah, antara lain sabda Rasulullah SAW kepada Muadz bin Jabal: Apabila mereka patuh kepadamu untuk hal itu 'bersyahadat' maka beritahukanlah kepada mereka bahawa Allah mewajibkan zakat kepada mereka pada harta-harta mereka, yang diambil dari

orang kaya di antara mereka lalu diagihkan kepada yang fakir di antara mereka” (HR. Bukhari Muslim). Berdasarkan hadis tersebut, al-Hafizh Ibn Hajar al-Asqalani dalam Fathul Bari mengatakan, bahawa Imam Khalifah adalah orang yang melaksanakan pemungutan dan agihan zakat, sama ada pemerintah langsung yang mengurus ataupun melalui wakilnya. Barangsiapa yang membangkang, maka zakat diambil dengan paksa (Permono 1995).

Kedua, pemerintah berperanan sebagai pemberi hukuman terhadap mereka yang tidak mahu membayar zakat. Pemerintah selain berperanan sebagai pengutip dan pengagihan zakat, juga berhak menjatuhkan hukuman kepada orang-orang yang tidak melaksanakan zakat yang hartanya sudah memenuhi syarat-syarat wajib zakat. Tindakan dan hukuman yang dijatuhkan pemerintah kepada orang yang menolak membayar zakat bergantung pada keadaan masing-masing yang dihuraikan sebagai berikut:

1. Jika tidak membayar zakat kerana tidak tahu akan kewajibannya, maka ia tidak dikafirkan dan tidak dijatuhi hukuman *ta'zir*. Pemerintah hanya menyampaikan kewajibannya dan mengambil zakat darinya.
2. Jika tidak membayar zakat dengan mengingkari kewajibannya dalam agama, maka ia dianggap murtad dan diperlakukan sebagai orang murtad. Pertama dia akan diminta taubat (kembali masuk Islam). Jika tidak mahu bertaubat, maka pemerintah menjatuhkan hukuman mati kepadanya, dan hartanya menjadi hak Baitul Mal.
3. Jika tidak membayar zakat tapi masih yakin akan kewajibannya dalam agama, maka zakat akan diambil secara paksa oleh pemerintah. Jika mereka berkelompok dan tidak mahu membayar zakat, maka mereka akan diperangi pemerintah dan diperlakukan sebagai *bughah* (pemberontak). Ini sebagaimana yang dilakukan oleh Khalifah Abu Bakar ketika beliau memerangi sekelompok orang yang menolak membayar zakat (Zallum 1983).

Al-Qaradawi dalam bukunya yang diterjemahkan sebagai “Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan” menegaskan hal penting, iaitu zakat sebagai salah satu cara penting untuk menghapus kemiskinan, mempunyai syarat tertentu agar berhasil dipraktikkan, iaitu pelaksanaan Islam secara menyeluruh pada segala aspek kehidupan. Ia menegaskan, “Zakat hanya mungkin berhasil jika dipraktikkan dalam masyarakat Islam yang berpegang teguh pada sistem Islam, baik dalam kehidupan ekonomi, sosial, maupun politik” (al-Qaradawi 1995).

Dengan demikian, jika Islam dengan zakatnya diminta menyelesaikan kemiskinan dalam masyarakat yang menganut konsep non-Islam, atau masyarakat yang mengamalkan sistem lain, zakat tidak mungkin menjadi efektif. Tidak mungkin suatu ketentuan Islam diamalkan sedangkan sebahagian yang lain ditinggalkan. Ini kerana sistem Islam tentang kehidupan bermasyarakat dan bernegara bersifat integral dan saling melengkapi. Sistem itu wajib diamalkan seluruhnya dan tidak boleh dipisah-

pisah dengan cara mengambil sebahagian dan membuang sebahagian lainnya (al-Qaradawi 1995).

PENGURUSAN ZAKAT DI INDONESIA

Negara Indonesia adalah negara hukum, sehingga segala hal yang berhubung kait dengan pelaksanaan kekuasaan mesti didasarkan pada norma dan hukum yang persetujuan bersama. Negara hukum bersandar pada keyakinan bahawa kekuasaan negara mesti dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik. Dasar hukum Indonesia adalah Undang-Undang Dasar 1945, yang pada akhirnya melahirkan Undang-Undang turunan yang dirancang dan disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Undang-Undang yang telah disahkan menjadi dasar hukum bagi pemerintah untuk menjalankan amanat yang diberikan oleh rakyat. Begitu juga yang berlaku pada UU Zakat, dalam pengurusan zakat pemerintah menjalankan apa yang diamanatkan dalam UU Zakat, sehingga apa yang ada dalam UU Zakat itu menjadi bahan rujukan bagi pemerintah untuk penguatkuasaan zakat. Di Indonesia zakat telah beberapa kali mengalami perubahan dan penambahan, ini adalah permulaan yang baik kerana pemerintah ingin mengikuti perkembangan yang terjadi di dunia global. Adapun UU Zakat tersebut adalah:

UU Zakat No. 38 Tahun 1999

Pemerintah Indonesia awal sekali telah mempunyai UU Zakat yaitu UU no. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang ditandatangani pada 23 September 1999 oleh Presiden RI, Prof. B.J. Habibie. Dengan mengkaji UU 38/1999 tersebut dan membandingkannya dengan ketentuan syariah yang telah dijelaskan di atas mengenai dua peranan pemerintah dalam pengelolaan zakat, maka akan terlihat bahawa UU tersebut belum ideal, iaitu belum mencerminkan ketentuan yang seharusnya yang diamanahkan oleh Syariah Islam.

Hal itu terbukti dengan adanya dualisme pengelola zakat, iaitu pemerintah (BAZ), dan masyarakat (LAZ) (Lihat pasal 6 dan pasal 7 UU 38/1999). Sewajarnya, zakat diuruskan secara terpusat oleh pemerintah. Jadi pemerintah adalah pengurus tunggal terhadap zakat. Masyarakat sewajarnya tidak dibolehkan menguruskan zakat secara bersendirian. Selain itu, UU 38/1999 lebih merupakan isu moral, bukan ketentuan perundangan secara formal yang mengikat warga negara. Buktinya, tidak ada pasal-pasal mengenai hukuman bagi mereka yang tidak mahu membayar zakat. Yang ada hanyalah pasal 21 yang menjelaskan hukuman untuk pengelola zakat yang tidak profesional, bukan hukuman untuk muzakki yang enggan membayar zakat padahal sudah memenuhi syarat-syarat wajib zakat.

Maka dari itu, dapat dikatakan, kewujudan UU 38/1999 ini sama saja dengan ketiadaannya *wujuuduhu ka'adamihi*. UU 38/1999 hanya mengambil berat legalisasi keberadaan lembaga atau institusi pengelola zakat baik oleh pemerintah atau masyarakat. Inilah kiranya kelemahan dasar UU 38/1999 ini.

UU Zakat No. 23 Tahun 2011

Pemerintah Indonesia mengeluarkan UU baru iaitu UU 23/2011 yang ditandatangani pada 25 November 2011 oleh Presiden RI, DR.Susilo Bambang Yudhoyono, UU tersebut dengan menggantikan UU 38/1999 yang sudah tidak berlaku lagi. Perbezaan dasar antara UU 23/2011 dengan UU 38/1999 adalah:

1. Pengurusan zakat nasional secara terpusat, sepenuhnya di tangan pemerintah dengan merujuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga yang berhak melakukan tugas pengurusan zakat secara nasional dimana BAZNAS bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui Menteri Agama. Campur tangan negara sudah nampak dalam UU yang baru ini, UU yang baru menyatakan dengan jelas bahawa untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat mutlak harus dilakukan oleh negara, sehingga pengurusan zakat sama ada pengutipan dan pengagihan secara nasional hanya dilaksanakan oleh BAZNAS, dengan tujuan memberikan khidmat masyarakat secara maksimum, efisien dan efektif.
2. Lembaga atau institusi zakat selain pemerintah yang diberikan kuasa. Lembaga-lembaga masyarakat yang sudah ada diberi kuasa oleh BAZNAS sama ada dalam pelaksanaan pengutipan dan pengagihan, maka lembaga-lembaga ini wajib melaporkan pelaksanaan pengutipan dan pengagihan kepada BAZNAS secara berkala dan diaudit.
3. Adanya UU yang ketat dari segi keizinan dan syarat-syarat yang khusus bagi yang ingin mendirikan lembaga atau institusi zakat baru.
4. Adanya hukuman jenayah dan denda bagi amil yang melakukan pengurusan zakat tanpa memperoleh izin pejabat yang berwenang.

Dengan UU 23/2011 yang baru ini, tentunya menjadi berita yang baik kerana pengurusan zakat sudah diatur oleh pemerintah. Peranan negara sudah dilegalisasi oleh undang-undang dalam UU yang baru ini, sehingga menjadi kewajipan negara untuk menyedarkan masyarakat untuk membayar zakat sehingga pengutipan zakat secara nasional meningkat.

Keputusan Mahkamah Konstitusi No.86/PUU-X/2012

Pemerintah Indonesia melalui Mahkamah Konstitusi pada 31 Oktober 2013 oleh sembilan orang hakim konsitusi menjatuhkan keputusan dalam pengujian UU 23/2011

tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD Negara 1945, yang pada dasarnya putusan Mahkamah Konstitusi menguatkan kembali UU 23/2011, yaitu sebagai berikut:

1. Pengurusan zakat nasional secara terpusat, sepenuhnya di tangan pemerintah dengan merujuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga yang berhak melakukan tugas pengurusan zakat secara nasional dimana BAZNAS bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui Menteri Agama.
2. Lembaga atau institusi zakat selain pemerintah yang diberikan kuasa. Lembaga-lembaga masyarakat yang sudah ada diberi kuasa oleh BAZNAS sama ada dalam pelaksanaan pengutipan dan pengagihan, maka lembaga-lembaga ini wajib melaporkan pelaksanaan pengutipan dan pengagihan kepada BAZNAS secara berkala dan diaudit. Namun untuk lembaga/masyarakat di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ, cukup dengan memberi tahu kegiatan pengurusan zakat kepada pejabat yang berhak.
3. Adanya UU yang ketat dari segi perizinan dan syarat-syarat yang khusus bagi yang ingin mendirikan lembaga atau institusi zakat baru.
4. Adanya hukuman jenayah dan denda bagi amil yang melakukan pengurusan zakat tanpa memperoleh izin pejabat yang berwenang. Namun untuk lembaga / masyarakat di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang bertanggungjawab.

Kelemahan Undang-undang (UU) Zakat di Indonesia

1. Ketidakjelasan peranan pemerintah sebagai regulator (pengubal UU), operator (pengurus), koordinator (penyelaras), dan pengawas dalam penataan kelembagaan zakat di Indonesia. BAZNAS yang sudah mendapat hak penuh untuk pengurusan zakat, pada praktiknya justeru bersaing dengan lembaga/institusi/masyarakat yang juga mengurus zakat, sehingga seperti berlaku diskriminasi antara sesama pengurus zakat di mana UU memberi keistimewaan yang luar biasa pada BAZNAS.
2. Tidak ada pernyataan daripada UU mahupun peraturan pemerintah tentang pemaksaan berzakat, dalam hal hukuman bagi muzakki yang tidak membayar zakat.
3. Tidak ada pernyataan daripada UU mahupun peraturan pemerintah tentang zakat sebagai rebat/pengurang pajak, yang ada hanyalah zakat sebagai pengurang dari penghasilan kena pajak (PKP), tidak seperti di Malaysia dengan berapa pun besarnya zakat yang dibayarkan dapat mengurangi besaran pajak sesuai besaran zakat yang telah dibayarkan.

PENGURUSAN ZAKAT DI MALAYSIA

Latar Belakang

Menurut Ahmad Ibrahim (2006), undang-undang dan peraturan zakat dan fitrah sudah diperkenalkan sejak dari zaman penjajah. Terengganu adalah negeri pertama yang mengawal kutipan zakat dan fitrah melalui Majlis Agama Islam yang terletak di bawah kawalan Menteri Besar Terengganu, namun tidak terdapat data tentang bentuk-bentuk kawalan yang diperlakukan dan bila tarikh pelaksanaannya. Namun yang pasti, Kelantan merupakan negeri pertama yang mengadakan peraturan zakat dan fitrah melalui Notis Zakat Kelantan bertarikh 1907. Peraturan tersebut disusun oleh Majlis Mesyuarat Negeri dibawah nasihat Inggeris. Peraturan tersebut ditambah dan diperbaiki berturut-turut menjadi Enakmen Kutipan Zakat Kelantan (nombor 4) tahun 1927. Peraturan yang sama kemudian diikuti oleh negeri-negeri lain mengikuti arahan yang dikeluarkan baik oleh Sultan atau Menteri Besar masing-masing, sebagaimana berlaku di Perlis pada tahun 1930 dan Kedah 1936.

Di Perlis, undang-undang kecil mengenai zakat mula diperkenalkan pada tahun 1923 apabila Raja Perlis menitahkan supaya Majlis Negeri membuat undang-undang bagi memungut zakat. Undang-undang tersebut selesai disusun pada tahun 1930 melalui Peraturan-peraturan Mengutip Zakat dan Fitrah 1930. Peraturan ini dimansuhkan dengan Peraturan Zakat dan Fitrah Perlis tahun 1949. Sedang Peraturan Zakat dan Fitrah tahun 1949 ini kembali dimansuhkan dengan adanya Enakmen Petadbiran Agama Islam (nombor 6) 1966.

Selangor mula memperkenalkan undang-undang kecil zakat pada tahun 1953 melalui Aturan Pentadbiran Agama Islam tentang Fitrah dan Zakat (nombor 1033) tahun 1953, yang disusun oleh Jawatan Kuasa Petadbiran Agama Islam (nombor 3) tahun 1952. Peraturan (nombor 1033) tahun 1953 tersebut dipinda pada tahun 1969 melalui (SI P.U 53), dan kemudian sekali lagi hasil pindaan 1969 dimansuhkan dengan Peraturan Kutipan dan Pembahagian Zakat, Fitrah Selangor pindaan 1973. Namun kerana peraturan 1973 tersebut masih belum dikuatkuasakan, maka dari segi undang-undang Peraturan 1969 masih terus berjalan, sungguhpun dari segi praktiknya Majlis Agama Islam mungkin telah menggunakan Peraturan tahun 1973.

Melaka memperkenalkan undang-undang kecil zakat melalui Peraturan Menjalakan Kerja-kerja Zakat dan Fitrah Melaka 1960 dibawah kuasa Enakmen Petadbiran Agama Islam Melaka (nombor 1) tahun 1959. Tidak dapat dipastikan apakah peraturan ini terus berlaku selepas pengenalan Peraturan-peraturan Zakat dan Fitrah urusan Wakaf dan Baitulmal Negeri Melaka (MPU 5) tahun 1982.

Johor memperkenalkan undang-undang kecil zakatnya pada tahun 1962 melalui Peraturan-peraturan Zakat dan Fitrah Johor 1962, dibawah kuasa Undang-undang Zakat dan Fitrah Johor 1957. Juga tidak jelas apakah undang-undang kecil ini masih tetap berlaku atau tidak.

Sarawak pula memperkenalkan undang-undang kecil zakat dan fitrah pada tahun 1966 melalui Undang-undang Zakat dan Fitrah Sarawak (Swk LN 94) tahun 1966, dibawah kuasa Undang-undang Melayu Sarawak (Cap 51) 1966. Undang-undang kecil tahun 1966 ini akhirnya diserap dibawah Majlis Islam (*incorporation*) Ordinance (Cap 105) tahun 1972.

Kedah ini mula memperkenalkan undang-undang kecil zakatnya melalui Peraturan Zakat Kedah (KPU 11) tahun 1982. Pahang melalui Kaedah Zakat dan Fitrah Pahang (Phg PU 18) tahun 1970. Perak melalui Peraturan-peraturan Zakat dan Fitrah (nombor 1222) tahun 1952 dibawah Enakmen Baitulmal Zakat dan Fitrah Perak 1951. Peraturan tahun 1952 ini dimansuhkan oleh Peraturan Zakat dan Fitrah Perak (Pk PU 1) tahun 1975 yang ditubuhkan dibawah kuasa Enakmen Pentadbiran Agama Islam Perak tahun 1965.

Pulau Pinang melalui Peraturan Fitrah Negeri Pulau Pinang (nombor 370) tahun 1962, yang ditubuhkan dibawah kuasa Enakmen Pentadbiran Agama Islam Pulau Pinang (nombor 3) tahun 1959. Peraturan tahun 1962 ini dimansuhkan oleh Peraturan Pungutan Zakat dan Fitrah Negeri Pulau Pinang (Pg PU 29) tahun 1979.

Undang-undang (UU) Zakat di Malaysia

Undang-undang zakat kebanyakan negeri-negeri di Malaysia diletakkan di bawah Enakmen Negeri kecuali bagi negeri Kedah dan Sabah yang mempunyai Enakmen Zakat yang khusus (Kamil 2006). Undang-undang zakat adalah meliputi pentadbiran kutipan, agihan, kesalahan dan denda dan ianya berbeza bagi satu negeri dengan negeri yang lain. Bentuk hukuman yang dikenakan bagi setiap kesalahan berkaitan zakat adalah meliputi denda atau penjara atau kedua-duanya sekali. Berdasarkan enakmen-enakmen di peringkat negeri, maka wujudlah peraturan-peraturan zakat yang dikuatkuasakan oleh Jabatan Hal Ehwal Agama Negeri (JHEAN). Di bawah JHEAN, diwujudkan pula satu jabatan khas, iaitu baitulmal atau institusi zakat bagi mengurus dan mentadbir urusan zakat.

Di Malaysia, pengurusan zakat adalah terletak di bawah bidang kuasa dan tanggungjawab negeri-negeri. Kebanyakan negeri, pengurusan zakat terletak di bawah Majlis Agama Islam Negeri-negeri (MAIN) dan terdapat juga di setengah

negeri diwujudkan institusi khas yang agak tersendiri dari MAIN. Pelaksanaan segala dasar dan kegiatan Majlis Agama Islam di sesebuah negeri berkenaan dilaksanakan melalui Enakmen Pentadbiran Agama Islam Negeri dan dipertanggungjawabkan kepada MAIN. MAIN ini adalah terletak di bawah DYMM Sultan/Raja atau SPB Yang Dipertuan Agong yang mana ia bertanggungjawab ke atas segala urusan berkaitan dengan kegiatan Islam di negeri berkenaan termasuklah dalam urusan zakat (Shahir 2010).

Kewujudan satu institusi khas untuk memungut zakat yang dikendalikan dengan cara yang profesional telah membuka era baru dalam pengurusan zakat di negara ini. Bermula dengan kewujudan Pusat Pungutan Zakat (PPZ) di Wilayah Persekutuan dalam tahun 1991 seterusnya diikuti oleh beberapa negeri yang lain seperti Lembaga Zakat Selangor (MAIS) dahulunya dikenali Pusat Zakat Selangor (PZS), Pusat Urus Zakat (PUZ) di Pulau Pinang, Pusat Kutipan Zakat (PKZ) di Pahang, Pusat Zakat Negeri Sembilan (PZNS) dan Pusat Zakat Melaka (PZM). Majlis Agama Islam Negeri-negeri berkenaan telah mewujudkan anak syarikat atau perbadanannya sendiri untuk mengurus kutipan zakat secara korporat dan profesional (Shahir 2010).

Melalui konsep pengurusan zakat secara moden dan profesional ini, ia telah berjaya memberi lembaran baru kepada banyak pihak terhadap sistem pengurusan dan prestasi perkhidmatan kakitangan yang meningkat telah merubah imej institusi zakat menjadi sebuah organisasi yang cemerlang dan kutipan zakat yang meningkat secara drastik pada setiap tahun, seperti kutipan LZS pada 2011-2013 berjumlah RM394juta, RM451juta dan RM470juta. Kutipan PPZ pada 2012-2013 berjumlah RM401juta dan RM430juta, kedua negeri ini memang tercatat sebagai pengutip zakat terbesar di Malaysia (Laporan Tahunan LZS 2011-2013 & Laporan Tahunan PPZ 2012-2013).

Pengurusan zakat di Malaysia memang agak rumit kerana mengikut polisi negeri masing-masing namun dalam perkara peranan negara mengurus zakat, Malaysia mempunyai satu suara dan satu pandangan, iaitu pemerintah/kerajaan mempunyai kuasa dan tanggungjawab penuh dalam mengurus zakat, walaupun dalam penerapan pengurusan zakat antara satu negeri dengan negeri yang lain tidak sama, sebagai contoh LZS & PUZ merupakan lembaga pengutip dan pengagih zakat sedangkan PPZ hanya pengutip sahaja manakala dalam pengagihannya bukan lagi PPZ yang melaksanakannya.

Inilah perbezaan mendasar antara Malaysia dengan Indonesia dalam hal peranan pemerintah mengurus zakat di negaranya, di Malaysia kerajaan melalui wakilnya mempunyai kuasa penuh dalam mengurus zakat sama ada pengutipan dan pengagihan,

manakala di Indonesia belum sampai lagi. Indonesia masih memberikan kesempatan kepada institusi swasta dalam mengutip dan mengagihkan zakat secara sendiri-sendiri. Walaupun masih terdapat kelemahan kedua-dua negara masih belum menguatkuasakan kewajipan zakat kepada setiap muzakki dan juga hukuman bagi muzakki yang ingkar menunaikan zakat.

KESIMPULAN

Peranan negara dalam mengelola zakat menurut perspektif Islam tercermin dalam dua peranan utama, iaitu sebagai pengurus tunggal dan sebagai pemberi hukuman terhadap yang ingkar membayar zakat.

Pemerintah sebagai pengurus tunggal dalam pengurusan zakat adalah elemen penting, kerana ia berhubungkait dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan salah satu sumber kewangan negara. Oleh itu pemerintah perlu mengambil alih pengurusan zakat, seperti yang berlaku di Malaysia, dimana pengurusan zakat dilakukan oleh pemerintah/negeri (melalui wakil yang dirujuk oleh masing-masing negeri) sehingga kutipan terus meningkat dan agihan zakat akan berkesan, cekap dan sama rata di peringkat kebangsaan, manakala pengurusan zakat di Indonesia masih memberikan kesempatan bagi institusi zakat swasta untuk mengutip dan mengagihkan zakatnya sendiri-sendiri, bukan sebagai unit pengumpul zakat.

Pemerintah sebagai pemberi hukuman yang ingkar membayar zakat juga menjadi elemen yang tidak boleh dikesampingkan kerana dengan potensi zakat yang sangat besar dan dengan kekuasaan yang ada pada pemerintah sebagai ulil amri, pemerintah dapat menguatkuasakan kepada masyarakat untuk membayar zakat untuk kepentingan nasional sebagai sumber kewangan negara serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Indonesia mahupun Malaysia dalam hal ini masih mempromosikan secara moral untuk mewujudkan kesedaran masyarakat sahaja dan masih belum mampu menguatkuasakan kewajipan zakat kepada setiap *muzakki* dan mengenakan hukuman bagi *muzakki* yang ingkar menunaikan zakat. Ini merupakan cabaran pemerintah kedua-dua negara pada masa hadapan.

RUJUKAN

- al-Ashqar, Muhammad Sulaiman et al. 2004. *Abhas Fiqhiyyah fi Qadhaya al-Zakat al-Mu'asirah*. Jil. 1. Jordan: Dar al-Nafais.
- BAZNAS dan FEM IPB. 2011. *Economic Estimation and Determinants of Zakah Potential in Indonesia*. Preliminary Report

- al-Bukhārī, Muḥammad bin Īsmā‘īl Abū Abd Allāh al-Bukhārī al-Ju‘fī. 1987. *Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*. Beirut: Dār Ībn Kathīr
- Kamil, M. I. 2006. *Kesan Persepsi Undang-Undang dan Penguatkuasaan Zakat Terhadap Gelagat Kepatuhan Zakat Pendapatan Gaji*. Bangi, Selangor: Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 86/PUU-X/2012 Tahun 2012
- Laporan Tahunan 2011-2013, Lembaga Zakat Selangor
- Laporan Tahunan 2012-2013, Pusat Pungutan Zakat, Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan
- Muslim, Abi al-Ḥuşayn bin al-Ḥajjāj al-Qushayrī. 1992. *Ṣaḥīḥ Muslim*. Beirut: Dār al-Kutub al-Ilmiyyah
- Permono, Sjechul Hadi. 1995. *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat*. Jakarta: Pustaka Firdaus.
- al-Qaradawi, Yusuf. 2011. *Hukum Zakat*. Terj. Bogor: Pustaka Litera AntarNusa.
- al-Qaradawi, Yusuf. 1995. *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan (Musykilah al-Faqr wa Kayfa ‘Alajaha al-Islam)*. Terj. Jakarta: Gema Insani Press.
- al-Shafi‘i. 1994. *al-Umm*. Jil.2. Beirut: Dār al-Kutub al-Ilmiyyah
- al-Shiddieqie. Tengku Muhammad Hasbi. 1997. *Pedoman Zakat*. Kuala Lumpur: Matang Cipta Sdn.Bhd
- Shahir bin Makhtar & Abidah bt Abdul Wahab. 2010. *Pengurusan zakat di Negeri Selangor: Isu dan cabaran*. Lembaga Zakat Selangor. Prosiding Konvensyen Kebangsaan Perancangan & Pengurusan Harta Dalam Islam 2010 di Bangunan Canselor, UKM.
- Suharto, Ugi. 2004. *Kewangan Publik Islam Reinterpretasi Zakat dan Pajak: Studi Kitab al-Amwal Abu Ubayd*. Yogyakarta: Pusat Studi Zakat STIS Yogyakarta.
- UU Zakat No.38 tentang Pengelolaan Zakat Tahun 1999
- UU Zakat No.23 tentang Pengelolaan Zakat Tahun 2011
- Zallum, Abdul Qadim. 1983. *al-Amwal fi Dawlah al-Khilafah*. Beirut: Darul ‘Ilmi li al-Malayin.