

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Zakat sebagai salah satu prinsip mendasar (rukun) dalam Islam merupakan pilar yang ditempatkan oleh Allah SWT dengan tujuan yang tidak sederhana. Ia merupakan ajaran Islam yang memiliki dua dimensi: Illahiyah dan sosial. Dimensi ketuhanan (Illahiyah) digambarkan zakat untuk mencerminkan keimanan seseorang terhadap ajaran Islam yang diyakini. Sementara dimensi sosial lebih mengarah pada upaya pemberdayaan masyarakat yang kurang mampu, baik secara ekonomi maupun sosial sehingga mereka dapat meningkatkan kualitas kehidupannya melalui zakat.

Zakat bagi umat Muslim merupakan ibadah sosial, salah satu ibadah yang wajib dilakukan yang termasuk dalam lima rukun Islam. Melihat perkembangan pengelolaan zakat di Indonesia yang selalu meningkat menunjukkan bahwa organisasi-organisasi pengelola zakat semakin serius dan profesional dalam mengemban amanah yang mulia ini. Pertumbuhan rata-rata pengumpulan zakat lima tahunan di angka 25.7% juga mengindikasikan bahwa masyarakat Indonesia yang terkenal dengan keramahan dan kedermawanannya semakin akrab dan sadar dengan kewajiban berzakat, untuk saling berbagi dengan yang membutuhkan. Alhamdulillah, pengumpulan zakat nasional tahun 2019 terhitung mencapai 10.2 T dengan perbandingan penyaluran terhadap pengumpulan sebesar 84.57%, atau bernilai Efektif, merujuk pada pengkategorian Zakat Core Principles¹

Zakat tidak hanya menitikberatkan dengan eksistensi agama Islam semata. Hal ini karena zakat selain rukun Islam, ternyata jika dianalisa lebih mendalam ia merupakan suatu kajian yang bernuansa sosial-ekonomi Islam dan selalu berkaitan dengan strategi hukum dan ekonomi Islam.²

¹ Baznas, *Statistik Zakat Nasional* (Jakarta: Pusat Pelaporan Baznas Pusat, 2020), h. 4

² Yusuf Qardhawi, *Hukum Zakat, Studi Komperatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Quran dan Hadist*, Terjemahan Salman Harun dkk. (Jakarta: PT.Pustaka Mizan, 1996), h 4.

Hal ini ternyata agar zakat dapat diperdagungkan dalam hal pembangunan bangsa dan negara, terutama dalam hal mengentas kemiskinan, menghilangkan kesenjangan sosial dan tentunya guna meningkatkan pemberdayaan ekonomi umat. Untuk itu diperlukanlah pendayagunaan dana zakat secara profesional dan bertanggung jawab yang dilakukan lembaga resmi, seperti badan lembaga amil zakat. Hal ini dikarenakan keberadaan lembaga amil zakat menjadi sangat strategis dan sangat menentukan jika dilihat dari sisi ajaran Islam maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat.³

Di Indonesia pengolahan zakat pada masa penjajahan dan masa kemerdekaan belum tertata dengan baik, dikarenakan ada ketidakseimbangan antara komunitas Muslim dengan pengeluaran zakat. Akibatnya perekonomian Indonesia bukan bertambah baik melainkan semakin buruk. Pada masa orde baru kekhawatiran terhadap Islam, sehingga ideologis memaksa pada pemerintahan untuk tidak terlibat dalam urusan zakat. Bahkan pemerintahan tidak memberikan kelegalan formal terhadap zakat secara tegas, sehingga zakat dikumpulkan melalui cara konvensional dan secara musiman saja. Perhatian pemerintah dalam masalah zakat dimulai pada tahun 1968, dengan dibentuknya Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah (BAZIS). Badan ini berfungsi sebagai pengelola zakat, mengatur dan mengolahnya agar dapat dimaksimalkan fungsinya. Inilah awal mula zakat masuk dalam ranah pemerintahan.⁴

Zakat memiliki arti tumbuh, baik dan berkembang menjadi indikasi akan dampak dari penunaian zakat yang bisa berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan perekonomian masyarakat dimana dengan regulasi zakat maka kekayaan itu tidak hanya akan beredar pada orang kaya saja, akan tetapi dapat dirasakan pula oleh masyarakat terbawah⁵.

Menurut Yusuf Qardawi dalam bukunya menyebutkan Zakat disebutkan dalam al-Quran sebanyak 30 kali sebanyak 27 kali disebutkan bersamaan dengan penyebutan shalat dalam ayat yang sama dan hanya satu kali disebutkan dengan

³ Yusuf al-Qordhawi. *Ibadah Al-Islam* (Beirut: Muassasah Risalah. 1993)., h. 235

⁴ Kementerian Agama RI, *Membangun Peradaban Zakat*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Pemberdayaan Zakat, 2012), h. 58

⁵ Quran Al-Hasyr:7

shalat pada ayat yang berbeda, 8 ayat terdapat dalam surat makkiyah dan sisianya terdapat dalam surat madaniyah.⁶

Kegiatan zakat yang awalnya merupakan kategori ibadah mahdah (spiritual) namun aspek kegiatannya diperluas menjadi ibadah muamalah. Selain bernuansa ketaatan dan kepatuhan, namun zakat juga memiliki dampak sosial yang signifikan sebagai distribusi kekayaan dan sebagai realisasi dari konsep keadilan sosio ekonomi yang ada di dalam ajaran Islam. Zakat merupakan ibadah *al-maliyyah al-ijtima'iyah* (ekonomi keuangan kemasyarakatan) yang memiliki posisi yang sangat penting dan strategis dari sisi ajaran Islam dan pembangunan kesejahteraan ekonomi umat Islam.

Pada tahun 2021 jumlah penduduk Indonesia sebanyak 273.879.750 jiwa orang. Terdapat kenaikan sebanyak 2.529.861 jiwa dibanding tahun 2020. Dari total 273 jutaan penduduk tersebut, 138.303.472 jiwa adalah laki-laki (50.5%), sedangkan 135.576.278 jiwa lainnya perempuan (49.5%). dengan prosentase umat Islam 86,10% berarti jumlahnya 235,810,464 orang.⁷

Besarnya jumlah Muslim seiring dengan jumlah muzaki perorangan 119.332 dan muzaki lembaga sebanyak 7.568 buah.⁸ Banyaknya jumlah muzaki mestinya dana zakat harta yang terkumpul optimal. Hal ini didasari aspek filosofi bahwa zakat satu-satunya ibadah yang dilengkapi dengan institusi amil yang bertanggung jawab merealisasikannya. Hal yang mendukung besarnya pengumpulan adalah besarnya jumlah mustahik di Indonesia. Apalagi dikaitkan dengan besarnya potensi zakat nasional yang berada dalam aspek rumah tangga maupun perusahaan Islam. Begitu juga banyaknya institusi zakat yang fokus kegiatannya mengumpulkan dan menyalurkan kepada yang berhak.

Penerimaan dan penyaluran zakat sampai dengan tahun 2021 dapat dilihat pada tabel berikut ini:

⁶ Yusuf Qardawi, "*Hukum Zakat*" *Terjemah*. (Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 2019), h. 39

⁷ Dalam data sensus penduduk yang dilakukan oleh badan pusat statistik (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2021)

⁸ Data BAZNAS melalui SiMBA sejak tahun 2012 hingga Agustus 2016. Peningkatan jumlah muzaki pada tahun 2015 Kemenag 2016 mengalami peningkatan lebih dari 100%. BAZNAS, *Outlook Zakat Indonesia 2017* (Jakarta: PUSKAS BAZNAS, 2017), h. 37.

BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL
LAPORAN PENERIMAAN DAN PENYALURAN
BULAN DESEMBER 2021

(Unaudited)

Tabel 1.1

<u>Penerimaan</u>		Nominal
Zakat		
a. Zakat Entitas	Rp	2,158,991,601.00
b. Zakat Individu	Rp	24,954,136,358.00
c. Zakat Fitrah		
Jumlah Penerimaan zakat	Rp	27,113,127,959.00
Infaq		
a. Infaq Terikat	Rp	13,903,205,780.00
b. Infaq Tidak Terikat	Rp	4,064,195,048.00
Jumlah Penerimaan Infaq	Rp	17,967,400,828.00
Jumlah Penerimaan ZIS Bulan Desember 2021	Rp	45,080,528,787.00
Jumlah Penerimaan Bulan Januari - November 2021	Rp	472,126,177,164.00
JUMLAH PENERIMAAN SAMPAI DENGAN DESEMBER 2021	Rp	517,206,705,951.00
<u>Penyaluran</u>		
Program Sosial (Kemanusiaan)	Rp	16,452,264,404.00
Program Kesehatan	Rp	9,104,657,451.00
Program Pendidikan	Rp	22,248,520,275.00
Program Ekonomi	Rp	17,190,347,258.00
Program Keagamaan (Dakwah)	Rp	17,335,496,342.00
Jumlah Penyaluran Bulan Desember 2021	Rp	82,331,285,730.00
Jumlah Penyaluran Bulan Januari - November 2021	Rp	293,382,630,180.00
JUMLAH PENYALURAN SAMPAI DENGAN DESEMBER 2021	Rp	375,713,915,910.00

Laporan yang disajikan merupakan data Unaudited

Laporan dapat diupdate sesuai koreksi pembukuan pada penerimaan dan penyaluran

Sumber: Ppid.Baznas.go.id

Berdasarkan data tabel di atas, maka dapat dilihat bahwa pengumpulan dana zakat yang diterima dari para Muzaki sangat besar, dan ini potensinya bisa terus meningkat di tahun 2022. Oleh karena itu zakat yang diterima sangat besar, maka pengelolaannya harus betul-betul dijalankan dengan sebaik-baiknya, supaya dana

yang diterima bisa sampai kepada para mustahik zakat, dan tidak ada penyelewengan.

Lebih daripada itu, antusiasme pembayar zakat sudah tinggi, namun belum terorganisir dengan baik sehingga sulit diukur. Kadangkala zakat dalam pengumpulannya dikelola oleh amil temporer.⁹ Hanya saja praktik pengelolaan zakat dilakukan secara tradisional. Muzaki ada yang mempercayakan kepada amil, ada pula yang langsung memberikan kepada mustahik. Padahal umat Islam Indonesia termasuk dalam kategori Muslim taat. Berdasarkan data penelitian CSRC tahun 2004 menunjukkan kepedulian masyarakat Muslim cukup tinggi dengan persentase pemberian sumbangan kepada organisasi keagamaan sekaligus organisasi non keagamaan mencapai 68%.¹⁰ Hal ini terbukti juga dengan maraknya setiap acara keagamaan seperti: salat jumat, puasa Ramadan, zakat fitrah dan serta haji dan umrah. Begitu juga semakin pesatnya jumlah masjid, meningkatnya pakaian yang menutup aurat saat bulan Ramadan dan antrian panjang untuk bisa melaksanakan haji. Namun hal ini perlu ditelaah lebih lanjut dalam hal pembayaran zakat kepada amil zakat.

Tingginya pengumpulan zakat dengan potensi zakat menunjukkan minimnya keberhasilan BAZ dan LAZ zakat dalam mengumpulkan zakat. Padahal secara idealitas pengumpulan zakat mestinya tidak berbeda jauh dengan potensi zakat. Namun faktanya pengumpulan zakat hanya terkumpul sedikit. Hal ini menunjukkan belum optimalnya kinerja amil zakat dalam mengumpulkan zakat.¹¹

Kinerja amil zakat dimuat oleh Kementerian Agama dengan melakukan pendataan lembaga Amil Zakat Nasional dan Badan Amil Zakat Daerah. Namun

⁹ Mustolih Siradj, *Jalan Panjang Legislasi Syariat Zakat di Indonesia: Studi terhadap Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*, *Jurnal Bimas Islam*, Vol. 7 No. 3, 2014, 413.

¹⁰ Amelia Fauzia, *Religius Giving di Indonesia: Studi Kasus Filantropi Islam*, *DIALOG*, No. 69, 2010, 57.

¹¹ Berdasarkan hasil penelitian N. Oneng Nurul Bariyah tentang pengumpulan dana zakat antara BAZ dan LAZ dari tahun 2002-2007 bahwa pengumpulan zakat BAZNAS lebih banyak melalui LAZ daripada BAZ yang secara periodik terus mengalami peningkatan., baca N. Oneng Nurul Bariyah, *Kontektualisasi Total Quality Management dalam Lembaga Pengelola Zakat untuk Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat* (Jakarta: PPs. UIN Syarif Hidayatullah, 2010), h. 170.

data yang masih sekedar direktori.¹² Data OPZ yang memuat profil seperti alamat, Program dan susunan pengurus penting, namun lebih penting adalah eksistensi badan atau lembaga dalam penghimpunan zakat. Kurang bermanfaat jika OPZ hanya ditampilkan profil nama dan alamat, namun tidak diketahui seperti apa kinerja mereka dan seberapa besar kemampuan mereka melakukan pengelolaan zakat selama ini.

Terdapat berbagai macam faktor minimnya pengumpulan zakat, baik faktor pemahaman,¹³ kepercayaan kepada amil zakat¹⁴ maupun regulasi.¹⁵ Pemahaman masyarakat untuk menyerahkan zakatnya langsung kepada mustahik dapat juga dipengaruhi oleh pendapat fuqaha dalam mazhab (serapan dari kata madhhab dalam bahasa arab). Ulama mazhab Syafi'i berpendapat muzaki boleh bertindak bagaikan amil membagikan zakat langsung kepada mustahik, hal ini termasuk qaul jadid. Namun dalam pendapat qaul qadimnya tidak boleh bertindak seperti amil membagikan zakat langsung kepada mustahik, secara prinsip hal ini wajib menyerahkan harta zakat kepada pemerintah yang adil. Namun jika pemerintah

¹² Isinya meliputi nama, alamat, program, susunan pengurus. Lihat *Direktori LAZ, Visi-Misi, Program dan susunan Pengurus* (Jakarta: Departemen Agama, 2006). *Petunjuk Pelaksanaan Bantuan Operasional Badan Amil Zakat*.

¹³ Kurangnya pemahaman tentang siapa subjek zakat. Jenis harta wajib zakat serta mekanisme pembayaran yang diajarkan dalam Islam menyebabkan pelaksanaan zakat menjadi sangat tergantung pada masing-masing individu atau badan hukum tertentu. Faktor minimnya pemahaman umat Islam tentang zakat diantaranya masih banyak muzaki yang sebenarnya sudah wajib berzakat tapi tidak sadar kalau itu harus dilakukan. baca: M. Djamal Doa, *Manfaat Zakat Dikelola Negara* (Jakarta: Yayasan Nuansa Madani, 2001), 62. Sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu, perkumpulan yang diakui sebagai subjek hukum (perseroan, yayasan, lembaga dsb). Baca: W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, cet. 8 (Jakarta: P.N. Balai Pustaka, 2008), h. 115.

¹⁴ Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap amil zakat menjadi pemicu muzaki lebih memilih menyalurkan zakatnya secara tradisional. Semakin banyak bermunculan pengelola zakat dalam dua dekade ini seharusnya semakin meningkatkan kepercayaan masyarakat untuk mengumpulkan zakat pada lembaga resmi, baca: Abdul Ghofur, *Tiga Kunci Fundraising Sukses Membangun Lembaga Nirlaba* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2018), h. 9.

¹⁵ Bahkan Secara regulasi problem mendasar yang dihadapi UU No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat adalah keterbatasan kewenangan amil dalam mengumpulkan zakat. Keterbatasan kewenangan amil zakat inilah yang menjadi penyebab ketidaktaatan para muzaki dalam menunaikan zakat. Hal ini dapat ditelusuri dalam konsiderannya bahwa, pengumpulan zakat dilakukan oleh badan amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari muzaki atas pemberitahuan muzaki (Pasal12 ayat 1, UU No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.) Pasal inilah yang diusulkan oleh pihak Pemerintah untuk diubah agar sesuai dengan ketentuan Allah yang tercantum dalam surat At-Taubah ayat 103 tersebut.baca; Muchtar Zarkasyi, *Mengapa LAZ Harus Diintegrasikan ke dalam BAZ?*. Makalah pada 15 Desember 2009, 1.

tidak adil ada dua pendapat; pertama, muzaki boleh menyerahkan kepada pemerintah, namun tidak wajib. Kedua, pendapat yang paling sah, wajib menyerahkan kepada pemerintah, karena untuk melaksanakan aturan dan tidak menjauhinya.¹⁶

Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap amil zakat menjadi pemicu muzaki lebih memilih menyalurkan zakatnya secara tradisional. Semakin banyak bermunculan pengelola zakat dalam dua dekade ini seharusnya semakin meningkatkan kepercayaan masyarakat untuk mengumpulkan zakat pada lembaga resmi. Namun kenyataannya, menjamurnya organisasi pengelola zakat masih belum mampu mengoptimalkan potensi zakat yang dimiliki Indonesia. Perolehan zakat masih sangat rendah jika dibandingkan dengan potensi zakat.

Secara realitas faktor regulasi zakat di Indonesia dilengkapi dengan Undang-Undang No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti UU No 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang lebih memberikan kepastian dan tanggung jawab. Namun isi substansi regulasi zakat banyak berisi tentang kelembagaan zakat, bukan pengumpulan zakat. Tim Pengkajian Hukum dari Kementerian Hukum dan HAM menghasilkan analisis, bahwa pengelolaan zakat belum memberikan hasil yang optimal khususnya pada pengumpulan zakat. Padahal persoalan zakat sudah ditopang oleh perangkat hukum pengelolaan zakat. Namun perangkat pelaksanaan UU itu masih menyisakan permasalahan tersendiri.¹⁷

Jika diamati secara teliti BAZNAS cukup punya kewenangan yang lebih. Sehingga kalau ada yang meragukan kemampuan BAZNAS pada masa lalu itu dikarenakan mereka masih memiliki kewenangan yang terbatas sehingga dari sisi pengumpulan lebih sedikit daripada LAZ. Tetapi dengan kewenangan yang diberikan sekarang mereka akan sangat leluasa dengan memiliki hierarki dan

¹⁶ al-Imam Abu Zakariyya Muhy al-Din b. Sharah an-Nawawi, *Kitab al-Majmu' Sharh} al-Muhadhdhab li al-Shira>zi*, j. 6. (Jedah: Maktabah al-Irshad, t.t), 138., al-Imam Abu Zakariyya Muh}y al-Din b. Syaraf an-Nawawi, *Raudah al-Talibin*, j. 2. (Bayrut: al- Maktab al-Islami, t.t), h. 205.

¹⁷ Tim, Jaih Mubarak, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara Bagi Kepentingan Masyarakat* (Jakarta: Menkumham, 2011), h. 28.

jejaring hingga tingkat struktur yang paling bawah, baik di sektor pemerintah sendiri maupun perusahaan BUMN atau swasta.

Menurut Teten Kustiawan, ketika dicermati secara mendalam regulasi amil zakat itu hanya pada aspek keberadaan kelembagaan bukan pada aspek kewenangan pengumpulan zakat.¹⁸ Sehingga regulasi zakat yang baru masih bermasalah, karena menghambat optimalisasi pengumpulan zakat. Amil zakat belum memiliki kewenangan mengambil zakat secara aktif atas harta muzaki. Selanjutnya muzaki yang tidak membayar zakat tidak dikenakan sanksi apapun. Sederhananya membayar zakat bagi muzaki belum menjadi kewajiban secara hukum nasional, namun masih berupa himbauan.¹⁹ Berdasarkan hasil kajian bahwa dalam pengumpulan, pengelolaan zakat, pendistribusian dan pelaporan zakat merupakan hal-hal yang sama pentingnya. Namun hal yang terpenting dalam mengelola zakat adalah cara yang ditempuhnya dalam mengumpulkan dana zakat tersebut. Hal itulah yang menjadi pertimbangan mendasar perlu dibuatnya regulasi zakat.²⁰

Di sisi lain, faktor sejarah bahwa Indonesia pernah dijajah berpengaruh terhadap stagnannya amil zakat. Pemahaman sekularisme pada masa kemerdekaan

¹⁸ Regulasi adalah peraturan, lihat Tim, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1988), h. 736. Dalam bahasa Inggris regulation adalah pengaturan. Peraturan undang-undang adalah *government regulation*. Peraturan-peraturan pemerintah. Peter Salim, *Advanced English-Indonesian Dictionary* (Jakarta: Modern English Press, 1988), h. 702. Salah satu asas formal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu asas perlunya pengaturan. Hal ini dikonsepsikan oleh I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S Attamimi Lihat, Maria Farida Indriati S, *Ilmu Perundang-Undangan 2* (Yogyakarta: Kanisus, 2007), h. 228-230. Pengertian peraturan perundang-Undangan secara normatif yaitu: peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan, pasal 1 nomor 1 UU. No, 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dan yang lebih penting bahwa asas adanya sebuah regulasi bermaksud agar dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan perundang- undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, Yuridis, maupun sosiologis. lihat Pasal 5 huruf d, UU. No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Saat ini suatu asas dijadikan sebagai suatu norma hukum dalam peraturan perundang- undangan. Hal ini akan berakibat adanya suatu sanksi apabila asas-asas tersebut tidak dipenuhi atau tidak dilaksanakan.

¹⁹ <http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/wakaf/14/01/23/mzut6v-regulasi-hambat-optimalisasi-zakat>.

²⁰ Budi Rahmat Hakim, *Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Hukum Islam)* 'Syariah Jurnal Hukum Islam, Vol. 15 Nomor 2 tahun 2015, h. 159.

Indonesia masih tersisa. Sejalan dengan usaha kaum sekuler untuk memisahkan antara hukum agama dan hukum negara, sehingga pakar hukum Islam menentang teori *receptie*.²¹ Di lain pihak pakar hukum Islam menunjukkan integrasi agama dan negara dan menunjukkan kelemahan dan ketidakbenaran sekularisme, di kalangan sebagian masyarakat Indonesia selalu saja terdapat usaha berlakunya hukum (syariat) Islam di negara Indonesia dengan teori *receptio a contrario*.²² Setiap umat Islam berupaya melegislasi ajaran-ajaran Islam ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan, tantangan dan hambatan selalu saja datang, misalnya dalam hal perumusan UU Pengelolaan Zakat. Hal ini memberikan informasi bahwa begitu kuatnya pengaruh warisan sekularisme dengan teori *receptie*, yang dikembangkan oleh penjajah Belanda di kalangan bangsa Indonesia.

Relasi zakat dan negara dapat dikaji dalam aspek sejarah²³ dan konstitusi negara.²⁴ Keterlibatan negara dalam pelaksanaan zakat dapat dilihat dari

²¹ Snouck Hurgronje, *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje*, Jilid III (Jakarta: INIS, 1995), h. 146.

²² Sajuti Thalib, *Receptio a Contario Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam* (Jakarta: Bina Aksara, 1985), h. 62.

²³ Islam menekankan agar zakat dipungut oleh negara. Karena itu, Rasulullah dan *Al-Khulafa' al-Rashidun al Rasyidin* sebagai pengendali pemerintahan secara langsung mengatur pelaksanaan zakat. Sayyid Sabiq, *Fiqh al Sunnah*, Juz I (Kairo: al Fath} li al 'I'la>m al 'Arabi>, 1365H), h. 235. Zakat pada zaman penjajahan Jepang, orde baru, dan reformasi, baca: M. Fuad Nasar, *Pengalaman Indonesia Dalam Mengelola Zakat, Sejarah, Realitas Baru Dan Orientasi Masa Depan* (Jakarta: UI-Press, 2006).

²⁴ Pancasila merupakan hasil pemikiran cemerlang dan visioner dari para pendiri negara republik ini, terutama Soekarno, Soepumo, Mohammad Yamin. Rumusan pemikiran kenegaraan mengakomodasi keragaman alam pikiran menuasia Indonesia dan bangsa Indonesia tanpa ada kesan lebih memiliki Pancasila di antara satu dengan yang lain. Pancasila selain sebagai dasar negara juga sebagai falsafah bangsa. Baca, Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009), h. 65. Isi dari Pasal 29 UUD 1945 tetap walaupun UUD 1945 telah mengalami empat tahap perubahan: (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Hazairin, *Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Bina Aksara, 1985),28-29. Hazairin juga menyebutkan bahwa dalam bangsa yang homogen, maupun kecerdasan umum seluruhnya saling bersentuhan dalam negara. Maka setiap warga negara yang berbeda golongan dan agama ini, memiliki tugas penyusunan hukum baru melalui dua mekanisme; *Pertama*, secara *insyafi* (sadar) dengan saluran yang tertentu berupa peraturan perundang- undangan. *Kedua*, secara tidak *insyafi* (tidak sadar) melalui perbuatan yang berulang- ulang sehingga menjadi kebiasaan baru. Bagi ummat Islam, hukum Islam dirasakan sebagai bagian dari perkara keimanan yang mengandung pengharapan dan keberuntungan hidup di dunia dan akhirat. Lihat Hazairin, *Hukum Baru di Indonesia* (Jakarta, Bulan Bintang, 1950), h. 1-10. Pada bagian akhir buku ini, Hazairin juga

perspektif konstitusi tata perundangan di Indonesia. Berlakunya Hukum Islam di Indonesia merupakan kewajiban negara (pemerintah) menjadikan hukum Islam sebagai hukum positif bagi umat Islam Indonesia. Karena pada dasarnya cara berfikir, pandangan hidup dan karakter suatu bangsa tercermin dalam kebudayaan dan hukumnya.²⁵

Keraguan ulama kontemporer terhadap keberhasilan pengumpulan zakat karena lemahnya kesadaran beragama dan juga kesadaran nilai-nilai keislaman Muslim pada saat ini. Apabila permasalahan zakat diserahkan pada kesadaran setiap individu Muslim, ditakutkan muncul masalah yang lebih kompleks. Namun apabila pemerintah memegang tanggung jawab penuh dalam mengurus masalah zakat, banyak pengalaman menunjukkan bahwa di banyak negara, di mana pemerintah memegang tanggung jawab terhadap zakat, namun belum mampu mewujudkan maksud dan tujuan zakat itu sendiri.²⁶

Lebih lanjut, adanya kesimpangsiuran siapa yang harus bertanggung jawab (leading sector) dalam pengelolaan zakat antara Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) bisa dikatakan dalam relasi sejajar, bahkan terkadang dalam situasi tertentu cenderung pada posisi saling berhadap-hadapan (*vis a vis*). Sehingga tidak dapat dihindari memunculkan dikotomi yang cukup tajam antara BAZ dan LAZ. BAZ seolah-olah milik pemerintah, sedangkan LAZ punya masyarakat.²⁷

Ketika ditelaah dengan teliti sesungguhnya Undang-Undang No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai Undang-Undang zakat baru masih

menyebutkan betapa sesungguhnya hukum Islam juga memberikan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyat yang bukan Islam.

²⁵ Hal ini didukung dengan jumlah muslim mayoritas (88%), landasan filosofis, landasan yuridis dan sosiologis bangsa Indonesia. Melalui norma dasar negara, Pancasila sila pertama dan pembukaan UUD 1945 'Ketuhanan Yang Maha Esa' hukum Islam berlaku secara hukum. R. Subekti, *Perbandingan Hukum Perdata*, Cet. 12 (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993), h. 3

²⁶ ³⁰Yusuf al-Qaradawi, *Daur al-Zakah fi 'Ilaj al-Mushkilat al-Iqtisadiyah wa Shurut Najahiha* (Kairo: Dar al-Shuruq, 1422H/2001M), h. 58.

²⁷ Keadaan semacam itu dinilai kurang kondusif sehingga potensi yang begitu besar terabaikan. Pengelolaan maupun pendistribusian tidak memiliki arah, tak ada pemetaan sebaran mustahik di mana saja wilayah yang krusial. Siapa saja yang telah melakukan program dan bagaimana bentuknya, semuanya tidak jelas. Penyaluran kurang tertata dan cenderung sporadis; kucuran bantuan, langsung pergi. Karena masing-masing organisasi pengelola zakat sepertinya berjalan sendiri-sendiri. Baca, Iskan Qolba Lubis, Tugas Berat di Pundak BAZNAS' *INFOZ+* edisi 16 tahun VII (Jakarta: FOZ, Januari-Februari 2012), h. 9.

terdapat kewenangan amil yang minim. Hal ini terlihat dalam pasal-pasal berkaitan dengan kewenangan amil, yakni tidak ada perintah bagi pengelola zakat untuk mengambil secara aktif kepada para muzaki, dalam rangka pengumpulan zakat muzaki melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya.²⁸ Namun jika muzaki tidak dapat menghitung zakatnya dapat meminta bantuan amil zakat. Tidak ada sanksi bagi para muzaki yang tidak menyerahkan zakatnya kepada Unit Pengumpul Zakat (UPZ) atau Lembaga Amil Zakat (LAZ).²⁹ Ketimpangan inilah yang menjadikan pengelolaan zakat di Indonesia tidak berjalan efektif.³⁰

Dengan UU zakat yang baru pengelolaan zakat diharapkan bisa berjalan dengan baik, profesional dan amanah. BAZNAS juga akan diberikan tanggungjawab melakukan penataan LAZ, Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) dan UPZ yang ada pada tempat ibadah di kampung-kampung. Keberadaan pengelolaan zakat di masjid-masjid, musala dan pesantren yang telah berjalan tetap dipelihara. Selanjutnya akan dibangun dan ditata dengan sistem yang kuat sehingga tidak berjalan sendiri-sendiri seperti yang terjadi selama ini.³¹

Di sini lain, UU Zakat No. 23 tahun 2011, belum mengatur wilayah penghimpunan dana zakat. BAZNAS pusat sampai daerah belum ditentukan di mana saja wilayah penghimpunannya. Begitu juga dengan LAZ yang belum ditentukan di wilayah mana saja dia harus menggarap potensi muzaki. Kondisi ini jelas akan mengalami tumpang tindih dalam penghimpunan. Bisa jadi satu

²⁸ Pasal 21 ayat 1, UU No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

²⁹ Setiap pengelola zakat yang karena kelalaiannya tidak mencatat atau mencatat dengan tidak benar harta zakat, infaq, shadaqah, hibah, wasiat, waris, dan kafarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 12, dan Pasal 13 dalam undang-undang ini diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah). Sanksi hanya diberikan kepada pengelola zakat Pasal 21 ayat 1, UU No 38 th 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

³⁰ Pengelolaan zakat di Indonesia diatur berdasarkan UU no 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dengan Keputusan Menteri Agama (KMA) No 581 tahun 1999 tentang pelaksanaan Undang-undang No 38 tahun 1999 dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji No. D./291 tahun 2000 tentang pedoman Teknis Pengelolaan Zakat. Peraturan tersebut diakui masih banyak kekurangan yang sangat mendasar, yaitu tidak dijatuhkannya sanksi bagi muzaki yang melalaikan kewajibannya. (karena itu perlu direvisi). Dan ketika UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat disahkan ternyata substansi terkait dengan masalah pasifnya amil zakat terhadap muzaki, dan tidak adanya sanksi bagi muzaki yang ingkar membayar zakat masih sama dengan Undang-Undang yang lama. Baca Didin Hafidhuddin, 'Dunia Perzakatan Indonesia' dalam *Zakat dan Peran Negara* (Jakarta: FOZ, 2006),h. 80.

³¹ Iskan Qolba Lubis, *Tugas Berat di Pundak BAZNAS' INFOZ+*, edisi 16 tahun VII, (Jakarta: FOZ, Januari-Februari 2012), h. 9.

wilayah yang potensi zakatnya besar, seperti kota-kota besar, akan dilakukan bersama-sama oleh BAZNAS dan LAZ.³² Ruang lingkup kewenangan pengelola zakat dalam pengumpulan zakat diatur lebih lanjut. Oleh karena itu, melalui Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat telah mengatur perihal lingkup kewenangan BAZNAS pusat dan daerah.

Optimalisasi pengelolaan zakat, sebagaimana disebutkan dalam UU No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (baru) dapat dilihat dari perubahan signifikan dalam UU tersebut, yaitu soal penguatan kelembagaan dan pola hubungan organisasi pengelola zakat. Pengelola zakat dan pola hubungan BAZNAS terdiri dari BAZNAS (tingkat nasional), BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota. Hubungannya bersifat hierarkis.³³ Berbeda dengan UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (lama) yang lebih bersifat koordinatif, konsultatif dan informatif.³⁴

Regulasi zakat bukan hanya sekedar hubungan dalam tujuannya melaksanakan syariat (shari'ah selanjutnya syariat) dan mengikat masyarakat dari semua sisinya, tetapi juga merealisasikan keadaan yang seimbang, serta membagikan harta kekayaan sesuai dengan kaidah yang ditetapkan syariat.³⁵ Itulah sesungguhnya ruang dan kesempatan bagi negara dan agama beriringan bersama dalam satu tujuan keadilan sosial melalui sarana zakat. Pengaturan ini tentunya juga masuk dalam politik hukum karena pihak yang berwenang dalam menetapkan aturan adalah legislatif dan eksekutif.³⁶

³² Amir Makruf, 'PP Harus Mengatur Hal Teknis Agar Tidak *Overlapping*' INFOZ+, edisi 16 tahun VII, (Jakarta: FOZ, Januari-Februari 2012), h.10.

³³ Penjelasan dalam huruf f Yang dimaksud dengan asas 'terintegrasi' adalah pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Pasal 6 UU No 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat 'BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.'

Pasal 15 ayat (2) (3): (2) BAZNAS provinsi dibentuk oleh Menteri atas usul Gubernur setelah mendapat pertimbangan BAZNAS. (3) BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk atas usul bupati/walikota setelah mendapat pertimbangan BAZNAS.

³⁴ Pasal 6 ayat (3) UU No. 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

³⁵ Sayyid Qutb, *al 'Adalah al Ijtima'iyah fi al Islam*, Cet. VI, (Bayrut: Dar al Shuruq, 1979), h. 97.

³⁶ Lembaga legislatif dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, (pasal 20 UUD 1945). Lembaga eksekutif dalam hal ini adalah kekuasaan pemerintah negara, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya (pasal 5 ayat 2

Aspek muamalah (sosial) berkaitan penerima zakat salah satunya fakir miskin termaktub dalam konstitusi UUD 1945 dalam mengatur tata kehidupan bermasyarakat.³⁷ Ketentuan tersebut harus selalu dielaborasi secara konsisten dengan cita-cita dan dasar Negara untuk mewujudkan negara hukum dan demokrasi sosial.³⁸ UUD 1945 setelah mengalami empat tahap perubahan yang dimulai tahun 1999 dan berakhir tahun 2002 maka tahap selanjutnya yang harus dilakukan adalah pelaksanaan konstitusional. Pelaksanaan UUD 1945 harus dilakukan mulai dari konsolidasi norma hukum hingga dalam praktik berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan kajian Badan Hukum Nasional Depkumham RI,³⁹ negara secara yuridis belum sepenuhnya memihak terhadap optimalisasi pengumpulan zakat dapat terlihat dalam hubungan zakat dan pajak. Adanya dualisme bagi objek zakat⁴⁰ dan objek pajak menjadi permasalahan tersendiri di Indonesia. Seorang muslim wajib zakat (muzaki) dan juga wajib pajak (taxs players) menurut UU No 23 tahun 2011 dan UU No 36 tahun 2008 atas gaji /penghasilan dikenakan PPh dan zakat (double taxes) atas penghasilan, akan dikenakan PPh dan juga zakat. Sederhananya, umat Islam selain sebagai wajib zakat mereka juga dibebani dengan berbagai macam pajak. Mulai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), pajak kendaraan bermotor, Pajak Pertambahan Nilai (PPN), pajak penghasilan, yang harus mereka bayar dengan uang atau harta simpanan yang telah dizakati. Zakat

UUD 1945). Mengingat pengaturan zakat termasuk dalam politik hukum. Di mana konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodok atau konservatif.⁴¹ Ternyata hukum tidak steril dari sub sistem kemasyarakatan. Politik kerap kali melakukan intervensi atas perbuatan dan pelaksanaan hukum Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009), h. 9.

³⁷ UUD 1945 Pasal 34 (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009), h. 249.

³⁹ Tim, Jaih Mubarak, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Tentang Pengelolaan Zakat oleh Negara Bagi Kepentingan Masyarakat* (Jakarta: Menkumham, 2011), h. 6.

⁴⁰ Objek zakat adalah adalah harta kekayaan yang dimiliki seorang muslim yang sudah sampai pada nisabnya, maka ia wajib mengeluarkan sebagian dari harta tersebut dan memberikannya kepada orang-orang miskin atau mereka yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Sebagian harta yang dikeluarkan itulah yang disebut dengan zakat mal (harta).

sebagai pengurang penghasilan kena pajak tidak berdampak signifikan dalam mendorong perkembangan zakat di Indonesia.

Segi pengumpulan zakat dapat dikaitkan dengan hubungan zakat dan pajak. Adanya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat dan Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.⁴¹ Dalam Peraturan tersebut telah diatur bahwa zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah.

Pada tanggal 11 November 2011 Direktur Jenderal Pajak menetapkan Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. per-33/pj/2011 tentang Badan/Lembaga Yang Dibentuk atau Disahkan oleh Pemerintah yang Ditetapkan Sebagai Penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto. Dalam ketetapan tersebut terdapat 19 pengelola zakat⁴² sebagai penerima zakat yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto. Dengan penetapan Badan/Lembaga penerima Zakat atau sumbangan keagamaan ini, Direktorat Jenderal Pajak berharap Wajib Pajak dapat dengan mudah menjalankan kewajibannya.⁴³

⁴¹ Pasal 1 PP No. 60 tahun 2010 tentang Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto. (1) Zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi: a. zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/ atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat oleh atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah;

⁴² 1. BAZNAS, 2.LAZ Dompot Dhuafa, 3. LAZ Yayasan Amanah Takaful, 4. LAZ Pos Keadilan Peduli Umat, 5. LAZ Yayasan Baitulmaal Muamalat, 6. LAZ yayasan Dana Sosial , h.7. LAZ Baitul Maal Hidayatullah, 8. LAZ Persatuan Islam, 9. LAZ Yayasan Baitul Maal Umat Islam PT. Bank Negara Indonesia, 10. LAZ Yayasan Bangunan Sejahtera Mitra Umat, 11. LAZ Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia, 12. LAZ Yayasan Baitul Maal Bank Rakyat Indonesia, 13. LAZ Baitul Maal wat Tamwil, 14. LAZ Baituzzakah Pertamina, 15. LAZ Dompot Peduli Umat Daarut Tauhid, 16. LAZ Yayasan Rumah Zakat, 17. LAZIS Muhammadiyah, 18. LAZIS Nahdlatul Ulama (LAZIS NU), 19. LAZIS Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (LAZIS IPHI)

⁴³ Dedi Rudaeli, *Ini Dia 20 Lembaga Penerima Zakat yang Diakui Ditjen Pajak* 'INFOZ+ edisi 16 tahun VII, (Jakarta: FOZ, Januari-Februari 2012), h. 14.

Pendapat praktisi ekonomi syariah menyatakan bahwa salah satu manfaat pajak adalah mengentaskan kemiskinan, begitu juga zakat. Jadi agar tidak terjadi pembayaran ganda, yang merugikan umat Islam, maka harus diatur, zakat mengurangi pajak sebagaimana diberlakukan di negara Eropa. Pemanfaatan dana perusahaan untuk community development (pengembangan masyarakat) dianggap mengurangi pajak. Dengan adanya insentif ini, maka diharapkan dana zakat jumlahnya akan optimal.⁴⁴

Potensi besarnya pengumpulan dana zakat dapat menyelesaikan penyaluran dan pendayagunaan zakat kepada mustahik di Indonesia sebanyak 109 ribu.⁴⁵ Angka tersebut yang berbeda jauh dengan jumlah penduduk miskin 25.95 juta jiwa dalam estimasi BPS.⁴⁶ Namun justru sebaliknya, jumlah fakir miskin yang sangat besar itu, tidak didukung oleh pola dan mekanisme pengumpulan zakat yang optimal untuk menjadi sumber bagi program pemberdayaannya.⁴⁷ Padahal hubungan antara kewenangan dan kelembagaan baik menyangkut pengumpulan, manajemen,⁴⁸ penyaluran dan pelaporan zakat merupakan bagian dari sebab akibat yang saling berkaitan erat. Jika kewenangannya besar maka dapat dipastikan kelembagaannya kuat, sehingga pengumpulan zakatnya besar, pengelolaannya bermutu, penyalurannya efektif dan pelaporannya terpercaya.

Melalui perspektif ini dapat dipahami mengapa zakat harus menjadi bagian urusan kenegaraan. Karenanya pula kelahiran UU No. 38 tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat sesungguhnya belumlah memadai sehingga diganti.⁴⁹ Setelah

⁴⁴ Aries Muftie, *'Optimalisasi Pengumpulan Zakat'*, dalam, *Zakat dan Peran Negara* (Jakarta: FOZ, 2006), h. 93-94.

⁴⁵ BAZNAS, *Arsitektur Zakat Indonesia* (Jakarta: Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2017), h. 41.

⁴⁶ Badan Pusat Statistik, www.bps.go.id, rilis 16 Juli 2018.

⁴⁷ Aries Muftie, *'Optimalisasi Pengumpulan Zakat'*, dalam, *Zakat dan Peran Negara* (Jakarta: FOZ, 2006), h. 84.

⁴⁸ Manajemen adalah proses perencanaan, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Baca, T Hani Handoko, *Manajemen* (Yogyakarta: BPEF, 1995), h. 8.

⁴⁹ Dalam perspektif pemerintah, alasan dan urgensi amandemen Undang-Undang Pengelolaan Zakat adalah sebagai berikut: *Pertama*, untuk lebih meningkatkan pelayanan bagi masyarakat, lingkungan instansi dan perusahaan dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama. *Kedua*, untuk lebih mengefektifkan dan mensinergikan upaya dan langkah-langkah mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial. *Ketiga*, untuk lebih meningkatkan

dicabut⁵⁰ dan diganti dengan UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat juga belum sepenuhnya mengatur upaya memaksimalkan pengumpulan zakat yang mempunyai daya paksa. Dengan regulasi zakat yang mengalami pergantian di tahun 2011 maka perlu penelitian lanjutan terkait pengumpulan zakat yang belum bisa dipastikan, boleh jadi akan mengikuti tren kenaikan sebagaimana periode sebelumnya namun bisa jadi sebaliknya.

Diantara hal yang menyebabkan keengganan masyarakat untuk menyerahkan dana zakatnya kepada lembaga amal zakat adalah karena adanya penyelewengan dana zakat yang dilakukan oleh amal. Hal inilah yang kemudian memunculkan banyak persepsi dan pendapat berkenaan dengan apa hukuman yang pas bagi pelaku penggelapan dana zakat menurut para ulama.

Sebagai negara dengan jumlah mayoritas muslim, Indonesia sebenarnya tidak hanya mengambil rumusan langkah-langkah strategis dari konsepsi negara kesejahteraan (welfare state), melainkan juga dapat merujuk pada konsepsi dan paradigma kesejahteraan umat yang ada dalam ajaran Islam. Sisi tanggungjawab negara untuk mensejahterakan warga negara ini menjadi salah satu dasar pemikiran undang-undang tentang pengelolaan zakat.

Oleh karena itu, jika terjadi hambatan dalam pengelolaan zakat tersebut, maka pemerintah dapat menetapkan sanksi pidana dan sejenisnya terhadap mereka yang membangkang. Demikian pula halnya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, terdapat sanksi pidana bagi para pihak yang melakukan tindakan pelanggaran terhadap pengelolaan zakat. Mengenai ketentuan pidana diatur dalam Bab IX diantaranya: Pasal 39 sampai dengan Pasal 42.

Seperti pada Pasal 39, akan diberlakukannya sanksi yang diberikan kepada setiap pengelola zakat jika pendistribusiannya tidak sesuai dengan ketentuan yang

hasil guna dan daya guna zakat melalui tatanan kelembagaan yang efektif, efisien dan tidak tumpang tindih. Lihat, Nasrun Haroen, *Amandemen Undang Undang Pengelolaan Zakat Menuju Tata Kelola Zakat Yang Lebih Baik*, Disampaikan pada Seminar Pembahasan RUU Pengelolaan Zakat, Fraksi PKS DPR RI, Jakarta, 4 Maret 2010.

⁵⁰ Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3885) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, pasal 45 UU No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

berlaku, yaitu disalurkan kepada yang benar-benar membutuhkannya, maka akan diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).⁵¹

Berdasarkan bunyi pasal di atas dapat disimpulkan bahwa dalam ketentuan pasal tersebut berisi larangan atau perintah jika tidak terpenuhi maka diancam dengan sanksi pidana, akan tetapi ketika di hubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 (PP No. 14 Tahun 2014) sebagai peraturan pelaksana dari Undang- Undang Nomor No. 23 Tahun 2011, tidak ada ketentuan mengenai sanksi pidana sebagaimana yang di atur dalam undang-undang terkait, tetapi sanksi yang dikenakan adalah sanksi administratif berupa denda. Seperti halnya yang tercantum pada Pasal 77 dan Pasal 78 PP No. 14 Tahun 2014 yang berisikan:

Tidak hanya berhenti di Pasal 39 pada Pasal 41 disebutkan, “setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 38 akan dipidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah)”. Ketentuan yang dimaksud pada Pasal 38 ini adalah jika ada orang/lembaga yang tidak mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang melakukan pengumpulan hingga pendistribusian akan dikenakan sanksi.

Undang-undang tentang zakat sudah disahkan dan termaktub dalam kitab undang-undang Republik Indonesia, akan tetapi dalam pelaksanaan eksekusi kasus penyelewengan dana zakat yang dilakukan oleh amil yang berada di lingkungan BAZNAS masih menggunakan Undang-undang tindak pidana korupsi bukan undang-undang penyelewengan dana zakat.

Salah satu contoh kasusnya adalah penyelewengan dana zakat yang dilakukan oleh bendahara BAZNAS yakni : HJ. IYAM RAZAK, S.AP., alias IYAM; yang diputuskan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan Nomor putusan Nomor 40/Pid.Sus-TPK/2018/PN Gto. Menyatakan bahwa Menyatakan Terdakwa Hj. IYAM RAZAK, S.Ap telah terbukti secara sah dan

⁵¹ Kementerian Agama RI, 2013, *Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Pemberdayaan Zakat, h. 18

meyakinkan melakukan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana dalam Dakwaan Subsidiar yaitu Melanggar Pasal 3 jo pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 64 ayat 1 ke (1) KUHP;⁵²

Kasus putusan hukum di atas menunjukkan bahwa undang-undang tentang sanksi zakat di Indonesia belum berlaku dan bertentangan dengan undang-undang tindak pidana korupsi.

Berdasarkan masalah tersebut di atas, maka penulis sangat tertarik untuk meneliti lebih jauh lagi tentang penyalahgunaan pengelolaan zakat dan sanksinya. Dengan demikian penulis mengangkat permasalahan ini dalam sebuah disertasi dengan judul “Sanksi Hukum Bagi Amilin Pelaku Zakat Fraud Dalam Hukum Islam dan Pengembangan Serta Penerapannya Dalam Peraturan Perundangan Di Indonesia”.

B. Rumusan Masalah

Banyaknya dana yang terkumpul dari para muzaki, hal ini dapat menyebabkan adanya penyelewengan yang dilakukan oleh amilin. Oleh karena itu akan menjadi pertanyaan, bagaimana aktivitas penghimpunan yang dilakukan oleh amil tradisional seperti Badan Kenaziran Masjid (BKM) dan atau pesantren-pesantren yang pada umumnya memang menjalankan kewajiban sesuai anjuran agamanya dan mereka murni adalah sebagai lembaga penghimpun yang dihadirkan oleh masyarakat.

Oleh karena itu, apakah undang-undang yang ada sudah menjawab akan hal-hal tersebut dan bagaimana juga atas ketentuan sanksi pidana yang hadir, apakah sejalan dengan cita-cita undang-undang dalam hal pengelolaan zakat di Indonesia, serta bagaimana implementasinya paska di sahkannya bagi pengelola zakat. Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap

⁵² <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html/?q=738.724> dikuti tanggal 03 Juni 2023

ketentuan pidana yang diberlakukan dalam perundang-undangan zakat di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian ini ada beberapa masalah pokok yang akan menjadi perhatian dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana Gagasan Para ulama (klasik dan kontemporer) tentang pemberian sanksi bagi amil pelaku zakat fraud?
2. Bagaimana landasan filosofis, yuridis dan sosiologis berkenaan dengan peraturan sanksi terhadap pelaku zakat fraud?
3. Bagaimana bentuk regulasi kewenangan amil dalam pengumpulan zakat dan pemberian sanksi kepada amil zakat yang melakukan penyelewengan dana zakat dalam perundang-undangan di Indonesia?
4. Bagaimana prospek pengembangan dan penerapan sanksi hukum zakat fraud dalam perundang-undangan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis regulasi penerapan sanksi di masa awal Islam hingga masa kontemporer sehingga refrensi penerapan sanksi tersebut bisa juga diterapkan di Indonesia. Karena hal tersebut akan sangat berdampak pada peningkatan zakat.

Dari tujuan penelitian tersebut pembahasannya diperinci melalui beberapa poin, yaitu:

1. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi Gagasan Para ulama (klasik dan kontemporer) tentang pemberian sanksi bagi amil pelaku zakat fraud.
2. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi landasan filosofis, yuridis dan sosiologis berkenaan dengan peraturan sanksi terhadap pelaku zakat fraud.
3. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi bentuk regulasi kewenangan amil dalam pengumpulan zakat dan pemberian sanksi kepada amil zakat

yang melakukan penyelewengan dana zakat dalam perundang-undangan di Indonesia..

4. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi prospek pengembangan dan penerapan sanksi hukum zakat fraud dalam perundang-undangan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki beberapa kegunaan, baik secara akademis maupun praktis:

1. Secara Teoritis:
 - 1) Penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran secara detail dan konkrit serta memberitahukan informasi secara luas terkait ketentuan sanksi pidana dalam perundang-undangan zakat di Indonesia.
 - 2) Penelitian ini mampu menjadi bahan informasi bagi kalangan akademisi dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya tentang hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan zakat
 - 3) Penelitian ini juga bisa dijadikan sebagai bahan untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan.
2. Secara praktis:
 - 1) Sebagai bahan masukan bagi pemerintah, praktisi hukum dan juga lembaga-lembaga terkait terhadap masalah ketentuan sanksi pidana yang berlaku di dalam perundang-undangan zakat di Indonesia khususnya bagi penggiat zakat agar lebih memahami bagaimana zakat diatur di dalam suatu hukum nasional, dan bagaimana pula implementasinya di dalam setiap aktivitas pendayagunaan zakat
 - 2) Memberikan jawaban atas persoalan minimnya pengumpulan dana zakat di Indonesia walaupun diatur dalam regulasi zakat dengan bentuk yang sudah ada dan proyeksi model yang baru agar pengumpulan zakat menjadi optimal. Oleh karena itu, potensi besar terkumpulnya dana zakat yang bersumber dari banyaknya para

muzaki, banyaknya lembaga amil zakat serta peran negara (pemerintah) dalam hal kebijakan publik. Memberikan analisis adanya relasi kewenangan dan kelembagaan zakat dan pemberian sanksi sebagai indikator dan variabel yang saling berkaitan.

- 3) Mampu memberikan sumbangan praktis kepada pegiat zakat, pegiat hukum Islam dan khususnya pengambil kebijakan publik tentang zakat di Indonesia baik DPR, Presiden, Kementerian Agama dan Amil zakat.

E. Kerangka Berfikir

Teori hukum pada dasarnya dibuat untuk menggambarkan suatu keadaan hukum atau memecahkan persoalan mengenai hukum itu sendiri. Teori-teori tersebut merupakan sebuah pemikiran yang mendalam tentang sebuah hakikat hukum dikarenakan teori hukum biasanya muncul sebagai suatu jawaban yang diberikan terhadap permasalahan hukum.

1. *Grand Theory*: Teori Kredo

Teori ini diungkapkan oleh Juhaya. Menurut teori kredo ini merupakan kelanjutan dari prinsip tauhid dalam filsafat hukum Islam. Prinsip tauhid menghendaki setiap orang yang menyatakan dirinya beriman kepada Allah maka ia harus tunduk dan patuh apa yang diperintahkan oleh Allah dan Rosul-Nya, artinya seorang muslim melaksanakan hukum-hukum yang diambil dari kedua sumber tersebut.⁵³

Landasan dari teori kredo yaitu al-Quran surat Al-Fatihah ayat 5. Pada makna ayat di atas, terdapat lafadh *na'budu* yang diambil dari kata *'ibadah* yang berarti kepatuhan dan ketundukkan yang ditimbulkan oleh perasaan terhadap kebesaran Allah, sebagai Tuhan yang disembah, karena berkeyakinan secara total bahwa Allah mempunyai kekuasaan yang mutlak terhadapnya. Sedangkan lafadh *nasta'iin* yang berarti meminta pertolongan, diambil dari kata *isti'annah* yang

⁵³ Dewi Indasari. "TEORI EKSISTENSI HUKUM ISLAM DAN PENGEMBANGANNYA DALAM TATA HUKUM DI INDONESIA" Ejournal Unis hal. 4

berarti mengharapkan bantuan untuk dapat menyelesaikan suatu pekerjaan yang tidak sanggup dikerjakan dengan tenaga sendiri.⁵⁴

Berpijak kepada makna ayat di atas, seseorang yang telah mengaku dirinya menjadi muslim diharuskan baginya untuk tunduk dan patuh kepada hukum Islam disebabkan ia telah terikat kepada suatu perjanjian hukum untuk mengikuti hukum agama Islam. Dalam ranah kajian filsafat hukum Islam, teori kredo merupakan turunan dari prinsip ketuhanan (*al-tauhid*), yang mana prinsipnya setiap muslim diharuskan tunduk dan patuh kepada apa-apa yang diperintahkan Allah dalam al-Quran dan Rasul dalam Sunnah-Nya.⁵⁵

Teori utama yang sejalan dengan teori kredo adalah teori otoritas hukum yang diperkenalkan oleh H.A.R. Gibb.⁵⁶ Ia mengatakan bahwa seseorang harus tunduk kepada hukum agama yang dianutnya (*someone has an obligation to obey his own religious rules*). Dengan kata lain, makna filosofis yang terkandung dalam pernyataan tersebut menunjukkan bahwa seseorang yang mengaku dirinya muslim jelas mempunyai kewajiban untuk tunduk, taat, dan patuh kepada hukum agama yang dianutnya. Jika dianalisis lebih mendalam, penekanan teori otoritas hukum memiliki efitimologi yang sama dengan teori kredo, yakni sama-sama menekankan kewajiban untuk tunduk dan patuh kepada hukum agama yang diyakininya. Atas dasar itu, setiap muslim berkewajiban untuk zakat pada harta yang dimiliki sebagai konsekwensi dari keberagamaan yang dianutnya.

2. *Grand Theory*: Teori Negara Hukum

Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu.⁵⁷ Negara Hukum adalah “*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door*

⁵⁴ Fathonih, Ah, “The Zakat Way” Bandung: Ihyaut Tauhid Hal 25

⁵⁵ Ibid hal. 26

⁵⁶ H.A.R. Gibb. *The Modern Trends of Islam* (Jakarta: CV Rajawali Press, 1991), hlm. 114

⁵⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, edisi 1 cetakan ke-6, 2014). h. 12

grenzen van recht” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).⁵⁸

Negara hukum merupakan istilah yang meskipun kelihatan sederhana, namun mengandung muatan sejarah pemikiran yang relative panjang. Negara hukum adalah istilah Indonesia yang terbentuk dari dua suku kata, negara dan hukum. Padanan kata ini menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum pada pihak yang lain. Tujuan negara adalah untuk memelihara keteriban hukum (*rechstorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakan melalui otoritas Negara.⁵⁹

Negara Indonesia adalah negara hukum. Demikian bunyi Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Yang dimaksud negara hukum adalah negara yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi tegas apabila dilanggar. Arti Indonesia sebagai negara hukum adalah segala aspek kehidupan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus didasarkan pada hukum dan segala produk perundang-undangan serta turunannya yang berlaku di wilayah NKRI. Negara hukum sendiri berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negara. Untuk Indonesia, negara hukum didasarkan pada nilai-nilai Pancasila yang merupakan pandangan hidup bangsa dan sumber dari segala sumber hukum.

Hukum di Indonesia harus dilandasi dengan semangat menegakkan nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan sebagaimana yang terkandung dalam pancasila. Keberadaan hukum ditentukan oleh perilaku, sifat, dan sikap yang berada dalam jiwa manusia sebagai kodrat berkehidupan dan bermasyarakat. Pengaturan kaidah hukum tentang tatanan manusia tidak hanya berpedoman kepada aturan baku yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang- undangan saja, melainkan juga berpedoman kepada segala norma dan nilai moral yang melekat kepada setiap warga negara di dalam sebuah negara.

⁵⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Raja Grafindo Bersada, 2010), h. 18

⁵⁹ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2009) h. 19-20

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menunjukkan bahwa Indonesia bukanlah negara berdasarkan agama tertentu. Namun negara ikut berperan untuk mengatur urusan umat Islam serta menjadikan ajarannya menjadi komponen penting dalam peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah urusan tentang zakat, khusus di Indonesia sumber hukum zakat diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat
- 2) Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.⁶⁰
- 3) Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan “mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum di masyarakat, karena sudah berlaku selama 12 tahun. Diperlukan perbaruan terhadap Undang-Undang ini agar terciptanya pengelolaan zakat yang profesional. Pemerintah dan DPR menyetujui hal ini, pada tanggal 27 Oktober 2011 melalui Rapat Paripurna DPR, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dicabut dan diganti oleh Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.⁶¹

⁶⁰ Andi Safriani, “*Tanggung Jawab Negara Terhadap Pengelolaan Zakat Menurut UU NO 23 Tahun 2011 Tentang Zakat*”, Jurnal Uin Allauddin Vol. 3 No. 2, Makassar, 2016, h.2

⁶¹ Asmawi. Afwan Faizin, ”*Kontekstualisasi Hukum Zakat Di Indonesia (Studi Tentang Legislasi Dan Konstitusionalitas UU Pengelolaan Zakat Dalam Perspektif Siyâsah Syar’iyyah)*, Jurnal Hukum Islam Vol. 16 No. 1, Jakarta, 2017, h.67

Dalam hal ini, artinya zakat di Indonesia mendapat tempat dalam Hukum Tata Negara Indonesia.⁶² Kesimpulan besar bahwa pengelolaan zakat sepenuhnya oleh negara sebagaimana diadopsi oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, tidak berlaku secara umum, namun penuh dengan kualifikasi. Lebih jauh lagi, keberhasilan pengelolaan zakat oleh negara lebih banyak ditentukan oleh tingkat kepercayaan publik kepada pemerintah bukan karena paksaan negara.

Peraturan adalah patokan untuk membatasi perilaku individu dalam lingkup/ organisasi tertentu, jika dilanggar maka akan dikenakan sanksi. Sama seperti aturan tentang zakat yang menjadi Landasan dalam pengelolaan zakat.⁶³ Dengan adanya regulasi zakat di Indonesia, umat Islam Indonesia dapat memperoleh informasi tentang pelaksanaan zakat. Dalam hal ini, peran negara sebagai penyedia sarana dan prasarana peribadahan bagi warga negara guna mewujudkan kesejahteraan yang merata dalam masyarakat.

Lahirnya Undang-Undang tentang zakat ini juga dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan. Selain itu, dana yang dihimpun melalui zakat juga menjadi sarana jaminan sosial berupa bantuan sosial kepada masyarakat yang membutuhkan.⁶⁴ Islam percaya bahwa kemiskinan berbahaya bagi individu dan masyarakat, keyakinan dan moral, gagasan dan budaya, serta keluarga dan negara.⁶⁵

Sebagai penyelenggara negara, selain menyusun regulasi tentang masalah zakat yang mana pengertian dari regulasi adalah suatu peraturan yang dirancang, dirumuskan, disusun atau dibuat sedemikian rupa untuk membantu mengendalikan suatu kelompok masyarakat, lembaga, organisasi, dan perusahaan dengan tujuan tertentu. Umumnya, tujuan utama dikeluarkannya sebuah regulasi atau aturan adalah untuk mengendalikan sekelompok manusia atau masyarakat dengan batasan tertentu

⁶² Januardi, *“Zakat Dalam Perspektif Hukum Positif Di Indonesia”*, Jurnal Masyarakat dan Filantropi Islam Vol. 1 No. 1. Bandung, 2018, h.10.

⁶³ Widi Nopiardi, *“Perkembangan Peraturan Tentang Zakat Di Indonesia”*, Jurnal Ilmiah Syari’ah Vol.18 No. 1, 2019, Batusangkar, h.1

⁶⁴ Januardi, *“Zakat Dalam Perspektif Hukum Positif Di Indonesia”*, h. 11

⁶⁵ Madani, *Hukum Islam : Zakat, Infak, Sedekah, dan Wakaf*, Cet. 1, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2016), h. 1

Dengan berlakunya Undang-Undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011 yang melengkapi sebagian dari undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999), Pasal 57 menyebutkan, syarat pembentukan LAZ wajib memenuhi persyaratan terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial, atau lembaga berbadan hukum, dan seterusnya. Namun Pasal 58 dan Pasal 59 yang mengatur mekanisme perizinan, hanya menyebut “organisasi kemasyarakatan Islam”, tanpa tambahan kalimat “atau lembaga berbadan hukum.”

Ke depan, dibutuhkan upaya besar untuk meninjau ulang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 ini. Dalam upaya meninjau ulang Undang-Undang pengelolaan zakat ini, terdapat beberapa isu utama yang seharusnya didorong masuk dalam debat publik dan pembahasan ini di parlemen ke depan, yaitu desentralisasi pengelolaan zakat dengan regulator yang kuat dan kredibel, konsolidasi dan spesialisasi OPZ (Organisasi Pengelola Zakat) menuju dunia zakat nasional yang efektif dan efisien, serta kemitraan pemerintah dan OPZ untuk akselerasi penanggulangan kemiskinan. Di bawah rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, kerangka regulasi dan institusional zakat nasional terfokus pada sistem sentralisasi dimana kewenangan pengelolaan zakat nasional sepenuhnya dikuasai pemerintah melalui BAZNAS. Dalam arsitektur ini, masyarakat sipil yang memiliki LAZ dan tradisional perseorangan, pada prinsipnya dilarang mengelola zakat sehingga ketika masyarakat sipil ingin ikut dalam partisipasi pengelolaan zakat nasional mereka hanya diperkenankan sekedar membantu BAZNAS dengan kewenangan terbatas. Dengan logika sentralisasi ini, maka LAZ yang murni didirikan masyarakat sipil dan kini merupakan pemain utama zakat nasional justru mendapat marginalisasi dan restriksi yang signifikan. Sebaliknya, BAZNAS sebagai pemegang kewenangan tunggal pengelolaan zakat nasional, mendapat penguatan sistem signifikan dan diberi berbagai penghargaan.

3. *Midle Theory*: Teori Legislasi

Teori legislasi merupakan teori yang mengkaji atau menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan

perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangannya. Teori ini dikembangkan oleh Aan Seidman, dkk. Hans Kelsen, Hans Nawiasky, Julius Stahl, dan Montesquieu. Teori ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat dan ditetapkan telah sesuai dengan teori legislasi, misalnya apakah undang-undang yang dibuat itu sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan atau tidak.⁶⁶

Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting didalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena dengan adanya teori ini, dapat digunakan untuk menilai tentang produk perundang-undangan yang akan dibuat tersebut, sesuai atau tidak dengan teori legislasi. Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *legislation of theory*, bahasa Belandanya, disebut dengan *theorie van de wetgeving* (teori membuat atau menyusun undang-undang), sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der gesetzgebung*.

Ada dua suku kata yang terdapat dalam teori legislasi, yaitu teori dan legislasi. Pengertian legislasi disajikan dari pandangan para ahli dan yang tercantum dalam kamus hukum. Anis Ibrahim menyajikan pengertian legislasi. Legislasi sebagai:

“Suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuat hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum”.⁶⁷

Definisi legislasi yang disajikan oleh Anis Ibrahim sangat luas, karena tidak hanya dilihat dari proses pembuatannya, namun juga pada tahap untuk menyampaikan hasil penyusunan undang-undang kepada masyarakat. Ini berarti bahwa tahap sosialisasi merupakan tahap telah selesai kegiatan legislasi yang dilakukan pejabat yang berwenang. Sementara itu Aan Seidman, dkk,

⁶⁶ Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), h. 2

⁶⁷ Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur, Program Doktor Ilmu Hukum*, (Semarang: Undip, 2008), h. 114.

mengartikan teori legislasi atau perundang-undangan. Teori peundang-undangan ini mengidentifikasi:

“Kategori untuk membantu seorang dalam pembuatan rancangan undang-undang memformulasikan suatu hipotesis penyebab yang terperinci untuk merancang undang-undang yang efektif”.⁶⁸

Konstruksi teori perundang-undangan yang disajikan oleh Aan Seideman, dkk, dilihat dari aspek formulasi dari undang-undang yang akan dibuat. Yang diformulasikan adalah mengenai faktor penyebab terperinci untuk merancang undang-undang.

Pandangan Aan Seideman, dkk, tidak lengkap karena yang dilihatnya, hanya faktor penyebabnya saja, tetapi tidak mengkaji tentang cara penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu dari sejak penyusunan naskah akademiknya sampai kepada penetapannya.⁶⁹

Burkrardt Krems mengemukakan bahwa:

“Ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu

- a. Teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengrtian-pengertian, dan bersifat kognitif; dan
- b. Ilmu perundang-undangan yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normative”.⁷⁰

Dalam konstruksi ini, dibedakan antara teori perundang-undangan dengan ilmu perundang-undangan. Orientasi teori perundang-undangan pada:

- a. Mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan
- b. Bersifat kognitif.

⁶⁸ Aan Seideman, dkk, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, diterjemahkan Johannes Usfunan, (Jakarta: ELIPS, 2002), h. 117.

⁶⁹ Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), h. 35.

⁷⁰ Sirajuddin, dkk, *Legislative Drafting Pelembagaan MetodePartisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn*, (Malang: Malang Corruption Watch (MCW) dengan Yappika, 2006), h. 3-4.

Orientasi ilmu perundang-undangan, yaitu pada:

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- b. Bersifat normatif.

Defenisi yang dipaparkan oleh Burkrardt Kreams hanya difokuskan pada kejelasan makna atau pengertian, dan tidak menganalisis dari proses penyusunan peraturan perundang-undangan sampai pada penetapannya.

Dengan demikian, maka pengertian teori legislasi tersebut perlu disempurnakan. Teori legislasi merupakan:

“Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”.⁷¹

Fokus teori legislasi adalah pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan beserta tahapan-tahapan di dalam penyusunannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah:

“Pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan”.⁷²

Yang dibuat, yaitu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah:

“Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau diterapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.⁷³

Peraturan perundang-undangan yang dibuat, meliputi:

1. Undang-Undang;

⁷¹ Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 36

⁷² Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

⁷³ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah Provinsi;
6. Peraturan Daerah Kabupaten/kota; dan peraturan Desa (Perdes).

Ada lima tahap dalam penyusunan peraturan perundang-undangan atau legislasi di Indonesia, yang meliputi:

- 1) Perencanaan;
- 2) Penyusunan;
- 3) Pembahasan;
- 4) Pengesahan atau Penetapan; dan
- 5) Pengundangan.

Tahap perencanaan merupakan proses, perbuatan atau cara merencanakan peraturan perundang-undangan. Merencanakan adalah kegiatan untuk membuat konsep dan merancang peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Tahap penyusunan merupakan tahap untuk menyusun dan membuat peraturan perundang-undangan. Penyusunan itu, dimulai dari penyusunan:

- a. Naskah akademik;
- b. Landasan filosofis;
- c. Landasan yuridis;
- d. Landasan sosiologis;
- e. Substansi; dan
- f. Penutup.

Tahap pembahasan merupakan untuk mengupas, membicarakan, memperdebatkan, mengkritik dan membantahi peraturan perundang-undangan yang telah disusun. Tahap pengesahan atau penetapan adalah merupakan tahap untuk menyatakan, mengakui, membenarkan dan menetapkan (tidak berubah, meneguhkan, dan menguatkan) peraturan perundang-undangan. Tahap pengundangan merupakan tahap penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, tambahan lembaran Negara

Republik Indonesia, berita Negara Republik Indonesia, tambahan berita Negara Republik Indonesia, lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, atau berita daerah.⁷⁴

Undang-undang yang mengatur tentang penyusunan legislasi telah ditentukan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan terakhir telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Didalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah ditentukan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Begitu juga dengan legislasi hukum Islam. Sifat atau karakter terpenting dari hukum Islam adalah konstruk peraturan-peraturan yang diorientasikan untuk beribadah atau penghambaan diri kepada Allah Swt. Melaksanakan hukum Islam berarti suatu ketaatan dan pelakunya berhak mendapatkan pahala di sisi Tuhan, dan yang meninggalkan atau menyalahinya merupakan suatu kemaksiatan yang akan mendapatkan dosa atau sanksi dari Tuhan. Kepatuhan terhadap hukum Islam merupakan tolak ukur keimanan seseorang.

Hukum Islam bersifat *ijabi* dan *salbi*. Artinya hukum Islam itu memerintah, mendorong dan menganjurkan untuk melakukan perbuatan baik serta melarang perbuatan buruk dan segala macam bentuk kemadaratan. Hal ini mengingat bahwa tujuan utama pemberlakuan hukum Islam adalah mendatangkan, menciptakan, dan memelihara kemaslahatan bagi manusia. Kemaslahatan individu dan masyarakat harus seimbang.⁷⁵

⁷⁴ Pasal 1 Angka 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁷⁵ Ali Imron, *Legal Responsibility: Membumikan Asas Hukum Islam di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), h.49-50.

Karakter hukum Islam bukan hanya berisi perintah dan larangan semata, tetapi juga berisi ajaran-ajaran untuk membentuk pribadi Muslim sejati, berakhlak mulia, berhati suci, berjiwa tinggi, serta mempunyai kesadaran pertanggungjawaban hukum yang tinggi. Hukum Islam mempunyai kemampuan untuk mengakomodir adat istiadat yang berlaku di masyarakat. Menurut Daniel S Lev,⁷⁶ Islam dan adat istiadat dalam perspektif hukum saling memengaruhi. Secara historis hukum adat memiliki banyak hubungan dengan Islam dan hukum Islam itu sendiri di Indonesia.

Karakter penting dalam hukum Islam adalah entitasnya yang bersifat akomodatif terhadap ketentuan-ketentuan, norma, nilai, dan kebiasaan yang berlaku dalam suatu masyarakat. Sifat akomodatif yang dimaksud adalah tidak apriori terhadap tradisi yang berlaku di masyarakat, akan tetapi mengakomodasi kebiasaan tersebut dengan tetap berorientasi pada keimanan kepada Allah Swt.

Prinsip-prinsip legislasi atau pembentukan hukum Islam tercakup dalam tujuan utama pembentukan hukum Islam (*maqâshid al-syarî'ah*). Secara umum penetapan hukum Islam adalah untuk kemaslahatan umum. Prinsip-prinsip ini termaktub dalam Q.S al-Baqarah (2) ayat 201-202 yang berbunyi:

وَمِنْهُمْ مَّنْ يَقُولُ رَبَّنَا إِنَّا فِي الدُّنْيَا حَسَنَةٌ وَفِي الآخِرَةِ حَسَنَةٌ وَقِنَا عَذَابَ النَّارِ. أُولَئِكَ لَهُمْ نَصِيبٌ مِّمَّا كَسَبُوا ۗ وَاللَّهُ سَرِيعُ الْحِسَابِ ۝

Dan di antara mereka ada orang yang berdoa: "Ya Tuhan Kami, berilah Kami kebaikan di dunia dan kebaikan di akhirat dan peliharalah Kami dari siksa neraka." Mereka Itulah orang-orang yang mendapat bahagian daripada yang mereka usahakan; dan Allah sangat cepat perhitungannya.⁷⁷

Q.S Al Imran (3) ayat 159:

فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِن لَّيْسَ لَهُمْ ۗ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنْفَضُوا مِنْ حَوْلِكَ ۗ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۗ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka

⁷⁶ Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), h. 28.

⁷⁷ Al-Quran dan Terjemah Kemenga Republik Indonesia. Syamil Quran 2018

bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.⁷⁸

Q.S al-Anbiya (21): 107:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Dan Tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam.⁷⁹

Dari ayat tersebut dapat dipahami bahwa tujuan ditetapkannya hukum Islam adalah untuk kebahagiaan dan kesejahteraan umat manusia baik di dunia maupun di akhirat. Dengan demikian prinsip legislasi dalam hukum Islam harus mencerminkan nilai-nilai kemaslahatan.



⁷⁸ Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), h. 28.

⁷⁹ Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 1990), h. 28.

4. *Midle Theory*: Teori Fraud Trangle & Fraud Diamond

A. Fraud Triangle Theory

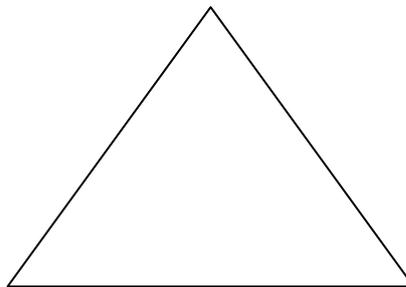
Fraud Triangle adalah teori yang digunakan untuk mengetahui alasan dan potensi atau kemungkinan terjadinya penipuan atau kecurangan dalam bisnis. Kata “Triangle” atau “Segitiga” digunakan karena dalam proses kecurangan yang sering terjadi, ada 3 tahap yang mempengaruhi seseorang untuk melakukan kecurangan.

Berikut ini adalah tiga elemen yang terdapat dalam teori segitiga kecurangan yang pertama kali diperkenalkan oleh Cressey (1953). Ketiga faktor tersebut digambarkan dalam segitiga kecurangan (*Fraud Triangle*) yang ditunjukkan pada Gambar 2.1.

Gambar 2.1

Fraud Triagle

Tekanan (*Pressure*)



Kesempatan (*Opportunity*) Pembeneran (*Rationalization*) Sumber: *Fraud Triangle Theory* Tuannakota (2010)

Fraud Triangle Theory Tuannakota (2010) adalah model yang menjelaskan orang melakukan kecurangan (*fraud*) termasuk korupsi . Konsep segitiga kecurangan ini pertama kali diperkenalkan oleh Donald R. Cressey (1993) dalam disertasinya. Cressy tertarik pada *embezzlers* yang disebutnya sebagai “trust violators” atau pelanggar kepercayaan, yakni mereka yang melanggar kepercayaan atau amanah yang dititipkan kepada mereka.

Sedangkan, kata Fraud atau Kecurangan diartikan sebagai tindakan melanggar hukum yang bertujuan memperkaya diri atau kelompok sendiri.

Biasanya pelaku kecurangan memiliki berbagai motif untuk melakukan penyimpangan. Berdasarkan teori ini, seseorang bisa melakukan kecurangan saat memenuhi 3 tahapan, yaitu: Tekanan, Peluang, dan Pembenaan/ Rasionalisasi.

teori Segitiga Penipuan:

- a. Tekanan (atau Insentif): Tekanan dapat bersifat internal atau eksternal. Tekanan internal bisa berasal dari masalah keuangan pribadi, seperti utang yang menumpuk, kebutuhan mendesak, atau gaya hidup yang berlebihan. Tekanan eksternal bisa datang dari faktor-faktor seperti tekanan dari atasan untuk mencapai target kinerja yang tidak realistis atau tekanan dari lingkungan ekonomi yang tidak stabil.

Faktor-faktor yang dapat meningkatkan tekanan (*pressure*) antara lain:

- 1) Masalah keuangan, seperti tamak/rakus, hidup melebihi kemampuan, banyak hutang, biaya kesehatan yang besar, kebutuhan tak terduga.
 - 2) Sifat buruk, seperti penjudi, peminum, pecandu narkoba.
 - 3) Lingkungan pekerjaan, misalnya sudah bekerja dengan baik tetap kurang mendapat perhatian, kondisi yang buruk.
 - 4) Lain-lain, seperti tekanan dari lingkungan keluarga.
- b. Kesempatan: Kesempatan mencakup kondisi-kondisi di dalam organisasi yang memungkinkan penipuan terjadi tanpa terdeteksi. Ini bisa termasuk kelemahan dalam sistem pengendalian internal, kurangnya pemisahan tugas yang memadai, atau kurangnya pengawasan yang efektif. Kesempatan seringkali menjadi faktor yang paling mudah untuk diubah oleh organisasi dalam upaya untuk mencegah penipuan.

Sfer Cressey berpendapat bahwa ada dua komponen peluang, yaitu :

- 1) *General information*, yaitu pengetahuan bahwa kedudukan yang mengandung kepercayaan dapat dilanggar tanpa konsekuensi. Pengetahuan ini diperoleh dari pelaku yang ia dengar atau lihat, misalnya dari pengalaman orang lain yang melakukan *fraud* dan tidak ketahuan atau terkena sanksi. Untuk melakukan *fraud* seseorang tidak cukup hanya dengan dorongan tekanan kebutuhan. Informasi yang dimiliki membentuk keyakinan bahwa karena kedudukan dan

kepercayaan institusi yang melekat pada dirinya fraud yang dilakukannya tidak akan diketahui.

- 2) *Technical skill*, yaitu keahlian yang dimiliki seseorang dan yang menyebabkan seseorang tersebut mendapat kedudukan. Tanpa kemampuan yang memadai menyembunyikan. Fraud atau korupsi tentu tidak mungkin untuk dilawan apalagi untuk kasus-kasus korupsi yang bersifat sistematis.
- c. Rasionalisasi (atau Sikap): Rasionalisasi adalah cara di mana pelaku penipuan membenarkan tindakan mereka kepada diri mereka sendiri. Mereka mungkin meyakinkan diri bahwa tindakan mereka tidak merugikan orang lain atau bahwa mereka memiliki hak untuk melakukan hal tersebut. Rasionalisasi seringkali melibatkan proses pembenaran yang dapat menjadi bentuk pertahanan psikologis terhadap perasaan bersalah atau penyesalan.

Menurut Mustikasari (2013) faktor-faktor yang mempengaruhi seseorang mencari pembenaran (*razionalization*) atas tindakannya melakukan *fraud*, antara lain sebagai berikut:

- 1) Mencontoh atasan atau rekan kerja.
- 2) Merasa sudah berbuat banyak kepada organisasi.
- 3) Menganggap bahwa yang diambil tidak disenggaja.
- 4) Dianggap hanya sekedar meminjam dan pada waktunya akan dikembalikan.

Jenis-Jenis Kecurangan dalam Bisnis

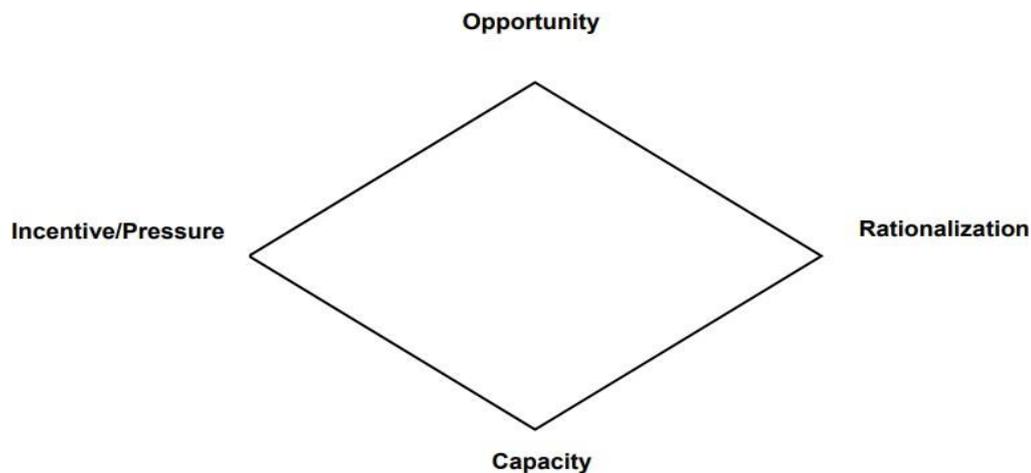
Berikut ini beberapa jenis kecurangan yang umum terjadi dalam perusahaan:

- **Mark Up Biaya.** Adalah salah satu jenis kecurangan yang banyak terjadi di berbagai macam perusahaan. Karyawan yang terlibat biasanya menaikkan biaya-biaya dalam anggaran proyek atau membuat kuitansi kosong atas pembelian barang yang sebenarnya fiktif.

- **Penggelapan Aset Perusahaan.** Kecurangan ini juga umum terjadi, misalnya menggunakan kendaraan kantor untuk urusan pribadi, menggunakan laptop kantor untuk project sampingan, atau mengambil barang atau inventaris kantor untuk dipakai di rumah.
- **Memalsukan Laporan Keuangan.** Saat terjebak tekanan target, tim yang diberi wewenang untuk menyusun laporan keuangan kadang terpaksa menaikkan pencapaian penjualan supaya mendapat bonus atau tidak kena sanksi.
- **Pemalsuan Jam Kerja.** Biasanya dilakukan karyawan yang malas kerja. Datang cuma untuk absen setelah itu pergi keluar untuk urusan pribadi. Sering juga terjadi karyawan mengklaim lembur padahal tidak ada pekerjaan yang harus dilemburkan.
- **Pencurian Data Perusahaan.** Ini merupakan tindakan kecurangan berat yang merugikan perusahaan Anda. Bayangkan jika semua data klien atau konsumen penting Anda dibawa ke kompetitor. Atau, rencana jangka panjang dibocorkan ke kompetitor, secara langsung akan mematikan bisnis Anda.

B. Fraud Diamond Theory

Fraud Diamond adalah pandangan baru terhadap fenomena fraud yang diusulkan oleh Wolfe & Hermanson (2004). Teori ini adalah bentuk pembaruan dari Teori Fraud Triangle oleh Cressey (1950) yang menambahkan elemen kualitatif yang diyakini memiliki hubungan signifikan dengan tindakan *fraud*. Jika dalam Teori Fraud Triangle (Cressey, 1950) Tuanakotta (2010:207) menjelaskan bahwa terdapat elemen yaitu *Incentive/Pressure* (tekanan), *Opportunity* (peluang), dan *Rationalization* (rasionalisasi), 3 elemen tersebut dalam Teori Fraud Diamond mengalami penambahan elemen yaitu *Capability/Capacity* (kemampuan).



Gambar 2.1 Elemen Fraud Diamond (Wolfe & Hermanson, 2004)

Capacity atau kapabilitas diartikan sebagai suatu kemampuan atau kelebihan seseorang dalam memanfaatkan keadaan yang melingkupinya, yang mana kemampuan ini lebih banyak diarahkan pada situasi untuk mengelabui sistem pengendalian internal dengan tujuan untuk melegalkan hal-hal yang sebenarnya dilarang dalam suatu organisasi (Arles, 2014).

5. *Applied* : Penegakan Hukum

Penegakan hukum dalam bahasa Belanda disebut *rechtstoepassing* atau *rechtshandhaving* dan dalam bahasa Inggris disebut dengan *law enforcement*, meliputi pengertian yang bersifat makro dan mikro. Makna bersifat makro mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, sedangkan dalam pengertian mikro terbatas pada proses pemeriksaan di pengadilan termasuk proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga pelaksanaan putusan pidana yang mempunyai kekuatan hukum tetap.⁸⁰

Abdulkadir Muhammad berpendapat bahwa “penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mestinya, mengawasi pelaksanaannya agar tidak terjadi pelanggaran, dan jika terjadi pelanggaran memulihkan hukum yang dilanggar itu supaya ditegakkan

⁸⁰ Chaerudin dan Syaiful Ahmad Dinar, *Strategi Pencegahan Dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung: Refika Editama, 2008), h.87

kembali”.⁸¹ Jimly Asshidiqie membagi dua pengertian penegakan hukum yaitu dalam arti sempit merupakan “kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat kepolisian, kejaksaan, advokat atau pengacara dan badan-badan peradilan.”⁸² Sementara dalam arti luas merupakan kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh subjek hukum baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (alternative disputes or conflict resolution)”.⁸³

Machmud mengatakan bahwa “penegakan hukum berkaitan erat dengan ketaatan bagi pemakai dan pelaksana peraturan perundangundangan, dalam hal ini baik masyarakat maupun penyelenggara negara yaitu penegak hukum”.⁸⁴ Sementara Muladi mengatakan bahwa “penegakan hukum diperlukan pula adanya unsur moral, adanya hubungan moral dengan penegakan hukum ini yang menentukan suatu keberhasilan atau ketidakberhasilan dalam penegakan hukum sebagaimana yang diharapkan oleh tujuan hukum. Lebih lanjut dalam “aspek moral dan etika dalam penegakan hukum pidana merupakan suatu hal yang berkaitan dengan penegakan hukum pidana seharusnya merupakan proses penemuan pakta, yang tidak memihak (impartial) dan penuh dengan resolusi atau pemecahan masalah yang harus dilakukan secara adil dan patut”.⁸⁵

Penegakan hukum merupakan suatu bentuk layanan yang diberikan pemerintah dalam bidang hukum yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga negara penegak hukum, yang terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga permasyarakatan, termasuk ditambahkan dengan unsur penasehat hukum. Kemudian dalam kaitannya dengan hukum pidana, pada dasarnya hukum

⁸¹ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), h. 115

⁸² Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan PilarPilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press dan PT. Syaamil Cipta Media, 2006), h. 386.

⁸³ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan PilarPilar Demokrasi*, h. 386

⁸⁴ Shahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 132.

⁸⁵ Muladi, *Hak Asasi Manusia* (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), h. 4.

merupakan hukum yang memiliki sifat publik, dimana dalam hukum pidana terkandung aturan-aturan yang menentukan perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan disertai dengan ancaman pidana dan menentukan syarat-syarat pidana dapat dijatuhkan dan penggunaan hukum pidana dalam mengatur masyarakat pada hakekatnya merupakan bagian dari langkah penegakan hukum, sehingga dapat dipahami bahwa penegakan hukum pidana merupakan upaya dalam tegaknya norma-norma hukum secara jelas dan nyata sebagai pedoman perilaku dalam bermasyarakat dan bernegara.⁸⁶

Marzuki berpendapat bahwa penegakan hukum pidana merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan dalam hukum pidana dalam kepastian hukum dan kemanfaatan sosial, dan menjadi kenyataan hukum dalam kepastian hukum dan kemanfaatan sosial dalam setiap hubungan hukum.⁸⁷ Sehingga dapat dikatakan bahwa fungsi penegakan hukum pidana merupakan proses untuk mengaktualisasi aturan-aturan hukum agar selaras dengan cita-cita dari diciptakan suatu hukum itu sendiri, yakni terwujudnya sikap atau tingkah laku manusia sesuai dengan yang sudah ditetapkan oleh undang-undang atau hukum.

Penegakan hukum pidana saat ini menjadi suatu kebutuhan mendesak untuk adanya perubahan yang mendasar dalam rangka mencapai tujuan dari pidana yang lebih baik dan manusiawi. Kebutuhan tersebut sejalan dengan keinginan kuat untuk dapat mewujudkan suatu penegakan hukum atau law enforcement yang lebih adil terhadap setiap bentuk pelanggaran hukum pidana di era reformasi. Selanjutnya, dalam era tersebut sangat membutuhkan adanya keterbukaan, demokrasi, perlindungan HAM, penegakan hukum dan keadilan/kebenaran pada segenap aspek dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Selain itu pola interaksi dan perkembangan kehidupan di masyarakat saat ini berkembang atau berubah dengan cepat yang diikuti dengan teknologi yang juga berkembang dengan cepat sehingga hukum positif yang ada diharapkan juga dapat mengikuti perkembangan yang ada dan dapat memberikan kepastian hukum bagi semua

⁸⁶ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1996), h. 111

⁸⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Persada, 2012), h.15.

masyarakat. Dapat dipahami juga bahwa tingkat perkembangan masyarakat tempat hukum diberlakukan nyatanya mempengaruhi pola penegakan hukum, karena dalam masyarakat modern yang bersifat rasional dan mempunyai tingkat spesialisasi dan diferensiasi yang tinggi sehingga dalam pengaplikasian terhadap penegak hukumnya dituntut untuk dapat mengakomodir permasalahan yang ada.⁸⁸

Muladi berpendapat bahwa “Penegakan hukum pidana dirasakan selalu bersentuhan dengan moral dan etika, hal demikian didasarkan empat alasan yaitu:

- a) Sistem peradilan pidana secara khas melibatkan penggunaan paksaan atau kekerasan (coercion) dengan kemungkinan terjadinya kesempatan untuk menyalahgunakan kekuasaan (abuse of power);
- b) Hampir semua profesional dalam penegakan hukum pidana merupakan pegawai pemerintah (public servant) yang memiliki kewajiban khusus terhadap publik yang dilayani;
- c) Bagi setiap orang, etika dapat digunakan sebagai alat untuk membantu memecahkan dilemma etis yang hadapi seseorang didalam kehidupan profesionalnya (enlightened moral judgement);
- d) Dalam kehidupan profesi sering dikatakan bahwa a set ethical requirements are as part of its meaning.⁸⁹

Fenomena yang terjadi pada masa kini menjadikan hukum dianggap belum mampu sepenuhnya memberi rasa aman, adil, dan menciptakan kepastian hukum perlu dicermati dengan hati-hati. Dari fenomena inilah kemudian menimbulkan ekspektasi agar hukum dapat ditegaskan secara tegak dan konsisten, karena ketidakpastian hukum dan kemerosotan wibawa hukum akan melahirkan adanya krisis hukum.⁹⁰

Selanjutnya, menurut Mastra Liba ada 15 (lima belas) faktor yang mempengaruhi kinerja penegakan hukum, yaitu:

1. Sistem ketatanegaraan yang menempatkan jaksa agung sejajar dengan menteri.

⁸⁸ Muladi, *Hak Asasi Manusia*, , h. 6

⁸⁹ Muladi, *Hak Asasi Manusia*, , h. 12

⁹⁰ Chaerudin dan Syaiful Ahmad Dinar, *Strategi Pencegahan Dan Penegakan Hukum*. h.

2. Sistem dalam perundangan belum memadai.
3. Faktor sumber daya manusia.
4. Adanya faktor kepentingan yang melekat pada aparat:
5. Kepentingan pribadi
6. Kepentingan golongan
7. Kepentingan politik kenegaraan
8. Corspgeits dalam institusi
9. Tekanan yang terdapat kuat pada aparat penegak hukum
10. Faktor budaya, agama, dan kepemimpinan
11. Legislatif sebagai lembaga legislasi perlu secara maksimal mendorong dan memberi contoh teladan yang baik dalam penegakan hukum di Indonesia
12. Kemauan politik pemerintah
13. Adanya jaringan kerja pelaku kejahatan yang kuat (organize crime)
14. Pengaruh kolusi dalam jiwa aparat penegak hukum
15. Pemanfaatan kelemahan peraturan perundang-undangan.⁹¹

Terhadap tujuan penegakan hukum haruslah sejalan dengan tujuan hukum itu sendiri, yakni dengan tujuan mencapai hasil-hasil tertentu yang diinginkan dan tujuan hukum merupakan upaya dalam mewujudkan tercapainya ketertiban dan keadilan. Ketertiban mustahil akan terwujud apabila hukum sendiri diabaikan. Kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap hukum, tidak hanya berpengaruh terhadap ketertiban dan keadilan, melainkan ikut berperan dalam membentuk kultur atau budaya hukum dalam suatu kehidupan bermasyarakat.⁹²

Masalah penegakan hukum merupakan masalah yang tidak henti-hentinya dibicarakan. Istilah kata penegakan hukum mempunyai konotasi menegakkan, melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam hukum yang berlaku di dalam masyarakat, sehingga konteks yang lebih luas penegakan hukum merupakan perwujudan konsep-konsep yang abstrak menjadi kenyataan. Pada proses tersebut,

⁹¹ Rena Yulia, *Viktimologi (Pelindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan)*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), h.85.

⁹² Chaerudin dan Syaiful Ahmad Dinar, *Strategi Pencegahan Dan Penegakan Hukum*, .h. 88.

hukum tidak mandiri, artinya terdapat faktor lain yang mempunyai hubungan erat dengan proses penegakan hukum tersebut yang harus ikut serta, yaitu masyarakat itu sendiri dan penegak hukumnya. Pada fase ini hukum tidak lebih hanya ide-ide ataupun konsep-konsep yang mencerminkan mengenai apa yang disebut dengan keadilan, ketertiban dan kepastian hukum yang kemudian dituangkan dalam bentuk perundang-undangan dengan maksud mencapai tujuan tertentu.

Namun, pada hakekatnya tidak berarti pula peraturan-peraturan hukum yang berlaku diartikan telah lengkap dan sempurna, melainkan suatu kerangka yang masih memerlukan penyempurnaan. Dalam merealisasikan tujuan hukum tersebut, maka sangat ditentukan tingkat profesionalisme aparat penegak hukum, yang meliputi kemampuan dan keterampilan baik dalam menjabarkan peraturan-peraturan maupun di dalam penerapannya dalam masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto,⁹³ penegakan hukum tidak semata-mata merupakan fungsi dari pelaksanaan perundang-undangan saja, terdapat faktor-faktor lain yang mempengaruhi, yaitu:

a. Faktor hukum

Dalam hal praktek penyelenggaraan penegakan hukum di lapangan sering terjadi pertentangan antara keadilan dan kepastian hukum. Kedua hal itu dikarenakan konsensi dari keadilan yang merupakan rumusan yang bersifat abstrak. Sedangkan kepastian hukum merupakan prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Hal ini yang kemudian menjadikan suatu kebijakan atau tindakan tidak sepenuhnya berdasarkan hukum merupakan suatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan yang dilakukan tidak bertangan dengan hukum. Maka dari itu, hakekat dalam pelaksanaan hukum tidak hanya mencakup “law enforcement” saja, melainkan adanya “peace maintenance”. Dengan demikian penyelenggaraan hukum sesungguhnya merupakan suatu proses penyelelarasan antara nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola tingkah laku nyata yang bertujuan mencapai kedamaian.

⁹³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, h. 5.

b. Kepribadian atau Mentalitas Penegak Hukum

Kunci keberhasilan dalam penegakan hukum salah satunya adalah mentalitas atau kepribadian dari penegak hukum. Mengutip pendapat J.E Sahetapy, menyatakan bahwa dalam kerangka penegakan hukum dan implementasi penegakan hukum, apabila penegakan keadilan tanpa didasari kebenaran adalah suatu kejahatan. Selanjutnya, penegakan kebenaran tanpa adanya kejujuran adalah suatu kemunafikan. Kerangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegakan hukum keadilan dan kebenaran harus dinyatakan. Harus terasa, terlihat, dan diaktualisasikan dalam kehidupan bermasyarakat.⁹⁴

c. Fasilitas Pendukung

Fasilitas pendukung dalam hal ini mencakup perangkat lunak dan keras. Perangkat lunak yang dimaksud yaitu pendidikan, pendidikan yang diterima oleh polisi dewasa ini cenderung pada hal praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan dalam tugasnya, antara lain pengetahuan tentang kejahatan korupsi, yang merupakan tindak pidana khusus yang selama ini masih menjadi wewenangnya kepada Jaksa Penuntut Umum. Hal ini dikarenakan secara teknis-yuridis kepolisian dianggap masih belum mampu dan belum siap. Hal ini jg didasari bahwa tugas yang diemban kepolisian begitu luas dan banyak.

d. Taraf Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum Masyarakat

Setiap pribadi warga negara masyarakat maupun kelompok, mempunyai kesadaran hukum. Masalah kemudian timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yakni kepatuhan hukum yang tinggi, sedang atau rendah. Sebagaimana dapat diketahui mengenai kesadaran hukum sebenarnya merupakan proses yang mencakup pengetahuan hukum, sikap hukum, dan mengenai perilaku hukum.

e. Faktor Budaya dan Masyarakat

Secara konseptual terdapat beberapa jenis kebudayaan, apabila terhadap jenis kebudayaan dilihat dari perkembangannya dan ruang lingkupnya di

⁹⁴ J.E Sahetapy, *Bunga Rampai Viktimisasi*, (Bandung: Eresco, 1995), h. 87.

Indonesia, dapat dilihat adanya super-culture, culture, subculture, dan counter-culture. Jika dilihat adanya variasi kebudayaan yang sedemikian banyak, dapat menimbulkan persepsi-persepsi tertentu terhadap penegakan hukum. Oleh karena itu penegakan hukum harus disesuaikan dengan kondisi setempat, contohnya cara penegakan hukum di daerah Papua akan sangat berbeda jika dibandingkan penegakan hukum di Jakarta.

Di Indonesia sudah ada undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan zakat yaitu Undang-undang No. 38 Tahun 1999, namun pada tahun 2011 lalu muncul Undang-undang baru mengenai pengelolaan zakat yaitu undang-undang No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Di susunnya undang-undang baru tersebut tidak lain tujuannya hanya untuk menyempurnakan Undang-undang pengelolaan Zakat yang sudah ada sebelumnya.

Secara umum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya yang tetap memberi porsi yang sangat besar bagi lembaga pengelola zakat. Namun, berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, Undang-Undang baru ini tidak lagi menggunakan nama generik “badan amil zakat” untuk lembaga yang diinisiasi pemerintah, sebagaimana yang digunakan pada Undang-Undang sebelumnya. Namun secara tegas Undang-Undang ini telah menetapkan BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang dalam pengelolaan zakat.

Menurut penulis dengan adanya undang-undang baru ini agar bisa lebih baik lagi mengenai pangelolaan zakat yang ada di Indonesia, namun setelah di sahkan ternyata undang-undang ini banyak menuai kontroversi khususnya mengenai sanksi pengelolaan atau pendistribusian zakat yang tidak sesuai dengan syariat Islam.

Dalam UUPZ ini, pasal 25 ayat (1), menyebutkan:

Zakat wajib didistribusikan kepada mustahik sesuai syariat Islam.

Sedangkan Sanksi bagi yang melanggar pendistribusi sebagaimana dinyatakan dalam pasal di atas diatur pada Pasal 39 ayat (1), yang menyebutkan:

“Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan ketentuan Pasal 25 dipidana dengan

pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).”

Undang-Undang No.23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat ini dimaksudkan untuk memastikan keteraturan dan akuntabilitas dalam perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat. Akan tetapi adanya krisis kepercayaan masyarakat pada kinerja pemerintah merupakan salah satu alasan mengapa banyak kontroversi mengenai pengelolaan zakat yang langsung ditangani pemerintah, karena dikhawatirkan akan muncul peluang timbulnya korupsi dan ketidakmerataan pendistribusian zakat.

Apabila dilihat dari bunyi pasal di atas, maka yang menjadi permasalahan yaitu apakah adanya sanksi bagi pengelola zakat berdampak positif dalam mengembangkan ketertiban dan kepastian zakat.

F. Hasil Penelitian Yang Relevan

Penelitian tentang masalah Sanksi hukum bagi amilin pelaku zakat telah banyak dilakukan peneliti lain. Berdasarkan tinjauan pustaka, terdapat beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini: Pembahasan pengelolaan kelembagaan zakat sangat diminati mengingat pengelolaan zakat sebagai pranata keagamaan merupakan rukun ke tiga dari rukun Islam yang Lima.

Untuk membedakan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya, maka penulis akan memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang relevan, antara lain:

Tabel 1.2
Penelitian Relevan

No	Peneliti	Judul dan Isi Penelitian
1	Holilur Rahman,	<p>“<i>Regulasi Zakat: Studi Kewenangan Amil Zakat Di Indonesia</i>”. Disertasi mahasiswa pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2018.</p> <p>Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa negara berperan penting dalam menjaga harta dan memajukan kesejahteraan umum dengan memberikan kewenangan pengelolaan zakat melalui regulasi zakat tentang kewenangan amil dalam pengumpulan zakat. Adapun bentuk regulasi zakat berupa pembentukan dan pengkoordinasian institusi zakat BAZNAS; Provinsi, Kabupaten /kota dan LAZ sebagai operator dan Kementerian Agama sebagai regulator. Dan juga regulasi zakat bagi muzaki dalam pembayarannya masih bersifat himbuan, belum bersifat kewajiban hukum nasional. Upaya strategi yang dilakukan BAZNAS dalam kewenangannya berpengaruh signifikan dalam optimalisasi kelembagaan zakat, namun kurang optimal di dalam mempengaruhi pengumpulan zakat. Kesimpulan dalam penelitian adalah transformasi hukum agama menjadi hukum nasional dapat efektif jika mengandung substansi mengikat, daripada hukum agama bersifat ketaatan saja.</p> <p>Penelitian ini sependapat dengan Yusuf Al-Qaradawi (1993), Palmawati Taher (2004), Farah Aida Ahmad Nadzri dkk (2012), Saidurrahman (2013) yang menyatakan bahwa Islam memiliki prinsip-prinsip dan sistem pengelolaan zakat terkait dengan kewenangan amil dalam pengumpulan zakat. Penelitian ini tidak sependapat dengan C. Snouck Hurgronze (1889), Robert D. McChesney (1993), Amelia Fauzia (2008), Said Abdullah Syahab (2014) yang menyebutkan bahwa tiadanya aturan kewenangan yang melekat bagi amil dalam pengumpulan zakat.</p>
2	Hamzah	<p>“<i>Pendayagunaan Zakat Pada Badan Amil Zakat Nasional Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Umat</i>”. Disertasi mahasiswa pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2009.</p> <p>Hasil penelitian disertasi ini tidak dimaksudkan untuk memperlemah dan memperkuat terhadap teori tertentu dalam objek penelitian yang sama yakni pada BAZNAS, karena belum ada penelitian yang dilakukan sebelumnya.</p>

		<p>Namun, dilihat dari sisi bidang kajian disertasi ini, yakni pendayagunaan zakat yang dilakukan oleh lembaga zakat, maka ditemukan pandangan-pandangan tertentu yang dapat dikaitkannya. Disertasi ini, di antaranya, telah memperkuat pandangan yang menginginkan agar dikembangkan pengelolaan zakat yang menganut pendekatan partisipasi. Menurut Palmawati (Disertasi 2004) penggagas pendekatan ini, keterlibatan stakeholder untuk berpartisipasi dalam pengelolaan zakat sangat diperlukan. Disertasi ini membuktikan bahwa BAZNAS dalam pendayagunaan zakat, telah melibatkan mustahik sebagai bagian stakeholder berpeluang dalam posisi untuk tidak saja secara pasif menerima zakat, tetapi berkesempatan untuk memberdayakan dirinya.</p>
3	Anton Afrizal Candra	<p><i>“Implementasi Pengelolaan Zakat Di Provinsi Riau Untuk Meningkatkan Ketahanan Keluarga Mustahik Dalam Perspektif Syarah Syar’iyah”</i>. Disertasi mahasiswa pascasarjana UIN Sultan Syarif Kasim Riau, 1441/2020.</p> <p>Hasil dalam penelitian ini menunjukkan implementasi pengelolaan zakat di Provinsi Riau masih mengalami kendala, dengan beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaannya yaitu faktor normatif dan sosial. Maka untuk terwujudnya konsep ideal dalam pengelolaan zakat baik dalam penghimpunan, pendistribusian dan secara khusus pendayagunaan agar berjalan sesuai syari’at Islam dan tepat guna maka perlu adanya pengorganisasian kepada seluruh penerima manfaat, dengan mengadakan pelatihan atau pembinaan berkesinambungan kepada penerima manfaat zakat agar mustahik termotivasi menjadi lebih produktif sehingga mustahik yang awalnya ia sebagai penerima manfaat dan berikutnya ia sebagai muzakki demi terciptanya ketahanan keluarga mustahik. Keterlibatan pemerintah melalui BAZNAS dalam menciptakan ketahanan keluarga menjadi suatu kemestian dan mengedepankan konsep masalah dengan menghindari mudharatnya.</p>
4	Ermi Suhartyni	<p><i>“Analisis Strategi Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) Sumatera Utara Pada Pendampingan Dan Pembinaan Mustahik Dalam Pengelolaan Zakat Produktif”</i>. Disertasi mahasiswa pascasarjana UIN Sumatera Utara Medan, 2021.</p> <p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program. Pendampingan .sudah dicanangkan Badan Amil Zakat Nasional (.BAZNAS) Sumatera Utara, namun</p>

		<p>pelaksanaannya juga masih belum memadai, pendampingan dan pembinaan. kepada para penerima pinjaman bergulir produktif sudah pernah dilaksanakan, meskipun hanya sekilas dalam bentuk kunjungan. Strategi yang ditawarkan kepada Badan Amil Zakat Nasional (.BAZNAS) Sumatera Utara yaitu penekanan pada 1) Melibatkan tenaga profesional dari Perguruan Tinggi Negeri atau swasta, dari BUMN, BUMD, BUMS yang memiliki kepedulian terhadap upaya membantu Mustahik untuk memperbaiki perekonomiannya 2) mengalokasikan dana khusus untuk pendampingan dan pembinaan Mustahik Produktif 3) membekali Mustahik dengan keterampilan dan meninjau kembali regulasi SDM BAZNAS dari segi kualitas dan kuantitas. 4) melakukan pengembangan kapasitas Amil dengan melalui pendidikan dan pelatihan khusus.</p>
5	Gusnam Haris	<p>dengan judul “<i>Persentase Zakat Menurut Yusuf Al-Qaradawi Dan Urgensinya Bagi Penerapan Zakat Oleh Baznas Di Indonesia</i>”. Disertasi mahasiswa pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta 2019.</p> <p>Dari penelitian ini dapat dijelaskan bahwa dasar pemikiran al-Qaradawi tentang persentase zakat yang dinamis dengan alasan, bahwa aturan-aturan yang dikeluarkan Nabi SAW tentang persentase zakat adalah dalam kapasitasnya sebagai pemimpin masyarakat atau kepala negara, yang kebijakannya disesuaikan dengan kemaslahatan pada waktu itu. Artinya aturan itu terkadang mengikat dan terkadang tidak, sesuai dengan kemaslahatan umat dan agama. Dan pemikiran seperti ini sesuai dengan maqasid asy-syari’ah, karena tujuan dari syari’ah adalah untuk kemaslahatan manusia dalam kehidupan dunia dan akhirat. Pemikiran ini, sangat urgen bagi BAZNAS terutama untuk meningkatkan wawasan pengelola BAZNAS sendiri, dan meningkatkan pemasukan BAZNAS mendekati potensi zakat masyarakat Indonesia, juga menjadikan lembaga BAZNAS makin baik kedudukan-nya dalam pandangan umat Islam di Indonesia.</p>
6	Achmad Muchaddam Fahham	<p>ngan judul “<i>Pengelolaan Zakat Di Indonesia</i>”. Buku yang diterbitkan oleh: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, 2020.</p> <p>Kesimpulan dari buku ini adalah Sistem pengelolaan zakat di Indonesia dapat dikategorikan pada sistem yang dilakukan secara sukarela (voluntary system), artinya wewenang pengelolaan zakat berada di tangan</p>

		<p>pemerintah ataupun masyarakat sipil dan tidak terdapat sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan kewajiban zakat. Berdasarkan UU No. 23 tahun 2011 di Indonesia terdapat dua jenis Organisasi Pengelolaan Zakat (OPZ), yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAZ) yang pengelolaan diurus oleh pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang pengelolaannya diurus oleh masyarakat sipil, yang terintegrasi dan bersinergi dalam proses perhimpunan, pengelolaan dan pendistribusian zakat. Model pengelolaan zakat melalui dua OPZ, yaitu BAZNAZ dan LAZ ini merupakan bentuk ideal pengelolaan zakat yang memiliki latar belakang yang kuat secara sosio-historis keindonesiaan, serta dikuatkan dengan dasar ideologis negara dan pandangan normatif MUI terkait Amil Zakat.</p>
7	Ahmad Fathoni	<p>dengan judul “<i>Problematika Kemiskinan dan Optimalisasi Fungsi Zakat</i>”. Jurnal Al-Manahij Volume V No 2 Tahun 2011.</p> <p>Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa syariat Islam memiliki banyak hukum yang berkaitan dengan masalah kemiskinan, baik kemiskinan kultural maupun struktural. Hanya saja hukum itu tidak berdiri sendiri. Jadi dalam menyelesaikan masalah, termasuk kemiskinan Islam menggunakan pendekatan yang bersifat terpadu. Zakat yang bersifat ilmi ijbari tidak bisa hanya dipahami dalam paradigma ibadah fardiyah untuk mengharmoniskan hubungan vertikal kepada Allah semata, Ia juga merupakan ibadah muamalah ijtima'iyah yang memiliki dimensi ekonomi, social dan politik. Campur tangan pemerintah dalam pengelolaan zakat merupakan keharusan karenanya keberadaan UU no 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat di Indonesia. Perlu dilakukan amandement, agar BAZ dan LAZ mempunyai kekuatan hukum yang kokoh dalam menarik harta muzakki.</p>
8	Ah. Fathonih	<p>“<i>The Zakat Way: Strategi dan Langkah-Langkah Optimalisasi Fungsi Zakat dalam Menyejahterakan Fakir-Miskin di Indonesia</i>”. Buku yang diterbitkan oleh IHYAAUT TAUHIID, Bandung, 2019.</p> <p>Kesimpulan dari buku ini adalah langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk mengefektifkan pengelolaan zakat bagi upaya optimalisasi fungsi zakat dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan masyarakat di Indonesia antara lain: Pertama, penataan sistem</p>

		<p>pengelolaan zakat berdasarkan prinsip-prinsip manajemen modern. Kedua, prinsip kerja kelembagaan zakat yang tetrstruktur dan terperogram. Ketiga, optimalisasi pendistribusian dana zakat untuk kebutuhan produktif.</p>
9	Ahmad Fathoni	<p><i>“Sejarah Sosial Hukum Islam Di Asia Tenggara; Studi Pemberlakuan Dan Pengkodifikasian Hukum Islam Di Malaysia”</i>. Jurnal Asy-Syari‘ah Vol. 16, No. 3, Desember 2014.</p> <p>Hasil penelitiannya bahwa Saat ini, di Asia Tenggara isu-isu hukum Islam selain bidang ibadah dan ahwal syakh- siyyah merupakan fenomena kultural umat yang latar belakangnya dapat dilihat dari berbagai segi. Hukum Islam di Malaysia telah mengalami perkembangan yang dinamis dan berkesinambungan, baik melalui saluran infrastruktur politik maupun suprastruktur. Di samping itu dinamika perkembangan tersebut dilatarbelakangi oleh realitas, tuntutan dan dukungan, serta kehendak bagi upaya transformasi hukum Islam ke dalam sistem hukum Malaysia. Makalah ini, akan mencoba untuk mengeksplorasi situasi sosial dan politik keberlakuan hukum Islam di Malaysia.</p>
10	Ade Nur Rohim	<p><i>“Revitalisasi Peran dan Kedudukan Amil Zakat dalam Perekonomian”</i>. Jurnal Journal of Islamic Economics and Finance Studies Vol. 1 No. 1 (June, 2020), page 41 – 61.</p> <p>Amil zakat merupakan unsur kunci dalam pengelolaan zakat yang efektif. Diperlukan penguatan peran dan fungsi amil zakat agar dapat mengoptimalkan pengelolaan zakat. Sehingga zakat yang dikelola secara profesional dan optimal akan memberikan dampak positif terhadap perekonomian. Kajian ini bertujuan untuk memberikan penekanan dan mengelaborasi peran dan kedudukan amil zakat, sehingga bisa dikuatkan secara kompetensi. Di samping itu, peran dan fungsi Pemerintah sebagai pihak pemegang kebijakan memiliki peran penting dalam mengembangkan pengelolaan zakat. Kajian ini dijabarkan secara kualitatif dengan menggali sumber data dan informasi sekunder. Data dianalisis dan dijabarkan secara deskriptif. Kajian ini menemukan bahwa peran dan fungsi amil zakat sangat penting dalam memajukan pengelolaan zakat. Pemerintah diharapkan turut memberikan andil lebih besar dalam pengelolaan zakat sebagai pemegang kuasa kebijakan. Kontribusi tersebut dilakukan dengan mendukung dan memberikan arahan dan kebijakan terkait penegasan pengelolaan zakat.</p>

		Selain itu, amil zakat yang berkompeten dan profesional sangat berhubungan erat dengan program pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Sehingga amil zakat yang profesional akan turut berkontribusi aktif dalam memajukan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Secara umum, zakat yang dikelola secara optimal oleh amil zakat yang berkompeten akan turut berperan aktif dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi secara umum.
--	--	---

Berdasarkan hasil penelitian-penelitian di atas, maka ada kesamaan dan perbedaan dengan penelitian yang sedang peneliti lakukan. Adapun persamaannya yaitu bahwa sama-sama meneliti tentang pengelolaan zakat yang ada sekarang ini setelah adanya undang-undang system pengelolaan zakat. Penelitian-penelitian di atas tentunya sangat berbeda dengan penelitian yang sedang peneliti lakukan. Adapun perbedaannya yaitu penelitian di atas meneliti dan memfokuskan terhadap system pengelolaan zakat di Indonesia, sedangkan penelitian yang peneliti lakukan meneliti tentang sanksi hukum terhadap Amilin yang melakukan penyelewengan zakat Fraud dalam hukum Islam dan pengembangan serta penerapannya dalam peraturan perundangan di Indonesia.

G. Definisi Operasional

Agar supaya pembahasan disertasi ini tidak melebar kemana-mana, maka diperlukan adanya pembatasan pembahasan sesuai dengan judul dan rumusan di atas, antara lain yaitu:

1. Sanksi

Menurut Kamus Hukum sanksi diartikan akibat sesuatu perbuatan atau suatu reaksi dari pihak lain (manusia atau makhluk sosial) atau suatu perbuatan. Menurut Susilo sanksi yaitu suatu perasaan tidak enak yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis, kepada orang-orang yang melanggar undang-undang hukum pidana.⁹⁵

Menurut Andi Hamzah sanksi dapat diartikan sebagai hukuman bagi pelanggar ketentuan undang-undang. Sedangkan sanksi pidana adalah akibat

⁹⁵ Kamus Hukum, (Jakarta: Citra Umbara, 2008), h. 429

hukum terhadap pelanggaran ketentuan pidana yang berupa pidana dan/atau tindakan.⁹⁶

Dalam Ensiklopedi Indonesia, Sanksi berasal dari kata *sanctio*. Sanksi diartikan sebagai tindakan paksaan untuk menjamin terlaksananya peraturan-peraturan, syarat-syarat perjanjian, dan sebagainya.⁹⁷

Dalam hukum Islam, Ahmad Fathi Bahasni mengartikan sanksi ('uqubah) sebagai balasan yang berbentuk ancaman yang ditetapkan syar'i (Allah) untuk mencegah terhadap perbuatan-perbuatan yang dilarangnya dan perbuatan meninggalkan yang ia perintahkan.⁹⁸ Kamus istilah fiqih mengartikan 'uqubah sebagai hukuman badan yang telah ditentukan oleh syara', yang telah dilakukan oleh seseorang.⁹⁹

Maka dapat disimpulkan sanksi sebagai suatu balasan yang diterima oleh seseorang yang melakukan pelanggaran hukum, baik itu hukum syar'i yang telah ditetapkan oleh Allah maupun hukum positif yang ditetapkan oleh negara dengan tujuan agar hukum yang sudah diatur dapat berjalan dengan baik.

2. Amil

Amil zakat adalah Panitia atau orang-orang yang melakukan segala kegiatan yang berkaitan dengan zakat. Mereka bertugas mengumpulkan, menghitung, mencatat, menjaga dan mendistribusikan harta zakat yang berhasil mereka himpun kepada orang-orang yang berhak menerimanya. Menjadi amil zakat terhitung ibadah, sebab jika berlaku amanah seperti orang berjihad.

Mereka adalah para petugas yang ditunjuk oleh pimpinan kaum muslimin untuk mengumpulkan zakat dari muzakki. Menjaga dan membagikannya kepada yang berhak menerima. Mereka menerima dari bagian tersebut sesuai dengan upah bagi kerja mereka, akan tetapi jika pimpinan telah menetapkan gaji untuk mereka dari Baitul Mal, maka mereka tidak boleh diberikan bagian zakat lagi.

⁹⁶ Andi Hamzah, *Terminologi Hukum Pidana*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 138

⁹⁷ Ensiklopedi Indonesia, (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve, 1984), h. 3015

⁹⁸ Ahsin Sako Muhammad, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Karisma Ilmu, 2007), Jilid III h. 39

⁹⁹ M. Abdul Mujieb dkk, *Kamus Istilah Fiqih*, (Jakarta: Pustaka Firdaus 1994), h. 399

Namun sangat disayangkan pada zaman ini para amil disamping menerima gaji dari pemerintah sebagai upah dari kerja, mereka juga mengambil bagian dari zakat.¹⁰⁰

3. Zakat

Secara umum, zakat bisa dirumuskan sebagai bagian dari harta yang wajib diberikan oleh setiap Muslim yang memenuhi syarat kepada orang-orang yang tertentu dengan syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat itu adalah nisab (jumlah minimum harta kekayaan yang wajib dikeluarkannya), haul (jangka waktu yang ditentukan bila seseorang wajib mengeluarkan zakat harta, dan kadar ukuran besarnya zakat yang harus dikeluarkan). Zakat merupakan nama bagian sebagian dari harta yang dikeluarkan oleh orang kaya untuk diberikan kepada saudara-saudaranya yang fakir, miskin, dan kepentingan kemaslahatan umat, yang meliputi penertiban masyarakat dan peningkatan taraf hidup umat. Dan zakat merupakan salah satu dari rukun islam yang lima.

Sedangkan pengertian zakat menurut bahasa adalah berkembang, bertambah. Harta yang dikeluarkan dalam syara' dinamakan dengan zakat, karena zakat akan menambah barang yang dikeluarkan, menjauhkan harta tersebut dari bencana-bencana. Sedangkan menurut syara' adalah hak yang wajib pada harta. Malikiyah memberikan definisi bahwa zakat adalah mengeluarkan sebahagian tertentu dari harta tertentu yang telah sampai nisab kepada orang yang berhak menerimanya, jika kepemilikan, haul (genap 1 tahun) telah sempurnaselain barang tambang, tanaman dan harta temuan.¹⁰¹

Zakat berasal dari bentuk kata yang berarti suci, baik, berkah, tumbuh dan berkembang.¹⁰² Dalam kitab-kitab hukum Islam perkataan zakat diartikan dengan suci, tumbuh dan berkembang serta berkah. Dan jika pengertian ini dihubungkan dengan harta, maka menurut ajaran Islam, harta yang di zakati itu akan tumbuh

¹⁰⁰ Shaleh Al Fauzi, *Fiqh Sehari-Hari*, (jakarta: Gema Insani, 2005), cet.1, h. 280

¹⁰¹ Fiqih Islam, *Wa Adillatuhu Wahbah Az-Zuhaili*: Penerjemah, Abdul hayyie al-kattani, dkk: penyunting, budi permadi, cet. 1, (Jakarta: Gema Insani, 2011), h. 164-165

¹⁰² Didin Hafidhudhin, *Panduan Praktis Tentang Zakat, Infak, Shadaqah*, Cet 1, (Jakarta: Gema Insani Press, 1998), h. 13

dan berkembang, bertambah karena suci dan berkah (membawa kebaikan bagi hidup dan kehidupan yang punya harta).¹⁰³

Sedangkan menurut istilah, zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh muzakki sesuai dengan ketentuan syariah untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya (mustahik), mustahik adalah orang yang berhak menerima zakat.

4. Fraud

Fraud adalah suatu perbuatan melawan atau melanggar hukum yang dilakukan oleh orang-orang dari dalam atau dari luar organisasi, dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok secara langsung atau tidak langsung merugikan pihak lain.

Istilah Kecurangan (fraud) ini sudah ada sejak dulu. Di Indonesia sendiri istilah fraud belum terlalu diketahui secara luas. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia atau KBBI (2019), kecurangan merupakan tindakan ketidakjujuran, tidak lurus hati, tidak adil, keculasan. Perbuatan kecurangan atau penyimpangan yang dilakukan secara individual atau kelompok, perilaku tersebut akan merugikan pihak lain. Fraud dapat diartikan dengan sebuah tindakan yang disengaja untuk melanggar ketentuan internal mencakup kebijakan, sistem, juga prosedur yang memiliki dampak merugikan.¹⁰⁴

Masyarakat lebih cenderung pada istilah korupsi untuk sebuah penyelewengan maupun penyalahgunaan kekuasaan. Istilah fraud dan korupsi sendiri saling berhubungan karena keduanya merujuk pada tindakan pidana. Akan tetapi konteks fraud lebih luas dibandingkan dengan korupsi karena di dalam fraud mencakup korupsi. Korupsi sendiri dikategorikan dalam salah satu kejahatan luar biasa (extraordinary crime), karena korupsi ini menimbulkan kerugian.

5. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan sebagai produk hukum, bukan merupakan

¹⁰³ M. Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat Dan Wakaf*, (Jakarta: UI Press, 1998), h. 41

¹⁰⁴ Silviana Pebruary, dkk, *Pencegahan Fraud Di Lembaga Keuangan Mikro Syariah* (Yogyakarta: DEEPUBLISH, 2012), h. 1

produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Legislatif yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, budgeting atau legislasi.

Peraturan perundang-undangan dimaknai sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰⁵

Indonesia sebagai negara hukum yang mengikuti tradisi hukum kontinental, menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu sendi utama dalam sistem hukum nasionalnya, oleh karena itu, pembangunan nasional selalu diiringi dengan pembangunan sistem hukum yang berkelanjutan dan terintegrasi, hal ini sesuai dengan kebutuhan akan perkembangan struktur hukum dengan budaya hukum. Peraturan perundang-undangan sebagai komponen penting dalam kesatuan sistem hukum nasional harus dibangun dan dibentuk secara terintegrasi untuk memberikan jaminan bahwa pembangunan system hukum nasional dapat berjalan dengan teratur, ada kepastian hukum dan memberikan kemanfaatan bagi terpenuhinya kebutuhan rasa keadilan dan kemakmuran masyarakat sesuaidengan amanat pembukaan UUD 1945.

¹⁰⁵ BAB I Ketentuan Umum, Bagian Kedua, Pasal1 ayat 2Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan