

BAB I

PENDAHULAN

1.1 Latar Belakang

Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyatakan, “*Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa*”. Hal ini bermakna bahwa dalam praktik ketatanegaraan, negara berdasar kepada keyakinan adanya Tuhan, dimana setiap warga negara wajib memiliki keyakinan. Namun, pasal tersebut tidak menyatakan jika negara mewajibkan pada warga negara untuk memeluk satu agama tertentu.

Sampai saat ini, penduduk Indonesia mayoritas beragama Islam. Sehingga, keberadaannya tidak terlepas dari kewajiban menjalankan syari’at, salah satunya zakat. Zakat adalah kewajiban bagi setiap muslim untuk mengeluarkan sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah SWT untuk diserahkan kepada orang-orang yang berhak.¹ Adanya zakat ditujukan agar umat muslim saling membatu satu sama lainnya dalam mencukupi kebutuhan hidup. Sebagaimana yang diperintahkan dalam Al-Qur’an, zakat hanya diperuntukkan bagi golongan-golongan tertentu, yaitu fakir, miskin, amil, *mu’allaq*, budak, *gharim*, *sabilillah*, dan ibn sabil.

¹Yusuf Qardawi diterjemahkan oleh Salman Harun, Didin Hafidhuddin, Hasanuddin, ***Hukum Zakat: Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur’an dan Hadis***, (Bogor: Pustaka Lentera AntarNusa, 2002), hlm. 34

Pengelolaan zakat juga tidak terlepas dari adanya peran amil. Amil adalah pihak yang dapat menjadi perantara *muzakki* dan *mustahik*² dalam pengumpulan dan pembagian zakat, agar tersalurkan secara tepat kepada golongan yang berhak menerimanya. Zakat sebagai salah satu rukun Islam tidak terlepas dari tujuan menanamkan prinsip keadilan, saling membantu, dan untuk mensejahterakan umat. Sehingga, zakat mampu menyelesaikan problematika kemiskinan yang ada pada suatu negara. Dalam hal inilah, diperlukan peran amil yang dapat dipercaya, profesional, dan permanen.³

Pemerintah melalui Kementerian Agama memiliki rencana untuk mewajibkan bagi setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk berzakat profesi. Namun, hal ini masih menjadi perdebatan, sehingga memerlukan pertimbangan sebelum kebijakan dilaksanakan pada ranah publik. Sebagaimana disampaikan Menteri Agama Lukman Hakim berikut:⁴

Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin mengatakan rencana pemotongan gaji pegawai negeri sipil (PNS) untuk zakat tidak bersifat wajib. Pemerintah hanya bertujuan memfasilitasi para PNS untuk berzakat.

"Tidak ada kata kewajiban, tapi pemerintah memfasilitasi para PNS muslim untuk menunaikan kewajibannya, yaitu memotong sebagian penghasilan untuk berzakat," tutur Lukman di kantornya, Jakarta Pusat, Rabu, 7 Februari 2018.

²Muzakki adalah orang yang berkewajiban mengeluarkan (membayar) zakat dan Mustahik adalah golongan yang berhak menerima zakat.

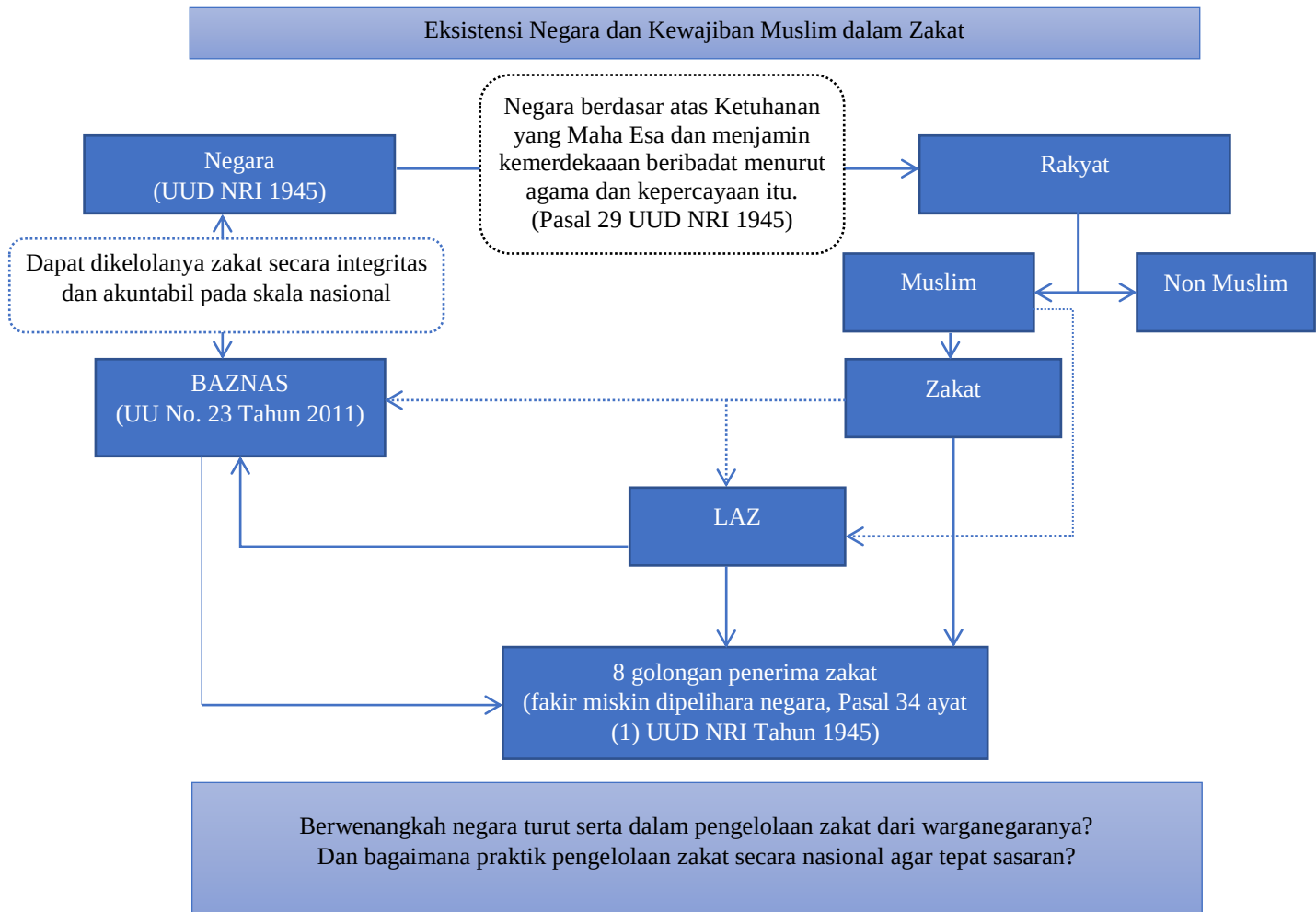
³Warkum Sumitro, *Perkembangan Hukum Islam di Tengah Kehidupan Sosial Politik di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 231

⁴Nasional Tempo, "**Menteri Agama: Pemotongan Gaji PNS untuk Zakat Tidak Wajib**", dikutip dari <https://nasional.tempo.co/read/1058375/menteri-agama-pemotongan-gaji-pns-untuk-zakat-tidak-wajib> <diunduh pada 19 Februari 2018>

Lukman menuturkan tidak semua pegawai berkewajiban menunaikan zakat penghasilan. Sebelum diberlakukan pemotongan, pegawai akan diminta persetujuannya. Nantinya, siapa saja PNS yang masuk persyaratan wajib zakat akan didata. Penentuan itu akan dilakukan sesuai dengan syariat Islam.

Islam sebagai salah satu agama di Indonesia telah diakui secara konstitusional. Namun, tidak serta merta negara memiliki kewenangan untuk mengatur tata peribadatan agama. Hal inilah yang menjadi kajian yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini nantinya. Untuk lebih memahami alur pada penelitian ini nantinya, dibuatlah bagan pemetaan pemikiran sebagaimana gambar berikut.

Gambar 1.1 Kerangka Berpikir Eksistensi Negara dalam Mengelola Zakat



1.2 Rumusan Masalah

Berdasar latar belakang sebelumnya, dapat dirumuskan beberapa permasalahan.

Namun, dalam penelitian ini hanya dirumuskan permasalahan sebagai berikut.

- a. Apakah negara memiliki kewenangan dalam mengelola zakat warga negaranya?
- b. Bagaimanakah pengelolaan zakat di Indonesia berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan sarana yang digunakan manusia untuk memperkuat, membina, serta mengembangkan pengetahuan. Tujuan penelitian adalah mendapatkan kebenaran.⁵ Pencarian kebenaran bertujuan diperolehnya pegangan bagi tingkah laku manusia agar tidak merugikan manusia lain atau pegangan bagi penguasa untuk tidak berlaku atau memberi keputusan sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Dari rumusan masalah yang telah dituliskan sebelumnya, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Mengetahui kewenangan negara dalam hal mengelola zakat warga negaranya berdasarkan Hukum Tata Negara di Indonesia.
- b. Mengetahui pengelolaan zakat oleh negara jika negara memiliki kewenangan mengelola zakat.

⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 20

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian diharapkan dapat bermafaat baik dalam segi teoritis maupun praktis, yang diuraikan sebagai berikut.

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Mampu memperkaya penelitian hukum, terutama pengkajian bidang Tata Negara dengan kajian hukum Islam dalam hal zakat khususnya, sehingga mampu menjadi rujukan bagi penelitian-penelitian selanjutnya.
- b. Harapan agar memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang keberadaan negara dalam kewajiban zakat bagi warga negara muslim, serta pengaruhnya pada kehidupan bernegara di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Mampu memberikan kontribusi kepada pemerintah selaku penyelenggara negara dan kepada masyarakat dalam memberdayakan zakat umat muslim untuk mencapai tujuan negara, yaitu tercapainya kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Dapat dijadikan sebagai pengembangan sistem penyelenggaraan negara untuk kesejahteraan masyarakat dari segi materil ataupun immateril.

1.5 Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian digunakan sebagai perbandingan dengan penelitian lain yang sudah pernah dilaksanakan sebelumnya. Pengkajian terhadap penelitian yang sudah ada dilakukan untuk menghindari kesamaan/duplikasi yang tidak bermanfaat dalam penelitian nantinya. Penelitian relevan tentang zakat sudah banyak dilakukan

pada sebelum-sebelumnya, namun pembahasan dalam penelitian ini masih belum pernah dilakukan oleh siapapun. Daftar pada tabel berikut akan memberikan gambaran terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang dapat dipakai sebagai acuan penelitian ini.

Tabel 1.1 Keaslian Penelitian dan Korelasinya

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Korelasi dengan Penelitian Ini
1.	Lathifatul Akmaliah (Skripsi, 2016)	Analisis ZIS (Zakat, Infaq, dan Shodaqah) sebagai Sumber Penerimaan Keuangan Negara ⁶	Penelitian terfokus pada sinergi pengelolaan ZIS dan keuangan negara sebagai upaya mencapai tujuan negara. Selain itu juga dibahas tentang akuntabilitas negara dalam mengelola ZIS oleh pemerintah dengan melihat penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	Penelitian yang telah dilaksanakan sebelumnya akan membantu penelitian ini dalam menjaga keaslian dan sekaligus menjadi pembatas bahasan yang akan ditulis dalam penelitian ini terutama dalam hal pembahasan ZIS, keuangan negara, dan pertanggungjawabannya.
2.	Putri Rahayu (Skripsi, 2016)	Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat (Studi Pemikiran Masdar Farid Mas'udi dan Didin Hafidhuddin) ⁷	Penelitian membahas perbandingan pendapat (pandangan) antara Masdar Farid Mas'udi dan Didin Hafidhuddin tentang zakat dan negara, dimana Masdar menekankan agar zakat dikelola negara, sedangkan Didin berpendapat zakat lebih baiknya dikelola lembaga pengelola (swasta) zakat saja.	Penelitian yang telah ada memberi kesempatan pada penelitian ini agar lebih mengembangkan pandangan umum keberadaan negara sebagai kekuasaan tertinggi terhadap praktik zakat umat muslim di Indonesia.
3.	Yoghi Citra Pratama (2015, Jurnal Ekonomi Islam)	Peran Zakat dalam Penanggulangan Kemiskinan (Studi Kasus: Program Zakat Produktif pada	Penelitian bertujuan mengetahui pencapaian zakat produktif memberdayakan masyarakat kurang mampu sebagai mustahiq dalam bidang wira-	Dari penelitian yang telah ada, adanya zakat memberi dampak nyata dalam upaya pengentasan kemiskinan melalui zakat produktif. Bagi

⁶Latifatul Akmaliah, "Analisis ZIS (Zakat, Infaq, dan Shodaqah) sebagai Sumber Penerimaan Keuangan Negara", *Skripsi*, (Bangkalan: Program Studi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura).

⁷Putri Rahayu, "*Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat (Studi Pemikiran Masdar Farid Mas'udi dan Didin Hafidhuddin)*", dikutip dari http://digilib.uin-suka.ac.id/20566/1/12360029_BAB-I_IV-atau-V_DAFTAR-PUSTAKA.pdf <diunduh pada 3 Maret 2018>

		Badan Amil Zakat Nasional) ⁸	usaha. Penelitian ini dikembangkan dari pandangan ulama jika mustahiq zakat memiliki kemampuan berdagang, selayaknya diberi modal usaha untuk memungkinkan memperoleh keuntungan guna memenuhi kebutuhan pokok.	penelitian ini, penelitian sebelum-nya memberi gambaran bahwa zakat yang terencana dan terintegrasi secara nasional akan memberi dampak percepatan tercapainya tujuan negara.
4.	Pebrianita (Skripsi, 2013)	Pengaruh Zakat yang Dikelola BAZDA Terhadap Pengentasan Kemiskinan di Kota Padang ⁹	Fokus bahasan penelitian adalah pengaruh zakat yang dikelola BAZDA (Badan Amil Zakat Daerah) Kota Padang dalam pengaruhnya terhadap penurunan tingkat kemiskinan di Kota Padang, Sumatra Barat.	Pengelolaan zakat yang melibatkan Pemerintah dalam jangkauan daerah memberi pengaruh signifikan pada penurunan tingkat kemiskinan di daerah. Sehingga perlu dikembangkan pada skala nasional.

Sumber: Karya Penulis

Penelitian ini memiliki ciri khas pembahasan tentang kekuasaan negara terhadap perilaku rakyatnya, yaitu umat muslim dalam menjalankan kewajiban zakat. Dalam pembahasan nantinya diuraikan pengertian negara, zakat dan korelasi kekuasaan negara terhadap zakat umat muslim (rakyat) dengan mempertimbangkan hak rakyat dalam menjalankan peribadatan zakat sebagai salah satu kewajiban bagi umat Islam

1.6 Metode Penulisan

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitin ini adalah penelitian normatif atau penelitian hukum doktrinal, dimana penelitian hukum ini

⁸Yogi Citra Pratama, "*Peran Zakat dalam Penanggulangan Kemiskinan (Studi Kasus: Program Zakat Produktif pada Badan Amil Zakat Nasional)*", *The Journal of Tauhidinomics*, Vol. 1 No. 1, Jakarta, 2015, hlm. 93-104

⁹Pebrianita, "*Pengaruh Zakat yang Dikelola Bazda terhadap Penegntasan Kemiskinan di Kota Padang*", dikutip dari <http://repo.unand.ac.id/1534/1/SKRIPSI.pdf> <diunduh pada 3 Maret 2018>

berupaya melakukan inventarisasi hukum positif tentang pengaturan zakat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku, penemuan asas dalam perundang-undangan dan asas tentang zakat sendiri, serta pencarian dasar falsafah zakat. Sehingga, dengan langkah-langkah tersebut ditemukan jawaban atas rumusan permasalahan hukum yang sedang diteliti. Penelitian ini mencakup mengumpulkan, memaparkan, menafsirkan, dan mengevaluasi hukum positif berupa perundang-undangan yang mengatur pengelolaan zakat dengan memakai konsep, teori, dan metode-metode lain yang dikembangkan khusus. Rangkaian kegiatan penelitian ini diarahkan untuk mempersiapkan upaya menemukan penyelesaian yuridis dari permasalahan hukum yang ada dalam penelitian.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Berdasar pada obyek penelitian, metode yang akan dipakai untuk menjawab permasalahan yang ada adalah dengan melalui beberapa pendekatan. Pertama, adalah dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), yaitu suatu pendekatan dengan menelaah peraturan perundang-undangan pengelolaan zakat yang ada dan juga peraturan lain yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang ditangani dalam penelitian ini. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji dan mencari *ratio legis* serta dasar ontologis suatu undang-undang untuk diperoleh maksud yang terkandung

di dalamnya, sehingga dapat disimpulkan filosofis perundang-undangan dengan masalah hukum yang ada dalam penelitian.¹⁰ Pendekatan ini dilakukan dengan pengkajian peraturan tentang pengelolaan zakat sehingga ditemukan pemahaman hakikat hukum dari adanya peraturan tersebut.

Pendekatan yang akan dipakai selanjutnya adalah pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu pendekatan yang bergerak dari berbagai pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum tentang konsep negara dan konsep zakat itu sendiri. Dengan mempelajari berbagai pandangan dan doktrin yang tentang teori negara dan pengelolaan zakat ada, akan ditemukan gagasan-gagasan atau pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dalam pengelolaan zakat sebagaimana permasalahan yang ada dalam penelitian ini. Pemahaman dari berbagai pandangan dan doktrin diharapkan mampu menjadi sandaran dalam penelitian untuk membangun argumentasi hukum guna memecahkan permasalahan yang ada.¹¹ Oleh karena itu, pendekatan konseptual dalam penulisan skripsi ini digunakan untuk mengkaji sekaligus mencermati konsep mengenai eksistensi negara terhadap adanya praktik zakat yang ada dalam masyarakat muslim di Indonesia.

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *op.cit.*, hlm. 133-134

¹¹*Ibid.* hlm. 136

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini bersifat normatif dibutuhkan adanya bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer, sekunder, dan bahan nonhukum yang dipandang perlu.¹² Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya memiliki otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹³ Adapun bahan hukum primer yang akan dipakai antara lain sebagai berikut.

a. UUD NRI Tahun 1945

b. Undang-Undang:

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4284).
- 2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4893).

¹²*Ibid.* hlm. 181-184

¹³*Ibid.*

- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255).

c. Peraturan Pemerintah:

- 1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2009 tentang Bantuan atau Sumbangan Termasuk Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dikecualikan dari Objek Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4984).
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5508).

d. Putusan Mahkamah Konstitusi:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012

e. Peraturan Menteri:

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Penghitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah serta Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1830).

Bahan hukum yang juga dibutuhkan selanjutnya adalah bahan hukum sekunder, yaitu berupa semua publikasi tentang hukum yang meliputi berbagai buku teks hukum, kamus hukum, jurnal hukum, penelitian hukum yang sudah ada, dan komentar atas putusan pengadilan.¹⁴ Bahan hukum sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini tentu diprioritaskan pada bahasan tentang eksistensi negara dan zakat. Di samping bahan-bahan hukum, penelitian ini juga memandang perlunya bahan nonhukum yang membahas eksistensi negara dan zakat dalam kehidupan warga negaranya. Bahan nonhukum yang dimaksud seperti buku-buku atau artikel dari ilmu pengetahuan di luar hukum, seperti ekonomi, sosiologi, politik, atau lainnya berkaitan dengan penelitian ini.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Proses pengerahan yang akan dilakukan dalam penelitian ini baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan nonhukum dilakukan dengan menggunakan teknik sebagai berikut.

a. Bahan Hukum Primer

Teknik pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan studi kepustakaan hukum, inventarisasi produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keberadaan negara juga tentang pengelolaan zakat yang berlaku di Indonesia.

¹⁴*Ibid.*

b. Bahan Hukum Sekunder

Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan kajian kajian semua publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, penelitian hukum yang sudah ada yang berkenaan tentang negara dan zakat yang memiliki relevansi dengan penelitian ini nantinya.

c. Bahan Nonhukum

Pengumpulan bahan nonhukum yang membahas pemerintahan dan zakat yang dipandang sesuai dan mendukung penelitian ini akan dilakukan dengan menelaah kepustakaan cetak ataupun elektronik.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan tahapan terakhir yang bersifat paling pokok pada penelitian hukum, sehingga menentukan terwujudnya tujuan penelitian, yakni memecahkan permasalahan hukum yang ada dalam penelitian. Dalam penelitian ini, analisis bahan hukum akan diawali dengan melakukan pengelompokan bahan hukum yang berkaitan dengan kewenangan negara melakukan pengelolaan zakat. Selanjutnya dilakukan pengkajian dan pengolahan terhadap bahan hukum secara mendalam melalui kepustakaan yang mendukung tentang eksistensi negara dan alat-alatnya dalam mengelola zakat. Selanjutnya dilakukan analisis dengan teoritis dan kritis sistematis terhadap keberadaan negara dan pengaturan zakat yang ada di Indonesia. Analisis kemudian diolah hingga dapat disimpulkan secara kualitatif untuk menyusun

tanggapan dan saran terhadap keberadaan negara dan praktik zakat yang dilaksanakan umat muslim di Indonesia guna membantu percepatan tercapainya tujuan negara.

1.7 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan penguraian mengenai pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, pemanfaatan, metode, dan sistematika penulisan penelitian.

BAB II KONSEPSI NEGARA, AGAMA, DAN ZAKAT

Bab ini berisikan tinjauan pustaka yang berisi kajian teori, konsep, asas, norma, doktrin yang relevan atau dapat dipertanggungjawabkan bersangkutan dengan negara dan zakat sebagai kewajiban umat muslim yang bersumber pada perundang-undangan buku, jurnal, maupun sumber lain sebagaimana disebutkan sebagai sumber hukum.

BAB III EKSISTENSI NEGARA DALAM MENGELOLA ZAKAT

Bab ini adalah analaisis dari eksistensi negara dalam mengelola zakat berdasar tinjauan pustaka dan pengkajian teori sebagaimana yang diuraikan dalam BAB II.

BAB IV PENUTUP

Bab ini adalah penutup yang berisikan simpulan dan saran yang menjadi rekomendasi-rekomendasi tentang eksistenis negara berkaitan dengan pengelolaan zakat di Indonesia.