

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang kaya raya dengan keragaman suku bangsa, bahasa, budaya, dan agama yang luar biasa dari Sabang hingga Merauke. Setiap daerah dari 34 provinsi Indonesia memiliki ciri khasnya sendiri tersendiri. Namun demikian, Indonesia memiliki semboyan yaitu ‘Bhinneka Tunggal Ika’ yang mempunyai arti walaupun berbeda-beda namun tetap satu jua. Keyakinan terhadap Tuhan Yang Maha Esa adalah salah satu dari banyak aspek kehidupan yang diatur di Indonesia. Pada BAB IX tentang Agama, membahas mengenai legalitas pengakuan keyakinan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Dalam Pasal 29 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, Negara didirikan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dan ayat (2), Negara memberikan kebebasan kepada setiap warganya untuk memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaan mereka sendiri. Dalam praktiknya, negara Indonesia sebagian penduduknya menganut agama Islam. Indonesia adalah negara dengan populasi Muslim terbesar di dunia, menurut sensus penduduk tahun 2024, di mana 87,1% dari penduduknya memeluk agama Islam.¹

Dengan jumlah penduduk Muslim yang sangat besar ini tentu memiliki implikasi yang signifikan dalam kehidupan, seperti aspek hukum dalam Islam juga berdampak kepada kehidupan manusia secara individu maupun menyeluruh atau sosial. Salah satu aspek hukum dalam Islam yang berdampak secara sosial yaitu

¹ Badan Pusat Statistik. 2024. “Persentase Penduduk Menurut Agama Yang Dianut (Orang), 2022-2023, dalam <https://sumbar.bps.go.id/id/statisticstable/2/MTUyIzI=/persentase-penduduk-menurut-agama-yangdianut.html>, diakses 22 Mei 2025.

zakat. Zakat merupakan salah satu kewajiban umat muslim yang telah ditetapkan dalam Al-Quran. Zakat secara etimologis berasal dari kata "zaka" yang berarti "mensucikan", "berkembang", atau "bertambah". Dalam istilah syar'i, zakat merupakan kewajiban atas harta tertentu yang harus dikeluarkan oleh setiap Muslim yang telah memenuhi syarat, untuk diberikan kepada golongan yang berhak (mustahik) seperti yang diatur dalam Al-Qur'an dan Hadis.²

Zakat adalah ibadah yang mengandung dua aspek : *hablum minallah dan hablum minannas*. Zakat adalah salah satu rukun Islam, yang memiliki tujuan ibadah dan berfungsi sebagai pedoman sosial yang kuat dalam agama Islam.³ Zakat, yang dianggap sebagai salah satu bagian dari rukun Islam, berperan penting dalam membangun ekonomi umat manusia. Dengan demikian, aspek zakat tidak hanya berkaitan dengan ibadah ritual, tetapi juga mencakup aspek sosial, ekonomi, keadilan, dan kesejahteraan. Menurut Pasal 1 Ayat (2) dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, zakat adalah harta yang harus dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.

Zakat sangat erat kaitannya dengan masalah moral, sosial, dan ekonomi. Dalam bidang moral, zakat mengikis ketamakan dan keserakahan orang yang diberikan kelebihan hartanya, dan dalam bidang sosial, zakat berfungsi sebagai alat khas yang diberikan Islam untuk menghapus kemiskinan dari masyarakat dengan menyadarkan orang yang berlebih hartanya akan tanggung jawab sosial mereka.

² Muhammad Hasbi Zaenal dkk, 2023, *Pengelolaan Zakat Menurut Syariah dan Perundang-Undangan*, Pusat Kajian Strategis BAZNAS, Jakarta, hlm. 7

³Kementrian Agama Republik Indonesia, 2024, *Modul Praktis dan Pedoman Pembinaan Pengelolaan Zakat dan Wakaf*, Kemenag RI, Jakarta, hlm. 5-12

Zakat juga berguna sebagai pemberdayaan ekonomi umat. Zakat juga memiliki potensi yang sangat besar untuk memberdayakan ekonomi umat, membuka lapangan kerja, meningkatkan kesehatan umat, meningkatkan kualitas pendidikan umat, dan sebagainya.⁴

Zakat merupakan salah satu wujud dalam sektor ekonomi yang memiliki potensi yang dapat dikembangkan di negara Indonesia dikarenakan mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam.⁵ Banyak masalah kehidupan yang dihadapi umat Islam di Indonesia, terutama yang berkaitan dengan ekonomi. Beberapa dari masalah ini termasuk tingkat penghasilan yang rendah, keterbatasan teknologi, tingkat pengangguran yang tinggi, ketidaksamaan kemakmuran dan kesejahteraan hidup yang tinggi, dan daya saing yang rendah dalam mengelola sumber daya ekonomi negara. Zakat di Indonesia memiliki peran untuk mengurangi kemiskinan dan menyejahterakan masyarakat yang kurang mampu. Zakat dinilai memiliki kemampuan untuk mengurangi tingkat kriminalitas seiring dengan pertumbuhan ekonomi.⁶ Sama halnya yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 23 Pasal 3, yakni tujuan pengelolaan zakat adalah agar mampu meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat serta mampu meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

⁴ Hudaefi, M., & Beik, 2021, Optimalisasi Pengelolaan Zakat Melalui Pendampingan di Kampung Zakat Jember, *Jurnal Ekonomi Islam*, Volume 10, No. 1.

⁵ Mudita Sri Karuni, Pengaruh Zakat Terhadap Pembangunan Manusia di Indonesia, *Jurnal Penelitian Keuangan Islam*, Volume 6, No. 2, hlm. 129-135.

⁶ Nasution, A., & Syahbudi, M., 2025, Kontribusi Zakat dalam Meningkatkan Kesejahteraan dan Pertumbuhan Ekonomi Masyarakat Kota Medan, *Inovatif : Jurnal Penelitian Ilmu Sosial*, Volume 5, No. 1, hlm. 1891-1899.

Sebagai wujud dari bentuk tanggung jawab oleh negara terhadap pengelolaan zakat dan menjamin pengelolaan zakat yang profesional dan sesuai prinsip syariah, maka dibentuklah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS).⁷ Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri sekaligus merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 6 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Secara hierarkinya, BAZNAS terdiri dari BAZNAS Provinsi bertugas dan bertanggung jawab dalam pengelolaan zakat di wilayah provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota bertugas dan bertanggung jawab dalam pengelolaan zakat di wilayah kabupaten/kota. Pembentukan BAZNAS di daerah ini ditetapkan oleh kepala daerah dan dikukuhkan oleh BAZNAS Pusat. Tidak ada undang-undang yang menunjukkan secara eksplisit bahwa Presiden adalah pemerintah pusat, meskipun secara struktural BAZNAS adalah lembaga mandiri dengan tanggung jawab pelaporan langsung kepada menteri dan presiden. Namun, karena sifatnya yang cenderung sentralistik, pemerintah pusat tidak disebutkan secara tertulis. Karakter BAZNAS yang sentralistik, tercermin dari proses pembentukan dan pengawasan lembaga ini, yang berpusat di tingkat nasional. BAZNAS di daerah-daerah hanyalah merupakan perpanjangan tangan BAZNAS pusat.⁸

⁷ Edi Bahtiar, 2009, *Ke Arah Produktifitas Zakat Membangun Strategi Zakat Berprespektif Keadilan*, Idea Press ,Yogyakarta, hlm .163

⁸ Rini Kusumawardhani, 2022, "Urgensi Reformasi Tata Kelola Zakat dalam Perspektif Akuntabilitas Publik", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 10, No. 1, hlm. 77-80.

Undang-Undang No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat adalah revisi dari Undang-Undang No.38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Tujuan dari revisi ini adalah untuk memastikan bahwa BAZNAS akan melakukan pekerjaan yang lebih profesional, transparan, dan amanah dalam mengelola zakat sesuai dengan ketentuan syariah.⁹ Zakat dapat meningkatkan moral dan etika kerja umat sebagai lembaga pemerataan ekonomi jika dikelola dengan baik dan amanah. Ada sejumlah lembaga di Indonesia yang bertanggung jawab untuk mengumpulkan zakat dari muzakki (pembayar zakat) dan membagikannya kepada mustahiq (penerima zakat). Salah satunya adalah BAZNAS, atau Badan Amil Zakat Nasional.¹⁰

Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 2001, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) adalah badan resmi yang dibentuk oleh pemerintah dan ditugaskan untuk menghimpun dan menyalurkan zakat, infaq, dan sedekah (ZIS) di seluruh negeri. Peran Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas pengelolaan zakat di seluruh negeri semakin diperkuat dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.¹¹

⁹ Nurul Ihsan dan Sutrisno Hadi, 2019, "Implementasi Pembinaan dan Pengawasan Terhadap BAZNAS Provinsi Sumatera Selatan Tentang Pengelolaan Zakat", *Jurnal Muamalah*, Volume 1, hlm.108.

¹⁰ Nur Insani, 2022, *Hukum Zakat : Peran BAZNAS dalam Pengelolaan Zakat*, Deepublish, Jakarta, hlm. 45-60.

¹¹ Emmy Hamidiyah, Budi Margono, Dyah R. Andayani, dkk, 2017, *Sebuah Perjalanan Kebangkitan Zakat*, Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional (PUKAS BAZNAS), Jakarta, hlm. 353

Pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, dalam melaksanakan tugasnya BAZNAS menyelenggarakan fungsi antara lain :

- a. Perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat
- b. Pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
- c. Pengendalian pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan zakat; dan
- d. Pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

BAZNAS tetap menjadi lembaga utama karena legalitas dan otoritas yang dimilikinya, hal ini menyebabkan adanya peningkatan kesadaran masyarakat untuk berzakat melalui lembaga ini. Kesadaran masyarakat berkaitan erat terhadap zakat dengan pemahaman masyarakat yang baik. Sebagai lembaga publik, BAZNAS sendiri dituntut untuk menjalankan tugasnya dengan menerapkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme. Dari perspektif hukum perdata, hubungan antara muzakki (pemberi zakat) dan BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) memiliki konsekuensi hukum yang bersifat mengikat. Ketika seorang muzakki memberikan zakat kepada BAZNAS, mereka memberikan unsur kepercayaan hukum kepada lembaga tersebut untuk menyalurkan zakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan syariat. Penyerahan dana ini dapat dianggap sebagai perikatan hukum sepihak yang mewajibkan BAZNAS sebagai penerima dana untuk memberikan zakat secara jujur dan tepat sasaran sesuai ketentuan perundang-undangan dan syariat Islam.

Perlu dicermati bahwa dalam hal praktik pendistribusian zakat oleh BAZNAS, kelalaian atau tindakan yang melanggar hukum dapat diklasifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum. Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum

Perdata secara khusus mengatur perilaku illegal ini, menyatakan bahwa yang melanggar hukum dan merugikan orang lain diwajibkan untuk memberikan ganti rugi. Unsur-unsur yang harus terpenuhi agar suatu perbuatan dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum antara lain: adanya suatu perbuatan, perbuatan itu melawan hukum, adanya kesalahan dari pihak pelaku, adanya kerugian bagi korban, dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. Perlu dicermati, di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak ditemukan secara eksplisit mengenai bentuk pertanggungjawaban perdata apabila BAZNAS melakukan kelalaian atau penyimpangan dalam pengelolaan zakat. Ketiadaan pengaturan mengenai tanggung jawab perdata BAZNAS dapat menimbulkan pertanyaan yuridis yang mendasar.

Dalam beberapa kasus, kelalaian atau tindakan BAZNAS dapat dianggap sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), terutama jika lembaga tersebut melakukan tindakan yang melanggar kewajiban hukum atau melanggar hak orang lain.¹² Beberapa contoh kasus nyata yang diproses secara hukum, antara lain :

1. Ketua BAZNAS Kabupaten Pasaman sebelumnya dari tahun 2016 hingga 2020 terbukti bersalah menggunakan uang zakat untuk kepentingan pribadi dan meminjamkannya kepada pihak ketiga, yang menyebabkan kerugian sebesar Rp952.449.000 bagi negara. Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) diterapkan dalam kasus ini. Kasus ini diputus oleh

¹² Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2023, Pengelolaan Zakat Menurut Syariah dan Perundang-Undangan, Jakarta, hlm. 10-50.

Pengadilan Negeri Padang dengan nomor perkara 32/Pid.Sus-TPK/2023/Pn Pdg.¹³

2. BAZNAS Jawa Barat, yang dilaporkan oleh mantan auditornya, uang zakat sebesar IDR 9,8 miliar diduga disalahgunakan untuk keperluan yang melebihi batas maksimum regulasi di aturan membatasi maksimal 12,5%, sedangkan yang digunakan sebesar 20% dari dana zakat.¹⁴

Meskipun sebagian besar kasus penyalahgunaan dana zakat oleh pejabat BAZNAS ditangani secara hukum di bawah Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), ada juga komponen perbuatan melawan hukum (PMH) yang merugikan mustahik sebagai penerima zakat dan menyebabkan BAZNAS kehilangan uang. Menurut hukum perdata, perbuatan melawan hukum, atau *onrechtmatige daad*, diatur oleh Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang menetapkan bahwa setiap tindakan yang melanggar hukum dan mengakibatkan kerugian bagi pihak lain mengharuskan pelaku untuk memberikan ganti rugi. Dengan kata lain, apabila suatu subjek hukum dikenai sanksi atas perbuatannya, maka hal itu menunjukkan bahwa subjek tersebut bertanggung jawab atas akibat dari perbuatannya. Hal ini menunjukkan, meskipun BAZNAS tidak secara tegas diatur dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat sebagai pihak yang dapat digugat secara perdata, tetapi karakteristik dan fungsinya tetap menempatkannya sebagai subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban melalui jalur perdata.¹⁵

¹³ Fadlur Rahman, Khoirul Fitroh, Aries Hermawan, 2025, "Penanggulangan Tindak Pidana Penyalahgunaan Dana Zakat dalam Hukum Positif di Indonesia", *Jurnal of Islamics, Banking, and Social Finance*, Volume 1, No. 1, hlm. 15-33

¹⁴ <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cdj989dvxzno>

¹⁵ Hans Kelsen diterjemahkan oleh Anders Wedberg, 2007, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge, hlm. 34-36.

Putusan Pengadilan Negeri Tanjungpinang No. 14/Pdt.G/2021/PN.Tpg berfungsi sebagai preseden awal, menunjukkan kemampuan lembaga BAZNAS untuk berpartisipasi dalam perkara perdata. Lebih dari Rp264 juta kerugian akibat gugatan BAZNAS terhadap karyawan internalnya sendiri yang menyalahgunakan uang zakat yang tidak disetorkan kepada bendahara dan malah digunakan untuk keperluan pribadi. Meskipun BAZNAS adalah penggugat, kasus ini menunjukkan bahwa hukum perdata dapat menangani kegiatan yang mengakibatkan kerugian bagi lembaga zakat, dan pengadilan mengakui status hukum BAZNAS sebagai pihak yang memiliki kemampuan untuk menggugat berdasarkan PMH (perbuatan melawan hukum). Pihak eksternal seperti muzakki atau mustahik memiliki hak hukum yang sama untuk menggugat BAZNAS jika organisasi tersebut lalai atau menyimpang dari tugasnya, karena BAZNAS memiliki wewenang untuk menggugat pihak internal atas kehilangan dana zakat.

Putusan Pengadilan Negeri Bandung Nomor 166/Pdt.Sus-PHI/2023/PN Bdg, di mana seorang karyawan BAZNAS Jawa Barat menggugat lembaga tersebut karena diduga memutuskan pekerjaannya secara sepihak, meskipun objek perkaranya berupa pemutusan hubungan kerja, fakta di persidangan menunjukkan bahwa penghasilan staf yang dibayarkan berasal dari dana hak amil, yang merupakan sebagian dari dana zakat dan infak masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa aktivitas lembaga BAZNAS sepenuhnya berasal dari dana umat, jika terdapat penyimpangan prosedural, maka lembaga tersebut dapat digugat secara perdata di peradilan umum.

Preseden tersebut diatas dapat memberikan analog yuridis terhadap kemungkinan si pemberi zakat atau penerima zakat untuk menggugat BAZNAS.

Padahal secara yuridis, mereka lah yang memiliki hubungan hukum langsung, baik sebagai pemberi zakat maupun penerima zakat. Secara yuridis, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 86/PUU-X/2012 adalah acuan penting. Dalam hal ini, sejumlah lembaga zakat independen dan individu muzakki menggugat Mahkamah Konstitusi mengenai keabsahan ketentuan tertentu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. MK dalam putusannya mengakui bahwa muzakki atau pemberi zakat sebagai subjek hukum (legal standing), karena mereka merupakan subjek hukum langsung yang berkepentingan dalam pengelolaan zakat. Dengan pengakuan hukum tersebut, secara analogi mereka juga memiliki legal standing untuk menggugat lembaga BAZNAS jika terjadi penyalahgunaan atau kelalaian dalam pengelolaan zakat dan mengakibatkan kerugian bagi muzakki atau mustahik. Tidak menutup kemungkinan diperluas kepada mustahik yang memiliki posisi hukum untuk menggugat pertanggungjawaban perdata terhadap BAZNAS menggunakan Pasal 1365 KUHPerdata.

Meskipun hingga saat ini belum ditemukan kasus muzakki atau mustahik menggugat BAZNAS melalui jalur perdata, secara normatif hal tersebut sangat dimungkinkan. Untuk memperkuat prinsip akuntabilitas bagi lembaga pengelola dana publik berbasis agama dan untuk mengisi kekosongan literatur hukum dalam aspek pertanggungjawaban perdata BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat negara yang selama ini hanya berfokus pada aspek administratif dan aspek pidana dari pengelolaan zakat, kajian lebih mendalam mengenai, **“Tanggung Jawab Perdata Badan Amil Zakat Nasional atas Perbuatan Melawan Hukum dalam Pengelolaan Zakat”**.

B. Rumusan Masalah

1. Apa alasan yuridis tidak diaturnya tanggung jawab perdata Badan Amil Zakat Nasional dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat?
2. Apa dasar hukum untuk Badan Amil Zakat Nasional dapat di gugat secara perdata?
3. Bagaimana bentuk tanggung jawab perdata Badan Amil Zakat Nasional atas perbuatan melawan hukum dalam pengelolaan zakat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan alasan yuridis tidak diaturnya secara eksplisit tanggung jawab perdata Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
2. Untuk menelusuri dasar-dasar hukum yang memberikan legitimasi bagi pihak yang dirugikan untuk menggugat Badan Amil Zakat Nasional secara perdata melalui mekanisme gugatan perbuatan melawan hukum.
3. Untuk mengidentifikasi dan menguraikan bentuk tanggung jawab perdata yang dapat dikenakan kepada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu hukum perdata, terutama mengenai aspek tanggung jawab perdata pada lembaga pengelola zakat seperti Badan Amil Zakat Nasional, dengan mengkaji bentuk-bentuk perbuatan melawan hukum yang dapat terjadi dalam pengelolaan zakat serta konsekuensi tanggung jawab

perdata, penelitian ini memperkaya literatur hukum yang selama ini terbatas pada lembaga zakat sebagai subjek hukum.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi Badan Amil Zakat Nasional dan lembaga pengelola zakat lainnya dalam meningkatkan sistem pengelolaan zakat, khususnya pada aspek transparansi dan akuntabilitas, serta sesuai dengan prinsip-prinsip hukum. Pemahaman yang baik berkaitan dengan tanggung jawab perdata, maka akan menghindari praktik-praktik penyalahgunaan dana zakat itu sendiri. Penelitian ini juga diharapkan dapat berperan dalam peningkatan kesadaran hukum dan etika pengelolaan zakat mengenai konsekuensi dari perbuatan melawan hukum dan tanggung jawab perdata, sehingga pengelolaan zakat dapat lebih profesional.

E. Keaslian Penelitian

No.	Nama	Judul	Rumusan Masalah
1.	Andra Afdilla, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, 2024	Penegakan Hukum Pidana Terhadap Lembaga Pengelola Zakat Yang Melakukan Perbuatan Melawan Hukum di Sumatera Barat	1. Bagaimanakah penegakan hukum pidana terhadap lembaga pengelola zakat yang melakukan perbuatan melawan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat oleh aparat penegak hukum di Sumatera Barat? 2. Bagaimanakah upaya yang telah dilakukan dalam penegakan hukum terhadap lembaga pengelola zakat yang melakukan perbuatan melawan hukum di Sumatera Barat?

2	Muhammad Ramli, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2021	Politik Hukum Pengelolaan Zakat di Indonesia (Studi Tentang Zakat Untuk Mengentaskan Kemiskinan)	1. Bagaimana politik hukum pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan? 2. Bagaimana formulasi pengelolaan zakat di Indonesia untuk mengentaskan kemiskinan?
3	Rahmat Hidayat, Tesis, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2024	Penyalahgunaan Dana Zakat di Beberapa Daerah : Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri	1. Bagaimana terjadinya penyalahgunaan pengelolaan zakat oleh BAZNAS di beberapa daerah di Indonesia? 2. Bagaimana penegakan hukum terhadap penyalahgunaan pengelolaan zakat oleh BAZNAS di beberapa daerah di Indonesia?

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

a. Teori Tanggung Jawab

Istilah "tanggung jawab" dalam bahasa Indonesia merujuk pada keadaan harus menanggung segala sesuatu (seseorang dapat dituntut, dimintai pertanggungjawaban, diadili, dll.). Bersedia menanggung biaya (pemeliharaan, manajemen), memastikan, dan menyatakan kesiapan untuk memenuhi tanggung jawab dikenal sebagai menanggung.¹⁶ Menurut gagasan tanggung jawab hukum Hans Kelsen, "Ketika seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu tindakan tertentu, atau ketika dia bertanggung jawab secara hukum, itu berarti dia

¹⁶ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2023, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kelima, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 895

bertanggung jawab atas sanksi dalam kasus tindakan yang bertentangan."

Selanjutnya, Hans Kelsen membedakan jenis tanggung jawab yang terdiri dari :

1. Tanggung jawab individu, yaitu seseorang bertanggung jawab atas pelanggaran yang mereka lakukan sendiri;
2. Tanggung jawab kolektif, seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Tanggung jawab berdasarkan kesalahan, yaitu seseorang bertanggung jawab atas pelanggaran yang mereka lakukan karena itu disengaja dan dianggap bertujuan untuk menyebabkan kerugian;
4. Tanggung jawab mutlak, yaitu seseorang bertanggung jawab atas pelanggaran yang mereka lakukan karena kelalaian dan kejadian yang tidak terduga.¹⁷

Teori tanggung jawab dalam perbuatan melawan hukum (*tort liability*) menurut Abdulkadir Muhammad, dibagi menjadi beberapa teori, yaitu :

1. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang disengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus melakukan perbuatan yang merugikan atau mengetahui bahwa perbuatannya tersebut akan menimbulkan kerugian.

¹⁷ Artha Munnofa, Istislam, Hendrarto Hadisuryo, 2024, Legal Protection for Prospective Notaries Against Unfinished Notary Obligations When the Notary Dies, International Jurnal Islamic Education, Research, and Multiculturalism, Volume 6, No. 2, hlm. 855-677.

2. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), berdasar pada konsep kesalahan dan berkaitan dengan hukum dan moral.
3. Tanggung jawab mutlak (*strict liability*), unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan, didasarkan pada perbuatannya yang disengaja atau tidak, pelaku tetap bertanggung jawab atas timbulnya suatu kerugian.¹⁸

Dalam konteks pengelolaan zakat oleh lembaga publik seperti Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), gagasan ini sangat relevan, BAZNAS dapat dimintai pertanggungjawaban atas pelanggaran, penyimpangan, atau penyalahgunaan dalam pengelolaan zakat, karena BAZNAS merupakan lembaga pengelola dana umat dan kedudukannya berkaitan dengan kepercayaan publik.

b. Teori Keadilan

Teori keadilan oleh John Rawls telah menjadi salah satu tonggak penting. Rawls berupaya untuk membangun sebuah teori keadilan yang dapat diterima oleh masyarakat, dimana berbagi nilai dan pandangan hidup saling berinteraksi. Pandangan Rawls menunjukkan bahwa setiap individu dalam masyarakat hendaknya memiliki situasi yang sama dan setara. Tidak terdapat perbedaan atas status, kedudukan, atau keberadaan posisi diantara mereka, sehingga semua pihak dapat mencapai kesepakatan yang seimbang. Hal ini merupakan gagasan

¹⁸ Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 4.

mengenai prinsip-prinsip keadilan yang dikembangkan Rawls yakni, pertama “Posisi Asal”, yang berlandaskan pada pemahaman tentang keseimbangan yang berfokus pada rasionalitas, kebebasan, dan kesetaraan untuk mengatur struktur dasar masyarakat. Kedua mengenai konsep “selubung ketidaktahuan”, sebagai keadaan dimana setiap individu tidak mengetahui semua fakta dan situasi tentang dirinya sendiri, termasuk posisi sosial dan doktrin tertentu. Dengan gagasan ini, Rawls mendorong masyarakat untuk mencapai prinsip kesetaraan yang adil melalui teorinya yang disebut “*Justice as Fairness*”.¹⁹

Selanjutnya, John Rawls berpendapat bahwa program untuk menegakkan keadilan yang berorientasi pada rakyat harus mempertimbangkan dua prinsip keadilan. Yang pertama, adalah memberikan hak dan kesempatan yang setara untuk kebebasan dasar yang seluas mungkin, dengan memberi setiap orang kebebasan yang sama. Kedua, penting untuk mengelola kembali perbedaan sosial ekonomi yang ada, sehingga akan memberikan manfaat yang saling menguntungkan.²⁰

Penerapan teori “*Justice as Fairness*” sangat penting dalam pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional karena berfungsi sebagai alat untuk mendistribusikan kesejahteraan. Rawls menekankan perlunya distribusi yang adil. Pengelolaan zakat harus adil, transparan, dan menyeluruh. Teori ini menjadi dasar bahwa setiap keputusan yang diambil oleh Badan Amil

¹⁹ Christian, Angga, Ainun nabilah, Sulthonie Ajie, 2025, “Teori Keadilan Menurut John Rawls”, *Quantum Juris : Jurnal Hukum Modern*, Volume 7, No. 1, hlm. 598-611.

²⁰ *Ibid.*

Zakat Nasional harus berlandaskan prinsip keadilan yang mengedepankan kesejahteraan.

Dari sudut pandang hukum Islam, gagasan keadilan (*al-‘adl*) merupakan prinsip inti yang berkaitan dengan seluruh sistem hukum syariah, termasuk dalam pengelolaan zakat. Menurut Imam Al-Ghazali, ketidakadilan (*zulm*) adalah menghilangkan hak orang lain atau menempatkan sesuatu di tempat yang salah, sedangkan keadilan adalah menempatkan sesuatu di tempat yang tepat.²¹ Menurut hak-hak mustahik yang ditetapkan dalam hukum Islam, maka teori ini menyoroti pentingnya distribusi zakat yang adil (QS. At-Taubah:60). Dalam Islam, keadilan dituangkan dalam Al-Qur'an dan Hadist yang berasal dari tanggung jawab moral di hadapan Allah SWT. Pengelolaan zakat tidak hanya adil menurut hukum positif tetapi juga adil sesuai syar'i dan *maqasid syaria'ah*, yaitu mewujudkan kemaslahatan umat dan menolak segala bentuk kerusakan (*mafsadah*).

2. Kerangka Konseptual

a. Tanggung Jawab Perdata

Menurut Djojodidjo, dalam hukum publik terdapat tanggung jawab administrasi negara serta tanggung jawab hukum pidana. Di sisi lain, dalam hukum privat, tanggung jawab perdata bisa berupa tanggung jawab yang muncul akibat wanprestasi serta tanggung jawab dari perbuatan melawan hukum. Tanggung jawab perdata dapat timbul dari dua dasar, yaitu : (i) adanya perbuatan melawan hukum seperti yang

²¹ Imam Al-Ghazali, Mukhtashar Ihya 'Ulum ad-Din, disunting Fira Husaini, diterjemahkan Ach. Fairuzabadi, 2023, Anak Hebat Indonesia, Bantul, hlm. 58.

diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdato yang pada intinya menegaskan bahwa seseorang yang melakukan tindakan yang menyebabkan kerugian bagi orang lain wajib mengganti kerugian tersebut; (ii) adanya wanprestasi, yaitu tidak memberikan prestasi sama sekali, memberikan prestasi dengan keterlambatan, atau melaksanakan prestasi tapi tidak sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati dalam perjanjian yang telah dilakukan oleh salah satu pihak dalam kontrak, seperti yang dijelaskan dalam KUHPerdato.²²

Tanggung jawab yang bersifat perdata muncul akibat adanya hubungan atau perikatan yang berasal dari suatu tindakan yang dapat menyebabkan kerugian bagi orang lain, yang disebabkan oleh kesalahan dalam hukum perdata. Hal ini dikenal dengan PMH atau Perbuatan Melawan Hukum, di mana terdapat unsur kesalahan yang mengarah pada pertanggung jawaban perdata. Dalam hukum perdata, dasar pertanggung jawaban terbagi menjadi dua kategori, yaitu kesalahan dan resiko. Oleh karena itu, terdapat pertanggung jawaban yang berlandaskan kesalahan (*liability based on fault*) dan pertanggung jawaban risiko atau mutlak (*strict liability*).²³

b. Perbuatan Melawan Hukum

Perbuatan melawan hukum dalam bahasa Belanda dikenal dengan *onrechtmatige daad*, dan dalam bahasa Inggris disebut “*tort*”. Kata “*tort*” berasal dari istilah Prancis “*torquere*”, atau “*tortus*” dalam bahasa

²² Afif Khalid, 2024, Hukum Perdata, PT Refika Aditama, Bandung, hlm. 120-135.

²³ GB Anggoro, 2023, “Tanggung Jawab Hukum Perdata dan Perlindungan Konsumen”, Jurnal Hukum Universitas Pasundan, Volume 2, No. 2, hlm. 10-12.

Prancis. Dengan demikian, tujuan dari sistem hukum ini, yang dikenal dengan perbuatan melawan hukum, dapat tercapai seperti yang dikatakan dalam pepatah Latin, yakni *juris praecepta sunt luxec, honeste vivere, alterum non leadere, suum cuique tribuere* (prinsip hukum menunjukkan untuk hidup jujur, tidak merugikan orang lain, dan memberikan hak kepada setiap orang).²⁴

Dalam pasal 1365 KUHPerdota, perbuatan melawan hukum didefinisikan sebagai setiap tindakan yang melanggar hukum dan menyebabkan kerugian bagi orang lain. Tindakan ini mengharuskan orang yang menyebabkan kerugian tersebut karena kesalahan untuk memberikan ganti rugi. Dari pasal ini dapat dipahami bahwa tidak semua tindakan yang menghasilkan kerugian dianggap sebagai perbuatan melawan hukum. Tindakan tersebut harus memenuhi unsur yang terdapat dalam perbuatan melawan hukum., yaitu memiliki unsur melanggar hukum, unsur kesalahan hubungan sebab antara kerugian dan tindakan, serta adanya unsur kerugian. Jika suatu tindakan memenuhi empat unsur ini, maka dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum.²⁵

c. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)

Badan Amil Zakat Nasional atau BAZNAS merupakan sebuah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah untuk mengelola zakat. Hal ini tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011

²⁴ Nin Yasmine Lisasih, Teori tentang Perbuatan Melawan Hukum, diakses dari https://ninyasminelisasih.com/2012/05/31/perbuatan_melawan_hukum/ pada tanggal 20 Mei 2025, pukul 14.09 WIB

²⁵ Sudikno Mertokusumo, 2017, Hukum Perdata, Liberty, Yogyakarta, hlm. 85-90.

tentang Pengelolaan Zakat. BAZNAS memiliki otoritas untuk mengelola zakat di seluruh Indonesia, sesuai dengan Pasal 6. Dalam menjalankan tanggung jawab yang sesuai dengan Pasal 6, BAZNAS bertugas untuk mengelola zakat di tingkat nasional. Adapun fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh BAZNAS antara lain :

- a. Merencanakan pengumpulan, distribusi, dan pemanfaatan zakat
- b. Melaksanakan pengumpulan, distribusi, dan pemanfaatan zakat
- c. Mengendalikan pengumpulan, distribusi, dan pemanfaatan zakat
- d. Menyusun laporan dan pertanggung jawaban terkait pengelolaan zakat.

Dalam undang-undang tersebut, BAZNAS ditetapkan sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri, bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Oleh karena itu, BAZNAS dan Pemerintah memiliki tanggung jawab dalam mengelola zakat yang berdasarkan pada prinsip syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas.²⁶

G. Metode Penelitian

Metode penelitian berikut disusun untuk mendapatkan gambaran yang lebih luas dan rinci, mendapatkan data yang relevan dengan penelitian, dan membuat penulisan penelitian lebih mudah dilakukan. Sehingga penelitian ini dapat

²⁶ Tugas dan Fungsi BAZNAS RI, <https://ppid.baznas.go.id/ppid-baznas-ri/tugas-dan-fungsi> diakses 25 Mei 2025

menjawab masalah pokok yang telah dirumuskan, maka metode penelitiannya sebagai berikut :

1. Bentuk atau Tipe Penelitian

Bentuk penelitian yang akan digunakan pada penelitian ini adalah penelitian normatif atau penelitian kepustakaan. Jenis penelitian yang berfokus pada data sekunder sebagai sumber utama referensi, yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.²⁷ Sesuai pendapat Soerjono Soekanto, penelitian hukum yang hanya berdasarkan bahan pustaka atau data sekunder dapat disebut sebagai penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.

2. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Jenis data yang dipakai di dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data ini di dapatkan dari sumber pustaka yang berisi informasi yang tidak langsung diperoleh melalui kajian pustaka, termasuk peraturan dan undang-undang. Contoh dari ini adalah Kitab Undang-undang Hukum Perdata, berbagai peraturan lain yang relevan, yurisprudensi, serta arsip yang berkaitan dengan topik yang diteliti. Contoh lainnya juga meliputi tulisan ilmiah, sumber tertulis lainnya, jurnal hukum, buku, literatur, dokumen resmi yang berupa laporan penelitian, dan sumber lain yang berhubungan dengan penelitian ini.²⁸ Sifat dari penelitian ini normatif,

²⁷ Peter Mahmud Maezuki, 2020, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 30-40.

²⁸ *Ibid.*

maka lebih menitikberatkan kepada data sekunder dibandingkan dengan data primer. Data primer hanya sebagai penunjang atau pendukung.

b. Sumber Data

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber lain yang telah diolah atau dipublikasikan sebelumnya. Sumber data sekunder yang telah dikumpulkan termasuk literatur, artikel, buku, jurnal, dan laporan yang memberikan analisis atau interpretasi tentang subjek yang dipelajari. Berikut adalah bahan-bahan yang diperlukan untuk mendapatkan data sekunder sebagai data pelengkap untuk penelitian ini :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 Tahun 2011
- d) Peraturan BAZNAS Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Unit Pengumpul Zakat

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer berkaitan topik yang diangkat, antara diangkat, antara lain :

- a) Literatur yang relevan;
- b) Karya ilmiah;
- c) Pendapat ahli hukum serta teori-teori;
- d) Berbagai media yang dapat dijadikan referensi seperti media cetak, internet, dan sebagainya.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, bertujuan untuk memaparkan fenomena hukum yang terjadi dalam pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional, seperti perbuatan melawan hukum serta bagaimana tanggung jawab perdata diterapkan. Tidak hanya mendeskripsikan tetapi juga menganalisis hubungan antara perbuatan melawan hukum dengan tanggung jawab perdatanya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan diterapkan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, yang berarti pengumpulan data sekunder. Pengumpulan data sekunder yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti. Setelah itu, data yang sudah diperoleh akan dipelajari, diklasifikasikan, dan dianalisis lebih lanjut sesuai dengan tujuan dan permasalahan penelitiannya. Pengumpulan data sekunder berasal dari berbagai sumber seperti peraturan prundang-undangan, buku, karya ilmiah, dokumen resmi, dan juga melakukan pengumpulan data dari media internet.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah data selesai dikumpulkan secara menyeluruh, selanjutnya adalah menganalisis dan mengolah data tersebut. Analisis data merupakan tinjauan

terhadap hasil pengolahan yang kemudian akan dirumuskan dalam bentuk kesimpulan atau pernyataan.

a. Pengolahan Data

Data yang sudah dikumpulkan akan dilakukan pengolahan dengan proses editing. Editing dilakukan untuk memastikan apakah data yang telah didapatkan sudah baik dan cukup lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.

b. Analisis Data

Analisis data yang telah dikumpulkan dilakukan dengan cara kualitatif, yaitu menganalisis berdasarkan norma hukum yang ada di dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat.

