

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang komposisi warga negaranya paling banyak beragama islam. Dengan demikian, potensi zakat di Indonesia sangatlah luar biasa. Terdapat 231 juta penduduk yang beragama islam atau 86,7% dari total populasinya.¹ Potensi zakatnya dapat terkumpul hingga nilai 327,6 triliun rupiah. Ini adalah angka yang sangat besar. Realisasinya dana zakat yang terhimpun baru mencapai angka 71,4 triliun rupiah.² Walaupun begitu, dana tersebut merupakan sebuah potensi besar jika negara bisa memanfaatkan dan mengelolanya untuk menekan angka kemiskinan di Indonesia.

Zakat merupakan sebuah ibadah yang mengandung dua nilai sekaligus, yaitu nilai ibadah dan nilai muamalah. Nilai ibadah artinya zakat adalah salah satu tanda bukti keislaman dan keimanan seseorang kepada Allah SWT. Dan Nilai Muamalah artinya zakat memiliki nilai sosial yang mengajarkan kita untuk peduli kepada sesama. Untuk mengelola dana zakat tersebut sudah seharusnya pemerintah

¹ Aulia Mutiara Hatia Baca artikel CNBC Indonesia "Negara Dengan Umat Muslim Terbanyak Dunia Putri RI Nomor Berapa?" RI Nomor Berapa?," March 28, 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/research/20230328043319-128-424953/negara-dengan-umat-muslim-terbanyak-dunia-ri-nomor-berapa>.

² Novrizaldi, *Menko PMK: Fokus Si Miskin, Zakat Bisa Pulihkan Ekonomi Nasional*, Mei 2021, <https://www.kemenkopmk.go.id/menko-pmk-fokus-si-miskin-zakat-bisa-pulihkan-ekonomi-nasional>.

memiliki seperangkat aturan yang mengatur bagaimana pengelolaan zakat itu dilakukan.

Masyarakat secara mandiri telah melakukan pengelolaan zakat melalui masjid-masjid, pondok pesantren, pengajian-pengajian dan panti asuhan. Juga beberapa entitas bisnis seperti media cetak dan perbankan. Kemudian pemerintah melalui surat keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2011 membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang mengkoordinir penghimpunan dan penyaluran zakat di Indonesia. Maka kemudian lahir undang-undang nomor 38 tahun 1999 dan undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat.

Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur agar dana zakat yang dihimpun oleh pemerintah dan masyarakat tidak disalahgunakan. Maka dalam salah satu pasalnya disebutkan,” tindakan memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual dan atau mengalihkan zakat merupakan sebuah pelanggaran yang memiliki sanksi atau hukuman penjara maksimal lima tahun atau denda paling banyak 500 juta rupiah.” Begitu pula jika dana tersebut tidak sesuai peruntukannya sesuai dengan syariat islam.³

Selain zakat yang bersifat wajib, islam juga mengajarkan pemberian yang bersifat Sunah yang kita kenal dengan istilah infaq, dan sedekah. Yang kemudian bersama-sama disebut dengan istilah ZIS. Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir ditemukan beberapa penyelewengan atas penggunaan dana ZIS tersebut.

³ Muhammad Yasin, “Penyimpangan Distribusi Zakat, Pahami Aspek Hukumnya,” June 25, 2017, <https://www.hukumonline.com/berita/a/penyimpangan-distribusi-zakat--pahami-aspek-hukumnya-lt594b842bce9f9/>.

Pada tahun 2020 silam misalnya, BAZNAS Surabaya diduga menggunakan hak amil sampai dengan 50 persen dari dana zakat terhimpun. Padahal ketentuannya hak amil tidak boleh melebihi 12,5%.⁴

Pada Juli 2022, publik dikejutkan dengan laporan Majalah Tempo yang mengungkap penyelewengan dana oleh Yayasan Aksi Cepat Tanggap (ACT), yang selama 17 tahun menghimpun dana filantropi namun diketahui memberikan gaji dan fasilitas mewah kepada para petingginya, termasuk gaji ketua pembina sebesar Rp250 juta per bulan dan berbagai bonus hingga setara 18 kali gaji dalam setahun, dengan dalih peningkatan kinerja. Sementara itu, lembaga amil zakat lain seperti Dompet Dhuafa dan Rumah Zakat diketahui memberikan gaji jauh lebih rendah, masing-masing maksimal Rp40 juta dan Rp25 juta, dengan penyesuaian terhadap jumlah dana yang dihimpun, di mana pada 2020 ACT menghimpun Rp462 miliar, Dompet Dhuafa Rp375 miliar, dan Rumah Zakat Rp224 miliar.

Mobil operasional yang digunakan yayasan ACT ini pun dianggap tidak wajar. Merek yang digunakan merupakan merek golongan mobil-mobil kelas menengah keatas. Semakin tinggi jabatannya semakin mewah pula fasilitasnya.⁵ Yayasan ini berdalih bahwa mobil-mobil mewah tersebut dipakai untuk menghormati donatur, mitra serta tamu-tamu yayasan dari kalangan pejabat, ustadz, tokoh masyarakat dan artis. Juga untuk keperluan penyaluran ke daerah-daerah

⁴ Adhelia Sucitra, Ajeng dyah Ayu Febrina, and Yudinta Ardelia Deviantari, "Analisis Penyelewengan Dana Ziswaf Di Masa Pandemi Covid 19," *Izdihar: Jurnal Ekonomi Syariah* 2, no. 1 (2022).

⁵ Agung Sedayu, "Bagaimana Petinggi ACT Menyelewengkan Donasi," *Majalah Tempo*, July 3, 2022, 6–7.

terpencil yang memerlukan mobil seperti Pajero Sport untuk mengatasi medan yang sulit.⁶

Majalah Tempo juga mengungkapkan bahwa ACT memotong donasi publik untuk biaya operasional dan iklan secara signifikan, seperti dalam kasus pembangunan mushalla di Magetan yang hanya menyalurkan Rp9 juta dari Rp17,7 juta donasi, dengan potongan mencapai 49,2 persen, serta pembangunan surau di Sydney yang mengalami potongan 23 persen dari total Rp3,018 miliar yang dihimpun, melebihi batas maksimal 10 persen sesuai PP No. 29 Tahun 1980. Selain itu, potongan dana tersebut tidak diinformasikan secara transparan kepada donatur, dan ACT juga dinilai menyebarkan informasi yang menyesatkan dalam kampanye penggalangan dananya, seperti klaim membangun masjid pertama di Kepuhrejo yang nyatanya telah memiliki tiga masjid, dan surau pertama di Sydney padahal kota tersebut telah memiliki lebih dari 160 tempat ibadah Islam.⁷

Dalam *pers release* nya, ACT mengakui telah menggunakan 13,7 persen dari donasi terhimpun untuk kepentingan operasional sejak tahun 2017 sampai 2021.⁸ ACT bahkan bisa memotong dana sebesar 30 persen setelah berkonsultasi dengan dewan pengawas syariah jika operasional tidak mencukupi.⁹

⁶ Fuji E Permana and Teguh Firmansyah, "Soal Fasilitas Mobil Mewah, Ini Penjelasan ACT," *Harian Republika*, July 4, 2022, <https://news.republika.co.id/berita/rei1rc377/soal-fasilitas-mobil-mewah-ini-penjelasan-act>.

⁷ Agung Sedayu, "Bagaimana ACT Memotong Donasi Untuk Operasional," *Majalah Tempo*, July 3, 2022, 5–8.

⁸ Editorial, "Tipu Daya Lembaga Amal," *Media Indonesia*, July 8, 2022, https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/2703-tipu-daya-lembaga-amal.

⁹ Dwi Arjanto, "Ini Aturan Donasi Yang Ditabrak Oleh ACT," July 8, 2022, https://nasional.tempo.co/read/1609841/ini-aturan-donasi-yang-ditabrak-oleh-act?page_num=1.

ACT berpendapat bahwa ketentuan batas pemotongan dana operasional sebesar 10–12,5 persen tidak berlaku bagi mereka karena bukan lembaga amal zakat maupun pengumpul dana resmi, melainkan NGO nirlaba. Mereka juga mengklaim bahwa sumber dana seperti CSR bersifat kontraktual dengan perusahaan, sehingga besaran potongan operasional dapat ditentukan secara mandiri berdasarkan kesepakatan, tanpa terikat regulasi umum.¹⁰

Yayasan Aksi Cepat Tanggap (ACT) diduga mengalihkan dana program secara tidak semestinya, termasuk dana CSR dari Boeing sebesar Rp135 miliar yang seharusnya digunakan untuk pembangunan 91 sekolah, namun dipakai untuk menutup program lain, yang disebut sebagai praktik lazim di internal lembaga. Akibatnya, ACT memiliki utang Rp56 miliar kepada Boeing dan memberlakukan pemotongan gaji di semua level karyawan, termasuk staf bawah, yang berdampak pada penurunan kesejahteraan pegawai di tengah ketidakpastian lembaga.¹¹

Yayasan Aksi Cepat Tanggap (ACT) diduga menahan sebagian dana yang dihimpun dari publik untuk tidak langsung disalurkan, melainkan digunakan dalam kegiatan usaha melalui unit-unit bisnis yang dibentuk untuk memperoleh keuntungan tambahan. Salah satu entitas bisnis tersebut adalah PT Hydro Perdana Retailindo, yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh ACT, dengan Komisaris Utama dijabat oleh Pembina Yayasan.

¹⁰ Anisha Aprilia, “Soal Potongan Donasi 13,7 Persen, Begini Penjelasan ACT!,” July 6, 2022, <https://akurat.co/soal-potongan-donasi-137-persen-begini-penjelasan-act>.

¹¹ Sedayu, “Bagaimana Petinggi ACT Menyelewengkan Donasi,” 13–16.

Temuan PPATK menunjukkan bahwa Pembina ACT menerima remunerasi sebesar Rp50 juta per bulan dari perusahaan tersebut. Selain itu, terdapat aliran dana sekitar Rp30 miliar dalam kurun waktu dua tahun ke perusahaan yang dimiliki oleh pengurus ACT sendiri, mengindikasikan adanya konflik kepentingan dan pelanggaran prinsip transparansi.

Tindakan ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Yayasan, yang secara tegas melarang pengurus yayasan mengambil keuntungan pribadi dari harta yayasan. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dapat dikenakan sanksi pidana dengan ancaman hukuman penjara hingga lima tahun, serta kewajiban mengembalikan harta yayasan yang disalahgunakan.¹² Dan juga melanggar Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 29 tahun 1980 tentang tujuh bidang kegiatan sasaran.¹³

Yayasan Aksi Cepat Tanggap (ACT) diketahui menjalankan aktivitas operasional tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di 22 negara yang tersebar di Asia Tenggara, Eropa Timur, hingga Afrika. Beberapa di antara negara tersebut dikategorikan sebagai wilayah berisiko tinggi terkait pendanaan terorisme.

Berdasarkan hasil penelusuran Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), ditemukan indikasi bahwa sebagian penerima dana di luar negeri pernah terafiliasi dengan jaringan terorisme, termasuk individu yang ditangkap oleh otoritas Turki karena keterkaitannya dengan Al-Qaeda.

¹² Sedayu, “Bagaimana Petinggi ACT Menyelewengkan Donasi,” 7–10.

¹³ Editorial, “Tipu Daya Lembaga Amal.”

Laporan dari PPATK mengenai temuan tersebut telah disampaikan kepada Densus 88 Antiteror dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) untuk ditindaklanjuti dalam konteks pencegahan dan penegakan hukum terhadap potensi pendanaan terorisme lintas negara.

Sebagai yayasan berbadan hukum, ACT tidak lepas dari kewajibannya untuk memberikan laporan keuangan dan operasional baik kepada pemerintah maupun kepada masyarakat. Laporan keuangan ACT secara rutin mendapatkan predikat wajar tanpa pengecualian (WTP) dari akuntan publik. Hal ini menjadi tanda Tanya bagi sebagian pihak kenapa predikat WTP tersebut bisa diperoleh padahal kemudian ditemukan banyak penyimpangan dalam aliran dananya. Jika terjadi jual beli predikat ini, maka tentu saja akuntan public yang memberikan juga harus diberikan sanksi. Walaupun kebanyakan akuntan public beralasan bahwa predikat tersebut terbatas menilai kewajaran dari standar laporan keuangan bukan legal atau illegal transaksi yang dilakukan.

Kasus ACT ini merupakan temuan besar dari temuan-temuan lain penyelewangan yang dilakukan oleh lembaga sejenis. Sebelum kasus ACT, pada akhir 2021 lalu Densus 88 Polri menyita 791 kotak amal yang diedarkan oleh Lembaga Amil Zakat Baitul Maal Abdurahman bin Auf. Diduga dana dari kotak amal tersebut digunakan untuk mendanai kegiatan kelompok teroris Jamaah Islamiyah (JI).¹⁴ Pada akhir tahun 2022, terjadi kasus dugaan tindak pidana korupsi

¹⁴ Rossi Handayani and Fuji E Permana, "Berbenah Meraih Kepercayaan Umat," *Harian Republika*, Oktober 2022, <https://www.republika.id/posts/33394/berbenah-meraih-kepercayaan-umat>.

yang melibatkan Bendahara Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Bengkulu. Yang bersangkutan ditetapkan sebagai tersangka atas penyalahgunaan dana Zakat, Infak, dan Sedekah (ZIS) dengan nilai kerugian negara mencapai sekitar Rp1,1 miliar.¹⁵ Sebelumnya juga terjadi kasus pendistribusian dana zakat BAZNAS yang disusupi motif politik di Cianjur Jawa Barat dan Jawa Tengah.¹⁶¹⁷

Banyaknya kasus yang terjadi membuat Kementerian agama bertindak pada bulan Januari tahun 2023 dengan merilis daftar 108 Lembaga yang secara ilegal tanpa izin telah melakukan pengelolaan dana Zakat. Kalau melihat dari nama-nama lembaga yang masuk dalam daftar ada yang sudah lama berdiri dan dikenal masyarakat luas bahkan sebelum undang-undang tentang pengelolaan zakat dibuat. Hal ini setelah ditelusuri oleh IDEAS (sebuah lembaga riset), mereka menyimpulkan bahwa proses dan alur perizinan yang ditetapkan oleh kementerian agama sulit untuk dipenuhi oleh lembaga zakat. Undang-undang no. 23 tahun 2011 ini dianggap terlalu membatasi kebebasan warga negara untuk secara mandiri mengelola zakat dengan mengharuskan lembaga untuk memperoleh rekomendasi BAZNAS. BAZNAS sendiri memiliki kepentingan untuk menghimpun dana zakat, sehingga benturan kepentingan antara BAZNAS dan lembaga zakat membuat sulitnya mendapatkan rekomendasi ini. Sebagian akhirnya lebih memilih untuk

¹⁵ Firmansyah and David Oliver Purba, "Korupsi Dana Zakat Rp 1,1 Miliar, Bendahara BAZNAS Bengkulu Selatan Jadi Tersangka," *Harian Kompas*, Desember 2022, <https://regional.kompas.com/read/2022/12/02/092817478/korupsi-dana-zakat-rp-1-1-miliar-bendahara-BAZNAS-bengkulu-selatan-jadi>.

¹⁶ Asep Firmansyah, "BAZNAS Tegaskan Netral Dan Bersih Dari Kepentingan Politik," *Antara News*, February 21, 2022, <https://www.antaranews.com/berita/2716405/BAZNAS-tegaskan-netral-dan-bersih-dari-kepentingan-politik>.

¹⁷ Desca Lydia Natalia, "Tanggapi Bantuan Di Jateng, Wapres: Bantuan BAZNAS Seharusnya Tak Dikaitkan Dengan Parpol Tertentu," *Antara News*, January 7, 2023, <https://kaltara.antaranews.com/berita/499977/tanggapi-bantuan-di-jateng-wapres-bantuan-BAZNAS-seharusnya-tak-dikaitkan-dengan-parpol-tertentu>.

menjadi unit pengumpul zakat BAZNAS dengan kewajiban menyetorkan 30 persen dana terhimpun kepada BAZNAS.

Sebelumnya UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat juga tidak memberikan kepastian hukum, demikian hasil penelitian dari Sholikul Hadi. Terdapat ketentuan yang inkonsisten, tidak lengkap, dan tumpang tindih. Khususnya yang berkaitan dengan tata kelola pengawasan lembaga zakat.¹⁸

Pada 26 Juli 2022, Kementerian Agama Wilayah Kalimantan Selatan mengadakan pertemuan dengan sejumlah Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam rangka sosialisasi urgensi perizinan operasional. Tercatat tujuh lembaga hadir dalam kegiatan tersebut, yakni Rumah Zakat, Lazismu, LMI, DT Peduli, Griya Yatim Dhuafa, Sahabat Yatim, dan YBM BRILiaN.

Kegiatan ini dilatarbelakangi oleh temuan bahwa masih terdapat sekitar 17 lembaga zakat tingkat nasional yang beroperasi di wilayah Kalimantan Selatan tanpa izin resmi, sebagaimana disyaratkan oleh regulasi pengelolaan zakat. Sosialisasi ini menjadi bagian dari upaya pemerintah untuk memperkuat legalitas, transparansi, dan akuntabilitas lembaga pengelola zakat di tingkat daerah.¹⁹

Revisi Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terus dibicarakan oleh berbagai pihak. Komisi VIII DPR RI dan Forum Zakat (FOZ) menyarankan revisi UU tersebut untuk menyesuaikan regulasi dengan kondisi

¹⁸ Sholikul Hadi, “Pengawasan Organisasi Pengelolaan Zakat Dalam Rangka Peningkatan Hasil Guna Dan Daya Guna Zakat” (Jember, Universitas Jember, 2011).

¹⁹ Fariz Fadhillah, “Dari Kasus ACT, Belasan Lembaga Zakat Belum Berizin Di Kalsel,” *Bakabar.Com* (Banjarmasin), July 26, 2022, <https://bakabar.com/post/dari-kasus-act-belasan-lembaga-zakat-belum-berizin-di-kalsel-17cye64l>.

terkini. Dengan revisi ini, diharapkan pengelolaan zakat dapat lebih efektif dan efisien dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.²⁰

Undang-Undang No. 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang dan Barang serta Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1980 dinilai tidak lagi relevan dengan kondisi sosial dan kelembagaan saat ini. Pengamat hukum dari Indonesia Muslim Crisis Center (IMCC), Muhamad Baihaqi, menekankan pentingnya revisi regulasi tersebut untuk mengakomodasi prinsip transparansi, khususnya kewajiban lembaga amal dalam menyampaikan laporan keuangan dan bukti pendistribusian bantuan kepada publik. Selain itu, ia menilai pemerintah perlu berperan aktif dalam pengawasan melalui pendampingan agar penyaluran bantuan tepat sasaran. Sejalan dengan itu, pengamat kebijakan publik Trubus Rahadiansyah dari Universitas Trisakti menilai bahwa kedua regulasi tersebut hanya mengatur aspek pengumpulan, tanpa memperhatikan dimensi penting lainnya seperti identifikasi penerima manfaat.²¹

Belajar dari kasus-kasus tersebut, kita dapat melihat bahwa pengelolaan dana ZIS oleh lembaga amal tidaklah mudah. Persoalan-persoalan yang muncul banyak terkait keorganisasian dan manajemen lembaga amal. Pengawasan yang menjadi kunci utama agar tujuan pengelolaan zakat bisa dicapai.

Rahmat Hidayat (2024) dalam penelitiannya yang berjudul “Penyalahgunaan Dana Zakat Di Beberapa Daerah: Studi Kasus Putusan

²⁰ Sandro Gatra, “Revisi UU Pengelolaan Zakat,” *Harian Kompas*, April 26, 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2023/04/26/10042751/revisi-uu-pengelolaan-zakat>.

²¹ Aji Cakti, “Pengamat: Revisi UU Pengumpulan Uang Untuk Masukkan Aspek Transparansi,” July 15, 2022, <https://www.antaranews.com/berita/2998357/pengamat-revisi-uu-pengumpulan-uang-untuk-masukkan-aspek-transparansi>.

Pengadilan Negeri” menyebutkan bahwa Penyebab terjadinya penyalahgunaan pengelolaan zakat salah satunya adalah lemahnya pengawasan preventif pengelolaan zakat yang seharusnya dilakukan dalam bentuk pelaporan berkala, audit secara rutin, evaluasi kinerja serta koordinasi antara komisioner dengan pekerja. Selain itu, tidak adanya SOP atau standar penerimaan staff pengumpulan dana zakat juga merupakan hal yang termasuk dalam *preventif control*.²²

Pengelolaan zakat di Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan, terutama dalam hal transparansi, akuntabilitas, pengawasan, dan kerangka hukum. Lembaga pengelola zakat dituntut untuk meningkatkan keterbukaan informasi dan pertanggungjawaban dalam proses penghimpunan dan pendistribusian dana zakat guna membangun kepercayaan publik. Di sisi lain, pengawasan yang efektif sangat diperlukan agar pengelolaan zakat berjalan sesuai prinsip dan tujuan syariah. Selain itu, kerangka hukum yang mengatur zakat perlu diperbaiki dan diperkuat agar tercipta kepastian hukum serta perlindungan bagi seluruh pihak yang terlibat. Oleh karena itu, pengelolaan zakat yang efektif dan efisien membutuhkan sinergi antara transparansi, akuntabilitas, sistem pengawasan yang baik, dan regulasi yang komprehensif.²³

Berdasarkan laporan Report to the Nations (RTTN) yang dipublikasikan oleh Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) Global, Indonesia tercatat sebagai penyumbang kasus fraud terbanyak di kawasan Asia Pasifik, dengan jumlah

²² Rahmat Hidayat, “Penyalahgunaan Dana Zakat Di Beberapa Daerah: Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri” (UIN Syarif Hidayatullah, 2024).

²³ Risnawati and dkk, “Permasalahan Dan Solusi Pengelolaan Zakat Di Indonesia,” *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 3, no. 3 (2023): 2527–41, <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>.

mencapai 36 kasus.²⁴ Dalam laporan yang sama, disebutkan bahwa organisasi non-profit cenderung lebih rentan terhadap praktik penipuan (*fraud*) dibandingkan sektor lainnya. Kerentanan ini disebabkan oleh terbatasnya sumber daya yang dimiliki untuk mencegah, mendeteksi, dan menangani fraud, serta minimnya pengawasan dan lemahnya pengendalian internal. Kondisi tersebut menjadikan sektor nirlaba sebagai salah satu target potensial bagi pelaku kecurangan, terutama dalam hal pengelolaan dana publik atau donasi.²⁵

Agar pengawasan terhadap Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) berjalan efektif dan efisien, diperlukan model pengawasan yang tepat dan adaptif. Ketua Umum BAZNAS periode 2015–2020, Bambang Soedibyo, menyampaikan harapannya agar Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dapat melirik BAZNAS sebagai bagian dari lembaga keuangan syariah yang berada di bawah pengawasannya. Menurutnya, jika BAZNAS diawasi oleh OJK sebagaimana bank-bank syariah, maka tingkat kepercayaan publik terhadap pengelolaan zakat akan meningkat. Namun, realitasnya hingga kini dana zakat yang dihimpun masih tergolong kecil untuk menarik perhatian OJK—yakni baru mencapai sekitar Rp3 triliun atau 1,2 persen dari potensi nasional sebesar Rp217 triliun (hasil riset BAZNAS-IPB). Oleh karena itu, BAZNAS terus berupaya membangun tata kelola yang baik agar mampu menghimpun dana dalam jumlah signifikan. Apabila pengumpulan dana meningkat secara substansial, besar kemungkinan OJK akan mengambil alih pengawasan,

²⁴ Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), *Report to the Nations: 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse* (ACFE, 2020), 63, <https://acfepublic.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>.

²⁵ Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), *Report to the Nations: 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, 28.

sebagaimana yang terjadi pada Baitul Maal wat Tamwil (BMT) yang sebelumnya di bawah Kementerian Koperasi dan UKM namun kini diawasi oleh OJK karena besarnya dana yang dikelola.²⁶

Berdasarkan fakta fakta dan latar belakang di atas, maka pembahasan dalam penelitian ini ingin mengungkapkan bagaimana sebenarnya implementasi pengawasan kepada Organisasi Pengumpul Zakat yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Dan menemukan model pengawasan Transformasional yang dapat memperbaiki sistem pengawasan Pengelolaan Zakat di Indonesia menjadi lebih baik. Maka dari itu judul penelitian ini adalah **“Pengawasan Pemerintah Terhadap Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah Oleh Organisasi Pengelola Zakat Di Kalimantan Selatan (Analisis Implementasi Dan Transformasi)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang penelitian yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana permasalahan dalam implementasi pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan zakat, infak dan sedekah di Kalimantan Selatan?

²⁶ Forum Zakat, “BAZNAS Ingin Diawasi OJK,” Agustus 2016, <https://forumzakat.org/BAZNAS-ingin-diawasi-ojk/>.

2. Bagaimana efektifitas pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan zakat, infak dan sedekah di Kalimantan Selatan?
3. Bagaimana transformasi model pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan zakat, infak dan sedekah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menemukan permasalahan dalam implementasi pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan zakat, infak dan sedekah di Kalimantan Selatan.
2. Memahami secara terukur efektifitas pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan zakat, infak dan sedekah di Kalimantan Selatan.
3. Menemukan transformasi model pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan zakat, infak dan sedekah.

D. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini memiliki signifikansi baik secara teoritis maupun praktis.

1. Signifikansi Teoritis.

Penelitian ini berkontribusi dalam pengembangan literatur mengenai tata kelola dan pengawasan lembaga filantropi, khususnya organisasi pengelola zakat (OPZ), dengan pendekatan multidisiplin menggunakan *Teori Good Governance*, Efektivitas Hukum, Analisis Kebijakan Publik, dan Teori Pengawasan. Penelitian ini juga memperkaya kajian empiris tentang efektivitas pelaksanaan fungsi

pengawasan oleh otoritas pemerintah terhadap lembaga zakat di tingkat regional, yang selama ini masih minim dibahas dalam studi akademik.

2. Signifikansi Praktis.

Penelitian ini memberikan gambaran konkret tentang berbagai hambatan dalam pelaksanaan pengawasan OPZ oleh Kementerian Agama di Kalimantan Selatan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah, khususnya Kementerian Agama dan pemerintah daerah, dalam merumuskan kebijakan pengawasan zakat yang lebih terstruktur, proaktif, dan akuntabel. Selain itu, model transformasi pengawasan berbasis sistem tiga lini yang diusulkan dalam penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam membangun sistem pengawasan yang efektif dan terpercaya di seluruh OPZ, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap pengelolaan zakat di Indonesia.

E. Definisi Operasional

Dalam disertasi ini, terdapat beberapa istilah kunci yang perlu dijelaskan secara konseptual guna memudahkan pembaca dalam memahami ruang lingkup dan fokus penelitian. Penjabaran definisi operasional ini juga bertujuan untuk menghindari penafsiran ganda terhadap makna istilah yang digunakan dalam judul penelitian. Adapun istilah-istilah tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, ***Pengawasan Pemerintah*** dapat kita definisikan dengan memahami masing-masing definisi kata penyusunnya. Pengawasan didefinisikan sebagai suatu kegiatan yang bertujuan untuk menjamin agar penyelenggaraan suatu kegiatan dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Pengawasan dapat juga diartikan sebagai kegiatan untuk menjamin sikap dan tindakan berjalan sesuai

dengan aturan hukum yang berlaku.²⁷ Pemerintah adalah badan atau organ yang melaksanakan pekerjaan mengurus suatu negara atau organ yang menjalankan pemerintahan.²⁸ Dalam konteks penelitian ini, yang dimaksud dengan pemerintah adalah instansi resmi negara yang memiliki tanggung jawab dalam pengelolaan urusan keagamaan di Indonesia, yakni Kementerian Agama Republik Indonesia. Lembaga ini berwenang menetapkan regulasi, melakukan pembinaan, serta mengawasi pelaksanaan pengelolaan zakat oleh organisasi yang berwenang. Jadi yang dimaksud dengan Pengawasan Pemerintah pada penelitian ini adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh Kementerian Agama Republik Indonesia untuk menjamin agar penyelenggaraan kegiatan pengelolaan zakat, infak dan sedekah dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan.

Kedua, *Pengelolaan zakat, infak, dan sedekah (ZIS)* mencakup kegiatan perencanaan, pelaksanaan, serta pengoordinasian dalam proses pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan dana ZIS. Zakat merupakan harta milik individu atau badan usaha yang secara wajib diserahkan oleh seorang Muslim kepada pihak yang berhak menerimanya, sesuai ketentuan syariat Islam. Infak adalah harta yang disalurkan di luar kewajiban zakat untuk kepentingan umum, sedangkan sedekah merujuk pada segala bentuk pemberian—baik materi maupun nonmateri—yang diberikan secara sukarela oleh individu atau perusahaan, juga untuk kepentingan umum.²⁹

²⁷ Aulia Sholichah Iman Nurchotimah, *Pengawasan Pelayanan Publik* (Yogyakarta, 2021).

²⁸ Malik La Dahiri, "Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Pemerintahan Kecamatan Ternate Utara Dalam Sistem Pelayanan Kepada Masyarakat Menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah," *Justisia* VII, no. 14 (2020).

²⁹ Republik Indonesia, "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat," Pub. L. No. 23, 2 1 3 (2011), Pasal 1.

Ketiga, ***Organisasi Pengelola Zakat***, disingkat OPZ, merupakan lembaga atau entitas yang memiliki tugas dan wewenang dalam menghimpun, mengelola, dan mendistribusikan dana zakat sesuai dengan prinsip-prinsip syariah dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.³⁰ Di Provinsi Kalimantan Selatan sendiri saat ini OPZ yang ada yaitu BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kota/Kabupaten, LAZ Provinsi dan Perwakilan LAZ Nasional. Maka berdasarkan jenis dari OPZ tersebut, untuk mendapatkan perspektif yang menyeluruh, peneliti memaksudkan OPZ yang dimaksud dalam penelitian ini adalah BAZNAS Provinsi, LAZ Provinsi (cuma ada satu yaitu LAZ Dhuafa Tersenyum) dan Perwakilan LAZ Nasional yang dalam hal ini dipilih Lazismu dan Rumah Zakat.

Keempat, ***Analisis Implementasi dan Transformasi***. Implementasi secara umum memiliki makna pelaksanaan yang dilakukan oleh berbagai pihak baik pribadi maupun organisasi dengan prosedur kerja yang telah ditetapkan bersama. Pelaksanaan ini bertujuan untuk memenuhi harapan dari dibentuknya peraturan-peraturan tersebut. Dalam penelitian ini implementasi dimaksudkan sebagai pelaksanaan undang-undang beserta peraturan turunannya terkait Pengelolaan zakat yaitu proses terintegrasi yang mencakup penghimpunan, penyaluran, dan pemanfaatan zakat secara efektif dan sesuai syariat.³¹

Transformasi adalah proses perubahan yang bertujuan untuk menciptakan sesuatu yang baru dan lebih baik dari yang sudah ada. Hal ini dapat dilakukan melalui penyesuaian dan perubahan yang tepat. Dalam konteks hukum,

³⁰ Sri Fadilah et al., "Organisasi Pengelola Zakat (Opz): Deskripsi Pengelolaan Zakat Dari Aspek Lembaga Zakat," *Kajian Akuntansi* 18, no. 2 (2017).

³¹ Rulinawaty Kasmad, *Studi Implementasi Kebijakan Publik* (Studi Aksara, 2013).

transformasi berarti penyesuaian hukum dengan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang, sehingga hukum dapat tetap relevan dan efektif dalam menjawab tantangan zaman.³² Sehingga yang dimaksud dalam judul penelitian ini dengan analisis implementasi dan transformasi adalah analisis terhadap pelaksanaan undang-undang zakat No. 23 tahun 2011 yang terkait dengan pengawasan dan upaya untuk mengadakan suatu perubahan terhadap proses pengawasan tersebut agar tercapai apa yang ingin dicapai oleh undang-undang tersebut.

F. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang relevan terkait pengelolaan dana zakat, infaq dan sedekah antara lain sebagai berikut:

- 1) Imron Choeri, 2022. “*Rekontruksi Regulasi Pengelolaan Zakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan*” Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.³³

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap dan menganalisis regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan, mengungkap dan menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi pengelolaan zakat saat ini dan merekontruksi regulasi pengelolaan zakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis nilai keadilan.

³² Syafri Gunawan, “Sejarah Transformasi Syariat Islam Kedalam Hukum Nasional,” *Jurnal El-Qanuniy: Jurnal Ilmu-Ilmu Kesyaharian Dan Pranata Sosia* 6, no. 1 (2020), <https://jurnal.uinsyahada.ac.id/index.php/elqanuniy/article/download/2502/pdf>.

³³ Imron Choeri, “Rekontruksi Regulasi Pengelolaan Zakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan” (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2022).

Kesamaan penelitian ini dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah sama-sama memberikan penilaian terhadap regulasi pengelolaan zakat saat ini.

Perbedaan dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah dari sisi alat analisis yang digunakan. Penulis dalam penelitian ini tidak bertujuan untuk melihat regulasi dari nilai keadilannya tapi dari sisi efektivitas implementasinya di tingkat wilayah.

- 2) Suginam, 2021. *“Strategi Optimalisasi Implementasi Digitalisasi Pengelolaan Zakat Sebagai Upaya Meningkatkan Transparansi Pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Di Sumatera Utara”* Disertasi, Program Doktor Ekonomi Syariah, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, UIN Sumatera Utara Medan.³⁴

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan menganalisis permasalahan serta solusi yang terkait dengan implementasi digitalisasi dalam pengelolaan zakat, sekaligus merekomendasikan strategi prioritas yang optimal guna meningkatkan transparansi di BAZNAS Provinsi Sumatera Utara.

Kesamaan penelitian ini dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah sama-sama mencoba melihat sisi dalam lembaga pengelola zakat dari sisi audit internal, kepatuhan, teknologi informasi, dan regulasi.

³⁴ Suginam, “Strategi Optimalisasi Implementasi Digitalisasi Pengelolaan Zakat Sebagai Upaya Meningkatkan Transparansi Pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Di Sumatera Utara” (Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, 2021).

Perbedaan dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah dari peneliti tidak fokus pada implementasi digitalisasinya namun fokus pada sisi pengawasannya.

- 3) Kusuma Putra, 2021. *“Rekonstruksi Pelaksanaan Sistem Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan Yang Berbasis Nilai Keadilan”*. Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.³⁵

Penelitian disertasi ini ingin menggali perihal persoalan pelaksanaan pengawasan ormas saat ini, kelemahan-kelemahan di dalam pelaksanaan ormas saat ini, dan rekonstruksi yang ideal untuk sistem pengawasan ormas yang mampu mewujudkan hukum ormas yang berkeadilan.

Korelasi penelitian ini dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah sama-sama mencoba melihat implementasi pengawasan ormas oleh pemerintah.

Perbedaan dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah dari sisi objek penelitian yang lebih spesifik kepada ormas yang melakukan pengumpulan zakat dimana regulasi yang mengatur lebih khusus.

³⁵ Kusuma Putra, *“Rekonstruksi Pelaksanaan Sistem Pengawasan Organisasi Kemasyarakatan Yang Berbasis Nilai Keadilan”* (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2021).

- 4) Anton Afrizal Candra, 2020. *“Implementasi Pengelolaan Zakat Di Provinsi Riau Untuk Meningkatkan Ketahanan Keluarga Mustahik Dalam Perspektif Siyasah Syar’iyah.”* Disertasi, Program Doktor Hukum Keluarga, Pasca Sarjana, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.³⁶

Penelitian ini berfokus pada pengelolaan zakat di Provinsi Riau untuk meningkatkan ketahanan keluarga mustahik. Korelasi penelitian ini dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah dari sisi implementasi pengelolaan zakat.

Perbedaan dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah peneliti tidak membahas zakat dari sisi aspek tujuan untuk meningkatkan ketahanan keluarga tetapi dari aspek pengawasannya.

- 5) Melwani, 2024. *“Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat Sebagai Upaya Penanggulangan Kemiskinan Di Pasaman Barat”* Tesis, Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Lhokseumawe Aceh.³⁷

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam konteks penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Pasaman Barat, serta menelaah sejauh mana upaya-upaya yang dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang tersebut mampu berkontribusi terhadap pengurangan tingkat kemiskinan di daerah tersebut.

³⁶ Anton Afrizal Candra, “Implementasi Pengelolaan Zakat Di Provinsi Riau Untuk Meningkatkan Ketahanan Keluarga Mustahik Dalam Perspektif Siyasah Syar’iyah” (Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim, 2020).

³⁷ Melwani, “Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat Sebagai Upaya Penanggulangan Kemiskinan Di Pasaman Barat” (Universitas Malikussaleh Lhokseumawe, 2024).

Kesamaan penelitian ini dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah dari sisi analisa terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat.

Perbedaan dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah peneliti tidak membahas implementasi undang-undang dan pengaruhnya terhadap penanggulangan kemiskinan tetapi dari aspek pengawasannya.

- 6) Yaban, 2023. “*Kepatuhan Pengelolaan Zakat Berbasis Syariah Dalam Implementasi Kebijakan Di Badan Amil Zakat Nasional Republik Indonesia (BAZNAS RI).*” Tesis, Universitas Nasional.³⁸

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut : 1. Untuk mengetahui apakah kebijakan UU tentang zakat sudah mengacu pada ketentuan syariah serta fatwa- fatwa MUI. 2. Untuk mengetahui sejauh mana implementasi pengelolaan zakat harta berbasis syariah.

Kesamaan penelitian ini dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah dari sisi mengetahui sejauh mana implementasi pengelolaan zakat.

Perbedaan dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah peneliti tidak membahas apakah apakah kebijakan UU tentang zakat sudah mengacu pada ketentuan syariah serta fatwa- fatwa MUI.

³⁸ Yaban, “Kepatuhan Pengelolaan Zakat Berbasis Syariah Dalam Implementasi Kebijakan Di Badan Amil Zakat Nasional Republik Indonesia (BAZNAS RI)” (Universitas Nasional, 2023).

- 7) Mohammad Lutfi, 2021. *“Model Pendistribusian Zakat: Studi Terhadap BAZNAS DKI Jakarta dan LAZ Dompot Dhuafa”* Disertasi, Manajemen Perbankan dan Keuangan Syariah, Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.³⁹

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis praktik pengelolaan dan model pendistribusian zakat di BAZNAS DKI Jakarta dan LAZ Dompot Dhuafa, serta mengevaluasi kontribusi zakat dalam mengatasi permasalahan sosial dan ekonomi di masyarakat.

Kesamaan penelitian ini dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah dari analisis pengelolaan zakat di BAZNAS dan di LAZ. Namun Perbedaan dengan penelitian yang sedang penulis lakukan adalah peneliti tidak membahas pengaruhnya pada permasalahan sosial ekonomi.

Kesimpulannya penelitian ini memiliki perbedaan signifikan dengan penelitian sebelumnya karena lebih menitikberatkan pada penggalian informasi tentang implementasi peraturan dan pencarian solusi agar pelaksanaan pengawasan pengelolaan zakat infak dan sedekah menjadi lebih baik lagi. Dengan demikian, penelitian ini dapat memberikan kontribusi yang lebih spesifik dan mendalam pada bidang kajian zakat, serta dapat menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya. Fokus disertasi ini yaitu:

1. Implementasi pelaksanaan UU No. 23 tahun 2011 dan peraturan turunannya dari sisi kepatuhan BAZNAS dan LAZ. Kemudian melihat bagaimana aparatur

³⁹ Mohammad Lutfi, “Model Pendistribusian Zakat: Studi Terhadap BAZNAS DKI Jakarta Dan LAZ Dompot Dhuafa” (UIN Syarif Hidayatullah, 2021).

pemerintah yang dalam hal ini adalah kementrian agama mengawal peraturan perundang-undangan tentang zakat ini dapat berjalan sesuai yang diamanahkan.

2. Pemberikan solusi sistem pengawasan yang baik untuk diterapkan beserta standar organisasi yang baik bagi Organisasi Pengelola Zakat agar tindakan-tindakan yang berindikasi melanggar terhadap peraturan perundang-undangan dapat dihindarkan.

Penelitian ini memiliki perbedaan dari studi sebelumnya, khususnya dalam pendekatan dan objek kajian yang digunakan. Meskipun demikian, temuan-temuan terdahulu tetap memberikan kontribusi penting dalam memperkaya wawasan teoritis dan menjadi landasan yang relevan bagi pengembangan penelitian ini secara lebih mendalam.

G. Sistematika Penulisan

Disertasi dengan judul Pengawasan Pemerintah Terhadap Pengelolaan Zakat Infaq dan Sedekah oleh Organisasi Pengelola Zakat di Kalimantan Selatan ini dibuat dalam 5 (lima) bab penulisan.

Penelitian ini dimulai dengan bab 1 yaitu pendahuluan yang membahas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, definisi operasional, penelitian terdahulu, dan sistematika penulisan. Bagian ini memberikan gambaran umum tentang penelitian yang akan dilakukan.

Selanjutnya, dalam bab 2 penelitian ini membahas pengelolaan zakat di Indonesia dari perspektif historis, yuridis, dan teoritis. Sejarah pengelolaan zakat di Indonesia dijelaskan secara rinci, diikuti dengan pengelolaan zakat menurut

Undang-Undang No. 23 Tahun 2011. Teori efektivitas hukum, evaluasi kebijakan, pengawasan, dan *Good Governance* juga dibahas untuk memberikan landasan teoritis yang kuat.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini juga dijelaskan secara rinci dalam bab 3. Jenis dan pendekatan penelitian, lokasi penelitian, subjek dan objek penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data semua dibahas untuk memberikan gambaran tentang bagaimana penelitian ini dilakukan.

Hasil penelitian ini kemudian disajikan dalam bab 4 dalam bentuk implementasi dan transformasi pengawasan pengelolaan zakat di Kalimantan Selatan. Data hasil observasi dan dokumentasi, serta data hasil wawancara, digunakan untuk menganalisis efektivitas hukum dan evaluasi kebijakan. Transformasi model pengawasan organisasi pengelola zakat juga dibahas untuk memberikan rekomendasi bagi perbaikan pengelolaan zakat di masa depan.

Akhirnya, penelitian ini diakhiri dalam bab 5 dengan penutup yang berisi simpulan dan rekomendasi. Simpulan memberikan gambaran tentang hasil penelitian secara keseluruhan, sedangkan rekomendasi memberikan saran bagi perbaikan pengelolaan zakat di Kalimantan Selatan.

Dengan sistematika penulisan yang jelas dan terstruktur, disertasi ini diharapkan dapat menyajikan hasil penelitian yang sistematis dan mudah dipahami.