

## ANALISIS PASAL 38 UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF MAQĀSĪD SYARĪ'AH

HABIBUNNAS

Sekolah Tinggi Agama Islam Umar Bin Khattab Ujung Gading Pasaman Barat

Email : habibunnas36@gmail.com

**Abstrak:** Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan instrumen hukum negara untuk mengatur tata kelola zakat secara terpusat melalui Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan lembaga resmi lainnya. Namun, Pasal 38 yang melarang pengelolaan zakat oleh pihak yang tidak memiliki izin resmi memunculkan perdebatan jika ditinjau dari perspektif *maqāṣid syarī'ah*. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis potensi pertentangan antara ketentuan Pasal 38 UU Nomor 23 Tahun 2011 tersebut dengan tujuan utama syariat Islam, khususnya dalam aspek kemaslahatan, distribusi keadilan, dan kebebasan beribadah.

**Kata Kunci :** *Pasal 38 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, Zakat, Maqasid Syariah.*

### A. Pendahuluan

Zakat adalah suci, tumbuh, berkah, dan terpuji di mana semuanya disebutkan dalam Qur'an dan Hadist, makna yang terkuat dari arti kata zakat adalah bertambah dan tumbuh atau meningkat.<sup>1</sup> Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang kelima.<sup>2</sup> Zakat memiliki dimensi ibadah sekaligus sosial. Dalam perspektif fikih, zakat tidak hanya berfungsi sebagai bentuk ketaatan spiritual seorang muslim kepada Allah SWT, tetapi juga sebagai mekanisme distribusi kekayaan yang bertujuan menciptakan keadilan sosial dan kesejahteraan umat, sebagai kewajiban yang telah ditetapkan secara tegas dalam Al-Qur'an dan hadis, zakat memiliki aturan dan ketentuan yang rinci, baik terkait dengan siapa yang wajib membayar (muzakki), siapa yang berhak menerima (mustahiq), jenis harta yang dikenai zakat, maupun tata cara pengelolaannya.<sup>3</sup>

Berdasarkan data dan kajian terkini, potensi zakat nasional Indonesia diproyeksikan menembus angka Rp327 triliun hingga Rp327,6 triliun per tahun pada periode 2025-2026. Namun, realisasi penghimpunan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) masih berada di kisaran Rp30 triliun - Rp41 triliun, yang berarti rasio penghimpunan baru mencapai sekitar 10-12% (maksimal 15%) dari total potensinya.<sup>4</sup>

Dalam praktiknya, pengelolaan zakat tidak hanya menjadi urusan individu, tetapi juga melibatkan lembaga formal. Pemerintah Indonesia melalui UU No. 23 Tahun 2011 berupaya mengoptimalkan pengelolaan zakat melalui regulasi yang sistematis. Namun, Pasal 38 menyatakan bahwa setiap orang dilarang mengumpulkan atau mendistribusikan zakat tanpa izin dari otoritas yang berwenang.

### B. Metode Penelitian

Metode penelitian ini adalah Metode penelitian kualitatif yaitu metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, di mana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi, analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi.<sup>5</sup>

Metode penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, mengarah kepada kajian secara kepustakaan (*library research*) berdasarkan sumber dari kitab, buku, sumber hukum dan jurnal penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang

<sup>1</sup> Yusuf Qardawi, *Fiqhus Zakat*, Terj. Salman Harun, et.al., Hukum Zakat, Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, Cet. ke-10, 2007, hlm. 34

<sup>2</sup> BAZNAS, *Panduan Zakat Praktis* (Jakarta: BAZNAS, 2020), hlm.3.

<sup>3</sup> Umar, dkk "Nilai-Nilai Islam dalam Ibadah Zakat: Mengungkap Pesan al-Qur'an dan Hadis", Tarbiyah: Jurnal Ilmiah Pendidikan (2025), hlm. 18-19

<sup>4</sup> Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional (Puskas BAZNAS 2026)

<sup>5</sup> Zuchri Abdussamad, *Metode Penelitian Kualitatif*, Syakir Media Press, 2021, hlm. iii

pengelolaan zakat di Indonesia dalam perspektif konsep maqasid syariah.

Data yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang dikumpulkan melalui study kepustakaan. Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode analisis deskriptif untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan serta menganalisis Pasal 38 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat di Indonesia dalam perspektif maqasid syariah.

### C. Hasil Dan Pembahasan

#### Substansi Pasal 38 UU No. 23 Tahun 2011

Pasal 38 mengatur bahwa pengelolaan zakat di Indonesia harus dilakukan oleh lembaga resmi yang memiliki izin pemerintah. Tujuannya adalah untuk menjamin akuntabilitas, transparansi, dan optimalisasi distribusi zakat.

Bunyi pasal 38 UU No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat di Indonesia yang berbunyi<sup>6</sup>:

“Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang”.

Namun, implikasi dari pasal ini adalah pembatasan terhadap individu atau kelompok masyarakat yang secara tradisional mengelola zakat secara mandiri. Pembatasan peran individu/kelompok dalam mengelola zakat dianggap membatasi kebebasan beragama dan berserikat. Individu yang ingin menyalurkan zakat secara mandiri atau membentuk panitia zakat informal bisa dianggap melanggar hukum.

Dipertegas dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang berbunyi “Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

#### Konsep Maqāshid Syarī‘ah

Maqāshid al-sharī‘ah merupakan gabungan dari kata maqāshid dan alsharī‘ah. Maqāshid merupakan bentuk jamak dari kata maqshud yang berarti kesengajaan atau tujuan, bentuk kata kerjanya qashada- yaqshudu, yang mempunyai beragam makna diantaranya menuju pada suatu arah, tujuan, sasaran, prinsip, hal yang diminati, adil dan tidak melampaui batas, jalan lurus, tengah-tengah antara berlebihan dan kekurangan.<sup>7</sup>

*Maqāshid syarī‘ah* bertujuan untuk menjaga lima prinsip utama:

- Hifz al-Din (Memelihara Agama): Melindungi hak umat untuk memeluk agama dan menjalankan ibadah tanpa paksaan.
- Hifz al-Nafs (Memelihara Jiwa): Menjaga hak hidup manusia dan keselamatan fisik.
- Hifz al-'Aql (Memelihara Akal): Melindungi kemampuan berpikir, yang diwujudkan dengan kewajiban menuntut ilmu dan larangan mengonsumsi hal-hal yang merusak akal.
- Hifz al-Nasl (Memelihara Keturunan): Menjaga kehormatan, nasab, dan kelestarian manusia melalui pernikahan yang sah.
- Hifz al-Mal (Memelihara Harta): Melindungi hak kepemilikan harta serta cara perolehan dan pendistribusiannya secara adil dan halal.

Dalam konteks zakat, tujuan utamanya adalah Distribusi kekayaan secara adil Pengentasan kemiskinan, Penguatan solidaritas sosial, Memudahkan umat dalam menjalankan kewajiban agama.

#### Analisis Pertentangan Dengan Maqāshid Syarī‘ah

##### a. Pembatasan Kebebasan Beribadah (Hifz ad-Dīn)

Kebebasan beribadah dalam Islam mencakup, Hak individu untuk memeluk agama, Hak untuk melaksanakan ibadah sesuai keyakinan, Perlindungan dari pemaksaan dalam agama.

<sup>6</sup> UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia

<sup>7</sup> Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas, Fiqh Aqalliyāt dan Evolusi Maqāshid al-Sharī‘ah Dari Konsep Ke Pendekatan*, (Yogyakarta: LkiS, 2010), hlm. 178-179

Abu Ishaq al-Shatibi dalam *Al-Muwafaqat* Menjelaskan bahwa maqasid bertujuan menciptakan kemaslahatan, termasuk kebebasan menjalankan agama.<sup>8</sup> Agama sejatinya sebagai wadah bagi ummat manusia untuk medekatkan diri dengan tuhannya, dijematani melalui wadah zakat sebagai bentuk ketaatan seorang hamba kepada rabbnya. Menurut Jasser Auda Menafsirkan *hifz al-din* secara lebih luas sebagai perlindungan **hak kebebasan beragama dalam konteks modern**.<sup>9</sup>

Pasal 38 UU Nomor 23 tahun 2011 seakan membatasi jalan itu bagi umat Islam dalam menunaikan zakat secara langsung kepada mustahiq. Padahal, dalam fiqh klasik dan fiqh modern, pembayaran zakat secara langsung diperbolehkan. Pembatasan ini dapat dianggap mengurangi fleksibilitas dalam menjalankan ibadah.

#### **b. Hambatan Distribusi Kemaslahatan Harta (Hifz al-Māl)**

Larangan pengelolaan zakat oleh pihak yang tidak mendapat izin yang terdapat didalam Pasal 38 UU Nomor 23 Tahun 2011 dapat menghambat distribusi zakat, terutama di daerah terpencil yang sulit dijangkau lembaga resmi. Hal ini berpotensi mengurangi efektivitas zakat dalam mengatasi kemiskinan.

Ketidaksiuaian jika membatasi inisiatif individu dalam berzakat langsung akan menghambat distribusi cepat kepada yang berhak menerimanya serta berpotensi dimonopoli pengelolaan zakat oleh negara.

Dalam maqasid, *hifz al-māl* juga berarti, kemudahan dalam transaksi harta yang halal, serta tidak menghambat penyaluran hak kepada pemiliknya (mustahiq).

Minimnya Laporan Publik oleh baznas: Masyarakat seringkali kurang mendapatkan informasi mendetail mengenai ke mana dana zakat disalurkan dan bagaimana dampaknya, sehingga memunculkan keraguan.

Krisis Kepercayaan: Isu penyalahgunaan donasi oleh yayasan lain (seperti kasus ACT pada tahun 2022) berdampak pada tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga filantropi secara umum, meskipun BAZNAS menegaskan perbedaannya.

Kecurigaan Dana Zakat untuk Program Pemerintah: Adanya misinformasi yang beredar di masyarakat mengenai penggunaan dana zakat yang dicampuradukkan dengan APBN.<sup>10</sup>

Pencatatan Belum Sesuai Standar: Beberapa penelitian menunjukkan adanya lembaga pengelola zakat yang belum sepenuhnya menerapkan PSAK 109 terkait pencatatan keuangan zakat, yang dapat mengurangi kredibilitas.<sup>11</sup>

#### **c. Perlindungan Harkat Martabat Manusia (HAM) Hifz An-Nafs (Menjaga Jiwa)**

Harkat dan martabat manusia adalah nilai dasar yang melekat pada setiap manusia sebagai makhluk yang mulia. Dalam perspektif Islam, hal ini sejalan dengan konsep pemuliaan manusia oleh Allah.

Dasarnya terdapat dalam Al-Qur'an: "Dan sungguh, Kami telah memuliakan anak cucu Adam"(QS. Al-Isra': 70)<sup>12</sup>

Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia diatur utamanya dalam UU No. 39 Tahun 1999 dan Pasal 28A-28J UUD 1945. UU No. 39 Tahun 1999 menjamin hak atas hidup, berkeluarga, keadilan, serta perlindungan dari penyiksaan dan diskriminasi, di mana negara wajib menghormati, melindungi, dan menegakkan HAM.<sup>13</sup>

Keberadaan Pasal 38 UU Nomor 23 Tahun 2011 yang menyatakan "Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau

<sup>8</sup> Lihat, al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syariat, Selanjutnya disebut al-Muwafaqat* (Beirut-Lebanon: Dar al-Maarifat, t.t. Juz II), hlm. 5-6 dan 44-51

<sup>9</sup> Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2015), hlm. 11-12

<sup>10</sup> <https://kotaambon.baznas.go.id/berita/news-show/baznas-ri-tegaskan-zakat-tidak-digunakan-untuk-program-mbg/39683> Diakses 07 Mei 2026

<sup>11</sup> Al-Istimrar: Jurnal Ekonomi Syariah Volume 2, Nomor 1, Juni 2023, 14 - 23 E-ISSN: 2985-4962 <https://jurnal.islahiyah.ac.id/index.php/istimrar> DOI: <https://doi.org/10.59342/istimrar.v2i1.219>

<sup>12</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Quran Dan Terjemahannya*, Jakarta : Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019)

<sup>13</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/a/pasal-28a-sampai-28j-uud-1945-lt642a9cb7df172/> Diakses 07 Mei 2026

pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang”. Secara tidak langsung membatasi hak orang untuk bersikap, bertindak dan beraktifitas, hal ini tentu bertolak belakang dengan Pasal 28A-28J UUD 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak asasi manusia.

Sentralisasi pengelolaan zakat dapat menyebabkan birokrasi yang kompleks. Jika tidak dikelola secara optimal, hal ini justru bertentangan dengan prinsip kemaslahatan (*jalb al-maṣlahah*) dan menghindari kerusakan (*dar' al-mafṣadah*).

#### d. Memelihara Akal (Hifz Aql)

Dalam Al-Qur'an, konsep akal dan kecerdasan memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai aspek yang memanusiaikan manusia. Allah menganugerahi manusia akal untuk berpikir dan memahami, yang menjadi pembeda utama manusia dari makhluk lainnya. Kecerdasan mencakup banyak aspek kehidupan, bukan kecerdasan intelektual semata.<sup>14</sup>

Hifz al-'aql berarti menjaga dan mengembangkan fungsi akal manusia agar, mampu berpikir secara sehat, tidak terbebaskan dari hal-hal yang positif, serta dapat mencari kebenaran. Dari sini muncul gagasan kebebasan akal, yaitu kebebasan manusia untuk berpikir, memahami, dan menilai sesuatu secara rasional.

Bentuk Kebebasan Akal dalam Islam Kebebasan akal dalam maqasid tidak berarti tanpa batas, tetapi mencakup, Kebebasan berpikir dan berpendapat, Dorongan untuk menggunakan akal (ijtihad, refleksi), Kebebasan mencari ilmu dan kebenaran

Al-Qur'an banyak mendorong penggunaan akal, misalnya: “Apakah kamu tidak berpikir?” (Al-Baqarah 44)

Kehadiran Pasal 38 UU Nomor 23 Tahun 2011 yang mengatakan “Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang” bertolak belakang dengan konsep ajaran islam dalam Al-Quran yang justru menekankan umat manusia untuk berfikir, bukannya justru di batasi pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan yang artinya sama saja pasal tersebut menyuruh manusia untuk jangan berfikir.

Tradisi pengelolaan zakat berbasis komunitas memiliki nilai sosial yang tinggi. Dengan adanya pembatasan, partisipasi masyarakat bisa menurun, padahal *maqāsid syarī'ah* mendorong keterlibatan kolektif dalam kebaikan. Namun, implementasinya harus tetap mempertimbangkan prinsip kemudahan (*taysīr*) dan tidak memberatkan umat.

#### e. Hifz Nasl (Menjaga Keturunan)

Islam Mendorong kepedulian yang lebih terhadap institusi keluarga, termasuk keturunannya, keberadaan *hifz Nasl* dalam konsep maqasid syariah menjamin keberlangsungan hak hidup seseorang dalam menjalankan kehidupan sehari-hari.

Distribusi zakat mempunyai sasaran dan tujuan. Sasaran di sini adalah pihak-pihak yang diperbolehkan menerima zakat, sedangkan tujuannya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam bidang perekonomian, serta bidang lain, sehingga dapat memperkecil kelompok masyarakat kurang mampu, dan pada akhirnya akan meningkatkan kelompok muzaki.<sup>15</sup> Pembatasan distribusi zakat bisa memengaruhi bantuan kepada keluarga miskin. Jika, distribusi zakat terhambat, keluarga tidak mendapat bantuan.

Potensi ekonomi zakat fitrah di Indonesia menunjukkan angka yang sangat masif, yakni diproyeksikan mencapai Rp7,95 Triliun yang bersumber dari sekitar 226 juta muzakki. Namun, besarnya potensi ini masih menghadapi tantangan serius dalam aspek pengadministrasian nasional, di mana terjadi stagnasi dalam pencatatan pada neraca resmi BAZNAS dan LAZ. Hingga periode Triwulan III 2025, data menunjukkan bahwa porsi zakat fitrah yang tercatat di luar neraca masih mendominasi sebesar 73,91%, mencerminkan bahwa arus dana zakat fitrah mayoritas masih mengalir melalui jalur informal atau langsung di tingkat masyarakat tanpa pelaporan sistemik.<sup>16</sup>

Jika zakat tidak dikelola dengan baik bukan hanya masalah ekonomi tetapi juga masalah keberlangsungan dan kualitas keturunan Dengan kata lain buruknya pengelolaan zakat sama

<sup>14</sup> Muhammad Isnaini dan IskandarIskandar, “Akal Dan kecerdasan Dalam Perspektif Al-Quran Dan Hadist,” Mushaf Journal :Jurnal Ilmu Al-Quran Dan Hadis 1, no. 1 (28Desember 2021): 103–18.

<sup>15</sup> Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer* (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2003), hlm.169

<sup>16</sup> <https://puskasbaznas.com/publications/policybrief/2187-potensi-zakat-fitrah-dan-strategi-pengadministrasian-nasional-2026> Diakses 07 Mei 2026

dengan ancaman tidak langsung terhadap *ḥifẓ al-nasl* (menjaga keturunan). Melemahnya Struktur Keluarga karena Distribusi zakat yang buruk bisa menyebabkan tekanan ekonomi keluarga, konflik rumah tangga, ketidakstabilan keluarga padahal keluarga adalah basis utama penjagaan keturunan.

Dalam *maqāsid* Syariah zakat sebagai alat untuk mewujudkan kemaslahatan yang mana salah satu tujuannya menjaga manusia secara menyeluruh. Menurut Ulama seperti Abu Ishaq al-Shatibi menegaskan bahwa semua hukum syariat saling terhubung untuk menjaga kehidupan manusia Jadi kegagalan di *ḥifẓ al-māl* (menjaga Harta) bisa berdampak pada *ḥifẓ al-nasl* (menjaga keturunan).

#### D. Penutup

Pasal 38 UU No. 23 Tahun 2011 memiliki tujuan yang baik dalam menciptakan tata kelola zakat yang profesional. Namun, jika diterapkan secara kaku, pasal ini berpotensi bertentangan dengan prinsip *maqāsid syarī'ah*, khususnya dalam aspek kemudahan beribadah, distribusi kemaslahatan, dan partisipasi sosial.

Keberadaan pasal tersebut bertolak belakang dengan konsep *Maqāsid syarī'ah* yang bertujuan untuk menjaga lima prinsip utama: *Hifẓ ad-dīn* (menjaga agama) *Hifẓ an-nafs* (menjaga jiwa) *Hifẓ al-'aql* (menjaga akal) *Hifẓ an-nasl* (menjaga keturunan) *Hifẓ al-māl* (menjaga harta).

Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang lebih fleksibel, seperti:

1. Memberikan ruang bagi pengelolaan zakat berbasis komunitas dengan pengawasan
2. Menyederhanakan prosedur perizinan
3. Mengakomodasi praktik tradisional yang tidak bertentangan dengan syariat

#### Daftar Pustaka

- Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas, Fiqh Aqalliyāt dan Evolusi Maqāshid al-Sharīah Dari Konsep Ke Pendekatan*, (Yogyakarta: LkiS, 2010)
- Al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syariat, Selanjutnya disebut al-Muwafaqat* (Beirut-Lebanon: Dar al-Maarifat, t.t. Juz II)
- Al-Istimrar: Jurnal Ekonomi Syariah Volume 2, Nomor 1, Juni 2023, 14 - 23 E-ISSN: 29854962 <https://jurnal.islahiyah.ac.id/index.php/istimrarDOI:https://doi.org/10.59342/istimrar.v2i1.219>
- BAZNAS, *Panduan Zakat Praktis* (Jakarta: BAZNAS, 2020)
- Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqāsid Syariah*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2015)
- Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Quran Dan Terjemahannya*, Jakarta : Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019)
- Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional (Puskas BAZNAS 2026)
- Muhammad Isnaini dan IskandarIskandar, "Akal Dan kecerdasan Dalam Perspektif Al-Quran Dan Hadist," *Mushaf Journal :Jurnal Ilmu Al-Quran Dan Hadis* 1, no. 1 (28Desember 2021)
- Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer* (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2003)
- UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat di Indonesia
- Umar, dkk "Nilai-Nilai Islam dalam Ibadah Zakat: Mengungkap Pesan al-Qur'an dan Hadis", *Tarbawiyah: Jurnal Ilmiah Pendidikan* (2025)
- Yusuf Qardawi, *Fiqhus Zakat*, Terj. Salman Harun, et.al., *Hukum Zakat*, Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, Cet. ke-10, 2007
- Zuchri Abdussamad, *Metode Penelitian Kualitatif*, Syakir Media Press, 2021
- <https://kotaambon.baznas.go.id/berita/news-show/baznas-ri-tegaskan-zakat-tidak-digunakan-untuk-program-mbg/39683>
- <https://www.hukumonline.com/berita/a/pasal-28a-sampai-28j-uud-1945-lt642a9cb7df172/>
- <https://puskasbaznas.com/publications/policybrief/2187-potensi-zakat-fitrah-dan-strategi-pengadministrasian-nasional-2026>