

POTENSI ZAKAT MENJADI BAGIAN KEUANGAN NEGARA

Achmat Subekan

Balai Diklat Keuangan Malang

Email: achmatsubekan@gmail.com

Abstract

Zakah is a religious obligation for all muslims who meet the necessary criteria of wealth. In Indonesia today, zakah is not as part of the public finance yet. Whereas, the zakah has great potential to increase the social welfare. This study discusses the possibility of zakah to be a part of public finance regulations. The discussion is done by analyzing and connecting the related regulations. The results indicate that the regulation of zakah is possible to be stated in public finance regulation. Evenmore the public finance regulation gave the guidance and mechanism so that zakah can be adopted by government as one of fiscal policy. Zakah paid through public zakah institutions can be taken from the income tax. It is an honour and reward to zakah payer and it is also as a proof that zakah has already accommodated in public finance regulation especially for tax.

Zakat merupakan kewajiban setiap umat Islam dalam menjalankan ibadahnya. Di Indonesia hingga dewasa ini, pengelolaan zakat tidak menjadi bagian dari keuangan negara. Sementara itu, zakat memiliki potensi yang besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Studi ini membahas mengenai kemungkinan adanya ruang bagi zakat untuk masuk menjadi bagian dari keuangan negara ditinjau dari regulasi (peraturan perundang-undangan) yang ada. Pembahasan dilakukan dengan menganalisis dan menghubungkan antarketentuan dalam peraturan perundangan yang terkait. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa peraturan perundangan di bidang keuangan negara membuka ruang bagi masuknya zakat sebagai bagian keuangan negara. Bahkan, peraturan perundangan yang ada juga sudah memberikan panduan seperti apa mekanisme yang dapat dijalankan apabila kebijakan masuknya zakat ke dalam keuangan negara diambil oleh Pemerintah. Zakat yang ditunaikan zakat melalui lembaga/amil zakat yang dibentuk/disahkan pemerintah dapat dikurangkan pada Penghasilan Kena Pajak bagi wajib pajak

berkenaan. Hal ini merupakan apresiasi dan reward bagi para pembayar zakat sekaligus bukti bahwa zakat sudah diakomodasi dalam pengelolaan keuangan negara bidang perpajakan.

Keywords: zakah, public finance, welfare, regulation, mechanism

Pendahuluan

Zakat merupakan kewajiban bagi sebagian besar warga negara Indonesia yang didasarkan pada agama yang dianutnya (Islam). Kewajiban ini berupa membayar sejumlah harta kepada/melalui amil zakat. Di antara ayat Alquran yang menyebutkan kewajiban membayar zakat bagi setiap umat Islam adalah Q.S. At-Taubah: 103 yang terjemahnya:

*“Ambillah zakat dari harta mereka guna membersihkan dan menyucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doamu itu (menumbuhkan) ketenteraman jiwa bagi mereka. Allah Maha Mendengar, Maha Mengetahui”.*¹

Ayat di atas juga menunjukkan adanya perintah untuk memungut zakat. Pemungutan ini tentunya harus dilakukan oleh pihak yang berwenang sesuai dengan syariat yang berlaku. Tidak dibenarkan seseorang yang merasa berhak menerima zakat mengambil harta orang kaya dengan dengan cara yang ilegal (mencuri). Harta yang terkumpul dari zakat selanjutnya didistribusikan kepada delapan golongan yang sudah ditentukan dalam Alquran Surat Al-Taubah: 60.

Dalam pandangan syariat Islam, zakat menjadi salah satu rukun Islam yang harus dipenuhi oleh setiap umat Islam yang mampu. Dewasa ini, pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat (Baznas dan Baznas Daerah) yang didirikan oleh pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk oleh masyarakat, baik LAZ yang sudah disahkan pemerintah maupun yang belum disahkan. Di samping itu, sebagian umat Islam menunaikan zakat secara langsung dengan memberikannya kepada pihak yang berhak menerimanya (mustahik). Sebagai dana masyarakat, zakat harus dikelola secara bertanggung jawab (akuntabel). Hal tersebut sesuai dengan asas pengelolaan zakat yang secara keseluruhan asas tersebut meliputi: 1) syariat Islam, 2) amanah, 3) kemanfaatan, 4) keadilan, 5) kepastian hukum, 6) terintegrasi, dan 7) akuntabilitas.²

Dalam menunaikan kewajiban zakat, umat Islam mendapatkan jaminan kemerdekaan dan perlindungan dari negara. Negara Indonesia melindungi dan

1 *Alquran dan Terjemahannya* (Jakarta: Departemen Agama Republik Indonesia, 2002), h. 273.

2 Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang *Pengelolaan Zakat*.

menghormati setiap warga negaranya dalam menjalankan agama yang dianutnya. Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Di samping memberikan kemerdekaan dan perlindungan penunaian zakat, tidak tertutup kemungkinan negara (pemerintah) memberikan layanan kepada umat Islam dalam menunaikan rukun Islam ketiga tersebut. Sebagai negara demokrasi, terbuka kemungkinan negara Indonesia memberikan layanan kepada warga negaranya dalam menjalankan ibadah menurut agama yang dianutnya. Pemberian layanan ibadah haji adalah contoh yang sudah dilakukan oleh Pemerintah kepada warganya yang beragama Islam. Demikian juga dengan penunaian zakat, pemerintah juga dimungkinkan dapat memberikan layanan terbaiknya.

Dalam aspek keuangan negara, zakat di Indonesia merupakan potensi pendapatan negara yang belum dikelola pemerintah bahkan cenderung terabaikan.³ Secara nasional, potensi zakat mencapai angka Rp 217 Trilyun. Angka tersebut diperoleh dari hasil penelitian Institut Pertanian Bogor yang bekerja sama dengan BAZNAS.⁴ Walaupun demikian, realisasi zakat yang dapat dihimpun oleh BAZNAS hanya mencapai Rp 3,4 trilyun.⁵ Rendahnya realisasi dibandingkan dengan potensi yang ada disebabkan oleh banyak hal. Berbagai kemungkinan bisa menjadi penyebabnya, antara lain rendahnya kesadaran umat dalam berzakat, lemahnya kepercayaan umat terhadap pengelola zakat, kurangnya sumber daya dan prasarana pengelola zakat, dan sebagainya.

Dalam perjalanan sejarahnya, zakat di berbagai negara memiliki pengelola yang berbeda-beda. Di zaman Nabi Muhammad saw dan kekhalifahan Islam, zakat dipungut oleh negara. setelah runtuhnya khilafah Islamiyah, banyak negara berpenduduk mayoritas Islam tidak campur tangan dalam memungut dan mendistribusikan zakat, termasuk Indonesia. Di kalangan ulama dan umat Islam juga terdapat perbedaan pendapat mengenai pemungutan zakat yang dilakukan oleh negara hingga dewasa ini. Studi ini tidak akan membahas perbedaan pendapat (khilafiyah) di bidang syariat pemungutan zakat tersebut.

3 Achmat Subekan. *Zakat, Pendapatan Negara Yang Terabaikan*. <http://www.bppk.kemenkeu.go.id>. Diakses 21 Mei 2016). 2012.

4 Ternyata Indonesia Memiliki Potensi Zakat Terbesar di Dunia. <http://www.kompasiana.com/miftahelbanjary>. diakses 20 April 2016.

5 Mutoharun Jinan. 14 Juli 2015. Realisasi Zakat. <http://www.tribunnews.com>. Diakses 20 April 2016.

Studi ini akan berpijak pada QS Al-Taubah: 103 yang memerintahkan untuk memungut zakat. Di Indonesia, pemerintahan dibentuk melalui pemilihan umum dan sebagian besar pemberi suara adalah umat Islam. Dengan demikian, pemerintah inilah yang mendapatkan kepercayaan dari rakyat untuk mengurus kehidupannya, termasuk juga mengurus dan memberikan layanan penunaian zakat.

Di negara kita telah diundangkan undang-undang tentang zakat dan undang-undang tentang keuangan negara. Zakat diatur dengan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan peraturan pelaksanaannya. Sedangkan keuangan negara diatur dengan Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga undang-undang tentang keuangan negara tersebut juga dilengkapi dengan peraturan perundangan pelaksanaannya. Dengan berpijak pada peraturan perundangan yang ada, studi ini akan membahas mengenai kemungkinan zakat menjadi bagian dari keuangan negara. Dengan menganalisis peraturan perundangan tersebut dapat diketahui kemungkinan bisa-tidaknya zakat menjadi bagian dari keuangan negara.

Pembahasan dalam karya ilmiah harus memiliki fokus yang jelas. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi yang terkandung di dalamnya. Fokus bahasan karya ilmiah dirumuskan sebagai rumusan masalah. Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam karya tulis ini adalah:

1. Bagaimanakah kemungkinan zakat dikelola oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundangan yang ada?
2. Apakah peraturan perundangan yang ada memberikan model panduan mekanisme pengelolaan zakat apabila zakat menjadi bagian dari keuangan negara.

Dua masalah di atas akan menjadi hal utama yang dibahas dan dijawab dalam tulisan ini.

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam pembahasan karya tulis ini adalah:

1. Untuk mengetahui ada/tidaknya ruang bagi zakat untuk masuk menjadi bagian dari keuangan negara.
2. Untuk memberikan gambaran model pengelolaan zakat apabila zakat dapat masuk menjadi bagian dari keuangan negara.

Setiap karya ilmiah diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kehidupan yang lebih baik. Manfaat tersebut merupakan impact secara tidak langsung yang

dapat diperoleh dengan tercapainya tujuan penelitian. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari pembahasan dalam karya tulis ini adalah sebagai berikut:

Memberikan alternatif pengelolaan zakat yang diharapkan lebih efektif dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selama ini zakat dikelola oleh amil zakat yang bukan bagian dari pemerintah dan tidak satu pun instansi atau lembaga masyarakat yang mengawasinya. Apabila pengelolaan zakat yang dewasa ini dilakukan (*existing*) dianggap memiliki kelemahan, maka hasil pembahasan studi ini diharapkan dapat memberikan alternatif pilihan.

Memberikan alternatif pilihan dalam pengentasan kemiskinan. Fakir dan miskin merupakan dua golongan yang disebutkan pertama dan kedua dalam Alquran sebagai golongan yang berhak menerima zakat. Sementara itu, dua golongan tersebut adalah pihak yang identik dengan kemiskinan. Dengan menjadikan kedua golongan tersebut sebagai penerima utama zakat, maka diharapkan kemiskinan akan segera teratasi.

Memberikan alternatif sumber penerimaan negara guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Selama ini zakat tidak pernah dilirik sebagai bagian dari penerimaan ataupun pendapatan negara, padahal zakat merupakan kewajiban bagi setiap umat Islam yang mampu. Ada ataupun tidak ada peraturan perundangan yang menjadi dasar bagi pengelolaan zakat oleh negara/pemerintah, zakat tetap menjadi kewajiban yang harus ditunaikan oleh umat Islam.

Sebagai sebuah karya ilmiah, pembahasan di sini dilandasi oleh referensi dan pustaka yang terkait dengannya. Referensi tersebut dapat berupa buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, dan sebagainya. Tinjauan pustaka juga diambil dari Alquran dan Hadis yang menjadi sumber ajaran syariat Islam. Peraturan perundangan tentang pengelolaan zakat dan tentang pengelolaan keuangan negara juga tidak akan ditinggalkan. Bahkan peraturan perundangan tersebut merupakan data utama dalam melakukan pembahasan dan analisis. Dalam studi ini diperlukan pembahasan mengenai zakat dan keuangan negara. Keduanya akan dibahas dan ditinjau satu per satu guna memudahkan pembahasan.

Sudah menjadi kesepakatan umat Islam di Indonesia (bahkan dunia) bahwa zakat merupakan rukun Islam yang ketiga. Umat Islam yang mampu berzakat tetapi tidak menunaikannya, maka terdapat kecacatan dalam menjalankan agamanya. Masuknya zakat sebagai bagian dari rukun Islam didasarkan pada jawaban Nabi Muhammad saw ketika ditanya tentang Islam, beliau menjawab bahwa:

“Islam adalah engkau bersaksi bahwa tidak ada ilah (Tuhan yang disembah) selain Allah, dan sesungguhnya Nabi Muhammad adalah utusan Allah, engkau mendirikan shalat, engkau menunaikan zakat, engkau berpuasa di bulan Ramadhan, dan berhaji

ke Baitullah jika engkau mampu.” (HR. Muslim)⁶

Zakat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan syahadat, shalat, puasa, dan haji. Dalam beberapa ayat Alquran, kewajiban berzakat juga disebutkan bersamaan shalat. Apabila ditinggalkan salah satunya, maka tidak sempurna yang lainnya.

Dalam pandangan syariat, zakat menjadi komponen utama dalam keuangan negara. Zakat menjadi pendapatan baitul maal yang pasti ada karena pasti ada umat Islam yang mampu menunaikannya. Pembayaran zakat pun diwajibkan atas orang-orang yang sudah berkewajiban menunaikannya. Nabi Muhammad saw pernah mengutus Muadz bin Jabal untuk menjadi amir dan pemungut zakat di Negeri Yaman. Sahabat Abu Bakar juga melanjutkan tuntunan Nabi Muhammad saw. Beliau memerangi orang-orang yang sepeninggal Nabi Muhammad saw tidak mau berzakat. Golongan yang ingkar terhadap zakat tersebut diperangi hingga kembali bertaubat dan bersedia membayar zakat.

Dalam kehidupan sosial, zakat tidak hanya sekedar ibadah, tetapi zakat juga memiliki nilai sosial untuk meratakan kesejahteraan umat. Ketika Nabi Muhammad saw mengutus Muadz bin Jabal ke Negeri Yaman, beliau berpesan,

“Serulah mereka untuk bersaksi baha tidak ada tuhan selain Allah dan aku adalah utusan Allah. Jika mereka mematuhi hal itu, maka beritahukan kepada mereka bahwa Allah mewajibkan kepada mereka shalat lima waktu setiap sehari semalam. Jika mereka mematuhi hal itu, maka beritahukanlah kepada mereka bahwa Allah mewajibkan zakat kepada mereka yang dipungut dari mereka yang kaya untuk dibagikan kepada mereka yang miskin.” (H.R. Bukhari).⁷

Dari hadis tersebut dapat diketahui bahwa zakat memiliki misi untuk mendistribusikan kekayaan/kesejahteraan agar tidak berkumpul hanya di golongan orang-orang kaya. Dengan ditunaikannya zakat maka akan tercipta transfer kekayaan dari si kaya kepada si fakir/miskin secara legal sehingga terwujud pemerataan kesejahteraan yang lebih baik.

Zakat dibedakan menjadi dua yaitu zakat fitrah dan zakat maal. Zakat fitrah harus ditunaikan oleh setiap jiwa (atau yang menanggungnya) setiap bulan Ramadhan sebelum shalat idul fitri. Diberikan dalam bentuk bahan makanan yang untuk ukuran Indonesia adalah 2,5 kg beras. Beberapa ulama juga mengizinkan

⁶ Imam Nawawi, *Hadits Arba'in*, terj. Oleh Tim (Pustaka Nun. Semarang: Pustaka Nuun, 2015). h. 9-10.

⁷ Imam Az-Zabidi, *Mukhtashar Shahih Al-Bukhari*, terj. oleh Achmad Zaidun, (Jakarta: Pustaka Amani, 2002), h. 327.

zakat fitrah dibayarkan dalam bentuk uang dengan nilai yang setara dengan harga 2,5 kg beras. Sedangkan zakat maal adalah zakat yang perhitungannya didasarkan pada nilai harta yang dimiliki dan menjadi objek zakat. Dalam pemungutan zakat maal terdapat istilah “khaul” yakni kepemilikan telah mencapai satu tahun dan “nishab” yakni batas minimal objek zakat yang dapat dikenakan zakat maal. Setiap objek zakat memiliki persentase (tarif) pengenaan yang berbeda-beda.

Terkait dengan pengelolaan keuangan negara, dapat dipastikan bahwa setiap negara memiliki tugas dan fungsi tersebut. Hal ini dilakukan karena semua negara tidak ada yang dapat menjalankan tugas pemerintahan dan pemberian layanan kepada masyarakat tanpa membutuhkan uang. Bahkan, keuangan negara tidak hanya mencakup uang, tetapi juga mencakup barang ataupun utang/piutang yang dikelola oleh negara. Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara sebagai *“semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”*.⁸ Dengan demikian, keuangan negara memiliki cakupan yang sangat luas yang secara yuridis meliputi:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga
3. Penerimaan negara
4. Pengeluaran negara
5. Penerimaan daerah
6. Pengeluaran daerah
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.⁹

Pengelolaan keuangan negara dimaksudkan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Hal ini disebutkan dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia

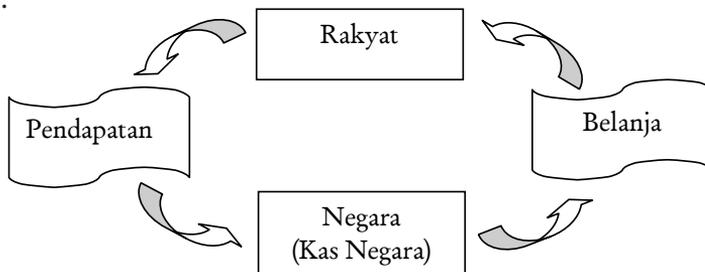
8 Pasal 1 Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.

9 Pasal 2 Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.

yang menyebutkan bahwa *“Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.¹⁰ Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan bentuk operasional pengelolaan keuangan negara pada setiap tahunnya. Penyebutan APBN dalam pasal tersebut dapat dipahami sebagai keuangan negara secara keseluruhan.

Secara garis besar, APBN terdiri atas: 1) pendapatan, 2) belanja, dan 3) pembiayaan. Pendapatan diperoleh dari pajak, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah. Pendapatan inilah yang menjadi sumber pendanaan untuk membiayai berbagai belanja yang dianggarkan. Sedangkan belanja merupakan pos-pos pendanaan yang menjadi beban yang harus dibiayai oleh negara. Belanja dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan layanan kepada masyarakat. Di samping itu, belanja juga dimaksudkan untuk membuat kesejahteraan rakyat menjadi lebih adil dan merata. Kekayaan tidak tertumpuk pada golongan kaya, tetapi juga dapat dinikmati oleh seluruh rakyat. Selisih antara pendapatan dan belanja akan memunculkan nilai defisit/surplus. Tindakan untuk mengatasi defisit/surplus dapat terlihat dari pembiayaan yang direncanakan oleh pemerintah. Dengan demikian, pembiayaan merupakan pos anggaran guna merespon terjadinya surplus/defisit.

Ditinjau dari arus pergeseran uang yang dikelola oleh negara (kas negara), maka pengelolaan keuangan negara (APBN) tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1: Arus Pergeseran Keuangan Negara

Rakyat merupakan pemilik negara sekaligus sebagai pemilik keuangan negara. Penerimaan pendapatan negara juga diharapkan sebagian besar bersumber dari iuran rakyat. Masuknya penerimaan pendapatan negara ke Rekening Kas Negara ditandai dengan Surat Tanda Setoran (berupa SSP, SSBP, dan dokumen lainnya). Negara selanjutnya melakukan pengalokasian penerimaan pendapatan

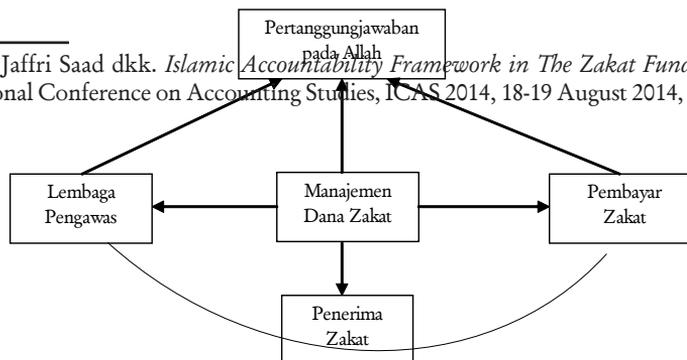
¹⁰ Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945

tersebut ke pos-pos belanja untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan layanan masyarakat. Di samping itu, pengalokasian anggaran tersebut juga dimaksudkan untuk pemerataan kesejahteraan (pembangunan) rakyat sehingga terwujud pemerataan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Pencairan dana dari Rekening Kas Negara dilaksanakan oleh setiap kementerian/lembaga (pengguna anggaran) dengan menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) kepada Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara (pemegang Rekening Kas Negara). Secara teknis SPM tersebut diterima dan diuji oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN). Apabila SPM tersebut benar/lengkap/sah, maka KPPN menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) guna memenuhi SPM yang diterbitkan oleh satuan kerja pengguna anggaran ataupun kuasa pengguna anggaran. Atas dasar SP2D, pihak perbankan melakukan pembayaran secara giral ke rekening pihak yang berhak, yakni yang ditunjuk dalam SP2D berkenaan.

Untuk menambah khasanah keilmuan dalam pembahasan studi ini, berbagai hasil penelitian sebelumnya yang terkait dengan pengelolaan zakat berusaha untuk dipaparkan. Berbagai penelitian tersebut adalah sebagaimana diuraikan di bawah ini.

- a. Ram Al Jaffri Saad dkk (2014)¹¹ menyoroti tentang akuntabilitas dalam manajemen zakat. Menurutnya, akuntabilitas atau pertanggungjawaban pengelolaan zakat tidak sekedar kepada pembayar zakat (*muzaki*) ataupun penerima zakat (*mustahik*), tetapi merupakan jaringan akuntabilitas terhadap pembayar zakat, penerima zakat, lembaga pengawas, dan ujungnya pertanggungjawaban kepada Allah swt. Bentuk pertanggungjawaban tersebut tidak dapat dilepaskan dari ajaran Islam pada umumnya. Manusia selalu dimintai pertanggungjawaban atas setiap tindakan dan perilakunya. Pertanggungjawaban atau akuntabilitas manajemen zakat tersebut ditunjukkan dengan gambar 2 di bawah ini.

11 Ram Al Jaffri Saad dkk. *Islamic Accountability Framework in The Zakat Funds Management*. International Conference on Accounting Studies, ICAS 2014, 18-19 August 2014, Kuala Lumpur, Malaysia.



Gambar 2: Model Pertanggungjawaban Pengelolaan Zakat

b. Nashim Shah Shirazi (2006) dalam penelitiannya yang berjudul *Providing for The Resource Shortfall for Poverty Elimination Through The Institution of Zakah in Low Income Muslim Countries* menyimpulkan bahwa negara-negara Islam memiliki potensi yang besar dalam mengatasi kemiskinan dengan memanfaatkan zakat.¹² Dengan demikian, zakat tidak hanya sekedar kewajiban syariat, tetapi juga menjadi solusi dalam mengatasi kemiskinan yang terjadi di suatu negara.

Adapun kerangka teori yang digunakan dalam pembahasan karya ilmiah ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Zakat merupakan kewajiban umat Islam. Terdapat banyak ayat Alquran dan Hadis yang menyebutkan kewajiban berzakat. Bahkan terdapat ayat yang memberikan ancaman terhadap orang yang tidak menunaikannya.
- b. Negara Indonesia didirikan oleh semua komponen bangsa termasuk umat Islam yang merupakan penduduk mayoritas. Sebagai sebuah organisasi yang disepakati oleh semua pihak, negara dilengkapi dengan kekuasaan untuk melakukan pungutan terhadap rakyatnya untuk membiayai operasional negara.
- c. Pembentukan pemerintahan oleh semua komponen bangsa yang didominasi oleh umat Islam memungkinkan negara memiliki legitimasi yang jauh lebih kuat dalam melakukan pungutan zakat apabila dibandingkan dengan amil zakat yang dibentuk oleh masyarakat.
- d. Keuangan negara menjadikan pungutan terhadap rakyat sebagai sumber utama pendapatan negara. Hingga dewasa ini, pendapatan negara tersebut dibedakan menjadi tiga yaitu: 1) pendapatan pajak, 2) Penerimaan Negara Bukan Pajak atau PNBP, dan 3) hibah.

12 Nashim Shah Shirazi, *Providing for The Resource Shortfall for Poverty Elimination Through The Institution of Zakah in Low Income Muslim Countries*. International Islamic University Malaysia: Journal of Economics and Management. 2006.

- e. Zakat memiliki kemiripan dengan pajak dalam hal tidak adanya reward atau imbalan secara langsung kepada pihak yang membayarnya. Walaupun demikian, keduanya tidak dapat dipertukarkan karena masing-masing memiliki kekhasan dan karakteristik yang berbeda-beda.
- f. Adanya kemiripan zakat dengan pendapatan negara yang dewasa ini ada (pajak), maka perlu dilihat adanya kemungkinan pengelolaan zakat oleh pemerintah.

Dengan adanya kemiripan tersebut, maka terdapat potensi untuk menjadikan zakat sebagai bagian dari keuangan negara yang turut aktif dalam membiayai peningkatan kesejahteraan umat Islam dan masyarakat pada umumnya.

Metode Penelitian

Terkait dengan metode penelitian, di bawah ini diuraikan jenis penelitian, jenis dan sumber data, definisi operasional variabel, metode pengambilan data, dan metode analisis data. Penelitian yang dilakukan ini merupakan penelitian kualitatif. Data yang dipaparkan berupa pernyataan-pernyataan yang tertuang dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan. Pengolahan data yang berupa pernyataan tersebut juga dilakukan secara kualitatif, yaitu melalui analisis dan pendalaman makna yang terkandung di dalamnya.

Jenis data yang menjadi sumber pembahasan berupa pernyataan, pendapat, fatwa, dan ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Data yang berupa pernyataan dalam peraturan perundang-undangan tersebut akan dianalisis dan dicari hubungan atau keterkaitannya dengan pernyataan (pasal atau ayat) yang terdapat pada peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Dengan seperti ini diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang utuh terkait dengan masalah yang dibahas dalam karya tulis ilmiah ini.

Sementara itu, sumber data yang digunakan adalah data yang berupa klausul atau pernyataan yang tertuang dalam ayat ataupun pasal dalam peraturan perundang-undangan. Terdapat empat peraturan perundang-undangan yang berupa undang-undang yang akan menjadi sumber data utama, yaitu: 1) Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, 2) Undang-Undang nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, 3) Undang-Undang nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Tidak tertutup kemungkinan peraturan perundang-undangan pelaksanaan yang ada di bawah undang-undang juga akan menjadi rujukan.

Definisi operasional dimaksudkan agar pemahaman/pengertian terhadap

suatu istilah yang digunakan dalam studi ini memiliki kesamaan antarpihak yang membacanya. Demikian juga pengertian antara penulis dengan pembaca. Dalam studi ini, yang dimaksudkan dengan:

1. Zakat adalah zakat fitrah dan zakat maal yang menjadi kewajiban umat Islam.
2. Keuangan negara adalah segala bentuk kekayaan negara yang berupa uang, barang, dan utang/piutang yang dikelola oleh pemerintah ataupun pihak lain yang dibentuk oleh pemerintah.

Metode analisis yang digunakan dalam karya ilmiah ini adalah metode kualitatif. Mengingat data yang digunakan dalam studi ini berupa klausul atau pernyataan yang berupa ayat/pasal peraturan perundangan, maka analisis data dilakukan dengan tahapan sebagai berikut: 1) diungkapkan, 2) dipahami, 3) dianalisis, dan 4) dikaitkan dengan pasal/ayat lain yang berhubungan. Pengungkapan pasal/ayat peraturan perundangan dilakukan dengan mengutip pasal/ayat tersebut dari peraturan perundangan berkenaan. Pengutipan ini dimaksudkan agar tidak ada perbedaan antara klausul dan ditulis dengan klausul yang terdapat dalam peraturan perundangan berkenaan. Setelah dikutip, maka tahapan berikutnya yang dilakukan adalah memahami pasal/ayat tersebut secara benar. Hal ini antara lain dilakukan antara lain dengan melihat penjelasan ayat tersebut agar tidak salah dalam memahaminya. Sementara itu, analisis terhadap klausul pasal/ayat dilakukan dengan membuka pengertian yang lebih luas tanpa meninggalkan substansi kalimatnya. Analisis juga dilakukan dengan memperkirakan masalah utama yang menjadi sasaran dari kalimat bersangkutan. Tahap terakhir adalah dengan menghubungkan pasal/ayat yang satu dengan pasal/ayat yang lain. Hal ini dapat juga dilakukan dengan membandingkan klausul ayat yang satu dengan ayat yang lainnya.

Pembahasan

Guna mengetahui pengertian keuangan negara, maka perlu diungkapkan definisinya sesuai dengan yang ditetapkan dalam Undang-Undang nomor 17 tentang Keuangan Negara. Pasal 1 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa *“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”* Adapun apa saja yang termasuk dalam keuangan negara, maka Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara menyebutkan bahwa:

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1,

meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga
- c. Penerimaan negara
- d. Pengeluaran negara
- e. Penerimaan daerah
- f. Pengeluaran daerah
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”

Bagian penjelasan pada undang-undang tersebut menyatakan bahwa cakupan pada nomor a sampai dengan h dinyatakan sudah jelas. Sedangkan cakupan pada huruf i disebutkan bahwa:

“Kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.”

Sementara itu, zakat dalam Pasal 1 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 didefinisikan sebagai *“harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.”* Dalam definisi zakat tersebut di atas tidak disebutkan pihak yang menjadi perantara sampainya zakat dari *muzaki* kepada *mustahik*. Berdasarkan undang-undang tentang pengelolaan zakat tersebut, pengelola zakat dibedakan menjadi dua yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). BAZ didirikan oleh Pemerintah. Untuk tingkat nasional dibentuk BAZNAS oleh Presiden, bahkan rekrutmen keanggotaannya melibatkan DPR. Secara khusus, Pasal 5 Undang-Undang No. 23 tahun 2011 menyebutkan bahwa:

1. Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk

BAZNAS.

2. BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara.
3. BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

Pasal 10 ayat (1) undang-undang yang sama secara eksplisit menyebutkan bahwa “*Anggota BAZNAS diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri.*” Hal ini jelas menunjukkan bahwa BAZNAS merupakan pengelola zakat yang dibentuk oleh Pemerintah. Walaupun sebagai *lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri*, BAZNAS tetap bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri (Agama).

Dari pasal tersebut jelas bahwa BAZNAS dengan sengaja dibentuk oleh Pemerintah untuk mengelola zakat secara nasional. Untuk tingkat provinsi dibentuk BAZ Provinsi dan untuk tingkat kabupaten/kota dibentuk BAZ Kabupaten/Kota. Dalam Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2011 disebutkan bahwa:

1. Anggota BAZNAS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) terdiri atas 8 (delapan) orang dari unsur masyarakat dan 3 (tiga) orang dari unsur Pemerintah.
2. Unsur masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas unsur ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam.
3. Unsur Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri, dan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.¹³

Bagaimana halnya dengan pembentukan LAZ? Dalam Pasal 17 Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 disebutkan bahwa “*Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.*” Selanjutnya, Pasal 18 ayat (1) undang-undang tersebut menyebutkan bahwa “*Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.*” Dari pasal-pasal di atas dapat dikatakan bahwa terbentuknya LAZ juga atas keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah yang berupa izin dari Menteri (Agama) atau pejabat yang ditunjuk

¹³ Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2011

oleh Menteri. Dasar pendirian dari BAZ dan LAZ perlu mendapatkan penekanan dalam studi ini karena akan menjadi landasan bisa/tidaknya dana yang mereka kelola menjadi bagian dari keuangan negara.

Dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa cakupan terakhir keuangan negara adalah *“kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”* Berdirinya BAZ ataupun LAZ menggunakan fasilitas pemerintah. Pemerintah secara sengaja membentuk BAZ dan memberikan izin terhadap LAZ. Penjelasan dari ayat tersebut juga menyebutkan bahwa

“Kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.”

BAZ adalah badan yang dibentuk berdasarkan kebijakan pemerintah untuk mengelola zakat. Dengan memahami keterkaitan antarpasal dan antar-ayat tersebut, dapat diketahui bahwa dana yang dikelola oleh BAZ merupakan bagian dari keuangan negara. hal ini diperkuat lagi dengan PP Nomor 14 tahun 2014 yang menyebutkan bahwa perwakilan Pemerintah dalam Anggota BAZ salah satunya berasal dari *“Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan,”* yakni Kementerian Keuangan. Keberadaan pejabat Kementerian Keuangan dalam keanggotaan BAZ tentu dimaksudkan agar pengelolaan zakat tersebut memiliki keterkaitan dan sinergi dengan pengelolaan keuangan negara.

Dari pembahasan tentang pengertian zakat dan pengertian keuangan negara di atas dapat diketahui bahwa secara peraturan perundangan, zakat menjadi bagian dari keuangan negara. Dengan peraturan perundangan yang ada tersebut, andai dewasa ini BPK melakukan *audit* terhadap para pengelola zakat maka hal itu juga tidak dapat disalahkan. Terkait dengan audit keuangan negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menyatakan bahwa *“Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara”*.¹⁴ Unsur-unsur keuangan negara

¹⁴ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

telah diuraikan sebelumnya dan zakat masuk menjadi salah satu unsur keuangan negara tersebut. Dengan demikian, audit terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZ dan LAZ oleh BPK telah memiliki landasan yuridis yang kuat. Salah satu nilai positif yang dapat diperoleh, pemeriksaan atau audit pengelolaan zakat oleh BPK tersebut akan menguatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat sehingga umat semakin besar kepercayaannya (*trust*) terhadap lembaga pengelola zakat (BAZ dan LAZ).

Pengelolaan zakat yang menjadi bagian dari keuangan negara merupakan hal yang belum pernah dilakukan di Indonesia. Sebagian masyarakat mempertanyakan bagaimana mekanisme pengelolaan tersebut. Mungkinkah peraturan perundangan di bidang keuangan negara dewasa ini dapat memfasilitasi kepentingan tersebut? Di antara ciri bahwa zakat telah menjadi bagian keuangan negara adalah masuknya zakat sebagai bagian dari penerimaan/pengeluaran negara sehingga di antara mekanisme pengelolaannya dilakukan melalui rekening kas umum negara. Hal ini disebutkan dalam Undang-Undang Perbendaharaan Negara bahwa "*Semua penerimaan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Rekening Kas Umum Negara*".¹⁵ Contoh dari mekanisme ini ada pada pengelolaan dana Potongan Fihak Ketiga (PFK) yang berupa Iuran Wajib Pegawai. Dewasa ini, peraturan perundangan di bidang keuangan negara telah memberikan ruang pengelolaan dana yang memiliki kepentingan khusus. Dana Iuran Wajib Pegawai 10% yang dipotongkan dari gaji pegawai negeri, misalnya, dipungut oleh KPPN (tetap berada dalam kas negara) dan selanjutnya disalurkan kepada Taspen dan Askes (BPJS). Dana tersebut merupakan milik para pegawai negeri untuk kepentingan khusus guna melakukan pembayaran asuransi pensiun dan asuransi kesehatan mereka. Model PFK dapat dijadikan alternatif pertama mekanisme pengelolaan zakat apabila zakat dimasukkan sebagai bagian dari keuangan negara.

Alternatif berikutnya (kedua) adalah seperti yang dilakukan oleh instansi-instansi yang berstatus sebagai Badan Layanan Umum. Karena kekhususannya, dana BLU diberi kelonggaran untuk dapat dipergunakan secara langsung tanpa melalui rekening kas umum negara. Dalam model ini, uang tidak masuk/keluar melalui rekening kas umum negara, tetapi tetap diakui sebagai bagian dari keuangan negara. Pengakuan/pengesahan tersebut dilakukan melalui penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana

15 Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang *Perbendaharaan Negara*.

oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN).

Bagaimana gambaran apabila di antara kedua alternatif di atas digunakan untuk mewadahi pengelolaan zakat yang telah menjadi bagian dari keuangan negara? Di bawah ini adalah uraian dari kedua alternatif tersebut di atas.

Alternatif pertama, dana zakat diperlakukan sebagai dana pihak ketiga (mitra pemerintah/negara). Sebagai dana pihak ketiga, maka dana zakat harus disetorkan ke Rekening Kas Negara dengan menggunakan kode akun zakat yang sudah disiapkan. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/05/2013 tentang *Bagan Akun Standar* belum memasukkan akun penerimaan zakat sebagai salah satu akun di dalamnya. Hal ini dapat dimaklumi mengingat hingga saat ini zakat memang belum dikelola dalam Rekening Kas Negara. Penambahan akun baru penerimaan zakat dalam Rekening Kas Negara dapat dilakukan dengan menambahkan uraian akun dalam peraturan menteri tersebut.

Penyetoran zakat ke Rekening Kas Negara dilakukan dengan menggunakan Surat Tanda Setoran, misalnya diberi nama Surat Setoran Zakat (SSZ). Penyetoran dilakukan ke bank yang melayani penyetoran penerimaan negara (bank persepsi). Pihak penyetor (*muzaki*) akan mendapatkan Lembar Pertama SSZ (misalnya) sebagai bukti telah menyetor zakat ke Rekening Kas Negara. Pihak bank persepsi selanjutnya menyampaikan Laporan Harian Penerimaan (LHP) zakat pada setiap akhir hari kerja kepada KPPN dan BAZNAS. Bagi KPPN, tanpa laporan tersebut pun ia sudah dapat mengetahui adanya setoran zakat karena pencatatan penerimaan di bank persepsi dilakukan dengan Modul Penerimaan Negara (MPN) yang sudah online dengan sistem yang ada di KPPN. Sedangkan bagi BAZNAS tidak demikian karena BAZNAS belum bisa mengakses aplikasi Modul Penerimaan Negara yang digunakan untuk mengelola setoran penerimaan negara. Untuk itu, BAZNAS perlu mendapatkan laporan penerimaan zakat tersebut.

Selanjutnya, pada setiap kurun waktu tertentu, misalnya setiap akhir bulan, dana zakat tersebut disampaikan oleh Direktorat Jenderal Perbendaharaan (selaku pemegang Rekening Kas Negara atau Kuasa Bendahara Umum Negara) ke BAZNAS untuk dikelola ataupun didistribusikan kepada para *mustahik*. Distribusi tersebut tidak harus berupa uang tunai, tetapi juga dapat berupa program pemberdayaan *mustahik*. Merujuk pada mekanisme pencairan anggaran, penyaluran dana zakat dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan (atau KPPN selaku

instansi vertikal Ditjen Perbendaharaan) ke BAZNAS dapat didahului dengan terbitnya Surat Perintah Membayar (SPM) dari BAZNAS kepada Ditjen Perbendaharaan/KPPN. Dengan demikian, KPPN memiliki dokumen yang menjadi alasan formal (dasar) untuk menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) dana zakat. Dengan mekanisme ini maka BAZNAS dapat menarik dana zakat sesuai dengan kebutuhannya pada waktu itu. Adapun jumlah maksimal yang dapat diterbitkan SPM-nya adalah sebesar dana zakat yang diterima oleh Rekening Kas Negara. Apabila masih terdapat penerimaan zakat yang belum dicairkan, maka dana tersebut tetap tersimpan dengan aman dalam Rekening Kas Negara. Walaupun demikian, dana zakat tersebut tetap dibukukan dan dilaporkan oleh BAZNAS kepada publik dan lembaga terkait yang ditunjuk (misalnya Badan Pemeriksa Keuangan).

Penyampaian dana zakat dari Rekening Kas Negara ke Rekening BAZNAS dapat juga dilakukan dengan disampaikannya permohonan pemindahbukuan yang diajukan BAZNAS ke Direktorat Jenderal Perbendaharaan dengan dilampiri bukti pendukung berupa LHP zakat yang diterimanya dari pihak bank persepsi. Selaku Kuasa BUN, Ditjen Perbendaharaan dapat melakukan pengujian berdasarkan data penerimaan negara yang dimilikinya (modul MPN). Persetujuan dilakukan dengan pemberitahuan dan pemindahbukuan dana zakat ke Rekening BAZNAS. Teknik ini dapat dianggap lebih *reliable* dibandingkan teknis sebelumnya (dengan penerbitan SPM oleh BAZNAS) karena dengan diposisikannya BAZNAS sebagai pihak ketiga maka sulit diterima apabila ia berwenang untuk memberikan perintah pembayaran ke Bendahara Umum Negara ataupun Kuasa Bendahara Umum Negara.

Alternatif kedua, dana zakat diperlakukan sebagai dana BLU. Dengan kata lain, sebagai pengelola zakat, BAZNAS diposisikan sebagai Badan Layanan Umum yang secara struktur berada di dalam Pemerintahan. Badan Layanan Umum (BLU) merupakan instansi yang diberi keleluasaan untuk menggunakan dana yang diterimanya secara langsung tanpa harus menyetorkannya terlebih dahulu ke Rekening Kas Negara. Dalam hal ini, BAZNAS dijadikan sebagai Badan Layanan Umum sehingga berwenang untuk mengelola/menggunakan dana zakat yang diterimanya secara langsung tanpa harus menyetorkannya terlebih dahulu ke Rekening Kas Negara. Hal inilah yang membedakan dengan alternatif pertama yang penerimaan dana zakat dilakukan melalui Rekening Kas Negara.

Dalam model ini, dengan persetujuan Menteri Keuangan, BAZNAS membuka rekening yang berada dalam kewenangannya untuk menerima dan mengelola zakat. Dana zakat yang terkumpul dapat dikelola/didistribusikan secara langsung kepada para *mustahik* atau digunakan untuk membiayai kegiatan pemberdayaan *mustahik*. Pengawasan pengelolaan/pendistribusian dana zakat dilakukan oleh anggota BAZNAS (semacam komisioner). Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, BAZNAS terdiri atas sebelas orang anggota, tiga orang dari unsur pemerintah dan delapan orang dari unsur masyarakat (ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam). Anggota diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Agama. Untuk anggota dari unsur masyarakat, pengusulan oleh Menteri dilakukan setelah mendapat pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Keanggotaan tersebut terdiri atas orang-orang yang memiliki integritas tinggi, maka masyarakat dapat menaruh kepercayaan yang kuat terhadap kredibilitas mereka dalam mengelola zakat.

Sesuai dengan mekanisme pengelolaan keuangan BLU, maka setiap periode tertentu, misalnya setiap bulan, BAZNAS menerbitkan SPM ke KPPN guna mengesahkan pendistribusian ataupun penggunaan dana zakat yang telah dilakukannya. KPPN akan melakukan pengujian terhadap SPM tersebut sesuai dengan pedoman pengelolaan/pendistribusian zakat. Pedoman ini disusun, misalnya oleh Pemerintah bersama Majelis Ulama Indonesia sehingga tetap berpedoman pada syariat Islam. Apabila hasil pengujian KPPN menyatakan bahwa pendistribusian zakat telah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan, maka KPPN menerbitkan SP2D Pengesahan. SP2D ini menjadi dokumen bukti bahwa zakat tersebut telah dibukukan sebagai penerimaan/pendapatan negara sekaligus sebagai pengeluaran/belanja negara.

Sebagai pengelola zakat yang telah menjadi bagian dari keuangan negara, maka BAZ dan LAZ juga berkewajiban untuk menyusun laporan keuangan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Laporan keuangan tersebut selanjutnya diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan selaku *auditor* eksternal Pemerintah. Dengan dilakukannya audit oleh BPK, maka pengelolaan zakat senantiasa diawasi oleh lembaga yang konstitusional. Di samping itu, masyarakat tetap dapat melakukan pengawasan sehingga pengelolaan zakat semakin dapat dipertanggungjawabkan, baik di hadapan lembaga pengawas maupun di

hadapan masyarakat.

Dewasa ini, peraturan perpajakan sudah memberikan *reward* kepada pembayar zakat yang pembayarannya dilakukan melalui lembaga/amil zakat yang disahkan pemerintah. *Reward* tersebut berupa diperkenalkannya zakat tersebut dijadikan pengurang dari penghasilan kena pajak. Hal ini disebutkan dalam Undang-Undang tentang Pajak Penghasilan¹⁶. Pasal 9 ayat (1) huruf g Undang-Undang Pajak Penghasilan menyebutkan bahwa:

“Untuk menentukan besarnya Penghasilan Kena Pajak bagi wajib pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap tidak boleh dikurangkan: (g) harta yang dihibahkan, bantuan atau sumbangan, dan warisan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) huruf a dan huruf b, kecuali sumbangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) huruf i sampai dengan huruf m serta zakat yang diterima oleh badan amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan peraturan pemerintah.”

Ayat di atas secara nyata menyebutkan zakat yang dibayarkan melalui amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dapat dijadikan pengurang penghasilan kena pajak sehingga nilai pajak yang harus dibayarkan menjadi lebih rendah. Zakat memang belum menjadi pengurang pajak, tetapi perlakuan sebagaimana disebutkan dalam undang-undang PPh mengindikasikan adanya penghargaan pemerintah/negara kepada para pembayar zakat. Di samping itu, hal ini juga menunjukkan bahwa pemerintah/negara telah sejak lama mengakomodasi zakat dalam peraturan perpajakan.

Simpulan

Sebagai hasil akhir, kesimpulan yang dapat diambil dalam tulisan ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, peraturan perundangan tentang keuangan negara telah memberikan ruang bagi masuknya zakat sebagai bagian dari keuangan negara. Tanpa mengubah undang-undang yang mengatur keduanya, zakat sudah dapat dimasukkan ke dalam lingkup pengelolaan keuangan negara. *Kedua*, mekanisme pengelolaan keuangan negara yang ada dewasa ini sudah dapat mengakomodasi teknik pengumpulan dan pendistribusian zakat. Bahkan sudah terdapat dua alternatif model yang dapat dipilih, yakni model PFK dan model

¹⁶ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang *Pajak Penghasilan* sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008.

BLU. *Ketiga*, Dengan masuknya zakat menjadi bagian dari keuangan negara diharapkan pengelolaannya menjadi lebih efektif, efisien, dan akuntabel karena memiliki lembaga pengawas yang permanen.

Demikianlah kesimpulan yang dapat diperoleh dari pembahasan dalam studi ini. Semoga pembahasan di dalamnya dapat memberikan manfaat bagi kemajuan pengelolaan zakat sehingga mampu berperan serta dalam meningkatkan kesejahteraan umat.

Daftar Pustaka

Buku

Al Jaffri Saad dkk, Ram. *Islamic Accountability Framework in The Zakat Funds Management*. International Conference on Accounting Studies, ICAS 2014, 18-19 August 2014, Kuala Lumpur, Malaysia.

Az-Zabidi, Imam. *Mukhtashar Shahih Al-Bukhari*, terj. oleh Achmad Zaidun. Jakarta: Pustaka Amani. 2002.

Nawawi, Imam. *Hadits Arba'in*, terj. oleh Tim Pustaka Nun. Semarang: Pustaka Nuun. 2015.

Shirazi, Nashim Shah. *Providing for The Resource Shortfall for Poverty Elimination Through The Institution of Zakah in Low Income Muslim Countries*. International Islamic University Malaysia: Journal of Economics and Management. 2006.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Jakarta: Sekretariat Negara. 2014.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Forum Konstitusi. Tanpa tahun.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Jakarta: Sekretariat Negara. 2004.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Jakarta: Sekretariat Negara. 2004.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Jakarta: Sekretariat Negara. 2003.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Jakarta: Sekretariat Negara. 2011.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008*. Jakarta. Sekretariat Negara. 2008.