

## SISTEM EKONOMI KEUANGAN PUBLIK BERBASIS ZAKAT

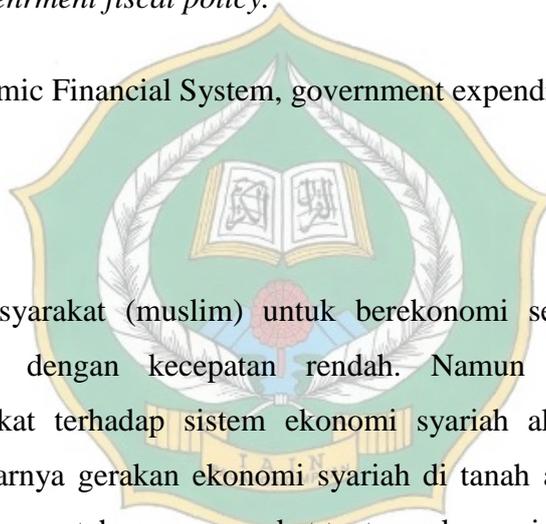
**Zulfan Efendi Hasibuan**

Dosen Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan

### *Abstract*

*This article describes about zakat in indonesia and the effort to carry this topic up to national zakat issue. Considering that zakat has two functions (double function) at once, that is spiritual function and social function (fiscal). Spiritual function is responsible or obligation for a slave (moslem) to his God which oblige zakat. Whereas social function is a function that is useful for the social project establishment. It can be continued by the government expenditure and transfer in govenrment fiscal policy.*

Key Word: Zakat, Islamic Financial System, government expenditure, government transfer.



### **A. Pendahuluan**

Kesadaran masyarakat (muslim) untuk berekonomi secara syariah semakin meningkat meskipun dengan kecepatan rendah. Namun sedikit demi sedikit pengetahuan masyarakat terhadap sistem ekonomi syariah akan terus berkembang dengan semakin gencarnya gerakan ekonomi syariah di tanah air. Diharapkan seiring dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat tentang ekonomi syariah meningkat pula kesadaran dan keinginannya untuk melaksanakannya.

Semangat keuangan publik Islam pada dasarnya sama dengan semangat yang ada dalam pembahasan sistem keuangan syariah (*Islamic monetary system*). Sistem keuangan syariah mengusung aplikasi ekonomi khususnya di sektor keuangan, menggunakan prinsip bebas bunga (*riba*), spekulasi (*maysir*) dan ketidakpastian (*gharar*). Sistem ini memiliki pesan yang sangat jelas agar dalam ekonomi tidak terjadi misalokasi sumber daya akibat kecenderungan sistem yang menjadi karakteristik aplikasi bunga dan spekulasi. Aplikasi bunga dan spekulasi cenderung membuat arus sumber daya ekonomi terkonsentrasi pada segelintir pihak pelaku ekonomi, kemudian berujung pada ketimpangan sektoral ekonomi dan ketidak-adilan interaksi antar sektor serta subsistem ekonomi.

Sementara itu keuangan publik Islam memiliki fungsi menjaga tingkat alokasi sumber daya ekonomi terjaga pada tingkat yang minimum. Distribusi sumber daya atau alokasi faktor produksi pada tingkat minimum ini memiliki beberapa makna dalam ekonomi:

1. Distribusi sumber daya minimum ukuran utamanya adalah terpenuhinya kebutuhan dasar ekonomi masyarakat golongan terbawah ekonomi (mustahik). Tujuan penjagaan kebutuhan mereka adalah agar tidak ada alasan kendala ekonomi yang menyebabkan mereka tidak menjalankan kewajiban utama mereka kepada Allah SWT yaitu beribadah.
2. Alokasi sumber daya ekonomi minimum merepresentasikan tingkat minimum aktifitas ekonomi yang membuat perekonomian tetap running. Aktifitas ekonomi akan tetap terpelihara jika tingkat permintaan tidak sampai pada tingkat *underconsumption* yang membuat berhentinya roda perekonomian.
3. Menjaga alokasi sumber daya tidak lebih kecil dari batas minimum ini tidak bisa bersandar pada dinamika pasar secara alami, ia membutuhkan pengawasan dan kemastian.

Oleh sebab itu, dibutuhkan peran negara dalam memelihara kondisi itu. Karena memang negara memiliki kewajiban secara sosial menjaga kebutuhan dasar warganya yang berada di kasta terendah ekonomi.<sup>1</sup>

Uniknya, dalam menjalankan misi keuangan publik Islam itu, ekonomi Islam memiliki dua jenis instrumen, yaitu jenis instrumen yang wajib (*obligated*) dan jenis instrumen yang bersifat sukarela (*voluntary*). Instrumen wajib dalam keuangan publik Islam diantaranya adalah *zakat*, *jizyah* dan *kharaj*. Sementara instrumen sukarela, seperti *infak*, sedekah dan *wakaf*. Kedua jenis instrumen tadi pada dasarnya mengarah pada kepentingan yang sama yaitu kepentingan masyarakat dhuafa, selain penyediaan fasilitas publik lainnya.

Pengentasan kemiskinan dan keberpihakan kepada kaum lemah merupakan salah satu misi ekonomi Islam. Misi ini tercermin dalam setiap cabang-cabang ilmu dan praktik ekonomi Islam seperti di bidang perbankan, keuangan, bisnis, dan sebagainya. Termasuk didalamnya adalah dalam kebijakan fiscal negara dalam hal ini adalah keuangan publik.

Zakat mempunyai kedudukan utama dalam kebijakan fiscal dan keuangan publik pada masa awal Islam. Disamping sebagai sumber pendapatan negara Islam yang utama pada waktu itu, zakat juga mampu menunjang pengeluaran negara baik dalam bentuk *government expenditure* maupun *government transfer*. Zakat juga mampu mempengaruhi kebijakan ekonomi pemerintah Islam untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama kaum lemah.

Dalam struktur kebijakan fiscal konvensional, zakat belum menjadi salah satu instrumen. Pelaksanaan zakat selama ini lebih merupakan kegiatan masyarakat yang ingin mencucikan hartanya. pengumpulan dan pendistribusiannya dilakukan secara tradisional dan bersifat *end to end distribution*. Hasilnya, zakat dibuat tidak berdaya menghadapi tingkat kemiskinan yang melanda negara-negara muslim termasuk di Indonesia.

Sekitar pertengahan tahun 1990-an, di Indonesia muncul lembaga-lembaga amil zakat yang mempunyai semangat untuk memperbaiki jalur pengumpulan dan distribusi zakat agar berjalan sebagaimana mestinya. Pemerintah pun mengeluarkan perangkat perundang-undangan berupa Undang-undang Republik Indonesia Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat.<sup>2</sup> Lembaga-lembaga zakatpun bermunculan. Manajemen dan jaringan lembaga-lembaga itu diperbaiki dan semakin baik sehingga dapat menjadi suatu gerakan tersendiri dalam pemberdayaan ekonomi umat.

Namun demikian potensi zakat yang sebenarnya belum dapat digali secara maksimal karena zakat masih dianggap sebagai sumbangan sukarela (*voluntary donation*) dan negara tidak dapat memaksa para wajib zakat untuk membayarkannya. Dengan mengembalikan zakat kedalam kebijakan fiscal, potensi zakat yang sebenarnya akan dapat lebih dimaksimalkan.

Kedudukan zakat dalam kebijakan fiscal rasanya perlu dikaji secara lebih mendalam. Salah satunya adalah dengan melakukan penelusuran sejarah masyarakat muslim sejak masa Rasulullah Saw. Sampai sekarang. Penelusuran ini bertujuan untuk melihat lebih dekat kedudukan zakat dalam kebijakan fiscal Negara Islam awal, yaitu era Rasulullah Saw, Khulafa ar-*rasyidin*, dan periode-periode berikutnya.<sup>3</sup>

Tujuan mendasar penulisan kajian ini antara lain adalah untuk mengungkap wacana zakat, infak, sedekah, dan wakaf ini ketingkat Negara, khususnya zakat. Mengingat zakat memiliki dua fungsi (*double function*) secara bersamaan, yaitu fungsi

spiritual dan fungsi social (fiscal). Fungsi spiritual lebih merupakan tanggung jawab atau kewajiban seorang hamba (muslim) terhadap tuhannya yang mensyari`atkan zakat. Sedangkan fungsi social adalah fungsi yang dimainkan zakat untuk membiayai proyek-proyek social yang dapat juga diteruskan dalam kebijakan penerimaan dan pengeluaran negara dalam bentuk kebijakan fiscal.<sup>4</sup>

## **B. Keuangan Publik dalam Sejarah Islam**

Pada masa awal Islam yakni pada masa Rasulullah dan khalifah Abu Bakar hampir sama bahwa keuangan publik lebih didominasi oleh kontribusi *Fay`* dan shadaqah, hal ini terjadi karena belum banyak persoalan yang muncul seiring dengan perluasan wilayah kekuasaan kekhalifahan Islam masa itu.

Sementara itu kewajiban tentang zakat baru diberlakukan pada tahun kedua Hijriah atau 624 M. hal ini menunjukkan bahwa pada periode Makkah, masyarakat muslim masih sedikit dan belum memerlukan system keuangan public. Menjelang penaklukan kota Makkah tahun 630 M, negara Islam sudah mulai terkonsolidasi. Rasulullah Saw. Pernah mengirim para pengumpul zakat kepada suku-suku arab. Meskipun pajak tanah mulai ada pada masa Rasulullah, namun pajak ini merupakan sumber pendapatan yang sangat sedikit dan hanya dipraktikkan sebagai hasil perjanjian yang dibuat dengan salah satu suku Yahudi.

Terdapat beberapa sumber penerimaan negara pada masa awal Islam, diantaranya adalah:

### 1. Zakat,

Merupakan sumber utama penerimaan negara pada masa awal Islam. Zakat yang kumpulkan berbentuk uang tunai (dirham dan dinar), hasil pertanian dan binatang ternak. Pada periode Makkah dan awal hijriah, pendapatan umat Islam masih sangat sedikit. Pada masa ini pembauaran zakat hanya bersifat imbauan. Menurut salah satu riwayat zakat harta mulai diwajibkan pada tahun kesembilan hijrah, dan menurut riwayat lain adalah tahun kelima hijrah. Ada pula yang berpendapat bahwa zakat telah diwajibkan pada periode Makkah.<sup>5</sup>

Peraturan tentang pengeluaran zakat muncul pada tahun kesembilan hijrah ketika dasar Islam telah kokoh, wilayah negara berekspansi dengan cepat dan orang berbondong-bondong masuk Islam. Peraturan yang disusun meliputi system pengumpulan zakat, barang-barang yang dikenai zakat, batas bebas zakat dan tingkat persentase zakat untuk barang yang berbeda-beda.<sup>6</sup>

Zakat dari segi pemerolehannya tidak akan dikumpulkan selain dari harta orang-orang Islam, zakat meskipun berupa harta, namun pembayarannya bisa mewujudkan nilai spiritual, semisal salat, puasa, dan haji. Dimana hukum menunaikannya wajib ain bagi tiap muslim. Sedangkan obyek zakat dan pembelanjaannya, semua telah ditentukan dengan batasan yang jelas, sehingga zakat tersebut tidak akan diserahkan kepada selain delapan ashnaf<sup>7</sup>, yang telah disebutkan Allah dalam surat at Taubah: 60:

“Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, amil, para muallaf, yang dibujuk hatinya untuk memerdekakan budak, orang-orang yang berhutang, untuk jihad dijalan Allah, dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan.”

## 2. Khums

Sumber pendapatan lainnya adalah Khums, sebagaimana diatur dalam surat al-Anfal yang mengatur tentang pembagian rampasan perang dan menyatakan bahwa seperlima dari harta rampasan perang itu adalah untuk Rasul, anak yatim, orang yang membutuhkan dan orang yang sedang dalam Perjalanan.<sup>8</sup>

Dalam bahasa Arab, bagian seperlima itu dinamakan khums. Rasulullah Saw. Biasanya membagi khums menjadi tiga bagian; bagian yang pertama untuk dirinya dan keluarganya; bagian yang kedua untuk kerabatnya; dan bagian ketiga untuk anak yatim piatu, orang yang membutuhkan dan orang yang sedang dalam perjalanan. Empat perlima bagian yang lain dibagikan kepada para prajurit yang ikut dalam perang, penunggang kuda mendapat dua bagian (untuk dirinya sendiri dan kudanya), bagian untuk prajurit pejalan kaki, wanita yang hadir dalam perang untuk membantu beberapa hal tidak mendapat bagian dari rampasan perang.<sup>9</sup>

## 3. Jizyah

Jizyah ini merupakan jenis penerimaan negara yang dibayarkan oleh non-Muslim khususnya ahli kitab untuk jaminan perlindungan jiwa, property, ibadah, dan

bebas dari kewajiban militer. Pada masa Rasulullah Saw. Besar jizyah satu dinar pertahun untuk orang dewasa yang mampu membayarnya. Perempuan, anak-anak, pengemis, pendeta, orang tua, orang gila, dan orang yang menderita penyakit dibebaskan dari kewajiban ini. Pembayaran tersebut tidak harus berupa uang tunai, tetapi dapat juga berupa barang atau jasa. Sistem ini berlangsung hingga masa harun al-Rasyid (170- 193 H)<sup>10</sup>

#### 4. Kharaj

Kharaj merujuk pada pendapatan yang diperoleh dari biaya sewa atas tanah pertanian dan hutang milik umat. Jika tanah yang diolah dan kebun buah-buahan yang dimiliki non-Muslim jatuh ketangan orang Islam akibat kalah dalam pertempuran, aset tersebut menjadi bagian dari kekayaan public umat. Karena itu, siapapun yang ingin mengolah lahan tersebut harus membayar sewa. Pendapatan dari sewa inilah yang termasuk dalam lingkup kharaj.

#### 5. Sumber penerimaan lain

Sumber penerimaan lainnya adalah dari *Ushr* (bea impor) yang dikenakan pada semua pedagang, dibayar hanya sekali dalam setahun. Sumber penerimaan negara lainnya ialah pembayaran tebusan perang, misalnya pada waktu terjadi perang badar, banyak tentara musyrik yang ditawan oleh orang muslim. Rasulullah menetapkan besar uang tebusannya rata-rata 4000 dirham untuk setiap tawanan. Tawanan yang miskin yang tidak dapat membayar jumlah tersebut diminta untuk mengajar membaca sepuluh anak muslim. Disamping sumber-sumber pendapatan tersebut, ada beberapa sumber penerimaan skunder lainnya, yaitu:

1. Pinjaman-pinjaman
2. Rikaz, harta karun yang ditemukan pada periode sebelum Islam
3. Amwal fadhla, yaitu harta yang berasal dari kaum muslim yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barang-barang orang muslim yang meninggalkan negerinya.

4. Wakaf, yaitu harta benda yang didedikasikan kepada umat Islam yang disebabkan karena Allah dan pendapatannya akan didepositokan di baitul maal.
5. Nawaib, pajak yang jumlahnya cukup besar yang dibebankan kepada kaum Muslim yang kaya dalam rangka menutupi pengeluaran negara selama masa darurat.
6. Bentuk lain shadaqah, seperti qurban dan kaffarat. Kaffarat adalah denda atas kesalahan yang dilakukan seorang muslim dan diharuskan membayar sejumlah harta, seperti melakukan beberapa pelanggaran dalam pelaksanaan ibadah haji.<sup>11</sup>

### C. Zakat Sebagai Instrumen Keuangan Publik

Prinsip Islam tentang kebijakan fiscal dan anggaran belanja bertujuan untuk mengembangkan masyarakat yang didasarkan atas distribusi kekayaan berimbang dengan menempatkan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Kebijakan fiscal dianggap sebagai alat untuk mengatur dan mengawasi perilaku manusia yang dapat dipengaruhi melalui insentif atau meniadakan insentif yang disediakan dengan meningkatkan pemasukan pemerintah (melalui perpajakan, pinjaman atau jaminan terhadap pengeluaran pemerintah)<sup>12</sup>.

Zakat adalah system keuangan, ekonomi, social, politik, moral dan agama sekaligus. Zakat adalah system keuangan dan ekonomi karena ia merupakan pajak harta yang ditentukan. Kadang-kadang sebagai pajak kepala seperti zakat fitrah dan kadang-kadang sebagai pajak kekayaan yang dipungut dari modal dan pendapatan seperti halnya zakat mal pada umumnya. Zakat adalah sumber keuangan *baitul mal* dalam Islam yang terus menerus. ia dipergunakan untuk membebaskan tiap orang dari kesusahan dan menanggulangi kebutuhan mereka dalam bidang ekonomi dan lain-lain. Kemudian zakat merupakan suatu cara praktis untuk pengumpulan kekayaan dan menjadikannya agar dapat berputar dan berkembang. Zakat adalah system social, karena ia berfungsi menyelamatkan masyarakat dari kelemahan baik karena bawaan ataupun karena keadaan. Zakat dapat menanggulangi berbagai bencana dan kecelakaan, memberikan santunan kemanusiaan, orang yang berada menolong yang tidak punya,

yang kuat membantu yang lemah, orang miskin dan ibn sabil, memperkecil perbedaan antara si kaya dan si miskin.<sup>13</sup>

Secara filosofis social, zakat dikaitkan dengan prinsip “keadilan social” dan dilihat dari segi kebijaksanaan dan strategi pembangunan yang berhubungan dengan distribusi pendapatan masyarakat, pemerataan kegiatan pembangunan, atau pemberantasan kemiskinan. Dengan zakat, disatu sisi terjadi proses transfer konsumsi dan pemilikan sumber-sumber ekonomi, sementara disisi lain merupakan perluasan kegiatan produktif ditingkat bawah, scenario ini memberikan kesempatan kepada masyarakat lapisan terbawah untuk meningkatkan pendapatan dan selanjutnya bisa menabung dan melakukan pemupukan modal secara kolektif sebagai salah satu kegiatan sumber ekonomi dan kegiatan produktif.<sup>14</sup>

Zakat adalah satu system politik, karena pada asalnya negaralah yang mengelola pemungutan dan pembagiannya terhadap sasarannya dengan memerhatikan atas keadilan, dapat memenuhi kebutuhan, mendahulukan yang penting. Itu semua dilakukan dengan menggunakan sarana yang kuat dan terpercaya, yaitu amil zakat. Sebagaimana juga sebagian sasaran zakat itu suatu yang menjadi urusan negara seperti muallaf dan sabilillah<sup>15</sup>.

Dalam keuangan publik Islam, kebijakan peruntukan keuangan publik tidak bisa keluar dari tujuan utama Islam itu sendiri. Islam menginginkan setiap manusia kembali pada fungsi atau misi kemanusiaannya di dunia, yaitu menghamba pada Tuhan (beribadah). Oleh sebab itu, Tuhan memagari dalam akidah, akhlak dan syariat, agar setiap orang tidak akan terhambat dari kewajiban penghambaan. Ketika seseorang menghadapi kendala ekonomi, maka akan ada zakat yang akan memberikan solusi sehingga ia kembali konsentrasi pada kewajiban hakikinya pada Tuhan. Disamping memang juga telah menjadi sebuah kewajiban bagi seseorang untuk berusaha semaksimal mungkin agar dapat menghidupi diri dan keluarganya. Tetapi kita tidak menutup kemungkinan ada orang yang seorang diri tidak mampu melakukan upaya apapun untuk memenuhi kebutuhan pokoknya karena alasan permanen akibat kelemahan dalam hal usia, kecacatan fisik, dan lain sebagainya.

Kondisi inilah mengapa Islam menempatkan zakat sama pentingnya dengan shalat. Islam menempatkan zakat bukan hanya sebagai sebuah ibadah wajib tetapi juga soko guru atau pilar utama ekonomi (muamalah). Dan lihatlah, jika zakat menjadi

instrumen utama keuangan publik, maka misi keuangan publik yang paling utama adalah mem-back-up kepentingan masyarakat dhuafa. Inilah fungsi utama keuangan publik yang menjadi karakteristik Islam.

Misi keuangan publik tidak bisa digeser untuk pengadaan kelengkapan fasilitas publik sebelum semua kebutuhan dasar masyarakat dhuafa sudah terpenuhi secara menyeluruh. Kedisiplinan keuangan publik Islam untuk mengedepankan kepentingan masyarakat dhuafa menjadi syarat yang digariskan oleh syariat, sehingga orientasi atau fokus wajib ini tidak dapat dinego mengingat ia menjadi sandaran bagi fungsi kemanusiaan, bukan hanya sekedar sandaran fungsi perekonomian<sup>16</sup>

#### **D. ZAKAT DAN RASIONALISASI REDISTRIBUSI OLEH NEGARA**

Dalam Islam, *altruism* merupakan salah satu alasan bagi perilaku kedermawanan. Dalam surah Al-Hasr (59) ayat 9 Allah memuji perilaku kaum Anshar yang lebih menyantuni kaum uhajirin meskipun kesulitan yang mereka hadapi tidak jauh berbeda. Pengelolaan zakat di Indonesia sebenarnya sudah dilaksanakan sejak zaman penjajahan belanda, dimana pemungutan zakat diatur melalui keputusan pemerintah belanda tentang peradilan agama atau kepenghuluan.

Dalam perkembangannya kemudian Undang-undang RI No.38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat, pasal 6 dan 7 menyebutkan bahwa lembaga pengelolaan zakat adalah Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah dari tingkat nasional sampai dengan tingkat kecamatan dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk masyarakat dan likukuhkan oleh masyarakat. Pedoman teknis pengelolaan zakat dapat ditemukan dalam surat keputusan Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Hani No. D/129 tahun 2000. Undang-undang RI No. 38 tahun 1999 ini kemudian diperjelas dengan Keputusan Menteri Agama No. 373 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Zakat.

Selain itu dalam Undang-undang Pajak No. 17 Tahun 2000, Pasal 9 huruf g menyatakan bahwa zakat yang dibayarkan dalam BAZ dan LAZ yang sah (terdaftar di dinas terkait) dapat menjadi pengurang penghasilan kena pajak. Jadi secara legalitas hukum pengelolaan zakat telah memiliki dasar yang cukup kuat di Indonesia. Adanya

undangundang ini telah menyebabkan tumbuhnya lembaga pengelola zakat, namun tetap saja masih banyak yang perlu dibenahi<sup>17</sup> Dalam perilaku filantropi (*giving Behavior*), seorang muslim mempunyai pilihan dalam mencapai kepuasan (*utility Function*). Kalau mereka sudah merasa puas dengan berderma kepada peminta-minta, menyumbang korban bencana alam, memberi santunan bulanan kepada anak yatim, atau bentuk-bentuk *charity* lainnya, maka berarti kurva kepuasan sudah mencapai titik maksimum dengan memberi infak secara pribadi dan langsung (*direct giving*) tersebut.

Namun apabila ia tidak cukup puas dengan pola berderma seperti itu karena melihat tingkat kesejahteraan kelompok masyarakat miskin, maka mungkin saja pola pengumpulan dan penyaluran zakat perlu dilakukan oleh negara. Ada beberapa alasan mengapa negara perlu campur tangan dalam pengelolaan zakat. *Pertama*, zakat bukanlah bentuk *charity* biasa atau bentuk kedermawanan sebagaimana infak, wakaf dan hibah. Zakat hukumnya wajib sementara *charity* atau donasi biasa hukumnya *mandub* (*sunnah*), pemungutan zakat dapat dipaksakan berdasarkan firman Allah dalam surat Al-Taubah (9) ayat 103. Padahal satu-satunya lembaga yang mempunyai otoritas perangkat pemerintahan, seperti halnya pengumpulan pajak. Apabila hal ini disepakati, maka zakat akan menjadi salah satu sumber penerimaan negara. *Kedua*, potensi zakat yang dapat dikumpulkan dari masyarakat sangat besar.

Menurut sebuah sumber, potensi zakat di Indonesia mencapai hampir 200 triliun per tahun. Dalam sebuah survei, Baznas mencatat bahwa potensi zakat masyarakat Indonesia mencapai Rp 217 triliun per tahun, namun realisasi pengumpulannya terdapat kesenjangan yang sangat besar.<sup>18</sup> Pada kenyataannya, dana zakat yang berhasil dihimpun dari masyarakat jauh dari potensi yang sebenarnya. Sebagai perbandingan, dana zakat yang berhasil dikumpulkan oleh lembaga-lembaga pengumpulan zakat hanya beberapa miliar saja. Itupun bercampur dengan infak, hibah, dan wakaf. Potensi yang sangat besar itu akan dapat dicapai dan disalurkan kalau pelaksanaannya dilakukan oleh negara melalui departemen teknis pelaksana. *Ketiga*, zakat mempunyai potensi untuk turut membantu pencapaian sasaran pembangunan nasional.

Dan dana zakat yang sangat besar sebenarnya cukup berpotensi untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat jika disalurkan secara terprogram dalam rencana pembangunan nasional. Dalam periode tertentu, suatu negara membuat rencana pembangunan diberbagai bidang sekaligus perencanaan anggarannya. Potensi zakat yang

cukup besar dan sasaran distribusi zakat yang jelas seharusnya dapat sejalan dengan rencana pembangunan nasional tersebut. *Keempat*, agar dana zakat dapat disalurkan secara tepat, efisiensi dan efektif sehingga mencapai tujuan zakat itu sendiri seperti meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pengumpulan dan pendistribusian zakat yang terpisah-pisah, baik disalurkan sendiri maupun melalui lembaga *charity* membuat misi zakat agak tersendat. Harus diakui bahwa berbagai lembaga *charity* telah berbuat banyak dalam pengumpulan zakat dan telah banyak hasil yang dapat dipetik. Namun, hasil itu dapat ditingkatkan kalau pengumpulan dan pengelolaannya itu dapat dilakukan oleh negara. *Kelima*, memberikan kontrol kepada pengelola negara. Salah satu penyakit yang masih menggerogoti keuangan Indonesia adalah korupsi atau penyalahgunaan uang negara. Padahal, sebagian besar pengelola negara ini mengaku beragama Islam. Penyalahgunaan ini antara lain disebabkan oleh lemahnya iman menghadapi godaan untuk korupsi. Masuknya dana zakat kedalam perbendaharaan negara diharapkan akan menyadarkan mereka bahwa diantara uang yang dikorupsi itu terdapat dana zakat yang tidak sepatasnya dikorupsi juga. Petugas zakat juga tidak mudah disuap dan wajib zakat juga tidak akan main-main dalam menghitung zakatnya serta tidak akan melakukan tawar-menawar dengan petugas zakat sebagaimana sering ditemui dalam kasus pemungutan pajak.<sup>19</sup>

#### E. Zakat, Kemandirian Dan Pembangunan Ekonomi

Melihat potensi zakat sedemikian besar, maka selayaknya ia dapat digunakan sebagai instrument dalam pembangunan perekonomian terutama di daerah-daerah yang telah memiliki sistem untuk menerapkan zakat secara luas. Karena sejatinya pembangunan nasional tidak bisa hanya mengandalkan pemerintah pusat, tetapi juga membutuhkan peran serta daerah dalam mengoptimalkan potensi ekonomi yang dimiliki. Setidaknya ada tiga langkah, kita bisa menyebutkan *strategy*, yang dapat bersama-sama kita lakukan untuk membangun sistem yang mampu mendukung pembangunan kemandirian ekonomi dengan zakat sebagai salah satu tiang utama **Strategi pertama adalah *free financing access***. Satu upaya untuk mengurangi kemiskinan adalah dengan menekan jumlah pengangguran. Kemiskinan dan pengangguran bagaikan dua sisi mata uang. Kemiskinan terutama terjadi karena masyarakat tidak memiliki pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan ekonominya. Dengan

kata lain dengan menyediakan akses pekerjaan maka pembangunan ekonomi dapat berjalan sehingga kemiskinan dapat dikurangi. Dalam sistem ekonomi Islam, bagi mereka yang mau berusaha maka akan disediakan akses dana secara luas, dan tanpa jaminan bagi mereka yang tidak mampu. Artinya yang diciptakan adalah entrepreneur, bukan lapangan kerja itu sendiri. Dalam sebuah hadits Rasulullah pernah mengatakan "hendaklah kamu berbisnis karena 90% pintu rezeki ada dalam bisnis" (HR.Ahmad).

Masyarakat dapat bekerja jika diberikan kesempatan dan akses dana yang cukup luas bagi mereka yang mau dan mampu untuk menciptakan usaha. Kita sama-sama tahu bahwa pada sistem kapitalisme, bunga menjadi harga bagi mereka yang membutuhkan dana, dan ketersediaan jaminan. Tentu saja fakta berbicara ini menjadi penghambat bagi mereka yang tidak mampu menyediakan usaha. Dan mereka harus membayar bunga yang pasti untuk suatu yang belum tentu akan menguntungkan. Sumber dana untuk pembiayaan usaha ini dapat diperoleh dari pemerintahan, sector perbankan, BMT maupun dana zakat/wakaf produktif.

Pada dasarnya pemerintahan baik melalui departemen terkait maupun lewat lembaga social masyarakat, badan usaha Negara maupun swasta, dan institusi-institusi lembaga keuangan memiliki anggaran tetap untuk pembiayaan baik sosial maupun komersial yang dalam hal ini sangatlah besar. Sebagai ilustrasi, kredit usaha pedesaan (Kupedes) BRI pada tahun 2002 saja mampu mencapai Rp. 12 trilyun. Hanya saja permasalahannya penyaluran dana-dana tersebut masih belum terintegrasi dalam satu sistem. Artinya mekanisme yang dilakukan dalam penyediaan dana bagi *enterpreneuship* masih dilakukan secara terpisah oleh masing-masing institusi yang potensial tersebut. Karena itu diperlukan upaya untuk menciptakan mekanisme yang terkoordinasi dan sistemik.

Tentunya pasti muncul pertanyaan bagaimana jika muncul *moral hazard* atau mengalami kerugian. Upaya meminimalisasi moral hazard terkait dengan sistem yang dibuat. Termasuk mekanisme pengawasan sekaligus pembinaan nilai-nilai Islami pada masyarakat. Berbagai lembaga/badan amal zakat telah membuktikan hal ini di mana moral hazard sangat jarang terjadi karena memang pada kenyataannya mereka yang meminjam adalah orang-orang yang memang membutuhkan dana untuk usaha. Lagipula mereka melakukan pinjaman dana dalam nilai nominal yang relative kecil sehingga

motivasi mereka tak lain hanya untuk berusaha. Lewat penanaman nilai Islami mereka juga memahami sistem ekonomi yang jujur dan amanah sekaligus produktif. Sedangkan dalam kasus kerugian maka pemerintah dengan dukungan sector *Volunteer* yaitu zakat dapat memberikan jaminan bagi usaha-usaha yang mengalami kerugian. Ini dibahas dalam strategi ketiga.

**Strategi kedua adalah menerapkan prinsip *profit Loss Sharing (PLS)*** secara baku dalam semua kegiatan perekonomian. Seluruh pembiayaan yang diberikan dalam strategi pertama diatas mutlak dilakukan dengan prinsip PLS. Setiap mereka yang melakukan usaha, baik yang memiliki dana maupun para entrepreneur, mempunyai tanggung jawab yang adil proporsional dalam resiko maupun mencari keuntungan sehingga sistem bagi hasil adalah mekanisme yang terbaik. Tidak seperti sistem bunga yang cenderung hanya menguntungkan mereka para pemilik dana tanpa resiko. Sistem dengan prinsip PLS juga mengedepankan hubungan antara sector moneter dan sector riil. Berbeda dengan sistem bunga yang dapat menggandakan uang secara semu, sistem PLS menjamin sinerginya pergerakan uang dengan pembangunan ekonomi secara nyata. Ini menjamin bahwa penerapan prinsip PLS secara menyeluruh dalam perekonomian akan memberikan kontribusi derivative berupa penyerapan tenaga kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat.

Strategi ketiga adalah mengoptimalkan zakat dan sebagai *Investment Safety Net*. Dalam rangka pengentasan kemiskinan, diperlukan kerjasama antara Badan atau Lembaga Amil Zakat dengan Lembaga Keuangan Syariah. Lembaga Keuangan Syariah yang berorientasi pada sektor riil akan berhasil dan berjalan dengan baik, manakala mendapatkandukungan dari BAZ maupun LAZ sebagai penjamin dana kemitraan. Orang-orang miskin yang memiliki keinginan maupun kemampuan untuk melakukan kegiatan usaha kecil bisa mendapatkan dana dari Lembaga Keuangan Syariah, seperti BPRS atau BMT dan penjaminnya adalah BAZ atau LAZ yang telah mengalokasikan sebagian besar dananya untuk zakat produktif.

Kenapa demikian? Adalah wajar jika dalam melakukan kegiatan usaha, para pelaku usaha mengalami kerugian tentu menjadi pertimbangan setiap pelaku usaha. Lembaga keuangan tentu akan memberikan pertimbangan mengeluarkan pinjaman terhadap resiko seperti ini. Solusi yang mungkin diterapkan adalah menyediakan

jaminan ganti rugi bagi mereka yang melakukan investasi tapi mengalami kerugian. Zakat bersama dengan wakaf dapat juga dialokasikan bagi pembiayaan produktif sehingga bagi mereka yang tidak mampu menyediakan jaminan tetap dapat memperoleh dana untuk investasi usaha.<sup>20</sup>

Dari estimasi dan realisasi di awal tulisan, kita bisa melihat bahwa potensi sumber dana ini mencapai puluhan trilyun setiap tahun. Kita bisa mengalokasikan sebagian dana zakat yang terkumpul untuk cadangan jaminan kerugian investasi. Secara fiqih mereka yang mengalami kerugian dapat kita golongkan termasuk gharimin. Orang yang berutang karena itu mereka juga punya hak terutama memperoleh zakat.

## F. Penutup

Dalam menjalankan misi keuangan publik Islam, ekonomi Islam memiliki dua jenis instrumen, yaitu jenis instrumen yang wajib (*obligated*) dan jenis instrumen yang bersifat sukarela (*voluntary*). Instrumen wajib dalam keuangan publik Islam diantaranya adalah zakat, jizyah dan kharaj. Sementara instrumen sukarela, seperti infak, sedekah dan wakaf. Kedua jenis instrumen tadi pada dasarnya mengarah pada kepentingan yang sama yaitu kepentingan masyarakat dhuafa, selain penyediaan fasilitas publik lainnya. Pada dasarnya zakat, infak, sedekah dan wakaf kalau dikelola dan di-*manage* dengan baik bisa menghasilkan kekuatan yang luar biasa, bukan hanya bisa membantu negara dalam mengentaskan kemiskinan tapi juga bisa memacu pertumbuhan ekonomi bagi negara.

Melihat potensi zakat sedemikian besar, maka selayaknya ia dapat digunakan sebagai instrument dalam pembangunan perekonomian terutama di daerah-daerah yang telah memiliki sistem untuk menerapkan zakat secara luas. Karena sejatinya pembangunan nasional tidak bisa hanya mengandalkan pemerintah pusat, tetapi juga membutuhkan peran serta daerah dalam mengoptimalkan potensi ekonomi yang dimiliki.

Dari kajian ini, diharapkan bisa mengusung wacana zakat, infak, sedekah, dan wakaf ini ketingkat Negara, khususnya zakat. Mengingat zakat memiliki dua fungsi (*double function*) secara bersamaan, yaitu fungsi spiritual dan fungsi social (*fiscal*). Fungsi spiritual lebih merupakan tanggung jawab atau kewajiban seorang hamba

(muslim) terhadap tuhan yang mensyariatkan zakat. Sedangkan fungsi social adalah fungsi yang dimainkan zakat untuk membiayai proyek-proyek social yang dapat juga diteruskan dalam kebijakan penerimaan dan pengeluaran negara dalam bentuk kebijakan fiscal.



---

## Endnotes

- <sup>1</sup> *Keuangan Publik Islam*, <http://www.Pkesinteraktif.com>, di akses 02 September 2013
- <sup>22</sup> Muhammad Soekarni, *Investasi Syariah, implementasi, Konsep, dan Pernyataan Empirik*, Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2008), h. 284
- <sup>3</sup> Nuruddin Mhd. Ali, *Zakat Sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006) h. 9
- <sup>4</sup> Nuruddin Mhd. Ali., *Ibid*, h. 9.
- <sup>5</sup> Adiwarmman A. Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: III T Indonesia, 2001) h. 46.
- <sup>6</sup> Nuruddin Mhd. Ali, 135
- <sup>7</sup> Taqyuddin An-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif, Perspektif Islam*, Terj. An-Nidham al-Iqtishadi Fil Islam, (Surabaya: Risalah Gusti, 2000), h. 256
- <sup>8</sup> QS. Al Hijr (8): 41
- <sup>9</sup> Adiwarmman A. Karim, h. 29
- <sup>10</sup> Nuruddin Mhd. Ali, *Op Cit.*, h. 138
- <sup>11</sup> Umi Karomah Yaumidin, *Sistem Fiskal tanpa Bunga dalam Teori Ekonomi Dalam Islam*, Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005), 87-88
- <sup>12</sup> Abdul Mannan, *Teori dan Praktek Ekonomi Islam*, terj. M. Nastangin (Yogyakarta: PT Dana Bakti Wakaf, 1995) h.230
- <sup>13</sup> Qardhawi, *Hukum Zakat, Studi komparatif mengenai status dan Filsafat Zakat Berdsasarkan Qur`an dan Hadits*, Bagian Kedua (Bogor: Lentera Antar Nusa), h. 1118.
- <sup>14</sup> Arif Hartono, Agenda Lanjutan Pasca Institusional Zakat, dalam UNISI, No. 41/XXII/IV/20, h.331.
- <sup>15</sup> Yusuf Qardawi, *Op cit*, h. 1119.
- <sup>16</sup> *Zakat dalam Keuangan Publik Islam*, <http://www.sabili.co.id/>, diakses 02 September 2012
- <sup>17</sup> Muhamad Soekarni, Umi Karomah, dan Zaridah dalam *Kebijakan Ekonomi Dalam Islam*, (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2005), h. 180.
- <sup>18</sup> IPB dan BAZNAS, *Potensi Zakat Indonesia Tahun 2010*, Hasil Penelitian IPB dan BAZNAS tahun 2010, Tidak Diterbitkan, h. 37.
- <sup>19</sup> Nuruddin Mhd. Ali, *Op Cit.*, h.XXV
- <sup>20</sup> Didin Hafiduddin, *Pembangunan Ekonomi Umat Berbasis Zakat*, <http://fai.uhamka.Ac.id> diakses 02 september 2013