

**ANTARA KEMISKINAN, POTENSI ZAKAT DAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN (MENYELISIK PROBLEMATIKA ZAKAT DI INDONESIA)****Aldin Susilo**

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Indonesia

Email: [aldinbkn@gmail.com](mailto:aldinbkn@gmail.com)**Abstrak**

Kemiskinan yang masih tinggi di Indonesia menunjukkan bahwa potensi zakat sebagai instrumen keuangan sosial Islam belum dimanfaatkan secara optimal. Padahal, Indonesia memiliki potensi zakat mencapai ratusan triliun rupiah per tahun, namun realisasi penghimpunannya masih sangat rendah. Permasalahan ini menunjukkan adanya hambatan struktural, regulatif, dan kelembagaan dalam sistem pengelolaan zakat nasional. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis secara kritis problematika dalam regulasi dan kelembagaan penghimpunan zakat, infak, dan sedekah (ZIS) oleh Organisasi Pengelola Zakat (OPZ), seperti BAZNAS dan LAZ. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan, laporan lembaga, dan literatur akademik. Hasil kajian menunjukkan bahwa regulasi yang ada, khususnya UU No. 23 Tahun 2011, masih bersifat parsial, belum memiliki mekanisme sanksi yang jelas, serta menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara lembaga zakat. Implikasi dari penelitian ini menunjukkan perlunya pembaruan regulasi zakat yang lebih integratif, adaptif, dan visioner untuk meningkatkan efektivitas penghimpunan ZIS, sekaligus menjadikan zakat sebagai instrumen strategis dalam pengentasan kemiskinan dan mendukung agenda pembangunan berkelanjutan.

**Kata kunci:** Zakat, Kemiskinan, Pembangunan Berkelanjutan**Abstract**

*The persistent poverty rate in Indonesia indicates that the potential of zakat as an Islamic social finance instrument has not been fully realized. Despite an estimated annual zakat potential of hundreds of trillions of rupiah, actual zakat collection remains significantly below expectations. This issue reflects underlying structural, regulatory, and institutional barriers within the national zakat management system. This study aims to identify and critically analyze the problems in zakat regulation and institutional frameworks, particularly in the collection of zakat, infaq, and sadaqah (ZIS) by Zakat Management Organizations (OPZ), including BAZNAS and LAZ. The research uses a qualitative approach through document analysis of legislation, institutional reports, and academic literature. Findings reveal that existing regulations, especially Law No. 23 of 2011, are still fragmented, lack enforcement mechanisms, and cause overlapping authority among zakat institutions. The study implies that comprehensive regulatory reform is needed—one that is integrative, adaptive, and forward-looking—to improve the effectiveness of ZIS mobilization and establish zakat as a key tool in poverty alleviation and sustainable development efforts.*

**Keywords:** Zakat, Poverty, Sustainable Development**Pendahuluan**

Kemiskinan termasuk masalah sosial yang membahayakan sebuah negara. Maka setiap negara termasuk Indonesia sangat serius mengatasi masalah kemiskinan ini. Karena kemiskinan adalah gerbang dari masalah-masalah lain (Kurniawan, 2018; Seran, 2012; Wartyo, 2015). Menurut para ahli kemiskinan adalah ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pokok atau hidup layak, disebut dengan kemiskinan menurut basic needs approach. Ketidak mampuan memenuhi kebutuhan dasar akan berdampak pada kualitas

semua lini kehidupan termasuk kualitas pendidikan, banyaknya anak putus sekolah karena ketiadaan biaya. Dari informasi Pusat Data dan Teknologi Informasi Kemdikbudristek bahwa tahun ajaran 2022/2023 angka putus sekolah (APS) dari semua Tingkat jenjang Pendidikan sebanyak 76.834 orang anak. Dan penyebab tingginya APS ini adalah karena faktor kemiskinan. Dampak kemiskinan bagi Kesehatan juga menjadi persoalan besar, karena kemiskinan menyebabkan masyarakat tidak mendapatkan akses pelayanan kesehatan dengan baik. Sedangkan kemiskinan akan berdampak pada perekonomian bangsa, karena kemiskinan penyebab rendahnya daya beli masyarakat.

Indonesia masih memiliki jumlah penduduk miskin yang cukup besar, yaitu 25,90 juta orang miskin, dari jumlah penduduk berdasarkan data kependudukan Direktorat Jendral Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri, jumlah penduduk Indonesia mencapai 280,73 juta jiwa pada Desember 2023. Penduduk miskin ini tersebar disemua wilayah provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Republik Indonesia. Dengan jumlah penduduk miskin yang cukup besar maka menjadi tugas berat dan pekerjaan rumah pemerintah.

Pembangunan yang dilakukan pemerintah Indonesia bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang pro poor . Pembangunan yang berpihak kepada kemiskinan ini disebut Pembangunan berkelanjutan (PB) atau disebut Sustainable Development Goals (SDGs).PB ini diinisiasi oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) sejak tahun 2015 dan menyerukan secara universal agar kemiskinan dapat diakhiri. Paling tidak tahun 2030 semua bangsa harus dapat menikmati kesejahteraan, termasuk Indonesia. Indonesia telah meratifikasi PB ini, terbukti dengan keluarnya Peraturan Presiden No 59 Tahun 2017 sebagai komitmen untuk mengentaskan kemiskinan. Kemudian PBB memberikan cetak biru yang akan menjadi agenda bersama baik bagi negara maju maupun negara berkembang dengan agenda ini .

Pembangunan di Indonesia setiap tahunnya dianggarkan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Beratnya anggaran APBN setiap tahunnya tercermin dari anatomi APBN, Dimana semua model pembangunan selalu “ menyusu “ kepada APBN. Sementara sumber keuangan APBN terbatas (Iman, 2019; Kemenkeu, 2021; NEGARA, n.d.; Santoso et al., 2023; Wijaya & Mokoginta, 2015). Bahkan bila sumber keuangan APBN tidak mencukupi, maka negara akan membuat skenario utang, baik utang ke dalam negeri maupun utang ke luar negeri. Permasalahan utang dalam APBN menjadi perdebatan ada yang pro dan kontra, yang pada intinya menginginkan agar pembangunan di Indonesia termasuk mengentaskan kemiskinan tidak menimbulkan masalah baru, yaitu utang. Pemerintah Indonesia dalam pembangunan untuk mengentaskan kemiskinan, tidak selalu harus mengandalkan APBN, karena di Indonesia ada sumber “ keuangan public “ yang dapat menjadi solusi untuk pembangunan dalam rangka mengentaskan kemiskinan, yaitu zakat, infak dan sedekah (ZIS). Sedangkan ZIS ini sesuai amanat regulasi di Indonesia dikelola oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang didirikan oleh pemerintah dan Lembaga Amil Masyarakat (LAZ) yang didirikan oleh Masyarakat sesuai syarat-syarat yang ditentukan.

Potensi ZIS di Indonesia sangat besar, ada empat potensi yang penulis dapat telusuri. Pertama dari jumlah penduduk yang mayoritas muslim. Kementrian Dalam Negeri menyebutkan bahwa penduduk muslim Indonesia akhir tahun 2022 sebanyak 277,75 juta jiwa. Potensi ini menjadi sangat relevan karena zakat adalah bahagian kewajiban bagi setiap muslim yang sudah memiliki syarat-syarat tertentu berdasarkan aturan dalam agama Islam.Namun dari jumlah penduduk yang mayoritas, belum ada data yang menjelaskan berapa banyaknya muzaki yang terdata (Anik & Prastiwi, 2019; Dzikrulloh

& Permata, 2019; Muzakir, 2022; Prasetyo & Warda, 2022). Kedua potensi ZIS di Indonesia. Penelitian yang dilakukan oleh BAZNAS melalui Pusat Kajian Strategi (PUSKAS) tahun 2020 potensi ZIS di Indonesia adalah Rp 327 triliun. Besarnya ZIS ini setara dengan 75 % anggaran untuk perlindungan sosial di APBN. Namun yang baru terkumpul Rp 22,43 triliun pada tahun 2022. Kemudian pada tahun 2024 capaian pengumpulan ZIS BAZNAS RI mencapai Rp 40 triliun. Ketiga potensi ZIS dari jumlah Organisasi Pengelola Zakat (OPZ). Jumlah OPZ yang mengelola ZIS di Indonesia baik BAZNAS disemua tingkatan maupun LAZ. Menurut Kementerian Agama Republik Indonesia tahun 2024, ada 512 Badan Amil Zakat Nasional disemua tingkatan, 49.132 Unit Pengumpul Zakat (UPZ), 145 Lembaga Zakat dan 10.124 amil. Sedangkan BAZNAS RI merilis jumlah OPZ disemua tingkatan berjumlah: 34 BAZNAS provinsi, 514 BAZNAS kabupaten/kota, 33 LAZ nasional, 25 LAZ provinsi, dan 45 LAZ kabupaten/kota. Keempat potensi regulasi yang mengatur pengelolaan zakat. Seperti Undang-Undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 23 Tahun 2011 dan seluruh aturan yang mengatur tentang zakat.

Zakat dan Pembangunan berkelanjutan dalam mengentaskan kemiskinan sudah sering di bahas, seperti pada penelitian oleh Nurkhozin, namun penelitian ini lebih menitik beratkan pada bagaimana caranya mengatur tata kelola pendistribusian zakat sehingga dapat tercapai tujuan pembangunan berkelanjutan yakni mengentaskan kemiskinan. Begitu juga dengan penelitian yang dilakukan oleh Mulyani & Nasution (2023), membahas tentang pendayagunaan zakat. Masih banyak penelitian yang fokusnya melihat dari sisi pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Penelitian tentang problematika pengumpulan ZIS juga telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Saparuddin Sireger, penelitian ini walaupun meneliti tentang problematika pengumpulan ZIS, akan tetapi pembahasannya sangat bersifat teknis. Begitu juga penelitian yang dilakukan oleh Syafrizal & Yustati (2019), meneliti tentang problematika pengumpulan, namun pembahasannya terkait masalah kendala teknis, bukan perkara yang bersifat substansial. Penelitian dari kalangan akademisi terkait pengaruh literasi zakat terhadap minat orang bayar zakat pun banyak telah dilakukan. Begitu juga BAZNAS sebagai lembaga pengelola zakat telah melakukan kajian penting tentang literasi zakat dengan meluncurkan Indeks Literasi Zakat (ILZ) sebagai alat untuk mengukur tingkat literasi zakat masyarakat yang akan berguna untuk menyusun strategi sosialisasi dan edukasi yang tepat untuk meningkatkan literasi zakat yang pada akhirnya akan meningkatkan pengumpulan zakat.

Indonesia menghadapi permasalahan kemiskinan yang akut di tengah potensi zakat yang sangat besar namun belum tergarap maksimal. Meski mayoritas penduduk Indonesia adalah Muslim dan memiliki kewajiban zakat, kenyataannya jumlah zakat yang berhasil dihimpun masih sangat jauh dari potensi yang diperkirakan. Berbagai hambatan struktural, regulatif, dan kelembagaan menjadi faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat pengumpulan zakat, khususnya oleh Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) seperti BAZNAS dan LAZ. Oleh karena itu, penting untuk menyelidik permasalahan mendasar dalam regulasi dan praktik pengumpulan zakat agar zakat dapat berperan strategis dalam mengentaskan kemiskinan dan menunjang pembangunan berkelanjutan.

Pertama, urgensi penelitian ini terletak pada peran vital zakat sebagai sumber dana publik alternatif dalam mengatasi kemiskinan tanpa harus bergantung penuh pada APBN. Dalam konteks keuangan negara yang kerap terbebani utang, zakat menjadi peluang strategis yang tidak hanya sesuai dengan nilai-nilai Islam, tetapi juga dapat menopang

kebijakan pembangunan berkelanjutan (SDGs). Dengan potensi zakat yang mencapai Rp327 triliun per tahun menurut data BAZNAS, namun realisasi yang hanya sekitar Rp40 triliun pada tahun 2024, terjadi gap besar antara potensi dan realisasi yang harus segera dijawab secara ilmiah dan praktis.

Kedua, pemerintah telah memberikan payung hukum melalui UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Namun, kelemahan dalam implementasi dan substansi regulasi masih menjadi hambatan dalam optimalisasi penghimpunan ZIS. Tidak adanya sanksi tegas bagi muzakki yang tidak menunaikan kewajibannya serta tumpang-tindih kewenangan antara BAZNAS dan LAZ menunjukkan bahwa revisi regulasi mendesak dilakukan. Oleh karena itu, penelitian ini sangat penting dalam menyumbangkan rekomendasi akademik berbasis kajian dokumen dan pendekatan normatif terhadap problematika pengelolaan zakat di Indonesia.

Penelitian oleh Nurkhozin (2021) menitikberatkan pada manajemen distribusi zakat dalam kaitannya dengan tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs). Kajian tersebut menunjukkan bagaimana efektivitas pendayagunaan zakat produktif dapat memperkuat posisi mustahik menjadi lebih mandiri secara ekonomi. Namun, fokus utamanya tidak menyentuh permasalahan penghimpunan zakat yang justru menjadi titik awal distribusi yang efektif.

Dalam studi oleh Mulyani & Nasution (2023), perhatian diberikan pada bagaimana zakat produktif dapat diintegrasikan dalam agenda pembangunan ekonomi mikro. Meskipun hasilnya positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, penelitian ini masih belum menyentuh sisi struktural dan regulatif dari pengumpulan zakat. Hal ini membuat kajian tersebut belum cukup menjawab tantangan nasional dalam pengelolaan zakat secara menyeluruh.

Sementara itu, Sarjito (2024) dan Syafrizal & Yustati (2019) membahas problematika penghimpunan ZIS dari sudut pandang teknis di level daerah. Namun, pembahasan mereka lebih bersifat praktis dan operasional, seperti kurangnya sumber daya amil, minimnya literasi zakat, serta lemahnya strategi digitalisasi. Kajian-kajian ini belum menyentuh aspek regulasi atau tata kelola hukum yang menjadi kerangka utama dalam keberhasilan sistemik pengumpulan zakat.

Meskipun banyak penelitian telah membahas pendistribusian dan efektivitas zakat, belum ada yang secara komprehensif membedah regulasi penghimpunan ZIS dari sisi substansi hukum dan kelembagaan. Kurangnya studi yang mengkritisi dan menawarkan perbaikan terhadap UU No. 23 Tahun 2011 sebagai payung hukum utama menjadikan isu ini sebagai gap akademik yang perlu dijawab. Oleh sebab itu, penelitian ini mengisi kekosongan literatur dalam mengkaji dimensi hukum dan regulasi sebagai faktor kunci dalam optimalisasi zakat.

Kebaruan dari penelitian ini terletak pada pendekatan dokumentatif dan analitis yang fokus pada penilaian kritis terhadap regulasi zakat yang berlaku di Indonesia. Berbeda dari penelitian sebelumnya yang cenderung fokus pada pendistribusian atau teknis penghimpunan, studi ini menggali substansi regulasi yang menjadi landasan hukum operasional OPZ dan mengusulkan pembaruan regulatif sebagai strategi penguatan penghimpunan zakat secara nasional.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi, mengkaji, dan menganalisis problematika regulatif dan kelembagaan dalam penghimpunan zakat, infak, dan sedekah (ZIS) oleh OPZ di Indonesia, serta memberikan rekomendasi perbaikan terhadap regulasi yang ada agar potensi zakat dapat dioptimalkan sebagai instrumen pengentasan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan.

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat konseptual dan praktis bagi pengambil kebijakan, lembaga pengelola zakat (BAZNAS dan LAZ), serta masyarakat luas. Secara teoritis, hasil penelitian memperkaya wacana akademik mengenai pengelolaan zakat berbasis hukum. Secara praktis, rekomendasi dari penelitian ini dapat dijadikan dasar untuk merevisi regulasi atau menyusun kebijakan baru guna meningkatkan penghimpunan zakat nasional secara terintegrasi dan berkelanjutan.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang diterapkan dalam studi ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan studi dokumen untuk menyelidik problematika pengelolaan zakat di Indonesia, khususnya penghimpunan ZIS. Pendekatan studi dokumen penulis lakukan karena ada memiliki beberapa kelebihan: Datanya sudah tersedia, tidak memerlukan biaya, dapat menjadi sumber pengetahuan yang dapat di analisis, dapat memberikan latar belakang yang luas dan dapat menjadi bahan triangulasi untuk mengecek kesesuaian data.

Tata cara pengumpulan data dilakukan melalui Studi Pustaka (Litaratute Review) dengan mengkaji sumber tertulis seperti: peraturan perundangan, dokumen yang dikeluarkan oleh BAZNAS RI dan pendapat para ahli yang tertulis. Sumber tertulis dapat berupa sumber primer dan sekunder. Sumber primer mencakup Undang-Undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan sumber sekunder sebagai pendukung bahan primer berupa: Permenag, Perbaznas, dokumen resmi dari Baznas serta pendapat ahli.

Analisa dokumen dilakukan dengan Kajian Isi Dokumen (Content Analysis Document). Cara menganalisis isi dokumen adalah dengan memeriksa dokumen secara sistematis bentuk-bentuk komunikasi yang dituangkan secara tertulis dalam bentuk dokumen yang objektif. Kemudian untuk menilai kredibilitas dan validitas dokumen dilakukan kritik ekstern dan intern dengan beberapa pertanyaan untuk menguji otentitas dokumen. Dokumen yang telah terkumpul kemudian dianalisis, dibandingkan dan dipadukan (sintesis) membentuk suatu kajian yang sistimatis, utuh dan terpadu.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **1. Sejarah Pengelolaan Zakat di Indonesia**

Zakat di Indonesia dalam prakteknya sudah ada semenjak masuknya Islam ke Nusantara pada awal abad 7 M. Dalam prakteknya zakat melekat pada diri orang Islam karena zakat adalah bagian ibadah bagi seorang muslim dan pelaksanaannya masih bersifat individual atau melalui tokoh-tokoh agama. Perkembangan zakat sejak awal periode Islam menunjukkan transformasi signifikan dari praktik sosial keagamaan yang bersifat personal menuju sistem kelembagaan yang terstruktur. Pada masa Nabi Muhammad SAW, zakat tidak hanya menjadi kewajiban spiritual, tetapi juga instrumen distribusi ekonomi yang diatur secara sistematis dalam struktur negara Madinah. Dr. Amelia Fauzia menjelaskan bahwa pada masa Khulafaur Rasyidin, institusi zakat diperkuat melalui pengumpulan dan distribusi terpusat oleh negara, mencerminkan sinergi antara otoritas keagamaan dan kekuasaan politik. Fungsi zakat diperluas tidak hanya untuk membantu fakir miskin, tetapi juga sebagai mekanisme stabilisasi sosial dan ekonomi dalam masyarakat Islam awal (Maula, 2020).

Ketika Islam masuk dan berkembang di Nusantara, khususnya pada masa kerajaan-kerajaan Islam seperti Aceh, Demak, dan Mataram, praktik zakat mengalami akomodasi budaya lokal serta pengaruh dari struktur kekuasaan kerajaan. Menurut

Fauzia, tidak seperti di Timur Tengah, institusionalisasi zakat di Indonesia cenderung bersifat informal dan berada di bawah otoritas keagamaan non-negara, seperti ulama dan institusi pesantren. Hal ini disebabkan oleh karakteristik kerajaan Islam di Indonesia yang tidak sepenuhnya mengintegrasikan zakat sebagai bagian dari sistem fiskal negara. Meskipun demikian, zakat tetap memainkan peran penting dalam penguatan solidaritas sosial dan menjadi cerminan dari kemandirian masyarakat sipil Muslim dalam menjalankan kewajiban filantropisnya di tengah dinamika politik dan kolonialisme yang kemudian datang.

Pada masa kolonial Belanda, pengelolaan zakat mengalami perubahan signifikan karena intervensi politik dan kebijakan pemerintah kolonial yang berusaha membatasi pengaruh Islam dalam kehidupan sosial masyarakat. Sebelum kolonialisme, zakat dikelola secara independen oleh komunitas Muslim melalui institusi tradisional seperti masjid, pesantren, dan tokoh agama setempat. Namun, dengan masuknya pemerintahan kolonial, otoritas Belanda khawatir terhadap potensi kekuatan sosial dan politik umat Islam. Oleh karena itu, mereka menerapkan kebijakan yang memisahkan agama dari administrasi negara, termasuk menolak untuk mengintegrasikan zakat ke dalam sistem perpajakan resmi. Zakat tetap dijalankan, tetapi dalam ruang lingkup komunitas yang terbatas dan tanpa dukungan atau pengakuan negara.

Dr. Amelia Fauzia mencatat bahwa pada periode ini, meskipun zakat tidak dilarang secara eksplisit, pemerintah kolonial mendorong agar aktivitas keagamaan, termasuk zakat, bersifat privat dan tidak kolektif. Hal ini berdampak pada lemahnya sistem pengumpulan dan distribusi zakat secara terorganisir. Di sisi lain, umat Islam merespons dengan membentuk jaringan filantropi yang lebih bersifat informal dan berbasis masyarakat sebagai bentuk perlawanan kultural terhadap dominasi kolonial. Zakat dan bentuk amal lainnya menjadi simbol solidaritas umat Islam serta sarana untuk memperkuat identitas keagamaan dan resistensi sosial. Inilah yang kemudian menjadi fondasi penting bagi berkembangnya institusi filantropi Islam modern di Indonesia pasca-kemerdekaan.

Pada masa Orde Lama (1945–1966), pengelolaan zakat di Indonesia masih sangat didominasi oleh masyarakat sipil, khususnya melalui organisasi-organisasi keagamaan seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama. Negara belum menunjukkan perhatian serius terhadap zakat sebagai instrumen kebijakan publik, dan pengelolaan zakat berlangsung dalam ruang-ruang komunitas umat Islam. Dalam konteks ini, negara bersikap pasif, menyerahkan sepenuhnya urusan zakat kepada masyarakat Muslim. DR. Amelia Fauzia mencatat bahwa pada periode ini, kegiatan filantropi Islam berperan penting dalam mengisi kekosongan peran negara dalam kesejahteraan sosial, dan memperkuat posisi civil society sebagai aktor utama dalam pengelolaan zakat dan wakaf.

Berbeda dengan Orde Lama, pada masa Orde Baru (1966–1998) negara mulai menunjukkan ketertarikan terhadap pengelolaan zakat, namun dengan pendekatan yang lebih hegemonik. Rezim Orde Baru membentuk Badan Amil Zakat (BAZ) tingkat pusat dan daerah sebagai bagian dari struktur birokrasi negara, dengan tujuan mengontrol dan memanfaatkan potensi zakat untuk stabilitas sosial dan politik. Meski demikian, organisasi masyarakat tetap aktif mengelola zakat secara independen, meski kadang harus berhadapan dengan regulasi negara yang bersifat sentralistik. Dalam disertasinya, Hilman Latif menyoroti bahwa negara menggunakan pendekatan legalistik dan birokratis dalam mengatur zakat, yang justru menimbulkan resistensi dari sebagian masyarakat sipil yang merasa otonominya terancam.

Memasuki era Reformasi (pasca-1998), terjadi desentralisasi dan demokratisasi yang turut berdampak pada dinamika pengelolaan zakat. Negara melalui UU No. 38 Tahun 1999 dan kemudian UU No. 23 Tahun 2011 mulai memberikan ruang bagi koeksistensi antara lembaga zakat negara (BAZNAS) dan lembaga zakat masyarakat (LAZ). Kontestasi antara negara dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat beralih dari oposisi menjadi bentuk kolaborasi kritis, meskipun ketegangan tetap ada terkait isu legalitas, otoritas, dan akuntabilitas pengelolaan zakat. Amelia Fauzia mencatat bahwa walau negara semakin aktif, kekuatan masyarakat sipil tetap menjadi motor utama dalam inovasi dan partisipasi publik dalam zakat, termasuk dalam pengembangan zakat produktif dan pemanfaatan teknologi digital.

## **2. Legalitas Pengelola Zakat di Indonesia**

Legalitas bagi Pengelola Zakat di Indonesia adalah Undang-Undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (LN.2011/No. 115, TLN No. 5255, LL SETNEG: 21 HLM ) yang kemudian dilaksanakan melalui Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. UU ini merupakan fondasi hukum utama dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Menurut UU ini yang berwenang mengelola zakat di Indonesia ada dua: Pertama adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) . BAZNAS ini adalah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah (Pasal 5 ayat 1) oleh sebab itu BAZNAS disebut lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri (Pasal 5 ayat 3). Untuk mengelola zakat secara nasional adalah BAZNAS (Pasal 6) kemudian dalam pelaksanaan pengelolaan zakat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan oleh BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota ( Pasal 15 ayat 1). Kemudian tentang proses pengangkatan dan pemberhentian anggota BAZNAS disemua tingkatan diatur oleh UU No 23 tahun 2011 dan PP No 14 Tahun 2014.

Kedua adalah Lembaga Amil Zakat (LAZ) ,LAZ ini adalah lembaga pengelola zakat yang didirikan oleh masyarakat (Pasal 17) . Mengenai ketentuan pendirian LAZ ini diatur dalam UU ini (Pasal 18 ayat 1 dan 2).Contoh LAZ yang mendapatkan legalitas untuk beroperasi di Indonesia adalah: Dompot Dhu'afa, Rumah Zakat, IZI, LAZISMU, LAZISNU dll. BAZNAS dan LAZ memiliki legalitas dari UU dalam mengelola zakat di Indonesia. UU ini adalah payung hukum untuk seluruh kegiatan pengelolaan zakat di Indonesia.

Adanya legalitas bagi lembaga pengelola zakat itu fundamental, karena dengan adanya legalitas dalam pengelolaan zakat di indonesia ini akan dapat :

- a. Memastikan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan zakat.
- b. Menghindari penyalahgunaan dana umat.
- c. Menjamin pengelolaan zakat sesuai dengan syariat Islam dan regulasi negara.

Beberapa pakar dan akademisi menyatakan pentingnya legalitas dalam pengelolaan zakat: Prof. Dr. Didin Hafidhuddin, seorang pakar ekonomi Islam, menyatakan bahwa "zakat adalah amanah yang harus dikelola secara profesional dan bertanggung jawab, maka legalitas menjadi sangat penting untuk menjaga kepercayaan publik dan memastikan dana zakat tersalurkan secara syar'i dan tepat sasaran."

Dr. Irfan Syauqi Beik, praktisi Filantropi Islam, menekankan bahwa "pengelolaan zakat tanpa legalitas bisa menyebabkan zakat tidak terdistribusi secara merata dan rawan terhadap penyalahgunaan dana, serta tidak terpantau oleh sistem negara." Menurut Muhammad Syafii Antonio, dalam bukunya "Bank Syariah dari Teori ke Praktik", ia menyatakan bahwa institusi keuangan atau sosial syariah, termasuk zakat, harus tunduk pada prinsip good governance (Tatakelola yang Baik) dan legal compliance (Kepatuhan

Hukum), karena menyangkut Public Trust (Kepercayaan Publik) (Hamid, 2020; Hamzah, 2023; Yakinah et al., 2020).

Bahaya bila seorang atau lembaga tanpa memiliki legalitas dalam mengelola zakat maka: Tidak ada jaminan hukum atas operasional lembaga zakat, Potensi munculnya pengelola liar yang dapat merusak citra pengelolaan zakat secara umum, Tidak bisa menjalin kerja sama resmi dengan instansi pemerintah atau swasta, Dana zakat yang dikelola tidak terintegrasi dengan sistem zakat nasional, sehingga menyulitkan perencanaan dan pengentasan kemiskinan secara nasional. Oleh sebab itu legalitas pengelola zakat bukan hanya kewajiban administratif, tetapi bagian dari tanggung jawab moral, sosial, dan spiritual. Dengan legalitas, pengelolaan zakat menjadi lebih amanah, akuntabel, dan efektif dalam memberdayakan umat dan mengurangi kemiskinan secara sistemik.

UU ini menjelaskan bahwa ada larangan bagi seseorang atau lembaga yang tidak memiliki legalitas untuk mengelola zakat pada pasal 38, bahkan bila terjadi seperti pelanggaran hukum seperti yang disebutkan pasal 38 maka ada tuntutan pidananya seperti disebutkan pada pasal 40.

### **3. Tugas dan Fungsi BAZNAS**

Undang-Undang No 23 Tahun 2011 diterbitkan untuk mengoptimalkan kelembagaan zakat di Indonesia, agar pengelolaan zakat bisa dilakukan secara lebih kompeten (Profesional), keterbukaan (Transparansi), dan dapat dipertanggung jawabkan (Akuntabel), serta mampu menjadi bagian dari penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan umat. Dalam UU ini, BAZNAS memiliki peran strategis sebagai lembaga resmi pemerintah yang bertugas mengelola zakat secara nasional.

Menurut pasal 6 UU ini BAZNAS memiliki tugas mengelola zakat secara nasional. Sedangkan pada pasal 7 ayat 1 untuk melaksanakan tugasnya BAZNAS memiliki fungsi:

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

Pada pasal 7 ayat 2 BAZNAS dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dapat berkejasama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat 3 BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Sedangkan tugas dan fungsi BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota berdasarkan pasal 15 ayat 5 melaksanakan tugas dan fungsi BAZNAS seperti yang disebutkan pada pasal 7 ayat 1 dan 2. Secara umum tugas dan fungsi BAZNAS di semua tingkatan ada dijelaskan pada BAB II yaitu Pengumpulan, Pendistribusian, Pendayagunaan, Dan Pelaporan. Kemudian dalam pelaksanaannya dijelaskan pada Peraturan Pemerintah No 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang no 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

### **4. Upaya Penghimpunan Zakat**

Penghimpunan zakat ini adalah masalah yang paling krusial dalam pengelolaan zakat atau dapat dikatakan penghimpunan zakat adalah jantungnya pengelolaan zakat. Bagaimana mungkin zakat dapat didistribusikan secara maksimal untuk mengentaskan kemiskinan, bila penghimpunan tidak maksimal. Oleh sebab itu OPZ baik yang didirikan oleh pemerintah seperti BAZNAS atau LAZ bahu membahu untuk meoptimalkan

penghimpunan zakat dengan melakukan strategi atau pendekatan yang dapat menaikkan penghimpunan zakat.

BAZNAS RI dalam 5 tahun terakhir memiliki data dan dokumen resmi yang memperlihatkan kerja keras sebagai upaya agar penghimpunan selalu maksimal. Tahun 2020 BAZNAS RI telah menghimpun zakat Rp385,5 Miliar, naik 30 % dari tahun sebelumnya ( Penghimpunan 2019 Rp296 Miliar). Secara Nasional penghimpunan tahun 2020 yang dilakukan BAZNAS RI dari BAZNAS semua tingkatan dan LAZ baik penghimpunan yang bersifat on-balance sheet dan Off-balance sheet Rp12.510 Triliun, dibandingkan tahun 2019 Rp10.119 Triliun ada kenaikan 23,6 % . Peningkatan penghimpunan ini menunjukkan adanya peningkatan muzaki (Orang yang bayar zakat).

Pada tahun 2020 Indonesia masih diliputi masa pandemi, yang mengharuskan pembatasan pergerakan sosial. Pembatasan pergerakan sosial ini dilakukan sebagai tindakan preventif dan mencegah penularan covid-19 secara masal. Agar muzaki, amil dan mustahik tidak bertemu secara langsung. Namun kondisi tersebut dapat diatasi dan mampu menghimpun zakat dengan maksimal. Strategi yang dilakukan BAZNAS adalah membuat terobosan inovasi pengumpulan dengan mengoptimalkan pengumpulan melalui digitalisasi. Karena OPZ telah memiliki kanal pembayaran digital berbasis website secara internal maupun pembayaran melalui digital secara eksternal melalui qris.

BAZNAS RI tahun 2021 telah menghimpun Rp14.118 Triliun naik 12,85 % dari tahun 2020. Kemudian tahun 2022 BAZNAS RI telah mengumpulkan ZIS-DSKL sebesar Rp22,43 triliun. Penghimpunan ini naik sebesar 58,90 % dari penghimpunan tahun 2021. Kemudian tahun 2023 penghimpunan teralisir sebesar Rp 32,321 triliun naik 43,74 % dari tahun 2022. Sedangkan tahun 2024 disemester dua penghimpunan sebesar Rp 26,13 triliun tumbuh 68,2% dari tahun sebelumnya dan diperkirakan target Rp 41 triliun akan tercapai (Laporan resmi dari BAZNAS RI belum ada). Sedangkan target tahun 2025 ini adalah sebesar Rp 50 triliun.

Peningkatan penghimpunan ZIS-DSKL ini menurut penulis adalah hasil upaya maksimal dan berbagai strategi yang dilakukan oleh BAZNAS RI. Namun potensi ZIS-DSKL di Indonesia sebesar RP 327 triliun belum mampu dicapai.

##### **5. Penguatan Regulasi bagi Lembaga Pengelola Zakat.**

Pengelolaan zakat di Indonesia diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. UU tersebut menggantikan UU No.38/1999 dan menegaskan bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban umat Islam yang mampu sesuai syariat, sehingga zakat harus dikelola secara kelembagaan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan sosial. Dengan demikian, UU No.23/2011 memberikan kerangka hukum nasional yang lebih jelas dan kuat, sekaligus menjadi landasan bagi kolaborasi BAZNAS dan lembaga amil zakat swasta (LAZ) dalam pengelolaan zakat.

UU No.23/2011 secara khusus menempatkan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai Lembaga Pemerintah Non-Struktural yang bertanggung jawab mengelola zakat secara nasional. Selain itu, UU ini mengakui dan membedakan peran Lembaga Amil Zakat (LAZ) sebagai mitra pelaksana zakat swasta, serta mengatur mekanisme pengumpulan, penyaluran, dan pelaporan zakat yang melibatkan BAZNAS, LAZ, dan Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) secara rinci. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian, perizinan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam peraturan pemerintah sebagaimana diamanatkan UU. Dengan payung hukum ini, kerangka kelembagaan zakat telah dibangun secara nasional, mengintegrasikan peran negara (melalui BAZNAS) dan masyarakat (melalui LAZ/OPZ) di bawah satu regulasi yang sama.

Meski demikian, kajian akademik menunjukkan masih terdapat kekurangan regulasi yang perlu diperbaiki. Beberapa studi mencatat bahwa peran regulator dan pelaksana zakat belum dijabarkan secara tegas, sehingga tumpang-tindih kewenangan terjadi antara BAZNAS dan LAZ dalam operasional zakat. UU No.23/2011 juga belum mengatur sanksi tegas bagi wajib zakat (muzakki) yang tidak membayar, serta belum mencakup perluasan kategori zakat sesuai perkembangan ekonomi, seperti zakat profesi atau zakat dari kegiatan perikanan.

Kondisi ini mengindikasikan perlunya penyempurnaan regulasi, agar pengelolaan zakat lebih efektif dan berkeadilan. Oleh karena itu, sejumlah rekomendasi perbaikan telah diajukan. Misalnya, Al-Mubarak et al. (2021) menyarankan rekonstruksi UU 23/2011 dengan menambah pengaturan jenis-jenis zakat baru (misalnya zakat profesi dan zakat laut) serta menerapkan sanksi hukum bagi muzakki yang menolak menunaikan kewajibannya. Juga dalam penelitian Muhasim et al. (2019) perlunya rekonstruksi regulasi UU 23/2011 sebagai wujud perubahan kebutuhan zaman.

Penguatan norma hukum semacam ini dianggap penting agar zakat benar-benar dapat berfungsi optimal sebagai instrumen pengentasan kemiskinan dan pemerataan ekonomi. Sebab, zakat memiliki peran strategis dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat—bukan hanya membantu mustahik, tetapi juga berpotensi menjadi alat ekonomi bagi peningkatan mobilitas sosial serta untuk kepentingan pembangunan berkelanjutan.

Secara keseluruhan, penguatan regulasi nasional pengelolaan zakat sangat penting dan termasuk perkara krusial. Dengan landasan hukum yang lebih komprehensif dan adaptif, potensi zakat Indonesia yang sangat besar (penduduk Muslim sekitar 87% dari total populasi) dapat dimanfaatkan lebih efektif untuk pembangunan sosial-ekonomi. Penyempurnaan UU serta implementasi kebijakan pendukung perlu terus didorong agar BAZNAS dan LAZ dapat bekerja sinergis sesuai tujuan hukum yang berlaku, sehingga tujuan keadilan dan kesejahteraan dalam pengelolaan zakat benar-benar tercapai.

## **KESIMPULAN**

Pembaharuan terhadap regulasi pengelolaan zakat merupakan hal yang sangat penting dan strategis dalam konteks tata kelola zakat nasional, bukan hanya sebagai respons terhadap tuntutan zaman seperti perubahan sosial, kemajuan teknologi, dan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik, tetapi juga sebagai upaya konkret untuk mengoptimalkan penghimpunan ZIS-DSKL yang hingga kini belum mencapai potensi maksimalnya. Regulasi yang lebih adaptif, integratif, dan mengandung ketentuan tegas baik berupa sanksi maupun insentif diperlukan agar Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) dapat menjalankan tugasnya secara efektif dan profesional, baik dalam menjangkau muzakki maupun dalam menyalurkan zakat secara tepat sasaran kepada mustahik, sehingga berkontribusi nyata dalam pengentasan kemiskinan dan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs). Untuk penelitian selanjutnya, disarankan agar tidak hanya menelaah aspek regulasi secara normatif, tetapi juga mengkaji secara empiris melalui pendekatan kuantitatif guna menilai dampak regulasi terhadap efektivitas penghimpunan dan pendistribusian zakat, serta mengembangkan studi komparatif dengan negara-negara yang memiliki sistem pengelolaan zakat lebih mapan seperti Malaysia, untuk merumuskan model regulasi yang lebih kontekstual dan aplikatif bagi Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al-Mubarak, M. A. R., Iman, N., & Hariadi, F. W. (2021). Rekonstruksi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Analisis Hukum Ekonomi Syariah). *Musyarakah: Journal of Sharia Economic (MJSE)*, 1(1). <https://doi.org/10.24269/mjse.v1i1.4166>
- Anik, & Prastiwi, I. E. (2019). Peran Zakat Dalam Meningkatkan Pertumbuhan Ekonomi Melalui Pemerataan “Equity.” *Proceeding Seminar Nasional & Call For Papers, September*.
- Dzikrulloh, D., & Permata, A. R. E. (2019). Optimalisasi Zakat Sebagai Instrumen Modal Sosial Guna Mengatasi Masalah Kemiskinan Di Indonesia. *Dinar : Jurnal Ekonomi Dan Keuangan Islam*, 5(1). <https://doi.org/10.21107/dinar.v5i1.5127>
- Fauzia, A. (2016). *Filantropi Islam: Sejarah dan kontestasi masyarakat sipil dan negara di Indonesia*. Gading Publishing.
- Hafidhuddin, D. (2002). *Zakat dalam perekonomian modern* (Cet. 1). Gema Insani.
- Hamid, M. I. A. H. M. (2020). Konsep Gadai Syariah Menurut Syafi’i Antonio. *Jurnal Penelitian Medan Agama*, 11(1).
- Hamzah, I. (2023). Akad Musyarakah Dari Teori Ke Praktik (Studi Kasus di Bank Syariah Mandiri KCP Majenang). *El-Uqud: Jurnal Kajian Hukum Ekonomi Syariah*, 1(2). <https://doi.org/10.24090/eluqud.v1i2.8632>
- Iman, M. N. (2019). Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Berbasis Hukum Ekonomi Syari’ah: Kritik Hukum Islam terhadap Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. *Eduprof: Islamic Education Journal*, 1(2).
- Kemenkeu. (2021). Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2021. *Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran*.
- Kurniawan, D. (2018). Kemiskinan di Indonesia dan Penanggulangannya. *Gema Eksos*, 5(1).
- Maula, B. S. (2020). ARGUMEN KETERLIBATAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT DAN IMPLIKASINYA TERHADAP LEGALITAS LEMBAGA PENGELOLA ZAKAT. In *Corporate Governance (Bingley)* (Vol. 10, Issue 1).
- Muhasim, A., Hirsanuddin, & Ul Haq, H. (2019). RECONSTRUCTION OF ZAKAT IN THE INDONESIAN LEGAL SYSTEM. *Journal of Liberty and International Affairs*, 5(2).
- Mulyani, F., & Nasution, Y. S. J. (2023). Pendayagunaan Zakat Produktif Dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) Di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ekonomi Islam*, 5(2).
- Muzakir, K. (2022). Prospek Zakat dalam Perekonomian Modern. *Journal of Legal and Cultural Analytics*, 1(1). <https://doi.org/10.55927/jlca.v1i1.879>
- NEGARA, P. B. (n.d.). ANALISIS HUBUNGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA DENGAN PENGEMBANGAN USAHA MIKRO KECIL DAN MENENGAH DAN IMPLIKASI TERHADAP ANGGARAN. *SUSUNAN DEWAN REDAKSI*, 275.
- Prasetyo, R., & Warda, Y. (2022). SUMBER-SUMBER ZAKAT DALAM PEREKONOMIAN MODERN. *HIBRUL ULAMA*, 4(2). <https://doi.org/10.47662/hibrululama.v4i2.245>
- Santoso, J., Hutapea, S. A., Fitri, L., & Kahir, S. (2023). PENGAWASAN TERHADAP PENGELOLAAN DAN PENGELUARAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN

- BELANJA NEGARA DAN DAERAH. *Pagaruyuang Law Journal*, 7(1). <https://doi.org/10.31869/plj.v7i1.4562>
- Sarjito, A. (2024). Dampak Kemiskinan terhadap Akses Pelayanan Kesehatan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial, Politik, Dan Pemerintahan*, 13(1).
- Seran, S. (2012). *Determinan Faktor Sosial Dan Ekonomi Terhadap Kemiskinan Penduduk*.
- Syafrizal, S., & Yustati, H. (2019). Problematika Penghimpunan Dana Zakat di LAZNAS Baitul Maal Hidayatullah Perwakilan Bengkulu. *Syi`ar Iqtishadi : Journal of Islamic Economics, Finance and Banking*, 3(2). <https://doi.org/10.35448/jiec.v3i2.6591>
- Warto. (2015). Kondisi Kemiskinan Petani dan Upaya Penanggulangannya. *Jurnal PKS*, 14(1).
- Wijaya, M. L., & Mokoginta, I. S. (2015). Identifikasi risiko fiskal dalam anggaran pendapatan dan belanja negara indonesia. *Research Report-Humanities and Social Science*, 1.
- Yakinah, Y., Ritonga, K., Damisa, A., & Efendi, S. (2020). THE EFFECT OF MURĀBAHAH AND MUSYĀRAKAH FINANCING DISTRIBUTION ON OPERATIONAL REVENUE OF PEOPLE'S FINANCING BANK SHARIA 2015-2018. *Journal Of Sharia Banking*, 1(1). <https://doi.org/10.24952/jsb.v1i1.4744>