Saujana
Jurnal Perbankan Syariah dan Ekonomi Syariah
e-ISSN : 2723-5289

SAUJANA: Jurnal Perbankan Syariah dan Ekonomi Syariah
DOI: https://doi.org/10.59636/saujana
Vol. 08 Issue 04, Oktober: 2026. pp: 735-769
E-ISSN: 2723-5289

Reformulasi Norma Operasional Pengelolaan Zakat dalam UU 23/2011: Analisis Putusan MK 97/PUU-XXII/2024 dan 54/PUU-XXIII/2025

Reformulating Operational Zakat Management Norms in Law 23/2011: An Analysis of Constitutional Court Decisions 97/PUU-XXII/2024 and 54/PUU-XXIII/2025

Maria Puspa Kostyarini[a], Muh. Abdulloh Hafith[b]

[a] Universitas Nahdlatul Ulama Sunan Giri, Bojonegoro, Jl. Ahmad Yani No.10, Jambean, Sukorejo, Kec. Bojonegoro, Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur, 62115, Indonesia, Alamat Institusi, Kode Pos, Negara, arynbjn091@gmail.com
[b] Universitas Nahdlatul Ulama Sunan Giri, Bojonegoro, Jl. Ahmad Yani No.10, Jambean, Sukorejo, Kec. Bojonegoro, Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur, 62115, Indonesia, Alamat Institusi, Kode Pos, Negara, abdullohhafidz@gmail.com

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XXII/2024 dan Nomor 54/PUU-XXIII/2025 menolak permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, tetapi pertimbangan hukumnya memuat arahan agar undang-undang tersebut direvisi paling lama dua tahun. Kajian pascaputusan berfokus pada desain kelembagaan, sedangkan norma operasional pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat belum diuji secara terpadu. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual untuk menjawab bagaimana rambu konstitusional dibangun dari kedua putusan, bagaimana kesesuaian norma Pasal 21–27 dengan rambu tersebut, dan reformulasi apa yang diperlukan. Hasilnya menunjukkan empat rambu konstitusional, yaitu pemisahan regulator dari operator, kebebasan muzaki, kesetaraan operator, dan good zakat governance*; keempatnya bersumber dari arahan Mahkamah, sedangkan tujuh indikator rambu keempat merupakan operasionalisasi penulis. Pengujian menemukan tiga belas masalah normatif yang diterjemahkan menjadi tiga belas usulan reformulasi: lima pada pengumpulan, lima pada pendistribusian, dan tiga pada pendayagunaan zakat. Kebaruan penelitian terletak pada penggunaan empat rambu konstitusional untuk menguji ketiga fungsi pengelolaan zakat secara terpadu dan menerjemahkan hasilnya ke dalam rumusan norma bagi revisi undang-undang, dengan tetap menjaga hak muzaki dan mustahik.*

Kata Kunci: *pengelolaan zakat, Putusan Mahkamah Konstitusi, rambu konstitusional, reformulasi norma, good zakat governance*

Abstract

Constitutional Court Decisions No. 97/PUU-XXII/2024 and No. 54/PUU-XXIII/2025 rejected the petitions for review of Law No. 23 of 2011 on Zakat Management, yet their legal considerations contain a direction that the law be amended within two years. Post-decision studies focus on institutional design, while the operational norms of zakat collection, distribution, and zakat utilization have not been examined in an integrated manner. This normative legal research employs statutory, case, and conceptual approaches to answer how constitutional benchmarks are constructed from both decisions, how far Articles 21–27 conform to them, and what reformulation is required. The results identify four constitutional benchmarks: separation of the regulator from

operators, freedom of choice for muzaki, equality among operators, and good zakat governance; all four derive from the Court's directions, while the seven indicators of the fourth are the author's operationalization. The assessment finds thirteen normative problems, translated into thirteen reformulation proposals: five on collection, five on distribution, and three on zakat utilization. The novelty lies in using the four constitutional benchmarks to test the three zakat management functions in an integrated way and translating the results into norm formulations for the amendment, while safeguarding the rights of muzaki and mustahik.

Keywords: *zakat management, Constitutional Court decision, constitutional benchmarks, norm reformulation, good zakat governance*

This is an open access article under the CC BY-SA license.

PENDAHULUAN

Zakat di Indonesia berada di persimpangan antara kewajiban ibadah dan urusan kenegaraan. Sejak Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU 23/2011), negara menata pengelolaan zakat sebagai rangkaian perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian atas tiga fungsi: pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan (Pasal 1 angka 1). Ketiga fungsi inilah yang menentukan apakah zakat sampai kepada yang berhak dan berdampak pada kesejahteraan.

BAZNAS mencatat penghimpunan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya (ZIS-DSKL) nasional sebesar Rp44,70 triliun pada 2025, terdiri atas Rp11,88 triliun yang tercatat dalam neraca BAZNAS dan LAZ serta Rp32,82 triliun data di luar neraca (BAZNAS, 2026). Angka itu kerap disandingkan dengan estimasi potensi zakat Rp327,6 triliun yang dihitung dengan Indikator Pemetaan Potensi Zakat untuk tahun 2020 dari komponen zakat perusahaan, penghasilan dan jasa, uang, pertanian, dan peternakan (Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2020). Perbandingan keduanya hanya indikatif karena cakupan, tahun dasar, dan metodenya berbeda: potensi merupakan estimasi model atas zakat saja dengan data 2020, sedangkan realisasi 2025 merupakan angka yang dilaporkan dan mencakup seluruh ZIS-DSKL, termasuk data di luar neraca. Laporan nasional mendefinisikan data di luar neraca sebagai ZIS-DSKL yang dikelola masyarakat dan asetnya tidak diserahkan kepada BAZNAS dan LAZ, sehingga tidak dicatat dalam neraca dan laporan keuangan keduanya (BAZNAS, 2024). Salurannya berupa pembayaran langsung kepada penerima atau melalui masjid, pesantren, yayasan,

ustaz, dan perantara lain yang tidak terdaftar sebagai BAZNAS, LAZ, atau UPZ, dan angkanya dimasukkan sebagai laporan kinerja BAZNAS (Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2020) . Peraturan BAZNAS Nomor 1 Tahun 2023 mewajibkan BAZNAS di semua tingkatan memuat data dan laporan keuangan di luar neraca dalam laporannya melalui SiMBA (Pasal 6 dan Pasal 8), tetapi tidak mendefinisikannya dan menyerahkan penyusunannya kepada pedoman BAZNAS (Pasal 6 ayat (6)); kewajiban itu tidak dibebankan kepada LAZ. Dalam laporan 2025, angka penyaluran di luar neraca juga sama persis dengan angka penghimpunannya. Data ini tidak cukup untuk menyimpulkan bahwa dana di luar neraca tidak akuntabel. Yang dapat disimpulkan adalah bahwa sekitar 73% ZIS-DSKL yang tercatat secara nasional tidak dapat diverifikasi melalui laporan keuangan lembaga resmi.

Pada akhir 2025 terdapat 543 BAZNAS di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota serta 205 Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang tercatat dalam laporan nasional (BAZNAS, 2026) , di samping praktik amil komunitas di masjid dan pesantren yang tetap hidup meskipun tidak berizin (Iswanto & Hadinatha, 2023; Sucipto et al., 2025). Pada 28 Agustus 2025, Mahkamah Konstitusi (MK) mengucapkan Putusan Nomor 97/PUU-XXII/2024 dan Nomor 54/PUU-XXIII/2025 yang antara lain mempersoalkan kedudukan BAZNAS sebagai regulator sekaligus operator. Amar kedua putusan menolak permohonan, sedangkan pertimbangan hukumnya menegaskan agar pembentuk undang-undang merevisi UU 23/2011 paling lama dua tahun sejak putusan diucapkan dengan memperhatikan lima hal (*Putusan Nomor 97/PUU-XXII/2024 tentang pengujian materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*, 2025) . Selanjutnya, kedua putusan disebut Putusan 97 dan Putusan 54, sedangkan Putusan 86/PUU-X/2012 (*Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat*, 2013) disebut Putusan 86; rujukannya ditulis dengan nomor paragraf dan halaman salinan resmi, misalnya Putusan 97 [3.23], hlm. 613. Revisi itu tercatat dalam Program Legislasi Nasional 2025–2029 nomor urut 18, dan naskah akademiknya telah disusun oleh Badan Keahlian DPR RI (2024), sehingga ruang untuk memberi masukan normatif sedang terbuka.

Kajian historis menunjukkan bahwa pengelolaan zakat sejak lama menjadi arena tarik-menarik antara negara dan masyarakat sipil Islam (Fauzia, 2013; Latief, 2014). Untuk memetakan kajian yang lebih mutakhir, literatur ditelusuri dengan prosedur yang

diuraikan dalam bagian metode, lalu artikel yang paling relevan dibaca penuh dan dipetakan dalam dua matriks. Tabel 1 memuat kajian kelembagaan dan kajian atas putusan MK, sedangkan Tabel 2 memuat kajian tematik yang bersinggungan dengan norma operasional.

Tabel 1. Matriks Kajian Kelembagaan dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Penulis (tahun)	Fokus	Pendekatan	Temuan utama	Keterbatasan terhadap artikel ini
(Yahya, 2020)	Pengelolaan zakat oleh BAZNAS dan LAZ dalam UU 23/2011	Politik hukum; studi pustaka	BAZNAS berperan ganda sebagai regulator dan operator yang bersaing dengan LAZ (hlm. 198, 207–208)	Peran ganda dikenali, tetapi tidak dikritik secara normatif; tanpa usulan norma
(Emzaed et al., 2023)	Sentralisasi pengelolaan zakat dan partisipasi masyarakat sipil	Historis-genealogis	UU 23/2011 bergeser ke model sentralistik dan mempidanakan pengelolaan tanpa izin (hlm. 160–163)	Analisis pada tingkat kelembagaan; Pasal 21–27 tidak diuji; tanpa rumusan pasal
(Zainuddin et al., 2023)	Problem hukum model pembayaran sukarela	Normatif	Lima kelemahan, termasuk peran regulator, pengawas, dan operator yang tidak jelas; usul sistem wajib (hlm. 695, 698)	Arah sistem wajib berbenturan dengan kebebasan muzaki; norma operasional tidak diuji per pasal
(Zaari et al., 2025)	Kewenangan BAZNAS dalam perkara 97 yang masih berjalan	Normatif; perundang-undangan, kasus, *siyāsah shar'iyyah*	Usul pemisahan fungsional pembuat kebijakan dan pelaksana serta audit syariah dan keuangan (hlm. 202, 212–213)	Ditulis sebelum putusan; hanya norma kelembagaan
Mallongi et al. (2025)	Penalaran hakim dalam Putusan 54	Normatif; *maṣlaḥah mursalah*	Mencatat lima arahan Mahkamah; arahan tanpa mekanisme penegakan dan *good zakat governance* tanpa indikator (hlm. 204–205, 211–212)	Satu putusan; tidak menguji norma operasional dan tidak merumuskan norma
(Muhtadi & Fatmawati, 2025)	Implikasi Putusan 97 bagi desain tata kelola	Normatif; perundang-undangan, konseptual	Lima prinsip reformasi dari putusan; usul model terpadu yang setara	Berhenti pada prinsip dan model kelembagaan
(Fajrurrahman et al., 2026)	Kedudukan dan fungsi ganda BAZNAS pasca-Putusan 54	Normatif; *siyāsah māliyyah*	Fungsi ganda konstitusional, tetapi legitimasinya bersyarat pada amanah dan *checks and balances* (hlm. 2433–2438)	Arahan revisi dan norma operasional tidak dibahas
(Luthfi et al., 2026)	Kesesuaian UU 23/2011 dengan *maqāṣid* dan tata kelola yang baik	Normatif; *maqāṣidī*	Tata kelola tetap tersentralisasi; usul model berbasis *maqāṣid* dengan pengawasan ganda	Pada tingkat model; tidak tampak menguji norma operasional
(Nurrohim & Ubpon, 2026)	Pembagian kewenangan negara, BAZNAS, LAZ, UPZ, dan pengelola komunitas	Doktrinal; politik hukum	Relasi subordinatif Pasal 5–7 dan 16–19; model enam pilar termasuk integrasi fiskal, pelindungan data, dan pengukuran dampak (hlm. 9–23)	Usulan berupa pilar kelembagaan; Pasal 21–27 tidak dianalisis per pasal; tanpa DTSEN dan *tamlīk*

Sumber: Diolah penulis; * dianalisis dari abstrak dan metadata karena teks lengkap tidak dapat diakses pada saat penelusuran

Tabel 2. **Matriks Kajian Tematik yang Bersinggungan dengan Norma Operasional**

Penulis (tahun)	Fokus	Pendekatan	Temuan utama	Keterbatasan terhadap artikel ini
(Fakhruddin et al., 2024)	Reposisi zakat dari *fiqh al-'ibādāt* ke muamalat	Empiris (wawancara); *maqāṣid*	Perluasan objek zakat, dorongan distribusi produktif, dan usul sanksi bagi muzaki (hlm. 505–513)	Konseptual-fikih; arah koersif berbenturan dengan kebebasan muzaki; tata kelola data tidak dibahas
(Rahmatullah et al., 2024)	Data muzaki setelah UU PDP	Normatif; perundang-undangan, konseptual	Perlunya perjanjian pelindungan data; usul perubahan Pasal 29 (hlm. 222–225)	Terbatas pada data muzaki dan pelaporan; data mustahik dan data sosial negara tidak dibahas
(Nashirudin et al., 2025)	Tata kelola zakat dan wakaf digital	Doktrinal; studi kasus platform	Transparansi, jejak audit digital, standar teknis, dan insentif pajak bagi lembaga patuh (hlm. 205–217)	Rekomendasi umum tanpa rujukan pasal; UU PDP tidak dirujuk
(Zuhri, 2026)	Integrasi zakat dalam perlindungan sosial	Normatif; *siyāsah māliyyah*	Data mustahik belum terhubung dengan data sosial negara; model integrasi kelembagaan, data, dan intervensi (hlm. 165–171)	DTSEN dan UU PDP tidak disebut; tanpa klausul adisionalitas dan rumusan norma

Sumber: Diolah penulis

Kedua matriks memperlihatkan bahwa celah penelitian berlapis tiga. Celah konseptual: beberapa kajian telah mencatat arahan Mahkamah sebagai prinsip reformasi (Mallongi et al., 2025; Muhtadi & Fatmawati, 2025; Nurrohim & Ubpon, 2026), tetapi prinsip itu belum diubah menjadi pertanyaan uji dan indikator yang dapat diterapkan pada pasal; (Mallongi et al., 2025) bahkan mencatat bahwa *good zakat governance* dibiarkan abstrak tanpa indikator. Celah analitis: dari literatur yang ditelusuri, belum ditemukan kajian yang menguji Pasal 21–27 beserta peraturan pelaksananya secara terpadu, sementara integrasi data mustahik dengan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional (DTSEN) dan status *tamlīk* pada zakat produktif belum mendapat pembacaan hukum, dan isu pelindungan data serta integrasi data sosial dikaji secara terpisah (Rahmatullah et al., 2024; Zuhri, 2026). Celah preskriptif: usulan yang ada berhenti pada model, pilar, atau rekomendasi umum (Luthfi et al., 2026; Nashirudin et al., 2025; Nurrohim & Ubpon, 2026), belum sampai pada rumusan norma beserta wadah pengaturannya.

Berdasarkan celah tersebut, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan. Pertama, bagaimana rambu konstitusional bagi norma operasional dibangun dari Putusan 97/PUU-XXII/2024 dan 54/PUU-XXIII/2025 dalam garis putusan sejak Putusan 86/PUU-X/2012, serta bagian mana yang merupakan arahan Mahkamah dan bagian mana yang merupakan

konstruksi penulis? Kedua, sejauh mana norma pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan dalam Pasal 21–27 UU 23/2011 beserta peraturan pelaksananya memenuhi rambu tersebut? Ketiga, reformulasi norma apa yang diperlukan dan pada jenjang peraturan mana materi itu ditempatkan? Sejalan dengan itu, penelitian ini bertujuan merumuskan rambu dan alat ujinya, mengidentifikasi masalah normatif ketiga fungsi, dan menyusun rumusan norma (*ius constituendum*) bagi revisi undang-undang.

KAJIAN TEORI

Kajian ini memakai tiga landasan yang masing-masing dioperasionalkan menjadi alat uji: tata kelola regulasi untuk rambu pembagian fungsi, *good zakat governance* untuk rambu mutu norma, serta *maqāṣid al-sharī'ah* dan fikih zakat untuk uji kesesuaian syariah.

Tata Kelola Regulasi dan Netralitas Regulasi

Teori tata kelola regulasi membedakan fungsi pengaturan (menetapkan standar dan aturan teknis), pembinaan, perizinan, pengawasan (memantau, mengaudit, dan menjatuhkan sanksi), dan operasional. Regulasi yang kredibel menuntut agar fungsi yang menentukan nasib pelaku lain, yaitu pengaturan, perizinan, dan pengawasan, tidak dipegang pelaku yang menjalankan kegiatan yang sama, karena regulator yang sekaligus menjadi pelaku menghadapi konflik kepentingan (Baldwin et al., 2012). Gagasan regulator koordinatif yang tidak meminggirkan LAZ telah lama diajukan dalam konteks zakat (Saidurrahman, 2013), dan studi lintas negara menunjukkan bahwa desain regulasi serta integrasinya dengan sistem fiskal ikut menentukan capaian penghimpunan (Athief et al., 2022) , seperti model undang-undang negara bagian disertai rabat pajak di Malaysia (Daud et al., 2025; Wijayanti et al., 2022).

Untuk menganalisis pasal, penelitian ini meminjam konsep netralitas kompetitif (*competitive neutrality*), yaitu keadaan ketika semua pelaku tunduk pada aturan yang sama dan kedekatan dengan pemerintah tidak memberikan keuntungan kepada pelaku mana pun (OECD, 2021). Pengelolaan zakat bukan pasar komersial, dan Mahkamah sendiri mengingatkan bahwa persaingan penghimpunan dapat menjadikan pengelolaan zakat seolah bisnis yang berorientasi laba (Putusan 97 [3.20], hlm. 610); karena itu, netralitas di sini dipakai untuk menguji kesetaraan kesempatan, bukan untuk mendorong persaingan. Konsep ini diturunkan menjadi tiga uji: (N1) apakah hak, kanal, atau insentif

diberikan berdasarkan kriteria objektif atau semata identitas lembaga; (N2) apakah ada operator yang menentukan masuknya, menerima laporan, atau menilai operator lain; dan (N3) apakah kewajiban proporsional terhadap skala dan risiko. N1 dan N2 mengoperasionalkan R1 dan R3, sedangkan N3 mencegah netralitas dibaca sebagai penyeragaman beban bagi lembaga besar dan amil komunitas.

Tabel 3 memperlihatkan bahwa menurut UU 23/2011 dan peraturan pelaksananya BAZNAS memegang sebagian fungsi pengaturan, perizinan, dan pengawasan atas LAZ sambil tetap menghimpun dan menyalurkan zakat, sedangkan amil komunitas berada di luar hampir seluruh fungsi tersebut.

Tabel 3. Pemetaan Fungsi Kelembagaan dalam UU 23/2011 dan Uji Netralitas

Fungsi	Pemegang menurut norma berlaku	Titik konflik atau kekosongan	Arah pembagian yang diuji
Pengaturan teknis	Menteri (peraturan menteri) dan BAZNAS, termasuk peraturan pelaporan yang mewajibkan LAZ (Perbaznas 1/2023 Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1))	Operator menetapkan aturan bagi operator lain (N2)	Regulator pemerintah; BAZNAS mengatur urusan internalnya
Perizinan	Menteri atau pejabat yang ditunjuk, dengan syarat rekomendasi BAZNAS (Pasal 18 UU 23/2011; PMA 19/2024; Perbaznas 1/2025)	Operator ikut menentukan masuknya pesaing (N2)	Regulator dengan kriteria objektif berjenjang, tanpa rekomendasi operator
Pembinaan	Menteri, gubernur, dan bupati/wali kota (Pasal 34)	Tidak ada konflik langsung	Tetap pada pemerintah
Pengawasan dan sanksi	Menteri (Pasal 34); Menteri dan BAZNAS sebagai pemberi sanksi administratif (Pasal 82 PP 14/2014)	Operator menjatuhkan sanksi kepada pesaing (N2)	Regulator, didukung audit syariah dan keuangan
Pelaporan dan penilaian	LAZ melapor kepada BAZNAS dan pemerintah daerah (Pasal 19; Pasal 29 ayat (3))	Operator menilai kinerja pesaing (N2)	Pelaporan kepada regulator; data agregat terbuka
Operasional	BAZNAS langsung dan melalui UPZ; LAZ; amil komunitas dengan pemberitahuan (Pasal 66 PP 14/2014)	Kanal dan insentif melekat pada identitas lembaga (N1); beban tidak proporsional (N3)	Semua operator, dengan kewajiban berjenjang menurut skala dan risiko

Sumber: Diolah dari UU 23/2011, PP 14/2014, dan peraturan pelaksananya

Good Zakat Governance sebagai Indikator Pengujian

Dalam penelitian ini, *good zakat governance* dipahami sebagai tuntutan kepastian aturan, transparansi, akuntabilitas, independensi, kepatuhan syariah, efektivitas, dan pelindungan hak para pihak pada setiap tahap pengelolaan zakat. Agar R4 tidak menjadi kategori yang terlalu luas, penelitian ini menurunkannya menjadi tujuh indikator dari tiga lapis rujukan (Tabel 4). Lapis pertama adalah asas Pasal 2 UU 23/2011: syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas. Lapis kedua adalah *Zakat Core Principles* yang dirumuskan Bank Indonesia dan BAZNAS

bersama IRTI-IDB, yang mengelompokkan prinsip pengawasan zakat ke dalam aspek regulasi, pengawasan, manajemen penghimpunan dan penyaluran, manajemen risiko, serta audit dan transparansi (Hamdani et al., 2019; Rusydiana & Firmansyah, 2017). Lapis ketiga adalah *maqāṣid al-sharī'ah*, yang menilai norma dari kemaslahatan bagi penerima (Fakhruddin et al., 2024; Nurrohim & Ubpon, 2026). Tata kelola yang baik juga berkaitan dengan kepatuhan muzaki (Sawmar & Mohammed, 2021) dan kinerja lembaga zakat (Cholili et al., 2026). Suatu norma dinilai memenuhi R4 apabila memenuhi indikator yang relevan bagi fungsi yang diaturnya, dan setiap kegagalan dicatat dengan kode indikator, misalnya R4-KH untuk kepastian hukum.

Tabel 4. Indikator Operasional Rambu R4 (Good Zakat Governance)

Kode	Indikator dan sumber	Pengumpulan	Pendistribusian	Pendayagunaan
TR	Transparansi: asas akuntabilitas; ZCP audit dan transparansi	Bukti setor dan laporan penghimpunan terbuka	Kriteria dan rekap penerima dapat diakses	Laporan program dan dampak dipublikasikan
AK	Akuntabilitas: asas amanah dan akuntabilitas; ZCP pengawasan; *ḥifẓ al-māl*	Pembukuan terpisah dan audit	Jejak penyaluran dapat diaudit	Pertanggungjawaban aset produktif
KH	Kepastian hukum: asas kepastian hukum; ZCP regulasi	Istilah, kanal, dan izin jelas	Kriteria prioritas dan kelayakan asnaf jelas	Definisi dan status kepemilikan jelas
IN	Independensi: asas keadilan; ZCP pengawasan; teori regulasi	Izin tidak bergantung pada pesaing	Verifikasi data tidak dikuasai satu operator	Penilaian dampak oleh pihak independen
SY	Kepatuhan syariah: asas syariat Islam; ZCP regulasi; *maqāṣid*	Penghitungan nisab dan kadar sahih	Penerima hanya asnaf; fakir-miskin didahulukan	Status kepemilikan sesuai standar syariah yang dipilih
EF	Efektivitas: asas kemanfaatan dan terintegrasi; ZCP penghimpunan dan penyaluran; *ḥifẓ al-nafs*	Kanal mudah diakses dan biaya kepatuhan rendah	Tepat sasaran tanpa duplikasi	Peningkatan kesejahteraan terukur
PH	Perlindungan hak muzaki dan mustahik: asas keadilan; ZCP manajemen risiko; *maqāṣid*	Kebebasan memilih lembaga dan insentif setara	Pelindungan data pribadi dan hak keberatan	Hak mustahik atas aset yang telah dimiliki

Sumber: Diolah dari Pasal 2 UU 23/2011; (Fakhruddin et al., 2024; Hamdani et al., 2019; Rusydiana & Firmansyah, 2017)

Maqāṣid al-Sharī'ah dan Fikih Distribusi Zakat

Maqāṣid al-sharī'ah dipakai sebagai ukuran apakah suatu norma melayani tujuan zakat, yaitu terpenuhinya hak golongan penerima, sehingga pengelolaan zakat dinilai dari kemaslahatan yang dihasilkannya, bukan semata dari kepatuhan prosedural (Fakhruddin et al., 2024; Luthfi et al., 2026; Nurrohim & Ubpon, 2026) . Dalam penelitian ini, ukuran

tersebut diterapkan melalui indikator R4-SY dan uji konsistensi syariah pada tahap akhir analisis.

Fikih distribusi zakat memuat perbedaan pendapat yang perlu dipetakan agar norma tidak menyajikan satu pandangan sebagai konsensus. Mengenai pembagian antarasnaf, al-Syāfi'ī membaca huruf *lām* pada QS al-Tawbah [9]: 60 sebagai penanda kepemilikan sehingga semua asnaf yang ada harus mendapat bagian yang sama, sedangkan Mālik dan Abū Ḥanīfah membolehkan zakat diberikan kepada sebagian asnaf saja; Mālik bahkan menyerahkan kepada otoritas zakat untuk mendahulukan golongan yang kebutuhannya paling mendesak (al-Qaradawi, 2000). Al-Qaradawi (2000) merangkum jalan tengahnya: bila dana mencukupi dan semua golongan ada, penyaluran harus menjangkau semuanya, tetapi bagiannya tidak harus sama, dan fakir-miskin merupakan golongan terpenting. Hadis Mu'ādh ibn Jabal bahwa zakat diambil dari orang kaya dan dikembalikan kepada orang fakir di antara mereka (HR al-Bukhārī No. 1395) dipakai sebagai dalil penekanan tersebut, dan praktik lembaga zakat juga menempatkan fakir-miskin sebagai prioritas utama (Azhar et al., 2023; Triyani et al., 2017) . Penelitian ini mengikuti rumusan jalan tengah itu: fakir dan miskin didahulukan tanpa menghapus hak asnaf lain, dengan menyadari bahwa mazhab Syafi'i memiliki pandangan yang berbeda.

Perbedaan juga terjadi pada syarat *tamlīk*, yaitu perpindahan kepemilikan zakat kepada penerima. Mazhab Ḥanafī mensyaratkannya bagi semua asnaf, mazhab Syafi'i dan Ḥanbalī mensyaratkannya dengan membedakan empat asnaf yang disebut dengan *lām* dari empat asnaf yang disebut dengan *fī*, sedangkan mazhab Mālikī tidak mensyaratkannya bagi sebagian asnaf seperti *riqāb*, *ghārimīn*, dan *fī sabīl Allāh* (el Gammal, 2020). Perbedaan ini menentukan keabsahan empat bentuk zakat produktif. Hibah modal atau alat kerja yang menjadi milik mustahik memenuhi *tamlīk* (al-Qaradawi, 2000). Aset kelolaan yang manfaatnya hanya untuk mustahik tanpa kepemilikan individual dibolehkan dengan syarat tidak ada kebutuhan mendesak mustahik (Majelis Ulama Indonesia, 2011a) . Dana bergulir (*qarḍ ḥasan*) dibolehkan secara bersyarat atas dasar kemaslahatan (Majelis Ulama Indonesia, 2021a) , tetapi ditolak sebagian lembaga fatwa lain karena dinilai mengeluarkan zakat dari hakikat kepemilikan dan menunda hak mustahik (Saputra et al., 2026). Investasi oleh lembaga (*istithmār*) dibolehkan bagi zakat yang penyalurannya ditunda, dengan syarat antara lain tidak ada fakir miskin yang kelaparan (Majelis Ulama Indonesia, 2003), sedangkan dana zakat yang dipegang amil

ditegaskan sebagai milik mustahik, bukan milik negara atau amil (Majelis Ulama Indonesia, 2024). Benang merah dari pandangan-pandangan tersebut adalah bahwa kebutuhan dasar dan mendesak mustahik harus dipenuhi lebih dulu, sejalan dengan Pasal 27 ayat (2) UU 23/2011; selebihnya merupakan ruang ijtihad yang pilihannya perlu ditetapkan secara eksplisit oleh pembentuk undang-undang.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan isu hukum preskriptif, yaitu bagaimana norma pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat dalam UU 23/2011 seharusnya dirumuskan ulang agar sejalan dengan arahan Mahkamah Konstitusi. Tiga pendekatan dipilih karena masing-masing menjawab satu bagian isu. Pendekatan perundang-undangan diperlukan karena norma yang diuji tersebar pada undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan peraturan BAZNAS, serta bersinggungan dengan hukum pajak, pelindungan data pribadi, dan kebijakan data sosial. Pendekatan kasus diperlukan karena rambu pengujian bersumber dari pertimbangan putusan MK. Pendekatan konseptual diperlukan karena sebagian rambu, terutama *good zakat governance*, bersifat abstrak; konsep tata kelola regulasi, uji netralitas, indikator R4, dan fikih zakat dalam kajian teori dipakai untuk mengubah rambu menjadi pertanyaan dan indikator yang dapat diterapkan pada pasal.

Bahan hukum primer yang dianalisis beserta status hukumnya diperiksa hingga 31 Oktober 2026 melalui JDIH Badan Pemeriksa Keuangan (peraturan.bpk.go.id), basis data peraturan.go.id, JDIH Kementerian Keuangan, laman BAZNAS, dan laman Mahkamah Konstitusi (mkri.id) untuk naskah putusan (Tabel 5).

Tabel 5. Bahan Hukum Primer dan Dokumen Kebijakan yang Dianalisis

Jenis	Bahan	Status per 31 Oktober 2026	Fungsi dalam analisis
UUD	UUD 1945 Pasal 28J ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1)	Berlaku	Batas pembatasan hak; kewajiban negara atas fakir miskin
Undang-undang	UU 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat	Berlaku; sebagian pasal dimaknai bersyarat oleh Putusan 86; masuk Prolegnas 2025–2029	Objek utama: Pasal 16–29 dan 37–41
Undang-undang	UU PPh s.t.d.t.d. UU 6/2023; UU 27/2022 (PDP); UU 12/2011 s.t.d.t.d. UU 13/2022; UU 30/2014 s.t.d.t.d. UU 6/2023; UU 1/2023 (KUHP)	Berlaku; KUHP berlaku sejak 2 Januari 2026	Insentif pajak; pemrosesan data; materi muatan; upaya administratif; delik umum
PP dan Perpres	PP 14/2014; PP 60/2010; Perpres 39/2019 tentang Satu Data Indonesia	Berlaku	UPZ, izin, amil komunitas, sanksi; insentif pajak; interoperabilitas data
Peraturan menteri	PMA 52/2014 s.t.d.t.d. PMA 31/2019; PMA 5/2016; PMA 19/2024; PMK 114/2025	Berlaku; PMK 114/2025 mencabut PMK 254/PMK.03/2010	Nisab dan zakat produktif; sanksi; izin LAZ; pengurang pajak
Peraturan lain	Perbaznas 2/2016, 3/2018, 1/2023, 1/2025; PER-4/PJ/2026	Berlaku	UPZ; penyaluran; pelaporan; rekomendasi LAZ; daftar penerima zakat
Putusan	Putusan MK 86/PUU-X/2012, 97/PUU-XXII/2024, 54/PUU-XXIII/2025	Final dan mengikat	Sumber rambu dan garis putusan
Kebijakan	Inpres 3/2014; Inpres 4/2025; keputusan menteri tentang Satu Data ZIS-DSKL (nomor tidak dipublikasikan); naskah akademik RUU	Berlaku/acuan	Kanal pegawai; integrasi DTSEN; arah revisi

Sumber: Diolah dari JDIH BPK, peraturan.go.id, JDIH Kemenkeu, BAZNAS, dan Mahkamah Konstitusi

Bahan dibedakan menjadi enam kelompok: peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan sebagai bahan hukum primer; dokumen kebijakan resmi, yaitu instruksi presiden, keputusan menteri, dan naskah akademik; laporan statistik resmi BAZNAS; buku; serta artikel jurnal. Artikel jurnal dipilih apabila telah melalui telaah sejawat, relevan dengan salah satu fungsi pengelolaan zakat atau dengan putusan MK 2025, dan terbit pada 2016–2026, kecuali karya rujukan klasik. Penelusuran literatur dilakukan pada 10 November 2026 melalui OpenAlex, Crossref, Garuda, dan mesin pencari umum dengan kata kunci "97/PUU-XXII/2024", "54/PUU-XXIII/2025", "zakat mahkamah konstitusi", "zakat constitutional court", dan "BAZNAS LAZ judicial review" untuk terbitan sejak September 2025, ditambah penelusuran tematik dengan kata kunci tata kelola zakat, *maqāṣid*, pelindungan data, perlindungan sosial, insentif pajak, dan *tamlīk*. Artikel yang paling relevan dibaca penuh dan dipetakan dalam Tabel 1 dan Tabel 2; artikel yang teks lengkapnya tidak dapat diakses ditandai, sedangkan tinjauan literatur

sistematis tanpa analisis norma dan karya yang belum melalui telaah sejawat, seperti tesis, tidak dimasukkan. Data statistik hanya berfungsi menunjukkan konteks empiris problem normatif; penelitian ini tidak menguji hubungan kausal dan tidak menarik kesimpulan empiris dari data tersebut.

Analisis dilakukan dalam tujuh tahap yang dapat ditelusuri ulang:

(1) Identifikasi norma: menginventarisasi Pasal 21–27 UU 23/2011, pasal yang terkait langsung (Pasal 16–19, 29, dan 37–41), serta peraturan pelaksananya.

(2) Ekstraksi isu dan pertimbangan putusan: memetakan amar, pertimbangan hukum, dan paragraf yang relevan dari tiga putusan MK, lalu memisahkan pernyataan Mahkamah dari konstruksi penulis.

(3) Pengujian dengan rambu: setiap norma diuji dengan pertanyaan uji R1–R3, uji netralitas N1–N3, dan tujuh indikator R4; hasilnya dicatat sebagai memenuhi, memenuhi sebagian, atau tidak memenuhi.

(4) Harmonisasi: norma dibandingkan dengan peraturan terkait, terutama UU PPh, UU PDP, dan Inpres 4/2025, untuk menemukan pertentangan istilah dan kewenangan.

(5) Identifikasi konflik, kekosongan, dan kekaburan norma.

(6) Penyusunan rumusan norma: setiap masalah diterjemahkan menjadi satu usulan beserta wadah pengaturannya. Materi yang membatasi hak, membebani badan hukum privat, atau memuat sanksi pidana ditempatkan dalam undang-undang, sedangkan rincian teknis didelegasikan kepada peraturan pelaksana.

(7) Uji konsistensi syariah: setiap usulan diperiksa terhadap fikih distribusi, *tamlīk*, dan *maqāṣid al-sharī'ah*.

Penafsiran dilakukan secara gramatikal untuk membaca rumusan pasal, sistematis untuk menghubungkan antarperaturan, historis dengan merujuk naskah akademik dan putusan terdahulu, serta teleologis untuk menilai kesesuaian norma dengan tujuan pengelolaan zakat. Keabsahan dijaga dengan mencocokkan setiap peraturan dan putusan dengan publikasi resminya serta memeriksa silang data statistik dengan sumber kedua.

PEMBAHASAN

Rambu Konstitusional dari Garis Putusan Mahkamah Konstitusi

Tiga putusan MK membentuk satu garis putusan atas UU 23/2011. Putusan 86/PUU-X/2012 mengabulkan sebagian permohonan dengan amar bersyarat: syarat LAZ dibaca secara alternatif, pengawas syariat boleh internal atau eksternal, dan frasa "setiap

orang" dalam Pasal 38 dan Pasal 41 dikecualikan bagi perkumpulan orang, tokoh umat Islam, atau takmir masjid dan musala di komunitas dan wilayah yang belum terjangkau BAZ dan LAZ yang telah memberitahukan kegiatannya (Putusan 86, amar butir 1.1–1.5, hlm. 107–109). Tiga prinsipnya bertahan dan dikutip ulang pada 2025: keterlibatan negara melalui lembaga nasional yang "dipadukan (bersinergi)" dengan amil yang ada tidak melanggar hak warga negara (Putusan 86 [3.15.4], hlm. 94); rekomendasi BAZNAS tidak menentukan dapat atau tidaknya suatu lembaga menjadi LAZ (Putusan 86 [3.18], hlm. 102); dan kata "membantu" dalam Pasal 17 dapat berkonotasi subordinasi (Putusan 86 [3.16], hlm. 95). Pengecualian amil komunitas dibangun di atas alasan bahwa tidak wajar memaksa muzaki mendatangi lembaga yang jauh dan bahwa undang-undang mengabaikan amil yang telah lama melayani umat (Putusan 86 [3.19.4]–[3.19.5], hlm. 105–106). Penulis membaca pengecualian itu menurut alasannya, yaitu pelindungan kebebasan menunaikan kewajiban agama melalui amil komunitas, bukan menurut kriteria geografisnya. Ketika jangkauan BAZNAS dan LAZ meluas, pembacaan geografis justru mempersempit pelindungan yang dimaksud Mahkamah.

Putusan 97/PUU-XXII/2024 menolak permohonan seluruhnya (Putusan 97, amar, hlm. 615), sedangkan Putusan 54/PUU-XXIII/2025 menyatakan permohonan atas Pasal 7 ayat (1) huruf b tidak dapat diterima dan menolak selebihnya (Putusan 54, amar, hlm. 289). Pertimbangan Putusan 97 memuat empat pemaknaan yang menjadi dasar penolakan. Pertama, BAZNAS dirancang sebagai bagian dari kesatuan sistem pengelolaan zakat sehingga dalil *superbody* dinilai tidak tepat ([3.18.2], hlm. 600–601). Kedua, kata "dapat" dalam Pasal 16 ayat (1) bersifat diskresioner dan tidak dapat dipakai untuk memaksa instansi membentuk UPZ ([3.18.2], hlm. 602). Ketiga, kata "membantu" dalam Pasal 17 harus dibaca bersama kata "dapat", sehingga LAZ yang dibentuk masyarakat tidak seharusnya dimaknai sebagai membantu BAZNAS ([3.19.1], hlm. 605). Keempat, syarat rekomendasi BAZNAS bukan persoalan konstitusionalitas, tetapi "seharusnya diartikan sebagai pemberitahuan" dan tidak boleh dijadikan alat penekan ([3.19.2], hlm. 607–608), sedangkan ketidaksetaraan relasi BAZNAS dan LAZ yang diakui Mahkamah tidak dimaksudkan untuk melemahkan LAZ ([3.20], hlm. 609–610). Setelah itu, Mahkamah menilai persoalan yang didalilkan lebih merupakan masalah penerapan norma, tetapi "sebagian dapat saja disebabkan oleh perumusan atau konstruksi

norma itu sendiri", lalu menegaskan agar pembentuk undang-undang merevisi UU 23/2011 paling lama dua tahun dengan memperhatikan lima hal ([3.23], hlm. 613–614).

Putusan 54 tidak membangun pertimbangan baru tentang relasi kelembagaan. Mahkamah menyatakan pertimbangan Putusan 97 berlaku *mutatis mutandis* bagi Pasal 6, Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 17 (Putusan 54 [3.17.3], hlm. 286), mengutip ulang arahan revisi ([3.18], hlm. 287–288), dan menambahkan dua penegasan: naskah akademik hanya acuan sehingga perbedaan dengannya tidak membuat undang-undang inkonstitusional ([3.16.2], hlm. 279), dan penggantian BAZNAS dengan lembaga baru merupakan ranah kewenangan pembentuk undang-undang ([3.17.4], hlm. 286–287). Penegasan terakhir ini penting bagi penelitian ini: pilihan kelembagaan diserahkan kepada pembentuk undang-undang, sedangkan norma operasionalnya tetap dapat diuji dengan arahan Mahkamah.

Lapisan-lapisan putusan tersebut perlu dibedakan daya ikatnya. Amar mengikat sebagai putusan final; penolakan berarti norma yang diuji tidak dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, bukan pengesahan seluruh desain undang-undang, karena Mahkamah sendiri menilai sebagian persoalan penerapan bersumber dari konstruksi norma ([3.23], hlm. 613). Pemaknaan atas Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c, dan Pasal 19 merupakan *ratio decidendi* berupa tafsir dalam pertimbangan, bukan penafsiran bersyarat yang dimuat dalam amar: menurut uji inversi, bila pemaknaan itu dibalik, misalnya "membantu" dibaca sebagai subordinasi, kesimpulan bahwa norma tidak bertentangan dengan UUD 1945 tidak dapat dipertahankan (Sulistyo, 2021) . Sebaliknya, arahan revisi dalam Paragraf [3.23] tidak menentukan hasil, karena penolakan tetap berdiri tanpa arahan itu, sehingga secara teknis merupakan *obiter dictum*. Arahan itu tetap bukan komentar sambil lalu, karena dirumuskan sebagai penegasan Mahkamah, ditujukan kepada pembentuk undang-undang, bertenggat, dan bermuatan substansi. Literatur berbeda pendapat tentang daya ikat bagian semacam ini. Sebagian menilai seluruh pertimbangan, baik *ratio decidendi* maupun *obiter dictum*, merupakan bagian putusan yang harus dipedomani dan sekurang-kurangnya mengikat secara moral bagi pembentuk undang-undang (Hakiki & Taufiqurrahman, 2023; Tauda, 2024), sedangkan praktik menunjukkan bahwa *obiter dictum* dapat diperlakukan tidak mengikat oleh alamatnya (Sulistyo, 2021). Kedua putusan juga tidak merumuskan akibat bila arahan tidak dijalankan. Karena itu, penelitian ini memakai istilah "arahan", bukan "perintah", dan menyebut konstruksi tersebut "penolakan dengan pesan". Istilah ini merupakan label

analitis penulis untuk putusan yang amarnya menolak tetapi pertimbangannya memuat arahan substantif kepada pembentuk undang-undang. Label ini berbeda dari putusan konstitusional bersyarat seperti Putusan 86/PUU-X/2012 yang memasukkan pemaknaan ke dalam amar, dan tidak dimaksudkan menambah daya ikat arahan. Pandangan bahwa arahan tersebut kelak menjadi ukuran ketika undang-undang hasil revisi diuji kembali merupakan inferensi penulis, bukan pernyataan Mahkamah.

Dari arahan pertama sampai keempat, penelitian ini menarik empat rambu substantif, sedangkan arahan kelima diperlakukan sebagai syarat prosedural pembentukan undang-undang. Tabel 6 memisahkan dasar setiap rambu dalam putusan dari konstruksi penulis.

Tabel 6. Rambu Konstitusional, Dasarnya dalam Putusan, dan Pertanyaan Uji

Rambu	Dasar dalam putusan	Status	Pertanyaan uji
R1 - Pemisahan fungsi	Arahan (1): regulator, pembinaan, dan pengawasan oleh pemerintah; operator oleh BAZNAS dan LAZ (Putusan 97 [3.23], hlm. 613; Putusan 54 [3.18], hlm. 287); rekomendasi sebagai pemberitahuan ([3.19.2], hlm. 608)	Eksplisit (arahan, *obiter dictum*), didukung *ratio decidendi*	Apakah ada operator yang mengatur, memberi izin, menerima laporan, atau menilai operator lain (N2)?
R2 - Kebebasan muzaki	Arahan (2) (Putusan 97 [3.23], hlm. 613); kata “dapat” tidak memaksa instansi membentuk UPZ ([3.18.2], hlm. 602)	Eksplisit, didukung *ratio decidendi*	Apakah norma mengarahkan atau mengistimewakan satu kanal pembayaran?
R3 - Kesetaraan operator	Arahan (3) (Putusan 97 [3.23], hlm. 613–614); LAZ bukan pembantu BAZNAS ([3.19.1], hlm. 605)	Eksplisit, didukung *ratio decidendi*	Apakah kanal, data, dan insentif tersedia berdasarkan kriteria objektif bagi semua operator (N1)?
R4 - *Good zakat governance*	Arahan (4) (Putusan 97 [3.23], hlm. 614); audit sesuai prinsip *good zakat governance* ([3.20], hlm. 610)	Eksplisit sebagai tujuan; tujuh indikator merupakan konstruksi penulis	Apakah norma memenuhi indikator TR, AK, KH, IN, SY, EF, dan PH yang relevan (Tabel 4)?
Uji N1-N3	Tidak berasal dari putusan; diturunkan dari teori tata kelola regulasi dan netralitas	Konstruksi penulis	Dipakai untuk mengoperasionalkan R1, R3, dan proporsionalitas beban (N3)
Syarat prosedural	Arahan (5): partisipasi bermakna, termasuk LAZ (Putusan 97 [3.23], hlm. 614)	Eksplisit	Diterapkan pada proses pembentukan, bukan pada isi norma

Sumber: Diolah dari Putusan MK Nomor 97/PUU-XXII/2024 dan Nomor 54/PUU-XXIII/2025

Problem Norma Pengumpulan: Kanal Tunggal di Tengah Praktik yang Plural

Norma pengumpulan dibangun dengan asumsi satu operator inti, padahal praktiknya plural. Ketegangan itu tampak pada lima titik; kode dalam kurung menunjukkan rambu dan indikator yang tidak terpenuhi, sedangkan rancangan normanya disajikan dalam Tabel 7.

Pertama, penghitungan mandiri tanpa standar layanan (R4-KH, R4-PH). Pasal 21 menyerahkan penghitungan zakat kepada muzaki tanpa kewajiban membayar melalui lembaga resmi. Usulan sistem wajib melalui lembaga negara (Zainuddin et al., 2023) atau sanksi bagi muzaki (Fakhruddin et al., 2024) berbenturan dengan R2 karena menghapus pilihan muzaki. Jalan yang konsisten dengan rambu adalah memperkuat kepatuhan sukarela, yang dipengaruhi kepercayaan terhadap lembaga (Bin-Nashwan et al., 2021) dan diturunkan oleh kerumitan aturan (Bin-Nashwan, 2025). Yang belum ada adalah standar minimum informasi dan layanan yang berlaku bagi semua operator. Standar ini harus dibedakan dari penyeragaman kewajiban: objek, nisab, haul, kadar, dan metode penghitungan yang memiliki dasar fikih tetap dapat beragam, sedangkan yang distandarkan adalah keterbukaan dasar penghitungan, mekanisme koreksi, dan bentuk bukti setor, melengkapi pengaturan nisab dan kadar dalam PMA 52/2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan PMA 31/2019.

Kedua, UPZ sebagai saluran istimewa (R2, R3; N1). Pasal 16 ayat (1) hanya memberi BAZNAS kewenangan membentuk UPZ di instansi pemerintah, BUMN, BUMD, perusahaan swasta, hingga kecamatan dan kelurahan. PP 14/2014 mewajibkan hasil pengumpulan UPZ disetorkan ke BAZNAS (Pasal 46 ayat (3)), dan Inpres 3/2014 memerintahkan instansi memfasilitasi pegawai muslim membayar zakat melalui BAZNAS. Kanal paling efektif, yaitu pemotongan zakat dari gaji yang berkaitan dengan akuntabilitas dan pertumbuhan penghimpunan (Hadi et al., 2024), dengan demikian hanya terbuka bagi satu operator berdasarkan identitasnya. Mahkamah menegaskan bahwa kata "dapat" dalam Pasal 16 ayat (1) bersifat diskresioner sehingga tidak dapat dipakai untuk memaksa instansi membentuk UPZ di bawah naungan BAZNAS (Putusan 97 [3.18.2], hlm. 602), tetapi penegasan itu hanya melindungi instansi dari paksaan dan belum membuka kanal yang sama bagi operator lain. Membuka kanal juga tidak boleh melahirkan paksaan baru: pemotongan gaji hanya sah bila didasarkan pada persetujuan individual pegawai yang dapat diubah dan dicabut. PMA 19/2024 sendiri telah membolehkan LAZ nasional membuka unit layanan di kabupaten/kota cukup dengan pemberitahuan, meskipun ketentuan itu belum bersandar pada undang-undang dan belum memiliki nomenklatur yang seragam.

Ketiga, gerbang izin yang dijaga operator (R1, R3, R4-IN; N2, N3). Izin LAZ diterbitkan Menteri atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 18 ayat (1)), tetapi mensyaratkan

rekomendasi BAZNAS (Pasal 18 ayat (2) huruf c). PMA 19/2024 menambah ambang penghimpunan minimal per tahun, yaitu Rp30 miliar untuk LAZ nasional, Rp10 miliar untuk LAZ provinsi, dan Rp2 miliar untuk LAZ kabupaten/kota, dan Peraturan BAZNAS Nomor 1 Tahun 2025 menegaskan kewenangan BAZNAS menolak permohonan rekomendasi LAZ berskala nasional. Mahkamah mempertahankan syarat rekomendasi sebagai bukan persoalan konstitusionalitas, tetapi menegaskan bahwa syarat itu "seharusnya diartikan sebagai pemberitahuan" dan tidak boleh dijadikan alat penekan (Putusan 97 [3.19.2], hlm. 607–608). Masalahnya struktural: operator ikut menentukan masuknya pesaing, padahal independensi pemberi izin dari pelaku merupakan syarat kredibilitas regulasi (Baldwin et al., 2012). Ambang penghimpunan juga tidak proporsional, karena yang relevan bagi perlindungan dana umat adalah kapasitas tata kelola, bukan besaran dana, sehingga lembaga kecil yang tata kelolanya memadai tertutup aksesnya. Menghapus rekomendasi tanpa prosedur izin yang dapat diuji hanya akan memindahkan konflik kepentingan ke lembaga lain.

Keempat, amil komunitas dalam rezim pemberitahuan tanpa akuntabilitas (R4-AK, R4-TR, R4-KH; N3). Pengecualian Putusan 86/PUU-X/2012 hanya berlaku bagi amil komunitas di wilayah yang "belum terjangkau" BAZNAS dan LAZ, padahal BAZNAS kini hadir di 508 kabupaten/kota (BAZNAS, 2026) dan LAZ nasional dapat membuka unit layanan di mana pun. Dibaca secara geografis, panitia zakat masjid di wilayah yang sudah terjangkau tidak lagi tercakup pengecualian dan terpapar ancaman pidana kurungan paling lama satu tahun (Pasal 41). Di sisi lain, rezim pemberitahuan tidak membebankan pembukuan terpisah, pelaporan, maupun audit. Amil tak berizin bertahan karena motivasi keagamaan dan kepercayaan kepada kiai (Iswanto & Hadinatha, 2023) , sementara lemahnya pencatatan membuka ruang penyimpangan (Carolina et al., 2025; Sucipto et al., 2025). Skalanya besar: survei BAZNAS di 34 provinsi memperkirakan ZIS yang dibayarkan di luar organisasi pengelola zakat resmi pada 2020 sebesar Rp61,26 triliun, sedangkan penghimpunan melalui organisasi resmi pada 2019 sekitar Rp10 triliun (Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2020). Rezim yang melekatkan pidana pada ketiadaan izin, tetapi tidak mengatur akuntabilitas, merupakan kombinasi terlemah menurut ukuran R4.

Kelima, insentif fiskal yang tidak sinkron (R3, R4-KH; N1). Pasal 22 dan Pasal 23 ayat (2) UU 23/2011 menyebut zakat dikurangkan dari "penghasilan kena pajak",

sedangkan Pasal 9 ayat (1) huruf g UU PPh dan PP 60/2010 menempatkannya sebagai pengurang penghasilan bruto, sepanjang dibayarkan kepada lembaga yang dibentuk atau disahkan pemerintah. Daftar lembaga penerimanya ditetapkan Direktur Jenderal Pajak melalui PER-4/PJ/2026 berdasarkan PMK 114/2025. Akibatnya, istilah antarundang-undang tidak sinkron, akses insentif sepenuhnya mengikuti gerbang izin, dan nilainya dinilai lemah dibandingkan rabat pajak di Malaysia (Adinugraha et al., 2024; Wijayanti et al., 2022). Karena syarat pengurangan dan pengakuan lembaga berada dalam rezim pajak, penyelarasan tidak dapat diselesaikan dalam UU 23/2011 saja.

Kelima masalah tersebut berakar pada satu premis desain: hak, kanal, dan insentif dilekatkan pada identitas lembaga, bukan pada fungsi yang dijalankan. Premis itu melanggar R1 (masalah ketiga) serta R2 dan R3 (masalah kedua dan kelima), sedangkan sisi sebaliknya membuat pelaku di luar gerbang izin juga berada di luar akuntabilitas (masalah keempat) dan membuat standar lintas operator tidak dianggap perlu (masalah pertama). Antar-rambu terdapat ketegangan: membuka kanal demi R2 dan R3 menambah jumlah pelaku sehingga beban pengawasan dan risiko ketidakpatuhan syariah (R4-AK dan R4-SY) meningkat. Ketegangan ini diselesaikan dengan uji N3: pembukaan kanal tidak berarti deregulasi, karena setiap operator tunduk pada standar minimum yang sama dengan intensitas kewajiban berjenjang menurut skala dan risiko, dan informasi yang selama ini diperoleh melalui rekomendasi BAZNAS dapat diperoleh regulator dari sistem data zakat nasional.

Problem Norma Pendistribusian: Dari Asnaf ke Desil

Norma pendistribusian sangat ringkas, sementara praktik penyaluran bergerak cepat ke arah integrasi data negara. Kesenjangan itu melahirkan lima problem, yang rancangan normanya disajikan dalam Tabel 8.

Pertama, "skala prioritas" tanpa kriteria (R4-KH, R4-SY, R4-AK). Pasal 25 mewajibkan zakat didistribusikan kepada mustahik sesuai syariat Islam, dan Pasal 26 mensyaratkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan, dan kewilayahan. Penjelasan kedua pasal hanya berbunyi "cukup jelas", dan PP 14/2014 tidak memuat bab teknis pendistribusian. Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2018 mengatur delapan asnaf dan verifikasi calon mustahik, tetapi tidak menjabarkan skala prioritas, sehingga setiap operator menafsirkan sendiri, termasuk dalam memaknai asnaf *fī sabīl Allāh* (Naf'an, 2023). Fikih memberi dasar untuk mendahulukan fakir dan miskin, tetapi

sebagai prioritas berdasarkan urgensi kebutuhan, bukan penghapusan hak tujuh asnaf lainnya, dan Pasal 27 ayat (2) sudah mendahulukan kebutuhan dasar mustahik. Yang belum ada adalah parameter, penetap indikator, dan dokumentasi keputusan, sehingga diskresi operator tidak dapat diaudit. Ketiadaan standar tecermin pada data resmi: jumlah mustahik 2024 dilaporkan 74,79 juta jiwa dalam laporan tahun 2024, tetapi disajikan ulang menjadi 47,94 juta jiwa dalam laporan tahun berikutnya (BAZNAS, 2025, 2026) .

Kedua, integrasi DTSEN tanpa sandaran undang-undang (R3, R4-KH, R4-SY). Inpres 4/2025 menetapkan DTSEN sebagai sumber data utama perencanaan dan acuan penetapan bantuan sosial. Pada 6 Agustus 2026, Kementerian Agama, Kementerian PPN/Bappenas, dan BAZNAS meluncurkan Satu Data ZIS-DSKL yang memadankan data mustahik dengan DTSEN melalui *DTSEN checking*, yaitu identifikasi calon mustahik berdasarkan desil kesejahteraan dan riwayat penerimaan bantuan (Antara, 2026; Detik, 2026). Tujuannya sah, tetapi landasannya lemah. Instruksi presiden hanya mengikat pejabat pemerintahan yang menjadi alamatnya, sedangkan menurut pemberitaan payung platform berupa keputusan menteri yang naskahnya tidak dipublikasikan (Detik, 2026); keduanya tidak cukup untuk membebankan kewajiban kepada LAZ atau memberinya hak akses. Dari sisi syariah, desil kesejahteraan hanya relevan bagi fakir dan miskin, sedangkan *ghārimīn*, *ibn al-sabīl*, mualaf, dan *fī sabīl Allāh* ditentukan oleh kondisi hukum dan sosial. DTSEN karena itu harus diposisikan sebagai rujukan sosial-ekonomi, bukan pengganti verifikasi asnaf. Integrasi zakat dengan perlindungan sosial memang diperlukan (Zuhri, 2026) , tetapi belum ada pembagian peran antarinstansi, mekanisme koreksi data, hak keberatan calon mustahik, maupun akses yang setara bagi operator.

Ketiga, pemrosesan data pribadi tanpa dasar yang memadai (R4-PH, R4-KH). Data mustahik memuat informasi keuangan pribadi, misalnya penghasilan dan utang golongan *ghārimīn*, yang oleh UU PDP digolongkan sebagai data pribadi yang bersifat spesifik (Pasal 4 ayat (2) huruf f). Pemrosesan untuk pelayanan publik dapat bertumpu pada kewajiban hukum atau pelaksanaan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan (Pasal 20 ayat (2)), bukan semata persetujuan; pemadanan skala besar mewajibkan penilaian dampak (Pasal 34); dan pengendali bersama wajib membuat perjanjian (Pasal 18). UU 23/2011 tidak menentukan siapa pengendali dan prosesor, data apa yang diperlukan, berapa lama disimpan, siapa yang dapat mengakses, dan bagaimana

pertukaran data diperjanjikan. (Rahmatullah et al., 2024) mengusulkan penyesuaian Pasal 29 dengan prinsip pelindungan data, tetapi usulan itu terbatas pada pelaporan data muzaki.

Keempat, risiko substitusi kewajiban negara (R4-SY, R4-PH). Wacana penggunaan dana zakat untuk program Makan Bergizi Gratis pada 2025 memicu perdebatan, dan kajian hukum ekonomi syariah menyimpulkan zakat hanya dapat mendukung program semacam itu bila ditujukan khusus kepada mustahik dan tidak menjadi sumber utama pembiayaan program universal (Husein, 2026) . UU 23/2011 tidak mencegah zakat menggantikan pembiayaan kewajiban negara, padahal Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 menempatkan pemeliharaan fakir miskin sebagai kewajiban negara. Yang dibutuhkan bukan larangan kolaborasi, melainkan pembedaan antara kewajiban pembiayaan negara yang telah ditetapkan dalam peraturan dan anggaran, yang tidak boleh digantikan zakat, dan program pelengkap yang sah bila setiap penerima memenuhi kategori asnaf dan manfaatnya benar-benar tambahan.

Kelima, norma pidana yang kabur (R4-KH). Pasal 39 merumuskan delik omisi formil: subjeknya "setiap orang", perbuatannya tidak mendistribusikan zakat "sesuai dengan ketentuan Pasal 25", kesalahannya "dengan sengaja melawan hukum", tanpa unsur akibat, dengan ancaman pidana penjara paling lama lima tahun dan/atau denda paling banyak Rp500 juta, dan digolongkan sebagai kejahatan (Pasal 42 ayat (1)). Unsur "sesuai dengan syariat Islam" bersifat terbuka dan diperdebatkan, sedangkan undang-undang tidak menunjuk otoritas yang menetapkan tafsir bakunya, sehingga sulit memenuhi asas *lex certa*. Masalahnya diperberat oleh ketiadaan jalur administratif: sanksi administratif dalam Pasal 36 hanya berlaku bagi pelanggaran Pasal 19, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28 ayat (2) dan (3), serta Pasal 29 ayat (3), sehingga kesalahan prosedural penyaluran langsung berhadapan dengan ancaman pidana, bertentangan dengan asas *ultimum remedium*. Penyimpangan nyata, seperti penggunaan dana untuk kepentingan politik, lebih tepat dijerat dengan rumusan yang spesifik (Sucipto et al., 2025) .

Problem Norma Pendayagunaan: Produktif tanpa Kepastian Status

Pendayagunaan merupakan fungsi yang paling dekat dengan tujuan undang-undang, yaitu kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan (Pasal 3 huruf b), tetapi justru paling tipis pengaturannya. Tiga problem menonjol, yang rancangan normanya disajikan dalam Tabel 9 dan Tabel 10.

Pertama, definisi yang tumpang tindih (R4-KH, R4-EF). Pasal 27 membolehkan zakat didayagunakan untuk usaha produktif bila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi, dan Penjelasannya merinci kebutuhan dasar sebagai pangan, sandang, perumahan, pendidikan, dan kesehatan. PMA 52/2014 mengulang syarat itu dan menambahkan syarat nilai tambah ekonomi, domisili, pendampingan, dan pelaporan (Pasal 32–35). Sebaliknya, Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2018 mendefinisikan pendistribusian sebagai penyaluran konsumtif dan pendayagunaan sebagai pemanfaatan optimal di bidang ekonomi, pendidikan, dan kesehatan, tanpa menyebut syarat kebutuhan dasar. Akibatnya, setiap penyaluran konsumtif disamakan dengan pendistribusian dan setiap program produktif disamakan dengan pendayagunaan, padahal pembedanya semestinya tujuan dan desain program, bukan jenis barangnya. Indikator terpenuhinya kebutuhan dasar, metode verifikasinya, dan periode penilaiannya juga tidak ditentukan, dan praktik di daerah diuji terhadap ketiga peraturan dengan hasil yang tidak seragam (Nada et al., 2024) .

Kedua, ketidakjelasan status kepemilikan harta zakat produktif (R4-SY, R4-KH, R4-PH). Hibah modal memenuhi *tamlīk*, sedangkan aset kelolaan, dana bergulir, dan investasi oleh lembaga diperselisihkan dan dibolehkan fatwa MUI dengan syarat yang berbeda-beda (Majelis Ulama Indonesia, 2003, 2011, 2021) . Dalam praktik, perdebatan muncul tentang kapan kepemilikan berpindah dan apakah mustahik boleh diminta mengembalikan dana (Khaliq et al., 2023) , dan sebagian kajian menyarankan agar skema berpengembalian dibiayai dari dana nonzakat (Rifat et al., 2026). Persoalan fikih ini menjadi problem hukum positif karena Pasal 37 melarang setiap orang memiliki, menjaminkan, menghibahkan, menjual, dan/atau mengalihkan ZIS yang berada dalam pengelolaannya, dengan ancaman pidana penjara paling lama lima tahun (Pasal 40). Tanpa ketentuan yang menegaskan kapan zakat keluar dari "pengelolaan" lembaga, siapa yang menanggung risiko kerugian, dan apakah mustahik wajib mengembalikan dana, operator yang menahan aset produktif atas nama mustahik berada di wilayah abu-abu, sementara hak mustahik atas aset tidak terlindungi.

Ketiga, pengukuran dampak tanpa penilai independen (R1, R4-IN, R4-TR; N2). Pasal 29 hanya mewajibkan pelaporan pelaksanaan, bukan pelaporan dampak, dan tidak menentukan siapa yang mengukur dampak dengan metodologi apa. Model CIBEST (Beik & Arsyianti, 2016) dipakai secara beragam untuk menilai program zakat produktif

(Karunia & Amir, 2024), tetapi tidak otomatis cocok bagi semua program, dan kajian sistematis atas program pemberdayaan BAZNAS mencatat kinerja yang bervariasi (Khatimah et al., 2024). Sementara itu, LAZ melaporkan pengelolaannya kepada BAZNAS (Pasal 19 dan Pasal 29 ayat (3)), sehingga satu operator menilai operator lain. Mahkamah membaca ketidaksetaraan relasi ini sebagai koordinasi, bukan pelemahan LAZ (Putusan 97 [3.20], hlm. 609–610), tetapi arahan pemisahan regulator dari operator menuntut agar penilaian kinerja berada pada regulator, sedangkan pengukuran dampaknya dilakukan pihak yang independen dari operator yang dinilai.

Reformulasi Norma, Desain Regulator, dan Wadah Pengaturan

Reformulasi bertumpu pada prinsip netralitas terhadap operator, yang tidak sama dengan perlakuan identik. Semua operator tunduk pada standar minimum yang sama untuk perlindungan hak muzaki dan mustahik, akuntabilitas, dan kepatuhan syariah, sedangkan kewajiban administratif bertingkat menurut skala dan risiko (N3). Pengaturan teknis, perizinan, pengawasan, dan penilaian kinerja berada pada regulator. Prinsip ini sejalan dengan model yang menempatkan negara sebagai regulator dan pengawas (Luthfi et al., 2026; Nurrohim & Ubpon, 2026), tetapi diturunkan sampai ke rumusan norma pada setiap fungsi beserta wadah pengaturannya (Tabel 7–10).

Arahan Mahkamah menempatkan regulasi, pembinaan, dan pengawasan pada pemerintah, sedangkan BAZNAS dan LAZ sebagai operator (Putusan 97 [3.23], hlm. 613), tetapi tidak menentukan bentuk kelembagaan regulator. Tiga opsi dapat dibandingkan. Opsi pertama menempatkan fungsi regulator pada kementerian yang membidangi urusan agama melalui unit tersendiri; opsi ini paling dekat dengan rumusan arahan dan tidak menambah lembaga, tetapi rawan intervensi politik dan keterbatasan kapasitas. Opsi kedua membentuk badan regulator independen; independensinya lebih kuat, tetapi menambah biaya dan masa transisi, serta tidak dituntut oleh putusan. Opsi ketiga mengubah BAZNAS menjadi regulator murni; opsi ini menghapus konflik kepentingan, tetapi berlawanan dengan arahan yang menyebut BAZNAS sebagai operator. Penelitian ini memilih opsi pertama; dalam usulan ini, "regulator" berarti menteri yang membidangi urusan agama melalui unit regulasi zakat. Di dalam unit itu, perizinan, pembinaan, pengawasan, dan penilaian kinerja dipegang pejabat yang berbeda agar pemberi izin tidak sekaligus menilai pemegang izin. Regulator sendiri diawasi melalui lima jalur: keputusan izin dan sanksi yang bertenggat, beralasan, dan

dipublikasikan; keberatan dan banding administratif menurut UU 30/2014 sebelum gugatan ke peradilan tata usaha negara; pengawasan maladministrasi oleh Ombudsman; pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan laporan tahunan kepada DPR; serta dewan pertimbangan yang melibatkan BAZNAS, LAZ, otoritas fatwa, dan akademisi tanpa hak veto.

Kewajiban administratif dibedakan dalam tiga jenjang menurut skala dan risiko. Jenjang pertama adalah amil komunitas terdaftar, yang cukup memenuhi registrasi, pembukuan terpisah, laporan tahunan ringkas, dan pembinaan syariah setempat tanpa audit eksternal rutin. Jenjang kedua adalah LAZ kabupaten/kota dan provinsi, yang wajib berizin, memiliki pengawas syariah, menyampaikan laporan keuangan teraudit, dan melakukan evaluasi mandiri program. Jenjang ketiga adalah BAZNAS dan LAZ nasional, yang selain itu wajib menjalani audit syariah eksternal, evaluasi dampak independen atas program produktif, menunjuk pejabat pelindungan data, dan melakukan penilaian dampak pelindungan data sebelum pemadanan berskala besar. Batas antarjenjang ditetapkan dalam peraturan pemerintah agar dapat disesuaikan, sedangkan undang-undang menetapkan kriteria skala dan risiko sebagai dasar pembedaan.

Tabel 7. Matriks Reformulasi Norma Pengumpulan Zakat

No.	Norma berlaku	Problem (kode uji)	Usulan rumusan norma	Wadah
1	Pasal 21; PMA 52/2014 s.t.d.t.d. PMA 31/2019	Tanpa standar informasi dan layanan lintas operator (R4-KH, R4-PH)	Regulator, dengan peraturan menteri setelah mendengar otoritas fatwa, menetapkan standar minimum: operator wajib menyediakan penjelasan atau kalkulator yang menyebut objek, nisab, haul, kadar, dan pendapat fikih yang dipakai sehingga dapat diaudit; muzaki berhak meminta koreksi penghitungan; bukti setor elektronik berformat seragam (identitas muzaki, jenis dana, operator) dapat dipakai lintas operator dan untuk keperluan pajak. Pilihan pendapat fikih yang sah tidak diseragamkan.	UU (delegasi); peraturan menteri
2	Pasal 16 ayat (1); Pasal 46 PP 14/2014; Inpres 3/2014	Kanal UPZ dan pemotongan gaji hanya terbuka bagi BAZNAS (R2, R3; N1)	Istilah generik "unit layanan zakat" bagi titik layanan setiap operator berizin; UPZ menjadi unit layanan BAZNAS. Setiap unit didaftarkan pada regulator dan menjadi tanggung jawab operator induknya. Pemotongan zakat dari gaji hanya atas persetujuan tertulis atau elektronik pegawai, dengan hak memilih operator berizin, mengubah pilihan secara berkala, dan mencabut persetujuan kapan saja; pemotongan tanpa otorisasi dilarang dan dikenai sanksi administratif kepada pemberi kerja; dana diteruskan kepada operator pilihan disertai bukti setor.	UU; PP; perubahan Inpres 3/2014
3	Pasal 18 ayat (1)–(2) huruf c; PMA 19/2024; Perbaznas 1/2025	Operator menentukan masuknya pesaing; ambang penghimpunan tidak proporsional (R1, R3, R4-IN; N2, N3)	Izin diterbitkan regulator; rekomendasi BAZNAS diubah menjadi pemberitahuan untuk koordinasi. Kriteria objektif: badan hukum, pengawas syariah, sistem pembukuan dan pelaporan, rencana program, dan kesediaan diaudit; besaran penghimpunan menentukan jenjang kewajiban, bukan syarat masuk. Tenggat layanan ditetapkan undang-undang; penolakan wajib tertulis dan beralasan; keberatan dan banding administratif, lalu gugatan ke PTUN; keputusan dipublikasikan.	UU (kriteria pokok, prosedur); PP
4	Pasal 38 jo. Pasal 41; Pasal 66 PP 14/2014	Kriteria "belum terjangkau" usang; pidana melekat pada ketiadaan izin; tanpa akuntabilitas (R4-AK, R4-TR, R4-KH; N3)	Bab amil komunitas: definisi dan batas kegiatan, registrasi berbasis risiko, pembukuan terpisah, laporan ringkas, pembinaan, dan pengawasan. Sanksi berjenjang menurut unsur kesalahan: pelanggaran administratif berupa teguran dan pembinaan; kelalaian yang merugikan dana berupa kewajiban mengganti dan pembekuan registrasi; penyalahgunaan dengan sengaja dijerat Pasal 40 atau KUHP. Penghimpunan tanpa registrasi diperintahkan mendaftar atau berafiliasi; pidana hanya bila perintah itu diabaikan.	UU (bab baru, sanksi); peraturan menteri
5	Pasal 22–23; Pasal 9 ayat (1) huruf g UU PPh; PP 60/2010; PMK 114/2025	Istilah pengurang berbeda; insentif mengikuti gerbang izin (R3, R4-KH; N1)	Pasal 22–23 diselaraskan dengan istilah "pengurang penghasilan bruto" dalam UU PPh, sehingga UU PPh tidak perlu diubah. Setiap operator berizin yang memenuhi standar pelaporan masuk daftar penerima dalam PMK dan peraturan Dirjen Pajak tanpa diskresi tambahan; amil komunitas hanya melalui afiliasi dengan operator berizin yang menerbitkan bukti setor dan mempertanggungjawabkan dananya, tanpa fasilitas otomatis; bukti setor elektronik dapat diverifikasi otoritas pajak. Kredit pajak tidak diusulkan karena memerlukan analisis fiskal tersendiri.	UU Zakat; PMK; peraturan Dirjen Pajak

Sumber: Analisis penulis

Tabel 8. Matriks Reformulasi Norma Pendistribusian Zakat

No.	Norma berlaku	Problem (kode uji)	Usulan rumusan norma	Wadah
6	Pasal 25–26	Skala prioritas tanpa kriteria (R4-KH, R4-SY, R4-AK)	Prioritas berdasarkan urgensi kebutuhan: kebutuhan dasar fakir dan miskin didahulukan tanpa menghapus hak asnaf lain. Parameter: kedaruratan, pemenuhan kebutuhan dasar, kerentanan, jumlah tanggungan, kondisi wilayah, dan akses terhadap bantuan lain. Indikator ditetapkan peraturan menteri setelah mendengar otoritas fatwa; setiap keputusan didokumentasikan (hasil penilaian dan alasan) sehingga dapat diaudit; kondisi darurat bencana dikecualikan dari urutan.	UU (prinsip); peraturan menteri
7	Inpres 4/2025; keputusan menteri tentang Satu Data ZIS-DSKL	Integrasi DTSEN tanpa dasar undang-undang; desil tidak identik dengan asnaf (R3, R4-KH, R4-SY)	DTSEN menjadi rujukan sosial-ekonomi, bukan penentu tunggal status asnaf; verifikasi syariah tetap dilakukan amil. Regulator mengelola sistem data zakat nasional dan memberi semua operator berizin layanan pemadanan berbasis NIK yang menghasilkan penanda, bukan unduhan data massal, berdasarkan perjanjian dengan pengelola DTSEN; penggunaan dibatasi untuk verifikasi penyaluran. Operator dan calon mustahik dapat mengajukan koreksi data, dan calon mustahik yang ditolak berhak mengajukan keberatan kepada operator.	UU (bab data); PP
8	Tidak diatur; UU PDP	Pemrosesan data spesifik tanpa dasar kewenangan (R4-PH, R4-KH)	Operator menjadi pengendali atas data muzaki dan mustahiknya; regulator menjadi pengendali sistem data nasional; regulator dan pengelola DTSEN menjadi pengendali bersama untuk pemadanan dengan perjanjian; penyedia teknologi menjadi prosesor. Dasarnya kewajiban hukum dan pelaksanaan kewenangan, bukan persetujuan semata. Data dibatasi pada yang diperlukan (NIK, kategori asnaf, indikator kesejahteraan, bantuan yang diterima), rincian utang tetap pada operator; masa simpan dan penghapusan ditetapkan PP; akses berbasis peran; penilaian dampak sebelum pemadanan; hak subjek data dan sanksi merujuk UU PDP.	UU (bab data); PP
9	Tidak diatur; Pasal 34 ayat (1) UUD 1945	Zakat berisiko menggantikan kewajiban negara (R4-SY, R4-PH)	Zakat dilarang membiayai belanja yang menjadi kewajiban negara menurut peraturan atau telah dialokasikan dalam APBN/APBD. Zakat dapat melengkapi program sosial pemerintah hanya bila: setiap penerima diverifikasi sebagai asnaf; alokasi negara bagi program dan penerima tersebut tidak berkurang; manfaatnya tambahan; pembukuan dan pelaporannya terpisah; dan capaiannya tidak dihitung ganda dalam laporan pemerintah. Kepatuhan diuji dalam audit syariah dan keuangan.	UU; PP
10	Pasal 39 jo. Pasal 25; Pasal 36	Delik omisi yang kabur; tanpa jalur administratif (R4-KH; *lex certa*, *ultimum remedium*)	Delik dirumuskan lengkap: amil yang dengan sengaja menyalurkan zakat kepada pihak yang diketahuinya bukan mustahik, dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, sehingga hak mustahik hilang. Kesalahan prosedural penyaluran dimasukkan ke dalam Pasal 36 (sanksi administratif) disertai kewajiban mengembalikan dana yang salah salur ke dana zakat.	UU

Sumber: Analisis penulis

Tabel 9. Matriks Reformulasi Norma Pendayagunaan Zakat

No.	Norma berlaku	Problem (kode uji)	Usulan rumusan norma	Wadah
11	Pasal 27; PMA 52/2014; Perbaznas 3/2018	Definisi tumpang tindih; kebutuhan dasar tanpa indikator (R4-KH, R4-EF)	Pendistribusian adalah penyerahan zakat untuk dimiliki dan dipakai mustahik memenuhi kebutuhannya; pendayagunaan adalah penyaluran yang dirancang membangun kemampuan berkelanjutan, disertai rencana usaha, pendampingan, dan indikator hasil. Indikator kebutuhan dasar: pangan, sandang, tempat tinggal layak, pendidikan anak, akses kesehatan, dan kebutuhan khusus. Amil memverifikasi saat penerimaan dan menilai ulang secara berkala; bila kondisi memburuk, mustahik kembali menerima bantuan konsumtif; kelompok rentan dan korban bencana didahulukan.	UU (definisi); peraturan menteri
12	Pasal 37 jo. Pasal 40	Status kepemilikan aset produktif tidak jelas (R4-SY, R4-KH, R4-PH)	Saat beralihnya kepemilikan, penanggung risiko, dan larangan pengembalian pada skema hibah ditetapkan menurut skema (Tabel 10). Pengecualian dari Pasal 37 dirumuskan sempit: hanya aset kelolaan dan dana bergulir yang tercatat atas nama mustahik, manfaatnya hanya bagi mustahik, dibukukan pada rekening terpisah, diaudit, dan tidak boleh dijaminkan atau dialihkan selain kepada mustahik.	UU; standar syariah otoritas fatwa
13	Pasal 19; Pasal 29	Operator menilai operator lain; dampak tidak terukur (R1, R4-IN, R4-TR; N2)	Laporan disampaikan kepada regulator. Evaluasi dampak proporsional: wajib bagi program produktif jenjang ketiga di atas nilai tertentu, sekurang-kurangnya dua tahun sekali; jenjang kedua melakukan evaluasi mandiri dengan format baku. Evaluator independen berasal dari perguruan tinggi, lembaga riset, atau evaluator terdaftar tanpa hubungan afiliasi, dengan rotasi berkala. Indikator mencakup keluaran dan hasil (keberlanjutan usaha, perubahan pendapatan, ketahanan kebutuhan dasar, kemandirian); CIBEST menjadi salah satu instrumen. Hasil dipublikasikan dan operator wajib menindaklanjuti temuan.	UU; peraturan menteri

Sumber: Analisis penulis

Tabel 10 merinci usulan nomor 12. Skema dipisahkan karena akibat hukumnya berbeda: pada skema hibah, kepemilikan dan risiko berpindah kepada mustahik sehingga dana tidak boleh diminta kembali, sedangkan pada aset kelolaan dan dana bergulir dana tetap berada dalam pengelolaan amil sehingga memerlukan pengecualian yang sempit dari Pasal 37. Pembentuk undang-undang tetap dapat memilih pandangan yang lebih ketat tentang *tamlīk*, misalnya membiayai skema berpengembalian dari dana nonzakat; yang penting, pilihan itu dinyatakan secara eksplisit.

Tabel 10. Skema Pendayagunaan dan Status Kepemilikan Zakat

Skema	Saat kepemilikan beralih	Penanggung risiko	Pengembalian	Dasar dan syarat
Hibah modal tunai	Saat dana diterima mustahik	Mustahik	Tidak boleh diminta kembali	Memenuhi *tamlīk* (al-Qaradawi, 2000)
Alat produksi	Saat serah terima yang tercatat	Mustahik; amil hanya atas kelalaian sebelum serah terima	Tidak boleh diminta kembali; pendampingan tidak membatasi hak milik	Memenuhi *tamlīk*
Aset kelompok	Saat serah terima kepada kelompok mustahik, dengan bagian anggota tercatat	Kelompok	Tidak; aturan kelompok mengatur anggota yang keluar	Kepemilikan bersama oleh mustahik
Aset kelolaan lembaga	Tidak beralih kepada individu; dikelola amil atas nama mustahik	Dana zakat; amil menanggung kerugian karena kelalaian	Tidak ada	Tidak ada kebutuhan mendesak mustahik; manfaat hanya bagi mustahik (Majelis Ulama Indonesia, 2011b)
Dana bergulir (*qarḍ ḥasan*)	Dana tetap menjadi bagian dana zakat; mustahik memperoleh manfaat	Dana zakat; pengembalian ditangguhkan bila mustahik tidak mampu	Sebesar pokok, kembali ke dana zakat	Penerima mustahik, untuk usaha, porsi dibatasi, rekening terpisah (Majelis Ulama Indonesia, 2021a) ; pandangan yang menolak memakai dana nonzakat (Saputra et al., 2026)

Sumber: Diolah dari fatwa dan literatur yang dirujuk

Dua materi diusulkan diatur dalam bab tersendiri setelah diuji terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 5 UU 12/2011, terutama kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, serta kejelasan rumusan. Ujinya tiga: apakah materi itu memperkenalkan subjek hukum atau rezim baru, membebankan hak dan kewajiban kepada banyak pihak, dan memerlukan sanksi tersendiri. Materi amil komunitas memenuhi ketiganya, karena memperkenalkan subjek dan rezim registrasi, membebani pengurus dengan kewajiban, dan mengubah ketentuan pidana Pasal 38 dan Pasal 41 yang menurut Pasal 15 ayat (1) UU 12/2011 hanya dapat dimuat dalam undang-undang atau peraturan daerah. Materi sistem data memenuhi dua uji pertama, karena menetapkan peran pengendali lintas lembaga dan membatasi hak atas privasi yang menurut Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 harus ditetapkan dengan undang-undang, tetapi sanksinya cukup merujuk UU PDP. Karena itu, bab data dirumuskan ringkas: tujuan pemrosesan, kategori data, peran pengendali, aturan akses, dan interoperabilitas dengan DTSEN melalui kerangka Satu Data Indonesia (Perpres 39/2019), dengan delegasi terukur kepada peraturan pemerintah. Tata kelola DTSEN sendiri tetap diatur dalam peraturan yang berlaku baginya, dan hak subjek data, kewajiban

umum pengendali, serta sanksi tetap merujuk UU PDP sebagai *lex generalis*. Bila pembentuk undang-undang memilih menempatkannya sebagai bagian dalam bab pelaporan, materi muatan yang sama tetap harus ada pada tingkat undang-undang.

Bab amil komunitas memuat rancangan berikut. Amil komunitas adalah perkumpulan, takmir masjid dan musala, pesantren, atau majelis taklim yang menghimpun zakat dari dan menyalurkannya di lingkungan komunitasnya tanpa penggalangan terbuka di luar komunitas, dengan penghimpunan di bawah batas yang ditetapkan peraturan pemerintah. Registrasi daring tanpa biaya mensyaratkan sedikitnya tiga pengurus dengan pemisahan fungsi bendahara, pembukuan terpisah dari kas lembaga induk, dan laporan tahunan ringkas tentang penerimaan, penerima menurut asnaf, dan saldo. Pembinaan dilakukan kantor Kementerian Agama dengan pilihan berafiliasi pada BAZNAS atau LAZ, dan pengawasan dilakukan berbasis risiko dan pengaduan; amil yang melampaui batas wajib berafiliasi atau mengajukan izin. Sanksi dibedakan menurut unsur kesalahan: pelanggaran administratif seperti laporan terlambat dikenai teguran dan pembinaan; kelalaian yang merugikan dana menimbulkan kewajiban mengganti dan pembekuan registrasi; sedangkan perbuatan sengaja memiliki atau mengalihkan dana tetap dijerat Pasal 40, atau ketentuan penggelapan (Pasal 486) dan penipuan (Pasal 492) dalam UU 1/2023 tentang KUHP. Dengan rancangan ini, pidana tidak lagi dilekatkan pada ketiadaan izin, melainkan pada kesengajaan menyalahgunakan dana umat, sesuai asas legalitas dan *ultimum remedium*, sementara pengecualian Putusan 86/PUU-X/2012 bergeser dari kriteria geografis menjadi kriteria registrasi dan akuntabilitas.

Implementasi usulan ini memerlukan beberapa langkah di luar UU 23/2011. Arahan Mahkamah meminta revisi paling lama dua tahun sejak putusan diucapkan pada 28 Agustus 2025, sehingga jatuh pada 28 Agustus 2027, tetapi karena dimuat dalam pertimbangan, tenggat itu bersifat arahan, bukan batas waktu yang membawa akibat hukum. Perubahan yang diperlukan meliputi peraturan pemerintah pengganti PP 14/2014, peraturan menteri tentang standar layanan, prioritas, indikator kebutuhan dasar, dan evaluasi dampak, penyesuaian PMK 114/2025 dan peraturan Dirjen Pajak tentang bukti setor, serta perubahan Inpres 3/2014. Sistem data zakat nasional dapat dikembangkan dari SiMBA yang sudah dipakai untuk pelaporan, dengan penambahan layanan pemadanan dan kontrol akses. Biaya baru terutama berasal dari unit regulator, pengawasan berbasis

risiko, dan evaluasi dampak, sehingga perlu masa transisi, misalnya dua tahun bagi LAZ untuk menyesuaikan diri dan satu tahun bagi registrasi amil komunitas.

SIMPULAN

Pertama, amar Putusan 97/PUU-XXII/2024 dan 54/PUU-XXIII/2025 mempertahankan konstitusionalitas norma yang diuji tanpa mengesahkan seluruh desain undang-undang, sedangkan pemaknaan Mahkamah atas Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c, dan Pasal 19 merupakan *ratio decidendi*, dan arahan revisinya secara teknis merupakan *obiter dictum* yang, menurut sebagian literatur, mengikat secara moral bagi pembentuk undang-undang. Dari arahan itu, Mahkamah sendiri menyebut empat hal yang dalam penelitian ini dirumuskan sebagai rambu R1–R4: pemisahan regulator dari operator, kebebasan muzaki, kesetaraan operator, dan *good zakat governance*. Pertanyaan uji, uji netralitas N1–N3, tujuh indikator R4, dan pembacaan bahwa kriteria wilayah "belum terjangkau" dari Putusan 86/PUU-X/2012 telah kehilangan relevansinya merupakan konstruksi penulis.

Kedua, pada pengumpulan, norma yang paling bermasalah adalah Pasal 16 ayat (1) jo. Pasal 46 PP 14/2014 dan Pasal 18 ayat (2) huruf c, yang melekatkan kanal gaji dan gerbang izin pada BAZNAS sehingga melanggar R1–R3. Akibatnya, muzaki pegawai kehilangan pilihan yang efektif, LAZ bergantung pada pesaingnya, regulator kehilangan peran sebagai penentu tunggal izin, dan amil komunitas berada di antara ancaman pidana dan ketiadaan akuntabilitas. Pada pendistribusian, Pasal 25–26 tidak memuat parameter prioritas dan dasar pemrosesan data, sementara Pasal 39 memidana kesalahan yang batasnya kabur (R4-KH, R4-SY, R4-PH). Akibatnya, mustahik di luar kategori desil berisiko tidak terjangkau dan data pribadinya diproses tanpa dasar yang jelas, sedangkan amil menghadapi ketidakpastian pidana. Pada pendayagunaan, Pasal 27 jo. Pasal 37 tidak memastikan saat beralihnya kepemilikan sehingga hak mustahik atas aset produktif tidak terlindungi dan amil berada di wilayah abu-abu pidana, sedangkan Pasal 19 dan Pasal 29 menempatkan penilaian pada sesama operator sehingga regulator tidak memiliki dasar untuk menilai dampak (R1, R4-SY, R4-IN).

Ketiga, ketiga belas masalah tersebut dijawab dengan tiga belas usulan rumusan norma, yaitu lima pada pengumpulan, lima pada pendistribusian, dan tiga pada pendayagunaan, yang bertumpu pada enam prinsip: standar minimum yang sama dengan kewajiban berjenjang; kanal dan insentif berbasis kriteria objektif dan persetujuan

muzaki; izin oleh regulator dengan prosedur yang dapat diuji; DTSEN sebagai rujukan, verifikasi asnaf oleh amil, dan pemrosesan data berdasarkan kewenangan hukum; kepastian kepemilikan dengan pengecualian sempit dari Pasal 37; serta pidana sebagai *ultimum remedium*. Kebaruan penelitian ini terletak pada alat uji yang menurunkan arahan Mahkamah menjadi pertanyaan uji, uji netralitas, dan indikator; pengujian terpadu Pasal 21–27 beserta peraturan pelaksananya, termasuk DTSEN, pelindungan data, dan *tamlīk*; serta rumusan norma yang disertai wadah pengaturannya.

Bagi pembentuk undang-undang, matriks reformulasi dapat dipakai sebagai daftar periksa dalam penyusunan RUU Perubahan atas UU 23/2011, dengan mendahulukan materi yang hanya dapat diatur undang-undang, menyiapkan peraturan pelaksana dan masa transisi, serta melibatkan LAZ dan amil komunitas dalam partisipasi bermakna. Penelitian ini bersifat normatif: bahan hukumnya terbatas pada yang tersedia hingga 31 Oktober 2026, keputusan menteri tentang Satu Data ZIS-DSKL belum dipublikasikan, dan efektivitas model belum diuji dengan data lapangan. Penelitian lanjutan perlu membandingkan hasil *DTSEN checking* dengan verifikasi asnaf di tingkat operator, mengukur biaya kepatuhan registrasi amil komunitas dan kewajiban berjenjang, serta menilai respons muzaki terhadap pembukaan kanal pemotongan gaji bagi semua operator.

DAFTAR PUSTAKA

Adinugraha, H. H., Surur, A. T., & Achmad, D. (2024). Enhancing the legal framework: Optimizing zakat as an income tax deduction in Indonesia. *Al-Ahkam: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum*, *9*(2), 130–153. https://doi.org/10.22515/alahkam.v9i2.10212

Athief, F. H. N., Rachman, M. A., Rizki, D., Hakim, L., & Mohd Noh, M. S. (2022). Taxation policy and regulation efficiency on increasing zakat collection: Countries comparison analysis. *Journal of Islamic Accounting and Finance Research*, *4*(2), 301–326. https://doi.org/10.21580/jiafr.2022.4.2.14168

Azhar, Z., Kader Mydin, M. K., & Pitchay, A. A. (2023). Zakat distribution priorities in Malaysia: An analytic hierarchy process analysis. *Asian Journal of Business and Accounting*, *16*(1), 69–87. https://doi.org/10.22452/ajba.vol16no1.3

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2nd ed.). Oxford University Press.

BAZNAS. (2024). *Laporan pengelolaan zakat nasional tahun 2023*. BAZNAS. https://baznas.go.id/assets/images/szn/2023%20-%20LPZN%202023.pdf

BAZNAS. (2025). *Laporan pengelolaan zakat nasional akhir tahun 2024*. BAZNAS. https://baznas.go.id/assets/images/szn/LPZ%20Nasional%20Akhir%20Tahun%202024.pdf

BAZNAS. (2026). *Laporan pengelolaan zakat nasional akhir tahun 2025*. BAZNAS. https://www.baznas.go.id/assets/images/szn/LPZN-Tahun-2025.pdf

Bin-Nashwan, S. A. (2025). Beyond complexity: Do alms tax (zakat) law intricacies justify non-compliance behaviour? *Journal of Financial Regulation and Compliance*, *33*(3), 307–325. https://doi.org/10.1108/JFRC-08-2024-0165

Bin-Nashwan, S. A., Abdul-Jabbar, H., & Abdul Aziz, S. (2021). Does trust in zakat institution enhance entrepreneurs' zakat compliance? *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, *12*(5), 768–790. https://doi.org/10.1108/JIABR-09-2020-0282

Carolina, D., Apriansyah, M. A., Anggreni, M., & Nurpratiwi, T. (2025). Analysis of zakat, infaq, and sadaqah (ZIS) management in mosque zakat collection units (UPZ) in Palembang City. *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, *9*(2), 275–290. https://doi.org/10.26618/a8zexj74

Cholili, A., Setiawan, N., Kholis, N., Samsuri, A., & Muslih, I. (2026). Good amil governance, digitalization, and zakat performance: Evidence from Indonesia. *Share: Jurnal Ekonomi Dan Keuangan Islam*, *15*(1), 287–307. https://doi.org/10.22373/share.0052

Daud, M. Z., Mohd Noh, M. S., Fidhayanti, D., & Mat Hussin, M. N. (2025). Empowering futures: Unveiling zakat's vital role economic development and legal framework in Malaysia's. *Jurisdictie: Jurnal Hukum Dan Syariah*, *16*(1), 235–274. https://doi.org/10.18860/j.v16i1.31424

el Gammal, M. M. (2020). Ownership of zakat assets by their recipients and its effect on the distribution of zakat. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, *47*(3), 26–37. https://dsr.ju.edu.jo/djournals/index.php/Law/article/view/3242

Emzaed, A. M., Aulia, S., Rosadhillah, V. K., & Sukti, S. (2023). Restriction of Islamic civil society participation: Genealogy of zakat legal politics and its centralized management in Indonesia. *Journal of Islamic Law*, *4*(2), 148–171. https://doi.org/10.24260/jil.v4i2.1444

Fajrurrahman, M. A., Rizal, L. F., & Tresnayadi, B. (2026). Siyasah maliyah review of Baznas position in zakat management after the Constitutional Court Decision Number 54/PUU-XXIII/2025. *Al-Afkar, Journal for Islamic Studies*, *9*(2), 2424–2440. https://doi.org/10.31943/afkarjournal.v9i2.3472

Fakhruddin, F., Hasan, S., Firdaus, D. H., & Hidayat, H. (2024). From fiqh al-ibadat to muamalat: Repositioning zakat management in Indonesia in the perspective of

maqāṣid al-sharī'ah. *Samarah: Jurnal Hukum Keluarga Dan Hukum Islam*, *8*(1), 495–517. https://doi.org/10.22373/sjhk.v8i1.19637

Fauzia, A. (2013). *Faith and the state: A history of Islamic philanthropy in Indonesia*. Brill.

Hadi, R., Shafrani, Y. S., Hilyatin, D. L., Riyadi, S., & Basrowi. (2024). Digital zakat management, transparency in zakat reporting, and the zakat payroll system toward zakat management accountability and its implications on zakat growth acceleration. *International Journal of Data and Network Science*, *8*(1), 597–608. https://doi.org/10.5267/j.ijdns.2023.8.025

Hakiki, Y. R., & Taufiqurrahman. (2023). Gagasan penataan legislasi nasional berbasis ratio decidendi dan obiter dictum putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, *20*(1), 79–99. https://doi.org/10.31078/jk2015

Hamdani, L., Nasution, M. Y., & Marpaung, M. (2019). Solusi permasalahan perzakatan di BAZNAS dengan metode ANP: Studi tentang implementasi zakat core principles. *Muqtasid*, *10*(1), 40–56. https://doi.org/10.18326/muqtasid.v10i1.40-56

Husein, B. (2026). Analisis hukum ekonomi syariah terhadap wacana pemanfaatan dana zakat untuk program Makan Bergizi Gratis. *Iqtishaduna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Ekonomi Syari'ah*, *7*(4), 6345–6350. https://doi.org/10.24252/iqtishaduna.v7i4.66913

Iswanto, B., & Hadinatha, M. F. (2023). The Constitutional Court decision and Islamic philanthropy movements: Analysis of zakat organizations legality in Samarinda. *Mazahib*, *22*(1), 1–36. https://doi.org/10.21093/mj.v22i1.5968

Karunia, S. O. F., & Amir, F. (2024). Productive zakat distribution in improving mustahik welfare: CIBEST model approach. *Journal of Enterprise and Development*, *6*(2), 290–299. https://doi.org/10.20414/jed.v6i2.9723

Khaliq, A., Lutfi, M., Muin, R., & Jaya, A. (2023). Use of zakat funds for productive purposes in Indonesia. *Jurnal Ar-Ribh*, *6*(1). https://doi.org/10.26618/jei.v6i1.10632

Khatimah, H., Beik, I. S., & Nuradi, N. (2024). Performance of BAZNAS empowerment program in Indonesia: A systematic literature review. *Prosperity: Journal of Society and Empowerment*, *4*(2), 207–222. https://doi.org/10.21580/prosperity.v4i2.22448

Latief, H. (2014). Contesting almsgiving in post-New Order Indonesia. *American Journal of Islam and Society*, *31*(1), 16–50. https://doi.org/10.35632/ajis.v31i1.292

Luthfi, A. H., Sodiqin, A., & Tamtowi, M. (2026). Reconstructing zakat governance in Indonesia: A maqāṣid al-sharī'ah approach to constitutional reform. *Al-Ahkam: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum*, *11*(1), 85–103. https://doi.org/10.22515/alahkam.v11i1.13033

Majelis Ulama Indonesia. (2003). *Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 4 Tahun 2003 tentang penggunaan dana zakat untuk istitsmar (investasi)*. https://fatwamui.com/storage/250/24.-Penggunaan-Dana-Zakat-Untuk-Istitsmar-(Investasi).pdf

Majelis Ulama Indonesia. (2011a). *Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 tentang penyaluran harta zakat dalam bentuk aset kelolaan*. https://fatwamui.com/storage/76/No.-14-Penyaluran-Harta-Zakat-dlm-Bentuk-Aset-Kelolaan.pdf

Majelis Ulama Indonesia. (2011b). *Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 14 Tahun 2011 tentang penyaluran harta zakat dalam bentuk aset kelolaan*. https://fatwamui.com/storage/76/No.-14-Penyaluran-Harta-Zakat-dlm-Bentuk-Aset-Kelolaan.pdf

Majelis Ulama Indonesia. (2021a). *Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia VII tentang hukum penyaluran dana zakat dalam bentuk al-qardh al-hasan*. https://fatwamui.com/storage/538/HUKUM-PENYALURAN-DANA-ZAKAT-DALAM-BENTUK-AL-QARDH-AL-HASAN.pdf

Majelis Ulama Indonesia. (2021b). *Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia VII tentang hukum penyaluran dana zakat dalam bentuk al-qardh al-hasan*. https://fatwamui.com/storage/538/HUKUM-PENYALURAN-DANA-ZAKAT-DALAM-BENTUK-AL-QARDH-AL-HASAN.pdf

Majelis Ulama Indonesia. (2024). *Keputusan Ijtima Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia VIII Nomor 06/Ijtima' Ulama/VIII/2024 tentang status dana zakat*. https://fatwamui.com/storage/641/STATUS-DANA-ZAKAT.pdf

Mallongi, A. A., Prastowo S, D. A., & Lisan As, M. I. (2025). The dynamics of constitutional judges' reasoning in designing the architecture of zakat management in Indonesia: An analysis of Decision Number 54/PUU-XXIII/2025 through the lens of maslahah mursalah. *AL-BALAD: Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam*, *5*(2), 193–219. https://doi.org/10.59259/ab.v5i2.361

Muhtadi, F., & Fatmawati, F. (2025). Quo vadis the governance of zakat in Indonesia after Constitutional Court Decision No. 97/PUU-XXII/2024. *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, *5*(2), 159. https://doi.org/10.51825/sjp.v5i2.36566

Nada, Q., Jumailah, J., & Sa'adah, N. N. (2024). Optimalisasi hukum dalam pendayagunaan zakat produktif (Studi kasus BAZNAS Kabupaten Pekalongan). *Jurnal Ilmu Syariah Dan Hukum (JISYAKU)*, *3*(2), 184–194. https://doi.org/10.23971/jisyaku.v3i2.9272

Naf'an, A. W. (2023). Contextualization of mustahik fii sabilillah at BAZNAS East Java Province. *Management of Zakat and Waqf Journal (MAZAWA)*, *5*(1), 66–84. https://doi.org/10.15642/mzw.2023.5.1.66-84

Nashirudin, M., Razali, R., & Ulfah, A. K. (2025). Modernizing zakat and waqf management in Indonesia: A legal and governance perspective. *Mazahib*, *24*(1), 198–220. https://doi.org/10.21093/mj.v24i1.9419

Nurrohim, A. H., & Ubpon, S. U. (2026). Maqasid-based regulatory for good zakat governance in Indonesia. *Az-Zarqa': Jurnal Hukum Bisnis Islam*, *18*(1), 1–28. https://doi.org/10.14421/az-zarqa.v18.i1.4926

Pusat Kajian Strategis BAZNAS. (2020). *Indonesia zakat outlook 2021*. BAZNAS. https://www.puskasbaznas.com/publications/outlook/outlook/indonesia-zakat-outlook-2021/1548-indonesia-zakat-outlook-2021

Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (2013).

Putusan Nomor 97/PUU-XXII/2024 Tentang Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (2025). https://s.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_13095_1756366501.pdf

Rahmatullah, I., Suwadi, P., & Purwadi, H. (2024). Legal reform of zakat management based on personal data protection law in Indonesia. *Mazahib*, *23*(1), 199–236. https://doi.org/10.21093/mj.v23i1.5917

Rifat, T., Ridwan, A. H., Rohayati, D., & Aziz, E. A. (2026). The legal maxim al-darurat tubih al-mahzurat in innovative zakat utilization for the economic empowerment of the ummah. *Al-Mustashfa: Jurnal Penelitian Hukum Ekonomi Syariah*, *11*(1), 143–163. https://doi.org/10.24235/jm.v11i1.22672

Rusydiana, A. S., & Firmansyah, I. (2017). Prioritizing zakat core principles criteria. *Esensi: Jurnal Bisnis Dan Manajemen*, *7*(2), 277–302. https://doi.org/10.15408/ess.v7i2.5275

Saidurrahman. (2013). The politics of zakat management in Indonesia: The tension between BAZ and LAZ. *Journal of Indonesian Islam*, *7*(2), 366–382. https://doi.org/10.15642/JIIS.2013.7.2.366-382

Saputra, R., Rizaludin, & Rochim, A. (2026). Utilizing zakat funds through qarḍ ḥasan between tamlīk and maṣlaḥah in contemporary fatwas. *Al-Zahra: Journal for Islamic and Arabic Studies*, *23*(1), 125–148. https://doi.org/10.15408/zr.v23i1.53629

Sawmar, A. A., & Mohammed, M. O. (2021). Enhancing zakat compliance through good governance: A conceptual framework. *ISRA International Journal of Islamic Finance*, *13*(1), 136–154. https://doi.org/10.1108/IJIF-10-2018-0116

Sucipto, S., Adawiah, R., Subhan, M., & Siregar, E. S. (2025). Non-compliance in the distribution and management of zakat: An Islamic legal perspective. *Nurani: Jurnal Kajian Syari'ah Dan Masyarakat*, *25*(2), 426–443. https://doi.org/10.19109/nurani.v25i2.27984

Sulistyo, T. (2021). Eksistensi jalur non karier dalam seleksi hakim agung: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016. *Jurnal Yudisial*, *14*(2), 139–161. https://doi.org/10.29123/jy.v14i2.478

Tauda, G. A. (2024). Kekuatan mengikat pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang (Studi Putusan Nomor 20/PUU-XIX/2021). *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, *31*(2), 358–383. https://doi.org/10.20885/iustum.vol31.iss2.art6

Triyani, N., Beik, I. S., & Baga, L. M. (2017). Manajemen risiko pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). *Jurnal Al-Muzara'ah*, *5*(2), 107–124. https://doi.org/10.29244/jam.5.2.107-124

Wijayanti, P., Amilahaq, F., Muthaher, O., Baharuddin, N. S., & Sallem, N. R. M. (2022). Modelling zakat as tax deduction: A comparison study in Indonesia and Malaysia. *Journal of Islamic Accounting and Finance Research*, *4*(1), 25–50. https://doi.org/10.21580/jiafr.2022.4.1.10888

Yahya, I. (2020). Zakat management in Indonesia: A legal political perspective. *Al-Ahkam*, *30*(2), 195–214. https://doi.org/10.21580/ahkam.2020.30.2.6420

Zaari, A. R. R., Hasibuan, E., Rifadilla, W., & Jasin, M. R. (2025). Siyāsah sharʿiyyah and state governance in zakat management: A case analysis of judicial review on BAZNAS authority vis-à-vis LAZ/BAZ institutions. *Jurnal Indo-Islamika*, *15*(1), 200–215. https://doi.org/10.15408/jii.v15i1.47047

Zainuddin, Z., Aswari, A., & Salle. (2023). Voluntary system: The legal problems of zakat management for the fulfillment of socio-economic justice. *Yuridika*, *38*(3), 685–704. https://doi.org/10.20473/ydk.v38i3.43885

Zuhri, A. N. A. (2026). Model integrasi zakat dalam sistem perlindungan sosial nasional untuk pengentasan kemiskinan ekstrem perspektif siyasah māliyyah. *Maqasid: Jurnal Studi Hukum Islam*, *15*(2), 159–174. https://doi.org/10.30651/mqsd.v15i2.32585