



Submitted: April 15, 2026

Revised: Mei 02, 2026

Published: Mei 17, 2026

Regulasi Ziswaf dalam Kerangka Hukum Positif Indonesia: Perspektif *Maqashid Al-Shari'ah*

Nurul Ngarifah

UIN. Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, Indonesia

Abdul Chamid

UIN. Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, Indonesia

EMIOLA Habeeb Olasunkanm

Lagos State University, Nigeria

Email Correspondensi nurul.ngarifah.22@gmail.com

Abstract

This study examines the regulation of Islamic philanthropy (ZISWAF) within the framework of positive Indonesian law through the perspective of maqashid al-shari'ah. Using normative legal research methods with legislative, conceptual, and historical approaches, this study analyzes the juridical construction of Law No. 23 of 2011 concerning Zakat Management and Law No. 41 of 2004 concerning Waqf. The results of the study found five substantial normative gaps between the applicable regulations and the demands of maqashid al-shari'ah, including: the absence of an impact-based supervision mechanism, the weak protection of the right to mustahik as an active legal subject, the absence of return on social investment (ROSI) standards, the lack of obligations for post-distribution empowerment programs, and the absence of a structured graduation mechanism. A comparative analysis of the regulatory practices of Malaysia, Jordan, Bahrain, Kuwait, and Sudan reinforces these findings. This study recommends a regulatory reconstruction model based on five pillars: impact-based regulation, protection of mustahik rights, cross-institutional data integration, standardization of professional nazhir and amil governance, and digital philanthropic regulatory framework. This model is rooted in al-Syathibi and Ibn Assyria's proposition of the dimensions of tawzi' al-tsarwah and tamkin al-dhu'afa' as the foundation of Islamic distributive justice.

Kata Kunci: *Islamic Philanthropy; ZISWAF; Positive Law; Regulation; Empowerment*



Author(s). This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0). All writings published in this journal are personal views of the author and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji regulasi filantropi Islam (ZISWAF) dalam kerangka hukum positif Indonesia melalui perspektif *maqashid al-syari'ah*. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis, penelitian ini menganalisis konstruksi yuridis UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Hasil penelitian menemukan lima kesenjangan normatif substansial antara regulasi yang berlaku dengan tuntutan *maqashid al-syari'ah*, meliputi: absennya mekanisme pengawasan berbasis dampak, lemahnya perlindungan hak mustahik sebagai subjek hukum aktif, ketiadaan standar *return on social investment* (ROSI), minimnya kewajiban program pemberdayaan pasca-distribusi, dan belum adanya graduation mechanism yang terstruktur. Analisis komparatif terhadap praktik regulasi Malaysia, Yordania, Bahrain, Kuwait, dan Sudan memperkuat temuan ini. Penelitian ini merekomendasikan model rekonstruksi regulatif berbasis lima pilar: impact-based regulation, perlindungan hak mustahik, integrasi data lintas lembaga, standarisasi tata kelola nazhir dan amil profesional, serta kerangka regulasi filantropi digital. Model ini berakar pada proposisi al-Syathibi dan Ibn Asyur tentang dimensi *tawzi' al-tsarwah* dan *tamkin al-dhu'afa'* sebagai landasan keadilan distributif Islam.

Kata kunci : Filantropi Islam; ZISWAF; Hukum Positif; *Maqashid* al-Syariah; Regulasi; Pemberdayaan

Pendahuluan

Filantropi Islam merupakan manifestasi konkret dari prinsip takaful ijtima'i solidaritas sosial yang terpatri dalam konstruksi ajaran Islam sebagai sistem ekonomi berkeadilan (Chamid, Habeeb, & Zaenal Mutaqin, 2025). Berbeda dengan filantropi konvensional yang berkarakter karitatif-reaktif, filantropi Islam memiliki dimensi transformatif yang inheren, karena secara normatif diarahkan bukan sekadar memenuhi kebutuhan konsumtif penerima manfaat (mustahik), melainkan mengubah relasi ekonomi antara kelompok yang berlebih (*aghniya'*) dan mereka yang memerlukan dukungan (*dhu'afa'*) secara struktural (I. Beik & Arsyianti, 2015). Dalam terminologi fikih, pilar-pilar filantropi Islam termanifestasi dalam empat instrumen utama: zakat sebagai kewajiban individual (*fardhu 'ain*), infak dan sedekah sebagai tindakan yang sangat dianjurkan (*mandub mu'akkad*), serta wakaf sebagai instrumen investasi sosial jangka panjang yang berkarakter abadi dan produktif (Maula, 2025).

Potensi filantropi Islam di Indonesia berada pada skala yang luar biasa namun masih jauh dari realisasi optimal. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) memproyeksikan potensi zakat nasional mencapai Rp327 triliun per tahun, sementara realisasi penghimpunan pada tahun 2023 hanya menyentuh angka Rp32,7 triliun atau sekitar 10 persen dari total potensi tersebut (BAZNAS, 2023). Kondisi serupa terjadi pada sektor wakaf: Badan Wakaf Indonesia (BWI) mencatat bahwa aset wakaf tanah di Indonesia mencapai lebih dari 400.000 bidang dengan luas sekitar 56.000 hektar, namun sebagian besar masih bersifat konsumtif dan belum dioptimalkan untuk pemberdayaan ekonomi produktif (BWI, 2023). Kesenjangan antara potensi dan realisasi ini mencerminkan adanya hambatan struktural yang melampaui sekadar persoalan kesadaran masyarakat semata, melainkan berkaitan erat dengan kualitas

regulasi dan tata kelola kelembagaan yang ada (Ladiku & Mahmudah, 2026).

Indonesia telah memiliki instrumen regulasi filantropi Islam yang relatif komprehensif, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU Zakat) dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (UU Wakaf). Keduanya merupakan tonggak penting dalam formalisasi filantropi Islam dalam sistem hukum nasional Indonesia dan secara signifikan mengubah lanskap pengelolaan zakat dan wakaf dari pola tradisional menuju model kelembagaan yang lebih terstruktur. Meskipun demikian, seiring perkembangan dinamika sosial-ekonomi yang pesat dan munculnya instrumen keuangan syariah baru, berbagai kajian akademis dan temuan empiris menunjukkan bahwa kedua regulasi tersebut mengandung limitasi substansial. Keterbatasan ini paling kentara pada tiga dimensi: pertama, lemahnya mekanisme pengawasan berbasis dampak (*impact-based oversight*); kedua, belum memadainya perlindungan hak mustahik secara legal-formal; dan ketiga, belum terbangunnya harmonisasi yang optimal antara mekanisme hukum positif dengan prinsip-prinsip syariah yang dinamis (Kasdi, 2016).

Persoalan ini semakin relevan ketika dihadapkan pada kebutuhan evaluasi regulasi yang tidak sekadar bersifat legalistik-formal, tetapi mampu menjangkau substansi tujuan syariah. *Maqashid al-syari'ah* tujuan-tujuan universal syariah yang dikembangkan oleh Imam al-Ghazali, al-Juwaini, dan disistematisasi secara komprehensif oleh Imam al-Syathibi dalam al-Muwafaqat, menawarkan kerangka evaluatif yang integratif dan holistik. Al-Syathibi mengklasifikasikan *maqashid* dalam tiga hierarki kebutuhan: dharuriyyat (kebutuhan primer), hajiyyat (kebutuhan sekunder), dan tahsiniyyat (kebutuhan tersier), dengan lima tujuan pokok (*al-kulliyat al-khams*): *hifzh al-din*, *hifzh al-nafs*, *hifzh al-'aql*, *hifzh al-nasl*, dan *hifzh al-mal* (Pertwi & Herianingrum, 2024). Ibn Asyur (2006) kemudian memperluas kerangka ini dengan menambahkan dimensi sosial-kolektif yang relevan untuk kajian hukum ekonomi kontemporer, termasuk tujuan pemerataan kekayaan (*tawzi' al-tsarwah*) dan pemberdayaan ekonomi kelompok rentan (*tamkin al-dhu'afa'*), sehingga *maqashid al-mal* tidak lagi dipahami semata-mata sebagai perlindungan hak milik individual, melainkan juga mencakup mekanisme distribusi kekayaan secara berkeadilan (Fauzan, 2023).

Dari perspektif akademis, kajian tentang hukum filantropi Islam di Indonesia masih cenderung terfragmentasi dan parsial. Sebagian studi memfokuskan diri pada aspek fiqhiyah-normatif tanpa mengaitkannya secara mendalam dengan hukum positif yang berlaku (Maftuhin, 2020), sementara studi hukum positif sering melewatkan dimensi *maqashid* sebagai kerangka evaluatif substantif. Di sisi lain, kajian tentang kelembagaan zakat dan wakaf meskipun berkembang pesat lebih banyak menyoroati aspek manajemen dan optimalisasi penghimpunan daripada melakukan analisis mendalam terhadap konstruksi yuridis dan efektivitas regulatifnya (Sudirman Hasan, 2010). Studi yang berupaya mengintegrasikan analisis hukum positif dengan perspektif *maqashid* secara kohesif dan mencakup seluruh instrumen ZISWAF secara komprehensif masih sangat terbatas dalam literatur Indonesia. Celah inilah yang menjadi ruang kontribusi penelitian ini.

Urgensi penelitian ini semakin menguat dalam konteks perkembangan regulasi

keuangan syariah Indonesia yang terus bergerak dinamis. Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK) yang secara eksplisit mengintegrasikan keuangan sosial Islam (Islamic social finance) dalam ekosistem keuangan nasional membuka babak baru interaksi antara rezim hukum positif dan prinsip-prinsip syariah. Pada saat yang sama, perkembangan wakaf uang, wakaf linked sukuk, dan instrumen filantropi berbasis teknologi digital (*fintech philanthropy*) meniscayakan adanya kerangka regulasi yang adaptif dan responsif (Rozalinda, 2025). Tanpa rekonstruksi regulatif yang sistematis dan berbasis prinsip, potensi besar filantropi Islam Indonesia berisiko tetap menjadi angka proyeksi yang tidak pernah terealisasi secara optimal (Makhrus, Ismail, & Makbul, 2025).

Sejumlah penelitian terdahulu telah memberikan kontribusi penting dalam diskursus hukum filantropi Islam di Indonesia, namun juga sekaligus menyisakan celah yang signifikan. Implementasi UU No. 23 Tahun 2011 dari perspektif hukum administrasi negara dan menemukan bahwa regulasi tersebut belum dilengkapi mekanisme pengawasan yang memadai, khususnya terkait akuntabilitas lembaga amal zakat (LAZ) (Aisyah, Herliani, & 3, 2020). Temuan ini dikuatkan oleh hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang secara berulang mengidentifikasi kelemahan tata kelola dalam pengelolaan dana zakat nasional (BPK, 2022). (Suyanto & Wulpiah, 2025) mengkaji potensi wakaf produktif dan menemukan gap yang signifikan antara amanat UU Wakaf dengan praktik pengelolaan di lapangan, terutama akibat lemahnya kapasitas nazhir dan ketiadaan standar baku pelaporan kinerja wakaf.

Penelitian lain mengkaji strategi penyelesaian sengketa wakaf oleh BWI Perwakilan Aceh dan menemukan bahwa pendekatan non-litigasi melalui mediasi dan arbitrase yang selaras dengan konsep *shulh* dan *tahkim* dalam hukum Islam terbukti efektif menangani konflik tumpang tindih klaim dan perbedaan penafsiran hak pengelolaan. Meski demikian, penelitian ini lebih berfokus pada dimensi prosedural penyelesaian sengketa daripada analisis regulatif berbasis *maqashid*, sehingga belum menjawab persoalan kesenjangan normatif antara regulasi ZISWAF dan tuntutan *maqashid al-syari'ah* secara sistematis (Fatiya, Umuri, Riyaldi, Nurlina, & Muftahuddin, 2025). Sementara itu, Wahid (2020) membahas dimensi fiqhiyah filantropi Islam secara mendalam namun minim dalam menyentuh aspek hukum positif, sehingga rekomendasinya cenderung bersifat normatif-doktrinal tanpa landasan analisis regulatif yang kuat (Nurhasanah et al., 2024).

Dalam bidang *maqashid* dan keuangan Islam, Jauhar (2009) dan Effendi (2005) telah memberikan kontribusi dalam mengoperasionalisasi kerangka *maqashid* untuk analisis hukum ekonomi kontemporer. Namun demikian, penerapannya secara spesifik pada regulasi ZISWAF Indonesia masih terbatas. (Rozalinda, 2025) memberikan tinjauan komprehensif tentang wakaf produktif dan kelembagaan zakat, namun fokus mereka lebih pada aspek fiqh mu'amalah daripada analisis hukum positif berbasis *maqashid* (Sofyan Hasan & Is, 2021). menyentuh dimensi perlindungan hak mustahik dalam kerangka hak asasi manusia, namun belum mengintegrasikannya dengan prinsip *hifzh al-nafs* dan *hifzh al-mal* dalam perspektif *maqashid al-syari'ah*.

Berdasarkan pemetaan literatur tersebut, penelitian ini menegaskan posisi dan kebaruan (novelty) akademisnya pada tiga aspek distingtif. Pertama, penelitian ini mengintegrasikan analisis hukum positif (*doctrinal legal analysis*) dan *maqashid al-syari'ah* dalam satu kerangka evaluatif yang kohesif dan sistematis sesuatu yang belum dilakukan secara komprehensif dalam literatur yang ada. Kedua, penelitian ini mencakup seluruh instrumen ZISWAF (zakat, infak, sedekah, dan wakaf) secara simultan dalam satu bingkai analisis, bukan membahas zakat atau wakaf secara parsial sebagaimana umumnya dalam literatur yang tersedia. Ketiga, penelitian ini menghasilkan model rekonstruksi regulatif yang konkret, operasional, dan berbasis prinsip *impact-based regulation* sebuah pendekatan yang adaptif terhadap perkembangan keuangan sosial Islam kontemporer di Indonesia. Dengan demikian, penelitian ini berupaya mengisi celah akademis yang selama ini belum terjembatani, sekaligus memberikan kontribusi praktis bagi pembaruan regulasi filantropi Islam di Indonesia.

Berdasarkan uraian latar belakang dan pemetaan kajian pustaka, penelitian ini berfokus pada analisis konstruksi yuridis kerangka hukum positif yang mengatur filantropi Islam (ZISWAF) di Indonesia, mencakup substansi norma, kelembagaan, serta mekanisme penegakan hukum yang berlaku. Selanjutnya, penelitian ini mengkaji sejauh mana regulasi tersebut telah mencerminkan dan mengakomodasi tujuan-tujuan *maqashid al-syari'ah*, khususnya dalam dimensi *hifzh al-mal* dan *tawzi' al-tsarwah* sebagai landasan keadilan distributif dan pemberdayaan ekonomi masyarakat rentan. Berangkat dari analisis tersebut, penelitian ini juga diarahkan untuk merumuskan model rekonstruksi regulatif filantropi Islam yang lebih komprehensif, responsif terhadap perkembangan instrumen keuangan sosial Islam kontemporer, serta berbasis *impact-based regulation* yang selaras dengan prinsip *maqashid al-syari'ah*. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya bertujuan mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, dan kesenjangan regulasi yang ada, tetapi juga menawarkan rekomendasi kebijakan yang lebih operasional dalam memperkuat tata kelola filantropi Islam di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau penelitian doktrinal, sebagaimana dikonsepsikan oleh (Marzuki, 2017) sebagai penelitian yang dilakukan dengan mengkaji bahan-bahan hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum guna menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Pemilihan metode ini didasarkan pada karakteristik permasalahan penelitian yang bersifat yuridis-normatif, yakni menganalisis norma hukum positif dalam kaitannya dengan prinsip-prinsip syariah.

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan secara integratif: (a) Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), yaitu menelaah semua regulasi yang berkaitan dengan filantropi Islam dan mencari ratio legis serta dasar ontologis lahirnya peraturan tersebut; (b) Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), yaitu beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dan ilmu

ekonomi Islam, khususnya konsep *maqashid al-syari'ah* dan teori regulasi berbasis dampak; (c) Pendekatan Historis (historical approach), yaitu menelaah latar belakang historis lahirnya regulasi filantropi Islam di Indonesia untuk memahami arah perkembangannya.

2. Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini diklasifikasikan dalam tiga kategori. Bahan hukum primer mencakup: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (khususnya Pasal 29 dan Pasal 34), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat beserta Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 sebagai aturan pelaksanaannya, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, serta Peraturan BAZNAS dan regulasi teknis turunannya. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku teks hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan karya akademis yang berkaitan. Bahan hukum tersier mencakup kamus hukum dan ensiklopedi yang mendukung penelitian.

3. Teknik Analisis

Analisis dilakukan secara preskriptif-analitik, yaitu tidak sekadar mendeskripsikan norma hukum yang ada, tetapi juga menilai kesesuaian norma tersebut dengan nilai-nilai hukum yang lebih tinggi dalam hal ini prinsip *maqashid al-syari'ah* dan merumuskan norma yang seharusnya (*das sollen*). Teknik ini menggunakan silogisme hukum deduktif dengan konstruksi premis mayor dari *maqashid al-syari'ah* dan premis minor dari norma hukum positif yang dianalisis.

Hasil dan Pembahasan

1. Konstruksi Yuridis Kerangka Hukum Filantropi Islam di Indonesia

Analisis terhadap konstruksi yuridis kerangka hukum filantropi Islam di Indonesia meniscayakan pelacakan historis yang cermat terhadap evolusi regulatif, karena desain normatif yang ada saat ini merupakan akumulasi dari berbagai fase pembentukan hukum yang saling berkelindan. Menggunakan pendekatan statute approach sebagaimana dikonsepsikan oleh (Marzuki, 2017), ditemukan bahwa formalisasi filantropi Islam dalam hukum positif Indonesia dapat dipetakan dalam lima fase distingtif yang masing-masing memiliki karakter normatif tersendiri (lihat Tabel 1).

Tabel 1. Evolusi Regulasi Filantropi Islam di Indonesia

Fase	Instrumen Regulasi	Substansi Pokok	Limitasi Utama
I (1968)	PMA No. 4/1968	Pembentukan administratif	BAZ Tidak ada sanksi; bersifat imbauan
II (1999)	UU No. 38/1999	Formalisasi profesi	BAZ dan LAZ; kewajiban zakat ada mekanisme pengawasan dampak
III (2004)	UU No. 41/2004	Wakaf produktif; profesional; wakaf uang	Nazhir Standar nazhir kabur; BWI kekurangan wewenang

			eksekutorial		
IV (2011)	UU No. 23/2011	BAZNAS sebagai otoritas tunggal; sentralisasi tata kelola	Pasal 27	minim	tidak ada indikator dampak; LAZ termarginalisasi
V (2023)*	UU No. 4/2023 (P2SK)	Integrasi Islamic social finance dalam ekosistem keuangan nasional	Belum ada peraturan turunan spesifik untuk ZISWAF digital		

Sumber: Diolah dari berbagai peraturan perundang-undangan, 2024.

Fase pertama ditandai dengan berlakunya Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat sebuah upaya awal negara untuk memberikan kerangka administratif bagi pengelolaan zakat yang sebelumnya bersifat desentralistis dan non-formal. Namun karena bersifat imbauan tanpa sanksi yang mengikat, regulasi ini gagal menciptakan keseragaman pengelolaan zakat pada tingkat nasional (Djunaidi & Al-Asyhar, 2006). Fase kedua dimulai dengan lahirnya UU No. 38 Tahun 1999 yang untuk pertama kali memberikan landasan hukum yang lebih kokoh bagi eksistensi kelembagaan amil zakat. Meskipun demikian, kajian (Mursyid, 2019) menemukan bahwa UU ini masih sarat dengan kelemahan kelembagaan, terutama minimnya mekanisme pengawasan yang efektif dan ketiadaan insentif fiskal yang memadai bagi muzakki.

Fase ketiga yang ditandai dengan lahirnya UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf merupakan lompatan normatif yang signifikan. Regulasi ini memperkenalkan tiga terobosan konseptual yang krusial: pertama, konsepsi wakaf produktif yang melampaui paradigma tradisional wakaf konsumtif (Pasal 43); kedua, institusionalisasi nazhir profesional berbentuk badan hukum (Pasal 9-10); dan ketiga, introduksi wakaf uang (cash waqf) yang memperluas spektrum aset wakaf melampaui tanah dan bangunan (Pasal 28-31). (Rozalinda, 2025) menilai UU ini sebagai fondasi yang memadai secara normatif, namun implementasinya terhambat oleh lemahnya standar tata kelola nazhir dan keterbatasan wewenang eksekutorial BWI.

Fase keempat yang paling determinatif dalam lanskap regulasi zakat kontemporer adalah lahirnya UU No. 23 Tahun 2011. Regulasi ini membawa perubahan arsitektural yang fundamental dengan menetapkan BAZNAS sebagai otoritas tunggal pengelola zakat di tingkat nasional (Pasal 7), sementara LAZ dikonstruksi sebagai lembaga pembantu yang beroperasi di bawah koordinasi BAZNAS (Pasal 17). Konstruksi yuridis yang paling krusial terdapat pada Pasal 27 yang mengatur pendayagunaan zakat untuk usaha produktif sebuah landasan normatif yang secara potensial memungkinkan paradigma zakat transformatif. Namun, ketentuan ini hanya terdiri dari dua ayat yang bersifat prinsipil tanpa disertai mekanisme operasional yang memadai. Tidak ada ketentuan yang secara eksplisit mengatur standar pendampingan mustahik, sistem evaluasi dampak, atau mekanisme graduasi (graduation mechanism) yang terstruktur. Ketidaklengkapan konstruksi normatif ini bukan sekadar kekurangan teknis ia mencerminkan defisit paradigmatis dalam memahami zakat

sebagai instrumen transformasi sosial, bukan sekadar mekanisme redistribusi aset (I. S. Beik & Arsyianti, 2016)

Fase kelima yang berlangsung saat ini ditandai dengan lahirnya UU No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (P2SK). Meskipun tidak secara eksplisit mengamandemen UU Zakat atau UU Wakaf, regulasi ini secara signifikan mengubah ekosistem di mana filantropi Islam beroperasi dengan mengintegrasikan keuangan sosial Islam (Islamic social finance) dalam sistem pengawasan sektor keuangan nasional. Lahirnya UU P2SK membuka peluang sinergi antara instrumen ZISWAF dan instrumen keuangan syariah lainnya seperti sukuk, perbankan syariah, dan asuransi syariah dalam satu ekosistem yang terintegrasi (Soemitra, 2019). Namun sekaligus memunculkan kebutuhan mendesak akan harmonisasi regulatif antara UU Zakat, UU Wakaf, dan UU P2SK yang belum terselesaikan hingga saat ini.

a. Analisis Kritis terhadap Arsitektur Kelembagaan BAZNAS-LAZ

Salah satu persoalan struktural paling krusial dalam konstruksi yuridis UU No. 23 Tahun 2011 adalah arsitektur kelembagaan yang menempatkan LAZ dalam posisi subordinatif terhadap BAZNAS. Pasal 17 menyebutkan bahwa LAZ berfungsi sebagai 'pembantu' BAZNAS, sementara Pasal 18 mewajibkan LAZ mendapatkan izin dari Menteri Agama sebuah konstruksi yang secara empiris menciptakan friksi regulatif. Hasil audit BPK (2022) mengidentifikasi bahwa dari 33 LAZ yang terdaftar secara nasional, hanya 17 yang secara konsisten menyampaikan laporan kepada BAZNAS sebagaimana diwajibkan. Ketidakpatuhan ini bukan semata persoalan integritas kelembagaan, melainkan juga mencerminkan ketidakjelasan konstruksi hukum yang mengatur hubungan BAZNAS-LAZ serta minimnya insentif kepatuhan yang signifikan (Mursyid, 2019)(BPK, 2022).

Persoalan ini juga berimplikasi pada efisiensi penghimpunan. Fragmentasi kelembagaan antara BAZNAS di tingkat nasional, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, serta ratusan LAZ yang beroperasi secara paralel menciptakan duplikasi program dan inefisiensi alokasi sumber daya yang signifikan. Berbeda dengan model Malaysia yang menggunakan sistem Majelis Agama Islam per negeri dengan standarisasi KPI yang terpadu, Indonesia belum memiliki kerangka koordinasi lintas lembaga yang efektif dalam ekosistem ZISWAF nasionalnya (Abd Wahab & Rahim, 2011).

b. Ketidakhadiran Mekanisme Pengawasan Berbasis Dampak

Kelemahan fundamental kedua dalam konstruksi yuridis regulasi ZISWAF Indonesia adalah absennya mekanisme pengawasan berbasis dampak. Pasal 34 UU No. 23 Tahun 2011 hanya mengatur kewajiban pelaporan keuangan oleh BAZNAS kepada Presiden melalui Menteri Agama, tanpa mensyaratkan pelaporan dampak sosial-ekonomi yang terukur. Demikian pula, Pasal 56 UU No. 41 Tahun 2004 hanya mengatur kewajiban pelaporan nazhir kepada BWI yang bersifat administratif-finansial. Konstruksi ini menempatkan kedua regulasi tersebut dalam paradigma compliance-based regulation di mana kepatuhan terhadap prosedur dianggap ekuivalen dengan keberhasilan kebijakan sebuah pendekatan yang telah banyak dikritisi dalam literatur regulasi publik kontemporer (Sudarsono, 2003).

2. Analisis Kesenjangan Normatif: Regulasi versus *Maqashid al-syari'ah*

Penggunaan *maqashid al-syari'ah* sebagai kerangka evaluatif terhadap regulasi ZISWAF Indonesia mengikuti proposisi (Ibn Asyur, 2006) bahwa setiap sistem hukum Islam yang efektif harus dapat diverifikasi pencapaian tujuan substantifnya, bukan sekadar kepatuhan formalnya. Analisis normative-prescriptive terhadap UU No. 23 Tahun 2011 dan UU No. 41 Tahun 2004 mengidentifikasi lima kesenjangan normatif (normative gap) yang substansial ketika dihadapkan pada tuntutan *maqashid al-syari'ah* dalam dimensi sosial-kolektif (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Pemetaan Kesenjangan Normatif antara Regulasi ZISWAF dan *Maqashid al-syari'ah*

Dimensi <i>Maqashid</i>	Tujuan Normatif	Kondisi Regulasi Saat Ini	Kesenjangan (Normative Gap)
<i>Hifzh al-mal</i>	Pengembangan & distribusi harta produktif	Prosedural; hanya mengatur penghimpunan & penyaluran	Tidak ada standar ROSI; absennya kewajiban tanmiyah (pengembangan) aset ZISWAF
<i>Hifzh al-nafs</i>	Pemenuhan kebutuhan dasar & pemberdayaan hidup layak	Mustahik sebagai objek distribusi; tidak ada hak aktif	Ketiadaan legal standing absennya mekanisme pengaduan yang mengikat
<i>Hifzh al-'aql</i>	Pemberdayaan kapasitas intelektual & kemandirian ekonomi	Tidak ada kewajiban program pendampingan pasca-distribusi	Celah time-bound mentoring; zakat produktif disalurkan tanpa jaminan proses pemberdayaan
Tawzi' al-Tsarwah	Pemerataan kekayaan & penghapusan kemiskinan struktural	Compliance-based; orientasi prosedural bukan dampak sosial	Tidak ada kewajiban pengukuran dampak berkala (impact assessment) sebagai bagian pelaporan wajib
<i>Tamkin al-dhu'afa'</i>	Transformasi struktural dari ketergantungan ke kemandirian	Tidak ada graduation mechanism yang diregulasi	Paradigma charity-based; risiko ketergantungan siklikal sebagaimana dikritisi Ibn Khaldun

Sumber: Analisis normatif-preskriptif peneliti, 2024.

a. Kesenjangan pada Dimensi *Hifzh al-Mal*

Hifzh al-mal dalam konteks filantropi Islam tidak dapat dibatasi semata pada pengertian perlindungan hak milik individual, melainkan harus diperluas mengikuti elaborasi Ibn Asyur (2006) untuk mencakup kewajiban pengembangan (tanmiyah) harta secara produktif dan distribusinya yang berkeadilan. Dalam perspektif ini, regulasi ZISWAF

Indonesia menghadapi kesenjangan yang fundamental: kedua undang-undang yang ada lebih banyak mengatur aspek penghimpunan dan penyaluran secara prosedural, namun minim dalam mengartikulasikan mekanisme pengembangan aset filantropi secara produktif. UU No. 23 Tahun 2011 sama sekali tidak mengatur standar return on social investment (ROSI) yang seharusnya menjadi indikator keberhasilan pendayagunaan dana zakat produktif (I. Beik & Arsyanti, 2015). Demikian pula, UU No. 41 Tahun 2004 tidak mewajibkan nazhir untuk mengoptimalkan imbal hasil aset wakaf, meskipun Pasal 43 mengizinkan pengelolaan secara produktif.

Ketiadaan standar ROSI dan indikator pengembangan ini bukan sekadar kekosongan teknis, melainkan mencerminkan kegagalan regulasi untuk menginternalisasi prinsip *'adamul israf* (larangan pemborosan) dan prinsip *tanmiyah al-mal* (pengembangan harta) yang merupakan turunan langsung dari *hifzh al-mal* dalam perspektif *maqashid* (Jauhar, 2023). Konsekuensi empirisnya dapat dilihat dari data BWI (2023) yang menunjukkan bahwa meskipun total aset wakaf tanah mencapai lebih dari 56.000 hektar, mayoritas masih dikelola secara konsumtif tanpa memberikan manfaat ekonomi yang terukur bagi masyarakat sekitar.

b. Kesenjangan pada Dimensi Pemberdayaan (*Tamkin al-dhu'afa'*)

Al-Syathibi dalam al-Muwafaqat menegaskan bahwa tujuan-tujuan syariah tidak dapat dipahami secara atomistis, melainkan harus dipahami secara sistemik dalam interaksinya satu sama lain. Dalam konteks filantropi Islam, *hifzh al-nafs* tidak sekadar bermakna memenuhi kebutuhan fisik mustahik, tetapi mencakup kewajiban transformasi kondisi kehidupan mereka secara struktural sebuah dimensi yang oleh Ibn Asyur (2006) dikonseptualisasikan sebagai *tamkin al-dhu'afa'* (pemberdayaan kelompok rentan). Celah antara prinsip ini dengan realitas regulasi sangat mencolok: UU No. 23 Tahun 2011 tidak mengatur kewajiban lembaga amil untuk menjalankan program pendampingan pasca-distribusi yang terstruktur dan berbasis waktu (*time-bound mentoring*). Akibatnya, zakat produktif dapat disalurkan tanpa jaminan proses pemberdayaan yang berkelanjutan kondisi yang secara langsung bertentangan dengan tujuan normatif zakat sebagai instrumen transformasi ekonomi, bukan sekadar transfer aset.

Persoalan ini semakin kritis ketika ditempatkan dalam konteks peringatan Ibn Khaldun dalam Muqaddimah-nya bahwa distribusi kekayaan yang tidak disertai mekanisme pemberdayaan hanya akan menciptakan ketergantungan siklikal, bukan pemutus rantai kemiskinan yang struktural. Ironisnya, paradigma ini pula yang saat ini masih mendominasi praktik pengelolaan zakat di Indonesia: sebagian besar lembaga amil masih mengalokasikan proporsi terbesar untuk zakat konsumtif (bantuan langsung), sementara zakat produktif yang memiliki potensi transformatif lebih besar mendapatkan porsi yang sangat terbatas (Nasution & Wiliasih, 2016)

c. Kesenjangan pada Dimensi Hak Mustahik sebagai Subjek Hukum

Analisis terhadap konstruksi normatif UU No. 23 Tahun 2011 menunjukkan bahwa mustahik secara konsisten diposisikan sebagai objek kebijakan distribusi, bukan sebagai subjek hukum yang memiliki hak-hak yang dapat diklaim secara legal. Seluruh pasal yang

berkaitan dengan penyaluran zakat (Pasal 25-27) mengonstruksi hubungan amil-mustahik sebagai hubungan pemberi-penerima yang bersifat unilateral, tanpa mekanisme akuntabilitas yang dapat diakses oleh mustahik. Tidak ada satu pun pasal yang mengatur hak mustahik atas informasi transparan tentang pengelolaan zakat, hak pengaduan yang efektif, atau hak atas pendampingan berkualitas. Absennya konstruksi hak mustahik ini bertentangan langsung dengan dimensi *hifzh al-nafs* dalam *maqashid al-syari'ah* yang menghendaki pengakuan atas martabat dan hak-hak dasar manusia (Jauhar, 2023)

Kondisi ini kontras dengan perkembangan konseptual dalam hukum administrasi negara dan hak asasi manusia yang telah lama mengakui pengguna layanan publik sebagai subjek hukum aktif yang memiliki hak-hak prosedural dan substantif yang dapat dipaksakan pemenuhannya (Usman, 2020). Ketika zakat dikelola oleh lembaga yang mendapatkan mandat hukum dari negara sebagaimana konstruksi BAZNAS dalam UU No. 23/2011 maka mustahik secara logis hukum memiliki hak untuk menuntut akuntabilitas pengelolaan dana tersebut. Celah antara realitas normatif ini dengan tuntutan *maqashid* merupakan salah satu defisit regulatif yang paling mendesak untuk diatasi.

d. Kesenjangan pada Dimensi *Hifzh al-'aql* dan Pengembangan Kapasitas

Dimensi *hifzh al-'aql* dalam konteks filantropi Islam memperoleh elaborasi yang menarik dalam karya (Effendi & Nariah, 2023): perlindungan akal tidak hanya bermakna proteksi dari hal-hal yang merusak rasionalitas, tetapi juga mencakup kewajiban positif untuk mengembangkan kapasitas intelektual dan keterampilan ekonomi manusia. Dalam konteks mustahik, ini berarti bahwa program zakat dan wakaf yang baik seharusnya tidak hanya memenuhi kebutuhan material, tetapi juga mengembangkan kapasitas manusia (human capital development) penerima manfaat. Regulasi ZISWAF Indonesia tidak mengakomodasi dimensi ini sama sekali: tidak ada pasal yang mewajibkan lembaga amil untuk mengintegrasikan program peningkatan kapasitas dalam desain program pendayagunaan zakat produktif. Ketiadaan kewajiban ini menghasilkan praktik yang umumnya bersifat finansial-atomistis: mustahik menerima modal usaha tanpa pendampingan keterampilan, akses pasar, atau jaringan dukungan yang memadai kondisi yang sangat menurunkan tingkat keberhasilan dan keberlanjutan program (Kasdi, 2016)

3. Analisis Komparatif: Praktik Regulasi Filantropi Islam di Negara Lain

Dalam rangka memperkaya analisis dan memperoleh gambaran yang lebih komprehensif mengenai praktik terbaik (best practice) tata kelola filantropi Islam, penelitian ini menggunakan pendekatan perbandingan hukum (comparative legal approach) terhadap empat yurisdiksi: Malaysia, Yordania, Bahrain, Kuwait, dan Sudan. Pemilihan kelima negara ini didasarkan pada tiga kriteria: (1) memiliki regulasi filantropi Islam yang telah terformalisasi dalam hukum positif; (2) memiliki tingkat perkembangan kelembagaan yang dapat dijadikan referensi komparatif bagi Indonesia; dan (3) tersedianya literatur akademis yang memadai tentang praktik regulasi di negara-negara tersebut (Abd Wahab & Rahim, 2011). Hasil analisis komparatif dirangkum dalam Tabel 3.

Tabel 3. Analisis Komparatif Regulasi Filantropi Islam di Negara-Negara Muslim

Negara	Instrumen Regulasi	Mekanisme Unggulan	Relevansi bagi Indonesia
Malaysia	State Religious Council Acts (per negeri)	Zakat Impact Assessment Framework; audit independen; amil	Model desentralisasi terkelola dengan standar nasional; dapat diadaptasi dalam hubungan BAZNAS-LAZ
Yordania	Qanun al-Zakat No. 8/1944 & amendemen	Database mustahik terintegrasi berbasis data kependudukan	Basis bagi pembangunan single-database ZISWAF nasional yang terhubung BPS & Dukcapil
Bahrain	Bahrain Islamic Bank Waqf Fund Regulations	Wakaf korporat dengan standar GCG ketat; audit syariah independen	Model tata kelola nazhir profesional; standarisasi pelaporan wakaf produktif
Kuwait	Haiah al-Awqaf al-Ammah (General Awqaf Authority)	Waqf investment portfolio management; AAOIFI compliance	Kerangka investasi wakaf produktif berbasis standar akuntansi syariah internasional
Sudan	Diwan al-Zakat Act 2001	Graduasi mustahik melalui zakat produktif; program microfinance syariah terintegrasi	Model graduation mechanism yang dapat diadopsi dalam amendemen Pasal 27 UU No. 23/2011

Sumber: Diolah dari Wahab & Rahman (2011), Hairunnizam dkk. (2012), Kahf (2003), Sarea (2012), dan berbagai sumber sekunder.

a. Model Malaysia: Desentralisasi Terkelola dengan Standar Nasional

Malaysia menghadirkan model yang paling relevan untuk konteks Indonesia mengingat persamaan karakteristik hukum Islam yang berbasis mazhab Syafi'i, struktur negara federal yang membutuhkan koordinasi antara pusat dan daerah, serta tingkat perkembangan ekonomi yang relatif setara. Melalui Akta Majelis Agama Islam yang diterapkan di setiap negeri, Malaysia mengembangkan model desentralisasi terkelola di mana setiap negeri memiliki otonomi dalam pengelolaan zakat, tetapi beroperasi dalam koridor standar nasional yang ditetapkan oleh Jabatan Wakaf, Zakat dan Haji (JAWHAR) di tingkat federal (Abd Wahab & Rahim, 2011). Inovasi terpenting dalam model Malaysia adalah penerapan Zakat Impact Assessment Framework sebuah instrumen pengukuran yang secara berkala mengukur perubahan kondisi sosial-ekonomi asnaf menggunakan indikator multidimensi yang mencakup pendapatan, aset, kondisi perumahan, akses kesehatan, dan tingkat pendidikan anak (Hairunnizam, Sanep, & Radiah, 2012).

Relevansi model Malaysia bagi Indonesia paling kuat pada aspek hubungan antara otoritas zakat pusat (BAZNAS) dan lembaga-lembaga amil yang ada di bawahnya (LAZ). Indonesia dapat mengadaptasi model koordinasi federal-negeri Malaysia dalam desain hubungan BAZNAS-LAZ yang lebih setara namun tetap terstandarisasi, menggantikan konstruksi subordinatif yang ada saat ini. Adaptasi ini tentunya memerlukan penyesuaian dengan karakteristik sistem hukum Indonesia yang uniter dan tidak menggunakan prinsip otonomi syariah sebagaimana Malaysia (Marzuki, 2017).

b. Model Yordania, Bahrain, dan Sudan: Pelajaran tentang Integrasi Data dan Graduasi

Yordania melalui Qanun al-Zakat Nomor 8 Tahun 1944 dan berbagai perubahannya telah mengembangkan sistem pendataan mustahik yang terintegrasi dengan database kependudukan nasional. Sistem ini memungkinkan penargetan penerima manfaat yang lebih presisi, mencegah duplikasi penerimaan zakat dari berbagai sumber, dan memungkinkan longitudinal tracking terhadap perubahan kondisi ekonomi mustahik dari tahun ke tahun (Sarea, 2012). Bahrain melalui regulasi Bahrain Islamic Bank Waqf Fund menghadirkan model tata kelola wakaf korporat yang diregulasi secara ketat dengan standar akuntabilitas setara dengan lembaga keuangan komersial termasuk kewajiban audit syariah independen oleh auditor yang tersertifikasi AAOIFI (*Accounting and Auditing Organization for Islamic Financial Institutions*).

Sudan, melalui Diwan al-Zakat Act 2001, menawarkan pelajaran berharga tentang mekanisme graduasi mustahik (*graduation mechanism*) sebuah mekanisme yang secara eksplisit mengatur proses transisi mustahik dari status penerima zakat konsumtif menjadi penerima zakat produktif, dan akhirnya menjadi muzakki (pembayar zakat) melalui program microfinance syariah yang terintegrasi (Hakim et al., 2025). Model graduasi Sudan ini secara konseptual paling dekat dengan tuntutan *tamkin al-dhu'afa'* dalam *maqashid al-syari'ah* dan dapat menjadi referensi konkret untuk rekonstruksi Pasal 27 UU No. 23/2011 yang saat ini masih bersifat normatif tanpa operasionalisasi yang memadai.

Secara kolektif, pengalaman komparatif kelima negara tersebut menunjukkan bahwa regulasi filantropi Islam yang efektif memerlukan setidaknya tiga elemen yang saling memperkuat: integrasi data mustahik dan nazhir, standar kinerja lembaga pengelola yang terukur, dan orientasi dampak yang tersemat dalam sistem pelaporan dan pengawasan yang wajib (Abd Wahab & Rahim, 2011). Ketiga elemen inilah yang secara bersamaan belum hadir dalam konstruksi regulasi ZISWAF Indonesia saat ini.

4. Diskusi Teoretis: Dari Paradigma *Charity-Based* menuju *Empowerment-Based Regulation*

Temuan-temuan analisis normatif dan komparatif di atas secara kolektif mengarah pada satu diagnosis yang lebih dalam: regulasi filantropi Islam Indonesia masih terperangkap dalam paradigma *charity-based regulation* sebuah paradigma yang mengonstruksi filantropi sebagai mekanisme distribusi satu arah dari kelompok berkecukupan kepada kelompok yang membutuhkan, tanpa *built-in mechanism* yang menjamin terjadinya transformasi kondisi penerima manfaat. Paradigma ini, meskipun tidak salah secara normatif, gagal menangkap dimensi transformatif filantropi Islam yang inheren

dalam ajaran Al-Qur'an sebagaimana tampak dalam diksi *'tuthahiruhum wa tuzakkihim'* (QS. At-Taubah: 103) yang mengandung makna proses transformasi ganda: penyucian sekaligus pengembangan.

Dalam literatur pemberdayaan ekonomi, distingtif antara charity-based dan empowerment-based approach telah banyak dikaji. Beik & Arsyianti (2016) dalam konteks Indonesia mengemukakan bahwa efektivitas zakat sebagai instrumen pengentasan kemiskinan secara signifikan ditentukan oleh desain program yang menempatkan mustahik sebagai agen aktif, bukan pasif. Tesis ini selaras dengan argumen Amartya Sen tentang capability approach yang menegaskan bahwa kesejahteraan sejati tidak diukur dari besarnya transfer aset, melainkan dari luasnya kebebasan dan kemampuan (capabilities) yang dimiliki seseorang untuk menjalani kehidupan yang berharga baginya. Dalam perspektif *maqashid*, gagasan ini berkorespondensi langsung dengan konsep *tamkin al-dhu'afa'* Ibn Asyur (2006) yang menghendaki pemberdayaan struktural kelompok rentan, bukan sekadar pemberian bantuan karitatif yang bersifat temporer.

Pergeseran paradigmatik dari charity-based ke empowerment-based regulation dalam konteks ZISWAF Indonesia menghendaki setidaknya tiga transformasi normatif yang fundamental. Pertama, reorientasi tujuan regulasi dari compliance-orientation (kepatuhan prosedural) menuju impact-orientation (pencapaian dampak sosial yang terukur) sebuah pergeseran yang dalam literatur regulasi publik dikenal sebagai impact-based regulation atau performance-based regulation (Sudarsono, 2003). Kedua, rekonstruksi posisi mustahik dalam hubungan hukum filantropi dari objek distribusi menjadi subjek hukum aktif yang memiliki hak-hak yang dapat diklaim dan diklaim penegakannya. Ketiga, redefinisi peran lembaga amil dari sekadar distributor aset menjadi agen pemberdayaan yang memiliki kewajiban hukum untuk memfasilitasi transformasi kondisi mustahik secara terukur dan akuntabel.

5. Rekonstruksi Model Regulasi Filantropi Islam Berbasis *Maqashid al-syari'ah*

Berdasarkan analisis normatif dan komparatif di atas, penelitian ini merumuskan model rekonstruksi regulasi filantropi Islam di Indonesia yang bertumpu pada tiga pilar utama:

Berdasarkan analisis normatif, identifikasi kesenjangan, dan studi komparatif yang telah diuraikan, penelitian ini merumuskan model rekonstruksi regulasi filantropi Islam di Indonesia yang bertumpu pada lima pilar utama yang saling terintegrasi (lihat Tabel 4). Model ini berakar pada proposisi al-Syathibi bahwa hukum yang ideal bersifat purposive berorientasi pada tujuan di mana setiap ketentuan harus dapat diverifikasi relevansinya terhadap pencapaian *maqashid al-syari'ah* secara terukur.

Tabel 4. Model Rekonstruksi Regulasi ZISWAF Berbasis Maqashid al-syari'ah

Pilar Rekonstruksi	Substansi Normatif yang Direkomendasikan	Basis <i>Maqashid</i>	Instrumen Hukum yang Perlu Diubah/Dibentuk
1. Regulasi Berbasis Dampak (Impact-Based)	Kewajiban impact assessment sebagai penetapan ROSI	<i>Hifzh al-mal</i> ; Tawzi' al-Tsarwah	Amandemen Pasal 27 & Pasal 34 UU No. 23/2011; PP baru tentang Standar

Regulation)	KPI nasional; impact reporting sebagai bagian laporan wajib LAZ/BAZNAS			Pengukuran Dampak Zakat
2. Perlindungan Hak Mustahik sebagai Subjek Hukum Aktif	Hak atas pendampingan berkualitas; hak informasi transparan; hak pengaduan efektif; graduation rights; hak partisipasi dalam perencanaan program	<i>Hifzh al-nafs; Hifzh al-'aql</i>		Penambahan BAB baru dalam UU No. 23/2011 tentang Hak dan Perlindungan Mustahik; mekanisme ombudsman zakat
3. Integrasi Data dan Pengawasan Lintas Lembaga	Single-database nasional; longitudinal tracking mustahik dan nazhir; interoperabilitas data BAZNAS-BWI-BPS-Dukcapil-Kemensos	<i>Hifzh al-mal; Tamkin al-dhu'afa'</i>		Perpres tentang Sistem Informasi ZISWAF Terintegrasi; revisi PP No. 14/2014
4. Standarisasi Tata Kelola Nazhir dan Amil Profesional	Sertifikasi kompetensi nazhir; standar GCG lembaga amil; audit syariah independen; kewajiban publikasi laporan keuangan berbasis PSAK 112	<i>Hifzh al-mal; Hifzh al-'aql</i>		Peraturan BWI tentang Tata Kelola Nazhir; Peraturan BAZNAS tentang Standar Akuntabilitas LAZ; revisi PP No. 42/2006
5. Kerangka Regulasi Filantropi Digital (Fintech Philanthropy)	Regulasi platform penghimpunan zakat/wakaf digital; standar keamanan data donatur; interoperabilitas dengan sistem keuangan syariah nasional	<i>Hifzh al-mal; Hifzh al-'aql</i>		Regulasi bersama OJK-BAZNAS-BWI tentang Fintech Philanthropy; harmonisasi dengan UU ITE dan UU PDP

Sumber: Dirumuskan peneliti berdasarkan analisis normatif dan komparatif, 2024.

a. Pilar Pertama: Regulasi Berbasis Dampak (Impact-Based Regulation)

Rekonstruksi terpenting yang direkomendasikan penelitian ini adalah pergeseran paradigma regulasi dari compliance-based ke impact-based orientation melalui amandemen terhadap UU No. 23 Tahun 2011, khususnya Pasal 27 dan Pasal 34. Secara konkret, amandemen ini harus menambahkan tiga kewajiban normatif baru: (1) kewajiban pengukuran dampak sosial-ekonomi secara berkala paling sedikit satu kali dalam setahun menggunakan indikator yang ditetapkan oleh BAZNAS bersama BPS; (2) penetapan indikator keberhasilan transformasi mustahik yang terstandarisasi secara nasional mencakup indikator pendapatan, aset, akses pendidikan, dan kemandirian ekonomi; dan (3) kewajiban

impact reporting sebagai bagian integral dari laporan pertanggungjawaban BAZNAS kepada Presiden dan DPR. Kerangka ini konsisten dengan praktik terbaik yang telah diterapkan di Malaysia dan Yordania (Wahab & Rahman, 2011; Sarea, 2012) serta selaras dengan dimensi *tawzi' al-tsarwah* dan *tamkin al-dhu'afa'* dalam *maqashid al-syari'ah* (Ibn Asyur, 2006).

b. Pilar Kedua: Perlindungan Hak Mustahik sebagai Subjek Hukum Aktif

Rekonstruksi normatif pada pilar ini menghendaki penambahan babak baru dalam UU No. 23 Tahun 2011 yang secara eksplisit mengatur hak-hak mustahik sebagai subjek hukum aktif dalam relasi filantropi. Hak-hak ini meliputi: (1) hak atas pendampingan berkualitas yang mencakup bimbingan teknis, akses permodalan, dan jaringan pasar; (2) hak atas informasi yang transparan tentang pengelolaan dana zakat, termasuk laporan keuangan yang dapat diakses publik; (3) hak atas mekanisme pengaduan yang efektif dengan batas waktu penyelesaian yang jelas; (4) graduation rights hak atas proses transisi terstruktur dari status mustahik konsumtif menuju mustahik produktif dan akhirnya muzakki; dan (5) hak partisipasi dalam perencanaan program pemberdayaan yang ditujukan kepada mereka. Konstruksi hak-hak ini secara langsung mencerminkan dimensi *hifzh al-nafs* dan *hifzh al-'aql* dalam *maqashid al-syari'ah* serta selaras dengan prinsip-prinsip *good governance* dan hak asasi manusia yang telah diakui dalam sistem hukum Indonesia (Jauhar, 2023).

c. Pilar Ketiga: Integrasi Data dan Pengawasan Lintas Lembaga

Model rekonstruksi ini merekomendasikan pembangunan sistem informasi ZISWAF terintegrasi yang menghubungkan database BAZNAS, BWI, Kemenag, BPS, Dukcapil, dan Kementerian Sosial dalam satu ekosistem data yang dapat saling bertukar informasi secara real-time. Sistem ini akan memungkinkan: (1) longitudinal tracking terhadap kondisi mustahik dan nazhir dari waktu ke waktu untuk mengukur efektivitas program pemberdayaan; (2) pencegahan duplikasi penerimaan bantuan dari berbagai sumber yang selama ini menjadi persoalan signifikan; dan (3) pengawasan berbasis data oleh BAZNAS dan BWI yang lebih efektif dan efisien. Rekomendasi ini mengadaptasi model Yordania yang telah terbukti meningkatkan presisi penargetan mustahik secara signifikan (Sarea, 2012), dengan penyesuaian terhadap infrastruktur digital Indonesia yang terus berkembang pesat.

d. Pilar Keempat: Standarisasi Tata Kelola Nazhir dan Amil Profesional

Lemahnya profesionalisme nazhir merupakan salah satu faktor utama yang menghambat optimalisasi wakaf produktif di Indonesia (Rozalinda, 2025). Model rekonstruksi ini merekomendasikan penerbitan Peraturan BWI tentang Standar Tata Kelola Nazhir yang mewajibkan: (1) sertifikasi kompetensi nazhir yang diperbarui secara berkala; (2) penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG) yang disesuaikan dengan karakter lembaga wakaf; (3) kewajiban audit syariah independen oleh auditor yang tersertifikasi; dan (4) kewajiban publikasi laporan keuangan berbasis PSAK 112 tentang Akuntansi Wakaf yang telah diterbitkan oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI). Pada sisi amil zakat, perlu penerbitan Peraturan BAZNAS tentang Standar Akuntabilitas dan Kompetensi LAZ yang memperkuat sistem koordinasi dan pengawasan dalam ekosistem kelembagaan zakat nasional.

e. Pilar Kelima: Kerangka Regulasi Filantropi Digital (*Fintech Philanthropy*)

Perkembangan pesat platform penghimpunan zakat dan wakaf berbasis digital termasuk platform crowdfunding syariah, aplikasi mobile zakat, dan tokenisasi wakaf berbasis blockchain menciptakan ruang regulatif baru yang belum tertangani secara memadai oleh kerangka hukum ZISWAF yang ada. Model rekonstruksi ini merekomendasikan penerbitan regulasi bersama antara OJK, BAZNAS, dan BWI tentang Penyelenggaraan Filantropi Islam Digital (*Fintech Philanthropy*) yang mengatur: (1) persyaratan perizinan dan standar teknis platform penghimpunan ZISWAF digital; (2) standar keamanan data donatur dan mustahik sesuai UU No. 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi (UU PDP); (3) mekanisme escrow dan pengelolaan dana yang transparan; dan (4) interoperabilitas dengan sistem keuangan syariah nasional. Regulasi ini akan menutup celah hukum yang saat ini dimanfaatkan oleh berbagai platform digital yang beroperasi di ruang abu-abu antara regulasi keuangan, regulasi teknologi informasi, dan regulasi zakat/wakaf (Soemitra, 2019).

6. Implikasi Teoretis dan Praktis

Secara teoretis, penelitian ini memberikan dua kontribusi yang saling melengkapi. Pertama, penelitian ini memperkuat dan mengoperasionalkan proposisi Ibn Asyur (2006) bahwa *maqashid al-syari'ah* bukan sekadar kerangka reflektif-evaluatif, melainkan dapat digunakan sebagai instrumen rekonstruktif dalam pembaruan hukum positif. Dengan menunjukkan bagaimana kesenjangan antara regulasi ZISWAF dan tuntutan *maqashid* dapat dipetakan secara sistematis dan diterjemahkan ke dalam rekomendasi normatif yang konkret, penelitian ini memberikan kontribusi metodologis bagi pengembangan kajian hukum Islam kontemporer di Indonesia. Kedua, penelitian ini menawarkan kerangka integrasi yang belum ada sebelumnya antara analisis hukum positif-doktrinal dan analisis *maqashid*-preskriptif dalam satu bingkai evaluatif yang kohesif, menutup celah metodologis yang selama ini membuat kedua tradisi akademis tersebut berjalan secara paralel tanpa titik temu yang produktif (Marzuki, 2017).

Secara praktis, model rekonstruksi yang dirumuskan penelitian ini memiliki relevansi langsung bagi tiga pemangku kepentingan utama. Bagi legislatif (DPR), penelitian ini menyediakan argumen yuridis dan komparatif yang terstruktur untuk mendorong revisi UU No. 23 Tahun 2011 dan UU No. 41 Tahun 2004 dalam agenda legislasi nasional. Bagi eksekutif (Kemenag, BAZNAS, BWI), penelitian ini memberikan cetak biru operasional untuk pembaruan regulasi teknis tanpa harus menunggu proses amendemen undang-undang yang panjang. Bagi masyarakat sipil dan lembaga amil, penelitian ini memberikan landasan argumentatif untuk memperjuangkan pengakuan hak-hak mustahik dan peningkatan standar akuntabilitas lembaga filantropi Islam secara lebih sistematis dan berbasis hukum.

Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa kerangka hukum positif regulasi ZISWAF Indonesia, yang berporos pada UU No. 23 Tahun 2011 dan UU No. 41 Tahun 2004, secara substansial belum mampu mengakomodasi tuntutan *maqashid al-syari'ah* dalam dimensi sosial-kolektifnya. Kedua regulasi tersebut masih berkarakter compliance-based, yakni

berorientasi pada kepatuhan prosedural semata, tanpa membangun mekanisme yang menjamin tercapainya tujuan transformatif filantropi Islam secara terukur dan akuntabel.

Secara yuridis, evolusi regulasi filantropi Islam di Indonesia dapat dipetakan dalam lima fase sejak 1968 hingga lahirnya UU P2SK Tahun 2023, namun setiap fase mewariskan limitasi struktural yang belum tertuntaskan secara sistematis. Kesenjangan normatif yang paling mendasar mencakup: ketiadaan standar pengukuran dampak sosial-ekonomi (ROSI) dalam pendayagunaan zakat produktif dan wakaf; absennya konstruksi hak mustahik sebagai subjek hukum aktif yang dapat menuntut akuntabilitas; lemahnya mekanisme koordinasi kelembagaan BAZNAS-LAZ yang melahirkan duplikasi dan inefisiensi; tidak adanya kewajiban program pemberdayaan pasca-distribusi yang terstruktur; serta ketiadaan graduation mechanism yang memungkinkan transformasi mustahik menuju kemandirian ekonomi.

Studi komparatif terhadap Malaysia, Yordania, Bahrain, Kuwait, dan Sudan menunjukkan bahwa regulasi filantropi Islam yang efektif mensyaratkan tiga elemen fundamental yang secara bersamaan belum hadir dalam sistem ZISWAF Indonesia: integrasi data mustahik dan nazhir yang komprehensif, standar kinerja lembaga pengelola yang terukur, dan orientasi dampak yang tersematkan secara wajib dalam sistem pelaporan dan pengawasan.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merumuskan model rekonstruksi regulatif berbasis lima pilar yang saling terintegrasi: (1) pergeseran paradigma menuju impact-based regulation melalui amandemen Pasal 27 dan Pasal 34 UU No. 23/2011; (2) formalisasi hak-hak mustahik sebagai subjek hukum aktif dalam babak baru undang-undang; (3) pembangunan sistem informasi ZISWAF terintegrasi yang menghubungkan BAZNAS, BWI, BPS, Dukcapil, dan Kemensos; (4) standarisasi tata kelola nazhir dan amil melalui sertifikasi kompetensi dan audit syariah independen; serta (5) penerbitan regulasi bersama OJK-BAZNAS-BWI tentang penyelenggaraan filantropi digital. Model ini secara normatif berakar pada proposisi al-Syathibi dan Ibn Asyur bahwa hukum yang ideal bersifat purposive setiap ketentuan harus dapat diverifikasi relevansinya terhadap pencapaian *maqashid al-syari'ah*, khususnya *tawzi' al-tsarwah* dan *tamkin al-dhu'afa'* sebagai landasan keadilan distributif dan pemberdayaan struktural kelompok rentan.

Daftar Pustaka

- Abd Wahab, N., & Rahim, A. (2011). A framework to analyse the efficiency and governance of zakat institutions. *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, 2(1), 43–62. <https://doi.org/10.1108/17590811111129508>
- Aisyah, Herliani, F., & 3, S. (2020). Analisis UU Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Sosial dan Politik Hukum). *Al-Qisthu: Jurnal Kajian Ilmu-Ilmu Hukum*, 18(2), 37–43. <https://doi.org/https://doi.org/10.32694/010870>
- BAZNAS, B. A. Z. N. (2023). *Statistik Zakat Nasional 2023*. Jakarta.
- Beik, I., & Arsyianti, L. (2015). Construction Of CIBEST Model as Measurement of Poverty and Welfare Indices From Islamic Perspective. *Al-Iqtishad: Jurnal Ilmu Ekonomi Syariah*, 7(1), 88–104. <https://doi.org/10.15408/aiq.v7i1.1361>
- Beik, I. S., & Arsyianti, L. D. (2016). *Ekonomi Pembangunan Syariah (Edisi Revisi)*. Bogor: IPB Press.
- BPK. (2022). *Laporan Hasil Pemeriksaan atas Pengelolaan Dana Zakat Nasional*. BPK RI. Jakarta.
- BWI. (2023). *Laporan Perkembangan Wakaf Nasional 2023*. Jakarta.
- Chamid, A., Habeeb, E., & Zaenal Mutaqin, E. (2025). Digital Transformation in Fundraising Zakat, Infak, and Sedekah: A Study of Technology Utilization at Nu Care Lazisnu Cilacap. *Filantropi: Jurnal Manajemen Zakat Dan Wakaf*, 6(2), 131–144. <https://doi.org/10.22515/finalmazawa.v6i2.11867>
- Djunaidi, & Al-Asyhar, T. (2006). *Menuju Era Wakaf Produktif: Sebuah Upaya Progresif untuk Kesejahteraan Umat*. Jakarta: Mitra Abadi Press.
- Effendi, B., & Nariah, S. (2023). Strategi Pengelolaan Zakat dalam Pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs). *Tawazun: Journal of Sharia Economic Law*, 6(2), 218–229. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21043/tawazun.v4i1> Strategi
- Fatiya, I., Umuri, K., Riyaldi, M. H., Nurlina, E., & Muftahuddin. (2025). Strategi Badan Wakaf Indonesia (BWI) dalam Penyelesaian Sengketa Wakaf di Aceh Indonesia. *El Hisbah Jurnal Of Islamic Economic Law*, 5(2), 128–140. <https://doi.org/https://doi.org/10.28918/elhisbah.v5i2.12256>
- Fauzan, H. (2023). Pemikiran *Maqashid* Syariah Al-Tahir Ibn Asyur. *Al-Mawarid Jurnal Syariah Dan Hukum (JSYH)*, 5, 101–114. <https://doi.org/10.20885/mawarid.vol5.iss1.art7>
- Hairunnizam, Sanep, & Radiah. (2012). Pengagihan Zakat oleh Institusi Zakat kepada Lapan Asnaf: Kajian di Malaysia. *Jurnal Pengurusan*, 34(1), 141–147. <https://doi.org/10.15575/vh.v5i2.28191>
- Hakim, L., Zikrifah, A., Melati, T. R., Tresnawati, D., Karti, K., & Kresnapatty, D. (2025). The Role of Pesantren in Economic Empowerment of the Ummah: A Qualitative Descriptive Study in Indonesia. *El-Kahfi | Journal of Islamic Economics*, 6(01 SE-Articles). <https://doi.org/10.58958/elkahfi.v6i01.473>
- Hasan, Sofyan, & Is, M. S. (2021). *Hukum Zakat dan Wakaf di Indonesia*. Prenada Media. Retrieved from <https://books.google.co.id/books?id=PtpBEAAQBAJ>

- Hasan, Sudirman. (2010). Wakaf uang dan implementasinya di Indonesia. *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syar'iah*, 2(2), 162–177. <https://doi.org/https://doi.org/10.18860/j-fsh.v2i2.2976>
- Ibn Asyur, M. T. (2006). *Maqashid al-syari'ah al-Islamiyyah (Terjemahan)*. Yogyakarta: eLSAQ Press.
- Jauhar, A. A. M. H. (2023). *Maqashid Syariah*. Bumi Aksara Group. Retrieved from <https://books.google.co.id/books?id=qAeoEAAAQBAJ>
- Kasdi, A. (2016). Filantropi Islam Untuk Pemberdayaan Ekonomi Umat (Model Pemberdayaan ZISWAF di BMT Se-Kabupaten Demak). *IQTISHADIA Jurnal Kajian Ekonomi Dan Bisnis Islam*, 9, 227. <https://doi.org/10.21043/iqtishadia.v9i2.1729>
- Ladiku, H., & Mahmudah, N. (2026). Institutional Governance of Zakat Management under State Regulation: A Case Study of BAZNAS Indonesia. *International Journal of Education and Life Sciences (IJELS)*, 4(2), 171–184.
- Maftuhin, A. (2020). *Filantropi Islam: Teori dan Praktik*. Magnum Pustaka. Retrieved from <https://books.google.co.id/books?id=7vjyDwAAQBAJ>
- Makhrus, M., Ismail, M., & Makbul, M. (2025). Transforming Islamic Philanthropy Through Policy: A Study of Waqf Regulation and Implementation in Indonesia. *Science of Law*, 2025, 48–53. <https://doi.org/10.55284/hxt4s847>
- Marzuki, P. D. M. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media. Retrieved from <https://books.google.co.id/books?id=CKZADwAAQBAJ>
- Maula, K. M. (2025). Analisis Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Hirarki Perundang-Undangan di Indonesia. *Journal of Fiqh in Contemporary Financial Transactions*, 3(1), 22–40. <https://doi.org/https://doi.org/10.61111/jfct.v3i1.1004>
- Mursyid. (2019). Pengawasan Pengelolaan Zakat Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(1), 18–38. Retrieved from <https://www.kajianpustaka.com/2021/12/umkm-usaha-mikro-kecil-menengah.html>
- Nasution, & Wiliasih. (2016). Filantropi Islam dan Keadilan Sosial: Studi tentang Potensi Pemberdayaan Wakaf Produktif di Indonesia. *SHARE: Jurnal Ekonomi Dan Keuangan Islam*, 5(2), 145–170.
- Nurhasanah, N., Ihwanudin, N., Saripudin, U., Fathurrahman, M. R., Maulana, S., Abyan, F., & Rohana, H. (2024). *FILANTROPI ISLAM: FIQH DAN REGULASINYA DI INDONESIA*. Bandung: WIDINA MEDIA UTAMA.
- Pertiwi, T. D., & Herianingrum, S. (2024). Menggali Konsep *Maqashid Syariah*: Perspektif Pemikiran Tokoh Islam. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 10(01), 807–820. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.29040/jiei.v10i1.12386>
- Rozalinda. (2025). *Manajemen Wakaf Produktif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Sarea. (2012). Zakat as a Benchmark to Evaluate Economic Growth: An Alternative Approach. *International Journal of Business and Social Science*, 3(18), 242–245.
- Soemitra. (2019). *Bank dan Lembaga Keuangan Syariah (Edisi Kedua)*. Jakarta: Kencana. <https://doi.org/10.24239/tadayun.v5i2.273>

Sudarsono, H. (2003). *Bank & lembaga keuangan syariah: deskripsi dan ilustrasi*. Ekonisia. Retrieved from <https://books.google.co.id/books?id=5XRyQgAACAAJ>

Suyanto, & Wulpiah. (2025). Optimizing the Role of Nazhir in the Development of Productive Waqf. *Journal of Islamic Economy, Finance, and Banking*, 9(1), 201–214. <https://doi.org/https://doi.org/10.33379/jihbiz.v9i2.6542>

