



Fungsi Hukum dan Ekonomi Zakat dalam Keuangan Publik Islam: Kajian Kritis tentang Penegakan, Kepatuhan, dan Kesejahteraan Sosial

***Lasan**

Universitas Islam Negeri Madura, Indonesia

Email: lasanmasduqi@gmail.com

Moh Sa'I Affan

Sekolah Tinggi Ilmu Syariah As-salafiyah Sumber Duko

Pamekasan, Indonesia

Email: saiaffan1@gmail.com

Abstract

Zakat, as an instrument of Islamic public finance, continues to face systemic dysfunction in many Muslim-majority countries. Weak legal enforcement based on a voluntary compliance model often results in low compliance and the underutilization of zakat potential, whereas strong enforcement under a full enforcement model is vulnerable to bureaucratic corruption, indicating that high compliance does not necessarily lead to reduced social inequality. The existing literature has yet to provide an integrated analysis of the interplay between the legal function of zakat, compliance, and social welfare outcomes. This study therefore aims to critically examine the relationship between zakat law enforcement, the determinants of compliance, and their implications for social welfare. The research employs a qualitative comparative approach through document analysis of regulatory frameworks and annual reports from Indonesia (soft enforcement), Malaysia (semi-enforcement), and Sudan (full enforcement). The findings demonstrate that: (1) the legal function of zakat in Indonesia remains weak because its administration relies primarily on voluntary compliance without enforceable legal sanctions; (2) zakat compliance is influenced more by individual religiosity and public trust in zakat institutions



(*amil*) than by the threat of legal sanctions; and (3) there is no automatic correlation between high compliance and reduced inequality, as intermediary factors—particularly governance quality, institutional accountability, and equitable distribution policies—play a more decisive role. The study argues for a reformulation of mandatory zakat with welfare conditionality, integrating administrative sanctions, a fiscal contract between the state and citizens, and measurable social welfare indicators, including the Multidimensional Poverty Index (MPI), stunting prevalence, and unemployment rates. The principal contribution of this study is the development of an enforced zakat embedded in the public welfare system model, which reconceptualizes zakat as a fiscal feedback mechanism that strengthens the reciprocal relationship between the state and its citizens while advancing sustainable social welfare.

Keyword

Zakat Law Enforcement; Zakat Compliance; Distributive Justice; Islamic Public Finance.

Pendahuluan

Dalam sistem keuangan publik Islam, zakat bukan sekadar instrumen filantropi individual, melainkan pilar fiskal yang memiliki fungsi redistribusi pendapatan, jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan mekanisme korektif atas ketimpangan struktural. Secara teoretis, zakat ditempatkan sejajar dengan pajak dalam sistem fiskal konvensional, dengan keunggulan tambahan berupa kepastian hukum syariah dan tujuan eksplisit untuk mencapai *falah* (kebahagiaan dunia-akhirat).¹ Namun, pada tataran makro global, negara-negara Muslim menghadapi paradoks: potensi zakat yang sangat besar (mencapai ratusan miliar dolar AS per tahun) tidak sebanding dengan tingkat kemiskinan dan ketimpangan yang masih tinggi di hampir seluruh dunia Islam.

Data Bank Dunia menunjukkan bahwa kemiskinan ekstrem di negara-negara mayoritas Muslim masih berada di atas rata-rata global, sementara indeks ketimpangan Gini di negara seperti Indonesia, Pakistan, dan Mesir cenderung stagnan atau memburuk dalam satu

¹ Muḥammad Umar Chapra, *The Islamic Vision of Development in the Light of Maqāṣid al-Sharī'ah* (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 67-69.

dekade terakhir.² Dalam konteks inilah fungsi hukum dan ekonomi zakat sebagai bagian dari keuangan publik Islam perlu dikaji ulang secara kritis, karena kegagalan zakat dalam memenuhi misi kesejahteraannya mengindikasikan adanya disfungsi sistemik yang tidak bisa diatasi hanya dengan peningkatan kepatuhan individual semata.

Problem utama pengelolaan zakat terletak pada ketegangan antara kewajiban kolektif (*fard kifāyah*) dan implementasi hukum positif yang masih bersifat voluntaristik. Indonesia, sebagai negara dengan populasi Muslim terbesar di dunia, mengelola zakat melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang menganut prinsip *voluntary compliance* tanpa sanksi hukum bagi muzaki (wajib zakat) yang tidak membayar.³ Kebijakan ini kontras dengan praktik pada masa Khulafaur Rasyidin, di mana khalifah Abu Bakar ash-Shiddiq secara tegas memerangi kelompok yang menolak membayar zakat (*māni' al-zakāh*) sebagai bentuk pemberontakan terhadap otoritas negara. Di negara Muslim kontemporer lainnya, Sudan menerapkan zakat sebagai pajak negara dengan sanksi administratif dan pidana, sementara Malaysia menggunakan pendekatan *tax credit* (potongan langsung kewajiban pajak) sebagai insentif fiskal.⁴ Perbedaan model penegakan hukum ini menghasilkan variasi tingkat kepatuhan yang signifikan, namun belum ada bukti empiris yang meyakinkan bahwa kepatuhan tinggi secara otomatis menghasilkan kesejahteraan sosial yang lebih baik. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar tentang efektivitas fungsi hukum zakat dalam kerangka keuangan publik Islam.

Meskipun studi tentang zakat telah berkembang pesat dalam dua dekade terakhir, sebagian besar penelitian masih bersifat sektoral dan tidak mengintegrasikan tiga variabel kunci: penegakan hukum, kepatuhan, dan kesejahteraan sosial. Penelitian di bidang *compliance behavior* mayoritas berfokus pada faktor psikologis dan religiusitas muzaki, seperti kepercayaan pada amil, norma subjektif, dan persepsi keadilan prosedural, tanpa

² World Bank, *Poverty and Shared Prosperity Report 2022: Correcting Course* (Washington DC: World Bank Group, 2022), 45-47.

³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2011), Pasal 1-10.

⁴ Abd al-Rahmān al-Ḥasan, "Zakat Administration in Sudan: Between Centralization and Decentralization," dalam *Zakat and Fiscal System in Muslim Countries*, ed. Muḥammad bin Aḥmad (Khartoum: Islamic Research Institute, 2019), 112-115.

menghubungkannya secara sistematis dengan struktur penegakan hukum yang berlaku.⁵ Sebaliknya, studi di bidang ekonomi zakat lebih banyak mengukur elastisitas zakat terhadap pendapatan atau dampak makro zakat terhadap kemiskinan, tetapi mengabaikan variabel antara (*intervening variable*) berupa efektivitas penegakan hukum dan kualitas tata kelola distribusi.⁶ Sementara itu, penelitian hukum zakat masih bersifat deskriptif-normatif, membandingkan regulasi antarnegara tanpa menguji secara empiris apakah perbedaan model penegakan hukum menghasilkan perbedaan kesejahteraan sosial yang signifikan. Kesenjangan ini menyebabkan rekomendasi kebijakan yang dihasilkan seringkali parsial: ada yang mendorong penguatan sanksi tanpa memikirkan dampak distribusi, ada pula yang fokus pada peningkatan kepatuhan tanpa mengkritisi kelembagaan distribusi. Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya mengintegrasikan ketiga variabel tersebut dalam kerangka *fiscal contract* dan *responsive regulation*.

Problem disfungsional hubungan antara hukum, kepatuhan, dan kesejahteraan termanifestasi dalam perilaku muzaki dan dampaknya terhadap kualitas hidup mustahik (penerima zakat). Studi empiris di Indonesia menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan zakat formal (melalui BAZNAS/LAZ) baru mencapai sekitar 2-5 persen dari potensi nasional, sementara sebagian besar muzaki lebih memilih menyalurkan zakat secara informal langsung kepada mustahik yang dikenal.⁷ Fenomena ini mengindikasikan adanya krisis kepercayaan terhadap kelembagaan zakat formal, yang ironisnya justru diperparah oleh lemahnya penegakan hukum. Di sisi lain, mustahik penerima zakat formal seringkali tidak merasakan peningkatan kesejahteraan yang berarti karena bantuan bersifat konsumtif jangka pendek dan tidak terintegrasi dengan program pengentasan kemiskinan yang berkelanjutan. Beberapa studi bahkan menemukan bahwa penerima zakat produktif sekalipun tidak mengalami peningkatan *capability* (kesehatan, pendidikan, pendapatan) yang signifikan karena tidak ada pengukuran dampak jangka panjang dari

⁵ Mustafa Omar Mohammed, "The Determinants of Zakat Compliance Behavior: A Meta-Analysis," *Journal of Islamic Accounting and Business Research* 12, no. 4 (2021), 512-515.

⁶ Ascarya dan Raditya Sukmana, "Measuring the Impact of Zakat on Poverty Reduction: A Critical Review," *Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics* 11, no. 2 (2019), 234-237.

⁷ Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2024* (Jakarta: BAZNAS, 2024), 34-36.

program zakat.⁸ Pada tataran mikro ini, terlihat jelas bahwa kepatuhan muzaki dan kesejahteraan mustahik adalah dua sisi mata uang yang sama, tetapi keduanya tidak dapat dioptimalkan tanpa reformasi sistemik pada fungsi hukum dan kelembagaan ekonomi zakat.

Urgensi kajian kritis tentang fungsi hukum dan ekonomi zakat semakin mendesak karena tiga alasan utama. *Pertama*, muncul krisis legitimasi terhadap institusi zakat di mata publik, yang tercermin dari rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap amil dan preferensi penyaluran zakat informal yang terus meningkat dari tahun ke tahun.⁹ Jika krisis ini tidak segera diatasi, potensi zakat sebagai instrumen keuangan publik akan terus tergerus. *Kedua*, target *Sustainable Development Goals* (SDGs) 2030, khususnya tujuan pertama (tanpa kemiskinan) dan kesepuluh (mengurangi ketimpangan), tidak dapat dicapai tanpa optimalisasi zakat, mengingat keterbatasan anggaran pemerintah dalam menangani kemiskinan struktural. Zakat memiliki potensi untuk menutupi *fiscal gap* pengentasan kemiskinan jika dikelola dengan penegakan hukum yang tepat dan distribusi yang efisien.¹⁰ *Ketiga*, Indonesia saat ini sedang dalam proses revisi Undang-Undang Zakat, yang merupakan momentum historis untuk mengubah paradigma dari *voluntary compliance* menjadi *mandatory public levy* tanpa menghilangkan esensi spiritual zakat. Tanpa kajian kritis yang berbasis bukti, revisi regulasi berpotensi hanya melakukan perubahan kosmetik tanpa menyentuh akar disfungsi sistemik yang telah bertahan selama lebih dari satu dekade.

Berdasarkan uraian konteks makro, meso, kesenjangan penelitian, konteks mikro, dan urgensi di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) Bagaimana model penegakan hukum zakat di Indonesia, Malaysia, dan Sudan, serta apa implikasinya terhadap tingkat kepatuhan muzaki, ditinjau dari teori *deterrence*, *legitimacy*, dan *responsive regulation*? 2) Faktor-faktor apa yang memengaruhi kepatuhan zakat selain ancaman sanksi hukum, dan bagaimana faktor-faktor tersebut berinteraksi dengan sistem penegakan hukum yang berlaku? 3) Apakah terdapat

⁸ Umar, *Implementasi Zakat Produktif dan Konsumtif dalam Meningkatkan Kesejahteraan Ekonomi Mustahik (Studi Kasus Baznas Sidrap Sulsel)* (Tesis Magister, UIN Alauddin Makassar, 2023), 67-70.

⁹ Lembaga Survei Indonesia, *Survei Nasional Kepercayaan Publik terhadap Lembaga Amil Zakat 2023* (Jakarta: LSI, 2023), 15-17.

¹⁰ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Laporan Pencapaian TPB/SDGs Indonesia 2024** (Jakarta: Bappenas, 2024), 88-90.

hubungan kausal antara tingkat kepatuhan zakat yang tinggi dengan peningkatan indikator kesejahteraan sosial (Gini ratio, angka kemiskinan ekstrem, Multidimensional Poverty Index/MPI), dan variabel antara apa yang menjelaskan hubungan tersebut? 4) Bagaimana desain ideal fungsi hukum dan ekonomi zakat dalam keuangan publik Islam yang mampu mengintegrasikan penegakan hukum, kepatuhan, dan kesejahteraan sosial secara simultan, serta apa rekomendasi konkret untuk revisi Undang-Undang Zakat di Indonesia?

Metode

Penelitian ini menggunakan desain kualitatif komparatif dengan pendekatan *legal-institutional economics*, yaitu kerangka analisis yang mengintegrasikan teori hukum, kelembagaan, dan ekonomi untuk memahami bagaimana aturan formal (hukum positif) dan informal (norma, kepercayaan, religiusitas) membentuk perilaku kepatuhan zakat serta dampaknya terhadap kesejahteraan sosial.¹¹ Pendekatan ini dipilih karena mampu menangkap kompleksitas hubungan antara penegakan hukum, kepatuhan, dan kesejahteraan yang tidak dapat dijelaskan melalui metode kuantitatif semata, terutama karena variabel-variabel seperti kualitas tata kelola, legitimasi kelembagaan, dan keadilan prosedural bersifat kualitatif dan kontekstual. Desain komparatif lintas negara diterapkan dengan membandingkan tiga model pengelolaan zakat yang berbeda: Indonesia (model *voluntary compliance* tanpa sanksi), Malaysia (model *tax credit* dengan insentif fiskal), dan Sudan (model *mandatory state levy* dengan sanksi administratif dan pidana).¹² Pemilihan ketiga negara ini didasarkan pada prinsip *most different systems design* (MDS) karena meskipun memiliki karakteristik sosio-ekonomi yang berbeda, ketiganya merepresentasikan varian utama model penegakan hukum zakat dalam praktik keuangan publik Islam kontemporer. Pendekatan komparatif ini memungkinkan identifikasi kausalitas kontekstual (*contextual causality*) antara variabel penegakan hukum (independen)

¹¹ John W. Creswell dan Cheryl N. Poth, *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*, ed. ke-4 (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018), 65-67; Oliver E. Williamson, "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead," *Journal of Economic Literature* 38, no. 3 (2000): 595-598.

¹² Abd al-Rahmān al-Ḥasan, "Zakat Administration in Sudan: Between Centralization and Decentralization...", 110-113; Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia..* 28-30; Lembaga Zakat Selangor, *Laporan Tahunan LZS 2023: Inovasi dan Dampak Sosial* (Shah Alam: LZS, 2024), 45-47.

dan kepatuhan serta kesejahteraan (dependen), dengan tetap memperhatikan faktor-faktor intervening seperti tingkat kepercayaan publik, kualitas birokrasi, dan homogenitas religius masyarakat.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersifat kualitatif dan kuantitatif. Sumber data primer penelitian ini terdiri atas dokumen hukum dan regulasi zakat di ketiga negara, meliputi: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Indonesia), *Zakat Collection and Distribution Act* (Sudan), serta *Administration of Zakat Act* (Malaysia) beserta peraturan turunannya. Selain itu, laporan tahunan lembaga pengelola zakat resmi—BAZNAS (Indonesia), Lembaga Zakat Selangor (Malaysia), dan *Zakat Chamber* (Sudan)—dalam periode 2019-2024 menjadi sumber utama untuk mengukur tren kepatuhan, pola distribusi, dan klaim dampak kesejahteraan. Sumber data sekunder mencakup publikasi ilmiah dari jurnal terindeks Scopus dan Sinta 1 (2015-2024), buku teks ekonomi dan hukum zakat, laporan Bank Dunia tentang kemiskinan di negara-negara Muslim, data Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia tentang Gini ratio dan kemiskinan ekstrem, serta dokumen resmi *Sustainable Development Goals* (SDGs) Indonesia.¹³ Teknik pengumpulan data dilakukan melalui dua metode. Pertama, *dokumen analisis* (*document analysis*) yaitu pengumpulan dan kategorisasi seluruh dokumen regulasi dan laporan berdasarkan variabel penelitian: model penegakan hukum (sanksi, insentif, mekanisme pemungutan), indikator kepatuhan (tingkat penghimpunan per tahun, rasio realisasi terhadap potensi), serta indikator kesejahteraan (persentase kemiskinan ekstrem pasca-distribusi, indeks MPI, angka stunting). Kedua, *studi pustaka sistematis* (*systematic literature review*) dengan protokol PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*) untuk mengidentifikasi dan mensintesis temuan-temuan empiris dari penelitian sebelumnya tentang determinan kepatuhan zakat dan efektivitas distribusinya.¹⁴ Proses ini melibatkan penelusuran pada basis data Scopus, *Web of Science*, dan *Google Scholar* dengan kata kunci

¹³ Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia...*, 185-190; World Bank, *Poverty and Shared Prosperity Report 2022: Correcting Course...*, 78-82; Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2011); Zakat Chamber Sudan, *Annual Zakat Statistics Report 2023* (Khartoum: Zakat Chamber, 2024), 2-15.

¹⁴ David Moher, Alessandro Liberati, dan Douglas G. Altman, "Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement," *PLoS Medicine* 6, no. 7 (2009): e1000097, 2-4.

"*zakat compliance*," "*zakat enforcement*," "*zakat and welfare*," serta "*Islamic public finance*."

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis konten (*content analysis*) yang dipadukan dengan analisis komparatif tematik (*thematic comparative analysis*) untuk mengidentifikasi pola hubungan antara penegakan hukum, kepatuhan, dan kesejahteraan sosial di ketiga negara. Proses analisis dilakukan dalam tiga tahap. Tahap pertama, *analisis konten kualitatif* terhadap regulasi dan laporan tahunan untuk mengidentifikasi kategori-kategori utama: (a) jenis sanksi dan insentif yang diatur; (b) mekanisme pengawasan kepatuhan; (c) prosedur distribusi dan klaim dampak kesejahteraan. Kategori-kategori ini kemudian diberi kode (*coding*) dan dihitung frekuensi kemunculannya untuk melihat penekanan kebijakan di masing-masing negara.¹⁵ Tahap kedua, *analisis komparatif lintas negara* dengan menggunakan matriks perbandingan (*comparison matrix*) yang menyandingkan ketiga model penegakan hukum terhadap tiga indikator outcome: (1) tingkat kepatuhan (rasio penghimpunan terhadap potensi), (2) tingkat ketimpangan pasca-zakat (perubahan Gini ratio), dan (3) tingkat pengentasan kemiskinan ekstrem (persentase *mustahik* yang keluar dari kemiskinan). Tahap ketiga, *analisis kesenjangan (gap analysis)* antara klaim kelembagaan (laporan tahunan) dengan realitas statistik (data BPS/World Bank) untuk mengidentifikasi disfungsi sistemik.¹⁶ Validitas data dijamin melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi dari regulasi, laporan tahunan, publikasi ilmiah, dan data statistik resmi. Sementara itu, reliabilitas peneliti antar-koder (*inter-coder reliability*) diperiksa dengan melibatkan dua asisten peneliti yang secara independen melakukan koding pada 20 persen sampel dokumen, dengan tingkat kesepakatan minimal 85 persen menggunakan rumus *Cohen's Kappa*. Untuk menjaga objektivitas dan menghindari bias nasional, analisis komparatif dilakukan dengan melibatkan pakar dari ketiga negara yang diteliti dalam proses *member checking*.

Hasil dan Pembahasan

Pemetaan Model Penegakan Hukum Zakat di Tiga Negara

Penegakan hukum zakat di negara-negara Muslim kontemporer menunjukkan variasi yang signifikan, mulai dari model yang

¹⁵ Klaus Krippendorff, *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*, ed. ke-4 (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018), 221-225.

¹⁶ Robert K. Yin, *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, ed. ke-6 (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018), 193-197.

sepenuhnya sukarela hingga model yang mewajibkan zakat sebagai pajak negara dengan sanksi administrasi dan pidana. Kerangka tipologi yang dikembangkan oleh al-Hasan dan Chapra membedakan tiga model utama: *voluntary compliance model* (tanpa sanksi, berbasis kesadaran individual), *semi-enforcement model* (insentif fiskal tanpa sanksi, seperti di Malaysia), dan *full enforcement model* (pemungutan wajib oleh negara dengan sanksi, seperti di Sudan).¹⁷ Dalam penelitian ini, ketiga model tersebut dianalisis secara komparatif untuk mengidentifikasi kelebihan, kelemahan, serta dampaknya terhadap tingkat kepatuhan dan kesejahteraan sosial. Pemilihan Indonesia, Malaysia, dan Sudan didasarkan pada representasi masing-masing model yang paling murni sekaligus paling konsisten diterapkan dalam jangka panjang. Tabel komparatif di akhir bagian ini merangkum perbedaan fundamental dalam hal sanksi, insentif, mekanisme pemungutan, tingkat kepatuhan, dan problem utama.

Indonesia menganut model *soft enforcement* dalam pengelolaan zakat, yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Dalam regulasi ini, tidak terdapat satu pun pasal yang mengatur sanksi pidana atau perdata bagi muzaki (wajib zakat) yang tidak membayar zakat. Kewajiban membayar zakat sepenuhnya didasarkan pada kesadaran individual (*voluntary compliance*) tanpa mekanisme pemaksaan dari negara.¹⁸ Hal ini berbeda secara fundamental dengan praktika era Khulafaur Rasyidin di mana negara secara aktif memungut dan menegakkan zakat sebagai kewajiban publik. Dalam struktur UU Zakat 2011, sanksi hanya diatur untuk lembaga amal yang melanggar ketentuan pengelolaan, bukan untuk muzaki yang lalai membayar. Akibatnya, tidak ada *deterrence effect* yang dapat mendorong kepatuhan, dan potensi zakat nasional yang mencapai ratusan triliun rupiah setiap tahunnya hanya terealisasi sekitar 2-5 persen.¹⁹

Untuk memberikan insentif kepatuhan, pemerintah Indonesia menyediakan fasilitas zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak (*tax deductible*), yaitu zakat yang dibayarkan melalui BAZNAS

¹⁷ Abd al-Rahmān al-Ḥasan, "Zakat Administration in Sudan: Between Centralization and Decentralization.. 108-110; Muḥammad Umar Chapra, *The Islamic Vision of Development in the Light of Maqāṣid al-Sharī'ah* (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 145-148.

¹⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115 (Jakarta: Sekretariat Negara, 2011), Pasal 1-10.

¹⁹ Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia...*, 34-36.

atau LAZ dapat mengurangi penghasilan bruto sebelum penghitungan pajak penghasilan (PPh). Namun, kebijakan ini memiliki kelemahan paradigmatik karena *tax deductible* hanya mengurangi basis pengenaan pajak, bukan secara langsung mengurangi kewajiban pajak (*tax credit*).²⁰ Akibatnya, efek insentifnya sangat kecil, terutama bagi muzaki dengan tingkat penghasilan menengah ke bawah. Sebagai contoh, jika seorang muzaki dalam tarif pajak 15 persen membayar zakat Rp1 juta, manfaat *tax deductible* hanya sekitar Rp150 ribu (15 persen dari Rp1 juta), bukan Rp1 juta penuh. Perbandingan ini jauh berbeda dengan model *tax credit* yang diterapkan Malaysia, di mana zakat menjadi pengurang langsung kewajiban pajak. Karena insentif yang lemah dan ketiadaan sanksi, tingkat kepatuhan zakat di Indonesia tetap rendah, bahkan cenderung stagnan dalam satu dekade terakhir. Survei Lembaga Survei Indonesia (2023) menunjukkan bahwa mayoritas muzaki lebih memilih menyalurkan zakat secara informal langsung kepada mustahik yang dikenal karena lebih praktis dan tidak memerlukan prosedur administratif pelaporan pajak, sementara kelompok yang patuh formal hanya didominasi oleh pegawai negeri dan karyawan BUMN yang dipotong otomatis dari gaji.²¹

Adapun di negara seberang, Malaysia mengadopsi model *semi-enforcement* yang secara signifikan lebih maju dibandingkan Indonesia dalam hal insentif fiskal, meskipun tetap tidak menerapkan sanksi hukum bagi muzaki yang tidak membayar zakat. Inti dari model ini adalah penerapan *tax credit* penuh, di mana zakat yang dibayarkan melalui lembaga zakat resmi (seperti Lembaga Zakat Selangor, Pusat Pungutan Zakat, atau Majlis Agama Islam negeri) menjadi pengurang langsung terhadap kewajiban pajak penghasilan individu atau perusahaan.²² Dengan kata lain, setiap ringgit yang dibayarkan sebagai zakat mengurangi kewajiban pajak dengan jumlah yang sama, sehingga muzaki tidak mengalami *financial loss* neto dari pembayaran zakat (zakat menggantikan pajak, bukan menjadi beban tambahan). Kebijakan ini menciptakan insentif fiskal yang sangat kuat, terutama bagi kelompok profesional dengan penghasilan tinggi yang memiliki

²⁰ Darmawan dan Nurul Huda, "Analisis Perbandingan Tax Deduction dan Tax Credit dalam Meningkatkan Kepatuhan Zakat di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Syariah* 8, no. 2 (2020), 155-157.

²¹ Lembaga Survei Indonesia, *Survei Nasional Kepercayaan Publik terhadap Lembaga Amil Zakat*., 28-30.

²² Lembaga Zakat Selangor, *Laporan Tahunan LZS 2023: Inovasi dan Dampak Sosial*., 52-54.

kewajiban pajak substansial. Akibatnya, tingkat kepatuhan zakat di Malaysia jauh lebih tinggi dibandingkan Indonesia, dengan rasio realisasi terhadap potensi mencapai 15-25 persen di negeri-negeri maju seperti Selangor dan Kuala Lumpur.²³

Meskipun model *tax credit* Malaysia lebih unggul dalam mendorong kepatuhan dibandingkan model Indonesia, model ini tetap memiliki kelemahan fundamental karena penegakannya tetap bersifat *voluntary* tanpa sanksi. Tidak ada mekanisme pemaksaan yang dapat memaksa muzaki yang tidak patuh meskipun mereka mampu secara ekonomi.²⁴ Akibatnya, masih terdapat kesenjangan yang signifikan antara potensi dan realisasi zakat, terutama di negeri-negeri dengan tingkat kesadaran fiskal yang lebih rendah seperti Kelantan, Terengganu, dan Sabah. Selain itu, implementasi *tax credit* hanya efektif bagi muzaki yang terdaftar dalam sistem perpajakan formal. Kelompok pekerja informal, wiraswasta, dan petani yang tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) tidak dapat mengakses insentif ini, sehingga tingkat kepatuhan mereka tetap rendah. Kelemahan lain adalah terjadinya *cream-skimming effect* di mana lembaga zakat cenderung fokus pada muzaki kelas menengah atas yang memberikan kontribusi besar melalui *tax credit*, sementara pengumpulan dari sektor informal dan pedesaan terabaikan.²⁵ Model *semi-enforcement* Malaysia dengan demikian berhasil di perkotaan tetapi gagal menjangkau kantong-kantong kemiskinan di pedesaan yang justru menjadi sumber utama mustahik.

Berbeda dengan Indonesia dan Malaysia, Sudan menerapkan model *full enforcement* di mana zakat dikelola secara langsung oleh negara sebagai bagian dari sistem perpajakan nasional. Zakat Chamber Sudan, yang berada di bawah otoritas Kementerian Keuangan, bertugas memungut zakat dari seluruh wajib zakat (muslim dewasa yang memiliki harta mencapai nisab) melalui mekanisme yang terintegrasi dengan sistem pemungutan pajak.²⁶ Model ini didasarkan pada interpretasi fikih yang mewajibkan negara

²³ Norazlina Abd Wahab dan Abdul Rahim Abdul Rahman, "The Relationship Between Tax Credit and Zakat Compliance in Malaysia," *International Journal of Zakat* 4, no. 2 (2019): hlm. 34-36.

²⁴ Abd al-Mun'im Šālih, "Enforcement Mechanisms in Zakat Collection: A Comparative Study of Malaysia and Indonesia," *Journal of Islamic Law and Society* 12, no. 1 (2021): hlm. 88-90.

²⁵ Hairunnizam Wahid, "Zakat Collection in Malaysia: Challenges and Opportunities," dalam *Zakat and Socio-Economic Justice*, ed. Sanep Ahmad (Kuala Lumpur: UKM Press, 2022), hlm. 124-126.

²⁶ Zakat Chamber Sudan, *Annual Zakat Statistics Report*.,12-15.

(*al-Imām* atau *wulāt al-amr*) untuk mengambil alih pemungutan zakat jika masyarakat tidak melaksanakannya secara sukarela, merujuk pada tindakan Khalifah Abu Bakar ash-Shiddiq yang memerangi kelompok yang menolak membayar zakat. Dalam praktiknya, Sudan menerapkan sanksi administratif (denda, pembekuan izin usaha) dan sanksi pidana (kurungan) bagi muzaki yang terbukti sengaja tidak membayar zakat setelah dilakukan teguran dan peringatan.²⁷ Akibat kebijakan ini, tingkat kepatuhan zakat di Sudan tergolong tinggi, dengan rasio realisasi terhadap potensi mencapai 70-85 persen di tahun-tahun normal, jauh melampaui capaian Indonesia dan Malaysia.

Kendati berhasil dalam aspek kepatuhan, model *full enforcement* Sudan justru menghadapi masalah krusial di sisi distribusi dan tata kelola. Laporan lembaga donor internasional dan penelitian akademik menunjukkan bahwa dana zakat yang terkumpul dalam jumlah besar seringkali tidak sampai ke mustahik yang paling membutuhkan karena tiga faktor utama. Pertama, korupsi dan *rent-seeking* di tubuh Zakat Chamber dan birokrasi pemerintah setempat menggerus dana zakat melalui mark-up, proyek fiktif, dan nepotisme dalam penunjukan *amil*. Kedua, inefisiensi distribusi karena birokrasi yang panjang dan tumpang tindih kewenangan antara Zakat Chamber pusat dan pemerintah daerah menyebabkan dana zakat terlambat tersalur atau bahkan tidak tersalurkan sama sekali. Ketiga, politisasi zakat di mana dana zakat digunakan untuk kepentingan politik rezim yang berkuasa, termasuk untuk membiayai program-program populis yang tidak tepat sasaran atau untuk memperkuat basis dukungan politik.²⁸ Akibatnya, meskipun Sudan memiliki tingkat kepatuhan zakat tertinggi di antara ketiga negara, indikator kesejahteraan sosialnya—seperti Gini ratio, angka kemiskinan ekstrem, dan prevalensi stunting—tidak menunjukkan perbaikan signifikan dibandingkan negara-negara dengan kepatuhan rendah. Kondisi ini membuktikan hipotesis bahwa kepatuhan tinggi tidak otomatis berarti kesejahteraan meningkat jika tata kelola distribusi bermasalah. Implikasi penting dari pengalaman Sudan adalah bahwa reformasi zakat tidak bisa hanya fokus pada penegakan hukum pemungutan, tetapi harus simultan dengan reformasi tata kelola distribusi.

²⁷ Al-Ṭayyib Zayn al-Ābidīn, "The Legal Framework of Zakat Enforcement in Sudan," *Sudan Law Journal* 45, no. 2 (2020): hlm. 112-115.

²⁸ Muḥammad Aḥmad Ibrāhīm, "Zakat and Governance Crisis in Sudan: An Empirical Study," *Journal of African Islamic Finance* 7, no. 1 (2021), 45-48.

Tabel 1. Komparatif Model Penegakan Hukum Zakat di Indonesia, Malaysia, dan Sudan

Aspek	Indonesia (Soft Enforcement)	Malaysia (Semi-Enforcement)	Sudan (Full Enforcement)
Dasar Hukum	UU No. 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat	<i>Administration of Zakat Act</i> (negara bagian)	<i>Zakat Collection and Distribution Act</i>
Sanksi bagi Muzaki yang Tidak Membayar	Tidak ada sanksi pidana/perdata	Tidak ada sanksi hokum	Sanksi administratif (denda, pembekuan izin) dan pidana (kurungan)
Insentif Kepatuhan	<i>Tax deductible</i> (pengurang penghasilan kena pajak)	<i>Tax credit</i> (pengurangan langsung kewajiban pajak)	Tidak ada insentif fiskal; bersifat wajib
Mekanisme Pemungutan	Sukarela (<i>voluntary</i>), melalui BAZNAS/LAZ	Sukarela namun dengan insentif kuat melalui lembaga zakat resmi	Wajib, dipungut oleh Zakat Chamber bersama pajak
Tingkat Kepatuhan (Realisasi/Potensi)	Rendah (~2-5%)	Sedang (~15-25% di negeri maju)	Tinggi (~70-85%)
Problem Utama	Kepatuhan rendah, potensi besar tidak tergarap	Kesenjangan negeri, pekerja informal tidak terjangkau	Korupsi, inefisiensi distribusi, politisasi zakat
Dampak terhadap Kesejahteraan	Tidak signifikan karena dana terbatas	Sedang, namun tidak merata antar wilayah	Tinggi secara nominal, tetapi tidak terukur penurunan kemiskinan karena korupsi

Sumber: Diolah dari al-Ḥasan (2019), Pusat Kajian Strategis BAZNAS (2024), Lembaga Zakat Selangor (2024), dan Zakat Chamber Sudan (2024)*²⁹

²⁹ al-Ḥasan, "Zakat Administration in Sudan," 110-115; Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2024*, 34-38; Lembaga Zakat Selangor, *Laporan*

Faktor Determinan Kepatuhan Zakat

Penelitian empiris lintas negara tentang kepatuhan zakat secara konsisten menunjukkan bahwa religiusitas merupakan prediktor terkuat perilaku kepatuhan, bahkan lebih dominan dibandingkan faktor ekonomi seperti tingkat pendapatan atau potensi sanksi hukum. Religiusitas dalam konteks ini mencakup intensitas ibadah, frekuensi membaca Al-Qur'an, partisipasi dalam majelis taklim, persepsi bahwa zakat adalah kewajiban agama yang tidak dapat ditawar (*non-negotiable religious duty*), serta keyakinan akan adanya sanksi ukhrawi bagi yang meninggalkan zakat.³⁰ Studi komparatif di Indonesia (model *soft enforcement* tanpa sanksi) menemukan bahwa kelompok muzaki dengan skor religiusitas tinggi tetap patuh membayar zakat meskipun tidak ada ancaman hukum dari negara, sementara kelompok dengan religiusitas rendah cenderung tidak patuh meskipun secara ekonomi mampu. Fenomena ini menjelaskan mengapa tingkat kepatuhan zakat di daerah-daerah dengan tradisi keagamaan kuat (seperti pesantren, lembaga pendidikan Islam, dan komunitas *tarekat*) seringkali lebih tinggi dibandingkan daerah perkotaan sekuler dengan pendapatan per kapita yang jauh lebih besar.³¹ Implikasi teoretis dari temuan ini adalah bahwa model penegakan hukum zakat tidak dapat sepenuhnya mengadopsi teori *deterrence* (sanksi) dari hukum positif Barat karena motivasi kepatuhan zakat bersifat *multi-dimensional* – terdiri dari *intrinsic religious motivation* (karena Allah) dan *extrinsic social motivation* (karena norma dan pengakuan sosial). Kebijakan yang hanya mengandalkan sanksi tanpa memperkuat kesadaran religius berisiko gagal, sementara kebijakan yang hanya mengandalkan religiusitas tanpa penegakan hukum juga tidak optimal karena kelompok religius rendah tidak tersentuh.

Faktor determinan kedua yang terbukti secara empiris memiliki pengaruh signifikan terhadap kepatuhan zakat adalah tingkat kepercayaan muzaki terhadap lembaga amil zakat (amil), khususnya

Tahunan LZS 2023, 52-56; Zakat Chamber Sudan, *Annual Zakat Statistics Report 2023*, 14-18.

³⁰ Mustafa Omar Mohammed, "The Determinants of Zakat Compliance Behavior: A Meta-Analysis," *Journal of Islamic Accounting and Business Research* 12, no. 4 (2021), 515-518; Rizal Ramli dan Aisyah Abdul Rahman, "Religiosity, Trust, and Zakat Compliance: Empirical Evidence from Indonesia and Malaysia," *Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics* 13, no. 1 (2021), 45-48.

³¹ Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2024* (Jakarta: BAZNAS, 2024), 42-44; Lembaga Survei Indonesia, *Survei Nasional Kepercayaan Publik terhadap Lembaga Amil Zakat 2023* (Jakarta: LSI, 2023), 35-37.

dalam hal transparansi pengelolaan, akuntabilitas distribusi, dan integritas personal para pengurus. Berbeda dengan kepatuhan pajak konvensional yang sangat ditentukan oleh *deterrence effect* (persepsi atas kemungkinan diperiksa dan besaran denda), kepatuhan zakat lebih dipengaruhi oleh *trust-based compliance*: muzaki akan patuh jika mereka percaya bahwa dana zakatnya akan sampai kepada mustahik yang benar-benar berhak (*'alā mustahiqqihī*) dan dikelola secara profesional.³² Penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa skandal korupsi atau ketidaktransparanan BAZNAS/LAZ di suatu daerah dapat menurunkan tingkat penghimpunan zakat secara drastis pada periode berikutnya, bahkan tanpa adanya perubahan sanksi hukum. Sebaliknya, lembaga amal yang secara rutin mempublikasikan laporan keuangan auditan, menyediakan kanal pengaduan, dan melakukan *impact assessment* (pengukuran dampak) cenderung mengalami peningkatan kepatuhan dari tahun ke tahun meskipun berada di wilayah dengan religiusitas rata-rata.³³ Temuan ini memiliki implikasi penting: upaya peningkatan kepatuhan zakat melalui reformasi regulasi (penambahan sanksi) harus dibarengi dengan reformasi tata kelola internal lembaga amal, karena kepercayaan tidak dapat dibangun hanya dengan ancaman hukuman. Dalam kerangka *responsive regulation* yang dikemukakan Ayres dan Braithwaite, pendekatan yang paling efektif untuk kelompok muzaki yang sudah memiliki *trust capital* adalah *persuasive approach*, bukan *punitive approach*.

Faktor determinan ketiga yang tidak kalah pentingnya adalah norma sosial, yaitu kecenderungan individu untuk menyesuaikan perilakunya dengan perilaku mayoritas dalam kelompok referensinya (*social conformity*). Dalam konteks zakat, ketika seorang muzaki melihat bahwa tetangga, rekan kerja, atau anggota komunitasnya yang sebaya secara ekonomi membayar zakat secara teratur, ia akan terdorong untuk melakukan hal yang sama karena adanya tekanan sosial informal (*informal social pressure*) dan keinginan untuk diakui

³² Norazlina Abd Wahab dan Abdul Rahim Abdul Rahman, "The Relationship Between Tax Credit and Zakat Compliance in Malaysia," *International Journal of Zakat* 4, no. 2 (2019), 38-40; Ascarya dan Raditya Sukmana, "Measuring the Impact of Zakat on Poverty Reduction: A Critical Review," *Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics* 11, no. 2 (2019), 240-242.

³³ Salsabila Elsa Putri, "Akuntabilitas pada Lembaga Amil Zakat Infak dan Sedekah dalam Perspektif Syari'ah Enterprise Theory (SET)" (Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat, 2025), 48-51; Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2024*, 55-57.

sebagai bagian dari kelompok yang taat beragama (*social identity*).³⁴ Fenomena ini dijelaskan dalam teori *social comparison* (Festinger), di mana individu mengevaluasi perilakunya sendiri dengan membandingkannya terhadap orang lain yang dianggap sebaya (*peer comparison*). Studi empiris di Indonesia menemukan bahwa tingkat kepatuhan zakat cenderung lebih tinggi di lingkungan dengan tingkat homogenitas religius tinggi, seperti kompleks perumahan yang dihuni oleh karyawan instansi Islam, pondok pesantren, atau kawasan yang memiliki masjid besar dengan kegiatan keagamaan rutin.³⁵ Sebaliknya, di lingkungan di mana tidak terlihat adanya kegiatan pembayaran zakat kolektif (misalnya melalui pengurus RT/RW atau koperasi syariah), kepatuhan cenderung rendah karena tidak ada model perilaku yang dapat ditiru (*absence of role model*). Implikasi kebijakan dari temuan ini adalah bahwa pemerintah dan BAZNAS perlu mendorong terbentuknya *zakat culture* melalui mekanisme *community-based collection*, seperti program pemotongan zakat otomatis dari gaji pegawai negeri dan swasta (yang menciptakan *critical mass* kepatuhan), serta kampanye publik yang menampilkan tokoh masyarakat dan *influencer* religius yang secara terbuka membayar zakat melalui lembaga resmi.

Ketiga faktor determinan di atas—religiusitas, kepercayaan terhadap amil, dan norma sosial—tidak bekerja secara terpisah, melainkan saling berinteraksi dan memperkuat atau memperlemah satu sama lain. Dalam model integratif yang dikembangkan oleh penelitian ini, interaksi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. *Pertama*, religiusitas yang tinggi dapat meningkatkan kepercayaan terhadap amil karena muzaki yang religius cenderung memiliki *positive bias* terhadap institusi keagamaan formal, termasuk BAZNAS dan LAZ, selama institusi tersebut tidak terbukti melakukan pelanggaran berat. *Kedua*, norma sosial yang kuat dapat memperkuat efek religiusitas: di lingkungan dengan *social conformity* tinggi, individu dengan religiusitas sedang sekalipun akan cenderung patuh karena takut akan *social sanction* (gunjingan, pengucilan). *Ketiga*, kepercayaan yang rendah terhadap amil dapat meniadakan efek

³⁴ Rizal Ramli dan Aisyah Abdul Rahman, "Religiosity, Trust, and Zakat Compliance: Empirical Evidence from Indonesia and Malaysia," *Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics* 13, no. 1 (2021), 50-52.

³⁵ Hairunnizam Wahid, "Zakat Collection in Malaysia: Challenges and Opportunities," dalam *Zakat and Socio-Economic Justice*, ed. Sanep Ahmad (Kuala Lumpur: UKM Press, 2022), 128-130; Lembaga Survei Indonesia, *Survei Nasional Kepercayaan Publik terhadap Lembaga Amil Zakat 2023*, 40-42.

positif dari religiusitas dan norma sosial; muzaki yang sangat religius sekalipun akan memilih menyalurkan zakat secara informal langsung kepada mustahik jika mereka tidak percaya pada transparansi amil.³⁶ Temuan ini memiliki implikasi penting bagi desain kebijakan zakat ke depan: tidak cukup hanya dengan memperkuat satu faktor (misalnya kampanye religiusitas), karena jika dua faktor lainnya lemah (kepercayaan rendah dan norma sosial tidak mendukung), kepatuhan tetap tidak akan optimal. Oleh karena itu, strategi peningkatan kepatuhan zakat harus bersifat *multi-pronged*: (1) penguatan literasi keagamaan tentang kewajiban zakat sebagai ibadah maliyah, (2) reformasi tata kelola kelembagaan amil untuk membangun kepercayaan melalui transparansi dan akuntabilitas, serta (3) pengembangan *zakat culture* melalui program *peer-to-peer encouragement* dan publikasi tokoh panutan.

Disfungsi Hubungan Kepatuhan dengan Kesejahteraan Sosial

Salah satu temuan paling kritis dalam kajian ini adalah bahwa tidak terdapat korelasi otomatis atau linier antara tingkat kepatuhan zakat yang tinggi dengan penurunan ketimpangan sosial dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Asumsi naif yang selama ini mendasari berbagai kebijakan zakat bahwa semakin banyak dana zakat yang terkumpul (melalui kepatuhan tinggi), maka semakin besar dampaknya terhadap pengentasan kemiskinan yang ternyata tidak terbukti secara empiris. Sebaliknya, penelitian lintas negara menemukan bahwa faktor antara (*intervening variable*) seperti kualitas tata kelola (*governance quality*), tingkat akuntabilitas lembaga amil, dan keberpihakan distribusi kepada mustahik paling miskin justru lebih menentukan dampak kesejahteraan dibandingkan sekadar volume dana yang terkumpul.³⁷ Temuan ini sejalan dengan kritik Amartya Sen terhadap *commodity-based approach* dalam pengukuran kemiskinan: memberi lebih banyak uang atau barang (dalam hal ini dana zakat) tidak otomatis meningkatkan kesejahteraan jika distribusinya tidak berpihak pada yang paling membutuhkan dan

³⁶ Mustafa Omar Mohammed, "The Determinants of Zakat Compliance Behavior.", 520-522.

³⁷ Abd al-Rahmān al-Ḥasan, "Zakat Administration in Sudan: Between Centralization and Decentralization," dalam *Zakat and Fiscal System in Muslim Countries*, ed. Muḥammad bin Aḥmad (Khartoum: Islamic Research Institute, 2019), 118-120; Ascarya dan Raditya Sukmana, "Measuring the Impact of Zakat on Poverty Reduction: A Critical Review," *Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics* 11, no. 2 (2019), 234-237.

tidak disertai dengan peningkatan kapabilitas (*capability*) penerima.³⁸ Implikasinya, kebijakan yang hanya fokus pada peningkatan kepatuhan (melalui sanksi atau insentif) tanpa disertai reformasi tata kelola distribusi akan menghasilkan *illusory success*: angka penghimpunan naik, tetapi angka kemiskinan dan ketimpangan tidak berubah secara signifikan.

Kasus Sudan merupakan ilustrasi paling gamblang tentang disfungsi hubungan kepatuhan-kesejahteraan. Sebagai negara yang menerapkan model *full enforcement* dengan sanksi administratif dan pidana, Sudan berhasil mencapai tingkat kepatuhan zakat yang sangat tinggi, yaitu sekitar 70-85 persen dari potensi nasional, jauh melampaui capaian Indonesia (2-5 persen) dan Malaysia (15-25 persen).³⁹ Zakat Chamber Sudan setiap tahunnya mengumpulkan dana dalam jumlah yang sangat signifikan, yang secara nominal seharusnya cukup untuk mengentaskan kemiskinan ekstrem di seluruh wilayah Sudan. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa Gini ratio Sudan justru masih tinggi (berkisar 0,45-0,50 dalam satu dekade terakhir) dan angka kemiskinan ekstrem tidak menunjukkan tren penurunan yang berarti dibandingkan negara-negara dengan kepatuhan zakat rendah.⁴⁰ Mengapa demikian? Penelitian menemukan tiga penyebab utama. Pertama, *distribusi birokratis* yang panjang dan berbelit-belit menyebabkan dana zakat terlambat tersalur (dalam beberapa kasus hingga bertahun-tahun), sehingga nilai riil dana tergerus inflasi dan tidak tepat waktu untuk mengatasi kebutuhan mendesak mustahik. Kedua, *korupsi sistemik* di tubuh Zakat Chamber dan aparat pemerintah daerah setempat menggerus dana zakat melalui mark-up proyek, pembelian aset fiktif, dan nepotisme dalam penunjukan mitra distribusi. Ketiga, *sentralisasi distribusi* yang terlalu kuat di pusat (Khartoum) menyebabkan dana zakat tidak menjangkau daerah-daerah terpencil dan konflik (seperti Darfur, Blue Nile, dan Kordofan) yang justru memiliki konsentrasi kemiskinan tertinggi.⁴¹ Akibatnya, meskipun kepatuhan zakat di Sudan adalah yang tertinggi di antara negara-negara Muslim,

³⁸ Amartya Sen, *Commodities and Capabilities* (Oxford: Oxford University Press, 1999), hlm. 87-91.

³⁹ Zakat Chamber Sudan, *Annual Zakat Statistics Report 2023*, 12-15.

⁴⁰ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity Report 2022*, 78-82; Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 2024*, 187-190.

⁴¹ Muḥammad Aḥmad Ibrāhīm, "Zakat and Governance Crisis in Sudan: An Empirical Study, 45-48; Al-Ṭayyib Zayn al-'Ābidin, "The Legal Framework of Zakat Enforcement in Sudan," 120-123.

dampaknya terhadap kesejahteraan sosial minimal karena *leakage* (kebocoran) dana sebelum sampai ke tangan mustahik sangat besar.

Di sisi lain, Indonesia menghadapi problem yang berbeda namun sama-sama serius, yaitu kepatuhan yang sangat rendah sehingga potensi zakat yang sangat besar (ratusan triliun rupiah per tahun) tidak terealisasi menjadi dana riil yang dapat didistribusikan. Dengan tingkat kepatuhan hanya sekitar 2-5 persen dari potensi nasional, dana zakat yang berhasil dihimpun BAZNAS dan LAZ secara nasional baru mencapai angka yang relatif kecil dibandingkan dengan kebutuhan pengentasan kemiskinan.⁴² Akibatnya, meskipun kualitas tata kelola BAZNAS secara umum lebih baik dan lebih transparan dibandingkan Zakat Chamber Sudan (dengan mekanisme audit publik dan pelaporan tahunan yang terstandar), dampak zakat terhadap penurunan Gini ratio dan kemiskinan ekstrem tetap tidak signifikan karena skala dana yang terlalu kecil. Padahal, Indonesia memiliki keunggulan komparatif berupa *social capital* yang tinggi (religiusitas masyarakat kuat) dan *institutional trust* yang cukup baik untuk lembaga zakat tertentu (seperti BAZNAS pusat dan LAZ besar seperti Rumah Zakat, Dompot Dhuafa). Namun, keunggulan ini tidak dapat dioptimalkan karena ketiadaan mekanisme penegakan hukum (sanksi) dan insentif fiskal yang efektif (hanya *tax deductible*, bukan *tax credit*).⁴³ Kondisi Indonesia ini menunjukkan bahwa kepatuhan yang rendah juga merupakan bentuk disfungsi sistemik, karena potensi transformasi sosial-ekonomi melalui zakat tetap berada dalam keadaan *underutilized*. Dengan kata lain, Sudan gagal karena *waste after collection*, Indonesia gagal karena *lack of collection*; keduanya sama-sama tidak mampu mewujudkan keadilan distributif melalui zakat.

Baik kasus Sudan (kepatuhan tinggi, dampak rendah) maupun Indonesia (kepatuhan rendah, potensi tidak tergarap) secara bersama-sama membuktikan bahwa hubungan antara kepatuhan zakat dan kesejahteraan sosial dimoderasi oleh tiga variabel antara (*intervening variables*): kualitas tata kelola (*governance quality*), akuntabilitas lembaga, dan keberpihakan distribusi (*pro-poor distribution*). Pertama, *kualitas tata kelola* mencakup profesionalisme amil, sistem pengendalian internal, mekanisme pencegahan korupsi,

⁴² Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2024*, 34-38.

⁴³ Darmawan dan Nurul Huda, "Analisis Perbandingan Tax Deduction dan Tax Credit dalam Meningkatkan Kepatuhan Zakat di Indonesia," 155-157; Lembaga Survei Indonesia, *Survei Nasional Kepercayaan Publik terhadap Lembaga Amil Zakat 2023*, 44-46.

serta transparansi pengelolaan keuangan. Di Sudan, tata kelola yang buruk (birokratis, tersentralisasi, korup) menyebabkan dana zakat tidak sampai ke mustahik meskipun jumlahnya besar. Kedua, *akuntabilitas* mengacu pada kewajiban lembaga amal untuk melaporkan tidak hanya *output* (jumlah dana tersalurkan) tetapi juga *outcome* (dampak terhadap kesejahteraan mustahik) kepada publik dan pemangku kepentingan. Di Indonesia, akuntabilitas relatif lebih baik (terutama di BAZNAS pusat), tetapi karena dana yang dikelola kecil, dampaknya tetap terbatas.⁴⁴ Ketiga, *keberpihakan distribusi* adalah sejauh mana dana zakat dialokasikan ke mustahik paling miskin (*extreme poor*) di wilayah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal), bukan hanya kepada *near-poor* yang mudah dijangkau. Penelitian di Sudan menemukan bahwa distribusi zakat cenderung *urban-biased* dan *politically-captured*, sehingga mustahik di daerah konflik dan pedesaan terpencil tidak tersentuh. Tabel komparatif di bawah ini merangkum perbandingan Sudan dan Indonesia dalam hal kepatuhan, Gini ratio, dan kualitas ketiga variabel antara tersebut.

Tabel 2. Disfungsi Hubungan Kepatuhan–Kesejahteraan Sosial di Sudan dan Indonesia

Indikator	Sudan	Indonesia
Model Penegakan Hukum	Full enforcement (sanksi administratif & pidana)	Soft enforcement (tanpa sanksi)
Tingkat Kepatuhan Zakat	Tinggi (70-85% dari potensi)	Rendah (2-5% dari potensi)
Volume Dana Zakat Terkumpul	Sangat besar	Sangat kecil
Gini Ratio (Ukuran Ketimpangan)	Masih tinggi (0,45-0,50)	Sedang (0,38-0,40) namun stagnan
Dampak terhadap Kemiskinan Ekstrem	Tidak signifikan (dana bocor)	Tidak signifikan (dana terlalu kecil)
Kualitas Tata Kelola	Buruk (birokratis, korup, tersentralisasi)	Sedang (lebih transparan tetapi belum optimal)
Tingkat Akuntabilitas Lembaga	Rendah (laporan tidak kredibel)	Sedang (audit publik tersedia tetapi outcome belum terukur)

⁴⁴ Salsabila Elsa Putri, "Akuntabilitas pada Lembaga Amil Zakat Infak dan Sedekah dalam Perspektif Syari'ah Enterprise Theory (SET)" (Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat, 2025), 48-51.

Keberpihakan Distribusi	Rendah (urban-bias, political capture)	Sedang (belum optimal menjangkau 3T)
Disfungsi Utama	Waste after collection (dana besar tetapi bocor)	Lack of collection (potensi besar tidak tergarap)

Sumber: Diolah dari al-Hasan (2019), Zakat Chamber Sudan (2024), Pusat Kajian Strategis BAZNAS (2024), World Bank (2022)*⁴⁵

Rekonstruksi Fungsi Hukum Zakat

Model *voluntary compliance* yang dianut Indonesia selama ini, di mana negara tidak memiliki kewenangan untuk memaksa muzaki membayar zakat, secara fundamental bertentangan dengan fikih klasik Islam tentang kedudukan zakat dalam keuangan publik. Dalam tradisi fikih empat mazhab utama (Hanafi, Maliki, Syafi'i, Hanbali), zakat bukanlah filantropi sukarela melainkan kewajiban publik yang pengumpulannya menjadi tanggung jawab negara (*al-Imām* atau *wulāt al-amr*). Dalil utama yang menjadi konsensus ulama adalah firman Allah dalam Surah At-Taubah ayat 103: "*Khudz min amwālihim shadaqatan tuthahhiruhum wa tuzakkīhim bihā*" (Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka). Dalam tafsir klasik, kata perintah "*khudz*" (ambillah) ditujukan kepada Rasulullah sebagai kepala negara, dan setelah beliau wafat, kewajiban ini beralih kepada khalifah dan penguasa Muslim.⁴⁶ Landasan historis yang paling kuat adalah tindakan Khalifah Abu Bakar ash-Shiddiq yang secara tegas memerangi kelompok-kelompok yang menolak membayar zakat (*māni' al-zakāh*) setelah wafatnya Rasulullah, meskipun mereka tetap mengakui keesaan Allah dan kenabian Muhammad. Dalam peristiwa Perang Riddah, Abu Bakar menyatakan: "*Demi Allah, sungguh aku akan memerangi siapa pun yang memisahkan antara salat dan zakat, karena zakat adalah hak yang melekat pada harta*" (HR. Bukhari dan Muslim).⁴⁷ Praktik

⁴⁵ al-Hasan, "Zakat Administration in Sudan," 118-122; Zakat Chamber Sudan, *Annual Zakat Statistics Report 2023*, 14-18; Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2024*, 34-40; World Bank, *Poverty and Shared Prosperity Report 2022*, 78-82.
⁴⁶ Abū Ishāq Ibrāhīm ibn Mūsā al-Syāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Syarī'ah*, jilid 2 (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 2003), 45-47; Yūsuf al-Qaradāwī, *Fiqh al-Zakāh: Dirāsah Muqāranaḥ li Ahkāmihā wa Falsafatihā fī Daw' al-Qur'ān wa al-Sunnah*, jilid 1 (Beirut: Mu'assasah al-Risālah, 1996), 56-58.
⁴⁷ Muḥammad ibn Ismā'il al-Bukhārī, *Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*, Kitāb al-Zakāh, Bāb 'Uqūbāt al-Māni'īn al-Zakāh, Ḥadis No. 1400; Imran Nyazee, *Islamic Jurisprudence: An Introduction* (Islamabad: International Institute of Islamic Thought, 2015), 234-236.

ini menunjukkan bahwa dalam perspektif fikih klasik, zakat memiliki status yang tidak berbeda dengan pajak dalam sistem fiskal modern: negara berhak bahwa berkewajiban memungutnya secara paksa jika masyarakat enggan membayar secara sukarela. Dengan demikian, model *voluntarism* yang dianut Indonesia adalah penyimpangan historis dan teologis dari prinsip dasar keuangan publik Islam.

Berdasarkan kritik di atas, rekomendasi utama dari kajian ini adalah peralihan dari model *voluntary compliance* ke *mandatory zakat with welfare conditionality*, yaitu zakat yang diwajibkan secara hukum dengan sanksi administratif ringan hingga sedang, tetapi kepatuhannya dipantau melalui imbal balik kesejahteraan yang nyata (*fiscal contract*). Rekomendasi ini tidak mengusulkan sanksi pidana berat seperti penjara (seperti yang diterapkan Sudan dan terbukti menimbulkan korupsi birokratis), melainkan sanksi administratif proporsional yang bersifat edukatif dan korektif. Bentuk sanksi yang diusulkan meliputi: (1) denda administratif sebesar persentase tertentu dari zakat yang tidak dibayar (misalnya 2-5 persen per tahun keterlambatan), (2) pemblokiran sementara layanan publik tertentu (seperti pengurusan dokumen kependudukan, perizinan usaha, atau akses terhadap program subsidi pemerintah) bagi muzaki yang secara sengaja dan berulang kali tidak membayar zakat setelah diberikan peringatan tertulis, serta (3) publikasi nama (*name and shame*) bagi muzaki korporasi yang tidak patuh.⁴⁸ Sanksi-sanksi ini dirancang untuk menciptakan *deterrence effect* tanpa menimbulkan *stigmatisasi berlebihan* atau membuka peluang *rent-seeking* birokrasi. Pengalaman Sudan menunjukkan bahwa sanksi pidana penjara justru memperkuat posisi tawar birokrat koruptor karena muzaki dapat "membebaskan diri" melalui suap. Oleh karena itu, pendekatan yang lebih proporsional adalah sanksi administratif yang dapat dijatuhkan oleh otoritas zakat independen dengan mekanisme banding ke pengadilan agama atau tata usaha negara.

Rekonstruksi fungsi hukum zakat tidak boleh hanya berfokus pada sanksi (*punitive approach*), tetapi harus secara simultan membangun *fiscal contract* antara muzaki (pembayar zakat) dan negara/lembaga amil. Konsep *fiscal contract* dalam teori keuangan publik menyatakan bahwa kepatuhan membayar kewajiban fiskal (pajak atau zakat) akan tinggi jika pembayar merasakan manfaat nyata

⁴⁸ Abd al-Mun'im Šālih, "Enforcement Mechanisms in Zakat Collection: A Comparative Study of Malaysia and Indonesia," *Journal of Islamic Law and Society* 12, no. 1 (2021), 92-95; Ian Ayres dan John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford: Oxford University Press, 1992), 101-104.

dari dana yang mereka setorkan, baik secara individual maupun kolektif.⁴⁹ Dalam konteks zakat, *fiscal contract* diwujudkan melalui dua mekanisme. Pertama, *transparansi penuh* mengenai alokasi dan dampak dana zakat: setiap muzaki berhak mengetahui secara spesifik ke mana zakatnya disalurkan, berapa persen untuk biaya operasional, dan apa outcome kesejahteraan yang dihasilkan (misalnya: berapa mustahik yang keluar dari kemiskinan, berapa anak yang mendapatkan beasiswa, berapa usaha kecil yang berkembang). Laporan tahunan BAZNAS harus mencantumkan informasi ini secara terperinci, tidak hanya agregat nasional tetapi juga per wilayah dan per program. Kedua, *mekanisme umpan balik (feedback mechanism)* di mana muzaki dapat memberikan evaluasi terhadap lembaga amil dan mengusulkan perbaikan distribusi. Fiscal contract yang kuat akan membangun *relational trust*: muzaki patuh bukan karena takut sanksi, tetapi karena percaya bahwa zakatnya benar-benar digunakan untuk kemaslahatan umat.⁵⁰ Pendekatan ini sejalan dengan temuan sebelumnya bahwa kepercayaan terhadap amil lebih penting daripada ancaman hukum. Dengan kata lain, sanksi hukum diperlukan untuk menjangkau kelompok *free rider*, tetapi *fiscal contract* diperlukan untuk mempertahankan kepatuhan sukarela dari kelompok religius dan kelompok yang sudah taat.

Untuk memperkuat kepatuhan dalam model *mandatory zakat*, diperlukan insentif yang signifikan, bukan hanya ancaman sanksi. Insentif utama yang direkomendasikan adalah konversi dari *tax deductible* menjadi *zakat credit* penuh, seperti yang telah berhasil diterapkan di Malaysia. Dalam sistem *tax credit*, zakat yang dibayarkan melalui BAZNAS atau LAZ resmi menjadi pengurang langsung kewajiban pajak penghasilan (PPh) dengan rasio 1:1, artinya setiap rupiah zakat mengurangi kewajiban pajak sebesar satu rupiah.⁵¹ Kebijakan ini berbeda fundamental dengan *tax deductible* yang hanya mengurangi penghasilan kena pajak, sehingga manfaatnya sangat

⁴⁹ Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press, 1988), 52-55; Benno Torgler, *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), 78-81.

⁵⁰ Mustafa Omar Mohammed, "The Determinants of Zakat Compliance Behavior: A Meta-Analysis," *Journal of Islamic Accounting and Business Research* 12, no. 4 (2021), 520-522.

⁵¹ Norazlina Abd Wahab dan Abdul Rahim Abdul Rahman, "The Relationship Between Tax Credit and Zakat Compliance in Malaysia," *International Journal of Zakat* 4, no. 2 (2019), 34-36; Darmawan dan Nurul Huda, "Analisis Perbandingan Tax Deduction dan Tax Credit dalam Meningkatkan Kepatuhan Zakat di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Syariah* 8, no. 2 (2020), 158-160.

kecil (sekitar 15-30 persen dari nilai zakat tergantung tarif pajak). Implementasi *zakat credit* memerlukan reformasi regulasi perpajakan, khususnya revisi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan, serta integrasi sistem data antara BAZNAS, LAZ, dan Direktorat Jenderal Pajak. Insentif kedua adalah pengakuan sosial (*social recognition*), yaitu pemberian apresiasi publik kepada muzaki, perusahaan, dan lembaga yang patuh membayar zakat melalui pemberian sertifikat, penghargaan tahunan (*zakat award*), prioritas dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, serta publikasi di media massa dan papan pengumuman publik. Pengakuan sosial ini terbukti efektif meningkatkan kepatuhan di Malaysia, di mana lembaga zakat secara rutin mempublikasikan daftar *muzaki corporate* yang patuh sebagai bentuk *positive branding*.⁵² Kombinasi antara *zakat credit* (insentif ekonomi) dan *social recognition* (insentif non-ekonomi) diharapkan dapat menjangkau dua segmen muzaki yang berbeda: kelompok rasional-ekonomis akan merespons *zakat credit*, sementara kelompok yang termotivasi oleh status dan reputasi sosial akan merespons *social recognition*.

Model rekonstruksi fungsi hukum zakat yang diusulkan dalam kajian ini adalah pendekatan terintegrasi yang menggabungkan tiga pilar secara simultan: sanksi administratif ringan (untuk *free rider*), *fiscal contract* (untuk membangun kepercayaan jangka panjang), dan insentif ekonomi dan sosial (untuk mendorong kepatuhan sukarela). Ketiga pilar ini tidak boleh diterapkan secara sekuensial atau parsial, melainkan sebagai satu kesatuan sistem yang disebut "*Responsive Zakat Regulation*" (RZR). Dalam model RZR, otoritas zakat (BAZNAS pusat dan daerah) diberikan kewenangan untuk memetakan profil muzaki ke dalam tiga kategori: (1) kategori *voluntary compliant* (patuh sukarela) → diberikan *zakat credit* dan *social recognition*, (2) kategori *reluctant but responsive* (enggan tetapi bisa diyakinkan) → diberikan pendekatan persuasif melalui *fiscal contract* dan transparansi, (3) kategori *hard-core free rider* (sengaja tidak membayar) → dikenakan sanksi administratif bertahap (teguran tertulis, denda, pembatasan akses layanan publik).⁵³ Pendekatan bertahap ini sejalan dengan *responsive regulation* yang dikembangkan oleh Ayres dan Braithwaite, di mana sanksi hanya digunakan sebagai *last resort* setelah pendekatan persuasif gagal. Implementasi model RZR memerlukan tiga prasyarat institusional: (1)

⁵² Hairunnizam Wahid, "Zakat Collection in Malaysia," 128-130.

⁵³ Ayres dan Braithwaite, *Responsive Regulation*, 38-42; Şālih, "Enforcement Mechanisms in Zakat Collection," 95-97.

sistem data tunggal muzaki yang terintegrasi antara BAZNAS, DJP, dan Ditjen Dukcapil, (2) mekanisme banding yang adil bagi muzaki yang keberatan dengan sanksi, serta (3) audit berkala atas kinerja BAZNAS/LAZ oleh lembaga pengawas independen untuk memastikan bahwa *fiscal contract* benar-benar dihormati dan dana zakat tidak disalahgunakan. Dengan model terintegrasi ini, diharapkan disfungsi sistemik yang terjadi baik di Indonesia (kepatuhan rendah) maupun Sudan (distribusi korup) dapat diatasi secara simultan.

Menuju Model Ideal Fungsi Hukum dan Ekonomi Zakat

Berdasarkan kritik atas model voluntarism dan disfungsi kepatuhan-kesejahteraan yang telah diuraikan, penelitian ini menawarkan model ideal fungsi hukum dan ekonomi zakat yang disebut *enforced zakat embedded in public welfare system*. Model ini berbeda secara fundamental dari praktik yang ada di Indonesia (voluntarism), Malaysia (semi-enforcement dengan tax credit), maupun Sudan (full enforcement yang tersentralisasi dan korup). Inti dari model ideal ini adalah integrasi antara kewajiban hukum membayar zakat dengan jaminan kesejahteraan publik yang terukur dan transparan, sehingga zakat tidak lagi dipandang sebagai beban tambahan (*additional burden*) bagi muzaki, melainkan sebagai bagian dari *fiscal contract* yang saling menguntungkan antara warga negara dan negara.⁵⁴ Dalam kerangka ini, zakat berfungsi ganda: di satu sisi sebagai instrumen redistribusi wajib (*compulsory redistributive tool*), di sisi lain sebagai mekanisme umpan balik fiskal (*fiscal feedback mechanism*) yang memungkinkan muzaki mengevaluasi kinerja negara/amil berdasarkan peningkatan kesejahteraan mustahik. Model ini mengadopsi prinsip-prinsip *responsive regulation* (Ayres & Braithwaite), *fiscal sociology* (Schumpeter), dan *maqashid al-syariah* (al-Syatibi) secara simultan untuk mengatasi disfungsi sistemik yang telah teridentifikasi.⁵⁵

1. Melalui Perpajakan dan Potongan Pendapatan

⁵⁴ Margaret Levi, *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press, 1988), hlm. 52-55; Benno Torgler, *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), 78-81.

⁵⁵ Ian Ayres dan John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford: Oxford University Press, 1992), 38-42; Joseph Schumpeter, "The Crisis of the Tax State," dalam *The Economics and Sociology of Capitalism*, ed. Richard Swedberg (Princeton: Princeton University Press, 1991), 99-140; Abū Ishāq Ibrāhīm ibn Mūsā al-Syātibī, *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Syarī'ah*, jilid 2 (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 2003), 8-10.

Dalam model ideal ini, negara memungut zakat secara wajib melalui dua mekanisme utama yang terintegrasi dengan sistem administrasi publik yang sudah ada. *Pertama*, bagi muzaki yang bekerja di sektor formal (pegawai negeri, karyawan BUMN, karyawan swasta yang terdaftar di BPJS Ketenagakerjaan), pemungutan zakat dilakukan melalui potongan langsung dari pendapatan bulanan (*payroll deduction*), mirip dengan pemotongan iuran BPJS Kesehatan dan Ketenagakerjaan. Mekanisme ini paling efisien karena biaya transaksi rendah, kepatuhan otomatis (*automatic compliance*), dan tidak membebani muzaki dengan prosedur administratif yang rumit.⁵⁶ *Kedua*, bagi muzaki yang bekerja di sektor informal (petani, nelayan, pedagang kecil, pekerja lepas), pemungutan zakat diintegrasikan dengan **sistem** perpajakan melalui mekanisme *self-assessment* yang dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan. Dalam mekanisme ini, zakat menjadi salah satu komponen kewajiban fiskal yang harus dilaporkan, dan otoritas pajak akan melakukan verifikasi silang dengan data aset dan penghasilan yang tersedia. Untuk menghindari *double burden*, zakat yang telah dibayarkan menjadi pengurang langsung kewajiban pajak (*zakat credit*), bukan hanya *tax deductible*.⁵⁷ Integrasi dengan sistem perpajakan memerlukan revisi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan serta Perjanjian Kerja Sama antara Menteri Keuangan, Menteri Agama, dan BAZNAS. Keuntungan utama dari mekanisme ini adalah pemanfaatan *infrastruktur fiskal* yang sudah ada (NPWP, SPT, sistem pembayaran pajak) sehingga tidak perlu membangun sistem pemungutan zakat dari nol yang mahal dan rawan korupsi.

2. Otoritas Independen di Bawah Pengawasan Negara

Salah satu kelemahan fatal model Sudan adalah dana zakat yang masuk ke kas negara (APBN) menjadi rentan terhadap *political capture* dan korupsi birokratis. Untuk menghindari hal ini, model ideal mengusulkan bahwa dana zakat tidak masuk ke APBN umum, tetapi dikelola oleh otoritas zakat independen (*independent zakat authority*) yang secara struktural terpisah dari kementerian/lembaga pemerintah namun berada di bawah pengawasan negara yang ketat. Bentuk kelembagaan yang paling sesuai dengan konteks Indonesia adalah

⁵⁶ Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2024*, 62-64; Norazlina Abd Wahab dan Abdul Rahim Abdul Rahman, "The Relationship Between Tax Credit and Zakat Compliance in Malaysia," *International Journal of Zakat* 4, no. 2 (2019), 34-36.

⁵⁷ Darmawan dan Nurul Huda, "Analisis Perbandingan Tax Deduction dan Tax Credit," 160-162.

memperkuat BAZNAS menjadi *sui generis institution* dengan kewenangan yang lebih besar, otonomi pengelolaan, dan akuntabilitas publik yang tinggi.⁵⁸ Otoritas zakat independen ini memiliki tiga fungsi utama: (1) *fungsi pengumpulan* (collection), yaitu memungut zakat melalui mekanisme perpajakan dan potongan pendapatan sebagaimana dijelaskan di atas; (2) *fungsi distribusi* (distribution), yaitu menyalurkan dana zakat kepada mustahik berdasarkan indikator kesejahteraan terukur; (3) *fungsi pengawasan* (oversight), yaitu melakukan audit internal dan eksternal atas seluruh aliran dana zakat serta mempublikasikan laporan keuangan dan laporan dampak secara berkala. Pengawasan negara dilakukan melalui Dewan Pengawas Zakat Nasional yang terdiri atas perwakilan pemerintah (Kemenkeu, Kemenag, Kemenko PMK), DPR, ulama, akademisi, dan perwakilan masyarakat sipil. Dewan ini berwenang untuk memeriksa laporan keuangan, melakukan audit kinerja, dan merekomendasikan pemberhentian pimpinan otoritas zakat jika terbukti melakukan pelanggaran berat.⁵⁹ Model ini menggabungkan keunggulan *independence* (untuk menghindari korupsi birokratis) dengan *accountability* (melalui pengawasan multi-pihak).

3. Distribusi Berbasis Indikator Kesejahteraan Terukur (MPI, Stunting, Pengangguran)

Model ideal ini mensyaratkan bahwa distribusi zakat harus dikaitkan secara ketat dengan indikator kesejahteraan yang terukur, transparan, dan berbasis bukti, bukan berdasarkan perkiraan kasar atau alokasi merata yang tidak mempertimbangkan tingkat keparahan kemiskinan di setiap daerah. Indikator utama yang direkomendasikan adalah *Multidimensional Poverty Index* (MPI) yang dikembangkan oleh Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) dan telah diadopsi oleh Badan Pusat Statistik Indonesia. MPI mengukur kemiskinan dalam tiga dimensi (kesehatan, pendidikan, standar hidup) dan sepuluh indikator (gizi, kematian anak, lama sekolah, partisipasi sekolah, listrik, sanitasi, air minum, lantai, bahan bakar masak, aset).⁶⁰ Selain MPI, dua indikator tambahan yang sangat relevan dengan kondisi Indonesia adalah *prevalensi stunting* (angka

⁵⁸ Abd al-Rahmān al-Hasan, "Zakat Administration in Sudan," 120-122; Salsabila Elsa Putri, "Akuntabilitas pada Lembaga Amil Zakat Infak dan Sedekah dalam Perspektif Syari'ah Enterprise Theory," 48-51.

⁵⁹ Muḥammad Aḥmad Ibrāhīm, "Zakat and Governance Crisis in Sudan," 50-52.

⁶⁰ Sabina Alkire dan James Foster, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement," *Journal of Public Economics* 95, no. 7-8 (2011), 76-478; Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia* 2024, 191-193.

kekerdilan pada balita) sebagai indikator darurat *hifz al-nafs*, serta tingkat pengangguran terbuka (TPT) sebagai indikator *hifz al-mal* dalam perspektif produktivitas. Dalam model ideal, alokasi dana zakat ke suatu kabupaten/kota ditentukan oleh *Composite Welfare Deficit Index* (CWDI) yang merupakan gabungan tertimbang antara MPI, stunting, dan TPT. Daerah dengan CWDI tinggi (kesejahteraan rendah) mendapat prioritas alokasi lebih besar. Selain itu, distribusi zakat tidak boleh bersifat konsumtif jangka pendek, tetapi harus berupa program pemberdayaan berjangka (minimal 2-3 tahun) yang dirancang untuk menurunkan CWDI secara terukur.⁶¹ Setiap program harus memiliki *baseline* (kondisi awal mustahik), *target* yang spesifik dan realistis (misalnya: menurunkan stunting di lokus program sebesar 5 persen per tahun), serta *evaluasi berkala* melalui survei independen. Hasil evaluasi dipublikasikan dan menjadi dasar penilaian kinerja otoritas zakat.

4. Welfare Conditionality sebagai Instrumen Edukatif

Sanksi dalam model ideal tidak dirancang sebagai instrumen punitif semata, tetapi sebagai *welfare conditionality* yaitu pengurangan hak akses terhadap program-program kesejahteraan publik tertentu bagi muzaki yang secara sengaja dan berulang kali tidak membayar zakat. Konsep *welfare conditionality* berasal dari teori kesejahteraan sosial kontemporer yang menyatakan bahwa penerima manfaat program sosial harus memenuhi kewajiban tertentu sebagai imbal balik (*reciprocity*).⁶² Dalam konteks zakat, *welfare conditionality* diterapkan secara terbalik (*reverse conditionality*): muzaki yang tidak membayar zakat, meskipun telah ditegur dan diberikan kesempatan untuk membayar secara tertunda, akan dikenakan pembatasan akses terhadap program-program sosial tertentu yang didanai oleh APBN, seperti: (1) subsidi pangan (beras sejahtera, minyak goreng murah), (2) bantuan langsung tunai (BLT) dan Program Keluarga Harapan (PKH), (3) akses prioritas terhadap layanan kesehatan di puskesmas dan rumah sakit umum, serta (4) bantuan biaya pendidikan melalui Program Indonesia Pintar (PIP) dan

⁶¹ Hasbiullah, "Model Pemberdayaan Mustahik Berbasis Proyek Berjangka: Evaluasi Program Zakat Produktif BAZNAS," dalam *Transformasi Zakat: Dari Karitatif ke Kapabilitas*, ed. Nuruddin dan Fathurrahman (Jakarta: Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2022), 140-143.

⁶² Mark Considine, "The Limits of Welfare Conditionality," dalam *The Oxford Handbook of Governance and Public Management*, ed. Mark Bevir (Oxford: Oxford University Press, 2015), 315-318.

Kartu Indonesia Pintar (KIP) Kuliah.⁶³ Sanksi ini tidak bersifat permanen dan dapat dicabut jika muzaki melunasi kewajiban zakatnya beserta denda administratif ringan (misalnya 2 persen per tahun keterlambatan). Keunggulan *welfare conditionality* dibandingkan sanksi pidana (penjara) atau denda berat adalah: (a) bersifat *edukatif* karena muzaki merasakan langsung konsekuensi dari tidak membayar zakat berupa hilangnya akses terhadap program kesejahteraan, (b) tidak memenjarakan orang miskin yang tidak mampu membayar (sanksi hanya untuk muzaki yang mampu tapi enggan), (c) tidak membuka peluang korupsi birokratis seperti dalam sistem denda yang dapat ditawar. Dengan demikian, model ideal ini menciptakan *virtuous cycle*: kepatuhan zakat meningkat → dana zakat membesar → distribusi berbasis indikator kesejahteraan efektif menurunkan kemiskinan → kepercayaan publik terhadap sistem zakat menguat → kepatuhan semakin meningkat.

5. Zakat sebagai Fiscal Feedback Mechanism

Implikasi paling fundamental dari model ideal ini adalah transformasi fungsi zakat dari sekadar *redistributive tool* (instrumen redistribusi pasif) menjadi *fiscal feedback mechanism* (mekanisme umpan balik fiskal aktif) yang menjembatani hubungan antara negara dan warga negara. Dalam tradisi *fiscal sociology* yang dirintis oleh Schumpeter dan dikembangkan oleh Levi, pembayaran kewajiban fiskal (pajak) seharusnya disertai dengan *fiscal contract*: warga negara membayar pajak, sebagai imbal baliknya negara memberikan pelayanan publik dan jaminan kesejahteraan.⁶⁴ Model ideal zakat yang diusulkan memperluas konsep ini dengan menjadikan zakat sebagai indikator kualitas tata kelola publik dan mekanisme kontrol sosial atas kinerja pemerintah/amil. Ketika dana zakat dikaitkan secara langsung dengan indikator kesejahteraan terukur (MPI, stunting, pengangguran), maka muzaki dapat secara empiris menilai apakah zakat mereka bermanfaat atau tidak. Jika indikator kesejahteraan di wilayahnya tidak membaik meskipun dana zakat yang terkumpul besar, muzaki dapat menggunakan *feedback mechanism* (melalui perwakilan mereka di Dewan Pengawas Zakat Nasional) untuk menuntut akuntabilitas dan reformasi distribusi. Sebaliknya, jika indikator kesejahteraan membaik, maka kepercayaan publik terhadap sistem zakat akan meningkat secara organik. Dengan demikian, zakat tidak lagi menjadi instrumen *top-down charity* tetapi

⁶³ Pusat Kajian Strategis BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2024*, 68-70.

⁶⁴ Schumpeter, "The Crisis of the Tax State," 120-125; Levi, *Of Rule and Revenue*, 60-63.

menjadi *instrumen bottom-up accountability* yang memberdayakan muzaki dan mustahik secara simultan.⁶⁵ Dalam perspektif maqashid al-syariah, model ideal ini sekaligus mewujudkan ketiga level tujuan syariat: *daruriyyat* (kebutuhan esensial melalui penurunan kemiskinan ekstrem), *hajiyyat* (kebutuhan pelengkap melalui jaminan keberlanjutan program), dan *tahsiniyyat* (kemewahan melalui tata kelola yang transparan dan partisipatif).

Kesimpulan

Model *voluntary compliance* yang dianut Indonesia masih lemah secara fundamental karena tidak dilengkapi dengan sanksi hukum bagi muzaki yang mampu tetapi enggan membayar zakat. Kelemahan ini menyebabkan tingkat kepatuhan zakat nasional sangat rendah (sekitar 2-5 persen dari potensi) sehingga potensi zakat sebagai instrumen pengentasan kemiskinan tidak dapat terealisasi secara optimal. Faktor determinan kepatuhan zakat tidak semata-mata ditentukan oleh ancaman hukum, melainkan lebih dominan dipengaruhi oleh religiusitas muzaki (kepatuhan tinggi pada kelompok religius meskipun tanpa sanksi), kepercayaan terhadap amil (transparansi lebih penting daripada ancaman hukum), serta norma sosial (kecenderungan konformitas jika muzaki lain membayar). Tidak terdapat korelasi otomatis antara kepatuhan zakat yang tinggi dengan penurunan ketimpangan sosial. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan reformulasi fungsi hukum zakat menjadi *mandatory zakat with welfare conditionality*, dimana zakat diwajibkan secara hukum dengan sanksi administratif ringan hingga sedang, namun kepatuhan dipantau dengan imbal balik kesejahteraan yang nyata (*fiscal contract*).

Daftar Pustaka

- ‘Ābidīn, A. al-Ṭ. Z. "The Legal Framework of Zakat Enforcement in Sudan." *Sudan Law Journal* 45.2 (2020): 108-125.
- al-Bukhārī, Muḥammad ibn Ismā‘īl. *Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*. Kitāb al-Zakāh, Bāb ‘Uqūbāt al-Māni‘in al-Zakāh, Ḥadīth No. 1400.
- al-Ḥasan, A. "Zakat Administration in Sudan: Between Centralization and Decentralization." Dalam *Zakat and Fiscal System in Muslim Countries*, diedit oleh M. bin Aḥmad, 105-130. Khartoum: Islamic Research Institute, 2019.

⁶⁵ Ayres dan Braithwaite, *Responsive Regulation*, 95-98.

- al-Qaraḍāwī, Yūsuf. *Fiqh al-Zakāh: Dirāsah Muqāranah li Aḥkāmihā wa Falsafatihā fi Ḍaw' al-Qur'ān wa al-Sunnah*. Vol. 1. Beirut: Mu'assasah al-Risālah, 1996.
- al-Syātibī, Abū Ishāq Ibrāhīm ibn Mūsā. *Al-Muwāfaqāt fi Uṣūl al-Syārī'ah*. Vol. 2. Beirut: Dār al-Kutub al-‘Ilmiyyah, 2003.
- Ascarya, and R. Sukmana. "Measuring the Impact of Zakat on Poverty Reduction: A Critical Review." *Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics* 11.2 (2019): 227–246.
- Ayres, Ian, and John Braithwaite. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Laporan Pencapaian TPB/SDGs Indonesia 2024*. Jakarta: Bappenas, 2024.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Indonesia 2024*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2024.
- Bahari, N. F., and S. Bahari. "Zakat Compliance in Malaysia: A Systematic Review." *International Journal of Islamic Economics and Finance* 3.2 (2020): 45–68.
- Chapra, M. Umer. *The Islamic Vision of Development in the Light of Maqāṣid al-Sharī'ah*. London: The International Institute of Islamic Thought, 2008.
- Creswell, John W., and Cheryl N. Poth. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2018.
- Darmawan, and Nurul Huda. "Analisis Perbandingan Tax Deduction dan Tax Credit dalam Meningkatkan Kepatuhan Zakat di Indonesia." *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Syariah* 8.2 (2020): 150–168.
- Ibrāhīm, M. A. "Zakat and Governance Crisis in Sudan: An Empirical Study." *Journal of African Islamic Finance* 7.1 (2021): 40–58.
- Krippendorff, Klaus. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2018.
- Lembaga Survei Indonesia. *Survei Nasional Kepercayaan Publik terhadap Lembaga Amil Zakat 2023*. Jakarta: Lembaga Survei Indonesia, 2023.
- Lembaga Zakat Selangor. *Laporan Tahunan LZS 2023: Inovasi dan Dampak Sosial*. Shah Alam: Lembaga Zakat Selangor, 2024.
- Levi, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

- Mohammed, M. O. "The Determinants of Zakat Compliance Behavior: A Meta-Analysis." *Journal of Islamic Accounting and Business Research* 12.4 (2021): 508-528.
- Moher, David, Alessandro Liberati, and Douglas G. Altman. "Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement." *PLoS Medicine* 6.7 (2009): e1000097.
- Nyazee, Imran Ahsan Khan. *Islamic Jurisprudence: An Introduction*. Islamabad: International Institute of Islamic Thought, 2015.
- Pusat Kajian Strategis BAZNAS. *Outlook Zakat Indonesia 2024*. Jakarta: BAZNAS, 2024.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115. Jakarta: Sekretariat Negara, 2011.
- Şalih, A. "Enforcement Mechanisms in Zakat Collection: A Comparative Study of Malaysia and Indonesia." *Journal of Islamic Law and Society* 12.1 (2021): 78-98.
- Sen, Amartya. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Torgler, Benno. *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
- Umar. *Implementasi Zakat Produktif dan Konsumtif dalam Meningkatkan Kesejahteraan Ekonomi Mustahik (Studi Kasus BAZNAS Sidrap Sulse)*. Tesis Magister, UIN Alauddin Makassar, 2023.
- Wahab, N. A., and A. R. A. Rahman. "The Relationship between Tax Credit and Zakat Compliance in Malaysia." *International Journal of Zakat* 4.2 (2019): 30-45.
- Wahid, H. "Zakat Collection in Malaysia: Challenges and Opportunities." Dalam *Zakat and Socio-Economic Justice*, diedit oleh S. Ahmad, 115-135. Kuala Lumpur: UKM Press, 2022.
- Williamson, Oliver E. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." *Journal of Economic Literature* 38.3 (2000): 595-613.
- World Bank. *Poverty and Shared Prosperity Report 2022: Correcting Course*. Washington, DC: World Bank Group, 2022.
- Yin, Robert K. *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2018.
- Zakat Chamber Sudan. *Annual Zakat Statistics Report 2023*. Khartoum: Zakat Chamber, 2024.