

Efektivitas Pengelolaan Zakat Melalui Dana Alokasi Khusus dalam APBN

A. Muhyiddin Khotib

muhyiddin.mu67@gmail.com

Universitas Ibrahimy Sukorejo Situbondo

Abstract: Many thinkers and Muslim scholars who continuously strive to make zakat as the main alternative in overcoming social inequality in the economic field. This effort starts from the reformulation of thought to its application stage. Prof. Dr. Yusuf al-Qardhawi (born 1926) who has gassed the concept of zakat through his two books *Fiqh al-Zakat* and *Musykilatu al-Faqri wa kaifa 'alajaha al-Islam*. His two works are concrete proof that zakat has a strategic position in overcoming poverty. In my opinion, one of the problems which has not completed at the concept level is that the position of zakat is equated with prayer, fasting, and pilgrimage as fiqh of worship. This results in positioning zakat on privacy matters so that the state feels limited in intervening in the management of zakat because it feels uneasy and there is fear of criticism of people who do not want the state to take care of one's privacy when practicing their worship. The reasons that motivated the writer to study zakat in a dissertation entitled "Reconstruction of Zakat on Prayer to Mu'amalah in the perspective of Maqashid al-Shari'ah. The conclusion is that zakat is mu'amalah jurisprudence which has the dimension of worship and it doesn't have a social dimension.

Keywords: zakat management, special allocation funds, APBN

Abstrak: Banyak pemikir dan cendekiawan Muslim yang terus berupaya menjadikan zakat sebagai alternatif utama dalam mengatasi kesenjangan sosial di bidang ekonomi. Upaya ini dimulai dari reformulasi pemikiran hingga tahap penerapannya. Yusuf al-Qardhawi (lahir 1926) yang telah menggerogoti konsep zakat melalui dua bukunya *Fiqh al-Zakat* dan *Musykilatu al-Faqri wa kaifa 'alajaha al-Islam*. Kedua karyanya adalah bukti nyata bahwa zakat memiliki posisi strategis dalam mengatasi kemiskinan. Menurut saya, salah satu masalah yang belum selesai di tingkat konsep adalah bahwa posisi zakat disamakan dengan doa, puasa, dan ziarah sebagai fiqh ibadah. Hal ini menghasilkan penempatan zakat pada masalah privasi sehingga negara merasa terbatas dalam campur tangan dalam pengelolaan zakat karena merasa tidak nyaman dan ada ketakutan akan kritik terhadap orang-orang yang tidak ingin negara menjaga privasi seseorang ketika menjalankan ibadah mereka. Alasan yang memotivasi penulis untuk mempelajari zakat dalam disertasi berjudul "Rekonstruksi Zakat tentang Sholat kepada Mu'amalah dalam perspektif Maqashid al-Shari'ah. Kesimpulannya adalah bahwa zakat adalah jurisprudensi mu'amalah yang memiliki dimensi ibadah dan tidak memiliki dimensi sosial.

Kata kunci: pengelolaan zakat, dana alokasi khusus, APBN

Pendahuluan

Diyakini bahwa perintah memungut harta orang-orang kaya (*tu'khadzu min aghniyāihim waturoddu ilā fuqarāihim*) ditujukan kepada nabi Muhammad Saw. sebagai kepala negara (QS. Al-Dzariyat: 19). Kemudian setelah beliau wafat, tugas itu diteruskan oleh *khulafā' al-rāsyidīn*, bahkan *khalifah* Abu Bakar *al-Ṣiddīq* bersama para sahabat di awal pemerintahannya pernah memerangi para pembangkang yang enggan membayar zakat (Al-Baghdady, 1994: Juz XVI: 114) dan kemudian dilanjutkan oleh para kepala negara berikutnya. Atas dasar inilah secara formal zakat menjadi salah satu sumber/pendapatan keuangan negara. Oleh karena itu, zakat tidak hanya masuk pada ranah fikih muamalah dalam konteks ekonomi akan tetapi sudah masuk pada ranah kebijakan publik yang menjadi tugas dan wewenang pemerintah. Sehingga seorang imam atau kepala negara memiliki hak dan wewenang untuk menetapkan jenis harta apa saja yang wajib dizakati dan besaran persentasenya yang harus dibayarkan.

Dari aspek *maqāṣid al-shari'ah* zakat memiliki aspek *tahqīqu al-'adālah al-ijtimā'iyyah fi al-iqtisād baina al-nās* (menciptakan keadilan sosial ekonomi di antara umat manusia). Hal ini tidak akan bisa tercapai secara sempurna tanpa adanya campur tangan pemerintah (Al-Qardhawi, 1985: 106). Keadilan ini dapat dicapai apabila kesenjangan sosial di bidang ekonomi bisa diatasi dengan baik. Allah Swt. sebagai pencipta manusia yang tidak pernah puas dalam pencapaian pendapatannya di bidang ekonomi (Kementerian Agama RI, 2012: 287) sangat paham bahwa kesenjangan sosial merupakan sumber masalah yang sangat sensitif dalam kehidupan masyarakat. Sistem apapun yang dianut oleh suatu negara akan tetapi kesenjangan ekonominya sangat tajam maka negara itu

sangat mudah goyah dan akan menjadi pemicu terhadap isu politik yang akan melahirkan ketidakstabilan dan kekacauan (*mafsadah-fawdhā*). Keadilan di bidang ekonomi ini merupakan kata kunci terhadap lestari atau tidaknya suatu negara tersebut, tidak terkecuali negara non-muslim sekalipun. Ibnu Taimiyyah berkata:

إن الله يقيم الدولة العادلة وإن كانت كافرة، ولا يقيم الظالمة إن كانت مسلمة. ويقال: الدنيا تدوم مع العدل والكفر ولا تدوم مع الظلم والإسلام

“Allah SWT akan menegakkan negara yang adil sekalipun kafir dan tidak menegakkan negara yang zalim sekalipun Islam dan juga dikatakan dunia akan eksis dengan tegaknya keadilan dan kekafiran dan dunia akan hancur dengan merebahnya kezaliman dan Islam sekalipun (Taymiyah, t.t.: 94).”

Oleh karena itu meminimalisir kesenjangan sosial harus menjadi prioritas dalam pembangunan suatu negara. Dalam rangka pencapaian sesuatu yang niscaya ini, maka setiap pemberian sanksi hukum, dalam setiap kasus seperti pembayaran sanksi *kaffarāt* yang bersifat *māliyah* (mengeluarkan harta benda) senantiasa dikaitkan dengan pemerdakaan budak, memberi santunan kepada fakir miskin dan orang-orang lemah yang bertujuan meminimalisir terjadinya kesenjangan sosial tersebut.

Yusuf Al-Qardhawi menulis zakat dalam bentuk risalah tersendiri. Menurut pengamatan penulis, beliau menulis seperti itu agar lebih fokus pada persoalan zakat. Sementara penulisan fikih secara lebih komplit di beberapa *kutub al-turāth* jarang sekali didapatkan penulisan zakat dalam rumpun *mu'āmalah*. Penulisan ini telah memberi asumsi bahwa zakat disejajarkan dengan salat, puasa dan haji yang ada pada

ruang privasi. Dari pengamatan penulis, Al-Qardhawi menulis zakat diposisikan pada bagian dari sumber kekayaan negara, yang memiliki makna bahwa zakat tidak berdiri sendiri sebagai ibadah, akan tetapi memiliki dimensi sosial politik yang terkait dengan penguatan eksistensi negara sebagai media untuk memperkuat dan menjaga agama (*hirāsatu al-dīn*).

Kemudian apabila dilihat dari aspek historisnya zakat baru diwajibkan pada tahun kedua hijrah (663 M) sebelum diwajibkannya puasa (Al-Hajawy, t.t.: juz II, 210) atau empat belas tahun setelah Nabi Muhammad Ibnu Abdillah diangkat sebagai Rasulullah Saw., dan pada saat beliau sudah ada di Madinah dan memiliki kedaulatan sendiri dalam membangun masyarakat. Secara redaksional, dalam Al-Qur'an perintah zakat selalu disandingkan dengan perintah melaksanakan salat, Ibnu Abidin dari *mazhab Hanafiyah* mencatat bahwa terdapat 82 kali dalam Al-Qur'an salat selalu disandingkan dengan zakat (Abidin, 2003). Akan tetapi tahun dan tempat diwajibkannya kedua ajaran ini berbeda, salat diwajibkan tahun ke 11 dari kenabian di periode Makkah sementara zakat baru diwajibkan dua tahun kemudian di periode Madinah. Pilihan waktu ini tentu tidak terlepas dari kondisi sebagian umat Islam yang waktu itu secara ekonomi sudah kuat sementara di antara mereka juga masih banyak yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Perbedaan tempat dan waktu ini memberi makna bahwa zakat hadir sebagai pilar kekuatan negara dari segi finansial dan ekonomi. Keberadaannya tidak lepas dari posisi Nabi Muhammad Saw. sebagai kepala negara. Pengorganisasian zakat dalam suatu negara adalah sebagai suatu keniscayaan untuk menunjang keberhasilan dakwah Islam terutama dalam memberi pengayoman kepada kaum lemah. Pengayoman di sini merupakan bagian dari bentuk kasih sayang yang menjadi predikat Rasulullah Saw.

(*rahmatan lil al-'ālamīn*). Setelah melihat sumber-sumber ekonomi potensial umat di waktu itu, maka Rasulullah Saw. melalui ijtihadnya menentukan beberapa harta wajib zakat dan sekaligus batasan niṣab minimalnya (*miqdarnya*). Misalnya dalam zakat pertanian beliau bersabda *Laisa fī mā dūna khamsati ausuqin ṣadaqah*, harta yang tidak mencapai 5 ausuq (7,5 kw) tidak wajib zakat.

Jika dibandingkan dengan pemerintahan saat ini posisi hadis-hadis zakat tersebut mirip dengan keputusan presiden yang secara teknis menjelaskan petunjuk pelaksanaan ajaran zakat. Akan tetapi, posisi hadis di sini tidak berarti membatasi keumuman arti Al-Qur'an yang tidak merinci, harta apa saja yang menjadi objek zakat seperti yang dipahami selama ini. Al-Qur'an secara lebih rinci hanya menentukan siapa saja yang menerima zakat. Penjelasan hadis tentang harta wajib zakat lebih bersifat pada *al-bayān al-hāly al-wāqī'ī* (menjelaskan Al-Qur'an sesuai realita kondisi lokal) atau yang sesuai dengan kondisi ekonomi umat waktu itu, bukan membatasi bahwa harta wajib zakat hanya pada apa yang ada dalam hadis. Demikian juga soal ketetapan *miqdar*-nya lebih disesuaikan dengan kondisi di waktu itu. Hal ini akan berkembang dan lebih dinamis apabila zakat diposisikan sebagai *fiqh mu'āmalah*.

Zakat Sebagai Sumber Pendapatan Negara

Secara politis Rasulullah Saw. dengan para sahabatnya dan penduduk Madinah sudah memiliki kedaulatan politik yang belum pernah ada ketika periode Makkah. Berangkat dari sinilah bisa dikatakan bahwa kewajiban zakat sebagai konsekuensi dari terbentuknya suatu negara, di mana ajaran Islam tidak akan sempurna dan tidak bisa dilaksanakan tanpa kehadiran suatu negara. Di saat yang sama zakat masuk sebagai

bagian utama dari *maṣādir amwālī al-dawlah* (sumber pendapatan negara) (Al-Mubarak, 1985: 141). Hal ini dapat dilihat dari posisi Rasulullah Saw. sebagai kepala negara yang secara politis dituntut menciptakan dan membuat kebijakan ekonomi yang kuat dan berpihak pada yang lemah. Hal ini tidak jauh berbeda dengan penarikan upeti dalam negara feodal (kerajaan) dan mirip dengan pajak dalam negara modern. Jika negara feodal menjadikan upeti sebagai persembahan pada raja dan dalam negara modern pajak banyak dikuasai oleh kelompok pengusaha, maka dalam Islam secara tegas zakat diperuntukkan kaum *dhu'afā'*.

Terkait dengan zakat sebagai sumber keuangan pendapatan negara, para ahli fikih telah membagi sumber *baitu al-māl* (keuangan negara) kepada empat bagian, *pertama: baitu al-māl al-ganāim* yaitu khusus pendapatan dari peperangan kemudian dianggarkan (*taṣarruf*) untuk memperkuat daerah perbatasan dan orang-orang fakir dari kalangan kaum muslimin. *Kedua*, sumber pendapatan dari *jizyah, fai', kharāj* dan di-*taṣarruf*-kan untuk penguatan perbatasan negara dan orang-orang fakir dari kalangan non-muslim. *Ketiga, baitu māl al-zakāt* disalurkan sesuai *maṣarif al-zakat* yang delapan. Dan *keempat, baitu al-māl al-khāṣ* dan harta-harta yang tidak bertuan, di-*taṣarruf*-kan untuk kebutuhan para fakir miskin sebagai penopang saat tidak cukupnya harta zakat (Majallah Majma' Al-Buhuth Al-Islamy, 2010).

Antara kewajiban zakat dan terbentuknya negara Madinah memiliki hubungan erat yang tidak bisa dipisahkan. Negara sebagai suatu institusi memiliki fungsi menciptakan keadilan di bidang ekonomi, khususnya kepada seluruh warga negaranya (Al-Mubarak, t.t.: 136-140). Sebagai konsekuensi dari inilah maka zakat dicanangkan sebagai salah satu sumber pendapatan negara yang diwajibkan kepada orang-orang yang memiliki kekayaan dalam batas tertentu dan oleh negara

didistribusikan kepada beberapa orang yang berhak menerimanya (Al-Mubarak, t.t.: 141-142). Secara praktis, negara memiliki tanggung jawab untuk ikut serta dalam mengelola segala bentuk transaksi dalam harta zakat yang tujuan utamanya adalah untuk menciptakan kesejahteraan sosial (Al-Qardlāwi, 1985: 80-82). Dengan demikian, maka zakat masuk dalam kategori *al-takāful al-ijtimā'i* (solidaritas sosial) yang di dalamnya pasti terjadi proses dengan cara *mu'āmalah* antara *muzakkī, 'āmil, dan mustahiqq*.

Zakat Harus dipertanggungjawabkan Kepada Publik

Perintah memungut zakat dialamatkan kepada Rasulullah Saw. Sebagaimana dijelaskan dalam QS. Al-Taubah [9] ayat 103:

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

“Ambillah zakat dari harta mereka guna membersihkan dan mensucikan mereka, dan berdoalah untuk mereka. Sesungguhnya doamu itu (menumbuhkan) ketenteraman jiwa bagi mereka. Allah Maha Mendengar, Maha Mengetahui (Sanusi & Syaikhu, 2014: 203).”

Di sisi lain, mereka yang diwajibkan bayar zakat adalah orang-orang yang telah memiliki kekayaan seperti tergambar dalam hadis berikut.

تُؤْخَذُ مِنْ أَغْنِيَائِهِمْ وَتُرَدُّ عَلَى فُقَرَائِهِمْ

“Zakat dipungut dari kalangan mereka yang kaya dan diserahkan kepada mereka yang fakir-miskin.”

Kemudian, untuk soal *taṣarruf* -nya, zakat didistribusikan kepada beberapa orang yang telah dijelaskan dalam QS. Al-

Taubah [9] ayat 60. Penyaluran zakat ini harus dilaksanakan dengan cara yang transparan dan akuntabel. Para ulama mengatakan bahwa pembayaran zakat yang *notabene* sebagai kewajiban dianjurkan untuk ditampakkan, berbeda dengan sedekah sunah (Al-Mahallī & Al-Suyutī, t.t.: 60). Sebagaimana tergambar dalam firman Allah Swt. di QS. Al-Baqarah [2] ayat 271.

إِنْ تُبْدُوا الصَّدَقَاتِ فَنِعِمَّا هِيَ وَإِنْ تُخْفُوهَا وَتُؤْتُوهَا
الْفُقَرَاءَ فَهُوَ خَيْرٌ لَكُمْ وَيُكَفِّرُ عَنْكُمْ مِنْ سَيِّئَاتِكُمْ وَاللَّهُ
بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ

“Jika kamu menampakkan sedekah-sedekahmu, maka itu baik. Dan jika kamu menyembunyikannya dan memberikannya kepada orang-orang fakir, maka itu lebih baik bagimu dan Allah akan menghapus sebagian kesalahan-kesalahanmu. Dan Allah Maha Teliti terhadap apa yang kamu kerjakan (Sanusi & Syaikh, 2014: 46).”

Dalam konteks saat ini, semua kekayaan yang dipungut dari masyarakat oleh negara harus dipertanggungjawabkan kepada publik melalui instansi yang telah ditentukan, seperti BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) dan akuntan publik. Terkait dengan zakat, dalam Undang-Undang Zakat Nomor 23 Tahun 2011 Pasal 29 dijelaskan bahwa zakat harus dilaporkan secara berkala kepada pemerintah. UU Zakat harus dilaksanakan secara konsekuen dan bertanggungjawab. Terhadap Undang-Undang apapun yang diterbitkan oleh negara wajib dilaksanakan apabila di dalamnya mengandung kemaslahatan umum (Al-Nawawi, t.t.: 112).

Mengelola Zakat Dalam APBN

Membangun Paradigma

Indonesia sebagai negara dengan penduduk mayoritas muslim, masih memiliki sumber pendapatan negara yang selama ini terabaikan. Sumber pendapatan tersebut adalah zakat. Zakat dipungut dari orang kaya (mampu menunaikan zakat) dan selanjutnya didistribusikan kepada orang miskin (*dhu'afā'*). Seperti halnya pajak, zakat juga diperoleh dari iuran masyarakat. Namun, antara pajak dan zakat terdapat perbedaan yang signifikan. Sampai detik ini ada penilaian bahwa zakat memiliki nilai ibadah dan pajak bersifat duniawi, zakat lebih difahami sebagai kewajiban beragama dan pajak difahami sebagai kewajiban bernegara. Teori ini sebenarnya hanya bertumpu pada tataran verbal dan tidak menyentuh substansial. Jika dilihat dari bagaimana proses zakat diwajibkan, sebenarnya zakat merupakan kewajiban warga negara dan dikelola oleh pemerintah. Diwajibkannya zakat oleh Tuhan memiliki arti bahwa Islam memiliki dimensi sosial yang tinggi bukan hanya sebatas pada keyakinan pada Tuhan semata.

Zakat dapat dipandang dari dua sisi yang berbeda. Pertama, zakat dipandang sebagai amal ibadah yang tidak dapat diabaikan oleh setiap orang Islam. Bahkan, zakat merupakan salah satu dari pilar Islam. Dengan demikian, seorang muslim yang melalaikannya dianggap tidak sempurna keimanannya. Kekuatan perintah zakat adalah sama kuatnya dengan perintah salat, puasa, dan haji. Dengan demikian, maraknya umat Islam dalam berzakat seharusnya sama dengan maraknya umat Islam menunaikan ibadah salat dan haji. Akan tetapi secara substansi, zakat berbeda dengan tiga kewajiban yang bersifat private tersebut. Zakat lebih bersifat kewajiban ibadah sosial yang harus diintervensi oleh negara, tanpa keterlibatan negara zakat tidak akan bisa dilaksanakan secara sempurna. Oleh karena itu penulis melihat bahwa zakat bukan kewajiban ber-Islam dalam konteks ke-Tuhan-an saja, akan tetapi

lebih menonjol ber-Islam dalam konteks sosial. Di sinilah pintu masuk pemerintah untuk mengelola zakat secara penuh.

Pemakaian term 'Rukun Islam' yang menempatkan zakat pada urutan ketiga setelah *shahādātāin* dan salat sebenarnya tidak sesuai dengan definisi rukun itu sendiri. Bahwa antara keimanan dan keislaman terdapat perbedaan yang sangat prinsipil sehingga sangat tepat apabila di dalam iman ada rukunnya. Iman adalah pekerjaan hati yang harus menjadi keyakinan yang sejajar dan searah. Orang yang beriman kepada Allah Swt. namun menafikan pada yang lain; beriman kepada Allah dan rasul-Nya tetapi tidak beriman kepada yang lainnya, maka dipastikan imannya gugur dan yang bersangkutan tidak bisa disebut mukmin. Sama halnya dengan rukun salat di mana satu saja dari beberapa rukunnya gugur maka salatnya tidak sah sekalipun yang dilaksanakan secara sempurna. Dalam bahasa yang berbeda dikatakan bahwa iman kepada Allah adalah *juz'un min al-īmān*, iman kepada Rasulullah Saw. adalah *juz'un min al-īmān*, percaya kepada kitab-kitab Allah adalah *juz'un min al-īmān*, dan seterusnya. Hal ini sesuai dengan definisi rukun yaitu; *mā yatawaqqafu 'alaihi sihhatu al-shai' wa huwa juz'un minhu*. Berbeda keadannya dengan term 'Rukun Islam' yang semuanya bersifat praktis dan tidak ada saling ketergantungan antara satu dengan lainnya. Orang yang tidak salat karena nakal bukan karena tidak meyakini terhadap kewajibannya masih tetap dikatakan muslim, demikian pula orang yang tidak puasa dan haji tidak sampai menggugurkan keislamannya. Oleh karena itu, apabila dikembalikan kepada definisi rukun itu sendiri, maka sejatinya tidak ada Rukun Islam. Justru bilamana dikembalikan kepada redaksi hadisnya yang menyatakan bahwa Islam dibangun atas lima dasar (*buniya al-islām 'alā khamsin*). Zakat adalah satu di antara dasar-dasar bangunan Islam (*al-zakātu mabniyyun min mabāni al-islām*), bukan *rukun min al-arkāni*

al-islām. Bertolak dari inilah maka sangat logis jika zakat dipisah dari ibadah yang direpresentasikan oleh salat, kemudian secara substansi diposisikan pada ranah *mu'āmalah*.

Zakat bukanlah kewajiban yang bersifat privat atau personalitas seorang manusia kepada Tuhannya, namun zakat bersifat publik dan harus dipertanggungjawabkan kepada publik. Bahkan, zakat yang merupakan kewajiban harus ditampakkan pelaksanaannya sehingga tidak sama seperti sedekah sunah yang mana lebih utama disembunyikan. Inilah tafsir dari QS. Al-Baqarah [2] ayat 271. Karena itu, *āmil* yang diangkat secara sah oleh pemerintah sangat urgen posisinya dalam pemungutan dan pendistribusian zakat. Amil memiliki peran yang sangat penting agar di masyarakat tidak ada pungli dan penipuan yang sangat rawan dalam aktifitas publik yang terkait dengan finansial. Kekayaan zakat harus dipertanggungjawabkan kepada publik, apalagi zakat dipandang sebagai bagian dari sumber pendapatan resmi negara. Negara dapat menghimpun harta zakat secara paksa, bahkan para pembangkang zakat boleh diperangi.

Kehadiran Regulasi

Penulis melihat bahwa Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat belum sepenuhnya memenuhi harapan yang sebenarnya. Ada beberapa kelemahan yang belum memenuhi tuntutan ideal, diantaranya:

- a. Pengelolaan Zakat masih ditangani oleh Kementerian Agama. Hal ini mungkin karena dilihat zakat sebagai kewajiban beragama semata bukan dilihat sebagai kewajiban warga negara. Padahal apabila dilihat secara cermat zakat diwajibkan setelah berdirinya negara Madinah yang penduduknya tidak

- hanya orang Islam, zakat diwajibkan sebagai bagian dari sumber pendapatan negara dan dikelola oleh negara. Oleh karena itu zakat mestinya dikelola oleh Kementerian Keuangan, dan distribusinya dilaksanakan oleh kementerian yang membidangi sosial dan yang memiliki data para mustahik zakat.
- b. Menetapkan lembaga BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat, baik pengelolaan pendapatannya maupun belanjanya. Penetapan lembaga BAZNAS ini memberi kesan seakan-akan zakat bukan pendapatan keuangan negara. BAZNAS seharusnya menjadi bagian dari kementerian keuangan untuk pusat dan bagian dari dinas pendapatan daerah untuk di provinsi dan kabupaten. Dalam penyalurannya BAZNAS harus menjadi kepanjangan tangan dari Kementerian Sosial sebagai pengelola data kaum *dhu'afā'* untuk di pusat dan kepanjangan dari Dinas Kesejahteraan Sosial jika di provinsi atau kabupaten.
 - c. Belum adanya sanksi yang tegas dari negara bagi para mangkir zakat. Tidak pernah terjadi dalam sejarah pemerintahan Islam adanya perang terhadap masyarakat muslim yang tidak salat, tidak puasa dan tidak haji. Yang ada ialah memerangi para pembangkang yang tidak mau membayar zakat sebagaimana dilaksanakan oleh Khalifah Abu Bakar *al-Shiddiq*. Oleh karena itu agar zakat lebih efektif, negara harus hadir dengan tegas memberikan sanksi terhadap para pembangkang yang enggan membayar zakat. Hal ini bisa terjadi apabila zakat lebih difahami pada ranah sosial bukan ranah agama.
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk pusat adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari - 31 Desember). Pendapatan APBN selama ini terdiri dari:
- a. Pendapatan Pajak Penghasilan (PPh) Migas dan Non-migas (pasal 21, 22, 23, 25,29, dan 26).
 - b. Pendapatan Pajak Pertambahan Nilai (PPN);
 - c. Pendapatan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); dan.
 - d. Pendapatan Cukai atas tembakau dan alkohol.
- Dana zakat masuk pada jenis pajak pertambahan nilai, dan atau bisa dibuat pendapatan mandiri. Kemandiriannya memiliki arti pengelolaannya bersifat khusus dan hanya didistribusikan untuk pemberdayaan masyarakat dengan taraf ekonomi lemah, baik secara konsumtif maupun produktif. Pertanggungjawabannya juga dilaksanakan secara khusus.
- Akan tetapi sampai saat ini dari beberapa komunitas masih merasa keberatan untuk memasukkan dana zakat pada APBN dengan berbagai alasan. Dari kalangan para ulama mungkin keberatan karena melihat zakat sebagai ibadah dan bahkan merupakan salah satu rukun Islam. Keberatan ini sebenarnya kurang berdasar karena pada hakikatnya zakat adalah merupakan bagian dari fikih muamalah yang memiliki dimensi ibadah, hal ini bisa dilihat dari sudut pandang filosofis, sosiologis, historis dan yuridis (Khotib, 2019: 288-299).
- Dengan memposisikan zakat pada muamalah maka zakat sejajar dengan beberapa fikih muamalah lainnya seperti jual beli, gadai, perbankan, obligasi, asuransi dan yang lainnya.

Keberatan memasukkan zakat pada APBN juga muncul dari kalangan pakar ekonomi dan para politisi yang *notabene* kelompok sekuler. Mereka beralasan bahwa negara tidak hanya milik satu golongan umat Islam saja, dan zakat dilihat dari sisi formalitasnya dan tidak dilihat dari aspek substansinya. Seharusnya mereka mengenyampingkan aspek formalitas ini apabila benar-benar memiliki kemauan yang besar untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Penulis berpandangan bahwa apabila karena bahasa zakat dirasa sangat berat untuk memasukkan zakat pada APBN, maka para pakar bahasa bisa mencarikan kata lain yang bisa diterima oleh semua kalangan, yang paling penting bagaimana target dari ajaran zakat ini benar-benar terealisasi secara nyata.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan PP Nomor 14 Tahun 2014 hendaknya direvisi total dan harus memuat satu poin bahwa zakat dikelola oleh Kementerian Keuangan dan secara resmi masuk pada pendapatan negara, dan adanya sanksi tegas pada para mangkir zakat.

Apabila zakat benar-benar masuk pada APBN maka peruntukannya dapat digunakan untuk pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat lemah, rehabilitasi kawasan yang terkena bencana alam, menanggung beban hutang penduduk miskin yang dililit hutang karena mempertahankan hidupnya, biaya para pengungsi bencana alam dan sebagainya.

Al-Başri, A. B. M. B. M. H. (1994). *Al-Hawi fi Al-Fiqh Al-Syafi'i*. Bairut: Dar Kutub al-Ilmiyyah.

Al-Ghazali, A. H. (t.t.). *Ihya' 'Ulumiddin*. Bairut: Darul Ma'rifah.

Al-Hajawy, M. (t.t.). *Al-Iqnā' fi Halli AlFāzhi Abi Shujā'*. Surabaya: Al-Hidayah.

Al-Nawawi, M. I. U. (t.t.), *Nihāyatu al-Zain*. Beirut: Dār al-Fikr.

Al-Mahallī, J. A., & Al-Suyuti, J. A. (t.t.). *Tafsīru al-Jalālain*. Kairo: Dār al-Hadīth.

Al-Qardhawi, Y. (1985). *Musykilatu Al-Faqri wa Kaifa 'Alajaha Al-Islām*. Bairut: Muassasatu Al-Risālah.

Kementerian Agama RI. (2012). *Mushaf Al Qur'an Al Razzaq*. Bandung: Mikraj Khazanah Ilmu.

Khotib, A. M. (2019). *Rekonstruksi Fikih Zakat dari Ibadah Menuju Mu'amalah dalam Pespektif Maqasid al-Shari'ah*. Disertasi Pasca Sarjana UIN Sunan Ampel

Sanusi, M., Syaikh, A., & Tim Kreatif. (2014). *Al Majīd: al Quran Terjemah dan Tajwid Warna*. Jakarta: Beras.

Taymiyah, I. (t.t.). *Al-Hisbah fi Al-Islām wa Wazhifatu Al-Hukumah Al-Islāmiyyah*. Bairut: Dār al-Kutub Al-Ilmiyyah.

<https://www.hidayatullah.com/spesial/ragam/read/2014/11/15/33214/piagam-madinah-konstitusi-tertulis-pertama-di-dunia-1.html>

Daftar Pustaka

Abidin, M. A. I. U. (2003). *Raddu Al-Muhtār 'ala Al-Durri Al-Mukhtār*. Riyadh: Dar 'Alam Al-Kutub.

Al-Mubarak, M. (1985). *Nizām Al-Islām; Al-Iqtisād Mabādi' wa Qawā'id 'Āmmah*. Bairut: Dar Al-Fikr.