

# Zakat Sebagai Alternatif Pendapatan Negara

**Aditya Agung Satrio**

Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Kementerian Keuangan  
Adityaagungatrio1988@gmail.com

## ***Abstract***

*Zakat and tax have some similarities in function and role. Researches related to zakat only focus on the management and calculation method. There are still limited studies that discuss the possibility of Zakat being used as an alternative to state revenue. Therefore, this study aims to fill this gap by making a study of the possibility of zakat being used as a source of state revenue. This study uses a qualitative approach by reviewing various kinds of literature related to zakat management in various countries. The pieces of literature are processed using the procedure developed by Taylor (2017). The procedures are (1) organize; (2) synthesize, and (3) identify. Through this study, the results show that it is legally possible to include zakat as an alternative to receiving and can be used for social programs. the use of funds from zakat can be classified as restricted funds which can only be used for programs that comply with Islamic regulations. This research can be used as input to the Government to include zakat as state budget revenues.*

**Keywords:** Zakat; State Revenue; Syaria.

## **Abstrak**

Zakat dan pajak mempunyai fungsi dan peranan yang beririsan. Penelitian terkait zakat hanya berfokus pada pengelolaan dan cara penghitungannya, dan sedikit penelitian yang membahas kemungkinan zakat dapat digunakan sebagai alternatif pendapatan negara. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengisi gap tersebut dengan membuat kajian kemungkinan zakat digunakan sebagai salah satu sumber pendapatan negara. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan mereview berbagai literatur terkait pengelolaan zakat di berbagai negara. Literatur yang ditemukan kemudian diolah dengan prosedur yang dikembangkan oleh Taylor (2017). Prosedur itu adalah (1) *organize*; (2) *synthesize*, dan (3) *identify*. Melalui studi ini, hasil menunjukkan bahwa secara legalitas dimungkinkan untuk memasukkan zakat sebagai alternatif penerimaan dan dapat digunakan untuk program sosial. Penggunaan dana dari zakat dapat diklasifikasikan sebagai “dana yang dibatasi penggunaannya” dan hanya boleh digunakan untuk pembiayaan program yang sesuai dengan ketentuan syariah. Penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan terhadap Pemerintah untuk memasukkan zakat sebagai penerimaan APBN.

**Kata kunci:** Zakat; Pendapatan Negara; Syariah

## PENDAHULUAN

Sebagai negara dengan mayoritas penduduk beragama Islam maka zakat berpotensi untuk dikelola dan digunakan untuk mensejahterakan rakyat Indonesia. Jumlah zakat yang dikumpulkan oleh Badan Amil Zakat Nasional berpotensi untuk digunakan sebagai penambah pendapatan negara. Kesadaran membayar zakat baik secara individu maupun korporasi meningkat ditandai dengan makin berkembangnya kesadaran akan akuntabilitas terkait zakat (Obaidullah, 2016).

Menurut laman <https://www.puskasbaznas.com/>, di tahun 2020 saja, potensi zakat di seluruh Indonesia diperkirakan mencapai Rp 327,6 T. Provinsi DKI Jakarta merupakan provinsi yang memiliki potensi zakat tertinggi dibanding dengan provinsi lainnya yakni sebesar Rp 64,5 T.

Di sisi lain, pemerintah selalu dihadapkan pada pilihan untuk memperbesar peranan pada era sistem ekonomi campuran modern (Jaelani, 2016). Hal ini ditandai dengan (1) peningkatan pengeluaran pemerintah; (2) redistribusi pendapatan yang semakin merata; dan (3) campur tangan melalui subsidi pada kehidupan ekonomi. Perubahan fungsi-fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah meliputi: (1) pengawasan langsung; (2) konsumsi sosial dari barang publik; (3) stabilitas kebijakan keuangan negara dan moneter; (4) produksi pemerintah; dan (5) pengeluaran kesejahteraan.

Dalam memainkan peran tersebut negara menggunakan kebijakan fiskal yang salah satunya tercermin dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Anggaran pendapatan negara berasal dari pajak, pendapatan negara bukan pajak (PNBP) dan hibah. Pendapatan negara terbesar saat ini masih berasal dari pajak yaitu sekitar 85%. PNBP menyumbang sekitar 14 % dari total pendapatan negara sedangkan hibah porsinya masih sangat kecil. Belanja negara dibagi dalam tampilan APBN dibagi menjadi jenis belanja yaitu

Belanja Pemerintah Pusat (belanja pegawai, barang modal, pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, belanja lain-lain) dan Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD).

Pembiayaan merupakan konsekuensi dari defisit yang dialami oleh APBN. Defisit tersebut ditutup dengan mengeluarkan pembiayaan yang berasal dari utang baik utang dalam negeri maupun luar negeri. Alih-alih melakukan pembiayaan, Pemerintah dapat mempertimbangkan potensi penerimaan yang bersumber dari zakat dan belanja negara.

**Tabel 1.** APBN 2017 – 2020

(dalam triliun rupiah)

	2017	2018	2019	2020
<b>Pendapatan</b>				
Pajak	1.343,5	1.518,7	1.546,1	1.285,1
PNBP	311,2	409,3	408,9	343,8
Hibah	11,6	15,5	5,4	18,8
Total	1.666,3	1.943,6	1.960,6	1.647,7
<b>Belanja Negara</b>				
Belanja Pusat	1.265,3	1.455,3	1.496,3	1.832,9
TKDD	741,9	757,7	812,9	762,5
Total	2.007,3	2.213,1	2.309,2	2.595,4
Defisit	(340,9)	(269,4)	(348,6)	(947,6)

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, 2020

Di Indonesia sendiri, zakat telah diatur melalui peraturan perundangan yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pada undang-undang tersebut zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Tujuan pengurangan tersebut adalah sebagai bentuk keselarasan antara kewajiban membayar zakat dan perpajakan. Keselarasan tersebut salah satunya meliputi aspek keadilan dan kemakmuran masyarakat (Fahrudin, 2109). Oleh karena itu, zakat dapat diberlakukan sebagaimana pajak

untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dan dapat dikelola oleh negara.

Namun demikian, masih terdapat pro kontra mengenai isu zakat sebagai alternatif pendapatan negara. Subekan (2016) menyatakan bahwa zakat berpotensi sebagai sumber pendapatan negara dengan memasukkannya sebagai ruang lingkup keuangan negara, sehingga zakat berpotensi sebagai salah satu alternatif pendapatan negara. Zakat dapat diutilisasi dan dipergunakan untuk kepentingan pengentasan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat (Alim, 2015).

Di sisi lain, menurut Andri (2020) pengelolaan zakat di Indonesia masih belum maksimal sehingga zakat sebagai fungsi sosial tidak mencapai perannya secara optimal sehingga secara materialitas tidak signifikan untuk dijadikan sebagai alternatif pendapatan negara. Salah satu faktor mempengaruhi adalah kurang profesional lembaga pengelola zakat (Syafiq, 2016) dan faktor kesadaran masyarakat terkait pembayaran zakat (Cokrohadisumarto et al., 2020). Untuk pengelolaan zakat yang efektif diperlukan sistem informasi akuntansi zakat sehingga dapat meningkatkan penerimaan zakat (Doktoralina & Bahari, 2018). Padahal potensi zakat sebagai alternatif pendapatan negara masih belum tereksplorasi dengan baik pada penelitian-penelitian terdahulu (Fajarudin, 2019).

Dari perbedaan pandangan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk melihat kemungkinan untuk memasukkan Zakat ke dalam APBN serta bagaimana perlakuan akuntansi untuk pencatatan penerimaan Zakat. Penelitian ini secara umum melihat kemungkinan potensi tersebut terwujud dilihat dari aspek legalitas dan materialitas.

## LITERATURE REVIEW

Berdasarkan penelitiannya, Subekan (2016) berkesimpulan bahwa peraturan perundangan telah membuka ruang untuk mengkategorikan zakat sebagai salah satu sumber penerimaan negara. Hal ini

menandakan terdapat payung hukum walaupun belum secara spesifik mengatur hal tersebut. Zakat dan pajak secara fungsi, menurut Fajarudin (2019), telah sejalan dengan tujuan dalam peningkatan keadilan dan kesejahteraan masyarakat sehingga tidak ada konflik dalam penggunaan zakat dan pajak tersebut. Pada aspek materialitas, penelitian Canggi, dkk (2017) menunjukkan bahwa penerimaan zakat mengalami peningkatan dari tahun ke tahun baik secara potensi maupun realisasinya.

Namun demikian, terdapat reduksi pada peran dan fungsi zakat di masa kini jika dibandingkan dengan masa kejayaan Islam (Sari & Muttaqin, 2019). Zakat seyogyanya memiliki andil dalam redistribusi pendapat sehingga dapat menciptakan keadilan untuk kemudian diharapkan dapat mengentaskan kesenjangan sosial (Abdain, 2014), (Andri, 2020). Cokrohadisumarto et al. (2020) mengemukakan bahwa apabila pemerintah kurang berperan dalam pengelolaan zakat maka perilaku umat dalam pembayaran zakat dapat ditingkatkan melalui diseminasi kesadaran zakat dan penguatan kredibilitas institusi pengelola zakat. Sinergi dari regulator, pengelola zakat dan kesadaran masyarakat dipercaya dapat mengatasi permasalahan ketidaktercapaian zakat (Alam, 2018). Kontribusi zakat dalam redistribusi kesejahteraan makin meningkat ketika terjadi krisis sebagaimana ketika terjadi pandemi Covid-19 (Hafizd & Mardiatta, 2021).

## METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan telaah literatur (*literatur review*). Pendekatan ini merupakan metode penelitian merupakan serangkaian penelitian yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, atau penelitian yang obyek penelitiannya digali melalui beragam informasi kepustakaan (Sukmadinata, 2013). Sejalan dengan hal tersebut, Taylor (2017)

memberikan masukan mengenai pembuatan *literatur review* yaitu menggunakan pendekatan telaahan secara kritis mengenai pengetahuan, gagasan, atau temuan yang terdapat di dalam tubuh literatur berorientasi akademik (*academic-oriented literature*), serta merumuskan kontribusi teoritis dan metodologisnya untuk topik tertentu. Penelitian ini menitik beratkan pada analisis deskriptif sehingga dapat menguraikan suatu permasalahan secara teratur untuk kemudian memberikan penjelasan serta pemahaman yang dapat ditangkap dengan baik oleh pembaca.

Literatur yang ditemukan kemudian diolah dengan prosedur yang dikembangkan oleh Taylor (2017) yaitu (1) *organize*; (2) *synthesize*, dan (3) *identify*. *Organize*, yakni mengelola serta membuat pengelompokan terhadap literatur yang relevan. Tahapan yang harus dilalui adalah mencari ide, tujuan umum, dan simpulan dari literatur dengan membaca abstrak, pendahuluan, dan kesimpulannya, serta mengelompokkan literatur berdasarkan kategori-kategori tertentu; (2) *Synthesize*, yakni menyatukan hasil organisasi literatur menjadi suatu ringkasan agar menjadi satu kesatuan yang padu, dengan mencari keterkaitan antar literatur; (3) *Identify*, yakni mengidentifikasi isu-isu kontroversi dalam literatur.

## KONSEP DASAR

### Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Menurut Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), didefinisikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN memuat daftar penerimaan dan pengeluaran serta pembiayaan negara yang dirancang secara sistematis dan terperinci selama satu tahun takwim yang dimulai pada 1 Januari dan berakhir pada 31 Desember. APBN sendiri berfungsi sebagai instrument untuk mendanai kegiatan pemerintah baik untuk administrasi

pelayanan publik, kegiatan pemerintah maupun pembangunan proyek. Kegiatan ini bertujuan untuk mencapai tujuan bernegara yang diamanatkan dan tersurat pada pembukaan Undang-Undang 1945.

Dalam penyusunan APBN, belanja negara direncanakan dan dialokasikan untuk meningkatkan produktivitas sumber-sumber ekonomi agar dapat digunakan secara produktif, yaitu pencapaian peningkatan efisien dan efektif dari realokasi faktor produksi. Pemilihan kegiatan yang didanai dari APBN diarahkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi khususnya dalam stabilitas perekonomian nasional (Keuangan, 2013). APBN sebagai instrumen fiskal merupakan intervensi pemerintah untuk merespon dinamika makro ekonomi dan tantangan global yang semakin dinamis. Oleh karena itu, APBN harus dirancang secara fleksibel untuk menjawab tantangan yang ada (Lestari, 2018).

Struktur APBN terdiri dari pendapatan, belanja dan pembiayaan. Struktur APBN sendiri telah mengikuti standar statistik keuangan pemerintah atau *Government Finance Statistics* (GFS) yaitu menggunakan format *I-Account* sejak tahun 2000 setelah sebelumnya menggunakan *T-Account*.

Klasifikasi belanja dalam APBN mengikuti 3 jenis klasifikasi belanja yaitu

- a. Klasifikasi Belanja menurut Organisasi Belanja berdasarkan klasifikasi ini dikelompokkan berdasarkan pengguna anggaran dalam hal ini dikelompokkan per kementerian negara/lembaga beserta unit organisasi di bawahnya.
- b. Klasifikasi Belanja menurut Fungsi Pada klasifikasi fungsi, belanja dikelompokkan berdasarkan fungsi utama pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- c. Klasifikasi Belanja menurut Ekonomi Klasifikasi ekonomi adalah pengelompokan belanja yang didasarkan pada jenis belanja untuk melaksanakan suatu aktivitas. Klasifikasi ekonomi untuk pemerintah

pusat yaitu belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

### Zakat

Zakat merupakan salah satu dari rukun Islam. Kewajiban zakat ditetapkan berdasarkan al Qur'an. Salah satu dalil tentang kewajiban zakat tercantum pada QS At-Taubah ayat 103

بِهَا وَتَرْكِيهِمْ تُطَهِّرُهُمْ صَدَقَاتِهِمْ مِنْ خُدَّ  
عَلَيْهِمْ وَصَلَّ

“Ambillah zakat dari harta mereka guna membersihkan dan menyucikan mereka dan mendoalah untuk mereka.”

Dalil lain yang mewajibkan zakat terdapat pada QS Al Baqarah ayat 43.

مَعَ وَارْكَعُوا الزَّكَاةَ وَآتُوا الصَّلَاةَ وَأَقِيمُوا  
الرَّائِعِينَ

“Dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah bersama dengan orang-orang yang ruku'.” (QS. Al-Baqarah: 43)

Syekh Ibnu Qasim Al Ghazi dalam kitab Fathul Qorib memberikan definisi Zakat sendiri secara *lughot* atau bahasa berarti “menambah” sedangkan secara syara' adalah nama suatu harta tertentu dengan cara tertentu kemudian diberikan kepada sekelompok orang tertentu. Definisi sedikit berbeda dikemukakan oleh Syekh Zainuddin Al-Malibari dalam kitab Fathul Mu'in, yang mendefinisikan Zakat secara bahasa berarti “membersihkan” dan “berkembang” sedangkan secara syara' berarti nama suatu harta yang diambil dengan cara tertentu.

Cara tertentu tersebut kemudian disebut dengan syarat. Secara umum, seseorang berkewajiban membayar zakat adalah (1) mereka yang beragama Islam; (2) Merdeka dan bukan budak; (3) memiliki harta secara sempurna; (4) telah mencapai nishab. Pada perkembangannya muncul

zakat untuk perusahaan selain zakat untuk muslim.

Zakat hanya boleh diberikan kepada penerima zakat yang terdiri dari 8 kelompok seperti yang telah dijelaskan pada At Taubah ayat 60

وَالْعَامِلِينَ وَالْمَسْكِينِ لِفُقَرَاءِ الصَّدَقَاتِ إِنَّمَا  
وَفِي وَالْغَارِمِينَ الرَّقَابِ وَفِي قُلُوبِهِمْ وَالْمُؤَلَّفَةِ عَلَيْهَا  
عَلَيْهِمُ وَاللَّهُ اللَّهُ مِنَ فَرِيضَةِ السَّبِيلِ وَأَبْنِ اللَّهِ سَبِيلِ  
حَكِيمٍ

“Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang miskin, amil zakat, yang dilunakkan hatinya (mualaf), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allah Maha Mengetahui, Mahabijaksana.”

Pengelola Zakat disebut Amil. Indonesia telah mengatur tentang zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pengelola zakat di Indonesia yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Dalam undang-undang tersebut juga memuat pembagian zakat yaitu Zakat Mal dan Zakat Fitrah. Zakat mal sendiri terdiri dari:

1. Zakat emas, perak, dan logam mulia lainnya
2. Uang dan surat berharga lainnya
3. Perniagaan
4. Pertanian, perkebunan, dan kehutanan
5. Peternakan dan perikanan
6. Pertambangan
7. Perindustrian
8. Pendapatan dan jasa
9. Rikaz

Munculnya zakat penghasilan (zakat profesi) di Indonesia sesuai dengan fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 3 tahun 2003 tentang Zakat Penghasilan. Dalam konsiderannya, fatwa tersebut sedikit banyak dipengaruhi oleh pendapat dari Dr. Yusuf Al Qardhawi.

## PEMBAHASAN DAN DISKUSI

### Sejarah Pengelolaan Zakat

Pada masa Rasulullah S.A.W, beliau menunjuk beberapa petugas untuk mengumpulkan zakat dengan memberikan instruksi terkait kriteria harta kena zakat seperti nisab, besaran zakat serta barang apa saja yang terkena zakat, selain itu Rasulullah S.A.W juga menunjuk akuntan dan pencatat. Secara umum, (Asmawi, 2017) mengemukakan bahwa pengelolaan zakat pada masa Rasulullah S.A.W adalah sebagai berikut:

- Pemerintahan bertanggungjawab secara langsung terkait implementasi zakat.
- Pengumpulan dan distribusi zakat langsung dilakukan di area dimana zakat tersebut diambil dan tidak dikumpulkan di pusat terlebih dahulu. Zakat menggunakan sistem perhitungan sendiri dan kemudian diterima oleh petugas zakat.
- Banyak bukti terkait peran pemerintah terkait pengumpulan dan distribusi zakat pertanian dan peternakan pada masa Rasulullah S.A.W akan tetapi sedikit bukti terkait pengumpulan zakat perdagangan, emas dan perhiasan. Jika ada pun ada pembayaran zakat terkait ketiga hal tersebut, lebih kepada inisiatif dari masing-masing individu (Masyita, 2018).

Sepeninggal Rasulullah, tampuk kepemimpinan bergeser pada kekhalifan Khulafaur Rasyidin. Pada masa ini terjadi beberapa perubahan tatacara dan tantangan, misalnya pada zaman Abu Bakar R.A (Nurfiana & Sakinah, 2022). Terdapat kendala berupa penolakan pembayaran zakat. Setelah era Abu Bakar R.A, kepemimpinan dialihkan kepada Umar bin Khattab R.A. Pada masa ini, selain masyarakat muslim, zakat juga dikenakan kepada masyarakat nonmuslim. Sebelumnya masyarakat non muslim dikenakan pajak atau jizyah. Perubahan istilah jizyah menjadi zakat diberlakukan karena masyarakat

nonmuslim pada masa itu tidak setuju dengan istilah jizyah tersebut.

Pada masa Usman bin Affan R.A., beliau membagi zakat menjadi 2 macam dibagi menjadi dua macam yaitu (1) *Zakat al-amwal az-zahirah* dan (2) *Zakat alamwal al-batiniyah*. Kategori pertama yaitu harta benda yang tampak. Sebagai contoh adalah binatang ternak dan hasil bumi. Zakat jenis ini dihitung dan dikumpulkan oleh negara. Zakat kategori kedua yaitu harta benda yang tidak tampak atau tersembunyi semisal uang dan barang perniagaan. Zakat ini dihitung sendiri oleh masing-masing individu dengan *self assement system*. Sedangkan pada masa Ali bin Abi Thalib R.A., meskipun kondisi politik tidak stabil akan tetapi perhatian Ali terhadap pentingnya zakat sangat besar. Zakat yang dikelola pada Baitul Mal digunakan juga untuk menanggung orang-orang fakir miskin dan para pengemis buta walaupun bukan dari kalangan muslim (Nurfiana & Sakinah, 2022).

### Benchmarking Pengelolaan Zakat

#### a. Arab Saudi

Pengaturan pengelolaan zakat pada Kerajaan Arab Saudi pertama kali dicetuskan pada tahun 1951 M. Sebelum adanya peraturan tersebut, Kerajaan Arab Saudi tidak mengatur perihal pemungutan maupun penyaluran zakat dan diserahkan kepada masing-masing individu. Peraturan tersebut menjadi tonggak awal pengelolaan zakat yang dikenakan baik kepada individu berkewarganegaraan Arab maupun perusahaan yang beroperasi di wilayah negara tersebut. Peraturan tersebut tetap berprinsip kepada ketentuan Syariah. Bagi individu maupun perusahaan non arab yang beroperasi di wilayah Arab Saudi maka dikenakan pajak penghasilan (Kuba, 2015). Dengan pemberlakuan undang-undang tersebut maka warga asing tidak lagi diwajibkan mengeluarkan zakat namun tetap wajib membayar pajak penghasilan.

#### b. Sudan

Sudan secara resmi mengatur pengelolaan zakat sejak tahun 1984 dengan

penerbitan regulasi terkait Diwan. Pengumpulan zakat yang diterapkan berada pada organisasi yang sama dengan pemungut pajak. Oleh karena itu, sejak tahun 1984 para pegawai yang bekerja untuk menghimpun pajak diberikan tambahan wewenang untuk menghimpun zakat.

Diwan zakat selanjutnya mendelegasikan penyaluran dan distribusi zakat kepada Departemen Keuangan dan Perencanaan Ekonomi Nasional. Berbeda dengan era sebelumnya, pendistribusian zakat sebelum tahun 1984 diberikan kepada lima dari delapan *asnaf mustahiq* yaitu fakir, miskin, amil zakat, *Ibnu Sabil*, dan *gharim*. Setelah tahun 1984, Majelis Fatwa Sudan mengeluarkan fatwa bahwa semua *asnaf mustahiq* (delapan golongan) harus mendapat pendistribusian zakat sesuai seperti dengan tuntunan yang termaktub dalam Al-Quran (Kuba, 2015).

c. Pakistan

Pada negara Pakistan, peraturan terkait pengelolaan zakat baru dikeluarkan pada tahun 1980. Pakistan mengelola zakat secara terpusat pada *Central Zakat Fund* (CZF). Sesuai dengan syariat Islam maka setiap wargan negara Pakistan yang beragama Islam harus mengeluarkan zakat jika telah mencapai nisab. Pembayaran zakat dilakukan dengan cara dipotong langsung dari harta *muzakki* pada item tertentu. Sebagai contoh setiap muslim di negara tersebut akan dipungut secara langsung pada tabungan, deposito, investasi, saham maupun asuransi. Perhitungan zakat selain tabungan seperti disebut sebelumnya diserahkan perhitungan dan pembayarannya kepada *muzakki*. Harta tersebut misalnya uang dalam bentuk kas, emas, perak, hasil perdagangan, hasil industri, dan lain sebagainya (Kuba, 2015).

d. Malaysia

Setiap negeri (negara bagian) di Malaysia mempunyai Majelis Agama Islam yang memiliki kewenangan dalam mengurus permasalahan umat, termasuk didalamnya terkait dengan zakat. Majelis dimaksud dikoordinasi oleh Direktorat

Kemajuan Islam dibawah naungan Kantor Perdana Menteri.

Pada struktur organisasi Majelis Agama Islam terdapat unit yang bertanggung jawab dalam pengelolaan zakat. Unit tersebut adalah Pusat Pungutan Zakat (PPZ) yang pertama kali didirikan dan secara aktif beroperasi sejak 1 Januari 1991. Manajemen PPZ sendiri berada di bawah perusahaan Hartasuci Sdn. Bhd., dimana perusahaan tersebut bertanggung jawab kepada Majelis Agama Islam terkait pengelolaan PPZ. Tanggung jawab tersebut tercantum dalam suatu perikatan perjanjian antara keduanya dimana Hartasucidiberikan kuasa untuk pengelolaan dan manajemen PPZ serta sekaligus menjadi amil zakat (Kuba, 2015).

### **Pendapat Ulama**

Ulama pun tidak sepenuhnya sepakat mengenai siapa yang berkewajiban mengelola zakat dan menyalurkan zakat. Melalui analisis pendapat para ulama, Owoyemi (2020) menegaskan bahwa para ulama terbagi menjadi 2 pendapat yaitu mereka yang menganjurkan membayar zakat kepada negara atau memberikannya langsung kepada penerima manfaat. Berdasarkan pada kedua pendapat tersebut, penelitian Owoyemi (2020) menyimpulkan bahwa meskipun memberikan zakat kepada negara atau melalui agen resmi yang ditunjuk negara merupakan cara yang paling ideal, tetapi tata cara pemberian zakat langsung kepada penerima manfaat terutama di mana ada masalah kepercayaan pada negara dan / atau agen zakat tetap sah dilakukan. Masyita (2018) menambahkan bahwa dari kalangan Mazhab Hanbali berpendapat bahwa lebih baik jika semua jenis zakat individu diserahkan oleh Muzakki (pembayar zakat) ke Mustahiq (penerima dana zakat). Sementara mazhab Hanafi dan Syafi'i percaya bahwa pemberian itu sendiri hanya untuk zakat perdagangan, emas dan perak, tetapi selain dari kriteria itu, zakat diserahkan melalui pemerintah. Dalam hal ini pemerintah harus memastikan

bahwa semua Muslim menerapkan pembayaran zakat.

### Penerapan di Indonesia

Secara legalitas, negara Indonesia dapat mengelola zakat meskipun negara Indonesia secara eksplisit bukan negara berlandaskan syariah Islam tetapi berdasarkan Pancasila. Namun demikian, dengan masyarakat mayoritas Muslim hal ini dimungkinkan karena tidak ada ketentuan fiqh yang mengatur landasan negara sebagai pengelola zakat. Menurut Wibisono (2015) pengelolaan zakat perlu mempertimbangkan hal sebagai berikut.

#### a. Pengelolaan Zakat

Pengelolaan zakat dilakukan oleh negara dan pencatatan zakat terpisah dari pendapatan negara. Pemerintah berhak mengumpulkan semua jenis zakat asalkan sesuai dengan kriteria dan dialokasikan kepada penerima zakat sesuai dengan tuntunan Al Quran dan sunnah.

#### b. Kegagalan pemerintah

Kegagalan pemerintah Negara Islam mengharuskan pembayaran zakat untuk tidak menghapuskan tanggung jawab Muzaki untuk membayar pajak sesuai dengan jenis dan nisab.

#### c. Secara fiqh

Tidak ada referensi dalam buku fiqh klasik yang menyatakan bahwa pengumpulan dan distribusi zakat dilakukan oleh organisasi nirlaba. Ini dapat dipahami karena pada saat buku fiqh klasik ditulis, organisasi nirlaba tidak dikenal. Dalam literatur kontemporer, berbagai organisasi nirlaba dapat mengumpulkan dan mendistribusikan zakat selama pemerintah tidak melakukannya

Dari berbagai praktik pengelolaan zakat di negara-negara di dunia, Indonesia selama ini memisahkan pengelolaan zakat dengan pengelolaan keuangan negara. Meski demikian secara syariah dan secara praktik, tidak menutup kemungkinan bahwa

negara berhak untuk mengelola zakat tersebut dan pendistribusiannya pun tidak harus kepada kalangan muslim seperti pada jaman Ali bin Abi Thalib R.A. seperti yang telah dibahas di atas. Bentuk lembaga pengelola pun dapat menggunakan Badan tersendiri atau menjadi satu kesatuan dengan Direktorat Jenderal Pajak seperti yang dilaksanakan di negara Sudan.

### Materialitas

Berdasarkan laman <https://pid.baznas.go.id/>, terdapat 25 Lembaga Amil Zakat berskala nasional yang telah mendapat rekomendasi dari Baznas. Banyaknya Badan Amil Zakat menunjukkan bahwa masyarakat masih terpecah dalam penyaluran zakatnya. Penerimaan dan penyaluran zakat terlihat pada tabel 2.

Pendapatan zakat tahun 2020 hanya sebanding dengan 0,75% dari pendapatan APBN. Hal ini mengisyaratkan belum efektifnya lembaga amil zakat dalam menghimpun zakat. Dari sisi penyaluran, zakat hanya sebanding dengan sekitar 0,44% dibanding dengan belanja APBN. Kesadaran masyarakat untuk menyalurkan zakat melalui badan resmi mungkin salah satu kendala.

**Tabel 2.** Penerimaan dan Penyaluran Zakat oleh Lembaga Amil Zakat (dalam triliun rupiah)

No	Realisasi Zakat	2017	2018	2019	2020
1	Pengumpulan	6,2	8,1	10,2	12,4
2	Penyaluran	4,8	6,8	8,6	11,5
3	Efektivitas	78% efektif	83% efektif	84% efektif	92% sangat efektif

Sumber: Baznas, 2020

Hal ini bertolak belakang dengan potensi zakat yang seharusnya dapat dihimpun oleh badan amil zakat. Potensi zakat dalam penelitian Canggih, dkk (2017) memperlihatkan bahwa terdapat gap yang sangat besar antara potensi dan pendapatan zakat. Potensi zakat tersebut. Pada

penelitian ini, mengungkapkan bahwa potensi penerimaan zakat pada tahun 2015 adalah sebesar 82 triliun rupiah atau sekitar 35 kali dari total zakat yang dapat dihimpun. Sedangkan potensi untuk tahun 2018 adalah 462 triliun rupiah atau sebesar 3,4% dari total Pendapatan Domestik Bruto (BAZNAS, 2018). Jumlah ini setara dengan 120 kali dari total penghimpunan zakat pada tahun 2018. Hal ini merupakan indikasi ketidak efektifitas lembaga amil zakat dalam menghimpun zakat. Salah satu isu yang menghangat adalah isu kepercayaan masyarakat terhadap lembaga amil zakat (Syafiq, 2016)

Terlepas dari potensi yang tidak tercapai, pada kenyataannya zakat secara materialias berpotensi untuk dapat dijadikan salah satu sumber penerimaan negara. Zakat dapat digunakan untuk belanja fungsi perlindungan sosial yang sejalan dengan prinsip syariah. Hal ini dapat dicapai jika terdapat efisiensi dan efektifitas dari lembaga amil zakat dalam menghimpun potensi zakat yang ada.

### **Kesesuaian dengan Postur APBN**

Penerimaan negara berdasarkan Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara didefinisikan sebagai uang yang masuk ke kas negara sedangkan pendapatan negara adalah hak penerimaan pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Zakat sendiri berdasarkan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat didefinisikan sebagai harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.

Menurut Subekan (2016), zakat dapat dikategorikan sebagai pendapatan negara karena dapat menambah kekayaan bersih dan tidak hanya sebagai uang yang masuk ke kas negara.

Pengertian menggunakan qiyas bahwa zakat dapat masuk ke baitul mal (dalam hal ini adalah APBN) dan dipandang sebagai *restricted fund* yaitu perimaan yang tidak

dapat diklaim kembali oleh penyeter zakat dan digunakan untuk belanja negara dalam hal ini untuk fungsi perlindungan sosial yang sesuai dengan definisi mustahiq maka zakat dapat dipandang sebagai pendapatan negara.

Subekan (2016) menyarankan ada 2 alternatif mekanisme zakat sebagai pendapatan negara.

- a. Pengelolaan Dana Potongan Fihak Ketiga (PFK), yaitu penerimaan dianggap sebagai potongan transito (dana sementara) yang akan langsung disalurkan kepada para penerimanya.
- b. Membentuk lembaga/badan untuk mengelola zakat berupa Badan layanan Umum yaitu suatu instansi pemerintah yang diberi keleluasaan dalam memperoleh pendapatan dan mengalokasikan belanja sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dari kedua alternatif tersebut, pembentukan lembaga independen berupa badan layanan umum adalah alternatif yang paling rasional dalam mengelola zakat tersebut.

Pencatatan zakat dalam postur APBN dapat mengikuti klasifikasi belanja sesuai dengan 3 nomenklatur klasifikasi belanja sudah ditetapkan yaitu:

- a. Klasifikasi Belanja menurut Organisasi Negara harus membentuk lembaga sebagai badan amil zakat berskala nasional dan dibawah naungan kementerian/lembaga terkait. Dalam hal ini menurut hemat penulis adalah di bawah naungan Kementerian Agama sebagai kementerian teknis dengan supervisi Kementerian Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara.
- b. Klasifikasi Belanja menurut Fungsi Sesuai dengan fungsi zakat, maka zakat dapat diklasifikasikan sebagai Fungsi Perlindungan Sosial.
- c. Klasifikasi Belanja menurut Ekonomi Zakat dapat diklasifikasikan menurut jenis belanja menjadi 3 yaitu belanja pegawai yaitu diperuntukkan untuk amil,

belanja barang yaitu belanja yang digunakan untuk 7 asnaf dan jika memungkinkan dapat digunakan untuk keperluan belanja modal.

## KESIMPULAN

Zakat dan pajak mempunyai fungsi dan peranan yang beririsan. Irisan tersebut salah satunya adalah fungsi sosial. Masih terdapat pro kontra mengenai isu zakat sebagai alternatif pendapatan negara. Pengelolaan zakat di Indonesia masih belum optimal sehingga fungsi sosial dan target utama zakat tidak tercapai secara maksimal sehingga secara materialitas tidak signifikan untuk dijadikan sebagai alternatif pendapatan negara (Andri, 2020). Ulama pun tidak sepenuhnya sepakat mengenai siapa yang berkewajiban mengelola zakat dan menyalurkan zakat. Melalui analisis pendapat para ulama, (Owoyemi, 2020) menegaskan bahwa para ulama terbagi menjadi 2 pendapat yaitu mereka yang menganjurkan membayar zakat kepada negara atau memberikannya langsung kepada penerima manfaat.

Secara legalitas, negara Indonesia dapat mengelola zakat meskipun negara Indonesia secara eksplisit bukan negara berlandaskan syariah Islam tetapi berdasarkan Pancasila. Namun demikian, dengan masyarakat mayoritas Muslim hal ini dimungkinkan karena tidak ada ketentuan fiqh yang mengatur landasan negara sebagai pengelola zakat. Sedangkan secara materialitas potensi penerimaan zakat sebenarnya dapat menyumbang penerimaan negara dan dapat digunakan untuk belanja fungsi perlindungan sosial yang sejalan dengan prinsip syariah.

Secara kelembagaan, Subekan (2016) menyarankan ada 2 alternatif mekanisme zakat sebagai pendapatan negara yaitu (1) pengelolaan dana menggunakan mekanisme Potongan Fihak Ketiga (PFK) dan (2) pembentukan lembaga/badan untuk mengelola zakat secara independen berupa Badan layanan Umum. Dari kedua alternatif

tersebut, pembentukan lembaga independen berupa badan layanan umum adalah alternatif yang paling rasional dalam mengelola zakat tersebut.

Pencatatan zakat dalam postur APBN akan dicatat pada sisi pendapatan dan belanja. Pada sisi pendapatan, zakat memenuhi kriteria sebagai pendapatan dan tidak sekadar sebagai penerimaan negara. Selanjutnya Zakat dapat dicatata sebagai jenis Pendapatan sendiri selain Pajak, Pendatan Negara Bukan Pajak, dan Hibah. Dari sisi belanja, pencatatan mengikuti klasifikasi belanja sesuai nomenklatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 02 (PSAP 02) tentang Laporan Realisasi Anggaran Berbasis Kas. Klasifikasi untuk pencatatan zakat menurut klasifikasi organisasi, zakat dicatat di bawah naungan Kementerian Agama. Pada klasifikasi belanja menurut fungsi, zakat dapat diklasifikasikan sebagai Fungsi Perlindungan Sosial. Sedangkan pada klasifikasi ekonomi, zakat dapat diklasifikasikan menurut jenis belanja menjadi 3 yaitu belanja pegawai yaitu diperuntukkan untuk amil, belanja barang yaitu belanja yang digunakan untuk 7 asnaf dan jika memungkinkan dapat digunakan untuk keperluan belanja modal.

Keterbatasan penelitian ini adalah penelitian hanya berfokus pada kemungkinan secara hukum dan materialitas ekonomi. Peneliti tidak memasukkan faktor politik yang kemungkinan menjadi kendala.

Penelitian ke depan bisa memasukkan faktor tersebut untuk melihat apakah kemungkinan terjadi hambatan secara politis serta dapat memutakhirkan data penerimaan zakat sehingga dapat terlihat gap antara potensi dan realisasi penerimaan zakat.

## DAFTAR PUSTAKA

Abdain. (2014). Peran Sistem Ekonomi Islam dalam Menanggulangi Tingkat Kesenjangan Sosial. *Jurnal Muamalah*, 4(2), 15–26.

- Alam, A. (2018). Permasalahan dan solusi pengelolaan zakat di Indonesia. *Jurnal Manajemen*, 9(2), 128. <https://doi.org/10.32832/jm-uika.v9i2.1533>
- Alim, M. N. (2015). Utilization and Accounting of Zakat for Productive Purposes in Indonesia: A Review. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 211(September), 232–236. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.11.028>
- Andri, A. (2020). Sentralisasi Pengelolaan Zakat di Indonesia. *Jurnal An-Nahl*, 7(2), 145–151. <https://doi.org/10.54576/annahl.v7i2.21>
- Asmawi, S. (2017). *Zakat Sebagai Kekuatan Ekonomi Umat* (Selfietera (ed.); Pertama). Phoenix Publisher. [https://idr.uin-antasari.ac.id/16580/1/10\\_zakat\\_sebagai\\_kekuatan\\_ekonomi\\_umat.pdf](https://idr.uin-antasari.ac.id/16580/1/10_zakat_sebagai_kekuatan_ekonomi_umat.pdf)
- BAZNAS. (2018). *Outlook Zakat Indonesia 2019*. Pusat Kajian Strategis – Badan Amil Zakat Nasional (PUSKAS BAZNAS).
- Canggih, C., Fikriyah, K., & Yasin, A. (2017). Potensi Dan Realisasi Dana Zakat Indonesia. *Al-Uqud: Journal of Islamic Economics*, 1(1), 14. <https://doi.org/10.26740/al-uqud.v1n1.p14-26>
- Cokrohadi Sumarto, W. bin M., Zaenudin, Z., Santoso, B., & Sumiati, S. (2020). A study of Indonesian community's behaviour in paying zakat. *Journal of Islamic Marketing*, 11(4), 961–976. <https://doi.org/10.1108/JIMA-10-2018-0208>
- Doktoralina, C. M., & Bahari, Z. (2018). Zakat accounting information system in private higher education. *European Research Studies Journal*, 21(3), 265–275.
- Fajarudin, I. (2019). Kontribusi zakat sebagai pendapatan negara dan instrumen penerimaan pajak ( studi interpretif ). *Paradigma Accountancy*, 2(1), 25–38.
- Hafizd, J. Z., & Mardiatta, D. (2021). Urgensi Zakat, Infak, Dan Sedekah Di Masa Pandemi Covid-19 Prespektif Maqasid Syariah. *Al-Mustashfa: Jurnal Penelitian Hukum Ekonomi Syariah*, 6(2), 215. <https://doi.org/10.24235/jm.v6i2.9186>
- Jaelani, A. (2016). KEUANGAN PUBLIK ISLAM: Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia. In *MPRA Paper No. 69652* (1st Editio, Issue 69652). Nurjati Press IAINSyekh Nurjati Cirebon. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1019.8800>
- Kuangan, K. (2013). Dasar-Dasar Praktik Penyusunan APBN di Indonesia. In Purwiyanto (Ed.), *Kementerian Keuangan* (1st ed.). Kementerian Keuangan. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Kuba, A. (2015). Model-Model Pengelolaan Zakat Di Dunia Muslim. *Ahkam: Jurnal Hukum Islam*, 3(1). <https://doi.org/10.21274/ahkam.2015.3.1.137-164>
- Lestari, E. P. (2018). *Sistem Keuangan Pusat dan Daerah* (A. G. Brata (ed.); 2nd ed.). Universitas Terbuka.
- Masyita, D. (2018). Lessons Learned of Zakat Management from Different Era and Countries. *Al-Iqtishad: Jurnal Ilmu Ekonomi Syariah*, 10(2), 441–456. <https://doi.org/10.15408/aiq.v10i2.7237>
- Nurfiana, N., & Sakinah, S. (2022). Zakat Dan Kajiannya Di Indonesia. *Milkiyah: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, 1(1), 21–25. <https://doi.org/10.46870/milkiyah.v1i1.158>

- Obaidullah, M. (2016). Revisiting estimation methods of business zakat and related tax incentives. *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, 7(4), 349–364. <https://doi.org/10.1108/JIABR-10-2014-0035>
- Owoyemi, M. Y. (2020). Zakat management: The crisis of confidence in zakat agencies and the legality of giving zakat directly to the poor. *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, 11(2), 498–510. <https://doi.org/10.1108/JIABR-07-2017-0097>
- Sari, D. S., & Muttaqin, Z. (2019). Zakat dan Keamanan Ekonomi Negara dalam Hubungan Internasional. *Jurnal Masyarakat Dan Filantropi Islam*, 2(1), 22–29. <http://jurnal.unpad.ac.id/jmfi/article/view/25298>
- Subekan, A. (2016). Potensi Zakat Menjadi Bagian Keuangan Negara. *Jurisdictie: Jurnal Hukum Dan Syariah*, 7(2), 105–126.
- Sukmadinata, N. S. (2013). Metode Penelitian Pendidikan. In *Metode Penelitian Pendidikan* (9th ed.). PT Remaja Rosdakarya.
- Syafiq, A. (2016). Urgensi Peningkatan Akuntabilitas Lembaga Pengelola Zakat. *Ziswaf*, 3(1), 18–38.
- Taylor, D. (2017). The Literature Review - A Few Tips On Conducting It | Writing Advice. *Writing Advice*, 5 June. <http://advice.writing.utoronto.ca/types-of-writing/literature-review/>
- Wibisono, Y. (2015). *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*. Kencana.