

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tingginya angka kemiskinan dan pengangguran di Indonesia dari tahun ketahun disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah adanya pengelolaan keuangan negara Indonesia yang belum maksimal, tidak adanya akuntabilitas serta pertanggungjawaban keuangan negara sehingga sangat sulit untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan Nasional.

Mewujudkan kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu tujuan negara Indonesia yang tercantum di dalam konstitusi yakni alinea ke empat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan Negara Indonesia dapat terwujud melalui berbagai cara diantaranya yaitu dengan meningkatkan pembangunan Nasional yang ada di dalam sistem keuangan negara itu sendiri.

Di dalam pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial telah disebutkan bahwa:¹ “*Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara*”. Maksud dari pasal tersebut adalah negara Indonesia berkewajiban untuk mensejahterakan rakyatnya (fakir miskin dan anak terlantar) dengan memberikan

¹ Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

kehidupan yang layak sebagaimana mestinya baik berupa pemberian pelayanan ataupun pemenuhan hak-hak yang telah dijamin oleh negara.

Tolok ukur untuk mengetahui tingkat stabilitas keuangan negara Indonesia adalah dengan mengacu pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yakni dengan melihat bagaimanakah pemerintah dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara dengan baik.

Salah satu sumber pendapatan APBN dan APBD adalah pajak yang sifatnya memaksa secara umum baik pajak perorangan, penghasilan maupun pajak badan usaha. Setelah pajak terkumpul maka dana tersebut akan dikelola oleh pemerintah untuk difungsikan sebagaimana mestinya (pembangunan negara Indonesia itu sendiri baik di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial dan budaya).

Berbicara masalah sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, maka harus diketahui dahulu apa pengertian keuangan negara. Pengertian Keuangan Negara berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah :

*“semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang baik berwujud uang maupun barang, dimana harta tersebut berstatus sah dimata hukum sebagai barang milik negara ”.*²

Ruang lingkup keuangan negara Indonesia dalam hal ini terdiri dari:

- a. hak negara untuk memungut pajak,
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan dan pengeluaran negara;
- d. penerimaan dan pengeluaran daerah;

² Pasal1 angka 1 Undang-Undang Nomor17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara.
Universitas Trunojoyo Madura

- e. 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;
- f. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh negara/perusahaan daerah; kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- g. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah; dan
- h. kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan yang ada di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.³

Secara konseptual definisi keuangan Negara bersifat plastis dan tergantung pada sudut pandang, sehingga apabila berbicara keuangan negara dari sudut pemerintah, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sedangkan keuangan negara di sudut pemerintah daerah yang dimaksud dengan keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁴ Keuangan negara Indonesia harus dikelola dengan baik dan benar sesuai dengan asas-asas yang berlaku. Adapun asas-asas tersebut meliputi sebagai berikut:

- a. asas keterbukaan
- b. asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil
- c. asas profesionalitas
- d. asas proporsionalitas, dan
- e. asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.⁵

³ Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4286

⁴ Andrian Sutedy, S.H., M.H., "Hukum Keuangan Negara", (Jakarta: Sinar Grafika) 2010 hlm 16

⁵ Ibid, hlm 4

Keuangan negara bukanlah satu-satunya objek utama yang dapat menjamin kesejahteraan masyarakat secara penuh karena penyaluran keuangan negara bersifat umum (tidak hanya untuk mengurangi atau mengentaskan kemiskinan, tetapi juga digunakan untuk pembangunan lainnya yang bersifat fisik), untuk itu pemerintah harus mengoptimalkan pengumpulan dan pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah sebagai objek pendukungnya mengingat minimnya kesadaran umat muslim dalam menunaikan zakat, sedangkan zakat merupakan hak para *mustahik* (delapan golongan).

Zakat merupakan salah satu kewajiban *umat muslim* yang harus ditunaikan dan diberikan kepada orang yang berhak menerimanya (delapan golongan) baik diberikan secara langsung kepada *mustahik* ataupun melalui lembaga pengelola zakat (Badan Amil Zakat Nasional). Sedangkan infaq dan shadaqah merupakan harta yang diberikan secara suka rela untuk kepentingan umum. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat:⁶

”zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada orang yang berhak menerimanya sesuai dengan ketentuan syariat Islam.

Zakat yang dimaksud di atas terbagi menjadi dua yaitu zakat fitrah (zakat yang berupa beras) dan zakat maal (zakat yang berupa harta benda seperti uang, emas ataupun perak). Zakat, infaq dan shadaqah (yang selanjutnya disingkat dengan ZIS) telah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang

⁶ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang ”Pengelolaan Zakat” Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115
Universitas Trunojoyo Madura

Pengelolaan Zakat yang kemudian di dukung oleh adanya Perda tentang Zakat di berbagai Provisi dan atau Kabupaten/Kota.

Penarikan zakat, infaq dan shadaqah tersebut sangat berpotensi untuk menaggulangi kemiskinan yang ada di Indonesia mengingat mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam, sehingga apabila pengumpulan zakat, infaq dan shadaqah dapat dilakukan dengan maksimal maka kemiskinan di Indonesia dapat teratasi (berkurang sedikit demi sedikit). Sedangkan pajak akan lebih efektif dan efisien apabila digunakan atau didistribusikan untuk pembangunan secara fisik saja. Hal itu dapat mencegah penerimaan ganda bantuan yang diberikan oleh pemerintah serta mengurangi beban masyarakat.

Dalam melakukan penarikan zakat, infaq dan shadaqah yang selanjutnya disingkat ZIS dan pajak terhadap masyarakat maka perlu memperhatikan tiga asas yaitu asas keadilan, kepastian dan kemanfatan. Apabila masyarakat dibebani dua kewajiban secara bersamaan sekaligus, maka hal tersebut tidaklah mencerminkan sebuah keadilan. Sedangkan agama dan negara tidak menginginkan adanya beban terlalu berat yang ditanggung oleh masyarakat. Oleh karena itu pemerintah harus bekerjasama dengan pengelola zakat, infaq dan shadaqah untuk memberlakukan dan mempertegas penerapan insentif bagi wajib pajak atas zakat yang telah dibayar oleh masyarakat (*muslim*), sehingga yang demikian tersebut dapat dikatakan bahwa zakat, infaq dan shadaqah termasuk sumber penerimaan keuangan negara.

Penelitian ini dilakukan semata-mata untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia yaitu dengan mengurangi angka kemiskinan yang masih

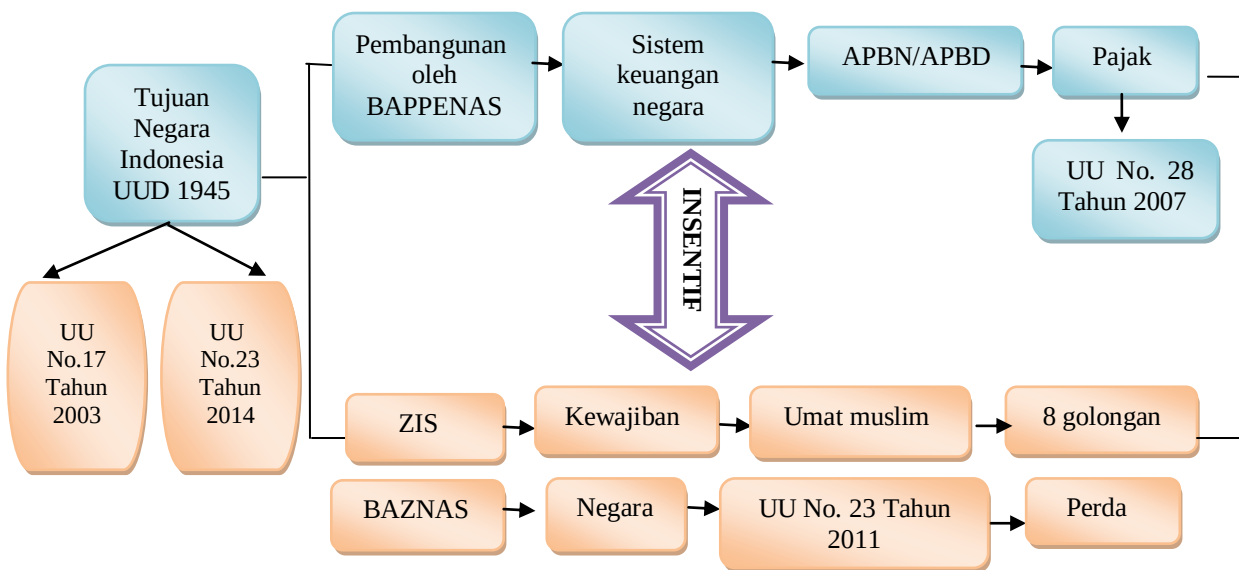
Universitas Trunojoyo Madura

tinggi, memaksimalkan pengamalan ajaran Islam tentang zakat, infaq dan shadaqah, mensinergitaskan dua pengaturan yaitu aturan tentang keuangan negara dan ZIS (zakat, infaq dan shadaqah), menjaga stabilitas dan akuntabilitas keuangan negara Indonesia serta mampu mempertanggungjawabkannya di depan publik dengan baik agar perekonomian negara Indonesia menjadi lebih baik dari tahun ke tahun.

Adanya pengaturan tentang zakat di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat yang kemudian disinergitaskan dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sangatlah tepat untuk membantu mengurangi angka kemiskinan, mengoptimalkan dan menjaga stabilitas keuangan negara Indonesia serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Guna mendapatkan hasil yang lebih baik maka pemerintah dan masyarakat Indonesia harus memiliki kesadaran yang tinggi dalam menunaikan kewajiban seperti membayar zakat dan bagaimana cara mendistribusikannya kepada delapan golongan, baik yang dilakukan secara langsung oleh pihak yang bersangkutan (*muzakki* kepada *mustahik*) ataupun melalui lembaga pengelola zakat. Sedangkan penyaluran keuangan negara lebih diperuntukkan kepada pembangunan secara fisik seperti perbaikan jalan, pembangunan gedung sekolah, rumah sakit dan lainnya. Dengan demikian masyarakat akan lebih sejahtera dan sentosa.

Pengaturan ZIS Sebagai Sumber Penerimaan Keuangan Negara



Pengaturan ZIS oleh pemerintah dapatkah menjadi bagian dari sistem keuangan negara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat?

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah zakat, infaq dan shadaqah dapat dijadikan sebagai sumber penerimaan keuangan negara?
2. Bagaimanakah pengelolaan dan pertanggungjawaban zakat, Infaq dan shadaqah yang dikelola oleh negara?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka dapat diketahui tujuan penulisan penelitian hukum ini sebagai berikut:

- 1.3.1 untuk mengetahui apakah zakat, infaq dan shadaqah dapat dijadikan sebagai sumber penerimaan keuangan negara
- 1.3.2 untuk mengetahui pengelolaan dan pertanggungjawaban zakat, Infaq dan shadaqah yang dikelola oleh negara

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang telah dilakukan adalah sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat teoritis

- a. secara teoritis, penelitian ini dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat apakah zakat, Infaq dan shadaqah termasuk sumber penerimaan keuangan negara atau tidak; dan
- b. dapat mengetahui bagaimanakah pengelolaan dan pertanggungjawaban zakat, infaq dan shadaqah yang dikelola oleh negara.

1.4.2 Manfaat praktis

- a. secara praktis penelitian ini dapat memberikan penjelasan bagaimanakah konsep pengaturan zakat berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan keuangan negara berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003.

- b. di samping itu, penelitian ini memberikan penjelasan mengenai efektifitas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Zakat bagi Badan Amil Zakat Nasional dan bentuk pertanggung jawabannya kepada publik.

1.5 Keaslian

Keaslian dalam penelitian ini didasarkan pada perbandingan penelitian satu dengan penelitian lainnya, berikut keaslian penulisan penelitian ini dengan membandingkan ke empat penelitian yang terdahulu:

No.	Judul Penelitian/Penulis	Uraian
1	<i>“Analisis Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Pengumpulan Zakat, Infaq, Shodaqoh Pada Lembaga Zakat, Infaq Dan Shdaqah (ZIS) Al-Ihsan Dan Solo Peduli Di Surakarta” oleh Bagus Rudhiyoko.⁷</i>	Penelitian ini memaparkan tentang faktor –faktor yang mempengaruhi terhadap pengumpulan zakat, infaq, dan shadaqah yang dilakukan dan dikelola langsung oleh lembaga zakat, infaq dan shadaqah yaitu Al-Ihsan dan Solo peduli di Surakarta
2	<i>“studi tentang zakat sebagai instrument kebijakan fiskal di indonesia” oleh Lailatus Sa’idah⁸</i>	Penelitian ini membahas tentang kebijakan fiskal mengenai zakat maal yang dikelola oleh

⁷ <http://eprints.ums.ac.id/5809/1.haspreviewThumbnailVersion/B100050065.pdf> (diunduh pada tanggal 2 Desember 2015)

⁸ <http://digilib.uin-suka.ac.id/2885/1/BAB%20I,V.pdf> (diunduh pada tanggal Desember april 2015)

		pemerintah Indonesia sebagai salah satu alternatif dana sosial yang berfungsi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat
3	<i>Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Islam Kendal” Oleh Laili Mustikawati⁹</i>	Penelitian ini membahas tentang penerapan konsep dan sistem pengelolaan zakat, infaq dan shadaqah serta upaya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat Islam di Kendal
4	<i>“Tinjauan Hukum Islam Terhadap Investasi Dana Zakat Infaq Dan Shadaqah Di Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Brebes” oleh Lilis Sondari¹⁰</i>	Penelitian ini memaparkan tentang status hukum investasi dana zakat, infaq dan shadaqah zakat, infaq dan shadaqah oleh badan amil zakat nasional sesuai dengan peraturan perundang-undang tentang zakat di tinjau dari hukum islam yang berlaku di Kabupaten Brebes.

⁹ <http://library.walisongo.ac.id/digilib/gdl.php?mod=browse&op=read&id=jtptiain-gdl-lailimusti-5626&newtheme=green> (diakses pada tanggal 12 Desember 2015 WIB)

¹⁰ <http://eprints.walisongo.ac.id/id/eprint/1433> (diunduh pada tanggal 10 November 2015 Pukul :09.00 WIB)

Berdasarkan uraian empat judul penelitian di atas, maka keaslian penulisan penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

No.	Keaslian Penulisan	Uraian
1	Judul	Judul skripsi yang diangkat merupakan judul yang mempunyai keaslian karena dalam penulisannya terdapat masalah yang menjadi pemicu dalam pembuatan judul penelitian ini yakni tidak adanya regulasi tentang sinergitas antara ZIS (zakat, infaq dan shadaqah) dengan keuangan negara Indonesia. Meskipun ditemukan banyak tema skripsi yang hampir sama dengan penulisan ini, akan tetapi dalam pengangkatan judul hanya berpusat pada bagaimana kordinasi pemerintah dengan pihak Badan Amil Zakat Nasional untuk mengupayakan terwujudnya tujuan Negara Indonesia yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal ini tentu berbeda dengan penelitian tentang zakat, infaq dan shadaqah sebelumnya.

2	Tema	Tema yang diangkat pun berbeda dengan tema skripsi yang lainnya, karena penelitian ini fokus pada pengaturan tentang Zakat, Infaq dan Shdaqah yang kemudian dikaitkan dengan insentif zakat bagi wajib pajak (salah satu pendapatan keuangan negara) yang berlaku umum namun kemudian dialihkan menjadi sinergitas ZIS (zakat, infaq dan shadaqah) dengan keuangan negara sebagai alternatif untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Adapun yang menjadi inti dari keseluruhan penulisan penelitian ini yaitu pengumpulan, pengoptimalan, pengelolaan, serta pendistribusian dana zakat, infaq dan oleh Badan Amil Zakat Nasional yang kemudian disinergitaskan dengan pengelolaan keuangan negara.
3	Rumusan Masalah	Pada umumnya dalam penulisan penelitian hanya terdapat satu atau dua rumusan masalah. Namun dalam penulisan penelitian ini yang membedakan dari penulisan lainnya yaitu rumusan masalah yang diangkat yakni terdiri dari dua rumusan masalah, yaitu apakah penarikan ZIS (zakat, infaq dan shadaqah) melalui undang-undang dan atau peraturan daerah termasuk pada keuangan negara dan bagaimanakah pertanggungjawaban pengelolaan ZIS (zakat, infaq

		dan shadaqah) dalam sistem keuangan negara. Mengingat banyak pertanyaan yang harus dijawab dari pengaturan, konsep dan sistem pengelolaan zakat yang dikelola oleh Badan Amil Zakat Nasional, peran atau fungsi dari Badan amil zakat nasional, penyaluran atau pendistribusian zakat, infaq dan shdaqah kepada masyarakat fakir miskin dan terlantar, bagaimana insentif zakat bagi wajib pajak, kordinasi yang dilakukan oleh Badan Amil Zakat Nasional dengan pemerintah daerah, bentuk ketidak transparanan dan akuntabilitas keuangan negara, sehingga rumusan masalah yang diangkat merupakan ringkasan pertanyaan dari penulisan penelitian ini.
--	--	--

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penulisan penelitian yang digunakan jenis penelitian normatif yang dikonsep sebagaimana yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*lawin book*).¹¹ Jenis penelitian hukum normatif ini dipilih karena sampai saat ini belum ada peraturan yang mengatur secara tegas dan kompherensif tentang sinergitas antara ZIS dengan keuangan negara Indonesia dalam rangka mewujudkan cita-cita Nasional.

¹¹Amiruddin Dan Zainal Asikin, "Pengantar Metode Penelitian Hukum", (Jakarta:Raja Grafindo,2004), hlm.118
Universitas Trunojoyo Madura

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penulisan ini adalah pendekatan konseptual dengan menggali nilai-nilai hukum yang tercantum di dalam peraturan perundang-undangan (*state approach*)¹² sebagai penunjang pendekatan perundang-undangan.

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan bahan dasar yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini. Adapun bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, risalah dalam pembuatan perundang-undangan.¹³ Dalam penelitian ini merujuk pada beberapa Undang-undang sebagai bahan hukum primer yaitu:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintahan Dearah,
 2. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara,
 3. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah,
 4. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

¹²Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana Persada Media, 2005) hlm.96

¹³ Ibid hlm [4]
Universitas Trunojoyo Madura

5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,
6. Intruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2014 tentang Optimalisasi Pengumpulan Zakat dan bahan hukum sekunder yakni dengan mengumpulkan berbagai teori tentang Zakat, Infaq dan Shadaqah (ZIS), dan keuangan negara.

b. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berfungsi sebagai penjelas dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini berupa dokumen-dokumen seperti buku referensi tentang hukum zakat dan keuangan negara, jurnal hukum, data dari berbagai instansi, pendapat dari para ahli, serta informasi yang berkaitan dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban zakat, infaq dan shadaqah dalam konteks keuangan Negara.

1.6.4 Analisis bahan hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu menganalisis secara teoritis dan kritis sistematis terhadap pengaturan zakat, infaq, dan shadaqah di Indonesia serta komprehensif terhadap bahan hukum (primer dan sekunder) yang telah dikumpulkan untuk kemudian diolah dan disimpulkan secara kualitatif. Setelah disimpulkan maka dapat ditemukan solusi dari permasalahan yang ada dan bagaimanakah sinergitas ZIS dengan keuangan negara Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan umum.