



FRAGMENTASI OTORITAS DAN REKONSTRUKSI TATA KELOLA ZAKAT DI INDONESIA: PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH DAN *COLLABORATIVE GOVERNANCE*

Muhammad Adi Riswan Al Mubarak

Institut Agama Islam Darussalam Martapura
adiram1010@gmail.com

Abstrak

Pengelolaan zakat di Indonesia telah mengalami institusionalisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang menempatkan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. Namun, penguatan otoritas legal negara belum sepenuhnya menghilangkan fragmentasi otoritas dalam praktik pengelolaan zakat. Masyarakat masih mempertahankan zakat dengan otoritas keagamaan, kepercayaan sosial, masjid, dan lembaga berbasis komunitas. Artikel ini bertujuan menganalisis struktur otoritas pengelolaan zakat dalam hukum nasional dan fikih siyasah, menjelaskan fragmentasi otoritas antara negara, ulama, lembaga zakat, dan masyarakat, serta merumuskan model rekonstruksi tata kelola zakat berbasis collaborative governance. Penelitian ini merupakan kajian hukum normatif-konseptual dengan dukungan data sekunder empiris dari laporan resmi pengelolaan zakat nasional, dokumen regulasi, dan literatur akademik. Artikel ini berargumen bahwa problem zakat di Indonesia tidak hanya terletak pada kesenjangan antara potensi dan realisasi penghimpunan, tetapi juga pada belum terbangunnya desain kolaborasi yang menghubungkan otoritas legal, legitimasi normatif-keagamaan, kapasitas kelembagaan, dan kepercayaan masyarakat. Dalam perspektif fikih siyasah, negara memiliki tanggung jawab mengelola zakat berdasarkan prinsip kemaslahatan, tetapi tanggung jawab itu perlu dijalankan melalui tata kelola yang mengakui peran ulama, BAZNAS/LAZ, masjid, dan masyarakat. Model yang ditawarkan adalah hybrid-collaborative governance, yaitu tata kelola zakat yang memadukan kepastian hukum, legitimasi keagamaan, partisipasi multiaktor, akuntabilitas, dan orientasi maslahat publik.

Kata Kunci: zakat; fikih siyasah; collaborative governance; BAZNAS; otoritas keagamaan; tata kelola kolaboratif

Abstract

Zakat management in Indonesia has undergone institutionalization through Law Number 23 of 2011, which positions the National Zakat Agency (BAZNAS) as the institution authorized to manage zakat at the national level. However, the strengthening of the state's legal authority has not fully eliminated the fragmentation of authority in zakat

management practices. Society continues to associate zakat with religious authority, social trust, mosques, and community-based institutions. This article aims to analyze the structure of authority in zakat management within Indonesian national law and fiqh siyasah, explain the fragmentation of authority among the state, ulama, zakat institutions, and society, and formulate a model for reconstructing zakat governance based on collaborative governance. This study is a normative-conceptual legal inquiry supported by empirical secondary data derived from official national zakat management reports, regulatory documents, and academic literature. The article argues that the problem of zakat in Indonesia lies not only in the gap between potential and actual collection, but also in the absence of a collaborative design that connects legal authority, normative-religious legitimacy, institutional capacity, and public trust. From the perspective of fiqh siyasah, the state has the responsibility to manage zakat based on the principle of public benefit (maslahah). However, this responsibility must be carried out through a governance framework that acknowledges the roles of ulama, BAZNAS/LAZ, mosques, and society. The model proposed in this article is hybrid-collaborative governance, namely a model of zakat governance that integrates legal certainty, religious legitimacy, multi-actor participation, accountability, and an orientation toward public benefit.

Keywords: *zakat; fiqh siyasah; collaborative governance; BAZNAS; religious authority; collaborative governance model.*

PENDAHULUAN

Zakat merupakan pranata keagamaan yang memuat dimensi ibadah, sosial, ekonomi, dan kelembagaan. Dalam Islam, zakat tidak hanya dipahami sebagai kewajiban individual seorang Muslim, tetapi juga sebagai mekanisme distribusi kekayaan yang diarahkan untuk memperkuat keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Alqur'an menempatkan zakat dalam hubungan yang erat dengan tanggung jawab sosial umat, baik melalui pengaturan kelompok penerima zakat dalam Surah al-Taubah ayat 60 maupun melalui perintah pengambilan zakat dalam Surah al-Taubah ayat 103. Diksi "ambil" dalam ayat tersebut sering dipahami sebagai isyarat adanya otoritas yang berwenang mengelola zakat agar ia tidak berhenti sebagai amal individual, tetapi bekerja sebagai instrumen publik.

Dalam sejarah hukum Islam, pengelolaan zakat memiliki hubungan kuat dengan otoritas publik. Kewajiban zakat bukan hanya ditunaikan oleh muzakki, tetapi juga diatur, dihimpun, dan didistribusikan melalui mekanisme kelembagaan. Fikih siyasah karena itu memandang pengelolaan zakat sebagai bagian dari tanggung jawab imam atau otoritas publik untuk menjaga kemaslahatan umat. Prinsip *tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyah manutun bi al-maslahah* menegaskan bahwa kebijakan pemimpin terhadap masyarakat harus diletakkan dalam kerangka maslahat. Dalam konteks negara modern, prinsip ini

dapat dibaca sebagai dasar normatif bagi negara untuk membangun sistem pengelolaan zakat yang tertib, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan publik.

Di Indonesia, institusionalisasi zakat memperoleh basis hukum melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Regulasi ini menempatkan BAZNAS sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional, sedangkan masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) untuk membantu pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Dengan konstruksi tersebut, negara hadir sebagai aktor legal-regulatif yang memiliki mandat untuk mengoordinasikan pengelolaan zakat secara nasional.

Namun, kehadiran negara tidak otomatis membuat pengelolaan zakat sepenuhnya terintegrasi. Dalam kehidupan sosial umat Islam Indonesia, zakat tetap terhubung dengan otoritas keagamaan, tradisi komunitas, relasi kepercayaan, dan kedekatan masyarakat dengan tokoh agama. Banyak muzakki tidak hanya mempertimbangkan legalitas lembaga, tetapi juga mempertimbangkan siapa yang dipercaya, siapa yang dianggap amanah, dan melalui siapa zakat diyakini lebih tepat sampai kepada mustahik. Di titik inilah pengelolaan zakat berhadapan dengan dua medan legitimasi: legitimasi legal negara dan legitimasi normatif-keagamaan yang hidup dalam masyarakat.

Artikel ini memusatkan perhatian pada fragmentasi otoritas. Fragmentasi tersebut tidak dipahami semata-mata sebagai banyaknya lembaga pengelola zakat, melainkan sebagai ketidaksambungan antara otoritas legal-regulatif negara, otoritas normatif ulama dan tokoh agama, kapasitas kelembagaan BAZNAS/LAZ/UPZ, serta kepercayaan masyarakat sebagai muzakki dan mustahik. Pada level regulasi, negara memiliki kewenangan mengatur dan mengoordinasikan zakat. Pada level sosial-keagamaan, ulama dan tokoh agama membentuk kesadaran berzakat. Pada level kelembagaan, BAZNAS dan LAZ menjalankan fungsi penghimpunan, pendistribusian, dan pelaporan. Pada level masyarakat, keputusan membayar zakat banyak ditentukan oleh rasa percaya, kedekatan, dan keyakinan terhadap amanah pengelola.

Data pengelolaan zakat nasional menunjukkan bahwa ekosistem zakat Indonesia berkembang, tetapi masih menghadapi tantangan integrasi. Laporan Pengelolaan Zakat Nasional Akhir Tahun 2024 mencatat 721 pengelola zakat yang terdiri atas BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ. Dari jumlah tersebut, laporan yang diterima untuk periode Januari-Desember 2024 mencapai 677 lembaga atau 93,77 persen. Laporan yang sama mencatat pengumpulan nasional sebesar Rp40,509 triliun dan penyaluran sebesar Rp39,508 triliun. Angka ini menunjukkan kemajuan tata kelola formal, tetapi jika dibandingkan dengan estimasi potensi zakat nasional sekitar Rp327 triliun, masih tampak jarak besar antara potensi dan realisasi penghimpunan formal.

Kesenjangan tersebut tidak cukup dijelaskan hanya melalui rendahnya literasi zakat atau kelemahan teknis penghimpunan. Ia juga perlu dibaca sebagai gejala tata kelola:

belum semua otoritas, jaringan sosial, dan kanal kepercayaan masyarakat terhubung dalam desain kolaborasi yang efektif. Outlook Zakat Indonesia 2025 dan publikasi Puskas BAZNAS mengenai potensi prioritas zakat *on balance sheet* menunjukkan perlunya strategi yang tidak hanya administratif, tetapi juga kolaboratif, terutama karena penghimpunan zakat bergerak dalam medan kepercayaan, legitimasi keagamaan, dan kapasitas kelembagaan (Puskas BAZNAS, 2024; BAZNAS, 2024).

Dalam konteks tersebut, *collaborative governance* menjadi pendekatan yang relevan. Ansell dan Gash memaknai *collaborative governance* sebagai tata kelola yang membawa lembaga publik dan pemangku kepentingan nonnegara ke dalam forum kolektif untuk mengambil keputusan secara konsensus. Dalam pengelolaan zakat, pemerintah dan BAZNAS tidak dapat bekerja sendiri; ulama, MUI, ormas Islam, LAZ, UPZ, masjid, komunitas, dunia usaha, akademisi, dan masyarakat perlu ditempatkan sebagai bagian dari ekosistem kolaboratif.

Artikel ini menawarkan pembacaan bahwa tata kelola zakat di Indonesia perlu bergerak dari model koordinatif-formal menuju model *hybrid-collaborative governance*. Istilah hybrid menunjuk pada pertemuan antara otoritas legal negara, legitimasi normatif keagamaan, kapasitas kelembagaan pengelola zakat, dan kepercayaan masyarakat. Sementara itu, *collaborative governance* menyediakan mekanisme operasional agar berbagai otoritas tersebut tidak berjalan sendiri-sendiri, tetapi bertemu dalam desain kelembagaan yang memiliki aturan main, kepemimpinan fasilitatif, dialog deliberatif, akuntabilitas, dan orientasi maslahat publik.

Berdasarkan latar tersebut, artikel ini menjawab tiga pertanyaan utama. Pertama, bagaimana struktur otoritas pengelolaan zakat dalam hukum nasional Indonesia dan perspektif fikih siyasah? Kedua, bagaimana fragmentasi otoritas pengelolaan zakat dapat dibaca pada level normatif-konseptual dan kelembagaan? Ketiga, bagaimana model *collaborative governance* dapat digunakan untuk merekonstruksi tata kelola zakat di Indonesia dalam perspektif fikih siyasah?

Kajian tentang zakat di Indonesia berkembang dalam beberapa kecenderungan. Pertama, kajian yang menyoroti tata kelola lembaga zakat, terutama transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, dan keadilan. Amalia menegaskan bahwa *good governance* pada lembaga zakat sangat menentukan kepercayaan publik, dengan transparansi dan akuntabilitas sebagai unsur penting dalam kinerja lembaga zakat (Amalia, 2019). Roziq, dkk juga menunjukkan bahwa tata kelola syariah, transparansi, dan akuntabilitas berpengaruh terhadap kepercayaan serta loyalitas muzakki untuk membayar zakat melalui BAZNAS (Roziq et al., 2021). Kajian ini penting, tetapi fokusnya lebih banyak pada kualitas kelembagaan daripada relasi otoritas antara negara, ulama, lembaga zakat, dan masyarakat.

Kedua, kajian mutakhir menyoroti digitalisasi filantropi Islam. Musa dkk menunjukkan bahwa sistem informasi digital dapat memperkuat strategi peningkatan

penerimaan zakat dalam perspektif fikih muamalah (Musa et al., 2022). Hasyim menelaah pembayaran digital ZISWAF sebagai strategi menjangkau generasi milenial dan memperluas kanal penghimpunan (Hasyim, 2020). Triantoro, dkk memperlihatkan praktik digital philanthropy di kalangan Muslim kelas menengah-atas yang memperluas cara memberi melalui platform digital (Triantoro et al., 2021). Kajian digital ini memperkaya pemahaman tentang perubahan kanal zakat, tetapi belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana digitalisasi berhubungan dengan otoritas keagamaan dan tata kelola kolaboratif.

Ketiga, kajian tentang filantropi Islam dan transformasi sosial menunjukkan bahwa zakat, sedekah, dan wakaf tidak hanya bergerak sebagai instrumen ekonomi, tetapi juga sebagai ruang sosial, religius, dan politik. Piliyanti, dkk menunjukkan bahwa organisasi filantropi Islam di Indonesia mempercepat penggunaan teknologi dalam penghimpunan, distribusi, dan koordinasi layanan selama pandemi COVID-19 (Piliyanti et al., 2022). Ridho membaca evolusi filantropi Islam Indonesia dalam era digital sebagai perubahan yang mempertemukan gerakan sosial, teknologi, dan tata kelola kelembagaan (Ridho, 2025). Namun, kajian ini masih perlu dilengkapi dengan pembacaan tentang otoritas fikih siyasah dan mekanisme kolaborasi antaraktor.

Keempat, kajian yang lebih dekat dengan *collaborative governance* mulai berkembang. Hidyantari menelaah Zakat Community Development sebagai model kolaboratif pemberdayaan ekonomi masyarakat dan menunjukkan pentingnya pendekatan *collaborative governance* dalam program zakat berbasis komunitas (Hidyantari, 2025). Di sisi lain, Qutaiba menyoroti persoalan pelaporan zakat di Indonesia sebagai isu penting dalam tata kelola kelembagaan (Qutaiba, 2024), sementara Septiandani mengkaji harmonisasi peran BAZNAS dan LAZ dalam kerangka regulasi pengelolaan zakat (Septiandani, 2024). Ketiga kajian ini memperlihatkan bahwa isu koordinasi, pelaporan, dan relasi kelembagaan semakin penting, tetapi belum secara eksplisit mengintegrasikan fikih siyasah dan *collaborative governance* dalam satu kerangka rekonstruksi otoritas.

Kelima, kajian fikih siyasah pada umumnya menekankan legitimasi negara atau otoritas publik dalam mengurus kepentingan masyarakat, termasuk zakat. Perspektif ini penting karena zakat memiliki dimensi publik dan tidak semata-mata bergantung pada kesalehan individual. Akan tetapi, apabila fikih siyasah hanya digunakan untuk menjustifikasi kewenangan negara, aspek legitimasi sosial-keagamaan dan kepercayaan masyarakat dapat terabaikan. Dalam praktiknya, keberhasilan zakat tidak hanya ditentukan oleh sahnya kewenangan, tetapi juga oleh diterimanya otoritas tersebut oleh masyarakat.

Berdasarkan peta tersebut, gap artikel ini terletak pada belum kuatnya kajian yang membaca pengelolaan zakat sebagai arena fragmentasi otoritas sekaligus merumuskan model kolaborasi berbasis fikih siyasah. Studi terdahulu telah membahas *good*

governance, digitalisasi zakat, kepercayaan muzakki, pelaporan, dan relasi BAZNAS-LAZ. Namun, studi-studi itu belum banyak menjelaskan bagaimana otoritas legal negara, legitimasi ulama, kapasitas lembaga zakat, dan kepercayaan masyarakat dapat dipertemukan dalam desain *hybrid-collaborative governance*.

Kebaruan artikel ini terletak pada tiga hal. Pertama, artikel ini menggeser pembahasan zakat dari sekadar problem penghimpunan dan pendistribusian menuju problem tata kelola otoritas. Kedua, artikel ini menggunakan fikih siyasah bukan hanya sebagai legitimasi normatif, tetapi sebagai alat analisis untuk membaca otoritas publik, masalah, dan relasi negara-ulama-masyarakat. Ketiga, artikel ini menawarkan model *hybrid-collaborative governance* sebagai kerangka rekonstruksi tata kelola zakat di Indonesia.

BAHAN DAN METODE

Artikel ini menggunakan penelitian hukum normatif-konseptual dengan dukungan data sekunder empiris. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji konstruksi kewenangan pengelolaan zakat dalam hukum nasional dan fikih siyasah. Pendekatan konseptual digunakan untuk membangun hubungan antara fikih siyasah, otoritas keagamaan, dan *collaborative governance*. Data sekunder empiris digunakan bukan sebagai hasil penelitian lapangan, melainkan sebagai bahan penguat untuk menunjukkan konteks aktual pengelolaan zakat di Indonesia.

Bahan hukum primer meliputi Alqur'an, hadis yang relevan tentang zakat, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dan regulasi turunannya. Bahan sekunder meliputi literatur fikih siyasah, kajian zakat, teori *collaborative governance*, laporan resmi BAZNAS, Outlook Zakat Indonesia, dan artikel ilmiah terkait. Teknik analisis dilakukan secara deskriptif-analitis dan argumentatif dengan tiga langkah: pertama, mengidentifikasi struktur otoritas zakat dalam hukum nasional dan fikih siyasah; kedua, membaca fragmentasi otoritas melalui relasi antara *legal authority*, *religious authority*, *institutional authority*, dan *social trust*; ketiga, merumuskan model *hybrid-collaborative governance* sebagai rekonstruksi tata kelola zakat berbasis masalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Fikih Siyasah dan *Collaborative Governance* sebagai Kerangka Analisis

Fikih siyasah merupakan bidang kajian hukum Islam yang membahas pengaturan urusan publik oleh otoritas untuk mewujudkan kemaslahatan. Dalam konteks zakat, fikih siyasah tidak hanya berbicara tentang kewajiban muzakki atau hak mustahik, tetapi juga tentang siapa yang berwenang mengelola, bagaimana kewenangan itu dijalankan, dan untuk tujuan apa pengelolaan tersebut diarahkan. Dengan demikian, fikih siyasah dapat digunakan untuk membaca zakat sebagai institusi publik yang memerlukan kepemimpinan, regulasi, koordinasi, dan akuntabilitas.

Konsep imam atau *wali al-amr* dalam fikih siyasah dapat diterjemahkan secara kontekstual ke dalam otoritas negara modern. Namun, penerjemahan ini tidak boleh dilakukan secara sederhana karena negara modern bekerja melalui institusi, regulasi, birokrasi, dan mekanisme akuntabilitas publik. BAZNAS dapat dipahami sebagai representasi kelembagaan dari tanggung jawab negara dalam pengelolaan zakat, tetapi legitimasi kelembagaan tersebut tetap perlu ditopang oleh penerimaan sosial-keagamaan.

Kaidah *tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyah manutun bi al-maslahah* memberi dasar bahwa kewenangan negara harus terikat pada maslahat. Negara tidak cukup hanya memiliki dasar hukum untuk mengelola zakat; negara juga harus memastikan bahwa tata kelola zakat benar-benar meningkatkan kemanfaatan, mengurangi kemudarat, dan memperkuat keadilan sosial. Kaidah *dar' al-mafasid muqaddam 'ala jalb al-masalih* dapat digunakan untuk membaca fragmentasi otoritas sebagai potensi mafsadat karena dapat menimbulkan tumpang tindih, lemahnya koordinasi, ketidakmerataan distribusi, dan berkurangnya kepercayaan publik.

Dalam artikel ini, fikih siyasah diposisikan sebagai kerangka normatif-analitis. Ia tidak hanya menjawab apakah negara boleh mengelola zakat, tetapi juga bagaimana negara seharusnya mengelola zakat ketika masyarakat masih mempercayai ulama, tokoh agama, masjid, dan lembaga komunitas. Dengan kata lain, fikih siyasah diarahkan untuk membangun tata kelola maslahat yang tidak menghapus otoritas keagamaan lokal, tetapi mengintegrasikannya ke dalam sistem yang lebih akuntabel.

Collaborative governance merupakan pendekatan tata kelola publik yang menempatkan pemerintah dan pemangku kepentingan nonnegara dalam forum kolektif untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan. Ansell dan Gash menjelaskan bahwa kolaborasi tidak cukup dimaknai sebagai kerja sama administratif, tetapi sebagai proses yang memiliki kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif, dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan capaian antara (Ansell & Gash, 2008).

Dalam pengelolaan zakat, *starting conditions* mencakup tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga zakat, pengalaman historis masyarakat dalam menyalurkan zakat melalui tokoh agama atau komunitas, dan posisi negara sebagai regulator. Institutional design mencakup aturan main kolaborasi antara BAZNAS, LAZ, MUI, ormas Islam, pemerintah daerah, masjid, UPZ, akademisi, dan komunitas. Facilitative leadership merujuk pada kepemimpinan yang mampu menjembatani perbedaan otoritas, menghindari dominasi sepihak, dan mendorong forum yang terbuka.

Collaborative process dalam zakat mencakup dialog deliberatif, penyamaan pemahaman tentang fikih zakat dan regulasi, pembagian peran antara regulator dan pelaksana, pembentukan standar akuntabilitas, serta mekanisme pelaporan yang dapat diterima oleh negara sekaligus dipercaya oleh masyarakat. *Trust building* menjadi unsur

penting karena zakat adalah ibadah yang sangat bergantung pada amanah. Tanpa kepercayaan, legalitas lembaga tidak otomatis menghasilkan kepatuhan muzakki.

Dengan operasionalisasi ini, *collaborative governance* menjadi instrumen untuk membaca dan memperbaiki tata kelola zakat. Ia tidak menggantikan fikih siyasah, tetapi menerjemahkan prinsip maslahat ke dalam mekanisme kelembagaan modern yang lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel.

B. Struktur Otoritas Pengelolaan Zakat dalam Hukum Nasional dan Fikih Siyasah

Struktur otoritas pengelolaan zakat di Indonesia dibentuk melalui pertemuan antara norma agama dan norma hukum negara. Pada satu sisi, zakat adalah kewajiban syariat yang dasar penerima, tujuan, dan prinsip pengelolaannya bersumber dari ajaran Islam. Pada sisi lain, zakat telah dilembagakan melalui hukum nasional sehingga pengelolaannya berada dalam kerangka regulasi negara. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyatakan bahwa zakat perlu dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna. BAZNAS diberi posisi sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional, sementara LAZ dibentuk masyarakat untuk membantu pelaksanaan pengelolaan zakat.

Dari perspektif fikih siyasah, konstruksi ini dapat dibaca sebagai bentuk institusionalisasi tanggung jawab otoritas publik. Negara, melalui BAZNAS, menjalankan fungsi pengaturan, koordinasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Namun, otoritas negara dalam zakat tidak boleh dipahami sebagai otoritas yang sepenuhnya menegasikan otoritas sosial-keagamaan. Zakat berbeda dari pajak karena memiliki dimensi ibadah, niat, kepercayaan, dan kepatuhan religius. Karena itu, otoritas legal perlu berjalan bersama legitimasi keagamaan.

Struktur otoritas zakat bersifat berlapis. Otoritas legal berada pada negara dan BAZNAS. Otoritas normatif berada pada ulama, MUI, ormas Islam, dan tokoh agama yang memberikan penjelasan keagamaan serta membentuk kesadaran umat. Otoritas kelembagaan berada pada BAZNAS, LAZ, dan UPZ sebagai pelaksana pengumpulan serta pendistribusian. Otoritas sosial berada pada masyarakat yang menentukan kepada siapa mereka percaya dan melalui kanal apa zakat ditunaikan. Keempat lapisan ini tidak dapat dipisahkan apabila pengelolaan zakat ingin berjalan efektif.

C. Fragmentasi Otoritas sebagai Problem Tata Kelola Zakat

Fragmentasi otoritas muncul ketika lapisan-lapisan otoritas tersebut tidak terhubung dalam desain kolaborasi yang jelas. Negara memiliki kewenangan formal, tetapi belum tentu menjadi satu-satunya rujukan masyarakat dalam menunaikan zakat. Ulama memiliki legitimasi moral dan spiritual, tetapi tidak selalu berada dalam sistem pelaporan kelembagaan. LAZ dan UPZ memiliki kapasitas operasional, tetapi koordinasi antar-lembaga dapat menghadapi keterbatasan standar, data, dan pembagian peran. Masyarakat

memiliki kepercayaan dan kebiasaan berzakat yang kuat, tetapi tidak semuanya masuk ke dalam sistem pengelolaan formal.

Fragmentasi berdampak pada beberapa hal. Pertama, penghimpunan zakat formal belum sepenuhnya mencerminkan potensi zakat nasional. Kedua, distribusi zakat berisiko tidak terpetakan secara merata karena sebagian praktik berlangsung di luar sistem pelaporan. Ketiga, koordinasi program pemberdayaan mustahik dapat melemah karena data penerima, jenis bantuan, dan wilayah sasaran tidak selalu terintegrasi. Keempat, kepercayaan publik dapat terbelah antara lembaga formal dan kanal informal.

LPZN 2024 menunjukkan adanya perkembangan positif dalam sistem pelaporan nasional dengan tingkat partisipasi laporan mencapai 93,77 persen dari total pengelola zakat yang tercatat. Ini menandakan bahwa tata kelola formal telah bergerak maju. Namun, keberadaan 721 pengelola zakat dan besarnya jarak antara potensi nasional dan realisasi penghimpunan menunjukkan bahwa integrasi kelembagaan masih menjadi pekerjaan besar. Apabila potensi zakat nasional dipahami sebagai energi sosial-keagamaan umat, maka tantangan utamanya bukan hanya menarik dana, melainkan membangun ekosistem kepercayaan yang mampu menghubungkan negara, ulama, lembaga, dan masyarakat.

Pada tingkat normatif, fragmentasi otoritas dapat dibaca melalui kaidah *dar' al-mafasid muqaddam 'ala jalb al-masalih*. Fragmentasi bukan selalu buruk karena keberagaman lembaga dapat memperluas jangkauan pelayanan. Akan tetapi, fragmentasi menjadi *mafsadat* ketika menimbulkan ketidakterpaduan, tumpang tindih, ketidakjelasan standar, dan lemahnya akuntabilitas. Karena itu, yang diperlukan bukan sentralisasi yang mematikan peran masyarakat, melainkan integrasi kolaboratif yang menjaga keberagaman aktor dalam satu ekosistem maslahat.

D. Operasionalisasi *Collaborative Governance* dalam Pengelolaan Zakat

Model *collaborative governance* dalam pengelolaan zakat harus dimulai dari pembacaan kondisi awal. Kondisi awal zakat Indonesia ditandai oleh besarnya potensi, meningkatnya kelembagaan formal, kuatnya tradisi filantropi Islam, tetapi juga adanya variasi tingkat kepercayaan dan kebiasaan masyarakat dalam menyalurkan zakat. Kondisi awal ini perlu diakui, bukan diabaikan. Apabila negara hanya mengandalkan pendekatan komando-regulatif, otoritas sosial-keagamaan yang hidup di masyarakat berpotensi berjalan di luar sistem. Sebaliknya, apabila negara terlalu pasif, pengelolaan zakat kehilangan koordinasi nasional.

Desain kelembagaan kolaboratif perlu dibangun dalam bentuk forum yang mempertemukan BAZNAS, LAZ, MUI, ormas Islam, pemerintah daerah, masjid, UPZ, akademisi, pelaku usaha, dan perwakilan masyarakat. Forum ini tidak cukup bersifat seremonial, tetapi harus memiliki mandat teknis: menyepakati standar edukasi zakat, basis data muzakki dan mustahik, peta wilayah distribusi, mekanisme pelaporan, dan

prinsip akuntabilitas. Dalam forum ini, ulama tidak hanya diposisikan sebagai pemberi legitimasi simbolik, tetapi sebagai mitra deliberatif yang membantu menjembatani regulasi negara dan pemahaman keagamaan masyarakat.

Kepemimpinan fasilitatif menjadi unsur penting. BAZNAS dapat mengambil peran sebagai koordinator nasional, tetapi kepemimpinan kolaboratif tidak boleh berubah menjadi dominasi birokratis. Fungsi utamanya adalah memfasilitasi dialog, menyusun aturan main, mencegah konflik kewenangan, dan memastikan bahwa setiap aktor memiliki ruang kontribusi yang proporsional. Dalam perspektif fikih siyasah, kepemimpinan semacam ini lebih dekat dengan prinsip maslahat karena mengarahkan kekuasaan untuk menghubungkan potensi umat, bukan sekadar mengendalikan aktor-aktor sosial.

Proses kolaborasi perlu diwujudkan melalui *trust building*. Kepercayaan dapat dibangun melalui transparansi laporan, audit syariah dan keuangan, pelibatan ulama dalam edukasi publik, publikasi dampak program, serta kanal komunikasi yang mudah diakses masyarakat. Shared understanding dibangun dengan menyamakan pemahaman bahwa zakat bukan hanya kewajiban individual, tetapi instrumen sosial yang memerlukan tata kelola kolektif. *Commitment to process* dibangun melalui kesepakatan jangka panjang antaraktor, bukan hanya kerja sama musiman pada bulan Ramadan.

Keluaran antara atau *intermediate outcomes* dapat berupa peningkatan jumlah UPZ yang aktif, integrasi data mustahik, peningkatan pelaporan LAZ dan pengelola komunitas, kampanye zakat berbasis masjid dan ulama, serta program pendayagunaan yang terukur. Keluaran akhir yang diharapkan adalah tata kelola zakat yang integratif, akuntabel, legitimatif, dan berorientasi maslahat publik.

E. Rekonstruksi Model *Hybrid-Collaborative Governance* Berbasis Fikih Siyasah

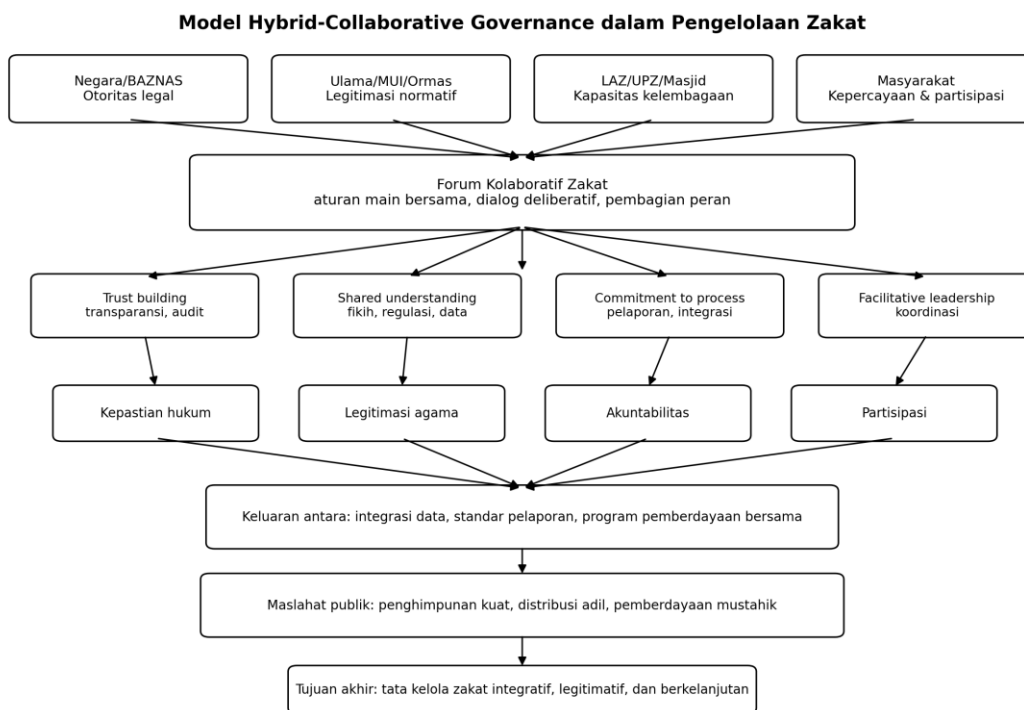
Rekonstruksi tata kelola zakat yang ditawarkan artikel ini bertumpu pada gagasan *hybrid-collaborative governance*. Disebut *hybrid* karena zakat berada pada pertemuan beberapa jenis otoritas: otoritas legal negara, otoritas normatif ulama, otoritas kelembagaan pengelola zakat, dan otoritas sosial masyarakat. Disebut *collaborative* karena pertemuan otoritas tersebut tidak cukup dibiarkan berlangsung secara informal, tetapi perlu diatur melalui forum, proses, dan mekanisme akuntabilitas bersama.

Model ini memiliki lima prinsip. Pertama, kepastian hukum, yaitu seluruh pengelolaan zakat tetap berada dalam kerangka UU Pengelolaan Zakat dan regulasi turunannya. Kedua, legitimasi keagamaan, yaitu kebijakan zakat harus selaras dengan syariat dan memperoleh dukungan penjelasan dari otoritas keagamaan yang dipercaya masyarakat. Ketiga, partisipasi multiaktor, yaitu BAZNAS, LAZ, UPZ, ulama, masjid, ormas, pemerintah daerah, akademisi, dan komunitas dilibatkan sesuai kapasitasnya. Keempat, akuntabilitas, yaitu penghimpunan dan distribusi zakat harus dapat diaudit, dilaporkan, dan dievaluasi. Kelima, maslahat publik, yaitu seluruh proses tata kelola

diarahkan untuk memperkuat kesejahteraan mustahik, mengurangi kemiskinan, dan mencegah tumpang tindih program.

Dalam perspektif fikih siyasah, model ini menunjukkan bahwa kewenangan negara dalam zakat tidak harus dimaknai sebagai sentralisasi total. Negara tetap menjadi pengarah dan penjaga akuntabilitas, tetapi keberhasilan zakat sangat bergantung pada kemampuannya membangun kolaborasi dengan otoritas keagamaan dan masyarakat. Masalah tidak lahir hanya dari regulasi, tetapi dari bertemunya regulasi, amanah, kepercayaan, dan distribusi manfaat yang nyata.

Gambar 1. Model hybrid-collaborative governance dalam pengelolaan zakat



Sumber: dikembangkan penulis dari sintesis fikih siyasah dan collaborative governance.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Artikel ini menyimpulkan bahwa problem pengelolaan zakat di Indonesia tidak hanya terletak pada kesenjangan antara potensi dan realisasi penghimpunan, tetapi juga pada fragmentasi otoritas. Fragmentasi tersebut muncul karena otoritas legal negara, legitimasi normatif-keagamaan, kapasitas kelembagaan pengelola zakat, dan kepercayaan masyarakat belum sepenuhnya terhubung dalam desain tata kelola yang integratif. Dalam konteks ini, fikih siyasah memberikan dasar normatif bahwa pengelolaan zakat merupakan bagian dari tanggung jawab otoritas publik untuk mewujudkan maslahat,

sementara collaborative governance memberikan mekanisme operasional untuk mempertemukan berbagai aktor dalam proses kolaboratif.

Model *hybrid-collaborative governance* yang ditawarkan artikel ini menempatkan negara sebagai koordinator dan penjaga akuntabilitas, ulama sebagai sumber legitimasi normatif dan edukasi keagamaan, BAZNAS/LAZ sebagai pelaksana kelembagaan, serta masyarakat sebagai subjek utama yang menentukan keberhasilan zakat melalui partisipasi dan kepercayaan. Model ini tidak menghapus keberagaman aktor, tetapi mengarahkannya ke dalam ekosistem kolaborasi yang memiliki kepastian hukum, legitimasi keagamaan, partisipasi, akuntabilitas, dan orientasi masalah publik.

B. Saran

Berdasarkan temuan tersebut, BAZNAS, Kementerian Agama, LAZ, MUI, ormas Islam, pemerintah daerah, masjid, dan komunitas perlu memperkuat forum kolaboratif yang tidak hanya bersifat koordinatif, tetapi juga deliberatif dan akuntabel. Forum tersebut diarahkan pada integrasi data muzakki dan mustahik, penyusunan standar pelaporan, pelibatan ulama dalam edukasi zakat, audit syariah dan keuangan, serta penguatan program pendayagunaan yang terukur.

Bagi pengembangan keilmuan, penelitian berikutnya dapat menguji model *hybrid-collaborative governance* melalui studi empiris pada BAZNAS daerah, LAZ, UPZ, masjid, atau komunitas zakat. Pengujian tersebut penting untuk melihat bagaimana kepercayaan masyarakat, legitimasi ulama, kapasitas kelembagaan, dan desain regulasi bekerja dalam praktik pengelolaan zakat di tingkat lokal.

DAFTAR RUJUKAN

- Al-Mawardi. (1996). *Al-Ahkam al-Sultaniyyah*. Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah.
- Amalia, E. (2019). Good Governance for Zakat Institutions in Indonesia: A Confirmatory Factor Analysis. *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*, 27(3), 1815-1827.
<https://www.pertanika.upm.edu.my/resources/files/Pertanika%20PAPERS/JSSH%20Vol.%2027%20%283%29%20Sep.%202019/27%20JSSH-3761-2018.pdf>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ascarya, & Yumanita, D. (2018). Analisis efisiensi pengelolaan zakat di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*.
- Badan Amil Zakat Nasional. (2024). *Laporan Pengelolaan Zakat Nasional Akhir Tahun 2024*. Jakarta: BAZNAS.

<https://baznas.go.id/assets/images/szn/LPZ%20Nasional%20Akhir%20Tahun%202024.pdf>

- Beik, I. S. (2015). Towards International Standardization of Zakat System. *Journal of Islamic Economics*.
- Beik, I. S., & Arsyianti, L. D. (2016). Measuring Zakat Impact on Poverty and Welfare. *Al-Iqtishad: Journal of Islamic Economics*.
- Fauzia, A. (2017). *Faith and the State: A History of Islamic Philanthropy in Indonesia*. Leiden: Brill.
- Hasyim, F. (2020). ZISWAF Digital Payment as an Effort to Reach Millennials. *Economica: Jurnal Ekonomi Islam*, 11(2). <https://journal.walisongo.ac.id/index.php/economica/article/view/5752>
- Hidyantari, E. (2025). Collaborative Governance in the Zakat Community Development Program. *Asian Journal of Management, Entrepreneurship and Social Science*, 5(1). <https://www.ajmesc.com/index.php/ajmesc/article/view/1499>
- Kasri, R. A. (2016). Effectiveness of Zakat in Reducing Poverty in Indonesia. *Humanomics*, 32(2).
- Latief, H. (2013). *Islamic Charities and Social Activism in Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Musa, A., Zulfikar, T., & Khalidin, B. (2022). Digital-Based Information System of Zakat Management in Indonesia: Strategies for Increasing Revenue in Fiqh Muamalah Perspectives. *Samarah: Jurnal Hukum Keluarga dan Hukum Islam*, 6(2), 614-633. <https://doi.org/10.22373/sjkh.v6i2.11960>
- Piliyanti, I., Latief, H., & Anwar, S. (2022). Technologizing Islamic Philanthropy During the COVID-19 Pandemic in Indonesia. *Journal of Muslim Philanthropy & Civil Society*, 6(2), 120-141. <https://scholarworks.iu.edu/iupjournals/index.php/muslimphilanthropy/article/view/4911>
- Pusat Kajian Strategis BAZNAS. (2024). *Outlook Zakat Indonesia 2025*. Jakarta: Puskas BAZNAS. <https://www.puskasbaznas.com/publications/books/1940-outlook-zakat-indonesia2025>
- Pusat Kajian Strategis BAZNAS. (2024). *Kajian Lanjutan: 37 Triliun Daftar Sasaran Prioritas Potensi Zakat on Balance Sheet 2025*. Jakarta: Puskas BAZNAS. <https://www.puskasbaznas.com/official-news/officialnews/1950-kajian-lanjutan-37-triliun-daftar-sasaran-prioritas-potensi-zakat-on-balance-sheet-2025>
- Qardhawi, Y. (1999). *Fiqh al-Zakah*. Cairo: Dar al-Taqwa.

- Qutaiba, M. (2024). The Current Issue of Reporting Zakat in Indonesia. *Journal of Islamic Economics and Business Research*, 4(2). <https://jiebr.umsida.ac.id/index.php/jiebr/article/view/227>
- Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- Ridho, H. (2025). The Evolution of Islamic Philanthropy in Indonesia's Digital Age: A Case Study of BAZNAS, LazisMu, LazisNU, and Dompot Dhuafa. *Al-Ahkam*, 35(1). <https://journal.walisongo.ac.id/index.php/ahkam/article/view/23721>
- Roziq, A., Sulistiyo, A. B., Shulthoni, M., & Anugerah, E. G. (2021). An Escalation Model of Muzakki's Trust and Loyalty towards Payment of Zakat at BAZNAS Indonesia. *Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 8(3), 551-559. <https://doi.org/10.13106/jafeb.2021.vol8.no3.0551>
- Salim, A. (2008). *Challenging the Secular State: The Islamization of Law in Indonesia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Septiandani, D. (2024). Harmonisasi Peran Badan Amil Zakat Nasional dan Lembaga Amil Zakat dalam Pengelolaan Zakat di Indonesia. *Jurnal Usm Law Review*, 7(2). <https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/view/6810>
- Triantoro, D. A., Wahyuni, T., & Purna, F. P. (2021). Digital Philanthropy: The Practice of Giving Among Middle to Upper-Class Muslim in Indonesia and Soft Capitalism. *Qudus International Journal of Islamic Studies*, 9(2), 315-350. <https://doi.org/10.21043/qijis.v9i2.7814>
- Wanti, N. R. (2023). Problems and Solutions of Collecting Zakat Funds in Zakat Management Organizations in Yogyakarta. *International Journal of Islamic Finance*, 1(2). <https://ejournal.uin-suka.ac.id/febi/ijif/article/download/2037/1045>