

Perkembangan Regulasi Zakat di Indonesia: Studi Dokumen atas UU No. 23 Tahun 2011 dan Implementasinya

Mita Medina Dalimunthe¹, Sarmiana Batubara²

^{1,2}UIN Syekh Ali Hasan Ahmad Addary, Padangsidempuan, Indonesia
Email: ¹mitamedinadalimunthe@gmail.com, ²sarmiana@uinsyahada.ac.id

Abstrak– Zakat memiliki peran penting sebagai instrumen keuangan sosial Islam untuk mengurangi kemiskinan dan ketimpangan. Meski potensi zakat di Indonesia sangat besar, realisasi penghimpunannya masih rendah. Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 diterbitkan untuk memperkuat tata kelola zakat melalui penetapan BAZNAS sebagai lembaga resmi dan penguatan peran LAZ. Studi ini menganalisis perkembangan regulasi dan implementasi UU tersebut dengan pendekatan policy implementation dan governance theory. Hasil kajian menunjukkan masih adanya tantangan seperti kurangnya sosialisasi, partisipasi publik yang rendah, dan lemahnya sinergi antar lembaga. Diperlukan penguatan kolaborasi, digitalisasi, dan peningkatan kapasitas kelembagaan guna mewujudkan pengelolaan zakat yang efektif dan berdampak.

Kata Kunci: Zakat; Regulasi; Implementasi; Tata Kelola; UU No. 23 Tahun 2011

Abstract– Zakat plays a vital role as an Islamic social finance instrument to reduce poverty and inequality. Despite its vast potential in Indonesia, actual zakat collection remains low. Law No. 23 of 2011 was enacted to strengthen zakat governance by appointing BAZNAS as the official state institution and enhancing the role of LAZ as partners. This study examines the development and implementation of the law using policy implementation and governance theory approaches. Findings indicate ongoing challenges, including limited public awareness, low participation, and weak institutional synergy. Strengthening collaboration, digitalization, and institutional capacity is essential to achieve more effective and impactful zakat management.

Keywords: Zakat; Regulation; Implementation; Governance; Law No. 23/2011

1. PENDAHULUAN

Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang memiliki dimensi spiritual sekaligus sosial-ekonomi. Dalam ekonomi Islam, zakat diposisikan sebagai instrumen keuangan sosial (Islamic social finance) yang bertujuan untuk redistribusi kekayaan secara adil serta pengentasan kemiskinan dan ketimpangan sosial (Miraj, 2022). Di tengah meningkatnya ketimpangan pendapatan dan tantangan ekonomi nasional, zakat semakin diharapkan mampu berperan sebagai pelengkap kebijakan fiskal negara dalam mewujudkan kesejahteraan umat.

Indonesia, sebagai negara berpenduduk Muslim terbesar di dunia, memiliki potensi zakat yang sangat besar. Berdasarkan data Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), potensi zakat nasional pada tahun 2023 diperkirakan mencapai Rp327 triliun (Kementerian Agama Republik Indonesia, 2023). Sayangnya, realisasi penghimpunan zakat masih jauh dari potensi tersebut. Pada tahun yang sama, BAZNAS melaporkan bahwa total pengumpulan zakat, infak, dan sedekah (ZIS) hanya mencapai sekitar Rp33 triliun, atau kurang dari 10% dari estimasi potensi nasional (Antara News, 2024). Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan zakat nasional masih menghadapi tantangan serius, baik dari sisi struktural, regulatif, maupun kultural.

Untuk menjawab tantangan tersebut, Pemerintah Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang menggantikan UU No. 38 Tahun 1999. Undang-undang ini menetapkan BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga resmi yang mengelola zakat atas nama negara dan memperkuat peran Lembaga Amil Zakat (LAZ) sebagai mitra dalam penghimpunan dan pendistribusian zakat (Republik Indonesia, 2011). Tujuan dari regulasi ini antara lain adalah meningkatkan tata kelola, akuntabilitas, dan efektivitas zakat dalam pembangunan nasional.

Namun, lebih dari satu dekade setelah diberlakukan, implementasi UU No. 23 Tahun 2011 masih menghadapi sejumlah persoalan. Sosialisasi regulasi yang belum merata, rendahnya kesadaran masyarakat untuk menyalurkan zakat melalui lembaga resmi, serta ketidaksinkronan antara BAZNAS dan LAZ dalam praktik pengelolaan zakat menjadi hambatan yang masih perlu

diatasi (BAZNAS, 2023). Pemerintah sendiri menyadari pentingnya sinergi kelembagaan, dan Kementerian Agama kini menekankan kolaborasi antara otoritas keagamaan dan lembaga zakat sebagai fokus utama dalam penguatan ekosistem zakat nasional (Kementerian Agama RI, 2024).

Secara konseptual, pembahasan dalam kajian ini menggunakan pendekatan *policy implementation theory*, yang menitikberatkan pada keselarasan antara kebijakan, pelaksana, dan kondisi lingkungan sebagai kunci keberhasilan implementasi (Mazmanian dan Sabatier, 1983). Di sisi lain, pendekatan *governance theory* juga menjadi relevan dalam mendorong tata kelola zakat yang kolaboratif antara pemerintah, lembaga zakat, dan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penting dilakukan kajian berbasis dokumen yang menelaah perkembangan regulasi zakat di Indonesia serta efektivitas pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2011. Studi ini diharapkan mampu memberikan gambaran objektif terkait dinamika pengelolaan zakat nasional serta menawarkan rekomendasi strategis untuk peningkatan tata kelola zakat yang lebih efektif, terintegrasi, dan berdampak bagi kesejahteraan umat.

2. TINJAUAN TEORITIK

2.1 Zakat

Zakat secara etimologi (bahasa) merupakan kata dasar (masdar) *zaka* yang berarti berkah, tumbuh bersih dan baik, ditinjau dari sudut bahasa, adalah suci, tumbuh, berkah, dan teruji semua digunakan dalam *qur'an* dan hadis. Kata dasar zakat berarti bertambah dan tumbuh, sehingga bisa dikatakan, tanaman itu *zaka*, artinya tumbuh, sedang setiap sesuatu yang bertambah disebut *zaka* artinya bertambah. Bila suatu tanaman tumbuh tanpa cacat, maka kata zakat disini berarti bersih.

Zakat secara terminologi, Zakat sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah diserahkan kepada orang-orang yang berhak, disamping berarti mengeluarkan sejumlah itu sendiri, jumlah yang dikeluarkan dari kekayaan itu disebut zakat karena yang dikeluarkan itu menambah banyak, membuat lebih berarti, dan melindungi kekayaan itu dari kebinasaan. Sedangkan menurut terminologi syariat, zakat adalah nama bagi sejumlah harta tertentu yang telah mencapai syariat tertentu yang diwajibkan oleh Allah untuk dikeluarkan dan diberikan kepada yang berhak menerimanya dengan persyaratan tertentu pula.

Secara historis-empiris, ekspektasi bahwa zakat bisa menjadi solusi semua persoalan umat, khususnya dalam memberantas kemiskinan. Tujuan zakat bukan hanya memberi makan-minum, konsumtif, tetapi mengubah keadaan miskin menjadi lebih baik dan bermartabat sesuai kehormatannya sebagai manusia, makhluk tertinggi dengan citra ketuhanan yang dipilih oleh Allah swt sebagai pemimpin atau khalifah di muka bumi (Anis, 2020).

Jadi dapat disimpulkan bahwasanya Zakat adalah kewajiban dalam Islam yang secara bahasa berarti suci, tumbuh, dan berkah, serta secara syariat merupakan sejumlah harta yang wajib dikeluarkan kepada yang berhak, dengan tujuan tidak hanya membersihkan harta tetapi juga memberdayakan mustahik agar keluar dari kemiskinan dan hidup lebih bermartabat sebagai khalifah di muka bumi.

2.2 Teori Implementasi Kebijakan

Teori implementasi kebijakan menurut George c. Edward III (dalam Subarsono 2011) di pengaruhi oleh 4 variabel yaitu: (Pramono, 2020)

- a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
- b. Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh

pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

- d. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

2.2 Teori tata kelola

Tata kelola merupakan suatu konsep global untuk menjadikan perusahaan menjadi lebih baik dan transparan sehingga mampu meningkatkan nilai perusahaan. Perusahaan apapun, baik besar maupun kecil, memerlukan tata kelola atau governansi yang baik, untuk menjaga pertumbuhan usahanya. Tata adalah aturan, susunan atau cara menyusun, kelola adalah mengelola, mengendalikan dan menyelenggarakan. Tata kelola adalah kombinasi proses dan struktur untuk menginformasikan, mengarahkan, mengelola dan memantau kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan. Struktur dan proses yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola usaha untuk mencapai kemajuan usaha dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan pemilik usaha dengan memerhatikan kepentingan pihak-pihak yang terkait dengan usaha tersebut (stakeholders) yang meliputi karyawan, pelanggan, pemasok dan pihak terkait lainnya.

Pada dasarnya, tata kelola usaha mencakup hak dan tanggung jawab serta hubungan di antara para pihak yang terkait dari sebuah usaha. Tata kelola usaha tidak hanya menyangkut kepentingan pemilik usaha tetapi juga menjaga keseimbangan dengan kebutuhan pihak pemangku kepentingan lain seperti pemberi pinjaman, karyawan, pelanggan, pemasok, otoritas, dan masyarakat. Tata kelola yang baik harus dilaksanakan dengan melakukan hal yang benar, melaksanakan sesuatu dengan benar, menulis apa yang dilakukan dan melakukan apa yang ditulis. Prinsip Implementasi tata kelola yaitu asas transparan, asas pertanggung jawaban, asas kewajiban, asas independen juga kewajaran dan kesetaraan. Adapun pilar tata kelola Sebagai pihak yang mengatur dan mengawasi adalah negara beserta instrumennya, sebagai pelaku yang berada di pasar usaha adalah pelaku bisnis dan sebagai pelanggan produk yang dihasilkan oleh badan usaha adalah masyarakat (Rachmawati *et al.*, 2024).

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi dokumen. Metode ini bertujuan untuk memahami secara mendalam isi regulasi dan bagaimana implementasinya dijalankan di lapangan. Pendekatan yang digunakan adalah yuridis-normatif untuk menganalisis isi dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 beserta peraturan turunannya, serta pendekatan empiris untuk mengkaji pelaksanaannya oleh lembaga-lembaga pengelola zakat seperti BAZNAS dan LAZ. Data dikumpulkan melalui telaah terhadap dokumen-dokumen hukum, kebijakan, serta laporan pelaksanaan yang relevan. Penelitian ini bertujuan memberikan gambaran menyeluruh mengenai perkembangan regulasi zakat di Indonesia serta efektivitas implementasinya dalam konteks pengelolaan zakat secara nasional.

4. ANALISA DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil telaah dokumen terhadap Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat serta berbagai dokumen pelaksanaan dari BAZNAS dan LAZ, ditemukan sejumlah temuan penting terkait perkembangan regulasi dan implementasinya di Indonesia.

Pertama, secara normatif, UU No. 23 Tahun 2011 telah memberikan landasan hukum yang lebih kuat dibanding regulasi sebelumnya. Penetapan BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga pengelola zakat milik negara serta penguatan posisi LAZ sebagai mitra strategis menjadi langkah maju dalam membangun sistem pengelolaan zakat yang terintegrasi. Namun, penguatan kelembagaan tersebut belum sepenuhnya diiringi oleh peningkatan efektivitas implementasi di lapangan.

Kedua, dari sisi implementasi, mengacu pada teori implementasi kebijakan George C. Edward III, ditemukan beberapa kendala dalam keempat aspek utama, yaitu komunikasi, sumber

daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Sosialisasi mengenai peran BAZNAS dan LAZ serta kewajiban masyarakat untuk menyalurkan zakat melalui lembaga resmi masih belum merata. Hal ini berdampak pada rendahnya partisipasi publik, yang tercermin dari rendahnya realisasi penghimpunan zakat nasional dibandingkan potensi yang ada. Selain itu, masih terdapat keterbatasan sumber daya manusia dan keuangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang memengaruhi kualitas layanan dan pendistribusian zakat.

Ketiga, dari perspektif tata kelola, implementasi prinsip-prinsip good governance seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan kolaborasi belum optimal. Meskipun sistem pelaporan keuangan dan audit telah diterapkan di beberapa wilayah, pelaksanaannya belum seragam. Fragmentasi kelembagaan antara BAZNAS dan LAZ di beberapa daerah juga menghambat sinergi dan kolaborasi yang seharusnya dapat memperkuat efektivitas distribusi zakat.

Keempat, tantangan lainnya adalah keterbatasan digitalisasi dan integrasi data antar lembaga, yang menyebabkan kurangnya akurasi dan konsistensi dalam pelaporan serta pengawasan. Padahal, digitalisasi merupakan kunci dalam membangun sistem zakat nasional yang modern, transparan, dan mudah diakses publik.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun regulasi zakat di Indonesia sudah mengalami kemajuan secara hukum, namun implementasinya masih menghadapi tantangan struktural, kelembagaan, dan budaya. Untuk itu, perlu upaya berkelanjutan berupa peningkatan kapasitas kelembagaan, penguatan kolaborasi antar aktor zakat, serta akselerasi digitalisasi dalam sistem pengelolaan zakat nasional guna mewujudkan tata kelola zakat yang lebih efektif, efisien, dan berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat.

5. KESIMPULAN

Studi ini menyoroti bahwa regulasi zakat di Indonesia melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 telah memberikan dasar hukum yang kuat dalam memperkuat tata kelola zakat nasional, terutama dengan penetapan BAZNAS sebagai lembaga resmi negara dan penguatan posisi LAZ sebagai mitra strategis. Namun demikian, implementasi dari regulasi tersebut belum sepenuhnya optimal. Beberapa tantangan utama yang ditemukan meliputi rendahnya tingkat sosialisasi kebijakan kepada masyarakat, minimnya partisipasi publik dalam menyalurkan zakat melalui lembaga resmi, keterbatasan sumber daya manusia dan finansial, serta lemahnya sinergi antara BAZNAS dan LAZ, khususnya di tingkat daerah. Selain itu, prinsip-prinsip tata kelola seperti transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi belum sepenuhnya diimplementasikan secara merata, dan digitalisasi sistem zakat nasional masih terbatas.

Untuk itu, dibutuhkan upaya berkelanjutan dalam memperkuat kapasitas kelembagaan, mempererat kolaborasi antar aktor zakat, serta mendorong integrasi digital yang menyeluruh guna membangun sistem pengelolaan zakat yang lebih efektif, efisien, dan berdampak nyata dalam mengurangi kemiskinan serta meningkatkan kesejahteraan umat di Indonesia.

REFERENCES

- Antara News, "BAZNAS Ungkap Realisasi Dana ZIS 2023 Mencapai Rp33 Triliun," Antara, 20 Juli 2024, diakses 7 Juni 2025
- BAZNAS, Outlook Zakat Indonesia 2023, Jakarta: Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2023.
- Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Glenview, IL: Scott, Foresman & Co., 1983.
- Diah Setia Utami Miraj, "Peran Islamic Social Finance dalam Mewujudkan Keadilan Sosial Ekonomi," *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Islam*, vol. 8, no. 2 (2022): 135–144.
- Joko Pramono, *Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik* (solo: unisri press, 2020).
- Kementerian Agama Republik Indonesia, "Potensi Mencapai 327 T, Ini Tiga Fokus Kemenag dalam Pengembangan Zakat," kemenag.go.id, 23 Agustus 2023, diakses 7 Juni 2025
- Kementerian Agama RI, "Tingkatkan Penerimaan Zakat, Menag Yaqut Dorong BAZNAS Perkuat Kolaborasi dengan Pemerintah," kemenag.go.id, 15 Oktober 2024, diakses 7 Juni 2025
- Muhammad Anis, "Zakat Solusi Pemberdayaan Masyarakat," *El-Iqthisadi : Jurnal Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah Dan Hukum* 2, no. 1 (2020): 42, <https://doi.org/10.24252/el-iqthisadi.v2i1.14074>.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 115.
- Sistya Rachmawati, Yusuf Faisal, and Etty Murwaningsari, "Journal of Community Service and Engagement (JOCOSAE) Kinerja Umkm Melalui Penerapan Tata Kelola Yang Baik" 4, no. 2 (2024): 1–5.