

**ANALISIS YURIDIS SANKSI PIDANA DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT
(Studi BAZNAS dan LAZ Sumatera Utara)**

TESIS

*Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Meraih Gelar Magister Hukum (M.H)
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*

OLEH:

RIZKI ARDHANI SITUMORANG
1620010038



**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah, dengan izin Allah SWT tesis ini telah dapat penulis selesaikan guna melengkapi tugas akhir dari Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Sholawat dan salam semoga selalu tercurah kepada Rasulullah SAW beserta sahabatnya serta para penerus perjuangannya sampai hari akhir, amin.

Selanjutnya izinkan penulis ucapkan terima kasih kepada banyak pihak yang sudah banyak membantu penulis di antaranya:

1. Bapak Dr. H. Muhammad Arifin Gulon, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing I atas bimbingan dan arahannya;
2. Bapak Dr. H. Triono Eddy, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing II dan juga Kepala Prodi Magister Ilmu Hukum yang terus membimbing dan memotivasi kami semua agar lekas menyelesaikan study;
3. Seluruh civitas akademisi di Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara beserta jajaran di Biro Administrasi;
4. Seluruh penggiat zakat yang sudah membantu penulis, yaitu LAZ Dompot Dhuafa Waspada Sumatera Utara, LAZNAS IZI Sumatera Utara, LAZNAS Nurul Hayat Sumatera Utara, LAZ Dompot Dhuafa Singgalang juga BKM Masjid Al-Ishlah.
5. Seluruh keluarga besar (Alm) Chairil Izwar Situmorang: Mama, Abang dan Kakak atas dukungannya buat penulis selama menyelesaikan study;

6. Bapak dr. H. Chairil Anwar Situmorang, Sp.Pd dan keluarga yang sudah banyak mendukung atas kelancaran atas study penulis.

Penulis menyadari, tesis ini tidak luput dari kekurangan dan kekeliruan. Oleh karena itu kritik dan saran konstruktif sangat diharapkan guna kesempurnaan tulisan ini. Akhirnya kepada semua pihak yang tidak mungkin dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya, penulis ucapkan terima kasih. Semoga Allah SWT membalas semua amal kebbaikannya. Amin.

Medan, Oktober 2018

Penulis,

RIZKI ARDHANI SITUMORANG

ABSTRAK

ANALISIS YURIDIS SANKSI PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT (STUDI DI BAZNAS DAN LAZ SUMATERA UTARA)

RIZKI ARDHANI SITUMORANG¹

1620010038

Sumber utama ketentuan mengenai zakat adalah Hukum Islam yang kemudian dimasukkan ke dalam sistem hukum nasional melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Salah satu bentuk payung hukum yang hadir dari undang-undang ini adalah memuat ketentuan sanksi pidana, salah satunya bagi lembaga penghimpun zakat yang tidak mendapatkan izin dari pihak berwenang yaitu Kementerian Agama dan serta rekomendasi dari Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Masih adanya Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang belum memiliki izin namun sudah melakukan proses pengumpulan hingga pendistribusian zakat menunjukkan implementasi undang-undang yang belum begitu efektif. Sehingga dalam penelitian ini akan dikaji mengenai tentang pengaturan zakat di Indonesia yang didalamnya juga dibedah mengenai ketentuan sanksi pidana yang berlaku dalam undang-undang zakat dan bagaimana implementasinya di bagi pengelola zakat di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, dengan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan yuridis normatif, dan pendekatan yuridis empiris, menggunakan dua tehnik pengumpulan data, yakni penelitian lapangan (*field reseach*), dan penelitian kepustakaan (*library research*).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwasanya ketentuan pidana bagi LAZ haruslah memiliki izin dari pihak yang berwenang dan jika melanggar ketentuan yang ada bisa dikenakan sanksi pidana penjara selama 1 tahun dan denda Rp. 50,000,000 (Lima Puluh Juta Rupiah), diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pada Pasal 41. Namun di dalam aturan turunan yaitu PP Nomor 14 Tahun 2014 tidak ada dibahas mengenai ketentuan pidana tersebut, melainkan hanya sebatas sanksi administratif.

Untuk itu diharapkan kepada pihak yang berwenang baik dari Kemenag Kanwil Sumatera Utara dan juga BAZNAS Sumatera Utara untuk lebih tegas dalam menyikapi permasalahan yang ada sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kata Kunci: Sanksi, Pidana, Pengelolaan Zakat, BAZNAS, LAZ

¹Mahasiswa Program Pascasarjana, Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

ABSTRACT

JURIDICAL ANALYSIS OF CRIMINAL SANCTIONS IN LAW NUMBER 23 OF 2011 CONCERNING MANAGEMENT OF ZAKAT (STUDY IN BAZNAS AND LAZ SUMATERA UTARA)

RIZKI ARDHANI SITUMORANG
1620010038

The main source of provisions regarding zakat is Islamic Law which was then incorporated into the national legal system through Law Number 23 of 2011 concerning Management of Zakat. One form of legal umbrella that comes from this law is to contain provisions on criminal sanctions, one of which is for zakat collection agencies that do not get permission from the authorities, namely the Ministry of Religion and as well as recommendations from the National Zakat Agency (BAZNAS). The existence of the Amil Zakat Institution (LAZ) which does not yet have a permit but has already carried out the collection process until the distribution of zakat shows that the implementation of the law has not been very effective. So that in this study will be studied on the regulation of zakat in Indonesia, which is also dissected regarding the provisions of criminal sanctions that apply in the zakat law and how it is implemented for zakat managers in Indonesia.

This research uses descriptive analytical method, using two approaches, namely normative juridical approach, and empirical juridical approach, using two data collection techniques, namely field research (field research), and library research.

The results of this study indicate that the criminal provisions for LAZ must have permission from the authorities and if violating the existing provisions can be subject to imprisonment for 1 year and a fine of Rp. 50,000,000 (Fifty Million Rupiah), regulated in Law Number 23 of 2011 on Article 41. However, in the derivative rules, PP No. 14 of 2014 there is no discussion of the criminal provisions, but only administrative sanctions.

For this reason, it is expected that the authorities, both from the Ministry of Religion of North Sumatra and also North Sumatra BAZNAS, will be more assertive in addressing existing problems in accordance with applicable regulations.

Keywords: Sanctions, Criminal, Management of Zakat, BAZNAS, LAZ

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	i
ABSTRAK.....	iii
ABSTRACT.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	vii
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. PERUMUSAN MASALAH.....	8
C. TUJUAN PENELITIAN.....	8
D. MANFAAT PENELITIAN.....	9
E. KEASLIAN PENELITIAN.....	10
F. KERANGKA TEORI DAN KONSEP.....	11
1. Kerangka Teori.....	11
2. Kerangka Konsep.....	22
G. METODE PENELITIAN.....	25
1. Jenis dan Sifat Penelitian.....	25
2. Sumber Data.....	26
3. Teknik dan Pengumpulan Data.....	27
4. Analisis Data.....	29
H. SISTEMATIKA PENULISAN	31
BAB II : PENGATURAN DAN PENDAYAGUNAAN ZAKAT	
DI INDONESIA.....	32
A. Pengertian dan dan Dasar Hukum Zakat	
di Indonesia.....	32
B. Eksistensi Keberadaan Lembaga Amil	
Zakat di Indonesia.....	49
C. Asas Pelaksanaan dan Manajemen Pendayagunaan	
Zakat di Indonesia.....	55

BAB III : KETENTUAN SANKSI PIDANA DALAM PERUNDANG- UNDANGAN ZAKAT DI INDONESIA.....	70
A. Ketentuan Pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.....	70
B. Pelaksanaan Ketentuan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.....	91
BAB IV : IMPLIMENTASI KETENTUAN SANKSI PIDANA UNDANG- UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 BAGI PENGELOLA ZAKAT DI SUMATERA UTARA.....	104
A. Implimentasi Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Sumatera Utara.....	104
B. Implimentasi Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 di Lembaga Amil Zakat (LAZ) Sumatera Utara	109
BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN.....	119
A. KESIMPULAN.....	119
B. SARAN.....	122

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1: LAZ Rekomendasi BAZNAS di Sumut	66
Tabel 2 : Pokok Permohonan Uji Materil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.....	84

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan sanksi dalam suatu sistem hukum berperan sebagai alat pemaksa, pendorong dan sebagai jaminan agar norma hukum ditaati oleh setiap orang serta menjadi akibat hukum bagi seseorang yang melanggar norma hukum. Sanksi sebagai bagian yang melekat pada norma hukum tertentu merupakan salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku warga negara, supaya bentuk larangan maupun perintah itu diakui oleh segenap masyarakat yang bersangkutan.¹ Hal ini tentunya sangat berhubungan dengan masalah perumusan sanksi pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Adanya sanksi dimaksudkan untuk mewujudkan keteraturan dan ketertiban hidup manusia sehingga terpelihara dari kerusakan dan berbuat kerusakan. Oleh karena itu, sanksi hanya diberikan kepada orang-orang yang melanggar yang disertai maksud jahat, agar mereka tidak mau mengulanginya kembali.² Selain itu sanksi tersebut menjadi pencegah bagi orang lain agar tidak berbuat hal yang sama.

¹ Samsul Ramli dan Fahrurrazi, 2014, *Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa*, Jakarta : Visimedia Pustaka, Halaman 191.

² Marwan Mas, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum* Bogor: Ghalia Indonesia. Halaman 116

Dalam perundang-undangan Indonesia, yang termasuk dalam sanksi pidana adalah pidana mati, penjara, tutupan, kurungan dan denda sebagai pidana pokok.³ Disamping itu jika diperlukannya pidana tambahan maka akan ada pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang atau pengumuman keputusan hakim. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 10 KUHP dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1946.

Sebagai ibadah pokok dan termasuk salah satu rukun Islam, keberadaan zakat dianggap sebagai *ma'lum min ad-din bi adh-dharurah*, yaitu diketahui secara otomatis adanya dan merupakan bagian mutlak dari keislaman seseorang. Al-Qur'an menyatakan bahwa kesediaan berzakat dipandang sebagai indikator utama ketundukan seseorang terhadap ajaran Islam.⁴

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.⁵

³ *Ibid*, Halaman 192

⁴ Al-Furqon Hasbi. 2008. *125 Masalah Zakat*. Cetakan I. Solo: Tiga Serangkai. Halaman 3

⁵ Kementerian Agama RI, 2012. *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Pemberdayaan Zakat, Halaman 101

Berbicara tentang 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.⁶ Hal ini ternyata agar zakat dapat diperdayagunakan 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.⁷

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,

⁶ Yusuf Qardhawi, 1996, *Hukum Zakat, Studi Komperatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Quran dan Hadist*, Terjemahan Salman Harun dkk. Jakarta : PT.Pustaka Mizan, Halaman 4.

⁷ Yusuf al-Qordhawi. 1993. *Ibadah Al-Islam*. Beirut : Muassasah Risalah. Halaman 235

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.⁸

Pada saat runtuhnya presiden Soeharto, mulailah pemerintah terlibat di dalam urusan zakat secara aktif pada tahun 1998. Undang-Undang Zakat Nomor 38 Tahun 1999 merupakan awal keterlibatan pemerintah dalam urusan zakat, mulai diaktifkan. Namun, peran lembaga zakat bersama struktural negara telah memfasilitasi pengaturan zakat dalam lembaga-lembaga khusus yang telah dilindungi oleh undang-undang.

Pada tahun 1999, lahir Undang-undang No. 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat. Setelah lebih dari sepuluh tahun, Pemerintah Indonesia merevisi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) bernomor 115 tertanggal 25 Nopember 2011.⁹

Perundangan yang berisikan sebelas bab dan empat puluh tujuh pasal tersebut pada dasarnya berisikan tentang pedoman pendayagunaan zakat. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat disebutkan pada Pasal 1 ayat (1), “Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian dan

⁸ Kementerian Agama RI, 2012, *Membangun Peradaban Zakat*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Pemberdayaan Zakat, Halaman 58

⁹ *Kementrian Agama RI, Op.Cit*, Halaman 33

pendayagunaan zakat”. Pengelolaan zakat, menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 ada dua, yaitu:

1. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan
2. Meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Guna mengoptimalkan pendayagunaan zakat, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pada Pasal 28, disebutkan bahwasanya selain menerima zakat, lembaga amil zakat juga dapat mengelola dana infak, sedekah serta dana sosial keagamaan lainnya, yang secara pencatatan administrasi harus dibedakan antara dana zakat, infak, sedekah dan sebagiannya.

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 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).¹⁰

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:¹¹

Pasal 77 PP No. 14 Tahun 2014:

BAZNAS atau LAZ dikenakan sanksi administratif apabila:

- a. Tidak memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-undang;
- b. Melakukan pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya tidak sesuai dengan syariat Islam dan tidak dilakukan sesuai dengan peruntukan yang diikrarkan

¹⁰ Kementerian Agama RI, 2013, *Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Pemberdayaan Zakat, Halaman 18

¹¹ Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*, Yogyakarta : Pustaka Mahardika, Halaman 74

oleh pemberi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (2) Undang-undang; dan/atau tidak melakukan pencatatan dalam pembukuan tersendiri terhadap pengelolaan infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (3) Undang-undang.

Pasal 78 PP No. 14 Tahun 2014:

- 1) Amil zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) yang tidak memberitahukan kepada kepala kantor urusan agama kecamatan, dikenakan sanksi administratif.
- 2) Amil zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66, juga dapat dikenakan sanksi administratif apabila:
 - a. Tidak melakukan pencatatan dan pembukuan terhadap pengelolaan zakat;
 - b. Tidak melakukan pendistribusian dan pendayagunaan zakat sesuai dengan syariat Islam dan tidak dilakukan sesuai dengan peruntukan yang diikrarkan.

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. Maka akan menjadi pertanyaan baru, 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. 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 ketentuan pidana yang diberlakukan dalam perundang-undangan zakat di Indonesia khususnya pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

b. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah antara lain:

1. Bagaimana pengaturan dan pendayagunaan zakat di Indonesia?
2. Bagaimana ketentuan sanksi pidana dalam perundang-undangan zakat di Indonesia?
3. Bagaimana implementasi ketentuan sanksi pidana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bagi pengelola zakat di Sumatera Utara?

c. Tujuan Penelitian

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk menjawab pertanyaan yang terdapat dalam rumusan masalah, yaitu:

1. Mengetahui dan mengkaji pengaturan dan pendayagunaan zakat dalam Islam.
2. Mengetahui dan mengkaji ketentuan sanksi pidana dalam perundang-undangan zakat di Indonesia.

3. Mengetahui dan mengkaji implementasi ketentuan sanksi pidana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bagi pengelola zakat di Sumatera Utara.

d. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini, antara lain sebagai berikut:

1. Secara teoritis 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. Tentunya diharapkan penelitian ini mampu menjadi bahan informasi bagi kalangan akademisi dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan khususnya tentang hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan zakat, serta penelitian ini juga bisa dijadikan sebagai bahan untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan;
2. Secara praktis 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.

e. Keaslian Penelitian

Keaslian suatu penelitian dalam proses pembuatan suatu karya ilmiah berbentuk tesis merupakan salah satu bagian terpenting yang tidak terpisahkan dari kesempurnaannya sehingga sebelumnya perlu dipastikan pernah tidaknya penelitian mengenai judul tesis ini dilakukan pihak lain.

Berdasarkan pengamatan serta penelusuran yang dilakukan diperpustakaan Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dan sepanjang yang diketahui belum ada penelitian yang mengangkat judul **“Analisis Yuridis Sanksi Pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Studi BAZNAS dan LAZ Sumatera Utara)”**.

Bila ditelusur lebih jauh, diluar lingkungan Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, pernah ada karya ilmiah yang judulnya hampir sama dengan penelitian ini yakni :

1. **“Implementasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Implikasinya Terhadap Pengelolaan Zakat Profesi di BAZNAS Provinsi Sumut”** oleh Titi Martini Harahap, mahasiswi Magister Hukum Islam Institut Agama Islam Negeri Sumatera Utara dengan mengangkat permasalahan antara lain:
 - a. Bagaimanakah implementasi UU No. 23 Tahun 2011 dalam pengelolaan zakat profesi di BAZNAS Provinsi Sumatera Utara?

- b. Bagaimana dampak pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2011 terhadap pengelolaan zakat profesi di BAZNAS Provinsi Sumatera Utara?
 - c. Apa saja problematika atau kendala yang dihadapi BAZNAS Provinsi Sumatera Utara dalam pengelolaan zakat profesi?
2. **“Ancaman Pidana dalam Pengelolaan Zakat (Analisis Terhadap Undang-Undang No. 38 Tahun 1999)”** oleh Mulyadi, mahasiswa Magister Ahwal al-Syakhsiyah UIN Sultan Syarif Kasim Riau dengan mengangkat permasalahan antara lain:
- a. Bagaimana ruang lingkup pidana dalam pengelolaan zakat ?
 - b. Bagaimana pengelolaan zakat dalam Islam ?
 - c. Bagaimana pengelolaan zakat dalam Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 ?

f. Kerangka Teori dan Konsepsi

1. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan atau pegangan teoritis dalam penelitian.¹²

¹² M. Solly Lubis. 1994. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*. Bandung: Mandar Maju. Cetakan Pertama. Halaman 80

Suatu kerangka teori bertujuan untuk menyajikan cara-cara untuk bagaimana mengorganisasikan dan mengimplementasikan hasil-hasil penelitian dan menghubungkannya dengan hasil-hasil terdahulu.¹³

Penerapan atau implementasi produk legislasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang hendak dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Kejahatan sebagai perbuatan atau tindakan anti sosial yang dapat menimbulkan kerugian atau ketidakpatutan didalam masyarakat, maka negara harus menjatuhkan sanksi sesuai dengan tindak pidana yang dilakukan.¹⁴

Dalam kerangka konsepsional diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang akan dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.¹⁵

Fungsi teori dalam penelitian adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk serta menjelaskan gejala yang diamati.¹⁶ Oleh karenanya teori hukum yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini adalah:

¹³ Burhan Ashshofa. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta. Cetakan Kedua, Halaman 23.

¹⁴ Topo Santoso, 2001, *Menggagas Hukum Pidana Islam: Penerapan Syariah Islam dalam Konteks Modernitas*, Cetakan ke-2, Bandung : Asy-Syaamil Press & Grafika, Halaman 111

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2012. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers. Edisi 1. Cetakan Ke-14., Halaman 7.

¹⁶ Lexy J. Moleong. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya, Halaman 35.

1. Teori Hukum Pembangunan.

Teori hukum pembangunan menurut Moechtar Kusumaatdja menjadikan hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena.¹⁷

- a. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting.
- b. Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “*legisme*” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.

¹⁷ Shidarta, 2006. *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Jakarta : CV. Utomo. Halaman 411.

Lebih detail maka Mochtar Kusumaatmadja mengatakan, bahwa hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun karena disini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis dan menekankan sifat konservatif dari hukum menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.¹⁸

Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam melaksanakan kebijakannya harus menjalani proses yang begitu panjang dalam mengelola zakat untuk mewujudkan kemaslahatan yang lebih baik bagi masyarakat Sumatera Utara pada khususnya, berdasarkan perundang-undangan. Terlebih kepada hal pengaturan mengenai ketentuan pidana yang berlaku di dalamnya, akan tetapi pada implementasinya masih menuai pro dan kontra disana sini. Teori hukum pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja diharapkan bisa menjadi pisau analisis untuk mengukur

¹⁸ Mochtar Kusumaatmadja. 2002. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Bandung: Penerbit Alumni, Halaman 14

efektivitas implementasi terhadap Undang-Undang Pengelolaan Zakat sampai dengan saat ini sudah berjalan seperti apa .

2. Teori Sistem Hukum.

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasilnya suatu tindakan penegakan hukum tergantung dalam tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Struktur hukum menyangkut kepada aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut di dalam suatu masyarakat.

Struktur dari sistem hukum sendiri terdiri atas unsur: jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Di Indonesia jika berbicara tentang struktur hukum sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.¹⁹

¹⁹ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta : Gunung Agung, Halaman 8

Berbicara mengenai undang-undang zakat yang awalnya berasal dari kebiasaan umat Islam (Hukum Islam) yang kemudian dimasukkan ke dalam unsur hukum positif atau hukum nasional merupakan salah satu bentuk realitas hukum dan pengembangannya di dalam hukum nasional.

Menurut Stanley Diamond yang dikutip dari buku “Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional” yang ditulis Sunaryati Hartono, dituliskannya mengenai proses perkembangan masyarakat dari suatu masyarakat yang diatur oleh hukum kebiasaan ke masyarakat negara yang diatur oleh hukum, dimana adat dan hukum merupakan sistem kaidah yang sifatnya saling bertentangan.²⁰ Kebiasaan atau adat bersifat otonom dan spontan, sedangkan hukum merupakan suatu produk dari kekuasaan yang terorganisasi yang disebut negara.²¹ Kebiasaan tidak diberi sanksi oleh sesuatu kekuasaan politik yang terorganisir sebaliknya sanksi sangat penting bagi pelaksanaan hukum.²²

Pluralisme hukum yang ada di Indonesia mengakibatkan Indonesia tidak lagi ingin mempertahankan keberadaan tersebut, sehingga unsur-unsur yang berasal dari hukum adat dan juga hukum agama ditransformasikan menjadi bagian dari bidang-bidang hukum nasional. Hal inilah yang menjadi dasar bahwa pergeseran dari hukum privat (hukum kebiasaan, dll) ke ranah hukum pidana dalam suatu sistem hukum

²⁰ Prof DR C.E.G Sunaryati Hartono SH, 1991, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Bandung : Penerbit Alumni, Halaman. 12

²¹ *Ibid*

²² *Ibid*

nasional, terjadi juga di dalam persoalan zakat yang saat ini dikodifikasikan menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Dengan harapan kedepannya sistem hukum nasional tidak hanya terbagi kedalam bidang tertentu saja seperti hukum tata negara, hukum perdata, hukum pidana, hukum acara, hukum administrasi tapi sudah jauh lebih banyak bergerak di beberapa bidang seperti hukum ekonomi, hukum lingkungan, hukum komputer²³, dan termasuklah di dalamnya yang mengatur mengenai hukum pengelolaan zakat.

3. Teori Strukturalisme.

Strukturalisme dalam sosiologi hukum adalah pemahaman aspek-aspek kemasyarakatan yang bertitik tolak dari pendekatan kepada struktur bahasa yang digunakan oleh masyarakat tersebut, kemudian juga ke struktur dasar masyarakat (*underlying structure*), yaitu struktur yang terdapat dalam pikiran alam bawah sadar masyarakat.

Dari penerapan teori struktur dasar (*underlying structure*) ini menghasilkan beberapa kesimpulan hukum yang dapat dikategorikan di antaranya: *Pertama*, dalam bidang pembaruan hukum, sering dilakukan perubahan atau penggantian undang-undang, atau pembentukan badan-badan baru dengan tugas khusus dalam penegakan hukum. Hal ini juga terjadi pada perubahan undang-undang pengelolaan zakat, sampai sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. *Kedua*, dalam bidang penegakan hukum, sering kali perangkat hukum positif

²³ *Ibid*, Halaman 64

seperti undang-undang sudah maju dan bagus, tetapi pada prakteknya tujuan hukum jauh dari harapan. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor seperti rendahnya kualitas dari para penegak hukum. *Ketiga*, dalam bidang budaya hukum, yaitu kesadaran hukum masyarakat itu sendiri.

Perwujudan pelaksanaan hukum yang baik sangat tergantung pada tiga pilar hukum, yaitu Struktur Hukum, Substansi Hukum dan Budaya Hukum.²⁴ Dari tiga pilar hukum tersebut yang paling banyak mempengaruhi pelaksanaan perundang-undangan adalah faktor masyarakatnya. Hal ini mungkin saja terjadi disebabkan beberapa hal diantaranya tidak semua anggota masyarakat menanggapi nilai dan norma secara positif, sistem pengendalian sosialnya tidak relevan, adanya konflik arus perbedaan kepentingan dan manusia tidak dapat bertindak adil secara mutlak.²⁵ Berkaitan dengan pelaksanaan sebuah hukum, ada beberapa pendapat yang dikemukakan Hans Kelsen dalam beberapa teorinya menyebutkan bahwa hukum dapat dipengaruhi oleh faktor politis, sosiologis, filosofis dan sebagainya. Sesuai dengan itu Van Apel Door menyatakan bahwa perbuatan manusia itu sulit didisiplinkan oleh ketentuan formal organisasi karena dipengaruhi oleh faktor kepribadian, asal usul sosial, kepentingan ekonomi, keyakinan politik dan pandangan hidupnya.²⁶ Para ahli hukum sepakat bahwa dalam membuat suatu kaidah hukum atau peraturan, baru dapat dikatakan baik dan

²⁴ Bambang Sunggono, 2006, *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo, Halaman 98

²⁵ Siti Waridah, 2004, *Sosiologi*. Jakarta: Bumi Aksara, Halaman 69.

²⁶ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, Halaman 127.

kemungkinan akan dipatuhi masyarakat, jika sekurang-kurangnya berdasarkan kepada tiga landasan, yaitu:²⁷

Pertama, Landasan Filosofis (*Filosofische Grondslag*). Hukum yang mengabaikan filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa akan cenderung tidak akan dipatuhi oleh masyarakatnya. Sebab pandangan suatu bangsa umumnya berakar dari nilai-nilai moral atau etika bangsa tersebut. Moral atau etika akan selalu menjadi sesuatu yang dijunjung tinggi karena di dalamnya dimuat nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan dan nilai lainnya yang dianggap baik. Sehingga pengertian baik, adil, benar, dan susila tidak akan lepas dari akar sosialnya atau yang akan mengikuti standar yang disepakati oleh bangsa di suatu daerah.

Kedua, Landasan Sosiologis (*Sosiologische Grondslag*). Agar suatu peraturan perundang-undangan dipatuhi dan ditaati oleh masyarakat, maka ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya haruslah mengacu kepada keyakinan umat atau kesadaran hukum masyarakat. Sebab jika tidak demikian, peraturan tersebut hanya menjadi suatu rangkaian tulisan yang mati dan tanpa arti. Keyakinan umum yang dimaksud disini adalah bahwa peraturan tersebut hendaknya sesuai dengan “hukum yang hidup” (*living law*) di masyarakat, hal itu dapat berupa tata nilai, keyakinan dan juga kesadaran masyarakat.

Ketiga, Landasan Yuridis (*Juridische Grondslag*). Di dalam sebuah negara tidak setiap orang punya kewenangan untuk membuat peraturan bagi masyarakat

²⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, Halaman 43.

setempat, tapi harus ada seorang pejabat atau suatu badan yang memiliki otoritas untuk itu. Inilah yang dimaksud dengan landasan yuridis. Kewenangan itu tentu saja perlu memiliki dasar hukum, sehingga akan menjadi lebih jelas siapa pihak yang berhak menetapkan peraturan tersebut, dan bagaimana prosesnya serta bagaimana prosedur penetapannya. Di samping itu yang dimaksud dengan landasan yuridis juga adalah secara material. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan “wadahnya”,²⁸ selain itu tidak boleh terjadi kontradiksi antara isi suatu peraturan perundang-undangan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dibuat dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna, bahwasanya zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat agama Islam yang bertujuan melakukan pengelolaan zakat. Pengelolaan yang dimaksud meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Namun dalam implementasinya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 mengalami banyak kontroversi karena dianggap mempersulit masyarakat dalam mengumpulkan zakat dan menyalurkan kembali kepada masyarakat. Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 terdapat pasal yang bagi masyarakat khususnya para penggiat zakat sebagai pasal krusial yang menyalahi norma dalam masyarakat, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dapat mengerdilkan peran mandiri

²⁸ *Ibid.*, Halaman 45.

masyarakat dalam memberdayakan dana zakat. Selain itu, hasil revisi undang-undang zakat tersebut, dianggap mampu menghambat kinerja dan menghambat peran lembaga-lembaga zakat yang telah ada. Disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat dinilai belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dan belum menjawab permasalahan perzakatan yang ada karena, di dalam undang-undang tersebut terdapat pasal yang multi-tafsir yang bisa menimbulkan pro dan kontra di kalangan penggiat zakat.²⁹

Di satu sisi, banyak yang menyambut positif bahwa kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 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 yang langsung dibawah naungan pemerintah. Akan tetapi hadir ditengah-tengah masyarakat yakni 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.

Sikap tradisional masyarakat juga mempengaruhi terhambatnya pengaplikasian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, karena para pemberi zakat lebih

²⁹ Yusuf Wibisono. 2015. *Mengelola Zakat Indonesia*. Jakarta : Prenamedia Grup. Halaman 130.

mempercayakan penyaluran kepada masjid terdekat atau lembaga lembaga penyalur lainnya yang ada di daerahnya, yang setiap tahun melakukan pengumpulan dan penyaluran zakat. Penyaluran zakat melalui masjid didasari kepraktisan dan kedekatan lokasi.

Alasan lain mengapa masyarakat tidak mempercayai lembaga yang dibentuk pemerintah diakibatkan sistem birokrasi dan *good governance* yang masih lemah didukung pula dengan tingkat korupsi yang sangat tinggi di Indonesia, sehingga dikhawatirkan zakat yang merupakan salah satu wujud ketaatan agama akan disalahgunakan oleh pemerintah untuk kepentingan politis dan tidak sesuai dengan tujuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 terdapat pasal-pasal yang tidak berkesinambungan dengan kondisi masyarakat dan menghambat kinerja pendistribusian zakat dari lembaga penyaluran zakat yang selama bertahun – tahun melaksanakan penyaluran zakat karena kurang mendapat jaminan dan perlindungan hukum yang memadai dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.³⁰

2. Kerangka Konsep

Konsep adalah suatu bagian yang terpenting dari perumusan suatu teori. Peranan konsep pada dasarnya adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi

³⁰ *Ibid*

yang digeneralisasikan dalam hal-hal yang khusus dan disebut dengan defenisi operasional.

Pentingnya defenisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan antara penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian tesis ini. Ada beberapa landasan konsepsional dalam tesis ini, yaitu: analisis yuridis, sanksi pidana, zakat, pengelolaan zakat, badan amil zakat nasional, lembaga amil zakat, *muzakki*, *mustahik*.

a) Analisis yuridis terdiri dari dua suku kata yaitu analisis dan yuridis.

Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dan sebagainya). Menurut kamus hukum, kata yuridis berasal dari kata *yuridisch* yang berarti menurut hukum atau dari segi hukum. Dapat disimpulkan analisis yuridis berarti melakukan suatu proses penyelidikan atau pembedahan suatu kasus secara mendalam untuk memeriksa (untuk memahami), suatu pandangan atau pendapat dari segi hukum, sedangkan hukum yang penulis kaji disini adalah hukum menurut ketentuan pidana materiil.

b) Sanksi pidana adalah sanksi yang bersifat lebih tajam jika dibandingkan dengan pemberlakuan sanksi pada hukum perdata maupun dalam hukum administrasi. Pendekatan yang dibangun adalah sebagai salah satu upaya untuk mencegah dan mengatasi kejahatan

melalui hukum pidana dengan pelanggaran dikenakan sanksinya berupa pidana. Hukum pidana menentukan sanksi terhadap pelanggaran peraturan larangan. Sanksi itu dalam prinsipnya terdiri atas penambahan penderitaan dengan sengaja.³¹ Wujud atau sifat perbuatan pidana itu adalah melawan hukum dan/atau perbuatan-perbuatan tersebut juga merugikan masyarakat, dalam arti bertentangan dengan atau menghambat akan terlaksananya tata dalam pergaulan masyarakat yang dianggap baik dan adil.

- c) Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai syariat Islam.
- d) Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.
- e) Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) adalah lembaga yang melakukan pengumpulan zakat secara nasional.
- f) Lembaga Amil Zakat (LAZ) adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

³¹ Samsul Ramli dan Fahrurrazi, 2014, *Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa*, Jakarta : Visimedia Pustaka, Halaman 192.

- g) *Muzakki* adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.
- h) *Mustahik* adalah orang yang berhak menerima zakat.

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Metode pendekatan pada penelitian ini adalah melalui pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Yuridis normatif ditujukan kepada peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan hukum yang lain, sedangkan yuridis empiris merupakan suatu metode pendekatan yang dipergunakan untuk memecahkan objek penelitian dengan meneliti data primer yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan zakat, terhadap data sekunder dilapangan karena hukum pada kenyataannya dibuat dan ditetapkan oleh manusia yang hidup dalam masyarakat.

Ediwarman menjelaskan jika peneliti menggunakan pendekatan metode empiris dalam penelitiannya, maka peneliti memulai penelitiannya dari berlakunya hukum positif dan pengaruh berlakunya hukum tersebut terhadap kehidupan masyarakat serta pengaruh *non* hukum terhadap terbentuknya ketentuan hukum positif tersebut.³² Akhirnya, kegunaan penelitian hukum sosiologis (empiris) adalah untuk mengetahui bagaimana hukum itu dilaksanakan termasuk proses penegakan hukum

³² Ediwarman. 2015. *Monograf Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi)*. Medan: Sofmedia, Halaman 100.

(*Law enforcement*). Karena penelitian jenis ini dapat mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang ada dibalik pelaksanaan dan penegakan hukum.³³

b. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan semua gejala dan fakta yang terjadi dilapangan serta mengaitkan dan menganalisa semua gejala dan fakta tersebut dengan permasalahan yang ada dalam penelitian dan kemudian disesuaikan dengan keadaan yang terjadi dilapangan. Mengungkap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan dengan objek penelitian.³⁴

Penelitian ini akan menjabarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kemudian dikaitkan dengan praktek pelaksanaannya mengenai ketentuan sanksi pidana yang terdapat di dalam undang-undang pengelolaan zakat dari sisi implementasinya di lingkungan penggiat zakat.

2. Sumber Data

Sumber data yang dipakai dalam tesis ini diperoleh melalui bahan hukum yang dikelompokkan ke dalam :

a. Bahan Hukum Primer

³³ Amiruddin & Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, Halaman 134

³⁴ H.Zainuddin Ali. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, Halaman 105.

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Dalam penelitian ini bahan hukum primer tersebut berupa: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Kitab Undang Undang Acara Pidana, dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti karya ilmiah, pendapat para ahli hukum, buku-buku teks, surat kabar (koran), pamphlet, *leaflet*, brosur, dan berita internet, yang berkaitan dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, yang berupa kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

3. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

a. Teknik Pengumpulan Data

Prosedur pengambilan dan pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi perpustakaan yaitu dengan mempelajari serta menganalisa data yang berkaitan dengan objek penelitian dan peraturan perundang-undangan, menelaah

pelaksanaannya dan kemudian mengambil kesimpulan. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a) Penelitian kepustakaan (*library research*) atau studi dokumen, yaitu dengan membaca, mempelajari dan menganalisa literatur/buku-buku, peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan lain, untuk memperoleh data sekunder.
- b) Penelitian lapangan (*field research*) dilakukan untuk menghimpun data primer dengan cara wawancara, dilakukan secara langsung kepada narasumber, dengan mempergunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman wawancara. Penelitian lapangan dilakukan di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Sumatera Utara, Lembaga Amil Zakat (LAZ) Dompot Dhuafa Waspada Sumatera Utara, Lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS) Inisiatif Zakat Indonesia Sumatera Utara, LAZNAS Nurul Hayat Sumatera Utara dan Badan Kenaziran Masjid (BKM) Al-Ishlah Medan. Secara koresponden/surat-menyurat, penulis juga melakukan wawancara kepada LAZ Dompot Dhuafa Singgalang Sumatera Barat sebagai bahan penambahan referensi dalam tesis ini.

b. Alat Pengumpulan Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini diperoleh dengan mengumpulkan data primer dan data sekunder yaitu:

- a) Studi Dokumen

Didalam penelitian ini menggunakan metode penulisan dengan menelaah bahan-bahan hukum yang bersumber dari data sekunder. Data Sekunder yang dimaksud, yaitu: bahan hukum primer, berupa bahan hukum yang meliputi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan materi penelitian yaitu: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia, Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Bahan hukum sekunder, berupa bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti, buku-buku tentang pengelolaan zakat dan implementasinya dan artikel-artikel karya ilmiah. Bahan hukum tertier, berupa kamus, internet dan lain-lain bahan hukum yang memberi penjelasan tentang bahan hukum primer dan sekunder.

b) Pedoman Wawancara

Wawancara dilakukan terhadap informan dan responden yang telah ditetapkan. Wawancara dimaksud berupa wawancara terarah yang lebih dahulu dipersiapkan pelaksanaannya dengan membuat pedoman wawancara sehingga hasil wawancara relevan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Analisis Data

Analisis data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapat sebelumnya. Secara sederhana analisis data ini disebut sebagai kegiatan yang memberikan telaah yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung,

menambah atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan bantuan teori yang telah dikuasai.³⁵

Semua data yang diperoleh dari penelitian ini dianalisa secara deskriptif kualitatif, yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang dirumuskan.

Kemudian peneliti harus dapat menentukan data mana atau bahan hukum mana yang memiliki kualitas sebagai data atau bahan hukum yang diharapkan atau diperlukan, dan data atau bahan hukum mana yang tidak relevan dan tidak ada hubungannya dengan materi penelitian, sehingga dalam analisis dengan pendekatan kualitatif ini yang dipentingkan adalah kualitas data³⁶, kualitas data yang berhubungan dengan ketentuan-ketentuan yang mengatur pengelolaan zakat di Indonesia khususnya yang membahas mengenai ketentuan sanksi pidana.

³⁵ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Halaman 47.

³⁶ *Ibid.*, Halaman 192.

H. Sistematika Penulisan

Agar diperoleh pemahaman yang menyatu dan memudahkan pembahasannya, maka penulisan hasil penelitian ini dibagi menjadi lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab pertama sebagai bab pendahuluan yang disajikan dengan sub bab, yaitu: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teori dan konsepsi, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua membahas pengaturan dan pendayagunaan zakat yang berisikan mengenai pengertian dan dasar hukum zakat, eksistensi keberadaan lembaga amil zakat di Indonesia serta asas pelaksanaan dan manajemen pendayagunaan zakat di Indonesia.

Bab ketiga membahas mengenai ruang lingkup ketentuan sanksi pidana dalam perundang-undangan zakat di Indonesia. Yang isinya terdiri dari ketentuan pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan tentang pelaksanaan ketentuan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

Bab keempat membahas mengenai implementasi ketentuan sanksi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bagi pengelola zakat di Sumatera Utara, yang terdiri dari implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 di badan amil zakat dan juga implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 di lembaga amil zakat.

Bab kelima merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dan saran.

BAB II

PENGATURAN DAN PENDAYAGUNAAN ZAKAT DI INDONESIA

A. Pengertian dan Dasar Hukum Zakat di Indonesia

Kata zakat yang berarti berkembang, berkah, dan suci. Secara istilah makna zakat ialah pengeluaran bagian tertentu dari harta tertentu yang telah mencapai nisab dan haulnya kecuali barang tambang dan pertanian yang tidak ada haulnya. Selain zakat dalam Al Quran dikenal pula istilah yang berarti benar, lawan dari dusta, atau pemberian.

Ditinjau dari segi bahasa, menurut lisan arab, kata zakat merupakan kata dari *zaka* yang berarti suci, berkah, tumbuh dan terpuji, yang semua arti tersebut digunakan dalam menterjemahkan Al-Quran dan Hadist. Sedangkan dari istilah fiqh zakat berarti sejumlah harta tertentu yang diwajibkan oleh Allah untuk diserahkan kepada orang-orang yang berhak menerimanya disamping berarti mengeluarkan jumlah itu sendiri, sedangkan menurut terminologi syariah, istilah zakat adalah nama bagi sejumlah harta tertentu yang telah mencapai syarat tertentu pula yang diwajibkan oleh Allah untuk dikeluarkan dan diberikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya.

Hubungan antara makna bahasa dan istilah ini berkaitan erat sekali yaitu bahwa setiap harta yang dikeluarkan zakatnya akan menjadi suci, berkah, baik, bertumbuh dan berkembang. Dalam penggunaannya, selain untuk kekayaan, tumbuh dan suci disifatkan untuk jiwa orang yang menunaikan zakat, maksudnya zakat itu akan mensucikan orang yang telah mengeluarkannya dan menumbuhkan pahalanya.

Ulama sepakat bahwa zakat itu wajib dan dibebankan kepada orang Islam, *baligh*, berakal, merdeka, dan pemilik harta yang wajib dikeluarkan zakatnya. Untuk *non muslim* tidak diwajibkan zakat, juga tidak menjadi hutang. Ia baru wajib membayar zakat ketika ia telah masuk Islam. Adapun orang murtad, maka kewajiban zakat tidak gugur jika pada waktu ia dalam Islam telah terkena kewajiban zakat. Karena zakat merupakan hak yang tetap kewajibannya dan tidak gugur sebab kemurtadan seseorang. Adapun pada waktu ia murtad, menurut Yusuf Qardhawi, tetap diwajibkan membayar zakat, karena zakat merupakan hak bagi orang-orang fakir dan orang yang berhak menerimanya. Karenanya ia tidak gugur sebab kemurtadan.

Para ulama masih berbeda paham tentang kewajiban zakat atas harta anak-anak dan orang gila. Pertama menyatakan bahwa tidak ada kewajiban zakat dalam harta anak-anak dan orang gila. Alasan mereka adalah zakat merupakan ibadah *mahdah* sama seperti salat, yang memerlukan niat, sementara anak-anak dan orang gila tidak dapat mewujudkan niat tersebut dan karenanya salat dan zakat gugur dari keduanya karena ketiadaan niat tersebut. Pendapat kedua menyatakan zakat dalam harta anak-anak dan orang gila tetap wajib ditunaikan, sebab Al Quran dan Hadist secara umum menunjukkan kewajibannya tanpa kecuali.

Pengertian zakat sendiri menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 diatur pada Pasal 1 ayat 2, “zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai syariat Islam”.

Tuntutan mengerjakan zakat baik secara umum maupun khusus terdapat dalam banyak ayat dan sunnah. Apabila semuanya dikumpul dan dipadu jadilah sebuah konsep tentang zakat yang sempurna. Tidak ada faktor penting yang perlu dilakukan *ijtihad* untuk persoalan zakat ini. Sebab, sebagai bagian dari ibadah maka konsepnya harus jelas dari agama, berbeda halnya dengan konsep *muamalah* dan urusan duniawi lainnya, ayat-ayat hanyalah memberikan batasan global.

Mengenai penerimaan zakat dapat dibagi dalam dua kategori, yaitu yang berhak menerima zakat dan yang tidak berhak menerima. Menurut Al-Quran Surat At-Taubah ayat 60, ada delapan *asnaf* yang berhak menerima zakat, yaitu:³⁷

1. Fakir, yaitu orang yang tidak berharta dan tidak pula mempunyai pekerjaan atau usaha tetap guna mencukupi kebutuhan hidupnya (nafkah), sedangkan orang yang menanggung atau menjamin biaya hidupnya tidak ada.
2. Miskin, yaitu orang-orang yang tidak mencukupi kebutuhan hidupnya, meskipun ia mempunyai pekerjaan atau usaha yang tetap, tetapi hasilnya itu belum mencukupi kebutuhannya, dan orang-orang yang menanggungnya tidak ada.
3. Amil, yaitu organisasi yang melaksanakan segala kegiatan urusan zakat, baik mengumpulkan, membagikan kepada penerima zakat (*mustahik*),

³⁷ Hasan Sofyan. 1995. *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf*. Surabaya : Al-Ikhlash. Halaman. 43

maupun mengelolanya. Allah menyediakan upah bagi mereka (*amilin*) dari harta zakat sebagaimana imbalan dan tidak diambil selain harta zakat.

4. Muallaf, yaitu orang yang masih lemah imanya karena baru memeluk agama Islam atau orang yang ada keinginan untuk masuk Islam tapi masih ragu-ragu. Dengan bagian zakat, dapat memantapkannya jatinya untuk memeluk Islam.
5. Riqab, yaitu asal katanya berarti budak belian yang harus dimerdekakan. Jadi riqab adalah hamba sahaya yang perlu diberikan zakat agar mereka dapat melepaskan diri dari belenggu perbudakan.
6. Gharim, yaitu orang yang punya hutang karena sesuatu kepentingan yang bukan untuk perbuatan maksiat dan ia tidak mampu untuk membayar atau melunasinya.
7. Fii Sabilillah, yaitu orang – orang yang berada pada usaha-usaha yang tujuan untuk meningkatkan atau meninggikan syiar Islam, seperti membela atau mempertahankan agama, mendirikan tempat ibadah, pendidikan, rumah sakit, dan lain-lain.
8. Ibnu Sabil, yaitu orang yang kehabisan bekal dalam perjalanan dengan maksud baik, singkatnya orang musafir yang memerlukan bantuan.

Sedangkan orang-orang yang tidak boleh menerima zakat adalah kelompok sebagai berikut:³⁸

³⁸ *Ibid.* Halaman 48

1. Golongan orang kaya.
2. Keluarga wajib zakat (*muzakki*), yaitu keluarga orang yang wajib mengeluarkan zakat. Menurut pendapat ahli, mereka itu adalah keluarga wajib zakat yang bersangkutan dalam garis lurus ke atas dan ke bawah.
3. Orang yang sibuk beribadah sunnah untuk kepentingan dirinya sendiri, tetapi melupakan kewajiban mencari nafkah untuk diri sendiri dan keluarga dan orang-orang yang menjadi tanggungannya.
4. Orang yang tidak mengakui adanya Tuhan dan menolak ajaran agama.

Zakat merupakan bahagian dari syari'at Islam. Dan syari'at Islam itu, disyari'atkan dalam rangka untuk mewujudkan kemaslahatan umat manusia di dunia dan di akhirat kelak sebagai bagian dari syari'at. Maka zakatpun bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat.

Kemaslahatan dunia yang diwujudkan dari zakat ini cukup banyak, baik bagi si pemilik harta, apalagi bagi penerimanya dalam berbagai dimensi; baik dimensi spritual, dimensi etika-moral, dimensi sosial, dimensi politik, dan juga dimensi ekonomi. Kesemua dimensi ini tercakup dalam zakat. Oleh sebab itu tujuan zakatpun dapat dilihat dari dimensi-dimensi tersebut.

Tujuan zakat menurut Islam itu untuk membersihkan manusia dari kekikiran dan cinta yang berlebih-lebihan kepada harta benda, menyuburkan sifat-sifat kebaikan dalam hati mereka dan memperkembangkan harta benda mereka. Zakat diwajibkan bertujuan untuk menyucikan diri pemberinya dari sifat kikir, materialistis,

dan egois. Sebagai makhluk *zoon politikon* yang tidak dapat hidup sendiri di alam yang luas ini, manusia harus berkumpul dan bekerjasama. Tiap individu dan tiap komponen dalam masyarakat mempunyai peranan yang saling melengkapi, karena itu mereka harus hidup harmonis dan memiliki keterikatan hati. Dalam harta orang kaya ada hak orang miskin, bukan hanya mereka bisa saling bertukar manfaat benda dan jasa, tetapi lebih dari itu memberikan santunan biaya hidup yang dapat melepaskan orang miskin dari kesulitannya secara cuma-cuma. Sebagai imbalannya orang kaya akan mendapatkan rasa aman dari gangguan orang yang iri hati dan cemburu terhadap kekayaannya. Quraish Shihab menyatakan bahwa hasil pengumpulan zakat merupakan sumber keuangan bagi negara yang dapat digunakan untuk kepentingan umum dan anggota masyarakat.³⁹

Terpenuhinya tujuan spritual, etika-moral, sosial, dan ekonomi akan berdampak pada terciptanya stabilitas keamanan dalam negeri. Negara akan menjadi solid dan kuat sehingga gejolak-gejolak dalam negeri dan intervensi kekuatan-kekuatan luar dapat dihindari sekecil mungkin. Kelemahan suatu negara dalam bidang ekonomi seringkali mengundang intervensi asing pada negara tersebut disamping munculnya berbagai gejolak dalam negeri itu sendiri. Akibatnya kebijakan-kebijakan pemerintah banyak didikte oleh pihak asing yang terkadang kebijakan itu tidak sesuai dengan keinginan dan kemauan rakyat banyak. Ini akhirnya akan menciptakan kelompok oposisi dalam negara tersebut. Kelompok ini kemudian

³⁹ John L. Esposito, 1995, *The Oxford Encyclopedia of The Modern Islamic World (Edisi Bahasa Indonesia)*, New York : Oxford University Press, Halaman. 368

berupaya untuk menggulingkan pemerintahan yang demikian itu. Konflik politikpun akhirnya muncul ke permukaan dan tidak terhindarkan.

Untuk dimensi spritual⁴⁰ kewajiban zakat merupakan salah satu cara untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT. Karena dalam ibadah zakat ini manusia yang beriman berupaya untuk mentauladani sifat-sifat Allah yang pengasih dan penyayang kepada hamba-Nya. Untuk mentauladani sifat-sifat Allah itu sangat diperlukan perjuangan menundukkan hawa-nafsu yang seringkali menyeret manusia masuk dalam perangkap syaithan.

Orang yang berzakat dapat menjadi dekat kepada Allah lantaran ia sadar akan fungsi harta yang ia miliki. Dan ini artinya bahwa ia selalu ingat kepada Allah SWT. Selain itu kedekatan orang yang berzakat kepada Allah adalah karena ia telah berbuat ihsan kepada manusia lain. Dalam Al-Qur'an diterangkan bahwa Allah SWT sangat mencintai orang-orang yang senantiasa berbuat ihsan tersebut. Memang diakui bahwa cinta kasih Allah kepada seseorang sangat terkait pula dengan cinta kasih seseorang kepada orang lain. Sering dikatakan bahwa ketika manusia mempunyai rasa cinta kasih kepada manusia yang ada di permukaan bumi ini, maka yang di langitpun akan memberi cinta kasihnya itu.

Dari aspek etika-moral⁴¹ zakat diwajibkan dengan tujuan menyucikan diri pemberinya (wajib zakat) dari sifat bakil, kikir, rakus, materialistis, dan egoisme.

⁴⁰ Zamakhsyari. 2013. *Teori-Teori Hukum Islam dalam Fiqh dan Ushul Fiqh*. Medan : Perdana Mulya Sarana. Halaman 2

⁴¹ *Ibid*. Halaman 3

Sifat-sifat tercela ini jika tertanam dalam diri manusia akan mengantarkannya menjadi manusia yang angkuh, sombong, dan zalim. Hal ini sejalan dengan pengertian zakat itu sendiri yaitu mensucikan.

Pensucian diri dari sifat-sifat tercela itu adalah dalam rangka penyempurnaan moralitas pemberinya. Hal yang sama juga terjadi pada penerima zakat tersebut. Bagi para penerima zakat, diharapkan dengan pemberian zakat itu merekapun dapat terbebaskan dari sifat dengki, hasad, curiga dan kebencian kepada orang kaya. Sifat-sifat ini dapat mendorong manusia untuk berbuat jahat bahkan tindakan kriminal sekalipun.

Hilangnya sifat hasad, dengki, benci, dan curiga itu akan mengantarkan penerima zakat (*mustahik*) tersebut pada sikap terpuji pula yaitu sikap simpatik, hormat, serta rasa tanggung jawab untuk ikut mengamankan dan mendo'akan keselamatan serta pengembangan harta-harta orang kaya yang pemurah tersebut.

Untuk dimensi sosial⁴² tidak dapat dipungkiri bahwa zakat mempunyai tujuan-tujuan yang bersifat sosial. Zakat diwajibkan oleh agama dalam rangka untuk membantu orang-orang yang kebetulan mengalami nasib tidak mujur karena berbagai faktor yang melatar belakanginya. Dengan zakat itu, diharapkan dapat mengangkat mereka dari ketidakmujuran itu. Zakat sesungguhnya merupakan jaminan sosial bagi mereka. Dengan adanya jaminan sosial ini, kehidupan mereka diperhatikan. Mereka tidak terlantar atau diterlantarkan begitu saja. Mereka

⁴² *Ibid*

diperlakukan selayaknya sebagai seorang manusia. Mereka tidak perlu sampai mengadahkan tangan untuk meminta ke sana-ke mari, apalagi menjadikan pengemis ini sebagai profesi. Mereka adalah tanggung jawab bagi orang-orang kaya melalui kewajiban zakat yang harus dikeluarkan.

Dalam dimensi ekonomi⁴³ kewajiban zakat dapat menciptakan keadilan sosial dimana distribusi kekayaan dapat berjalan secara adil. Jurang antara si kaya dengan si miskin tidak terlalu lebar dan mencolok. Sebab si kaya telah memberikan zakatnya yang dapat dipergunakan sebagai modal usaha bagi si miskin dalam upaya meningkatkan taraf hidupnya. Dengan demikian dana zakat itu dapat menjadi modal usaha bagi pengembangan ekonomi di tengah-tengah masyarakat. Zakat merupakan salah satu instrumen bagi pemerataan pendapatan. Dengan dana zakat tersebut, dimungkinkan untuk membangun pertumbuhan ekonomi sekaligus pemerataan pendapatan. Hal ini antara lain disebabkan karena terbukanya lapangan pekerjaan baru sehingga orang-orang muslim mendapatkan kesempatan untuk bekerja dan mengembangkan usahanya. Hasil pengembangan usaha ini akan menciptakan lapangan pekerjaan baru lagi dan demikian seterusnya. Ini artinya bahwa zakat dapat mengurangi tingkat pengangguran dalam masyarakat. Rendahnya tingkat pengangguran berarti meningkatnya tingkat kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

Selain itu zakat juga merupakan sumber pendapatan bagi negara. Quraish Shihab menyatakan bahwa hasil pengumpulan zakat merupakan sumber keuangan

⁴³ *Ibid.*, Halaman 4

bagi negara yang dapat digunakan untuk kepentingan umum dan anggota masyarakat. Akan tetapi, seperti yang dinyatakan oleh John L. Esposito, dengan kedatangan kolonialisme dan diperkenalkannya sistem pemerintahan yang sekuler, doktrin keagamaan menjadi tersingkirkan, kekuatan-kekuatan di sebagian besar negara-negara muslim secara luas menyingkirkan aturan-aturan hukum Islam, termasuk zakat. Dan sebagai akibat pelembagaan sistem pajak sekuler, zakat telah kehilangan posisi menonjolnya dalam kehidupan muslim, termasuk dalam kaitan ini adalah zakat sebagai sumber pendapatan negara.

Untuk dimensi politik⁴⁴ zakat juga mempunyai hubungan dengan politik. Terpenuhinya tujuan spritual, etika-moral, sosial, dan ekonomi, maka akan berdampak pada terciptanya stabilitas keamanan dalam negeri. Negara akan menjadi solid dan kuat sehingga gejolak-gejolak dalam negeri dan intervensi kekuatan-kekuatan luar dapat dihindari sekecil mungkin.

Konflik politik biasanya terjadi pada keadaan dimana keadilan sosial, keadilan politik, dan keadilan ekonomi tidak berjalan. Kemudian diperkuat lagi dengan tingkat kemiskinan yang sedemikian parah dalam masyarakat. Jurang antara orang-orang kaya dengan orang miskin masih sedemikian lebar.

Dan ini disebabkan karena distribusi kekayaan tidak merata dalam masyarakat. Distribusi kekayaan hanya terjadi pada sekelompok orang-orang tertentu saja. Inilah yang pada akhirnya menyulut munculnya revolusi sosial.

⁴⁴ *Ibid.*, Halaman 6

Ibadah dalam Islam mempunyai hikmah-hikmah yang apabila diketahui oleh pelaksananya akan memberikan motivasi dan keinginan yang kuat untuk melaksanakannya. Kesadaran yang rendah dari sebagian kaum muslimin untuk menjalani ibadah-ibadah sebagaimana yang telah digariskan oleh agama, boleh jadi disebabkan karena ketidaktahuan mereka akan hikmah yang tersimpan dalam ibadah tersebut. Demikian pula halnya dengan zakat. Kurangnya kesadaran sebagian kaum muslimin untuk berzakat boleh jadi pula dikarenakan kurangnya pemahaman mereka terhadap hikmah yang terkandung dalam kewajiban zakat tersebut sehingga mereka merasa berat untuk menunaikannya. Zakat dipandang akan merugikan karena terjadi pengurangan harta tanpa ada imbalannya yang bersifat materi.

Zakat apabila dikaji secara mendalam memiliki hikmah-hikmah yang sangat luas. Dan hikmah ini akan dapat dirasakan baik oleh wajib zakat (*muzakki*) selaku pemberi maupun oleh penerima zakat (*mustahik*) selaku penerima. Selain itu, hikmah zakat dapat pula dirasakan oleh masyarakat secara luas. Berikut ini akan penulis uraikan beberapa hikmah zakat yang dapat dirasakan oleh wajib zakat sebagai berikut :

1. Seseorang yang telah mengeluarkan zakat, secara tidak langsung, ia telah melakukan semacam tindakan preventif bagi terjadinya berbagai

kerawanan sosial yang umumnya dilatar belakangi oleh kemiskinan dan ketidakadilan.⁴⁵

2. Zakat yang telah dikeluarkan dapat mengurangi tingkat kemiskinan. Pengurangan jumlah angka kemiskinan di masyarakat akan sangat menguntungkan dalam mengembangkan hartanya. Sebab salah satu faktor penting dalam pengembangan harta benda adalah faktor keamanan. Dan untuk terwujudnya faktor keamanan ini, maka masyarakat perlu disejahterakan. Mensejahterakan masyarakat dapat dilakukan dengan memanfaatkan dana zakat yang dikeluarkan. Dengan demikian, segala bibit kecemburuan sosial yang dapat melahirkan berbagai gejala sosial akan dapat diredam.⁴⁶
3. Menunaikan zakat merupakan salah satu bentuk perjuangan melawan hawa nafsu dan melatih jiwa dengan sifat-sifat kedermawanan.⁴⁷ Keberhasilan dalam melawan hawa nafsu serta melatih jiwa dengan sifat-sifat kedermawanan akan mengangkat derajat kehormatan wajib zakat (*muzakki*) itu di sisi Allah SWT. Ini akan memperkuat hubungan wajib zakat dengan Allah SWT.

⁴⁵ Abdurrachman Qadir, 1998, *Zakat Dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, Halaman 79

⁴⁶ *Ibid*, Halaman 80

⁴⁷ *Ibid.*, Halaman 17.

Beberapa hikmah zakat yang dapat dirasakan oleh penerima zakat :

1. Mendidik jiwa fakir-miskin dengan sifat sabar dan syukur. Dua sifat ini merupakan bahagian dari keimanan. Ketika orang fakir-miskin diberi zakat dia akan bersyukur setelah sebelumnya dia bersabar.
2. Mengangkat harkat dan martabat orang fakir-miskin tersebut. Atau dengan kata lain dapat merubah status sosial fakir-miskin dari golongan kelas ekonomi bawah menjadi golongan kelas ekonomi menengah ke atas. Perubahan status ini tentu akan mengangkat harkat dan martabat mereka dalam masyarakat.⁴⁸

Beberapa hikmah zakat yang dapat dirasakan oleh masyarakat secara luas adalah :

1. Kurangnya angka kemiskinan dalam masyarakat akan berdampak pada kurangnya tindak kriminal, pelacuran, konflik sosial, dan sebagainya yang pada akhirnya memberikan rasa aman bagi seluruh masyarakat secara luas. Masyarakat akan tenang dan aman dalam melaksanakan aktifitasnya sehari-hari tanpa perlu takut adanya gangguan dan ancaman dari pihak manapun.⁴⁹
2. Mempercepat proses pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Seperti yang dikemukakan bahwa zakat bertujuan untuk mengurangi tingkat kemiskinan dengan cara memberdayakan

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid*

masyarakat miskin sedemikian rupa dengan dana yang diperoleh dari zakat. Pengurangan ini diharapkan dapat memberikan kesempatan kepada putra-puteri mereka untuk mengenyam pendidikan setinggi mungkin. Cepat lambatnya proses pembangunan sangat tergantung juga dengan tingkat pendidikan masyarakatnya.⁵⁰

3. Mencegah munculnya bencana alam atau bencana-bencana lainnya sebagai akibat murkanya Allah atas-atas hamba-hamba-Nya yang tidak mau bersyukur atas karunia-nikmat yang telah dilimpahkan oleh-Nya kepada umat manusia.⁵¹

Kesemua hikmah-hikmah zakat yang telah penulis paparkan di atas sebenarnya bermuara pada satu hikmah yaitu terjalinnya dengan baik hubungan manusia dengan Allah (*hablum min Allah*) dan hubungan manusia dengan manusia yang lainnya (*hablum min nas*).

Indonesia dalam Undang-undangnya menjamin kemerdekaan tiap-tiap individu untuk menganut dan menjalankan aturan agamanya. Maka zakat sebagai salah satu rukun Islam menjadi kewajiban individu muslim dari populasi muslim terbesar di dunia. Kemajuan pengelolaan zakat harus kita terima, disamping ketidakefektifan tata kelola zakat di negeri kita. Masyarakat sebagai subjek harus diatur oleh lembaga yang berwenang sehingga pengelolaan itu bisa terwujud secara

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*

efektif. Faktanya, justru diluar harapan bersama. Beberapa alasan di bawah ini bisa menjelaskan sebab pengelolaan zakat masih tidak efektif di Indonesia.⁵²

1. Kesadaran masyarakat yang kurang terhadap peran zakat bagi perekonomian. Zakat sebagai instrumen penting tidak hanya sebatas pemenuhan rukun Islam, namun lebih luas dalam sudut pandang agama, sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat. Dorongan zakat yang terlihat saat ini hanya dari sisi pemenuhan kewajiban wajib zakat (*muzakki*), padahal ada hal penting lain berupa sisi kemanfaatan masa depan bagi penerima zakat. Zakat sebagai instrumen penting distribusi ekonomi agar harta para *aghniya* (orang kaya) bisa beredar ke kalangan *dhuafa* (orang lemah ekonomi). Potensi zakat di Indonesia saat ini sebenarnya bisa mencapai Rp. 217 trilyun. Namun realistiknya yang terhimpun baru sekitar Rp. 2,73 trilyun, artinya baru sekitar satu persen zakat yang terhimpun dari potensi zakat yang ada di Indonesia. Dari realitas ini masyarakat harus kembali digalakkan pemahamannya tentang zakat, karena awamnya yang dipahami masyarakat hanya berupa zakat fitrah yang dikeluarkan saat Bulan Ramadhan saja. Padahal, jenis zakat dan tujuan berzakat itulah yang penting diedukasi kepada masyarakat.

⁵² <https://www.kompasiana.com/afif114/58c799c1ca23bd3c089ceb66/mengapa-pengelolaan-zakat-di-indonesia-masih-belum-efektif> ditulis oleh Muhamad Afif Solahudin. Diakses pada tanggal 31 Agustus 2018, Pukul: 00:28 WIB

2. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintah yang lemah dan tidak transparan. BAZ Daerah yang dibentuk oleh pemerintah hanya menerima pengumpulan yang sifatnya masih terbatas pegawai negeri dan zakat profesi. Meskipun tidak semua, tapi kebanyakan masyarakat lebih memilih LAZ (Lembaga Amil Zakat) yang dibentuk oleh *non*-pemerintah karena lebih dipercaya dan lebih fleksibel untuk pengumpulannya. Zakat yang dibayarkan dapat dilakukan sewaktu-waktu dan bentuk zakat yang disalurkan bermacam-macam, seperti zakat fitrah, zakat mal, zakat profesi, zakat pertanian, zakat fidyah, qurban, hingga menerima shodaqoh berupa pakaian dan barang-barang bekas yang masih layak dan bisa dimanfaatkan kembali. Jika dilihat, masyarakat Indonesia lebih menginginkan hal yang praktis dan mudah dalam pengelolaan zakat. Keterbatasan lembaga pemerintah tidak menutupi perspektif masyarakat akan kekurangan yang dimiliki, bisa jadi karena faktor ketidaknyamanan saja; atau bisa jadi ketidakpercayaan itu muncul atas lemahnya sistem birokrasi dan *good governance* dalam tubuh lembaga itu sendiri. Maka penting untuk mengatur *positioning* lembaga pemerintah terhadap zakat sehingga masyarakat tidak hanya sekadar pemenuhan pribadi atas kewajiban agamanya, tapi karena dorongan kesejahteraan masyarakat yang harus dikelola oleh negara.

3. Kurangnya dukungan negara untuk proaktif dalam berjalannya UU tentang zakat. Tugas pemerintah tidak hanya menyediakan pelayanan dan menciptakan kondisi yang kondusif, harus ada ketegasan yang ditunjukkan kepada *muzakki* agar terwujudnya pembangunan ekonomi bersama melalui zakat. Pendekatan harus terus dilakukan oleh pemerintah berbarengan dengan penekanan akan pentingnya membayar zakat bagi seorang muslim. Sayangnya tidak ada sanksi yang dijelaskan bagi yang tidak membayar zakat, yang ada sanksi bagi lembaga pengelola yang menyalahi aturan. Berbeda dengan zaman Abu Bakar ash Shiddiq yang tegas terhadap rakyatnya yang tidak membayar zakat, zaman sekarang pemerintah justru tegas terhadap rakyat yang tidak membayar pajak, itupun dirusak citranya karena pengelolaan pajak yang amburadul karena sering menjadi objek korupsi.
4. Tidak adanya standar baku tentang zakat ditengah heterogen masyarakat yang awam terhadap zakat. Masyarakat awam hanya mengetahui pembayaran zakat hanya saat bulan Ramadhan, selain zakat fitrah jarang orang yang paham akan hukum kewajiban zakat lainnya. Meskipun sebagian sudah paham, banyak yang menyalurkannya langsung kepada *musathik* atau lembaga penyalur *non*-pemerintah. Hal ini timbul karena menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, dikarenakan buruknya sistem pemerintahan ditengah maraknya korupsi pejabat negara.

Dikhawatirkan pendistribusiannya memakan waktu lebih lama, tidak merata, atau ada pemotongan biaya. Apalagi keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat melahirkan multitafsir sehingga kontroversi untuk menggugat undang-undang ini ke pengajuan banding Mahkamah Konstitusi semakin banyak dibicarakan.

5. Distribusi zakat hanya untuk kepentingan konsumtif masyarakat. Zakat yang disalurkan untuk konsumsi masyarakat tidaklah salah, karena tujuan zakat untuk memenuhi kebutuhan dasar penerima zakat. Namun alangkah baiknya jika penyaluran zakat didistribusikan untuk kepentingan produktif sehingga kaum dhuafa mampu mandiri dan manfaatnya dirasakan untuk jangka panjang. Hal ini yang menjadikan zakat mampu mengentaskan kemiskinan, karena prinsipnya masyarakat tidak diberikan ikan segar melainkan alat pancing yang akan mereka gunakan untuk menangkap ikan lebih banyak. Disamping itu Islam memandang keharusan pemerintah untuk menjamin kebutuhan asasi manusia berupa kesehatan, keamanan, pendidikan, dan makanan pokok bagi setiap individu rakyatnya.

B. Eksistensi Keberadaan Lembaga Amil Zakat di Indonesia

Lembaga Amil Zakat (LAZ) adalah organisasi amil zakat yang dikelola swasta dalam hal ini diberdirikan oleh masyarakat dan dikukuhkan oleh pemerintah. LAZ

yang dibentuk oleh masyarakat pada umumnya terdiri dari dua macam, yaitu: LAZ yang dibentuk oleh masyarakat namun tidak mendapat pengukuhan dari pemerintah yang disebut LAZ tradisional, dan kedua yaitu LAZ yang dibentuk oleh masyarakat dan mendapat pengukuhan dari pemerintah yang kemudian disebut sebagai LAZ Nasional (LAZNAS).⁵³

LAZ tradisional adalah LAZ yang paling tua dan menjadi cikal bakal terbentuknya LAZ modern. Pengelolaan dana zakat dalam model ini lebih bermacam dalam pembentukan kepanitiaan, yang sifat pembentukannya sementara, sehingga ketika tugas selesai maka kepanitiaan dibubarkan. Dalam peranannya, LAZ tradisional ini lebih banyak didominasi oleh peran elit desa. Antara pengurus utama dan pengurus pendukung terdapat semacam hubungan kolaboratif dalam suasana *patron-client*. Hal ini timbul sebagian besar merupakan akibat dari akibatnya semangat dan nilai *paternalistic* yang dianut oleh masyarakat perdesaan. Oleh sebab itu, LAZ tradisional tumbuh subur di daerah-daerah tingkat kecamatan ke bawah, dan mereka berbasis di pesantren, masjid, hingga musholla.

Seharusnya LAZ yang baik adalah memiliki struktur organisasi yang sekurang-kurangnya terdiri ada tiga lapisan, yakni:

1. Lapisan atas (*upper layer*) terdiri dari dewan pembina atau dewan pertimbangan.
2. Lapisan tengah (*middle layer*) terdiri dari komisi pengawas.

⁵³ Umrotus Khasanan. 2010. *Manajemen Zakat Modern*. Malang : UIN Press. Halaman 158

3. Lapisan bawah (*lower layer*) terdiri dari badan pengurus dengan segenap jajarannya.

Sebagian lainnya ada yang menambahkan lapisan lebih atas yang terdiri dari dewan pendiri atau dewan penyantun. Sedangkan LAZ tradisional pada umumnya sangat sederhana, cukup ada ketua dan penasehat. Pada model ini, ketua hanya dibantu oleh asisten penerima dan penyalur zakat. Bentuk organisasi LAZ tradisional ini memang sangat tidak resmi, tidak terikat oleh ketentuan pemerintah. Itulah sebabnya bentuk organisasi ini lebih mengarah kepada kepanitiaan sementara.

Dalam pelaksanaan LAZ modern atau yang saat ini sudah berjalan dengan baik, adanya dominasi dewan pengawas dan dewan pertimbangan atau juga dewan pembina. Hal ini dapat dipahami mengingat LAZ merupakan lembaga publik yang menjalankan amanat masyarakat yang menyerahkan dana zakat dengan berlandaskan pada hukum agama.

Dalam organisasi pengelola zakat, dewan pengawas dan dewan pembina tidak berada pada bidang manajerial. Mereka lebih kepada memberikan pengarahan kepada jajaran pelaksanaan LAZ agar sesuai dengan standar LAZ yang baik dan benar menurut syariat dan ketentuan yang berlaku.

Perbedaan yang paling terlihat antara LAZ yang tradisional dengan modern, selain memiliki visi misi yang jelas, eksistensi mereka kepada masyarakat terletak pada program-program yang mereka hadirkan dengan tujuan untuk memberikan pemerataan dan hal penyaluran dana zakat. Hampir semua lini mereka hadir apakah itu dalam hal pemberdayaan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, sosial hingga dakwah.

Dimana hal ini berangkat dari visi misi mereka yang jelas. Organisasi atau LAZ akan kehilangan arah jika tidak memiliki visi dan misi. Visi dan misi LAZ harus dikuasai dari jajaran teratas hingga ke bawah, sehingga menjadi penyemangat dalam mewujudkan eksistensi LAZ yang berkualitas dan membantu menjawab permasalahan umat.

Dalam lembaga amil zakat setidaknya ada empat prinsip yang harus dipahami diantaranya prinsip Islam, moral, lembaga dan juga prinsip manajemen.⁵⁴ Menurut Erie Sudewo, selaku sosok filantropi di Indonesia, prinsip rukun Islam disini adalah prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan lima rukun Islam secara baik dan seimbang, artinya pelaksanaan kelima rukun Islam tersebut haruslah dijalankan secara menyeluruh. Prinsip moral lebih menyangkut kepada moral amil dalam mengelola zakat sebagaimana yang telah disebutkan dalam syarat-syarat amil. Sedangkan untuk prinsip lembaga, sebuah lembaga amil zakat agar bisa dipercaya oleh masyarakat dan donatur harus memiliki figur yang tepat, *non* politik, *non* golongan dan independen.

Eksistensi LAZ dapat diakui jika ia memiliki perencanaan yang baik dan memiliki capaian-capaian yang ingin diperoleh. Perencanaan suatu LAZ harus berdasarkan kebutuhan yang spesifik dari seluruh fungsi alam struktur badan pelaksana dan juga berdasarkan kondisi lapangan. Dengan adanya perencanaan tersebut maka aktivitas organisasi LAZ akan lebih terarah. Berdasarkan hasil penelitian penulis, beberapa LAZ yang ada di Sumatera Utara memiliki fokus dalam hal pelaksanaan

⁵⁴ Erie Sudewo. 2004. *Manajemen Zakat*. Jakarta : Institut Manajemen Zakat. Halaman 30

program kerja di bidang Pendidikan, Ekonomi, Kesehatan dan juga Sosial. Seperti yang dilakukan oleh Dompot Dhuafa Waspada yang merupakan perwakilan resmi dari Dompot Dhuafa Republika. Berdiri sejak 2013 dan juga mendapatkan izin dari pemerintah dalam hal ini Kemenag Kanwil Sumatera Utara dan juga tentunya rekomendasi BAZNAS Provinsi Sumatera Utara, LAZ Dompot Dhuafa Waspada fokus pada program Pendidikan dan Ekonomi Sosial.

Program pendidikan yang dilaksanakan oleh LAZ Dompot Dhuafa Waspada yang sudah dijalankan hingga saat ini terus dikembangkan dan diperkaya antara lain⁵⁵:

1. Sekolah Gratis Dhuafa. Sekolah ini terdiri dari tingkat RA hingga MTS yang berada di Deli Serdang. Sekolah ini memberikan fasilitas 100% biaya gratis kepada anak yatim dhuafa.
2. Beasiswa Prestasi. Beasiswa ini diberikan kepada mahasiswa asal Sumatera Utara namun memiliki keterbatasan dalam biaya pendidikan.
3. Dakwah Wal Ummah. Merupakan kegiatan dakwah bagi dai-dai yang siap mengabdikan di daerah minoritas. Sebelum mereka diturunkan pada dai-dai tersebut dipersiapkan untuk menjadi representatif lembaga di daerah minoritas. Keberadaan para dai juga membantu memfasilitasi daerah tersebut dalam hal pembangunan dan pengembangan apakah itu dalam hal pembangunan masjid dan juga sarana dakwah bagi masyarakat.

⁵⁵ Proses Penelitian melalui LAZ Dompot Dhuafa Waspada melalui Divisi Program, penelitian dilakukan pada 28 Agustus 2018

Untuk program ekonomi, LAZ Dompot Dhuafa Waspada sudah menjalankan dalam program diantaranya⁵⁶:

1. Hortikultura Berdaya. Program ini diperuntukkan untuk memberdayakan para petani di daerah minoritas dalam bidang hortikultura. Para petani diberi bantuan modal hingga pendampingan yang membuat usaha mereka di bidang hortikultura lebih maju dan memberikan dampak yang signifikan.
2. Kampung Ternak Mandiri. Program pemberdayaan di bidang peternakan, dengan memberikan bantuan hewan ternak yang kemudian dikembang-biakkan. Sebagai contoh, program kurban yang setiap tahunnya juga dilaksanakan oleh LAZ Dompot Dhuafa Waspada sudah mulai memberdayakan para penerima manfaat program kampung ternak dalam menyediakan hewan kurban yang akan disalurkan melalui program kurbanesia.

⁵⁶ *Ibid*

C. Asas Pelaksanaan dan Manajemen Pendayagunaan Zakat di Indonesia

Pelaksanaan zakat didasarkan firman Allah dalam surat At-Taubah ayat 60⁵⁷:

﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلُودِ
 لَهُمْ فِي الرِّقَابِ وَالْغُرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ
 فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ﴿٦٠﴾

Artinya:

“Sesungguhnya zakat-zakat itu hanyalah untuk orang-orang yang fakir, orang-orang miskin, pengurus zakat, para muallaf, untuk memerdekakan budak, orang-orang yang berhutang, orang yang berjuang dijalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.”

Berdasarkan arti ayat tersebut, dapat diketahui bahwasanya pengelolaan zakat bukanlah semata-mata dilakukan secara individual, dari *muzakki* diserahkan kepada *mustahik*, akan tetapi dilakukan oleh sebuah lembaga yang khusus menangani zakat, yang memenuhi persyaratan tertentu yang disebut dengan amil zakat.

Ibadah zakat tidak sekadar amal kedermawanan, tetapi ia juga merupakan suatu kewajiban otoritatif. Oleh karena itu pelaksanaan zakat tidak seperti ibadah-ibadah lainnya seperti sholat, puasa, dan haji yang telah dibakukan dengan *nash* yang penerapan pertanggung jawabannya kepada masing-masing. Ibadah zakat dipertanggung jawabkan kepada pemerintah, karena dalam pengamalannya lebih berat dibanding ibadah-ibadah lainnya. Untuk itu perlu diperhitungkan adanya kepastian dan

⁵⁷ Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahannya*, Halaman 288

ketegasan dalam pelaksanaannya agar hak-hak para asnaf yang delapan dapat diterima dengan pasti dan demi tegaknya keadilan.

Para ulama sepakat wajib atas mengangkat para petugas zakat atau amil pengelolaan zakat, baik dalam pengumpulan maupun pendistribusian zakat, selama ini dikelola oleh dua lembaga yakni Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan juga dibantu oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Amil dapat memberikan kemudahan bagi para *muzakki* untuk menyalurkan zakatnya disertai kepercayaan bahwa zakatnya akan disalurkan dan dipergunakan sesuai ketentuan agama. Bagi *mustahik*, amil pun dapat memberikan bimbingan sehingga tidak selamanya mereka menjadi *mustahik* namun dapat beralih sebagai *muzakki*. Sebagai contoh, salah satu LAZ yang ada di Sumatera Utara, yakni Dompot Dhuafa Waspada, memiliki program 3M yaitu *Mustahik move to Muzakki*. Dimana dana zakat yang dihimpun tidak serta merta disalurkan dalam bentuk uang tunai melainkan melalui program pemberdayaan ekonomi seperti Kampung Hortikultura dan Kampung Ternak Mandiri. Dimana setiap *mustahik* diberikan bantuan modal dengan di dampingi seorang pendamping yang ahli di masing-masing bidang, hingga *goal* akhir yang diharapkan, ada perkembangan *income* dari *mustahik* yang kemudian dari mereka mulai melakukan perguliran modal kepada *mustahik* selanjutnya.

Semenjak dikeluarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, banyak perubahan substansi dari undang-undang tersebut yang mengharuskan masyarakat mengikuti semangat dari undang-undang yang baru. Padahal secara filosofis-sosiologis,

adanya suatu undang-undang haruslah mengkoordinir semangat yang ada di dalam masyarakat bukan masyarakat yang harus mengikuti isi dari suatu undang-undang.

Pokok-pokok pikiran yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Sentralisasi pengelolaan zakat nasional oleh BAZNAS yang melaksanakan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggung jawaban.
2. Masyarakat dapat mendirikan LAZ untuk membantu BAZNAS.
3. LAZ wajib dapat mendapat izin dari Kementerian Agama dengan syarat terdaftar sebagai ormas Islam, mendapat rekomendasi dari BAZNAS, berbentuk badan hukum, ada program pendayagunaan zakat dan bersedia di audit secara syariah dan keuangan.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menitikberatkan bahwa pengelolaan zakat akan dilaksanakan secara penuh oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Hal ini didasarkan beberapa alasan yaitu:⁵⁸

Pertama, untuk menjamin kepastian dan disiplin pembayar zakat.

Kedua, menjaga perasaan rendah diri *mustahik* apabila berhadapan langsung menerima haknya dari *muzakki*.

Ketiga, untuk efisiensi, efektifitas dan sasaran yang tepat dalam penggunaan harta zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat.

⁵⁸ Abdurrachman Qodir, *Op.Cit.*, Halaman 87

Keempat, untuk memperlihatkan syiar Islam dalam semangat penyelenggaran dan pemerintahan yang Islami.

Sebaliknya, jika pelaksanaan zakat langsung diserahkan kepada setiap *muzakki* meskipun secara hukum sah, akan tetapi disamping akan terbaikannya hal-hal diatas, juga hikmah dan fungsi zakat, terutama yang berkaitan dengan kesejahteraan umat, akan sedikit sulit terwujudkan.

Pengelolaan zakat merupakan suatu kegiatan yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan hingga ke hal koordinasi dalam pengumpulam, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Pengelolaan zakat dilaksanakan dengan didasarkan pada sejumlah asas yaitu syariat Islam, amanat (pengelolan zakat harus dapat dipercaya), kemanfaatan (pengelolaan zakat dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi *mustahik*, keadilan (pengelolaan zakat dalam pendistribusiannya dilakukan secara adil), kepastian hukum (dalam pengelolaan zakat terdapat jaminan kepastian hukum bagi *mustahik* dan *muzakki*, terintegrasi (pengelolaan zakat dilaksanakan secara hirarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat), dan akuntabilitas (pengelolaan zakat dapat dipertanggung jawabkan dan diakses oleh masyarakat).⁵⁹ Oleh karena itu guna optimalisasi pendayagunaan zakat diperlukan pengelolaan zakat oleh lembaga amil zakat yang profesional dan mampu mengelola secara tepat sasaran.

⁵⁹ Dr. Andri Soemitra, MA. 2009. *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah*. Jakarta: Kencana. Cetakan ke-7. Halaman. 446

Salah satu muatan materiil dari di undangkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 yang telah mengatur pengelolaan zakat yang terintegrasi oleh pemerintah adalah adanya pembagian kewenangan yang menyangkut siapa yang berhak mengumpulkan, mengelola dan mendistribusikan zakat. Dua lembaga yang mempunyai kedudukan vertikal dalam hal tersebut adalah BAZNAS dan LAZ. BAZNAS mempunyai kewenangan yang besar karena melakukan pengelolaan secara nasional, berbeda dengan LAZ yang sifatnya membantu pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat (Pasal 1 angka (7) dan (8) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011). Pengelolaan zakat oleh lembaga khusus amil sudah diatur berdasarkan ketentuan Al-Quran

Dalam rangka pengumpulan zakat, *muzakki* dapat melakukan penghitungan sendiri atas kewajiban zakatnya. Jika *muzakki* tidak dapat menghitungnya maka *muzakki* dapat meminta bantuan dengan mendatangi Badan Zakat Nasional (BAZNAS) atau Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang *muzakki* pun dapat langsung menyalurkan kewajiban zakatnya kepada lembaga tersebut. Zakat yang dibayarkan apakah itu ke BAZNAS atau LAZ dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak. Oleh karenanya BAZNAS atau LAZ wajib memberikan bukti setoran pembayaran zakat sebagai bukti pengurangan penghasilan kena pajak.

Dalam hal pendistribusiannya sendiri, zakat wajib didistribusikan kepada *musathik* yang sesuai dengan syariat Islam (terdiri dari delapan asnaf). Pendistribusian zakat juga dilakukan berdasarkan prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Setiap orang yang dengan sengaja melawan

hukum dengan tidak melakukan pendistribusian zakat dikategorikan melakukan kejahatan dan dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,-.⁶⁰

Dalam hal pendayagunaan zakat, zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat. Pendayagunaan untuk usaha produktif dapat dilakukan apabila kebutuhan dasar *mustahik* tidak terpenuhi. Selain menerima zakat, BAZNAS atau LAZ dapat menerima infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya. Pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah dan dana sosial kemanusiaan lainnya haruslah dilakukan sesuai syariat Islam dan dilakukan sesuai dengan peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi. Pengelolaan infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya harus dicatat dalam pembukuan tersendiri. Setiap orang dilarang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya yang ada di dalam pengelolaannya. Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melakukan hal tersebut dikategorikan melakukan kejahatan dan dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,-.⁶¹

Dalam manajemen pengelolaan zakat, pelaporan pengelolaan zakat merupakan satu keharusan yang wajib dipatuhi dan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang diberlakukan. BAZNAS kabupaten/kota wajib melaporkan pelaksanaan pengelolaan

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.* Halaman 447

zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS Provinsi dan pemerintahan daerah secara berkala. BAZNAS provinsi wajib menyampaikan pelaporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS pusat dan pemerintahan daerah secara berkala. Sedangkan LAZ, wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya ke BAZNAS dan juga pemerintah daerah. Dimana laporan ini nantinya akan diterima dan diserahkan kepada menteri, dalam hal ini menteri agama, dan laporan neraca akan dilaporkan melalui media cetak dan atau elektronik.

Pengawasan dalam pengelolaan zakat dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dalam suatu LAZ dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara membuat kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan yang telah direncanakan. Dalam Islam pengawasan terbagi menjadi dua, yaitu: *Pertama*, kontrol yang berasal dari diri sendiri yang bersumber kepada tauhid dan keimanan kepada Allah. *Kedua*, kontrol dari luar dalam hal ini bisa dari unsur pemerintah. Oleh karena itu LAZ pada hakikatnya dalam pelaksanaan pengelolaan dana zakat terdapat dua pengawasan substantif, yaitu:

1. Secara fungsional, pengawasan yang melekat pada diri amil sendiri.

Dengan pengawasan yang melekat tersebut, sejak dini niat penyimpangan telah terkikis dibenak para amil. Pengawasan ini memposisikan amil menjadi pengawas bagi setiap program. Secara moral tentunya fungsi ini juga sebagai bagian daripada kegiatan yang bernilai ibadah. Sehingga

secara tidak langsung amil akan melakukan pengawasan dan tugas secara total dan tentunya bertanggungjawab. Substansi inilah yang membedakannya dengan lembaga sosial lainnya.

2. Secara formal, lembaga zakat harusnya memiliki dewan syariah. Kedudukan dewan syariah dilembagakan secara struktural. Keberadaanya bersifat formal disahkan melalui keputusan yang diangkat oleh badan pendiri. Karena ia berfungsi untuk mengawasi seluruh kegiatan maka posisinya berada di atas pimpinan lembaga zakat. Hak dan wewenang dewan syariah adalah mendeliasikan dan mengesahkan setiap program lembaga amil zakat. Di samping itu, dewan syariah juga berhak menghentikan program yang menyimpang dari ketentuan syariah. Mengingat namanya adalah dewan syariah, maka dewan ini diisi oleh pihak yang ahli dibidangnya.

Dewan syariah inilah yang kemudian akan melakukan tiga hal macam pengawasan. *Pertama*, pengawasan yang bersifat normatif terutama dalam hal mengawasi kegiatan keseharian dan nilai-nilai yang berkembang. *Kedua*, pengawasan manajemen syariah yang akan memantau apakah manajemen telah sesuai dengan prinsip syariah atau tidak. *Ketiga*, pengawasan ekonomi syariah dengan memantau apakah pengelolaan dan pendayagunaan zakat telah sesuai dengan nilai syariat Islam.

Dalam hal pembinaan serta pengawasan oleh pihak eksternal, dalam hal pengelolaan zakat, hal ini dilakukan oleh menteri agama dalam melakukan pembinaan

yang meliputi fasilitasi, sosialisasi serta edukasi dan juga pengawasan terhadap BAZNAS, baik provinsi dan kabupaten kota dan juga kepada LAZ. Masyarakat sendiri disini dapat berperan aktif juga dalam hal pengawasan kepada BAZNAS dan juga LAZ.

Pembinaan terhadap BAZNAS dan juga LAZ dilakukan dalam rangka:⁶²

1. Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS dan juga LAZ;
2. Memberikan saran untuk peningkatan kinerja BAZNAS dan juga LAZ.

Pengawasan terhadap BAZNAS dan juga LAZ dilakukan dalam bentuk:⁶³

1. Akses terhadap informasi tentang pengelolaan zakat yang dilakukan BAZNAS dan juga LAZ;
2. Penyampaian informasi apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan juga LAZ.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 juga dibahas mengenai pemberian sanksi administratif. Pelanggaran terhadap ketentuan administratif⁶⁴ antara lain tidak memberikan laporan secara berkala, tidak memberikan bukti setoran zakat kepada *muzakki*, pembukuan yang tidak terpisah antara Zakat, Infak dan Dana Kemanusiaan, akan dikenakan sanksi administratif berupa:

⁶² *Ibid.* Halaman 448

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Pelanggaran terhadap ketentuan dalam Pasal 19, Pasal 23 Ayat (1). Pasal 28 Ayat (2) dan (3), serta Pasal 29 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia

1. Peringatan tertulis;
2. Penghentian sementara dari kegiatan;
3. Pencabutan izin.

Terkait pelanggaran tersebut dan juga pemberian sanksi administratif yang diberlakukan, hal ini memang tidak dibahas secara mendetail dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 melainkan diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 mengenai Pengelolaan Zakat di Indonesia. Terkait penjelasan pemberian sanksi administratif dibahas pada BAB X pada Pasal 77 hingga Pasal 84.

Pada peraturan pemerintah ini, lebih lanjut diatur mengenai pengaturan dan juga ketentuan sanksi yang akan diberikan kepada pihak-pihak pengelola yang belum terjangkau dalam pengelolaan BAZNAS dan juga LAZ. Pada Pasal 66 diatur oleh peraturan pemerintah, bahwasanya jika di dalam suatu komunitas dan wilayah tertentu belum terjangkau BAZNAS dan juga LAZ maka kegiatan pengelolaan zakat tetap dapat dilakukan oleh perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama) atau pengurus/takmir masjid/musholla sebagai amil zakat, dimana pengelolaan tersebut telah dilakukan dengan memberikan pemberitahuan secara tertulis kepada kepala kantor urusan agama kecamatan. Jika dalam pelaksanaannya hal tersebut tidak diindahkan maka amil zakat tersebut akan dikenakan sanksi administratif. Hal ini diatur pada Pasal 78. Dimana dikenakan sanksi administratif apabila amil tersebut tidak melakukan pencatatan dan pembukuan terhadap pengelolaan zakat serta tidak melakukan pendistribusian dan pendayagunaan zakat sesuai dengan syariat Islam.

Lahirnya PP No. 14 Tahun 2014 sebagai peraturan pelaksana Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dipandang dapat memberikan kepastian hukum yang lebih kuat. PP No 14 Tahun 2014 dipandang telah mengatur dua isu krusial yaitu kelembagaan BAZNAS dan kelembagaan LAZ, secara baik dan komprehensif. PP Zakat ini dipandang telah memberikan arsitektur pengelolaan zakat yang berbeda dimana sejumlah hal baru diperkenalkan sehingga posisi zakat secara politik dan hukum positif menjadi lebih kuat.

PP No 14 Tahun 2014 yang terbit pada 14 Februari 2014 pada Pasal 71-73 PP menetapkan bahwa pelaporan oleh BAZNAS Kab/Kota dan provinsi serta LAZ dilakukan 2 kali setahun, yaitu setiap 6 bulan sekali dan di akhir tahun. Dan semua laporan tersebut harus diaudit secara syariat dan di audit keuangan (Pasal 75). PP juga menetapkan bahwa sanksi peringatan tertulis yang dikenakan atas pelanggaran tidak memberikan bukti setor kepada *muzakki*, pendistribusian dan pendayagunaan yang tidak sesuai syariat, tidak melakukan pencatatan terpisah antara dana *non* zakat, dan tidak memberikan laporan ke BAZNAS akan langsung diikuti dengan sanksi pemberhentian sementara kegiatan untuk pelanggaran kedua, dan diikuti sanksi pencabutan izin operasional bagi LAZ untuk pelanggaran ketiga (Pasal 81)

Terkait sanksi administratif, untuk BAZNAS Sumatera Utara memang belum terimplementasikan dengan baik. Menurut Staf Bidang Administrasi, SDM dan

Umum, Dedi Hartono⁶⁵, delapan LAZ yang sudah keluar rekomendasinya dari BAZNAS Provinsi Sumut terdiri dari:

Tabel 1. LAZ Rekomendasi BAZNAS di Sumut

No	LAZ	No. Rekom	Pimpinan	Tahun
1	Inisiatif Zakat Indonesia Sumut	064/SB/A.1/2016 04 Februari 2016	M. Iqbal Farizi	2016
2	Rumah Zakat Sumut	611/SB/A.1/2016 16 Agustus 2016	Budi Syahputra	2016
3	Dompot Dhuafa Waspada Sumut	612/SB/A.1/2016 16 Agustus 2016	Hambali	2016
4	Baitul Maal Hidayatullah	645/SB/A.1/2016 5 September 2016	Roni, S.Sos.I	2016
5	Nurul Hayat Sumut	263/SB/A.1.2017 8 Maret 2017	Rendy S. Sanjaya	2017
6	Dewan Dakwah	731/SB/A.1/2017 6 Juni 2017	Okta Jaya Harmajaya	2017
7	Rumah Yatim	1543/SB/A.1/2017 8 Desember 2017	Jajang K	2017
8	Persatuan Islam	983/SB/A.1/2018 10 Agustus 2018	Mawardi Tanjung	2018

⁶⁵ Hasil wawancara dengan Perwakilan BAZNAS Sumatera Utara. Dilakukan di Kantor BAZNAS Jalan Rumah Sakit Haji Medan pada 16 Agustus 2018 Pukul 9:00 WIB

Sumber : Data BAZNAS Provinsi Sumatera Utara diperoleh pada 16 Agustus 2016
ketika studi riset

Dijelaskan Dedi, pelaksanaan pelaporan yang diserahkan oleh LAZ ke BAZNAS Sumut juga belum berjalan dengan baik, sehingga langkah preventif yang dilakukan oleh BAZNAS Sumut hanya sekedar mengingatkan belum sampai ke tahap penerapan sanksi. Hal senada dibenarkan oleh LAZNAS Inisiatif Zakat Indonesia (IZI) perwakilan Sumatera Utara, Iqbal Farizi.⁶⁶ LAZNAS IZI Sumatera Utara yang telah mendapatkan izin dari Kemenag Kanwil Sumatera Utara dan juga rekomendasi BAZNAS Sumatera Utara pada Februari 2016 tersebut, mengaku memang ketentuan pelaporan tersebut sudah dipaparkan dalam surat keputusan tersebut, namun memang dalam pelaksanaannya masih belum berjalan dengan efektif. Menurutnya selama ini proses pelaporan masih berdasarkan instruksi, jika BAZNAS Sumatera Utara meminta maka akan dilampirkan, kewajiban untuk melaporkan dua kali dalam setahun belum berjalan efektif, dan langkah tegas dari Kemenag Kanwil Sumatera Utara dan BAZNAS Sumatera Utara juga belum terlalu berperan dalam hal ini.

Hal senada disampaikan Pimpinan Cabang LAZNAS Nurul Hayat Perwakilan Sumatera Utara, Rendy S. Sanjaya.⁶⁷ Terkait kewajiban pelaporan pihak LAZNAS Nurul Hayat masih memberikan ketika pihak BAZNAS Provinsi Sumatera Utara

⁶⁶ Hasil wawancara dengan Perwakilan LAZNAS Inisiatif Zakat Indonesia (IZI) Sumatera Utara. Di lakukan di Kantor IZI Sumatera Utara Jalan Setiabudi Medan pada 6 September 2018, Pukul 11:30 WIB

⁶⁷ Wawancara dilakukan dengan Perwakilan LAZNAS Nurul Hayat Sumatera Utara. Dilakukan di kantor Nurul Hayat Jalan Ring road Medan pada 4 September 2018 Pukul 14:00 WIB

memintanya. Terkait adanya upaya apakah dari BAZNAS Sumatera Utara untuk mengingatkan, menurut Rendy belum ada. Hanya saja di akhir tahun, ketika ada keharusan baru diberikan. Namun, pelaporan rutin dari LAZNAS Nurul Hayat Sumatera Utara kepada pusat tetap dilakukan dengan disiplin karena memang adanya langkah dan upaya dari pusat untuk mengingatkan dan menagih pelaporan dari setiap cabang.

Berdasarkan hasil lapangan dan juga atas studi perundangan-undangan dan peraturan yang ada, khususnya di Sumatera Utara, penerapan dan pelaksanaan akan cita-cita dari undang-undang dan peraturan pemerintah terkait pelaksanaan zakat ini masih dibutuhkan *effort* yang kuat dalam penerapannya. Kita bisa ambil contoh sederhana dalam hal pelaporan. Berdasarkan PP No 14 Tahun 2014 Pasal 75 dikatakan salah satunya agar lembaga yang melakukan penghimpunan dan penyaluran dana zakat oleh Lembaga Amil Zakat (LAZ) setidaknya harus melaporkan dua kali dalam setahun. Namun memang praktiknya, khususnya di Sumatera Utara, bisa diasumsikan, para pihak yang berkaitan baik itu Kemenag Kanwil Sumatera Utara, BAZNAS Provinsi Sumatera Utara dan juga LAZ-LAZ terkait, masih belum berperan aktif dalam mewujudkan amanat undang-undang. Dikarenakan BAZNAS Sumut tidak pro aktif dalam menjemput bola dalam hal ini meminta pelaporan, para pewajib laporan (dalam hal ini LAZ) yang sifatnya juga hanya menunggu instruksi, padahal dalam satu surat keterangan yang dikeluarkan Kemenag Kanwil Sumatera Utara dan juga amanat undang-undang dan peraturan pemerintah adalah suatu kewajiban bagi LAZ untuk memberikan pelaporan. Di satu sisi, sebagai pengawas, Kemenag Kanwil Sumatera

Utara masih dirasakan kurang berjalan baik, berdasarkan data para penggiat zakat yang penulis lakukan wawancara, peran pengawasan dan pembinaan masih belum terlalu aktif dan kuat. Sehingga adanya kelonggaran-kelonggaran itu terjadi, seperti masih belum adanya izin rekomendasi dari LAZ-LAZ yang ada di Sumatera Utara hingga ke perihal pelaporan. Padahal sudah tegas dikatakan Pada Pasal 41 jika ada lembaga yang melakukan penghimpunan zakat namun tidak memiliki izin pihak berwenang bisa dikenakan pidana penjara 1 tahun dan atau denda sebesar Rp 50,000,000,- ketentuan lainnya juga diatur dalam PP No 14 Tahun 2014 Pasal 80 jika lembaga dalam hal ini LAZ tidak melakukan pelaporan bisa dikenakan sanksi administratif baik itu peringatan tertulis, penghentian sementara hingga pencabutan izin operasional. Tentunya ini menjadi catatan tegas bagi pihak-pihak terkait untuk bisa bekerjasama lagi dalam menggalakkan amanat undang-undang pengelolaan zakat.

BAB III
KETENTUAN SANKSI PIDANA DALAM PERUNDANG-UNDANGAN
ZAKAT DI INDONESIA

A. Ketentuan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011

Implikasi dari pernyataan hukum bahwa zakat adalah wajib, menjadikan posisi zakat disejajarkan dengan posisi hukum shalat dalam rukum Islam. Dengan kata lain, melaksanakan shalat merupakan kewajiban individual sedang zakat merupakan kewajiban sosial.⁶⁸ Di Indonesia pengelolaan zakat telah memasuki dimensi yang baru. Sejarah pengelolaan zakat yang dilakukan oleh amil zakat sudah dicontohkan dari zaman Rasulullah Shallallahu alaihi wassallam dan para *khalifaurrasyidin*.

Dalam prinsip Islam, kekayaan harus menyanggah sistem kesejahteraan yang bertumpu pada zakat sebagai bentuk syukur atas segala anugrah dari Tuhan. Selain sebagai sarana untuk menyucikan jiwa dan harta, zakat juga merupakan tip bagi jaminan perlindungan, pengembangan dan pengaturan peredaran serta distribusi kekayaan. Cara memanfaatkannya didasarkan pada fungsi sosialnya bagi kepentingan masyarakat yang menyentuh kalangan miskin maupun kaya. Kendati Islam mendorong setiap pribadi untuk bekerja secara cerdas, berkompetisi dan berprestasi, Islam juga menentang kerakusan, keserakahan, dan kepemilikan kekayaan secara

⁶⁸ Ali Nurridin Mhd, 2006, *Zakat Sebagai Instrumen Dalam Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Raja Grafindo, Halaman 4.

berlebihan. Apabila seluruh mekanisme tanggung jawab sosial yang islami itu benar-benar dilaksanakan, masyarakat Islam bisa menjadi masyarakat dengan tingkat kesejahteraan tinggi, dan terbebas dari segala bentuk ketimpangan sosial.⁶⁹

Pembaharuan hukum Islam dalam bentuk pengkodifikasian menjadi perundang-undangan negara adalah bertujuan agar hukum Islam menjadi lebih fungsional dalam kehidupan umat Islam. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 merupakan terobosan berarti dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Semangat yang menonjol dari undang-undang ini adalah sentralisasi zakat, dimana persoalan kelembagaan pengelolaan zakat mengambil porsi 32 pasal dari 47 pasal di dalamnya. Ruh dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 ini adalah untuk membuat pengelolaan zakat lebih tertib, teratur dan terorganisir dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendaayagunaannya.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 memberikan kepastian dan payung hukum bagi pemerintah untuk mengatur mekanisme pengelolaan zakat. Dalam konsideran Undang-Undang Pengelolaan Zakat diatur bahwa:

1. Bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu;
2. Bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai syariat Islam

⁶⁹ Umrotul Khasanah, 2010, *Manajemen Zakat Modern Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*, Malang: UIN –Maliki Press, Halaman. 7.

3. Bahwa zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat;
4. Bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga;
5. Bahwa Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sudah tidak sesuai dengan perkembangan kehidupan hukum dalam masyarakat, sehingga perlu diganti

Dalam Pasal 1 ayat (2), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 disebutkan bahwa zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Menurut Pasal 2 bahwa pengelolaan zakat berasaskan: syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas.

Gagasan besar penataan pengelolaan zakat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan menjiwai keseluruhan pasalnya adalah pengelolaan yang terintegrasi. Kata terintegrasi menjadi asas yang melandasi kegiatan pengelolaan zakat di negara ini, baik yang dilakukan BAZNAS di semua tingkatan maupun LAZ yang mendapat legalitas sesuai kebutuhan perundang-undangan.

Organisasi pengelola zakat di Indonesia sekarang terdiri atas Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). BAZ dibentuk oleh pemerintah dibawah naungan Kementerian Agama, dan tersebar hampir di setiap tingkatan baik tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, hingga kecamatan. Berbeda dengan BAZ,

Lembaga Amil Zakat (LAZ) adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang bertugas untuk mengumpulkan, mendistribusikan, mendayagunakan zakat.⁷⁰

Ada beberapa alasan mengapa negara perlu campur tangan dalam pengelolaan zakat *Pertama*, zakat bukanlah bentuk *charity* biasa atau bentuk kedermawanan sebagaimana infak, wakaf, dan hibah. Zakat hukumnya wajib (imperatif) sementara *charity* atau donasi hukumnya mandub (sunnah). *Kedua*, potensi zakat yang dapat dikumpulkan dari masyarakat sangat besar. *Ketiga*, zakat mempunyai potensi untuk turut membantu pencapaian sasaran pembangunan nasional. Dana zakat yang sangat besar sebenarnya *Keempat*, agar dana zakat dapat disalurkan secara tepat, efisien, dan efektif sehingga mencapai tujuan zakat itu sendiri seperti meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pengumpulan pendistribusian zakat yang terpisah-pisah, *Kelima*, memberikan kontrol kepada pengelola negara

Maka dari itu dibuatlah kebijakan pidana tentang pengelolaan zakat agar tidak ada zakat yang digelapkan maupun di korupsi oleh badan badan yang menangani masalah pengelolaan zakat. Setelah berlaku selama 12 tahun, akhirnya pada tanggal 27 Oktober 2011, melalui Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dicabut dan diganti oleh Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 didominasi oleh pengaturan tarkait dengan kelembagaan. Hal ini bisa dipahami karena judul dalam Undang-Undang ini, pengelolaan zakat, sangat terkait dengan aspek teknis, yang

⁷⁰ Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, “ *Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*,” Yogyakarta: Pustaka Mahardika, Halaman 35

tidak bisa dipisahkan dengan kelembagaan pelaksana. Selain itu, pada huruf d dasar menimbang Undang– Undang pengelolaan zakat yang baru pun menyebutkan bahwa “.... Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam”, sehingga aspek kelembagaan memang mendapat perhatian lebih dari perancang Undang–Undang tersebut.

Secara terminologi kebijakan berasal dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda). Terminologi tersebut dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (termasuk penegakan hukum) dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan mengalokasikan hukum/kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat (Warga Negara).⁷¹ Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun politik kriminal. Dalam hal ini, pemerintah membuat kebijakan atau politik hukum pidana dalam UU Zakat salah satunya adalah ketentuan UU yang memuat aturan ppidanaan terhadap amil zakat.

Pemerintah Indonesia membuat kebijakan pidana yang tertuang didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, yang berisikan diantaranya:

⁷¹ Lilik Mulyadi, 2008, *Bunga Rapai Hukum Pidana Prespektif Teoritis dan Praktik*, Bandung: PT. Alumni, Halaman 389.

1. Pasal 39

Yang berisikan: “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)”.

Berdasarkan pasal tersebut, yang dimaksud dengan melawan hukum disini adalah jika pendistribusian zakat tidak disalurkan kepada penerima zakat (*mustahik*) yang sesuai dengan syariat Islam. Dan berdasarkan aturan Islam, yang telah di atur pada QS. At Taubah ayat 60, bahwasanya ada delapan asnaf orang-orang yang wajib mendapatkan manfaat dari zakat yang terhimpun. Berdasarkan hasil analisa di LAZ Dompot Dhuafa Waspada, dari kedelapan asnaf tersebut setelah amil yang mendapatkan hak atas zakat, maka golongan yang prioritas mendapatkan adalah fakir miskin dan muallaf. Dan, zakat tersebut juga tidak serta merta begitu saja disalurkan kepada mereka. Ada syarat-syarat yang menjadi penguat sebelum zakat tersebut disalurkan. Sebagai contoh ketika bantuan pendidikan yang akan diberikan kepada siswa dhuafa. Tim LAZ Dompot Dhuafa Waspada akan melakukan *survey* yang menyeluruh terkait bagaimana kondisi keluarganya, hingga prestasinya di sekolah. Ketika memang layak, maka zakat melalui program pengembangan pendidikan akan diserahkan. Begitu juga dengan apabila ada seorang yang baru saja masuk islam/muallaf. LAZ Dompot Dhuafa Waspada tidak serta merta langsung menyalurkan zakat kepada yang bersangkutan. Ada minimal masa muallaf tersebut sudah masuk Islam. Batas muallaf yang masih diperbantukan adalah dua tahun setelah

surat pernyataan muallaf resmi dikeluarkan apakah itu oleh badan kenaziran masjid tempat Ia bersyahadat ataupun dilingkungan tempat Ia bernaung.

Menurut Dewan Syariah LAZ Dompot Dhuafa Waspada, Muhammad Nuh,⁷² sejak 2013 LAZ Dompot Dhuafa Waspada berkiprah, untuk pendistribusian tanpa ada ketentuan yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, semua LAZ wajib menyalurkan zakat sesuai dengan ketentuan yang sudah ditentukan Al-Quran. Namun, karena adanya cita-cita dari undang-undang tersebut, maka dengan adanya kalusul terkait penyaluran yang tepat, menjadi nilai baik agar tidak ada yang menyalahgunakan tentang pendayagunaan zakat. Menurut pandangannya, hingga saat ini belum ada ditemukan kasus pihak-pihak yang menyalahgunakan akan pendayagunaan zakat. Muhammad Nuh menegaskan, jika pun ada pihak-pihak yang secara keundang-undangan belum tepat dikatakan sebagai amil yang tepat untuk mengelola pendayagunaan zakat, namun prinsip kehati-hatian tetap dijaga. Dikatakannya, biarpun masih banyak panitia amil di masjid-masjid yang belum berada dibawah naungan Unit Pengelola Zakat (UPZ), namun para penggiat zakat sudah melakukan sosialisasi yang tepat guna, sehingga penyaluran tetap pada sasaran walaupun dari segi program penyaluran yang dilakukan UPZ seperti di masjid-masjid, masih sangat sederhana jika dibandingkan dengan program-program yang dihadirkan oleh LAZ yang ada.

⁷² Wawancara dilakukan pada 28 Agustus 2018 di LAZ Dompot Dhuafa Waspada, Jalan Kapten Muslin, Kapten Muslim Bussines Point Blok E No 17 Medan, Pukul 16.00 WIB

Terkait adanya ketentuan pidana dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, Perwakilan LAZNAS IZI Sumatera Utara, Iqbal Farizi, adalah suatu upaya yang baik karena pastinya tujuan dari undang-undang tersebut sebagai upaya kontrol dan juga bentuk transparansi dan tanggung jawab kelembagaan. Tentunya hal ini agar setiap penggiat zakat lebih patuh secara syariah dan tentunya juga patuh secara hukum positif, namun edukasi harus benar-benar dilaksanakan khususnya dari Kemenag Kanwil Sumatera Utara dan juga BAZNAS Sumatera Utara yang telah diunjuk secara langsung sebagai operator dan regulator oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011. Walaupun sepanjang 10 tahun Ia berkiprah sebagai pengiat zakat, belum ada kasus pidana yang terjadi oleh lembaga zakat ataupun yang bersinggungan dengan dunia perzakatan.

Menurut Wakil Ketua 4 BAZNAS Sumut, Syuaibun⁷³, pada dasarnya memang belum ada kasus pidana yang terjadi dalam pengelolaan zakat di Sumatera Utara. Hal ini dikarenakan baik itu BAZ dan atau LAZ selalu memberikan laporan yang transparansi dan melakukan proses penghimpunan dan penyaluran yang sesuai ketentuan. Semenjak adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, tingkat kehati-hatian juga semakin ditegaskan dengan adanya payung hukum tersebut. Dikatakannya, untuk Sumatera Utara, kontrol penghimpunan hingga pendistribusian dana zakat langsung diawasi oleh pemerintah dalam hal ini Kemenag Kanwil Sumatera Utara. Untuk LAZ, dalam pelaporannya mereka terlebih dahulu harus melaporkannya kepada

⁷³ Wawancara dilakukan pada 13 Agustus 2018 di Kantor BAZNAS Provinsi Sumatera Utara, Jalan Rumah Sakit Haji Medan, Pada Pukul 13.30 WIB

BAZNAS Provinsi, kemudian BAZNAS melaporkan secara keseluruhan kepada BAZNAS pusat, dan kemudian diserahkan kepada pemerintah.

Namun pada praktiknya memang masalah kedisiplinan pelaporan masih belum terlalu tertib dilakukan oleh LAZ-LAZ yang ada di Sumatera Utara. Menurut Staf Bidang Administrasi, SDM dan Umum BAZNAS Provinsi Sumut, Dedi Hartono, pelaporan yang harusnya dilakukan setiap enam bulan sekali masih jarang terpenuhi. Pada umumnya diberikan setiap akhir tahun. Menurut Sulaiman⁷⁴ yang merupakan Manager Program di LAZ Dompot Dhuafa Waspada, terakhir sekali BAZNAS Sumatera Utara meminta pelaporan itu pada akhir tahun 2016. Namun belum ada kelanjutan bagaimana laporan tersebut, serta apa saran dan masukan bagi setiap LAZ. Untuk tahun 2017, belum ada dipintakan oleh BAZNAS Sumatera Utara, sehingga sifatnya pun menunggu instruksi dari BAZNAS Sumatera Utara.

2. Pasal 40

Yang berisikan, “Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dipidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.0000.000,00 (lima ratus juta rupiah)”.

Pada pasal tersebut, tindakan yang dimaksud melawan hukum adalah dengan melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan atau

⁷⁴ Wawancara dilakukan pada 4 September 2018 di Kantor LAZ Dompot Dhuafa dan Kapten Muslim Kapten Muslim Bussine Point Blok E-17, Pada Pukul 16.56 WIB

mengalihkan zakat, infak, sedekah dan atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada di dalam pengelolaannya. Untuk itulah setiap LAZ yang hadir di tengah-tengah masyarakat setidaknya harus mendapat izin pendirian dari kementerian agama setelah sebelumnya mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS. Pada Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 tentang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, disebutkan dalam pasal 57, bahwa ada beberapa persyaratan yang setidaknya harus dipenuhi oleh LAZ dalam melakukan pengelolaan dan pendayagunaan zakat, yaitu:

- a. LAZ haruslah terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam, berbadan hukum, yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial atau lembaga berbadan hukum;
- b. LAZ mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS;
- c. LAZ memiliki pengawas syariah;
- d. LAZ memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- e. Bersifat nirlaba;
- f. Memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat;
- g. Bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala

Untuk LAZ yang penulis lakukan penelitian ke-tujuh poin tersebut sudah semuanya dilakukan dan dimiliki. Bagi LAZ yang sifatnya cabang pembuka di daerah provinsi, juga tetap mendapatkan audit internal dari LAZ pusat guna menjaga amanah serta prinsip kehati-hatian dalam pengolahan dana zakat. Namun point kedua yakni

rekomendasi memang masih menjadi tugas besar baik oleh BAZNAS Provinsi Sumatera Utara dan juga LAZ-LAZ yang ada di Sumatera. Rendy S.Sanjaya, yang merupakan Pimpinan Cabang LAZNAS Nurul Hayat juga aktif dan bergiat di Forum Zakat (FOZ) Sumatera Utara yang menjabat sebagai Kedua Bidang II Advokasi mengutarakan bahwasanya LAZ-LAZ yang belum mendapatkan rekomendasi bukan karena faktor kesengajaan, melainkan memang dikarenakan ada faktor-faktor yang menjadi kendala seperti syarat-syarat yang masih harus dilengkapi. Rendy jelaskan ini juga menjadi himbauan oleh FOZ Sumatera Utara yang harus disegerakan, yang nantinya akan di advokasi. Tentunya LAZ-LAZ yang berdiri di Sumatera Utara adalah LAZ yang transparan dan akuntabel. Ditegaskan, masyarakat juga bisa menjadi pengawas langsung apakah itu langsung ke LAZ yang bersangkutan untuk mengetahui amanah dan transparan.

Untuk menjamin agar LAZ-LAZ tidak melakukan penyalahgunaan, untuk itulah adanya unsur Dewan Pengawas, yang berfungsi untuk mengawasi apakah LAZ-LAZ yang beroperasi sudah berjalan sesuai dengan amanat syariah. Dimana pihak-pihak yang diunjuk juga tidak sembarangan, melainkan memang yang pakar dibidangnya, dan Ia terpisah secara struktural dengan manajemen/amil di LAZ tersebut.

3. Pasal 41

Yang berisikan, “Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana kurungan

paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

Pasal 38 yang dimaksud pada pasal 41 adalah, “Setiap orang yang sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.”

Khusus pasal ini memang terdapat pro dan kontra. Beberapa pendapat mengatakan, adanya ketentuan pidana ini justru memberikan payung hukum yang jelas agar tidak ada amil-amil yang nakal atau *illegal*. Untuk Sumatera Utara sendiri, memang keberadaan lembaga yang bergiatkan zakat belum semuanya mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS Provinsi Sumatera Utara. Namun mereka yang belum tersebut merupakan lembaga – lembaga perwakilan, yang pada dasarnya sudah tersebar di segala provinsi. Namun untuk lembaga yang memang dibangun bukan sebagai perwakilan cabang, pada dasarnya sudah melakukan tertib administrasi dengan mengajukan permohonan kepada BAZNAS Provinsi Sumatera Utara.

Menurut Yusuf Wibisono, kewenangan penuh yang diberikan kepada BAZNAS berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 malah menciptakan *level of playing field* yang tidak sama porsinya dengan LAZ. Ia mengungkapkan dalam bukunya yang berjudul “Mengelola Zakat di Indonesia” justru undang-undang tersebut justru memarginalisasi keberadaan LAZ, bahkan berpotensi mematikan karena adanya restriksi pendirian yang sangat ketat (pasal 18), adanya sanksi administratif berupa peringatan hingga pencabutan izin (Pasal 36), hingga ketentuan pidana untuk LAZ yang beroperasi tanpa mendapat izin pejabat yang berwenang

(Pasal 41). Menurunnya, jelas undang-undang ini tidak menjawab masalah tata kelola zakat nasional, tetapi justru memperburuk situasi dengan memarginalkan LAZ yang merupakan tulang punggung zakat nasional saat ini.⁷⁵

Jika ingin melakukan *tabayyun* konstitusi terutama adalah undang-undang zakat, yang tentunya saat ini sudah selesai dari masa sosialisasi sejak disahkan, hadirnya undang-undang ini memang adalah untuk menjamin dan memberikan kepastian agar tidak ada oknum nakal dalam melakukan penyelewengan dana zakat. Bukan untuk memarjinalkan apalagi mengkerdilkan suatu lembaga. Hanya saja, jika kita melihat kondisi Sumatera Utara masih sedikit lembaga yang melakukan dan mendapatkan proses rekomendasi dari BAZNAS Sumut serta izin dari Kanwil Kemenag Sumatera Utara harusnya ini menjadi cambukan. Walaupun pada dasarnya bagi beberapa lembaga yang hadir di Sumatera Utara adalah perwakilan dari pusat, hemat penulis, apa yang menjadi ketentuan hukum tetap dan harus dilaksanakan. dan ini menjadi tugas pejabat yang berwenang dalam hal ini Kanwil Kemenag Sumatera Utara untuk segera menyikapi lembaga yang belum mendapatkan izin secara operasional regional untuk mewujudkan apa yang termaktum dalam Pasal 41.

4. Pasal 42

Yang berisikan: (1) “Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dan Pasal 40 merupakan kejahatan”; (2) “Tindak pidana sebagaimana dimaksud Pasal 41 merupakan pelanggaran.”

⁷⁵ Yusuf Wibisono. *Op.Cit.* Halaman 131.

Sejak proses perumusan hingga diundangkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 banyak mendapat sorotan dari organisasi pengelola zakat (OPZ) khususnya di kalangan Lembaga Amil Zakat (LAZ) karena dianggap mengusung model sentralisasi yang menggeser eksistensi LAZ. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 memposisikan BAZNAS sebagai pemegang otoritas zakat. Kedudukan LAZ menjadi subordinasi dan hanya menjadi pembantu BAZNAS dalam tata kelola zakat. Di samping itu ada pula ancaman pasal pembedaan terhadap amil zakat.

Dengan adanya ketentuan pidana dan banyak ketentuan lainnya yang baru dalam UU Zakat membuat LAZ dan masyarakat yang tidak sejalan dengan beberapa muatan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 pada 16 Agustus 2012 mengajukan permohonan uji materi (*judicial review*) terhadap UU Zakat dengan batu uji menggunakan beberapa pasal dalam UUD NRI 1945 oleh dan atas nama lembaga maupun perorangan ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Permohonan uji materi juga sudah pernah dilakukan oleh Koalisi Masyarakat Zakat Indonesia (KOMAZ) pada 16 Agustus 2012, dimana KOMAZ mengajukan permohonan pengujian konstiusionalitas atas Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 termasuk Pasal 38 dan juga Pasal 41 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat, dimana pada Pasal 38 melarang setiap orang untuk dengan sengaja bertindak selaku amil zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Terhadap pelanggarnya, Pasal 41 memberikan ancaman pidana berupa pidana kurungan dan/atau pidana denda. Pasal 38 *juncto* Pasal 41 membuka potensi terjadinya kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memiliki izin pejabat berwenang. Berikut

tabulasi pokok permohonan KOMAZ dalam uji materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pada 16 Agustus 2012:

Tabel 2 Pokok Permohonan Uji Materiil

Norma Materiil UU No.23/2011 yang Diujikan	Norma UUD 1945 yang Dijadikan Penguji
<p>Pasal 5,6 dan 7 UU No. 23/2011 telah menentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu di BAZNAS</p>	<p>Pasal 28C ayat (2): “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”</p> <p>Pasal 28E: (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya; (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat</p>
<p>Pasal 17, 18 dan 19 UU NO.23/2011 telah menyubordinasi LAZ sekadar “membantu” BAZNAS dan</p>	<p>Pasal 28C ayat (2)</p> <p>Pasal 28D ayat (1); “Setiap berhak atas pengakuan, jaminan,</p>

melakukan marginalisasi dengan syarat pendirian yang sangat ketat	perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”
Pasal 38 dan 41 UU No.23/2011 bertindak sebagai payung hukum untuk melakukan kriminalisasi terhadap amil ilegal yang tidak memiliki atau mendapat izin dari pemerintah	Pasal 28D ayat (1) Pasal 28H: (2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan; (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermanfaat

Sumber: Surat Permohonan KOMAZ untuk Pengujian UU No.23/2011 ke MK 16 Agustus 2012, dikutip dari buku Yusuf Wibisono, Mengelola Zakat Indonesia, Halaman 169

KOMAZ berargumen bahwa diundangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 akan memarginalkan, menghambat dan bahkan mematikan kelangsungan operasional LAZ, khususnya dalam program pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan serta perluasan akses dan kesempatan kerja bagi

masyarakat Indonesia. KOMAZ menyebutkan lima alasan untuk kesahihan hipotesis ini.⁷⁶

1) Sentralisasi pengelolaan zakat

Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan bahwa untuk melaksanakan pengelolaan zakat, pemerintah membentuk BAZNAS. Sedangkan dalam Pasal 6 disebutkan, BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melaksanakan pengelolaan zakat secara nasional. KOMAZ berpandangan jika zakat dikelola oleh negara, maka masyarakat sipil seharusnya tidak boleh mengelola zakat. Dengan pengaturan pasal-pasal tersebut zakat akan dikelola dengan melemahkan peran masyarakat sipil (LAZ dan amil perorangan). Pelemahan tersebut tercermin dari sulitnya pendirian LAZ yang diatur dalam Pasal 18, perizinan bagi pengumpul zakat, serta adanya ketentuan pidana bagi amil zakat tradisional. Kemudian pada Pasal 17, dikatakan masyarakat dapat membentuk LAZ untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan. Kata ‘membantu’ dalam pasal tersebut menurut KOMAZ dapat diartikan bahwa LAZ adalah bentukan BAZNAS dan LAZ berdiri dengan fasilitas BAZNAS.

2) BAZNAS berperan sebagai regulator dan operator.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menempatkan Kemenag sebagai regulator dan pengawas, sedangkan BAZNAS sebagai operator. Namun BAZNAS

⁷⁶ *Ibid.* Halaman 168

melakukan fungsi perencanaan pengelolaan zakat nasional dan menerima laporan dari BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ. Terhadap hal tersebut, dikhawatirkan akan terjadi benturan kepentingan (*conflict of interest*) dimana BAZNAS mengelola dana masyarakat dan anggaran sekaligus. Kewenangan regulator yang dimiliki BAZNAS tidak akan efektif karena ketiadaan kredibilitas, karena BAZNAS merangkap sebagai operator. Fungsi regulasi dijalankan oleh Kemenag pun akhirnya tidak optimal. Kemenag akan sulit melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan secara optimal karena BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ melakukan pelaporan ke BAZNAS bukan ke Kemenag.

3) Ancaman kriminalisasi amil zakat.

Pada dasarnya, negara Indonesia maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak mewajibkan kepada setiap negara yang beragama Islam untuk menunaikan zakat. Dalam artian tidak ada sanksi oleh negara yang akan dikenakan kepada umat Islam yang sudah wajib zakat, namun tidak menunaikannya. Begitupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak mewajibkan pengumpulan zakat kepada negara. Mengingat fakta tersebut, maka pengaturan mengenai pengelolaan zakat seharusnya adalah suatu norma fakultatif.

Namun bertentangan dengan hal itu, dengan adanya ketentuan Pasal 38 *juncto* Pasal 41, terdapat unsur imperatif dalam pengelolaan zakat. Dengan demikian telah terdapat kriminalisasi terhadap nilai-nilai yang diakui dan hidup di masyarakat. Seperti yang telah diketahui, praktik pengelolaan zakat secara

tradisional telah eksis bahkan sebelum Indonesia merdeka. Masyarakat terbiasa melakukan penarikan dan penyaluran zakat secara mandiri melalui masjid atau pesantren di lingkungan tempat mereka tinggal. Pasal 38 menegaskan, “Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang”. Maka jika demikian dinyatakan sebagai larangan, maka akan dianggap sebagai kejahatan. Padahal tindakan memungut dan menyalurkan zakat yang telah lama dijalankan para amil tradisional, khususnya, semata-mata untuk menegakkan syariat Islam, membantu para wajib zakat (*muzakki*) menunaikan kewajibannya dan menyerahkan hak kepada para penerima zakat.

4) Pembentukan LAZ

Pasal 18 Ayat (2) Huruf a menyatakan bahwa salah satu syarat bagi pendirian LAZ adalah harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial. Menurut KOMAZ syarat tersebut tidak memiliki dasar argumentasi. Ormas bukanlah badan hukum melainkan model pengelolaan partisipasi masyarakat dalam negara yang dilakukan oleh negara pada masa orde baru dengan maksud melakukan represi terhadap aspirasi rakyat. Ormas tidak memiliki kepastian hukum mengenai definisi dan pengelolaannya. Prinsip ormas yang berbasis pada massa tidak relevan dengan LAZ, karena kesuksesan dan kinerja sebuah LAZ tidak dilihat dari seberapa besar massanya. Pada kenyataannya selama ini LAZ hidup dan diakui di tengah masyarakat tanpa perlu menjadi ormas.

Menurut Yusuf Wibisono, hadirnya LAZ bentukan masyarakat sipil adalah pelopor sekaligus *backbone* zakat nasional modern. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 adalah *milestone* zakat nasional, sehingga kelahiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak bisa dilepaskan dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Kandungan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 secara umum positif termasuk adopsi sistem desentralisasi dimana posisi BAZ dan LAZ sejajar sebagai operator zakat. Kelemahan terbesar Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 adalah ketiadaan regulator yang kuat untuk mengeksekusi berbagai ketentuan positif yang dikandungnya. Dalam konteks ini amandemen Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 diperlukan bukan dengan arahan sebagaimana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.

Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan hanya mengabulkan sebagian pasal yang dimohonkan oleh para pemohon yakni Pasal 18 ayat (2) poin (a), (b) dan (d) tentang syarat pembentukan Lembaga Amil Zakat, Pasal 38 dan Pasal 41 yang mengatur tentang peminanaan amil zakat. Selebihnya pasal-pasal yang dimohonkan oleh para pemohon uji materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 86/PUU-X/2012 terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tata kelola zakat sesungguhnya tidak banyak mengalami perubahan berarti. Sentral pengelola zakat (*leading sector*) saat ini diberikan secara sentralistik kepada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang memiliki jejaring struktural berjenjang

dari tingkat pusat, propinsi, hingga kabupaten/kota yang bertugas menjalankan pengelolaan zakat secara nasional.

Pandangan penulis, dengan adanya kebijakan pidana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat diharapkan kedepannya mampu memberikan dampak positif bagi pelaksanaan pengelolaan zakat di Lembaga Badan Amil Zakat Nasional. Dengan adanya kebijakan pidana didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, maka akan ada penanggulangan kejahatan empirik yang terdiri: (a) Pre-emptif, yakni upaya-upaya awal yang dilakukan oleh pihak kepolisian untuk mencegah terjadinya ttindakpidana; (b) Preventif, yakni sebuah ttindaklanjut dari upaya pre-emptif yang masih dalam tataran pencegahan sebelum terjadinya kejahatan. Dalam upaya ini ditekankan yaitu menghilangkan kesempatan untuk dilakukan; (c) Represif, yakni upaya yang dilakukan pada saat telah terjadinya ttindak pidana/kejahatan yang ttindakpidana/kejahatan yang tindakan berupa penegakan hukum dengan menjatuhkan hukum. Upaya represif merupakan upaya penanggulangan kejahatan secara konsepsional yang ditempuh setelah terjadinya kejahatan. Penanggulangan dengan upaya represif bertujuan untuk mentindak para pelaku sesuai dengan perbuatan yang mereka lakukan serta memperbaiki kembali agar mereka sadar bahwa perbuatan yang mereka lakukan itu adalah merupakan perbuatan yang dilarang/perbuatan melanggar hukum dan merugikan masyarakat, sehingga tidak mengulanginya dan orang lain juga tidak akan melakukannya mengingat sanksi yang ditanggungnya sangat berat.

Namun perlu diakui, bahwasanya sosialisasi dan edukasi atas keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat masih butuh upaya lebih agar berjalan dengan maksimal. Dimana peranan ini juga tidak terlepas dengan adanya andil dari pemerintah yang didukung BAZNAS baik itu tingkat provinsi dan juga kabupaten/kota serta juga oleh LAZ yang ada saat ini hadir di tengah masyarakat. Jika di lapangan ditemukan adanya hal-hal yang tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku, bisa ditindak dengan tegas.

Sebagai contoh mengenai harusnya LAZ melakukan pelaporan setiap enam bulan atau minimal setahun sekali kepada BAZNAS Provinsi. Di Sumatera Utara sendiri, dari beberapa LAZ yang sudah mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS Provinsi Sumatera Utara seperti Dompot Dhuafa Waspada, Inisiatif Zakat Indonesia, Rumah Zakat, Nurul Hayat, Rumah Yatim, Baitul Maal Hidayatullah, Dewan Dakwah dan juga Persatuan Islam, untuk ketertiban pelaporan penghimpunan juga masih jauh dari kata tertib. Tentunya hal ini bisa jadi dikarenakan dari pihak Kemenag maupun BAZNAS Provinsi Sumatera Utara masih minim sosialisasi, sehingga perlu dimaksimalkan edukasi mengenai undang-undang tersebut baik kepada internalisasi Kemenag, BAZNAS dan juga LAZ.

B. Pelaksanaan Ketentuan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011

Pasal 38 *juncto* Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 meregulasi tentang sanksi pidana terhadap setiap orang yang dengan sengaja bertindakselaku amil

melakukan pengumpulan, pendistribusian atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Izin yang dimaksud adalah merujuk pada Pasal 18 yakni izin dari menteri agama atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri agama. Untuk mendapatkan izin tersebut, suatu LAZ harus terlebih dahulu memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam Pasal 18 ayat (2) yang salah satunya terdaftar sebagai ormas Islam serta berbentuk lembaga berbadan hukum. Dengan demikian, ketentuan Pasal 38 *juncto* Pasal 41 secara tegas telah mencegah amil zakat perseorangan untuk dapat menjalankan kegiatannya, karena organisasi pengelola zakat yang dapat menerima izin harus berbentuk lembaga hukum. Hal inilah yang kemudian dipermasalahkan, mengingat banyaknya amil zakat perorangan yang tersebar di seluruh Indonesia, dimana hal tersebut cenderung sudah menjadi tradisi dan budaya selama bertahun-tahun.

Hal inilah yang menimbulkan kebingungan, jika usaha pengumpulan dan penyaluran tetap dilakukan, mereka akan berpotensi diskriminalisasi. Sementara para wajib zakat (*muzakki*) cenderung sudah melakukan pembayaran zakat baik itu ke LAZ atau amil perorangan seperti yang ada di masjid dan juga pesantren.

Dari hasil wawancara dengan ketiga LAZ yang penulis kunjungi baik itu LAZ Dompot Dhuafa Waspada, LAZNAS IZI dan LAZNAS Nurul Hayat, pada dasarnya terkait penyelesaian Pasal 38 tersebut, ada solusi yang bisa dihadirkan antara lainnya peran LAZ berpartisipasi dan berkerjasama dengan amil-amil perorangan/tradisional seperti yang ada di masjid dan atau pesantren untuk menjadi UPZ . Sehingga mereka

terjamin badan hukumnya karena telah langsung menjadi bagian dari UPZ dibawah naungan LAZ yang sudah mendapat izin beroperasi di Sumatera Utara.

Namun hal ini terbentur kembali, mengingat di Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014, dikatakan pembentukan UPZ adalah wewenang BAZNAS (Pasal 46). Kondisinya, menurut ketiga LAZ yang penulis lakukan wawancara, baik Kanwil Kemenag Sumatera Utara dan juga BAZNAS Sumatera Utara masih jauh dari kata maksimal dalam menjalankan perannya, apakah itu dalam bentuk sinergi dan kolaborasi dalam upaya memaksimalkan potensi zakat yang ada di Sumatera Utara.

Menurut Iqbal Farizi, sebagai contoh, dikatakannya Kemenag dan BAZNAS yang ada di Provinsi Jawa Barat sangat pro-aktif dalam menjalankan amanat undang-undang tersebut. Sedangkan Sumatera Utara memiliki karakter tersendiri, dan tentunya ini perjuangan yang harus terus dimaksimalkan dalam penerapan undang-undang tersebut bagi penggiat zakat di Sumatera Utara.

Zakat di Indonesia adalah suatu norma fakulatif, dalam artian tidak ada peraturan perundang-undangan yang mewajibkan umat Islam untuk menunaikan zakat, sehingga menjadi sangat aneh jika akhirnya norma fakulatif ini ditindaklanjuti dengan ancaman pidana yang bersifat imperatif. Beda halnya jika undang-undang zakat tersebut mengikat kaum muslim untuk wajib membayar zakat, seperti halnya membayarkan pajak.

Ketua Wakil 4 BAZNAS Provinsi Sumatera Utara, Syaibun, bahwa ketentuan tersebut pada dasarnya dalam rangka menginventarisasi, menertibkan, serta mewujudkan akuntabilitas dan transparansi terhadap lembaga yang mengelola zakat

dari masyarakat. Sehingga dengan adanya izin dari pejabat yang berwenang diharapkan para pihak amil zakat yang mengelola zakat dari masyarakat adalah yang benar-benar memang akan menyalurkan zakat yang dikelola secara benar. Dengan kata lain ini adalah tindakan preventif agar amil zakat tidak menyimpang dari tujuan semula. Misalnya LAZ menjadi sebuah korporasi yang mencari keuntungan. Bahkan dengan izin dari pejabat yang berwenang tersebut, akan memperkuat LAZ dan amil zakat tradisional atau perorangan di masjid dan pesantren menjadi bagian dari Unit Pengumpul Zakat (UPZ), dan ketentuan tersebut bukan bermaksud mengkriminalisasi LAZ maupun amil zakat perorangan.

Politik hukum pidana (*criminal law politics*) pada dasarnya merupakan aktivitas yang menyangkut proses menentukan tujuan dan cara melaksanakan tujuan tersebut.⁷⁷ Dengan demikian, proses yang terkait merupakan proses pengambilan keputusan (*decision making process*) atau pemilihan melalui seleksi di antara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan dari sistem hukum pidana mendatang. Dalam rangka pengambil keputusan dan pilihan tersebut, disusun berbagai kebijakan (*policies*) yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana (perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan berbagai alternatif sanksi yang baik yang merupakan pidana (*straf*) maupun tindakan (*maatregel*)).⁷⁸

⁷⁷ Rocky Marbun, 2014. "Grand Design Politik Hukum Pidana dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945," Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol.1, No.3, Halaman 566-567

⁷⁸ *Ibid.*

Berdasarkan pengertian tentang politik hukum pidana di atas yang merupakan pilihan tentang hukum yang akan diberlakukan di masa yang akan datang. Maka ketentuan pidana yang dicantumkan dalam UU Pengelolaan Zakat, tidak semata-mata sebagai upaya kriminalisasi lembaga amil zakat melainkan sebagai alat penanggulangan kejahatan penyelewengan dana zakat, infaq, dan sadaqah.

Kebijakan penal yang diterapkan pada dasarnya merupakan adalah kebijakan yang menggunakan sanksi pidana yang merupakan sarana dalam mencapai tujuan dari pengelolaan zakat. Dijelaskan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat. Zakat wajib didistribusikan kepada penerima zakat sesuai dengan syariat Islam. Pendistribusian dilakukan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin dan peningkatan kualitas umat apabila kebutuhan dasar penerima zakat telah terpenuhi. Dengan demikian, ketentuan pidana yang tercantum semata-mata agar kebutuhan dasar penerima zakat dapat terpenuhi dan terciptanya kesejahteraan berdasar prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan.

Dari hasil wawancara dengan Syuaibun lebih lanjut, dijelaskan bahwa belum ada selama ini oknum baik dari BAZNAS dan atau LAZ di Sumatera Utara yang melakukan penyelewengan dana zakat, infaq, dan shodaqoh. Menurutnya kebijakan perundang-undangan berpengaruh terhadap kinerja lembaga BAZNAS.

Selanjutnya oleh Rendy S. Sanjaya mengatakan bahwasanya implementasi terhadap UU tentang Pengelolaan Zakat, dirasa masih kurang dalam hal wewenang pemerintah dalam pengelolaan zakat, *power*-nya masih kurang. Hal ini setidaknya yang terjadi di Sumatera Utara. Ketiga LAZ yang penulis kunjungi, sependapat bahwasanya fungsi reguler pemerintah dalam hal ini Kanwil Kemenag Sumatera Utara dan juga BAZNAS masih kurang optimal sehingga sulit dalam melakukan pembinaan dan pengawasan.

Lebih lanjut, hal yang membedakan antara Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 adalah terkait adanya sanksi terhadap pengelola zakat di Indonesia yang melanggar hukum. Pada undang-undang lama, sanksi diberikan dalam bentuk hukuman penjara selama-lamanya tiga bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 30 juta. Sedangkan pada undang-undang yang baru, ada tiga aspek yang terkait dengan sanksi ini, yaitu sanksi administratif, larangan dan ketentuan pidana. Namun demikian pada kedua undang-undang tersebut, tidak ada klausul yang menyatakan adanya sanksi bagi wajib zakat (*muzakki*) yang tidak menunaikan kewajibannya dalam hal membayar zakat bagi mereka yang sudah terkena wajib pajak.

Pada aspek yang pertama, terdapat tindakan dalam bentuk sanksi administratif, yaitu peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan operasional pengelolaan zakat, dan pencabutan izin. Adapun eksekusi dari pelaksanaan sanksi administratif ini beserta mekanisme detailnya, sangat bergantung pada muatan aturan dalam Peraturan Pemerintah, yaitu Nomor 14 Tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, yang terdapat pada Pasal 77 dan Pasal 79.

Pada Pasal 77 dikatakan BAZNAS atau LAZ akan dikenakan sanksi administratif apabila:

1. Tidak memberikan bukti setoran zakat kepada setiap wajib zakat (*muzakki*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) undang-undang;
2. Melakukan pendistribusian dan pendayagunaan infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya tidak sesuai dengan syariat Islam dan tidak dilakukan sesuai dengan peruntukkan yang diikrarkan oleh pemberi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (2) undang-undang; dan/atau
3. Tidak melakukan pencatatan dalam pembukuan tersendiri terhadap pengelolaan infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (3) undang-undang

Di LAZNAS Inisiasi Zakat Indonesia Sumatera Utara, metode pembayaran zakat menggunakan dua sistem yaitu membayar zakat secara langsung kepada amil dan juga bisa melalui transfer bank atau *online* melalui bank-bank yang sudah dikhususkan untuk proses pembayaran zakat. Bagi wajib zakat (*muzakki*) yang membayarkan wajib zakat langsung kepada amil, baik itu dengan langsung mendatangi kantor operasional,

maka setiap transaksi zakat para wajib zakat (*muzakki*) akan dituliskan dalam sebuah kwitansi resmi yang dikeluarkan oleh LAZNAS IZI, yang di dalamnya terdiri dari nama wajib zakat (*muzakki*), jenis transaksi yang dilakukan. Sedangkan tanda bukti bagi wajib zakat (*muzakki*) yang melakukan pembayaran zakat melalui transfer juga akan mendapatkan tanda terima/bukti yang sah. Dimana ketika wajib zakat (*muzakki*) melakukan konfirmasi pembayaran maka amil LAZNAS IZI akan mengkonfirmasi transfer tersebut kemudian dilakukan pendataan pada sistem BSZ⁷⁹ (Bukti Setoran Zakat) yang kemudian akan dicetak dan akan dikirimkan melalui *email* atau berupa fisik kepada wajib zakat (*muzakki*).

Di LAZ Dompot Dhuafa Waspada, dalam tanda setoran donasi zakat selain terdapat kolom jumlah nominal, juga terdapat data Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Mekanisme zakat mengurangi pembayaran pajak sudah diatur sejak adanya Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, dan kemudian dipertegas oleh Undang-Undang Zakat yang terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Tujuan dari adanya aturan tersebut adalah agar wajib pajak tidak terkena beban ganda. Zakat yang telah dibayarkan oleh pembayar zakat baik itu melalui BAZNAS ataupun LAZ akan dikurangi pada penghasilan kena pajak.⁸⁰ Hal ini akan menjadikan semangat dalam berzakat sebagai wujud taat beragama serta kepedulian terhadap sesama. Penerapan pasal 9 UU No. 36 Tahun 2008

⁷⁹ Hasil penelitian yang dilakukan di LAZNAS IZI Sumatera Utara

⁸⁰ <https://www.finansialku.com/zakat-pengurang-pajak/> diakses pada 30 Agustus 2018, Pukul 23:24 WIB

memperjelas bahwa zakat yang telah disalurkan sesuai dengan aturan agama Islam serta melalui lembaga amil zakat yang disahkan oleh pemerintah tidak termasuk objek pajak. Bisa diartikan pembayaran zakat akan mengurangi penghasilan kena pajak.

Untuk tanda bukti pembayaran atas zakat di LAZ Dompot Dhuafa Waspada terdiri dari 3 jenis lampiran pertama yang diperuntukkan untuk pencatatan oleh Keuangan, CRM (*Customer Relationship Management*) dan juga lembar untuk penyeter/wajib zakat. Sedangkan bagi wajib zakat yang membayarkan zakatnya melalui metode transfer tetap mendapatkan bukti setoran, melalui laporan konsolidasi yang dikirimkan oleh lembaga yang merincikan data zakat yang sudah diterima, lengkap dengan tanggal penyerahan dan jumlah yang dibayarkan⁸¹.

Untuk pendistribusian dan pendayagunaan dana infak, sedekah dan dana sosial keagamaan baik LAZ Dompot Dhuafa Waspada, LAZNAS IZI dan LAZNAS Nurul Hayat dan BAZNAS Provinsi Sumatera Utara telah menyalurkannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku menurut Al Quran dan juga berdasarkan keputusan dewan syariah.

Di LAZ Dompot Dhuafa Wasapa, zakat 100% harus diperuntukkan untuk delapan asnaf yang berhak mendapatkannya. Sehingga penerima manfaat harus tepat sasaran. Sedangkan pendayagunaan infak dan dana kemanusiaan pada umumnya diperuntukkan untuk kegiatan kemanusiaan seperti memberikan bantuan untuk Lombok, Palestina, Suriah dan untuk dana infaq bisa juga diperuntukkan dalam penyaluran

⁸¹ Hasil penelitian yang dilakukan di LAZ Dompot Dhuafa Sumatera Utara

program yang di dalamnya ada penerima manfaat umum (tidak seketat penerima manfaat zakat).

Untuk pemisahan pembukuan, berdasarkan data keuangan yang ada di LAZ Dompot Dhuafa Waspada, penghimpunan antara zakat, infak, dan dana sosial kemanusiaan pencatatannya sudah dilakukan dengan cara terpisah. Bahkan untuk transparansi penggunaan dana juga dibuat terpisah. Transparansi ini dipublikasi oleh LAZ Dompot Dhuafa Waspada melalui majalah yang keluaran dua kali dalam setahun dan disalurkan kepada seluruh wajib zakat, donatur dan juga mitra.

Sedangkan pada Pasal 79 dikatakan, LAZ akan dikenakan sanksi administratif apabila tidak melaksanakan pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dan Pasal 29 ayat (3) undang-undang atau Pasal 73 Peraturan Pemerintah yaitu memberikan laporan kepada BAZNAS dan pemerintah daerah setiap enam bulan dan akhir tahun.

Menurut BAZNAS Sumatera Utara, diakui implementasi undang-undang ini masih begitu lemah dilaksanakan di Sumatera Utara. Salah satunya adalah terkait pelaporan. Sumatera Utara yang sudah terdaftar berdasarkan rekomendasi yang dikeluarkan BAZNAS Sumut ada delapan LAZ. Namun ke delapan LAZ ini juga belum secara aktif melaporkan sesuai dengan amanat undang-undang.

Menurut LAZNAS IZI Sumatera Utara, untuk pelaporan mereka memang memang belum melakukan secara berkala setiap enam bulan. Namun untuk laporan tahunan, mereka tetap mengirimkan kepada BAZNAS Sumut dan juga kepada kantor pusat, dikarenakan LAZ yang berada di kantor pusat juga tetap harus melaporkan kepada BAZNAS Pusat.

Berdasarkan uraian di atas, maka implementasi UU ini masih jauh dari yang diharapkan dan juga perlu dilakukan penyempurnaan secara bertahap dari regulasi yang telah terbentuk agar pengelolaan zakat di masa mendatang semakin terarah dan kebutuhan para penerima zakat yang tersebar di Indonesia tercukupi berdasarkan prinsip pemerataan dan prinsip keadilan.

Lebih lanjut setelah keluar putusan uji materi dari Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor. 86/PUU-X/2012 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia, maka pemerintah pada 14 Februari 2014 mengundang Peraturan Pemerintah (PP) No 14 Tahun 2014 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia sebagai panduan operasional dan teknis terkait undang-undang pengelola zakat.

Terbitnya PP ini sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan UU, mengingat dalam dunia perzakatan nasional pada Undang-Undang Zakat yang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tidak memiliki PP. Untuk itu diharapkan PP tersebut berdampak positif dan makin memperkuat tata kelola zakat di tanah air. PP Nomor 14 Tahun 2014 tersebut antara lain mengatur tentang posisi amil zakat yang berupa perseorangan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, amil zakat harus berupa badan resmi. Jika ada pihak-pihak yang melakukan penghimpunan zakat di luar itu bisa dikenai tindakan pidana. Semangatnya dari ketentuan ini adalah bagaimana zakat bisa dikonsolidasikan ke Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan juga LAZ. Hal ini akan berdampak dalam penghimpunan zakat di masyarakat, meski prakteknya tidak secara otomatis. Untuk

itu PP tersebut perlu disosialisasikan dan dimplementasikan. Edukasi kepada masyarakat secara terus menerus juga perlu dilakukan, dalam hal ini untuk mengubah paradigma masyarakat yang selama ini lebih suka membayar zakat secara langsung tunai kepada penerima zakat dengan cara dibagi-bagikan untuk didorong agar diserahkan kepada amil resmi yang telah dikukuhkan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama (Kemenag). Pada intinya Peraturan Pemerintah memang diperlukan supaya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bisa dilaksanakan dengan benar sesuai dengan yang sudah ditentukan undang-undang untuk menjadi aturan main (*rule of law*) yang berlaku dan harus ditaati oleh seluruh masyarakat. Tak hanya sebatas undang-undang, para pihak terkait juga harus bersungguh-sungguh dalam menajalankan amanat tersebut. Dengan diberlakukannya hukum Islam ke dalam hukum positif Indonesia, tentunya ada suatu harapan dalam mengoptimalkannya peluang zakat baik di Sumatera Utara maupun di seluruh Indonesia. Untuk itu perlu usaha kerjas dan maksimal dari setiap pihak khususnya Kemenag, BAZNAS, LAZ dan masyarakat dalam mewujudkan undang-undang zakat yang tepat guna.

Sebagai bahan perbandingan, penulis juga melakukan penelitian secara korespondensi kepada salah satu LAZ yang ada di Sumatera Utara yaitu LAZ Dompot Dhuafa Singgalang. Dompot Dhuafa Singgalang mendapat izin dari Kemenag Kanwil Provinsi Sumatera Barat dengan nomor B-424/Kw.03/6-d/BA.03.2/1/2017. Pimpinan Cabang Dompot Dhuafa Singgalang, Hadie Bandarian Syah⁸², menjelaskan di

⁸² Korespondensi dilakukan dengan Pimpinan Cabang LAZ Dompot Dhuafa Singgalang - Sumatera Barat, Hadie Bandarian Syah berlangsung sejak 26 – 27 September 2018

Sumatera Barat ketentuan yang berlaku menurut undang-undang zakat terkait LAZ, selama ini tidak ada melibatkan mereka. Baik dalam hal rekomendasi pendirian hingga keharusan pelaporan. BAZNAS Sumatera Barat hanya melibatkan UPZ yang ada mulai dari pengurusan izin hingga ke pelaporan, sehingga untuk izin atau rekomendasi hingga pelaporan Dompot Dhuafa Singgalang tidak melakukan proses tersebut. Dikarenakan dari pihak BAZNAS hanya menggandeng UPZ. Pun jika memang Kemenag Kanwil Sumatera Barat dalam hal ini jika berdasarkan undang-undang adalah sebagai pengawas, sampai saat ini tidak ada melakukan pengawasan hingga edukasi terkait bagaimana LAZ harusnya bertindakapakah dari pelaporan hingga pengajuan rekomendasi.

BAB IV

**IMPLIMENTASI KETENTUAN SANKSI PIDANA UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2011 BAGI PENGELOLA ZAKAT DI SUMATERA
UTARA**

A. Implimentasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Sumatera Utara

Zakat adalah suatu kewajiban bagi umat Islam yang telah ditetapkan dalam Al-Qur'an, Sunah nabi, dan ijma' para ulama. Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang selalu disebutkan sejajar dengan shalat. Inilah yang menunjukkan betapa pentingnya zakat sebagai salah satu rukun Islam. Bagi mereka yang mengingkari kewajiban zakat maka telah kafir, begitu juga mereka yang melarang adanya zakat secara paksa sebagaimana dalam firman Allah SWT:

“Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya sebagian besar dari orang-orang yang beriman, sesungguhnya sebagian besar dari orang-orang yang beriman, sesungguhnya sebagian besar dari orang-orang alim yahudi dan rahib-rahib Nastani menghalang-halangi (manusia) dari jalan Allah. Dan orang-orang yang menyimpan emas dan perak dan tidak menafkahkanya pada jalan Allah, maka beritahulah kepada mereka, (bahwa mereka akan mendapat) siksa yang pedih. (QS Al-Taubah (9): 34).⁸³

Dalam hal pengelolaan zakat, Al-Qur'an menyebutkan kata “*amilin*” dalam salah satu asnaf yang berhak menerima dana zakat. Hal ini tercantum dalam surat At-Taubah ayat 60. Amil zakat yang dimaksud dalam ayat tersebut adalah mereka yang

⁸³ Abdul Al-Hamid Mahmud, 2006, *Ekonomi Zakat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Halaman 1.

melaksanakan segala kegiatan urusan zakat mulai dari para pengumpulan sampai kepada bendahara dan para penjaganya. Juga mulai dari yang mencatat, sampai kepada yang menghitung masuk dan keluarnya dana zakat, dan membaginya kepada penerima zakat, dengan kata lain amil adalah orang-orang yang ditugaskan oleh imam atau kepala negara untuk mengambil, menuliskan, menghitung dan mencatatkan zakat yang diambilnya dari para *muzzaki* untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya.⁸⁴

Dengan kata lain, amil zakat adalah orang-orang yang terlibat atau ikut aktif dalam pelaksanaan zakat dari sejak mengumpulkan atau mengambil zakat dari *muzakki*, sampai membagikannya kepada yang berhak menerimanya. Termasuk penanggung jawab, perencana, konsultan, pengumpulan, pembagian, penulis, dan orang-orang lain seperti tenaga kasar yang terlibat didalamnya.⁸⁵

Lembaga zakat di Indonesia yang diakui oleh perundang-undangan ada dua, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). BAZNAS merupakan lembaga yang dikelola oleh Pemerintah sedangkan LAZ merupakan lembaga yang dikelola oleh unsur masyarakat. Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum yang memberikan ruang terbuka kepada BAZNAS untuk menjalankan fungsi koordinasi.

⁸⁴ Yusuf Qhardawy, 2001, *Peran nilai dan Moral dalam Perekonomian Islam*, Jakarta: Rabbani, Halaman. 51.

⁸⁵ Suparman Usman, 2002, *Hukum Islam: Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, Halaman. 162.

Menurut Wakil Ketua 4 Bidang Administrasi, SDM dan Umum BAZNAS Provinsi Sumut, Syaibun, mengatakan kekuatan BAZNAS dianggap masih kurang, karena BAZNAS unsurnya adalah benar-benar dari pemerintah bukan dari masyarakat umum. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dapat dianggap baik, tetapi disetiap peraturan pasti memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing. Didalam Undang-Undang pengelolaan zakat aplikasi dalam pelaksanaan pengelolaan zakat itu tidak memadai. BAZNAS merupakan lembaga yang dibentuk oleh pemerintah maka dari itu harus berpacu dan berpedoman pada Undang-Undang yang dibuat pemerintah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

Ia menjelaskan bahwa dengan keluarnya Undang-Undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 tahun 2011, BAZNAS telah melaksanakan ketentuan pengelolaan zakat sudah sejalan dengan aturan yang berlaku. Mengenai tingkatan kelembagaan antara BAZNAS dengan LAZ, keduanya setara. Hanya saja, BAZNAS itu dari pemerintah, sedangkan kalau LAZ itu murni dari masyarakat umum. Sedangkan yang ada di Undang-Undang dan PP Nomor 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, bahwa BAZNAS sudah ada kombinasi unsur dari masyarakat umum dengan unsur dari PNS. Mengenai penyaluran zakat, ada kategorinya namun yang diutamakan oleh BAZNAS adalah fakir miskin kemudian baru golongan penerima zakat yang lain.

Sebenarnya dengan hadirnya atau dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan penyempurnaan dari diberlakukannya Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 yang dianggap sudah tidak bisa menjawab perkembangan zaman. Dengan adanya UU tentang Pengelolaan Zakat No. 23 tahun 2011, wewenang BAZNAS dalam pengelolaan zakat secara nasional menjadi basis dalam kelembagaan pengelolaan zakat yang pertanggungjawabannya langsung kepada Pemerintah dalam hal ini Presiden. Hal ini tersurat dalam ketentuan Pasal 5 ayat (3) yang menyebutkan bahwa, “BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri.” Dan dalam Pasal 6 yang menyebutkan bahwa, “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.”

Dalam pengelolaan zakat ke depan memang perlu ada kesinergian antara BAZNAS dan LAZ yang kedua-duanya sama-sama bergerak dalam bidang pengelolaan zakat hanya saja unsur keanggotannya saja yang berbeda.

Bagi badan amil zakat khususnya BAZNAS di Provinsi Sumatera Utara, apa yang menjadi kekhawatiran akan memarjinalkan LAZ dan juga amil perorangan, pada dasarnya sedikit keliru. Namun memang, sosialisasi masih harus terus digalakkan agar banyak pihak yang tergandeng. BAZNAS Provinsi Sumatera Utara, berupaya agar penyebaran semakin meluas, banyak melibatkan LAZ yang di Sumatera Utara dalam hal sinergi program. Dan bagi amil-amil yang tidak tergabung di dalam LAZ sudah ada upaya edukasi untuk dibentuk sebagai Unit Pengumpul Zakat (UPZ). Sebagai contoh

Masjid Agung merupakan salah satu UPZ binaan BAZNAS Sumatera Utara. Tidak hanya masjid, namun juga bekerjasama dengan perusahaan dan institusi seperti kampus yang saat ini sudah ada 11 (sebelas) unit pengelola zakat dibawah binaan BAZNAS Sumatera Utara.

Upaya tersebut dilakukan oleh BAZNAS agar zakat yang dikumpulkan bisa didistribusikan kepada para penerima zakat sesuai syariat Islam. Hal ini juga disebutkan dalam Pasal 25, “Zakat wajib di distribusikan kepada *mustahik* sesuai syariat Islam,” dan jika ada pihak-pihak yang dengan sengaja melawan hukum maka akan diberlakukan ketentuan pidana yaitu yang diatur di dalam Pasal 39,”Setiap orang yang dengan sengaja tidak melakukan pendistribusian sesuai Pasal 25 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500,000,000 (lima ratus juta rupiah).”

Lebih lanjut dijelaskan, mengenai undang-undang zakat selain melihat dari undang-undang yang ada, BAZNAS juga merujuk kepada Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014. Ketika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 19, “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala,” dijelaskan oleh Staf Bidang Administrasi, SDM dan Umum BAZNAS Provinsi Sumut, Dedi Hartono, kondisinya LAZ yang ada belum melaporkan secara berkala terakhir yang dimintakan oleh BAZNAS adalah laporan tahun 2016.

Tentunya jika kita melihat kepada ketentuan yang ada, khususnya Pasal 36 Undang-Undang Pengelolaan Zakat, LAZ yang tidak aktif melaporkan secara berkala bisa dikenakan sanksi administratif yang isi ketentuan tersebut sebagai berikut:

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 29 ayat (3) dikenai sanksi administrasi berupa:
 - a. Peringatan tertulis;
 - b. Penghentian sementara dari kegiatan, dan/atau
 - c. Pencabutan izin

Terkait pelaporan yang harusnya diberikan telah diatur di dalam Pasal 19. Namun realitasnya masih belum diindahkan oleh LAZ yang ada di Sumatera Utara. Hal ini tentunya catatan bagi BAZNAS dan juga bagi Kanwil Kemenag Sumatera Utara selaku pengawas, agar bisa lebih ketat dalam hal tersebut guna terimplementasinya dengan baik dari cita-cita undang-undang pengelolaan zakat tersebut, khususnya di Sumatera Utara.

B. Implimentasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 di Lembaga Amil Zakat (LAZ) Sumatera Utara.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 dalam penghimpunan zakat, BAZNAS dapat di dukung oleh LAZ, baik itu itu yang berada di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Di Sumatera Utara menurut data rekomendasi yang diberikan oleh BAZNAS Provinsi Sumatera Utara, ada 8 (delapan) LAZ yang sudah memohon izin dan diberikan izinnya untuk beroperasi di Sumatera Utara. Terkait pelaksanaan undang-undang tersebut, peneliti mengumpulkan data dari 3 (tiga) LAZ

yang ada di Sumatera Utara dan satu LAZ yang ada di Sumatera Barat sebagai pembanding, guna mendapatkan data terkait implementasi UU No. 23 Tahun 2011 serta tanggapan mereka sebagai penggiat zakat terhadap ketentuan tersebut.

LAZ Dompot Dhuafa yang berpusat di Jakarta dan berdiri sejak 1993, memiliki cabang di Sumatera Utara, yaitu Dompot Dhuafa Waspada yang mulai berkiprah di Sumatera Utara sejak tahun 2013. Dompot Dhuafa Waspada sendiri mendapatkan rekomendasi sebagai LAZ yang beroperasi di Sumatera Utara pada 16 Agustus 2016 dengan nomor rekomendasi 612/SB/A.1/2016 yang diajukan Pimpinan Cabang Dompot Dhuafa Waspada.

Terkait Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, Muhammad Nuh selaku Dewan Syariah di LAZ Dompot Dhuafa Waspada, mengatakan sebelum adanya undang-undang ini, permasalahan zakat sudah ada ketentuannya. Namun begitu, ia tetap mendukung usaha pemerintah dalam memberikan payung hukum, agar proses berjalannya menjadi lebih jelas dan memiliki dasar hukum yang jelas. Terkait adanya pasal-pasal yang disebutkan seolah memarjinalkan keberadaan LAZ, pada dasarnya sudah ada upaya dari para penggiat zakat dengan upaya untuk melakukan *judicial review* atas undang-undang tersebut.

Pun begitu, walaupun ajuan dari penggiat zakat tersebut tidak mendapatkan keputusan yang sesuai dengan harapan, ia mengaku tidak menjadi masalah. Karena sekarang masyarakat lebih kritis dalam menyikapi ingin berzakat kemana. Karena saat ini baik BAZ maupun LAZ, memiliki keunikannya masing-masing dalam hal penciptaan program yang beraneka ragam. Sehingga para wajib zakat akan bisa leluasa

memilih kemana dana zakatnya ingin diserahkan. Kemanapun wajib zakat menunaikan kewajibannya itu tidak masalah. Karena target yang ingin dicapai adalah adanya kesadaran dari para wajib zakat untuk menunaikan zakatnya.

Saat ini, menurut Muhammad Nuh, masih banyak para masyarakat yang sebenarnya sudah wajib zakat, namun masih belum mau segera menunaikannya. Atau yang masih ada dalam paradigmanya, membayar zakat ya hanya bulan ramadhan saja, apakah itu zakat fitrah dan juga zakat harta/mal. Padahal jika Ia berprofesi yang memiliki penghasilan tetap setiap bulan, dan sudah jatuh nisab, dari pemasukannya tersebut juga wajib dikeluarkan 2,5% atau bisa kita katakan itu zakat profesi. Harusnya, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, ada juga klausul pasal terkait kewajiban membayar zakat bagi wajib zakat yang sudah wajib bayar zakat khususnya zakat profesi.

Pada dasarnya, Muhammad Nuh tidak menolak keberadaan Undang-Undang Zakat ini. Dia membenarkan pemerintah berniat untuk menertibkan amil zakat yang jumlahnya cukup banyak di seluruh Indonesia. Dia mengatakan, penerapan pidana kepada amil zakat adalah hal yang wajar. Menurutnya, Islam mengatur hukuman bagi siapa saja yang melakukan penyelewengan terhadap dana masyarakat, dalam konteks ini adalah zakat, agar pemerintah juga bisa membantu dalam hal pengawasan.

Harapnya semoga dengan adanya undang-undang ini, masyarakat lebih percaya dalam hal penyaluran zakat melalui LAZ agar lebih kondusif dan tersalurkan secara merata. Ia mengakui beberapa tahun sebelumnya sebab terjadinya tidak optimalnya penerimaan zakat disebabkan oleh rasa kurang percaya masyarakat untuk

menyalurkan zakatnya kepada lembaga amil zakat yang ada di Indonesia. Jadi jangan heran, jika banyak yang memilih menyalurkan zakat sendiri sehingga berujung dengan keributan. Ia mencontohkan saat pemberian zakat di Pasuruan pada Agustus 2008 yang menelan korban jiwa sebanyak 21 orang.

Namun karena saat ini semakin banyak lembaga zakat yang hadir dengan menawarkan berbagai program yang unik dan berdampak, serta adanya edukasi untuk lebih mengamanahkan membayarkan zakat lewat lembaga, saat ini sudah banyak wajib zakat yang lebih senang berzakat melalui lembaga. Hal ini juga didukung karena adanya berbagai kemudahan yang diberikan seperti berzakat cukup dengan transfer, bahkan dengan layanan jemput zakat, sehingga wajib zakat lebih mudah dan tidak direpotkan.

Sedangkan menurut Manager Program Dompot Dhuafa Waspada, Sulaiman, mengenai ketentuan pidana yang diatur bagi LAZ harusnya juga dapat dilihat dari hukum zakat itu sendiri. Zakat hukumnya adalah wajib bagi umat Islam yang memiliki harta yang cukup dan sudah cukup nishab dan haul-nya. Sebagai contoh, kewajiban zakat bagi negaranya telah diterapkan oleh negara-negara Islam antara lain Malaysia dan Saudi Arabia, dimana kewajiban di negara-negara tersebut dibarengi dengan kebijakan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan.

Lain halnya dengan Indonesia yang bukan merupakan negara Islam, kewajiban berzakat bagi warga negara yang beragama Islam tidak diatur dalam perundang-undangan. Oleh karena itu, menurutnya normanya yang ada saat ini bersifat fakulatif, yang tidak seharusnya diatur dengan sanksi pidana yang bersifat imperatif. Oleh

karenanya Ia memandang untuk memenuhi struktur perundang-undangan yang baik, pengaturan mengenai sanksi dalam undang-undang zakat seharusnya mengatur mengenai sanksi bagi penyelewangan atau tindakan di luar kepatutan yang dilakukan terhadap dana zakat oleh siapapun yang terkait di dalamnya, baik BAZNAS, LAZ maupun amil perorangan. Dengan demikian, bisa diambil jalan tengah dari perbedaan pendapat yang terjadi terhadap materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, khususnya mengenai siapa sebenarnya yang disebut amil zakat dan berhak mengelola di Indonesia.

Sedangkan menurut Pimpinan Cabang LAZNAS IZI Sumatera Utara, Iqbal Farizi, baginya implementasi undang-undang zakat di Indonesia saat ini masih memiliki plus minus terutama di Sumatera Utara. Diharapkannya pemerintah harus bisa lebih mengayomi, seperti halnya ketentuan-ketentuan yang wajib dilakukan oleh LAZ ataupun penggiat zakat. Minimal adanya edukasi yang lebih matang dan maksimal terkait undang-undang ini, melalui sosialisasi yang baik dan benar. Sosialisasi lebih dimaksimalkan terutama kepada masyarakat secara luas, sehingga masyarakat pun mendukung berjalannya cita-cita dari amanat undang-undang tersebut, dan regulasi ini khususnya tentang zakat baiknya jangan terkesan setengah-setengah, jika pajak bisa di prioritaskan, sebaiknya juga dengan zakat pun bisa di prioritaskan.

Bagi LAZNAS IZI, kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 cukup memberikan dampak. Khususnya dalam hal usaha untuk memenuhi standar hukum yang diwajibkan undang-undang. Semenjak adanya edaran tahun 2016 terkait

pelaksanaan undang-undang ini, bahkan untuk tingkat Sumatera Utara, LAZNAS IZI adalah lembaga yang kali pertama mengajukan dan memohon rekomendasi ke BAZNAS Provinsi Sumatera Utara. Dengan mengantongi izin rekomendasi dengan nomor 064/SB/A.1/2016 pada 4 Februari 2016, LAZNAS IZI pun mengajak dan menghimbau lembaga lainnya untuk segera mendaftarkan kepada BAZNAS Provinsi Sumatera Utara sebagai bentuk implementasi undang-undang sebagai lembaga yang telah diberikan rekomendasi untuk melakukan proses pendayagunaan zakat bagi masyarakat di Sumatera Utara.

Sedangkan bagi LAZNAS Nurul Hayat sendiri, yang juga sudah mendapatkan rekomendasi dengan nomor 263/SB/A.1/2017 yang dikeluarkan pada 8 Maret 2017, diutarakan oleh Pimpinan Cabang LAZNAS Nurul Hayat, Rendy S Sanjaya, awalnya justru informasi rekomendasi tersebut diketahui ketika mereka melakukan kunjungan ke BAZNAS Provinsi Sumut pada tahun 2016. Dan karena minimnya informasi tersebut, dan masih ada juga LAZ yang belum mengajukan rekomendasi, maka Rendy dengan penggiat zakat lainnya dengan digaungi Forum Zakat (FOZ) Sumatera Utara, menjadikan agenda untuk memberikan advokasi serta himbauan kepada seluruh LAZ untuk mengajukan rekomendasi serta mengurus izin kepada Kanwil Kemenag Sumatera Utara agar segera dilaksanakan sebagai agenda prioritas. Dari kurang lebih 20 LAZ yang bergabung dalam Forum Zakat di Sumatera Utara, masih delapan lembaga yang tercatat di BAZNAS Sumatera Utara telah mengajukan dan dikeluarkannya rekomendasi.

Implementasi undang-undang ini memang pada dasarnya di Sumatera Utara belum bergeliat dengan aktif. Padahal tahapan sosialisasi sejak disahkannya undang-undang tersebut telah berlalu. Pengawasan yang lemah yang harusnya digaungi oleh Kemenag Kanwil Sumatera Utara, bisa jadi membuat implementasi ini lemah. Jika dikaitkan dengan pelaporan penghimpunan yang harus diberikan secara berkala kepada BAZNAS Sumatera Utara, ketiga LAZ baik itu Dompot Dhuafa Waspada, IZI dan Nurul Hayat memaparkan berjalannya dua tahun terakhir ini memang masih menunggu instruksi dari BAZNAS Sumatera Utara. Ketika BAZNAS Sumatera Utara meminta, barulah mereka mengirimkan. Terakhir pelaporan diminta dan dikirimkan adalah akhir tahun 2016.

Untuk implementasi di luar Sumatera Utara ternyata ada sedikit perbedaan. Sebagai bahan perbandingan dalam hal implementasi undang-undang, penulis juga melakukan korepondensi kepada salah satu LAZ yang ada di Sumatera Barat yaitu LAZ Dompot Dhuafa Singgalang.

Berbeda halnya dengan LAZ-LAZ yang ada di Sumatera Utara, yang harus juga mengajukan dan memohon rekomendasi dari BAZNAS Provinsi (yang merupakan amanat Undang-Undang Pengelolaan Zakat), terkait izin operasional Dompot Dhuafa Singgalang hanya meminta perizinan dari Kemenag Kanwil Provinsi Sumatera Barat dengan nomor B-424/Kw.03/6-d/BA.03.2/1/2017.

Menurut Pimpinan Cabang Dompot Dhuafa Singgalang, Hadie Bandarian Syah, di Sumatera Barat ketentuan yang berlaku menurut undang-undang zakat terkait LAZ, selama ini tidak ada melibatkan mereka. Hal ini dikarenakan BAZNAS Provinsi

Sumatera Barat juga tidak ada melakukan tahapan sosialisasi dan edukasi terkait hal tersebut, dan tidak berbeda seperti yang ada di Sumatera Utara, LAZ yang ada di Sumatera Barat pun sifatnya hanya menunggu instruksi dan arahan, yang kebetulan arahan tersebut (dari BAZNAS Sumatera Barat) dan juga Kemenag Kanwil Sumatera Barat tidak ada menyampaikan hal tersebut, sehingga LAZ di Sumatera Barat yaitu Dompot Dhuafa Singgalang juga tidak ada melakukan hal yang harusnya menjadi amanat undang-undang yaitu mengurus rekomendasi dari BAZNAS Provinsi Sumatera Baratinsi Sumatera Barat.

Menurut Hadie, BAZNAS Sumatera Barat hanya melibatkan UPZ yang ada mulai dari pengurusan izin hingga ke pelaporan, sehingga untuk izin atau rekomendasi hingga pelaporan Dompot Dhuafa Singgalang tidak melakukan proses tersebut. Dikarenakan dari pihak BAZNAS hanya menggandeng UPZ. Pun jika memang Kanwil Kemenag Sumatera Barat dalam hal ini jika berdasarkan undang-undang adalah sebagai pengawas, sampai saat ini tidak ada melakukan pengawasan dan edukasi terkait bagaimana LAZ harusnya bertindakapakah dari pelaporan hingga pengajuan rekomendasi yang sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Menurut Pimpinan Cabang LAZNAS IZI Sumatera Utara, Iqbal Farizi, dalam hal implementasi undang-undang ini, setiap provinsi memiliki kecenderungannya masing-masing terutama yang dilakukan BAZNAS dan Kemenag Kanwil dalam taraf pelaksanaannya. Dicontohkannya, Kemenag Kanwil dan BAZNAS yang ada di Provinsi Jawa Barat sangat pro-aktif dalam menjalan amanat undang-undang tersebut. Hal ini terbukti adanya peran aktif mereka dalam melakukan pengawasan dengan

langsung mendatangi LAZ-LAZ yang ada di Jawa Barat. Jika ada terdapat yang tidak sesuai dengan amanat undang-undang akan segera diingatkan untuk segera dipatuhi. Sedangkan Sumatera Utara memiliki karakter tersendiri, dan tentunya ini perjuangan yang harus terus dimaksimalkan dalam penerapan undang-undang tersebut bagi penggiat zakat di Sumatera Utara agar lebih baik dalam tahap implementasinya. Dan ini juga harus ada peran aktif dari semua pihak yaitu Kanwil Kemenag Sumatera Utara, BAZNAS Provinsi Sumatera Utara dan tentunya seluruh LAZ yang ada di Sumatera Utara.

Terkait pelaksanaan undang-undang, minimnya sosialisasi dan edukasi Undang-Undang Pengelolaan Zakat ini ternyata juga dirasakan oleh para pengurus masjid terutama panitia pengelola zakat ketika Ramadhan. Unit Pengelola Zakat (UPZ) Masjid Al-Ishlah Jalan Kapten Muslim Medan menjelaskan sebelumnya mereka dibawah Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Medan Helvetia dimana kepanitiaan hanya dibentuk dan berlaku selama 1 (satu) tahun saja dan bukan sebagai UPZ. Mengenai kewajiban setiap masjid terdaftar dan atau sebagai UPZ justru mereka tidak mendapatkan informasi tersebut secara jelas. Disampaikan M.Mulkan, selaku Ketua UPZ⁸⁶ mengatakan bahwa pada 15 Juni 2017 dirinya bersama 5 anggota diunjuk menjadi pengurus UPZ dengan periode kerja masa 5 tahun.

Perihal bahwasanya mereka menjadi UPZ peralihan dari KUA ke BAZNAS Kota Medan juga tidak mendapat informasi yang jelas dari pihak BAZNAS, namun

⁸⁶ Wawancara dilakukan kepada Ketua UPZ Masjid Al-Ishlah di Masjid Al Ishlah Jalan Kapten Muslim pada 8 September 2018, Pukul 14:00 WIB

hal ini dikarenakan Ketua BKM Al-Ishlah yang kebetulan bekerja di Kantor MUI Kecamatan Medan Helvetia, maka proses tersebut dilakukan.

Terkait adanya ketentuan sanksi yang diberlakukan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 mereka juga tidak mengetahui secara jelas. Namun dengan adanya undang-undang ini, Mulkan ditemani Bendahara BKM Al-Ishlah menyambut baik adanya undang-undang ini. Mereka pun berharap undang-undang ini lebih dimaksimalkan dalam hal sosialisasi dan implementasi agar mereka yang menjadi UPZ di Kota Medan maupun Sumatera Utara mampu menjadi representatif yang baik bagi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dalam hal penerapannya. Karena sejak diunjuk sebagai UPZ selama 5 tahun oleh BAZNAS, mereka sama sekali belum mendapatkan pengarahan terutama terkait undang-undang pengelolaan zakat yang seharusnya mereka perlu mendapatkan edukasi agar pengelolaan dilakukan dengan benar sesuai syariat dan tentunya sesuai yang diinginkan negara melalui undang-undang tersebut.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Pengaturan dan juga pengelolaan zakat selain diatur secara jelas di dalam Al-Quran tepatnya dalam surat At-Taubah ayat 60, ternyata juga diatur melalui hukum positif melalui Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 yang sudah bertransformasi menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia. Dimana dalam amanat undang-undang ini diunjuk secara langsung oleh pemerintah sebagai operator dan regulator adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga nasional yang berhak melakukan pengumpulan, pendayagunaan dan juga pendistribusian dana zakat di Indonesia. Selain BAZNAS ternyata juga dapat diperbantukan oleh lembaga yang didirikan oleh masyarakat sipil namun mendapatkan pengesahan dari pemerintah untuk membantu peran BAZNAS yaitu Lembaga Amil Zakat yang kemudian disebut LAZ. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dikatakan dalam Pasal 18 bahwasanya pembentukan LAZ haruslah mendapat izin dari pejabat yang diunjuk yaitu Kementerian Agama (Kemenag) dan juga mendapat rekomendasi dari BAZNAS. Lebih lanjut mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 juga diturunkan sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 yang

mengatur lebih detail tentang peranan BAZNAS dan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya baik itu LAZ dan juga Unit Pengumpul Zakat (UPZ).

2. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 diatur juga secara jelas mengenai sanksi pidana guna menjadi payung hukum agar pengelolaan zakat di Indonesia sesuai dengan amanat undang-undang. Mengenai ketentuan pidana dalam undang-undang ini membahas mengenai tindakan pidana yang termasuk dalam kategori kejahatan dan juga pelanggaran. Yang dimaksud dalam hal kejahatan diatur di dalam Pasal 39 dan juga Pasal 40. Disebutkan dalam Pasal 39 bahwasanya,"setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum dengan tidak melakukan pendistribusian zakat yang sesuai dengan ketentuan Pasal 25 (wajib didistribusikan kepada *mustahik* sesuai syariat Islam) akan dipidana penjara paling lama 5 tahun dan atau denda sebesar Rp 500,000,000,-" sedangkan pada Pasal 40 disebutkan, "setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 37 (setiap orang dilarang melakukan tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan zakat, infak, sedekah, dan/atau dana sosial keagamaan lainnya yang ada dalam pengelolaannya) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda sebanyak Rp 500,000,000,-. Untuk kategori pelanggaran diatur dalam Pasal 41 yang berbunyi, "setiap orang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan Pasal 38 (setiap orang dengan sengaja bertindakselaku ambil

zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 tahun dan/atau denda sebanyak Rp 50,000,000,-. Selain adanya ketentuan pidana juga diberlakukan sanksi administratif bagi BAZNAS dan atau LAZ jika tidak melaporkan secara berkala (LAZ kepada BAZNAS); BAZNAS atau LAZ tidak memberikan bukti pembayaran kepada *muzakki*, serta tidak menyalurkan sesuai syariat Islam akan dikenakan sanksi administratif berupa: peringatan tertulis; penghentian sementara hingga ke pencabutan izin. Namun di dalam PP No 14 Tahun 2014 mengenai sanksi hanya diatur mengenai sanksi administratif (Pasal 77 sampai dengan Pasal 84) bagi BAZNAS dan juga LAZ yang tidak memberikan bukti setoran, pendistribusian tidak sesuai syariat, tidak memisahkan pencatatan antara zakat, infak dan dana sosial keagamaan serta tidak melakukan pelaporan secara berkala.

3. Implementasi ketentuan pidana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang diatur di dalam Pasal 39, 40 dan 41 jika dilihat dari penerapannya baik bagi BAZNAS dan juga LAZ yang ada di Sumatera Utara masih belum berjalan dengan sebagaimana mestinya. Hal ini berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan baik di BAZNAS Provinsi Sumatera Utara dan 3 (tiga) LAZ yang ada di Sumatera Utara. Terutamanya di dalam Pasal 38 *juncto* Pasal 41 terkait perizinan dari pejabat yang berwenang untuk bisa beroperasi. Dari data yang

diberikan BAZNAS Sumatera Utara masih 8 (delapan) LAZ yang sudah mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS Sumatera Utara, sedangkan menurut data Forum Zakat (FOZ) yang ada di Sumatera Utara, ada kurang lebih 20 LAZ yang menjadi anggota FOZ. Menurut BAZNAS Sumatera Utara, terkait LAZ-LAZ yang ada di Sumatera Utara namun belum mendapatkan izin rekomendasi BAZNAS, mereka tidak bisa menyikapi karena bukanlah eksekutor terkait hal tersebut. Sedangkan menurut 3 LAZ yang diteliti (yang sudah mendapatkan rekomendasi BAZNAS) dijelaskan pada dasarnya LAZ-LAZ yang ada dan belum mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS Sumatera Utara adalah LAZ perwakilan dari LAZ Pusat yang sebenarnya sudah mengantongi izin dari Kemenag bahkan rekomendasi dari BAZNAS Pusat, dan FOZ Sumatera Utara juga sudah berupaya untuk mendukung mereka (LAZ yang belum mengurus rekomendasi dari BAZNAS Sumatera Utara) untuk segera mengajukan rekomendasi.

B. SARAN

1. Hadirnya pengaturan mengenai zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 merupakan terobosan yang baik. Artinya pemerintah melihat adanya potensi zakat di Indonesia sehingga diaturlah dengan sangat jelas tentang pihak-pihak yang berwenang, hingga ketentuan hukum pidana guna memberi payung hukum terhadap pengelolaan zakat. Hanya saja

kekurangannya dari undang-undang ini masih tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai kewajiban zakat bagi masyarakat muslim yang sudah wajib membayarkan zakatnya, terlebih zakat profesi yang wajib dikeluarkan setiap bulannya. Memang Indonesia bukanlah negara muslim seperti halnya Malaysia, dimana zakat menjadi kewajiban di negara-negara tersebut sebagai pengurang pajak penghasilan. Dengan adanya kewajiban menunaikan zakat yang digaungi pemerintah, terlihat potensi zakat di Malaysia melesat dan membantu perkembangan negaranya khususnya dalam mengentas kemiskinan. Semoga ketentuan wajib bayar zakat bagi wajib zakat juga bisa dimasukkan di dalam undang-undang pengelolaan zakat di Indonesia, mengingat pada dasarnya zakat juga adalah kewajiban yang harus dikeluarkan bagi masyarakat muslim yang sudah terkena wajib zakat dan ketentuannya sudah ada di dalam Al-Quran.

2. Mengenai ketentuan pidana yang ada di dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat diharapkan bisa memberikan payung hukum yang jelas agar tidak ada lembaga zakat *illegal* karena Islam juga mengatur hukuman bagi siapa saja yang melakukan penyelewengan terhadap dana masyarakat, dalam konteks ini adalah zakat. Diharapkan untuk Sumatera Utara ketentuan yang ada bisa lebih ditertibkan khususnya bagi LAZ-LAZ yang di Sumatera Utara yang belum menguruskan izinnya baik ke BAZNAS Provinsi Sumatera Utara juga kepada Kemenag Kanwil

Sumatera Utara. Dan aturan turunan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yaitu PP Nomor 14 Tahun 2014 harusnya juga mendukung mengenai ketentuan pidana yang ada, karena sangat disayangkan di dalam PP tersebut tidak ada membahas mengenai ketentuan perizinan tersebut. Melainkan hanya sebatas sanksi administratif bagi BAZNAS dan atau LAZ yang tidak memberikan pelaporan.

3. Bagi penulis implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 khususnya di Sumatera Utara masih belum berjalan efektif. Terutama dalam hal perizinan yang harus dimiliki setiap LAZ. Sangat disayangkan karena dari pihak BAZNAS dan juga Kemenag Kanwil Sumatera Utara tidak ada langkah pre-emptif dan pre-ventif menyikapi kondisi hal tersebut (masih delapan LAZ yang memiliki izin serta rekomendasi). Seharusnya jika pengawasan dari Kemenag Kanwil Sumatera Utara tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya yang sesuai amanat undang-undang, BAZNAS yang diunjuk sebagai lembaga yang sah (selain LAZ) bisa memberikan masukan agar kiranya LAZ-LAZ yang belum mengurus izin rekomendasi secara ke-provinsi-an untuk segera disikapi dengan tegas, dan tentunya LAZ-LAZ yang ada, pun harusnya lebih pro aktif, jangan dikarenakan karakter kinerja di Sumatera Utara (baik Kemenag Kanwil Sumatera Utara dan BAZNAS Sumatera Utara) sedikit kurang aktif, menjadi seperti membiarkan atau malah menunggu dijemput bola.

Sebaiknya ada kerjasama yang baik dengan upaya LAZ juga memberikan masukan agar Kemenag yang dalam hal ini wewenangnya ada didalam Kanwil Sumatera Utara untuk segera melakukan pengawasan dan evaluasi kepada BAZNAS, LAZ dan juga UPZ. Serta memberikan arahan dan edukasi sebagaimana amanat undang-undang. Hal ini tentunya dilakukan guna mendapatkan kepercayaan yang penuh dari masyarakat Sumatera Utara. Dan juga diharapkan masyarakat juga lebih melek akan regulasi ini khususnya masyarakat muslim, agar teredukasi dan memiliki sifat kritis dalam menyikapi lembaga-lembaga zakat yang masih belum menguruskan segala perizinannya sehingga pemerintah lebih terbantuan dalam menjalankan peraturan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Al-Hamid Mahmud, Abdul, 2006, *Ekonomi Zakat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Ali, Achmad, 2002, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta : Gunung Agung

Ali, H.Zainuddin, 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika

Amiruddin & Zainal Asikin. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers

Ashshofa, Burhan, 2003, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta. Cetakan Kedua

Ediwarman. 2015. *Monograf Metodologi Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi)*. Medan: Sofmedia

Hartono, 1991, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Bandung : Penerbit Alumni

Hasbi, Al-Furqon, 2008. *125 Masalah Zakat*. Cetakan I. Solo: Tiga Serangkai

Kusumaatmadja, Mochtar, 2002, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Bandung: Penerbit Alumni

Khasanah, Umrotul, 2010, *Manajemen Zakat Modern*. Malang:UIN Press

_____, 2010, *Manajemen Zakat Modern Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*, Malang: UIN –Maliki Press

L. Esposito, John, 1995, *The Oxford Encyclopedia of The Modern Islamic World*, New York : Oxford University Press

Lubis, M. Solly 1994. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*. Bandung: Mandar Maju. Cetakan Pertama

Mahmud, Abdul Al-Hamid , 2006, *Ekonomi Zakat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Marbun, Rocky, 2014. “*Grand Design Politik Hukum Pidana dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945,*” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.1, No.3

Mas, Marwan, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia

Mhd, Ali Nurridin, 2006, *Zakat Sebagai Instrumen Dalam Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Raja Grafindo

Moleong, Lexy J, 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya

Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Mulyadi, Lilik, 2008, *Bunga Rapai Hukum Pidana Prespektif Teoritis dan Praktik*, Bandung: PT. Alumni

Qadir, Abdurrachman, 1998, *Zakat Dalam Dimensi Mahdhah dan Sosial*, Jakarta : Raja Grafindo Persada

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

_____ 1993. *Ibadah fi Al-Islam*. Beirut. Muassasah Risalah

_____, 2001, *Peran nilai dan Moral dalam Perekonomian Islam*, Jakarta: Rabbani

Rangga Widjaja, Rosjidi, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju

RI, Kementerian Agama, 2012, *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia Menurut UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Pemberdayaan Zakat

_____, 2012, *Membangun Peradaban Zakat*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Pemberdayaan Zakat

_____, 2013, *Undang-undang No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat*, Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Pemberdayaan Zakat

Samsul Ramli dan Fahrurrazi, 2014, *Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa*, Visimedia Pustaka, Jakarta,

Santoso, Topo, 2001, *Menggagas Hukum Pidana Islam: Penerapan Syariah Islam dalam Konteks Modernitas*, Cet. II, Bandung: Asy-Syaamil Press & Grafika

Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan* ,Jakarta : CV. Utomo

Soekanto, Soerjono , 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press

Sofyan, Hasan 1995, *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf*. Surabaya : Al-Ikhlash

Soemitra, MA, Dr. Andri, 2009, *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah*, Jakarta: Kencana. Cetakan ke-7

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2012. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers. Edisi 1. Cet. Ke-14

Sunggono, Bambang, 2006, *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo

Sudewo, Erie, 2004, *Manajemen Zakat*, Jakarta : Instutusi Manajemen Zakat

Usman, Suparman, 2002, *Hukum Islam: Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama

Waridah, Siti, 2004, *Sosiologi*, Jakarta: Bumi Aksara

Wibisono, Yusuf, 2015, *Mengelola Zakat di Indonesia*. Jakarta : Prenamadia Grup

Zamakhsyari. 2013. *Teori-Teori Hukum Islam dalam Fiqh dan Ushul Fiqh*. Medan : Perdana Mulya Sarana

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011

INTERNET

<https://www.kompasiana.com/afif114/58c799c1ca23bd3c089ceb66/mengapa-pengelolaan-zakat-di-indonesia-masih-belum-efektif> ditulis oleh Muhamad Afif Solahudin. Diakses pada tanggal 31 Agustus 2018, Pukul: 00:28 WIB

<https://www.finansialku.com/zakat-pengurang-pajak/> diakses pada 30 Agustus 2018, Pukul 23:24 WIB