

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam sistem ekonomi Islam, zakat menempati posisi penting sebagai instrumen fundamental yang memiliki fungsi dalam mendukung pemerataan kesejahteraan serta membantu mengatasi tingkat kemiskinan yang ada di masyarakat. Konsep zakat bukan hanya dipahami sebagai kewajiban beribadah, melainkan sebagai instrumen redistribusi kekayaan yang bertujuan pada menciptakan keadilan sosial. Berdasarkan data dari Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), potensi zakat di Indonesia memperoleh Rp327,6 triliun pada 2023. Akan tetapi, perwujudan aktualisasi zakat masih jauh dari angka potensial tersebut, dengan total dana yang terkumpul hanya sekitar Rp30 triliun.¹ Angka ini memang memiliki kenaikan dari tahun sebelumnya dimana pada tahun 2022 penghimpunan zakat terkumpul sekitar Rp20 triliun. Hingga akhir Desember 2024 kemarin, BAZNAS memperbarui data penghimpunan zakat yang tercatat pada tahun 2024 dana zakat terkumpul sekitar Rp40 triliun. Jika pengelolaan zakat dapat dioptimalkan, maka dana tersebut dapat menjadi sumber pendanaan yang signifikan dalam mengentaskan kemiskinan secara sistematis dan berkelanjutan.

Selain sebagai bantuan konsumtif bagi mereka yang membutuhkan, pendapatan zakat harus digunakan secara produktif agar mampu menciptakan kemandirian ekonomi bagi para penerima manfaat (mustahik).² Pendayagunaan zakat secara produktif berarti menyalurkan dana zakat melalui penyediaan modal usaha, pelatihan keterampilan, dan berbagai program pemberdayaan ekonomi lainnya yang dapat membantu meningkatkan penghasilannya agar mampu

¹ Rijal Alama Harahap, "Literature Study of Zakat Distribution in Indonesia," *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam* 8, no. 1 (2022): 618-624, <https://doi.org/10.29040/jiei.v8i1.4369>; Muhammad Syahbudi, Zainal Arifin, and Andri Soemitra, "Zakatech : Readiness and Development of Zakat Fundraising in Indonesia The Results of the East Ventures Digital Competitiveness Index (EV- DCI) 2021 Study Show That Digital," *Iqtishoduna* 12, no. 1 (2023): 157-180.

² Fauzan *et al.*, "Model Pendistribusian Dana Zakat Infak Sedekah (Zis) Dalam Pemberdayaan Masyarakat Di Balai Kreatif Lazda Rizki Jember," *Moderasi : Journal of Islamic Studies* 3, no. 1 (2023): 1–14.

memperoleh pendapatan yang berkelanjutan.³ Pendekatan ini tidak hanya menangani kebutuhan keuangan mendesak tetapi juga membutuhkan kemandirian ekonomi jangka panjang dan pembangunan masyarakat.⁴ Oleh karena itu, zakat yang didistribusikan bukan hanya dijadikan sebagai dukungan ekonomi sementara, melainkan sebagai alat transformasi penerima zakat guna mendukung perubahan status menjadi muzakki di masa depan.

Pendayagunaan zakat merupakan aspek krusial dalam ekonomi syariah untuk memberdayakan mustahik agar dapat mengurangi ketergantungan pada bantuan sosial, sehingga memiliki kapasitas ekonomi yang memungkinkan untuk meningkatkan kesejahteraan hingga bertransformasi menjadi muzakki.⁵ Mengacu pada data yang diperoleh dari Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), rata-rata pendayagunaan zakat dari tahun 2022 hingga 2024 berada di angka 58,97% dari total dana yang dihimpun setiap tahunnya dengan menyasar berbagai sektor seperti pendidikan, dakwah, termasuk juga ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa lebih dari separuh dana zakat yang terkumpul telah didayagunakan untuk program-program penyaluran, meskipun masih terdapat ruang untuk optimalisasi agar seluruh potensi zakat benar-benar bisa dimanfaatkan secara maksimal dan berkelanjutan.⁶ Berikut ini data pendistribusian dan pendayagunaan zakat dari tahun 2023 hingga 2024 yang dipaparkan oleh BAZNAS.⁷

³ Siti Mutmainah, "Optimization of Productive Zakat As An Effort to Empower The Economy of The People," *Empowering Humanity* 1, no. 1 (2023): 38–53.

⁴ Safira Felita and Muhtadi Muhtadi, "An Analisis Of Community Empowerment On The Sme Mitra Umat Program Of Lembaga Amil Zakat Bangun Sejahtera Mitra Umat (Laznas BSM Umat)," *Ijtimaiyya: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* 15, no. 2 (2023): 129–148.

⁵ Risa Yulianti dan R Zainul Mustafa, "Pengelolaan Zakat Dalam Memberdayakan Masyarakat miskin Pada Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Tuban," *Al-Muzdahir: Jurnal ekonomi Syariah* 04, no. 02 (2022): 40–58.

⁶ BAZNAS, "Laporan Pengelolaan Zakat Nasional Tahun 2023," Badan Amil Zakat Nasional, 2024. <https://baznas.go.id/assets/images/szn/2023%20-%20LPZN%202023>. Diakses pada 15 Mei 2026, pukul 15.30 WIB.

⁷ BAZNAS, "Laporan Pengelolaan Zakat Nasional Akhir Tahun 2024" (Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS, 2024), 456. <https://baznas.go.id/assets/images/szn/LPZ%20Nasional%20Akhir%20Tahun%202024>. Diakses pada 15 Mei 2026, pukul 15.35 WIB.

Tabel 1. 1 Data Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat

No	Bidang Program	Jumlah Penyaluran (Rp)		Pertumbuhan
		Tahun 2023	Tahun 2024	
1	Kemanusiaan	2,240,005,451,406	3,136,977,109,051	40.04%
2	Kesehatan	370,933,581,895	485,250,923,610	30.82%
3	Pendidikan	1,085,301,597,156	1,288,866,026,512	18.76%
4	Ekonomi	450,776,755,895	614,764,892,346	36.38%
5	Dakwah Advokasi	1,484,698,302,078	1,729,506,410,002	16.49%
6	Operasional Amil	748,432,096,613	723,541,256,807	-3.33%
Total		6,380,147,775,043	7,978,906,618,328	25.06%

Pada umumnya, zakat disalurkan dalam bentuk konsumtif, seperti bantuan tunai atau barang kebutuhan pokok.⁸ Namun, model ini sering kali tidak memberikan dampak jangka panjang bagi kesejahteraan mustahik. Oleh karena itu, berbagai inovasi dalam pengelolaan zakat mulai dikembangkan dengan tujuan agar dana zakat yang disalurkan pada orang yang berhak menjadi bermanfaat dan memiliki nilai tambah.

Satu diantara bentuk pemanfaatan dana zakat dijelaskan dalam fatwa MUI Nomor 71 tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh* atau pembiayaan tanpa bunga bagi mustahik. Fatwa ini menjadi dasar hukum bagi lembaga pengelola zakat.⁹ Konsep *al-qardh* merupakan pinjaman kebajikan yang diberikan tanpa tambahan atau bunga, yang bertujuan untuk membantu individu atau kelompok yang membutuhkan tanpa membebani mereka dengan tambahan atas pokok pinjaman.¹⁰ Mekanisme *al-qardh* sangat relevan dalam konteks keuangan mikro mikro Islam, di mana ia berfungsi sebagai alat untuk memberdayakan orang-orang yang kurang beruntung secara ekonomi dengan menyediakan mereka modal untuk meningkatkan mata pencaharian. Dengan adanya *al-qardh*, mustahik bukan hanya mendapatkan bantuan sementara, melainkan diarahkan untuk membangun kegiatan usaha dan mengoptimalkan taraf

⁸ Ulul Azmi Mustofa and Resilia Novita, "Productive Zakat as Economic Empowerment Mustahiq Amil Zakat Institute Daarut Tauhid Peduli Lampung," *Az-Zarqa': Jurnal Hukum Bisnis Islam* 14, no. 2 (2022): 197–219.

⁹ Sudirman Sudirman, "Implementing 'Zakat'-Based Microfinance in Indonesia," *IOSR Journal of Economics and Finance* 07, no. 05 (2016): 57–61.

¹⁰ Abdul Malek Talib, "Zakat Banking: A Breakthrough Solution to Riba in Banking by SynDisertasiing Zakat into Qardan Hasana- The Two Islamic Economic Fundamentals," *COMSATS Journal of Islamic Finance* 2, no. 2 (2017): 01–18.

hidup mereka.

Meskipun skema ini memiliki potensi dalam memberdayakan ekonomi umat, terdapat beberapa tantangan dalam penerapannya. Salah satunya adalah perbedaan pandangan mengenai kebolehan penggunaan dana zakat dalam bentuk *al-qardh*. Pada dasarnya, zakat lebih dipahami sebagai bentuk pemberian yang tidak bersyarat dan harta yang diterima menjadi milik mustahik. Dalam arti lain terjadi proses *tamlīk* (pemindahan kepemilikan) harta zakat dari muzakki kepada mustahik.¹¹ Prinsip ini menegaskan bahwa zakat bukanlah dana pinjaman atau investasi, melainkan bentuk distribusi kekayaan untuk memenuhi kebutuhan mustahik dan mengurangi ketimpangan sosial. Sementara itu, jika menggunakan mekanisme *al-qardh*, harta zakat yang diberikan kepada mustahik merupakan pinjaman yang harus dikembalikan.¹² Hal ini menimbulkan perdebatan apakah dana zakat boleh digunakan untuk skema pembiayaan semacam ini atau tidak.

Namun, berbeda dengan pandangan fikih yang menekankan aspek *tamlīk*, fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Nomor 71 tahun 2023 memberikan perspektif yang berbeda dengan membolehkan pendistribusian zakat berupa pinjaman *al-qardh* kepada mustahik.¹³ Fatwa ini berangkat dari pertimbangan bahwa zakat dapat dimanfaatkan untuk pemberdayaan ekonomi jangka panjang, bukan hanya sebagai bantuan konsumtif yang habis dalam waktu singkat. Dengan mekanisme pinjaman ini, dana zakat dapat digulirkan kembali setelah mustahik mampu mengembalikannya, sehingga manfaatnya bisa dirasakan lebih luas dan berkelanjutan bagi masyarakat yang membutuhkan.¹⁴ Pandangan ini, lebih menitikberatkan pada aspek maslahat yang lebih besar dengan tujuan mengangkat

¹¹ Sholeh Fikri, Armyn Hasibuan, and Maslina Daulay, "Mustahik Economic Empowerment through Optimizing Zakat Maal and Professional Zakat in South Tapanuli Regency," in *2nd Paris Van Java International Seminar on Health, Economics, Social Science and Humanities*, (2023), 718–727.

¹² Riswana Ruslan, Yusri Muhammad Arsyad, and Hasanna Lawang, "Transformasi Zakat Produktif: Analisis Hukum Ekonomi Islam Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Melalui BAZNAS Propinsi Sulawesi Selatan," *Al-Tafaquh: Journal of Islamic Law* 3, no. 2 (2022): 108–118.

¹³ Desi Ratnasari, Muhammad Iqbal Fasa, and A. Kumedi Ja'far, "Pandangan Hukum Islam Terhadap Status Mufliis (Debitur Pailit) Sebagai Gharimin (Mustahik Zakat)," *Reslaj: Religion Education Social Laa Roiba Journal* 4, no. 3 (2022): 528–544.

¹⁴ Edi Gunawan *et al.*, "Productive Zakat Empowerment by Baznas in Improvement of Mustahiq's Economy in Kotamobagu," *Ulul Albab: Jurnal Studi Dan Penelitian Hukum Islam* 5, no. 1 (2022): 69–81.

mustahik keluar dari kemiskinan secara sistematis.

Meskipun fatwa MUI di atas memiliki aspek kemaslahatan, namun konsep ini bertolak belakang dengan prinsip dasar zakat yang seharusnya langsung menjadi hak milik mustahik. Jika zakat diberikan dalam bentuk pinjaman, maka hak mustahik atas zakat sebagai bantuan langsung terhalang oleh kewajiban pengembalian yang tidak terdapat dalam konsep zakat klasik. Mustahik, yang seharusnya menerima haknya secara penuh untuk memenuhi kebutuhan dasar, justru harus menanggung beban pengembalian pinjaman. Ini dapat menimbulkan kesulitan tambahan untuk mustahik yang benar-benar mengalami keadaan darurat dan memerlukan bantuan tanpa syarat.

Selain itu, pendistribusian zakat dalam bentuk pinjaman juga dapat berpotensi menyimpang dari tujuan utama zakat dalam Islam, yaitu untuk memenuhi kebutuhan mustahik secara langsung dan mengurangi kesenjangan ekonomi.¹⁵ Jika zakat dialokasikan sebagai dana pinjaman, ada kemungkinan bahwa hanya sebagian kecil mustahik yang dapat mengaksesnya, terutama mereka yang dianggap mampu mengembalikan pinjaman. Hal ini dapat menyebabkan ketimpangan dalam distribusi zakat, di mana kelompok fakir dan miskin yang berada pada kondisi paling rentan berpotensi memperoleh kesempatan yang lebih terbatas untuk menerima manfaat program tersebut. Risiko administratif dan kemungkinan gagal bayar juga menjadi tantangan tersendiri yang dapat menghambat keberhasilan zakat dalam membantu mustahik secara luas.¹⁶

Terlepas dari pro-kontra tentang kebolehan penerapan zakat melalui mekanisme *al-qardh*, tentu pendistribusian dana zakat dengan mekanisme *al-qardh* tidaklah dibuat begitu saja tanpa landasan yang jelas, melainkan memiliki landasan yang kuat dari berbagai aspek, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Secara filosofis, fatwa ini berangkat dari prinsip dasar syariat Islam yang menekankan kemaslahatan umat.¹⁷ Islam tidak hanya mengajarkan konsep berbagai dalam bentuk

¹⁵ Azizah Nisa and Sufyati HS, "Mustahiq Economic Empowerment Model Through Productive Zakat as Business Capital," in *ICIFEB*, (2023), 1–9.

¹⁶ Fikri, Hasibuan, dan Daulay, "Mustahik Economic Empowerment through Optimizing Zakat Maal and Professional Zakat in South Tapanuli Regency." in *2nd Paris Van Java International Seminar on Health, Economics, Social Science and Humanities*, 2023, 718–727.

¹⁷ Zainuddin Rosmini, "Distribution of Zakat for Communities Affected by COVID-19 in the Perspective of Socio-Economic Justice," *Journal of Law, Policy and Globalization* 126 (2022): 64–74.

pemberian langsung tetapi juga mendorong mekanisme peningkatan kapasitas ekonomi mustahik agar dapat beralih dari kondisi kemiskinan menuju kemandirian ekonomi secara berkelanjutan.¹⁸ Dengan memberikan zakat dalam bentuk pinjaman tanpa bunga, zakat dapat berfungsi guna pemberdayaan ekonomi yang mendukung pengembangan usaha produktif, meningkatkan kapasitas ekonomi, serta berkontribusi terhadap ketidakbergantungan ekonomi mustahik secara berkelanjutan.

Dari sisi yuridis, fatwa ini juga sejalan dengan ketentuan hukum zakat yang berlaku di Indonesia. Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat mengamanatkan bahwa pendistribusian zakat perlu didayagunakan secara efektif juga efisien untuk meningkatkan kesejahteraan mustahik.¹⁹ Selain itu, Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 52 Tahun 2014 juga memberikan ruang bagi pengelolaan zakat yang inovatif selama tetap berpegang pada prinsip-prinsip syariah. Dengan demikian, fatwa ini tidak bertentangan dengan hukum positif yang berlaku, melainkan melengkapi sistem pengelolaan zakat nasional melalui pengembangan instrumen pendayagunaan secara inovatif, fleksibel, dan difokuskan pada penguatan kapasitas ekonomi masyarakat.

Secara sosiologis, fatwa ini merespons realitas sosial dan ekonomi masyarakat, khususnya mustahik yang sering kali terjebak dalam lingkaran kemiskinan karena ketergantungan pada bantuan konsumtif.²⁰ Dengan skema *al-qardh*, dana zakat diarahkan agar tidak habis digunakan untuk memenuhi kebutuhan sesaat, melainkan dapat digunakan menjadi sumber permodalan bagi aktivitas ekonomi produktif yang dapat membantu mustahik mencapai kemandirian ekonomi. Selain itu, model ini juga memungkinkan lebih banyak mustahik yang bisa merasakan manfaat dana zakat secara bergilir, mengingat dana yang dipinjamkan dapat digulirkan kembali kepada penerima lain setelah dikembalikan.

¹⁸ Moch. Sayyid Salsabila Madani Amir and Fery Setiawan, "Experimental Study of Influence Earning Zakat Through Z-Mart on Social Economic Conditions Mustahik," *Jurnal Multidisiplin Madani* 2, no. 10 (2022): 3655–3659.

¹⁹ Yulianti dan Mustafa, "Pengelolaan Zakat Dalam Memberdayakan Masyarakat miskin Pada Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Tuban." *Al-Muzdahir: Jurnal ekonomi Syariah* 04, no. 02 (2022): 40–58

²⁰ Najmi Laili Masrini, Fahmi Medias, and Zulfikar Bagus Pambuko, "Zakat Literacy Among Indonesian Z Generation: Does Gender Matter?," *Ulul Albab: Jurnal Studi Dan Penelitian Hukum Islam* 6, no. 2 (2024): 226-237.

Dengan demikian, Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 hadir sebagai bentuk pembaruan hukum Islam yang berupaya menjawab dinamika kebutuhan masyarakat tanpa menghilangkan substansi zakat sebagai instrumen pemerataan kesejahteraan.

Meskipun demikian, persoalan akademik yang menjadi fokus penelitian ini bukan lagi mengenai boleh atau tidaknya penggunaan mekanisme *al-qardh* dalam pendistribusian dana zakat, karena persoalan tersebut secara normatif telah dijawab melalui Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023. Persoalan yang justru muncul setelah fatwa tersebut diterbitkan adalah bagaimana norma yang terkandung dalam fatwa dapat diimplementasikan secara konsisten dalam sistem pengelolaan zakat nasional yang juga diatur oleh berbagai regulasi negara. Dengan kata lain, fokus penelitian ini bergeser dari perdebatan mengenai legitimasi hukum (*legal validity*) menuju persoalan implementasi hukum (*legal implementation*) dalam praktik kelembagaan.

Berdasarkan landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis tersebut, Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 kemudian diimplementasikan oleh Lembaga Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan berbagai Lembaga Amil Zakat berskala nasional sebagai bentuk inovasi pengembangan mekanisme pengelolaan zakat produktif. Dalam praktiknya, BAZNAS dan LAZ berskala nasional menerapkan skema *al-qardh* kepada mustahik yang memenuhi kriteria tertentu, terutama mereka yang memiliki potensi usaha tetapi mengalami keterbatasan akses terhadap permodalan. Dana zakat yang disalurkan melalui mekanisme pinjaman tanpa bunga tersebut memberikan kesempatan kepada mustahik untuk mengembangkan usaha produktif tanpa terbebani praktik riba. Selain itu, mekanisme tersebut juga diterapkan melalui berbagai program pembiayaan syariah dan dana bergulir yang dikelola secara kelembagaan guna meningkatkan efektivitas pemberdayaan ekonomi mustahik.

Meskipun Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 memberikan legitimasi syariah terkait pendistribusian dana zakat melalui mekanisme *al-qardh*, implementasinya dalam praktik justru menghadapi persoalan yang lebih kompleks, yaitu belum harmonisnya norma hukum yang menjadi dasar operasional pengelolaan zakat di Indonesia. Persoalan penelitian ini bukan lagi mengenai boleh atau tidaknya penggunaan mekanisme *al-qardh*, karena aspek tersebut telah dijawab melalui fatwa. Persoalan akademik yang muncul adalah bagaimana fatwa

tersebut dapat diimplementasikan secara konsisten ketika terdapat ketentuan regulasi yang mengandung konsekuensi hukum berbeda.

Dalam konstruksi hukumnya, Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 memperbolehkan penyaluran zakat melalui mekanisme *al-qardh* dengan syarat-syarat tertentu. Dalam konstruksi fatwa tersebut, dana zakat yang telah disalurkan kepada mustahik dapat dikembalikan sebesar pokok pinjaman setelah mustahik memiliki kemampuan, sehingga dana tersebut dapat dimanfaatkan kembali sebagai dana bergulir bagi mustahik lainnya. Konsep ini dibangun atas dasar pertimbangan *maqāṣid al-syarī'ah*, terutama dalam upaya menghadirkan kemaslahatan yang lebih luas melalui pemberdayaan ekonomi mustahik secara berkelanjutan. Namun, konstruksi tersebut menghadapi tantangan ketika dihadapkan dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 606 Tahun 2020 tentang Pedoman Audit Syariah Pengelolaan Zakat. Dalam pedoman audit tersebut ditegaskan bahwa pendistribusian dan pendayagunaan dana zakat tidak boleh mengakibatkan adanya pengembalian dana kepada lembaga pengelola zakat. Ketentuan ini didasarkan pada prinsip *tamlīk*, yaitu bahwa harta zakat yang telah didistribusikan telah berpindah menjadi hak milik mustahik secara sempurna sehingga lembaga amil tidak lagi memiliki hak untuk menarik kembali dana tersebut.

Dengan demikian, terdapat dua norma yang sama-sama berlaku dalam sistem pengelolaan zakat nasional, namun mengandung orientasi hukum yang berbeda. Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 memberikan legitimasi terhadap mekanisme pengembalian dana dalam skema *al-qardh*, sedangkan KMA Nomor 606 Tahun 2020 menghendaki agar pendistribusian zakat tidak menimbulkan pengembalian kepada lembaga pengelola zakat. Perbedaan orientasi normatif tersebut menimbulkan disharmoni hukum (*legal disharmony*) yang berimplikasi pada ketidakpastian implementasi (*legal uncertainty*) bagi Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) maupun LAZ berskala nasional dalam menerapkan Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023.

Disharmoni antara norma fatwa dan norma regulasi tersebut tidak hanya bersifat teoritis, tetapi juga tercermin dalam praktik kelembagaan. Sebagian lembaga memilih mengimplementasikan Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 melalui kerjasama dengan lembaga keuangan, koperasi syariah, atau Baitul Maal

wat Tamwil (BMT), sehingga pengembalian dana tidak dilakukan secara langsung kepada lembaga pengelola zakat. Sebaliknya, terdapat pula lembaga yang belum mengimplementasikan mekanisme *al-qardh* secara optimal karena khawatir bertentangan dengan ketentuan audit syariah yakni dalam Keputusan Menteri Agama Nomor 606 Tahun 2020. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa permasalahan implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 tidak semata-mata dipengaruhi oleh aspek kepatuhan syariah, tetapi juga oleh belum harmonisnya hubungan antara norma fatwa, norma regulasi, dan tata kelola kelembagaan.

Penerapan Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 pada BAZNAS dan LAZ berskala nasional belum menunjukkan pola yang seragam. Perbedaan tata kelola kelembagaan, kapasitas organisasi, dukungan regulasi, mekanisme pendampingan, serta sistem pengawasan menyebabkan setiap lembaga menerapkan model implementasi yang berbeda. Variasi tersebut tampak pada mekanisme penetapan mustahik, bentuk akad, sistem penyaluran dana, mekanisme pengembalian, penggunaan lembaga mitra, hingga pola monitoring dan evaluasi program. Kondisi keberhasilan implementasi fatwa dapat ditentukan oleh kepatuhan terhadap norma syariah, kemampuan lembaga menerjemahkan norma tersebut ke dalam sistem tata kelola yang efektif, akuntabel, dan selaras dengan ketentuan regulasi.

Keragaman implementasi tersebut semakin penting dikaji karena berkaitan dengan penerapan prinsip tamlik dalam hukum zakat. Meskipun Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 memberikan legitimasi terhadap mekanisme *al-qardh*, implementasinya masih menyisakan persoalan mengenai status kepemilikan dana zakat, tata kelola dana bergulir, perlindungan hak mustahik, serta kesesuaiannya dengan prinsip syariah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 bukan hanya dipadang sebagai persoalan fikih, melainkan juga sebagai persoalan penerapan Hukum Ekonomi Syariah yang memerlukan kerangka konseptual yang mampu mengintegrasikan norma fatwa, regulasi, tata kelola kelembagaan, dan praktik operasional.

Kebutuhan terhadap kerangka konseptual tersebut semakin relevan apabila dikaitkan dengan fakta empiris penerapan fatwa ini pada lembaga pengelola zakat di Indonesia. Berdasarkan Laporan Kinerja BAZNAS Tahun 2024, tercatat alokasi dana zakat dalam bentuk pendayagunaan zakat dengan skema pinjaman *al-qardh*

melalui program BAZNAS *Microfinance* mencapai Rp51.221.146.842 dengan penerima manfaat sebanyak 83.120 jiwa. Peningkatan program ini cukup signifikan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang jumlah penyaluran program BAZNAS *Microfinance* sebesar Rp17.067.648.309 dengan 10.195 mustahik binaan sebagai penerima manfaat.²¹ Peningkatan tersebut menunjukkan bahwa mekanisme *al-qardh* semakin memperoleh ruang dalam praktik pengelolaan zakat produktif. Selain BAZNAS, beberapa Lembaga Amil Zakat berskala nasional juga telah mengembangkan program pendayagunaan zakat melalui mekanisme *al-qardh*, meskipun implementasinya belum dilakukan secara merata karena tidak seluruh LAZ berskala nasional memiliki kapasitas penghimpunan dana yang memadai. Keterbatasan dana yang dihimpun menyebabkan sebagian LAZ berskala nasional lebih memprioritaskan alokasi zakat pada program-program unggulan lainnya.

Dari 45 Lembaga Amil Zakat berskala nasional yang sudah terdaftar oleh Kementerian Agama Nasional,²² hanya LAZ berskala nasional besar yang sudah memiliki program *al-qardh*, di antaranya adalah LAZ Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang tercatat pada laporan keuangannya tahun 2023 telah menyalurkan dana *qardh al-hasan* sebesar Rp5.522.997.083 dan pada tahun 2022 sebesar Rp2.755.942.305.²³ Begitu pula LAZ Persatuan Islam (LAZ PERSIS), tercatat pada laporan keuangannya tahun 2023 telah menyalurkan dana *qardh al-hasan* sebesar Rp471.480.000 dan pada tahun 2022 sebesar Rp319.060.150. Data tersebut menunjukkan bahwa implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 mulai berkembang pada sejumlah lembaga pengelola zakat, meskipun tingkat implementasinya masih beragam.²⁴

²¹ BAZNAS, "Laporan Pengelolaan Zakat Nasional Akhir Tahun 2024." <https://baznas.go.id/assets/images/szn/LPZ%20Nasional%20Akhir%20Tahun%202024>. Diakses pada 15 Mei 2026, pukul 15.30 WIB.

²² Mela Arnani, "Daftar 170 Lembaga Amil Zakat Resmi Berizin Kemenag Terbaru 2024," Kompas.com, 2024, https://money.kompas.com/read/2024/02/23/051500126/daftar-170-lembaga-amil-zakat-resmi-berizin-kemenag-terbaru-2024#google_vignette. Diakses pada 15 Mei 2026, pukul 15.45 WIB.

²³ LAZ Yayasan Dompot Dhuafa Republika, "Laporan Keuangan/Financial Statements" (Jakarta, 2023). <https://publikasi.dompotdhuafa.org/laporan-keuangan/>. Diakses pada 15 Mei 2026, pukul 15.56 WIB.

²⁴ Laz Persis, "Laporan Keuangan Untuk Tahun Yang Berakhir Pada Tanggal 31 Desember 2023 Dan 2022 Beserta Laporan Auditor Independen" (Bandung, 2023), 58. <https://persis.or.id/news/read/laz-persis-raih-predikat-wtp-ke-14-dalam-exit-meeting-audit-keuangan>. Diakses pada 15 Mei 2026, pukul 16.00 WIB.

Peningkatan implementasi pendayagunaan zakat melalui mekanisme *al-qardh* menunjukkan adanya upaya optimalisasi pengelolaan zakat untuk memberdayakan mustahik secara berkelanjutan. Namun, keberhasilan implementasi tersebut sangat bergantung pada ketepatan seleksi mustahik, efektivitas pendampingan usaha, monitoring dan evaluasi, serta kepatuhan terhadap prinsip syariah dan tata kelola kelembagaan.²⁵ Oleh karena itu, implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 tidak dapat diukur dari meningkatnya jumlah program, melainkan dari efektivitas tata kelola dan keberhasilannya dalam mewujudkan kemandirian ekonomi mustahik.

Terlepas dari berbagai tantangan implementasi tersebut, pendayagunaan dana zakat melalui mekanisme *al-qardh* tetap memiliki prospek yang besar sebagai instrumen pemberdayaan ekonomi mustahik. Skema ini memberikan akses permodalan tanpa bunga bagi mustahik yang memiliki potensi usaha, sehingga mampu menambah produktivitas dan pendapatan usaha, memperbaiki pendapatan, juga mengurangi dependensi mustahik pada dana bantuan serta menghindarkan mereka dari praktik pembiayaan berbunga tinggi.²⁶

Keberhasilan implementasi mekanisme *al-qardh* bukan hanya terlibat pada meningkatnya kondisi ekonomi mustahik, melainkan memacu terjadinya transformasi sosial-ekonomi secara berkelanjutan. Hal tersebut dapat terwujud melalui proses seleksi mustahik yang tepat, pendampingan usaha yang berkesinambungan, tata kelola kelembagaan yang akuntabel, serta dukungan permodalan yang efektif. Dengan demikian, mustahik memiliki peluang untuk mencapai kemandirian ekonomi hingga bertransformasi menjadi muzakki. Transformasi tersebut diharapkan mampu memperkuat siklus distribusi zakat, memperluas manfaat dana zakat secara berkelanjutan, serta mendukung terwujudnya tujuan zakat sebagai instrumen pemerataan kesejahteraan dalam ekonomi Islam.²⁷

²⁵ Rahmini Hadi, "Performa Manajemen Baznas Berbasis Indeks Zakat Nasional (Studi Di Kabupaten Banyumas, Brebes, Dan Sragen)," *Pascasarjana Universitas Islam Negeri Prof. K.H Saifuddin Zuhri Purwokerto* (2024).

²⁶ Abdul Halim, Pagar, and Dhiauddin Tanjung, "Optimization of Zakat Management by BKM Masjid in Medann City Perspective of Law No.23 of 2011," *Pena Justisia* 23, no. 1 (2024): 1–18.

²⁷ Syaharina Abdullah, Asmak Ab Rahman, and Luqman Haji Abdullah, "Exploring Zakatable Wealth from Classical and Contemporary Scholars Perspectives," *UMRAN - International*

Meskipun demikian, telaah terhadap sejumlah penelitian terdahulu memperlihatkan bahwa sebagian besar kajian mengenai pendayagunaan zakat masih berfokus pada efektivitas pemberdayaan ekonomi mustahik, peningkatan pendapatan, atau analisis normatif mengenai *al-qardh*. Selain itu, implementasi fatwa umumnya dikaji secara parsial dari aspek fikih, efektivitas program, atau tata kelola kelembagaan, sehingga belum terdapat penelitian yang mengintegrasikan dimensi syariah, manajemen, akuntabilitas, regulasi, kepercayaan, dan mekanisme *al-qardh* dalam satu kerangka implementasi yang utuh. Dengan demikian, masih terdapat *conceptual gap* dan *empirical gap* dalam menjelaskan bagaimana harmonisasi antara norma fatwa, regulasi negara, tata kelola kelembagaan, dan mekanisme *al-qardh* memengaruhi keberhasilan implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada dua aspek utama. Pertama, penelitian ini menghasilkan temuan empiris berupa *Third-Party Qardh Model* sebagai pola implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 melalui lembaga keuangan syariah atau lembaga mitra sebagai *institutional intermediary* dalam pengelolaan dana bergulir. Kedua, dikembangkannya SMART-Q Hexahelix Governance Model sebagai model konseptual implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 yang mengintegrasikan dimensi *Sharia, Management, Accountability, Regulation*, dan *Trust* dengan enam aktor dalam pendekatan Hexahelix untuk membangun tata kelola zakat yang lebih harmonis, efektif, akuntabel, dan berkelanjutan.

Berdasarkan latar belakang dan kesenjangan penelitian yang telah diuraikan, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*, mengkaji konstruksi hukumnya, menganalisis implementasinya pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan LAZ berskala nasional, serta menganalisis kontribusinya terhadap pengembangan sistem Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana landasan filosofis, yuridis dan sosiologis dari Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*?
2. Bagaimana konstruksi Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*?
3. Bagaimana penerapan Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh* pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan LAZ berskala nasional?
4. Bagaimana kontribusi pelaksanaan Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh* terhadap pembangunan sistem Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis dari Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*.
2. Menganalisis konstruksi Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*.
3. Menganalisis penerapan Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh* pada BAZNAS dan LAZ berskala nasional.
4. Menganalisis kontribusi pelaksanaan Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh* terhadap pembangunan sistem hukum ekonomi syariah di Indonesia.

D. Manfaat Hasil Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Manfaat bagi masyarakat, lembaga, dan pemerintah

Temuan penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk masyarakat, lembaga pengelola zakat, dan pemerintah melalui peningkatan pemahaman mengenai implementasi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Nomor 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*.

Bagi masyarakat, temuan penelitian diharapkan mampu meningkatkan literasi mengenai dasar hukum, tujuan syariah, dan mekanisme pendayagunaan zakat produktif melalui akad *al-qardh*, sehingga mampu memperkuat kepercayaan (*public trust*) kepada lembaga pengelola zakat sekaligus memotivasi masyarakat dalam mendukung pemberdayaan ekonomi mustahik.

Bagi Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan LAZ berskala nasional, temuan penelitian memberikan landasan akademik mengenai faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas implementasi fatwa, meliputi kepatuhan syariah (*sharia compliance*), kepatuhan terhadap regulasi (*regulatory compliance*), tata kelola kelembagaan (*institutional governance*), mekanisme pendampingan, serta sistem pengawasan, yang dapat dijadikan rujukan dalam penyusunan kebijakan internal dan pengembangan tata kelola zakat produktif.

Bagi pemerintah, khususnya Kementerian Agama, BAZNAS, dan Majelis Ulama Indonesia, temuan penelitian dapat menjadi masukan akademik dalam mengevaluasi implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023, menyempurnakan kebijakan dan regulasi pengelolaan zakat, serta memperkuat sinergi antara norma syariah, regulasi nasional, dan praktik kelembagaan. Dengan demikian, penelitian ini bukan hanya bermaksud bagi para pemangku kepentingan, melainkan berkontribusi pada pengembangan keilmuan Hukum Ekonomi Syariah, khususnya mengenai pendayagunaan zakat produktif melalui mekanisme *al-qardh*.

b. Pengembangan hukum ekonomi syariah

Temuan penelitian ini diharapkan mampu berkontribusi terhadap peningkatan keilmuan Hukum Ekonomi Syariah, terutama dalam aspek hukum zakat, implementasi fatwa, tata kelola lembaga zakat, dan pengembangan ekonomi umat. Temuan ini memperkaya literatur hukum mengenai posisi dan peran Fatwa MUI dalam sistem hukum nasional, terutama dalam penyelenggaraan pengelolaan zakat, dengan memperlihatkan bahwa fatwa bukan hanya memiliki fungsi sebagai pedoman normatif keagamaan, melainkan sebagai alat yang memengaruhi tata kelola kelembagaan, penyusunan kebijakan dan praktik operasional pengelolaan zakat. Selain itu, temuan penelitian mampu memperluas perspektif implementasi hukum Islam

melalui pendekatan yang mengintegrasikan aspek normatif dan empiris, sehingga memperlihatkan keberhasilan implementasi fatwa bukan hanya ditetapkan oleh legitimasi normatifnya, melainkan berkaitan dengan kesiapan kelembagaan, kepatuhan regulasi, kualitas tata kelola, serta penerimaan masyarakat. Dengan demikian, hasil temuan penelitian diharapkan mampu menambah pengembangan khazanah Hukum Ekonomi Syariah serta menjadi landasan akademik bagi pengembangan model implementasi pemberdayaan zakat yang lebih efektif, akuntabel, adaptif, dan berorientasi pada pencapaian kemaslahatan.

c. Riset

Dari perspektif metodologi, temuan penelitian ini diharapkan menjadi rujukan ilmiah bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji implementasi norma syariah dalam bidang Hukum Ekonomi Syariah, terutama yang berhubungan dengan pendayagunaan zakat produktif melalui mekanisme *al-qardh*. Penelitian ini menawarkan tinjauan yuridis empiris yang mengintegrasikan analisis normatif terhadap hukum Islam dengan analisis empiris terkait penerapan Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan LAZ berskala nasional, hingga menghasilkan gambaran yang komprehensif mengenai penerapan fatwa dalam praktik kelembagaan.

2. Manfaat Praktis

a. Manfaat bagi Pembuat Kebijakan

Temuan penelitian ini diharapkan mampu bermanfaat untuk para penentu kebijakan, khususnya Majelis Ulama Indonesia (MUI), Kementerian Agama Republik Indonesia, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), serta pemangku kepentingan lainnya dalam pengembangan sistem pengelolaan zakat nasional. Hasil penelitian ini menyajikan analisis komprehensif mengenai penerapan Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*, sehingga dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam penyempurnaan dan optimalisasi kebijakan maupun fatwa terkait pendayagunaan zakat produktif agar lebih efektif, aplikatif, dan adaptif terhadap perkembangan masyarakat. Selain itu, temuan penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam memperkuat

sinkronisasi antara fatwa MUI dengan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan zakat, sehingga tercipta harmonisasi antara norma syariah dan regulasi nasional sebagai landasan pembangunan sistem Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia.

b. Manfaat untuk Praktisi Hukum

Temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada praktisi hukum, terutama pengelola zakat pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), LAZ berskala nasional, Dewan Pengawas Syariah, amil zakat, akademisi, serta pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023. Hasil temuan penelitian ini memberikan pemahaman mengenai aspek hukum, kepatuhan syariah, tata kelola kelembagaan, serta mekanisme penerapan akad *al-qardh* dalam pendistribusian zakat produktif, sehingga dapat menjadi bahan evaluasi dalam memastikan implementasi fatwa berjalan selaras dengan prinsip-prinsip syariah, regulasi yang berlaku, dan tujuan pemberdayaan mustahik. Penelitian ini juga diharapkan menjadi pedoman praktis dalam penyusunan standar operasional, penguatan tata kelola, serta pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengelolaan zakat produktif di Indonesia.

c. Manfaat bagi Masyarakat

Temuan penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk masyarakat dengan meningkatkan pemahaman mengenai konsep dan implementasi zakat produktif melalui mekanisme *al-qardh* sebagai salah satu instrumen pemberdayaan ekonomi mustahik. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan masyarakat mengenai tujuan, manfaat, dan mekanisme pendayagunaan zakat yang tidak hanya bersifat konsumtif, tetapi juga produktif dalam rangka meningkatkan kemandirian ekonomi penerima zakat. Selain itu, penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pengelola zakat melalui pemahaman bahwa mekanisme *al-qardh* dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip syariah, ketentuan Fatwa MUI, serta tata kelola yang akuntabel dan profesional, sehingga mendorong partisipasi masyarakat dalam mendukung optimalisasi pengelolaan zakat sebagai instrumen pembangunan ekonomi umat.

E. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan landasan konseptual yang digunakan untuk menganalisis dan menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran penelitian. Dalam kajian ini, kerangka pemikiran berfungsi selaku dasar analisis guna memahami implementasi Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh* pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan LAZ berskala nasional. Analisis bukan hanya diarahkan pada aspek normatif fatwa, tetapi juga mencakup implementasinya dalam praktik kelembagaan, derajat kesesuaian lembaga pengelola zakat terhadap prinsip-prinsip syariah dan regulasi yang berlaku, serta keselarasan antara norma fatwa dengan sistem hukum nasional.

Untuk menganalisis permasalahan tersebut, temuan penelitian ini dibangun melalui integrasi beberapa perspektif teoretis yang saling melengkapi. Teori *Maqāṣid al-Syari'ah* ditempatkan sebagai *grand theory* yang memberikan landasan filosofis mengenai tujuan syariat dalam pengelolaan zakat, Teori Distribusi Kekayaan (*Wealth Distribution Theory*) sebagai *middle theory* untuk menjelaskan fungsi zakat sebagai instrumen redistribusi dan pemberdayaan ekonomi, Teori Implementasi Kebijakan dan Teori Kepatuhan Hukum untuk menjelaskan tingkat kepatuhan lembaga pengelola zakat terhadap fatwa dan regulasi (*Policy Implementation Theory*) sebagai *applied theory* untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi implementasi fatwa, serta Teori Harmonisasi Hukum untuk mengkaji keselarasan antara Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 dengan regulasi pengelolaan zakat di Indonesia. Kelima teori tersebut digunakan secara terpadu sebagai pisau analisis dalam mengevaluasi implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 dan merumuskan model implementasi pendistribusian dana zakat melalui mekanisme *al-qardh* yang selaras dengan prinsip syariah, kerangka regulasi, dan tata kelola kelembagaan.

1. Teori *Maqāṣid al-Syari'ah*

Maqāṣid al-Syari'ah memiliki kedudukan sebagai konsep fundamental dalam hukum Islam yang menekankan bahwa syariat ditetapkan untuk membawa manfaat dalam mewujudkan kemaslahatan manusia, baik di dunia maupun di akhirat. Salah satu tokoh utama yang merumuskan teori ini adalah Abū Ishāq al-

Syāṭibī (790 H), seorang ulama besar dalam bidang Ushul Fikih. Menurut Al-Syāṭibī, hukum Islam bukan hanya berperan sebagai aturan normatif melainkan harus mempertimbangkan kemaslahatan umat dalam penerapannya. Dengan demikian, pemahaman terhadap *maqāṣid* menjadi kunci terhadap pengembangan hukum Islam agar tetap selaras dengan dinamika kehidupan masyarakat.²⁸

Secara etimologis, istilah *maqāṣid* bermakna tujuan, maksud, atau sasaran yang hendak dicapai, sedangkan syariah merujuk pada aturan yang ditetapkan oleh Allah Swt. sebagai pedoman kehidupan manusia.²⁹ Secara terminologis, *maqāṣid al-syari'ah* mengacu pada tujuan utama syariat dalam menetapkan hukum, yaitu untuk mewujudkan kemaslahatan (*maṣlaḥah*) dan menghindari kemudaratan (*mafsadah*).

Al-Syāṭibī menunjukkan bahwa setiap hukum Islam memiliki tujuan yang ingin dicapai, baik secara eksplisit maupun implisit.³⁰ Syariat bukan hanya bertujuan menata hubungan manusia dengan Allah (*ḥabl min Allāh*), melainkan mengarahkan hubungan antarmanusia (*ḥabl min al-nās*). Prinsip dasar *maqāṣid* ini memastikan bahwa hukum Islam dapat diterapkan secara fleksibel dan kontekstual tanpa meninggalkan nilai-nilai fundamental misalnya.

Dalam teori Al-Syāṭibī, *maqāṣid* diklasifikasikan menjadi tiga tingkatan utama berdasarkan urgensinya:

a. *Ḍarūriyyāt* (Kebutuhan Primer)

Tingkatan pertama adalah *ḍarūriyyāt*, yaitu keperluan primer yang sangat esensial bagi keberlangsungan hidup manusia. Apabila kepentingan ini tidak terpenuhi, pada akhirnya akan menyebabkan kehancuran dalam kehidupan individu maupun masyarakat.³¹ Al-Syāṭibī memisahkan *ḍarūriyyāt* ke dalam lima aspek

²⁸ Zubair Rahman Saende, Lomba Sultan, and Abdul Syatar, "Ijtihad Ulama Dalam Merumuskan Metode Memahami Maqāṣid Al-Syari'ah," *Indonesian Journal of Shariah and Justice* 3, no. 1 (2023): 73–94.

²⁹ Zulkifly Muda *et al.*, "The Authoritative Role of Maqasid Shariah As A Basis for Determining Hukum When Dealing with Contemporary Issues," *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences* 13, no. 4 (2023): 711–720.

³⁰ Arif Rabbani, "Analyzing the Objectives of Shariah as Intended by the Lawgiver in Enacting Shariah (Text) for Ifhām (Proper Understanding) According to Al-Shatibi," *Islamiyyat* 44, no. 1 (2022): 253–263.

³¹ J Sadan and A Silverstein, "Ornate Manuals or Practical Adab? Some Reflection On a Unique Work By An Anonymous Author of The 10th Century CE," *Al-Qantara* 2 (2004): 339–355.

fundamental yang dikenal sebagai *Al-Kullīyyāt al-Khamsah* (Lima Prinsip Universal):

- 1) *Hifẓ al-Dīn* (Menjaga Agama): Syariat menetapkan aturan untuk menjaga keberlangsungan agama Islam, seperti kewajiban shalat, zakat, puasa, dan haji. Larangan murtad juga diberlakukan untuk menjaga keimanan umat.³²
- 2) *Hifẓ al-Nafs* (Menjaga Jiwa): Islam mengharamkan pembunuhan, kecuali dalam kondisi yang diatur syariat (misalnya hukum *qishash*). Syariat juga mewajibkan konsumsi makanan halal untuk menjaga kesehatan dan kelangsungan hidup.³³
- 3) *Hifẓ al-‘Aql* (Menjaga Akal): Islam menetapkan larangan terhadap konsumsi minuman keras dan narkoba karena dapat mengganggu akal. Pendidikan juga dianjurkan dalam Islam sebagai bagian dari upaya menjaga kecerdasan umat.³⁴
- 4) *Hifẓ al-Nasl* (Menjaga Keturunan): Hukum pernikahan dan larangan zina bertujuan untuk menjaga nasab agar tetap terhormat. menetapkan ketentuan mengenai hak-hak anak serta tanggung jawab orang tua dalam mendidik mereka.
- 5) *Hifẓ al-Māl* (Menjaga Harta): Islam menetapkan aturan ekonomi, seperti larangan riba dan kewajiban zakat, untuk menjaga keseimbangan ekonomi dan menghindari eksploitasi.

b. *Hājiyyāt* (Kebutuhan Sekunder)

Pada tingkat kedua, *hājiyyāt* mencakup kebutuhan yang jika tidak terpenuhi tidak akan menyebabkan kehancuran, tetapi dapat menimbulkan kesulitan dan kesempitan dalam kehidupan.³⁵ Syariat memberikan keringanan (*rukhsah*) dalam beberapa aspek untuk mengakomodasi kebutuhan ini. Misalnya, dalam ibadah, Islam memberikan dispensasi seperti bolehnya tayamum ketika tidak ada air, serta keringanan untuk meninggalkan kewajiban puasa bagi orang yang sakit atau

³² Achmad Syawal Nurhidayatullah and Oman Fathurohman SW, “Maqasiad Syariah Sebagai Kerangka Kerja Untuk Inovasi Produk Keuangan Non Bank Dalam Era Digital,” *Jurnal Masharif Al-Syariah: Jurnal Ekonomi Dan Perbankan Syariah* 9, no. 204 (2024): 3622–3653.

³³ Asli Nasution et al., “Tingkatan Al-Maqashid Al-Khamsah Dan Penerapannya,” *Jurnal Kolaboratif Sains* 7, no. 12 (2024): 4656–4670.

³⁴ Mayola Andika, “Penafsiran Ayat-Ayat Hifẓ Al-‘Aql Perspektif Tafsir *Maqāṣidi*,” *UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta* (2020).

³⁵ Nilda Susilawati, “Stratifikasi Al-Maqasid, Al-Khamsah Dan Penerapannya Dalam Al-Dharuriyat, Al-Hajjiyat, Al-Tahsiniyyat,” *Mizani* 2, no. 1 (2015).

musafir. Dalam bidang muamalah, Islam memberikan fleksibilitas dalam akad jual beli untuk mempermudah transaksi ekonomi.

c. *Tahsīniyyāt* (Kebutuhan Tersier atau Penyempurna)

Kategori terakhir adalah *tahsīniyyāt*, yaitu aspek yang berkaitan dengan penyempurnaan dan keindahan hidup, serta nilai-nilai moral dan etika. Contohnya adalah adab dalam berpakaian, tata krama dalam pergaulan, serta sunnah-sunnah dalam ibadah seperti membaca doa sebelum dan sesudah makan. *Tahsīniyyāt* berfungsi untuk menjaga kesempurnaan dan harmoni dalam kehidupan sosial.³⁶

Al-Syātibī menggunakan metode *istiqrā'* (induksi) dalam menetapkan maqāṣid, yaitu dengan mengumpulkan berbagai regulasi dalam Al-Qur'an dan Hadist, kemudian mengidentifikasi pola dan tujuan di balik hukum tersebut. Pendekatan ini memungkinkan ulama untuk memahami esensi syariat secara lebih menyeluruh, bukan hanya berdasarkan teks secara literal melainkan berdasarkan tujuan utama syariat itu sendiri.³⁷

Dalam pengembangan hukum Islam, *maqāṣid* menjadi pedoman utama dalam *ijtihad*. Seorang mujtahid harus mempertimbangkan apakah suatu fatwa atau hukum baru dapat mewujudkan kemaslahatan dan menghindari kemudharatan. Dalam konteks modern, penerapan *maqāṣid* sangat diperlukan untuk menjawab berbagai persoalan kontemporer yang tidak dijumpai dalam khazanah literatur klasik.

Sebagai contoh, dalam hukum ekonomi Islam, perbankan syariah dikembangkan berdasarkan prinsip *hifz al-māl* untuk memberikan alternatif sistem keuangan yang adil dan bebas dari riba. Dalam bidang medis, fatwa tentang transplantasi organ dan bayi tabung diputuskan dengan mempertimbangkan tujuan perlindungan jiwa *hifz al-nafs* (menjaga jiwa). Demikian pula pada teknologi informasi, penggunaan media sosial untuk dakwah Islam didasarkan pada maslahat yang lebih besar.

Berdasarkan uraian tersebut, Teori *Maqāṣid al-Syarī'ah* dalam penelitian ini digunakan sebagai landasan filosofis guna menilai apakah implementasi Fatwa

³⁶ Sadan and Silverstein, "Ornate Manuals or Practical Adab? Some Reflection On a Unique Work By An Anonymous Author of The 10th Century CE." *Al-Qantara*, 25, no. 2, (2004): 339-355.

³⁷ Muda *et al.*, "The Authoritative Role of Maqasid Shariah As A Basis for Determining Hukum When Dealing with Contemporary Issues." *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 13, no.4 (2023): 711-720.

MUI Nomor 71 Tahun 2023 telah mewujudkan tujuan syariat, terutama dalam melindungi aset (*hifz al-māl*) dan menciptakan kemaslahatan mustahik. Namun, tercapainya tujuan tersebut sangat bergantung pada tingkat kepatuhan lembaga pengelola zakat terhadap ketentuan fatwa dan regulasi yang berlaku. Oleh karena itu, pembahasan selanjutnya menggunakan Teori Kepatuhan Hukum sebagai dasar untuk menganalisis perilaku kepatuhan BAZNAS dan LAZ berskala nasional.

2. Teori Kepatuhan Hukum (*Legal Compliance Theory*)

a. Pengertian Kepatuhan Hukum

Kepatuhan hukum (*legal compliance*) merupakan perilaku patuh yang ditunjukkan oleh individu, kelompok, atau institusi dalam menaati kaidah-kaidah hukum yang berlaku, baik hukum tertulis (positif) ataupun hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat. Dalam perspektif ini, hukum tidak sekadar dilihat sebagai norma formal yang bersifat koersif, melainkan sebagai sistem norma yang mengandung nilai-nilai moral, keadilan, dan keteraturan sosial. Kepatuhan hukum mencerminkan keselarasan antara tindakan subjek hukum dan ketentuan hukum yang berlaku.³⁸

Menurut Tom R. Tyler, kepatuhan hukum lebih banyak didasarkan pada persepsi masyarakat terhadap legitimasi hukum dan institusi penegaknya, bukan semata-mata karena adanya ancaman sanksi. Dalam teorinya, Tyler mengungkapkan bahwa orang lebih cenderung mematuhi hukum jika mereka merasa hukum tersebut adil, sah, dan dibuat melalui proses yang partisipatif. Ini disebut sebagai *normative compliance*, berbeda dengan *instrumental compliance* yang didasarkan pada rasa takut terhadap hukuman.

Kepatuhan hukum juga dikaji dalam kerangka sosiologis dan psikologis. Secara sosiologis, kepatuhan muncul ketika masyarakat memiliki budaya hukum yang kuat, yakni sistem nilai dan kebiasaan yang mendukung tertib hukum.³⁹ Secara psikologis, kepatuhan terbentuk karena internalisasi norma hukum ke dalam sistem

³⁸ Alhammadi, S., Alotaibi, K. O., and Hakam, D. F. "Analysing Islamic Banking Ethical Performance from *Maqāsid Al-Sharī'ah* Perspective: Evidence from Indonesia," *Journal of Sustainable Finance & Investment* 12, no. 4 (2022): 1171–1193.

³⁹ Rozaidah Idris et al., *The Halal Industry in Asia: Perspectives from Brunei Darussalam, Malaysia, Japan, Indonesia and China* (Springer, 2025).

nilai pribadi individu.⁴⁰

Dalam konteks negara hukum, seperti Indonesia, kepatuhan terhadap hukum menjadi salah satu prasyarat utama bagi terwujudnya supremasi hukum (*rule of law*). Kepatuhan ini bukan hanya diperlukan bagi warga negara, melainkan bagi lembaga-lembaga negara, termasuk lembaga keagamaan dan lembaga sosial seperti BAZNAS dan LAZ berskala nasional.⁴¹ Oleh karena itu, pembahasan kepatuhan hukum menjadi sangat penting dalam mengkaji implementasi fatwa MUI sebagai produk otoritatif keagamaan yang memiliki implikasi normatif dalam masyarakat Muslim.

Selain itu, dalam studi hukum Islam, kepatuhan terhadap hukum dapat ditinjau dari konsep *ta'abbudi* (ketaatan berdasarkan ibadah), *ta'zhim* (penghormatan kepada ulama), dan *iltizam* (komitmen terhadap perintah syariah).⁴² Fatwa ulama, meskipun bukan produk legislatif formal, memiliki kekuatan normatif yang besar dalam membentuk perilaku umat Islam. Hal ini menjadi dasar penting untuk mengaitkan kepatuhan hukum terhadap fatwa dengan dimensi sosiologis dan teologis masyarakat Muslim di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, kerangka disertasi ini memandang bahwa kepatuhan hukum tidak hanya dipahami sebagai ketaatan formal terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi juga sebagai wujud kesadaran, kepercayaan, dan komitmen moral terhadap norma syariah yang diputuskan melalui mekanisme otoritas keagamaan seperti fatwa Majelis Ulama Indonesia.

b. Teori-Teori Kepatuhan Hukum

Untuk menganalisis kepatuhan hukum terhadap Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*, dibutuhkan pemahaman teoritis yang komprehensif mengenai berbagai pendekatan dalam studi kepatuhan hukum. Teori-teori berikut digunakan sebagai kerangka analisis untuk memahami latar belakang psikologis, sosiologis, dan normatif dari

⁴⁰ Rozaidah Idris *et al.*, *The Halal Industry in Asia: Perspectives from Brunei Darussalam, Malaysia, Japan, Indonesia and China* (Springer, 2025).

⁴¹ K Hassan and M Lewis, *Handbook of Islamic Banking* (Edward Elgar Publishing, 2009).

⁴² Risma Hermawati Apriliani *et al.*, "Analisis Maqashid Al- Syari'ah Dalam Pemikiran Islam Imam Al-Syātibī," *JUREKSI : Journal of Islamic Economics and Finance* 3, no. 2 (2025): 95–110.

perilaku kepatuhan terhadap fatwa keagamaan dalam konteks kelembagaan.⁴³

1) *Theory of Procedural Justice* (Tom R. Tyler)

Teori keadilan prosedural yang dikembangkan oleh Tom R. Tyler menekankan bahwa kepatuhan hukum lebih ditentukan oleh persepsi terhadap keadilan prosedural daripada oleh sanksi atau tekanan eksternal. Menurut Tyler, ketika individu atau lembaga merasa bahwa hukum atau aturan (termasuk fatwa) dibuat melalui prosedur yang adil, partisipatif, dan transparan, maka mereka akan lebih cenderung untuk mematuhi. Dalam konteks penelitian ini, teori ini sangat relevan untuk menilai bagaimana persepsi para pelaksana zakat (BAZNAS dan LAZ berskala nasional) terhadap proses penetapan fatwa MUI memengaruhi tingkat kepatuhan mereka.

2) *Theory of Normative Commitment* (Herbert C. Kelman)

Kelman menjelaskan bahwa terdapat tiga tingkatan kepatuhan: *compliance* (kepatuhan karena tekanan), *identification* (kepatuhan karena adanya identifikasi terhadap otoritas), dan *internalization* (kepatuhan karena norma sudah menjadi bagian dari sistem nilai internal). Kepatuhan normatif muncul ketika individu atau lembaga menerima dan meyakini norma sebagai sesuatu yang sah dan sejalan dengan nilai-nilai yang dianutnya. Dalam konteks disertasi ini, kepatuhan terhadap fatwa dapat dilihat sebagai bentuk internalisasi norma agama oleh lembaga zakat.

3) *General Deterrence Theory* (Beccaria & Bentham)

Teori ini menyatakan bahwa kepatuhan terhadap hukum didasarkan pada rasionalitas individu atau lembaga dalam mempertimbangkan manfaat dan kerugian. Jika pelanggaran terhadap hukum atau aturan membawa risiko sanksi atau kerugian reputasi, maka mereka akan memilih untuk patuh. Walaupun fatwa tidak memiliki kekuatan hukum positif yang memaksa, namun sanksi sosial dan moral dari komunitas Muslim dapat berfungsi sebagai *deterrent* yang efektif bagi lembaga zakat untuk tidak menyimpang dari ketentuan fatwa.

4) *Responsive Regulation Theory* (Ayres & Braithwaite)

Teori regulasi responsif menekankan bahwa strategi penegakan hukum sebaiknya dilakukan secara bertahap dan dialogis, dimulai dari pendekatan

⁴³ Muhammad Haris Mirwanto, "Strategi Dewan Pengawas Syariah (DPS) Dalam Meningkatkan Kepatuhan Syariah" (Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2024).

persuasif hingga ke pendekatan koersif jika dibutuhkan. Regulasi yang bersifat responsif memberi ruang kepada pelaku untuk bertransformasi secara sukarela menuju kepatuhan. Dalam konteks ini, MUI dan otoritas keagamaan lainnya dapat memainkan peran pendampingan, edukasi, dan evaluasi terhadap pelaksanaan fatwa oleh BAZNAS dan LAZ berskala nasional.

Dengan memadukan keempat pendekatan teoritis ini, penelitian disertasi ini dapat menjelaskan secara menyeluruh mengapa dan sejauh mana lembaga-lembaga zakat patuh terhadap fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*. Pendekatan ini juga memberikan landasan bagi evaluasi kebijakan dan penguatan kelembagaan yang berbasis legitimasi normatif, edukasi hukum, dan kontrol sosial komunitas.

c. Dimensi-Dimensi Kepatuhan Hukum

Dalam memahami kepatuhan hukum secara komprehensif, penting untuk menelaah dimensi-dimensi yang membentuk perilaku kepatuhan. Dimensi ini merefleksikan proses internal yang memengaruhi sejauh mana individu atau lembaga benar-benar menaati hukum bukan hanya karena takut sanksi, tetapi juga karena keyakinan terhadap legitimasi hukum itu sendiri. Scholz dan Parker & Nielsen membagi kepatuhan hukum ke dalam tiga dimensi utama, yaitu: kognitif, afektif, dan konatif.⁴⁴

1) Dimensi Kognitif

Dimensi kognitif merujuk pada sejauh mana individu atau institusi memahami isi dan makna dari aturan hukum atau norma yang berlaku. Kepatuhan pada dimensi ini muncul karena adanya pengetahuan dan kesadaran terhadap ketentuan hukum yang harus dijalankan. Dalam konteks penelitian ini, dimensi kognitif dapat diidentifikasi dari sejauh mana BAZNAS dan LAZ berskala nasional memahami Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh*, baik dari sisi substansi fiqih, mekanisme *al-qardh*, maupun prinsip-prinsip distribusi zakat yang ditetapkan oleh fatwa tersebut.

2) Dimensi Afektif

⁴⁴ Ratna Kulsum Lestari and Siti Saidatina, "The Concept of Justice in the Murabahah Contract in the Perspective of Sharia Economic Law," *SAQIFAH: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah* 10, no. 1 (2025): 1–12.

Dimensi ini berkaitan dengan perasaan, sikap, dan keyakinan seseorang terhadap norma hukum. Jika individu atau lembaga merasakan bahwa hukum tersebut adil, sah, dan sejalan dengan nilai-nilai yang diyakini, maka akan muncul kecenderungan untuk patuh secara sukarela. Dalam konteks tersebut, kepatuhan tidak semata-mata didasarkan pada aspek pengetahuan, melainkan juga keterikatan emosional dan moral. Lembaga amil zakat yang memiliki komitmen keagamaan dan merasa bahwa fatwa MUI adalah bentuk representasi otoritas keilmuan dan agama, cenderung menunjukkan tingkat kepatuhan afektif yang lebih tinggi.

3) Dimensi Konatif

Dimensi konatif menggambarkan aspek niat dan tindakan nyata dalam menaati hukum. Ini mencerminkan keterpaduan antara pemahaman dan sikap menjadi tindakan konkret. Lembaga zakat yang memahami dan menerima ketentuan fatwa, serta mengimplementasikannya dalam sistem dan prosedur distribusi zakat berbasis *al-qardh*, menunjukkan kepatuhan pada dimensi konatif. Ini merupakan indikator utama dalam menilai sejauh mana kepatuhan hukum telah diinternalisasi secara menyeluruh dalam sistem kelembagaan.

Ketiga dimensi ini saling berkaitan dan membentuk fondasi kepatuhan hukum yang utuh. Kegagalan pada salah satu dimensi dapat menyebabkan kepatuhan yang semu, seperti hanya patuh secara formal tanpa adanya kesadaran dan komitmen internal. Oleh karena itu, analisis terhadap dimensi kognitif, afektif, dan konatif sangat penting dalam menilai implementasi fatwa MUI oleh lembaga zakat.⁴⁵

d. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kepatuhan Hukum

Kepatuhan terhadap hukum tidak terbentuk secara otomatis, melainkan dibentuk oleh berbagai faktor internal dan eksternal yang saling berkaitan dalam konteks sosial, kelembagaan, dan psikologis. Dalam konteks implementasi Fatwa MUI No. 71 Tahun 2023, penting untuk memahami apa saja yang mempengaruhi tingkat kepatuhan lembaga-lembaga zakat seperti BAZNAS dan LAZ berskala nasional. Mengacu pada penelitian Tyler, Scholz, dan Parker & Nielsen, berikut ini

⁴⁵ Mohd Supian and Mat Nan, "Effective Implementation of Shariah Compliance Culture in Islamic Banks," *International Journal of Management and Applied Research* 11, no. 2 (2024): 140–155.

adalah faktor-faktor utama⁴⁶ yang memengaruhi kepatuhan hukum:

1) Pemahaman terhadap Aturan (*Legal Knowledge*)

Pemahaman yang memadai terhadap isi dan maksud suatu aturan merupakan prasyarat utama terbentuknya kepatuhan. Jika pelaksana zakat memahami substansi fatwa—termasuk dasar hukum, prinsip *al-qardh*, serta teknis pendistribusian dana zakat—maka kemungkinan besar mereka akan menunjukkan kepatuhan yang lebih tinggi. Ketidaktahuan atau ambiguitas hukum seringkali menjadi penyebab utama ketidakpatuhan.

2) Persepsi terhadap Legitimasi

Legitimasi merujuk pada keyakinan bahwa otoritas yang menetapkan hukum memiliki kewenangan yang sah. Lembaga seperti MUI akan lebih dipatuhi jika dipandang memiliki otoritas keagamaan yang diakui. Dalam studi Tyler, legitimasi berkontribusi secara signifikan terhadap kepatuhan sukarela. Lembaga zakat yang memandang MUI sebagai representasi otoritatif dari hukum Islam akan lebih cenderung patuh terhadap fatwanya.

3) Budaya Hukum dan Nilai Organisasi

Budaya hukum merupakan bagian dari kultur kelembagaan yang membentuk cara pandang dan sikap terhadap aturan hukum. Dalam konteks pengelolaan zakat, terbangunnya budaya organisasi yang berlandaskan pada prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepatuhan syariah akan menciptakan lingkungan yang mendorong kepatuhan hukum. Nilai-nilai ini dapat terinternalisasi melalui pelatihan, pembinaan, dan keteladanan kepemimpinan.

4) Sanksi dan Pengawasan

Faktor eksternal seperti sanksi administratif, tekanan sosial, atau audit kelembagaan dapat memperkuat kepatuhan. Meskipun fatwa tidak memiliki sanksi hukum formal, namun potensi tekanan moral, reputasi publik, dan evaluasi dari otoritas keagamaan atau pemerintah dapat menjadi pendorong kepatuhan. Ayres & Braithwaite menyarankan bahwa strategi pengawasan yang responsif dan bertahap lebih efektif daripada pendekatan yang sepenuhnya koersif.

5) Partisipasi dan Inklusivitas

⁴⁶ Muhammad Shahrul Ifwat Ishak and Nur Syahirah Mohammad Nasir, "Maqasid Al-Shari'ah in Islamic Finance: Harmonizing Theory and Reality," *The Journal of Muamalat and Islamic Finance Research* 18, no. 1 (2021): 108–119.

Partisipasi pelaku dalam proses pembuatan aturan berdampak pada tingkat kepatuhan. Jika BAZNAS dan LAZ berskala nasional dilibatkan dalam konsultasi atau sosialisasi fatwa, mereka akan lebih menerima dan mematuhi ketentuan yang ditetapkan. Keterlibatan ini menciptakan rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap aturan yang berlaku.

Dengan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, analisis terhadap tingkat kepatuhan hukum lembaga zakat dalam implementasi fatwa dapat dilakukan secara lebih komprehensif. Faktor internal seperti pemahaman dan nilai lembaga, serta faktor eksternal seperti pengawasan dan legitimasi otoritas, secara bersama-sama menentukan keberhasilan implementasi norma keagamaan dalam praktik kelembagaan zakat.⁴⁷

3. Teori Distribusi Kekayaan (*Wealth Distribution Theory*)

a. Konsep Distribusi Kekayaan dalam Ekonomi Islam

Distribusi kekayaan (*wealth distribution*) menjadi bagian sentral dalam perekonomian Islam. Berbeda dengan perspektif ekonomi konvensional yang cenderung menitikberatkan pada aspek produksi, efisiensi pasar, dan pertumbuhan ekonomi, ekonomi Islam memandang distribusi kekayaan sebagai instrumen utama untuk mewujudkan keadilan sosial (*al-'adl*), kesejahteraan masyarakat (*al-falah*), serta kemaslahatan umum (*maṣlahah al-'ammah*).⁴⁸ Oleh karena itu, persoalan distribusi tidak hanya dipahami sebagai pembagian pendapatan setelah proses produksi berlangsung, tetapi juga mencakup pengaturan kepemilikan, pemanfaatan sumber daya ekonomi, serta mekanisme redistribusi yang bertujuan mencegah terjadinya konsentrasi kekayaan pada kelompok tertentu.⁴⁹

Landasan normatif distribusi kekayaan dalam Islam terdapat dalam ayat Al-Qur'an, QS. Al-Hasyr ayat 7.

⁴⁷ Arman Mergaliyev *et al.*, *Higher Ethical Objective (Maqasid Al-Shari'ah) Augmented Framework for Islamic Banks: Assessing Ethical Performance and Exploring Its Determinants*, *Journal of Business Ethics* 170, 4 (2021): 797-834.

⁴⁸ Umami Kalsum, "Distribusi Pendapatan Dan Kekayaan Dalam Ekonomi Islam," *Jurnal Studi Ekonomi Dan Bisnis Islam* 3, no. 1 (2018): 41-59.

⁴⁹ Sri Gusti Rezeki *et al.*, "Fair Wealth Distribution Through Instruments in Islamic Economics," *Cashflow: Current Advanced Research on Sharia Finance and Economic Worldwide* 2, no. 3 (2023): 439-445.

مَا آفَاءَ اللَّهِ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ
 كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ
 إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

“Apa saja (harta yang diperoleh tanpa peperangan) yang dianugerahkan Allah kepada Rasul-Nya dari penduduk beberapa negeri adalah untuk Allah, Rasul, kerabat (Rasul), anak yatim, orang miskin, dan orang yang dalam perjalanan. (Demikian) agar harta itu tidak hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu terimalah. Apa yang dilarangnya bagimu tinggalkanlah. Bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukuman-Nya.” (Q.S. Al-Hasyr [59]: 7)⁵⁰

Dalil tersebut menjadi fondasi utama teori distribusi kekayaan dalam Islam.⁵¹ Para ekonom Muslim memandang bahwa tujuan distribusi bukan sekadar pemerataan pendapatan secara matematis, melainkan memastikan bahwa kekayaan dapat beredar secara produktif di tengah masyarakat sehingga manfaat ekonomi yang dihasilkan dapat terdistribusi secara lebih merata dan inklusi kepada seluruh lapisan sosial. Dengan demikian, distribusi kekayaan dalam Islam memiliki dimensi moral (amanah, tanggung jawab), sosial (keadilan, solidaritas), dan ekonomi (sirkulasi dan pengurangan kesenjangan).⁵²

b. Teori Distribusi Kekayaan Abu Ubaid

Pemikiran mengenai distribusi kekayaan dalam ekonomi Islam telah dirumuskan secara sistematis oleh Abu Ubaid al-Qasim bin Sallam yang dituangkan dalam karya monumentalnya, Kitab *al-Amwal*. Abu Ubaid menyatakan bahwa sistem distribusi kekayaan harus menciptakan keseimbangan sosial dan perlindungan terhadap kelompok yang lemah secara ekonomi. Karena itu, ia menolak ketimpangan yang muncul akibat penumpukan kekayaan di tangan segelintir orang. Hal ini bertolak belakang dengan nilai-nilai utama syariat guna

⁵⁰ Muchlis Muhammad Hanafi dkk, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Edisi Penyempurnaan (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2019), 806.

⁵¹ Aisyah *et al.*, “Wealth Distribution in Islam: The Role of Sharia Instruments in Improving Social Welfare,” *Yasin Jurnal Pendidikan Dan Sosial Budaya* 5, no. 1 (2025): 143–153.

⁵² Eko Sumardianto, “Telaah Harta Dalam Perspektif Al-Qur'an: Amanah Dan Tanggung Jawab Sosial,” *IMTIYAZ: Jurnal Ilmu KeIslaman* 9, no. 1 (2025): 93–110; Anton Budiyo and Wartoyo, “Wealth Distribution in the Islamic Economic System Conceptual Foundations and Their Relevance to Contemporary Economic Justice,” *Journal of Integrated Socio-Economic Systems and Islamic Finance* 1 (2025): 84–91.

membangun pemerataan dan solidaritas sosial.⁵³

Berlandaskan QS. Al-Hasyr [59]: 7, Abu Ubaid menegaskan bahwa seluruh instrumen keuangan publik harus diarahkan untuk menjaga sirkulasi kekayaan dalam masyarakat. Konsep baitul mal yang ia jelaskan dalam Kitab *al-Amwal* mencerminkan lembaga keuangan publik yang ideal, di mana seluruh pemasukan negara—baik dari zakat, *fai'*, *kharaj*, *usyur*, dan sumber keuangan negara lainnya dikelola secara profesional dan etis guna menjamin terwujudnya keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat.⁵⁴

Abu Ubaid mengelompokkan penerima bantuan ke dalam kategori-kategori yang berbeda, seperti fakir, miskin, amil, dan lainnya, berdasarkan petunjuk Al-Qur'an dan Sunnah.⁵⁵ Demikian menurut Abu Ubaid, redistribusi kekayaan bukan hanya dilihat sebagai aktivitas ekonomi, melainkan sebagai mekanisme syariah untuk menciptakan keadilan distributif (*distributive justice*) dan kemaslahatan sosial (*social welfare*).⁵⁶

Pemikiran Abu Ubaid ini menjadi fondasi awal bagi teori distribusi kekayaan dalam ekonomi Islam yang kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh para ekonom Muslim kontemporer seperti M. Umer Chapra dan Monzer Kahf.

c. Teori Distribusi Kekayaan M. Umer Chapra

Gagasan distribusi kekayaan kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh M. Umer Chapra melalui pendekatan yang mengintegrasikan aspek moral, kelembagaan, dan kebijakan publik. Dalam karyanya yang berjudul “*Islam and the Economic Challenge*”, Chapra menegaskan tujuan khusus dari sistem ekonomi Islam yakni menciptakan penyaluran pendapatan dan kekayaan yang berkeadilan sehingga setiap individu memperoleh kesempatan yang layak untuk mejalani

⁵³ Irsad *et al.*, “Prinsip-Prinsip Ekonomi Islam Menurut Abu Ubaid,” *Journal Syntax Idea* 7, no. 01 (2025): 103–114.

⁵⁴ Lathifah Ananda Putri *et al.*, “Pemikiran Ekonomi Abu Ubaid: Kontribusinya Terhadap Konsep Keadilan Dan Distribusi Dalam Ekonomi Islam,” *Jurnal Ilmu Manajemen, Ekonomi Dan Kewirausahaan* 5, no. 2 (2025): 221–227.; Vemi Fadila Sari *et al.*, “Pemikiran Ekonomi Abu Ubaid Dan Relevansinya Terhadap Ekonomi Modern,” *JPAES: Jurnal Pajak Dan Analisis Ekonomi Syariah* 2, no. 3 (2025): 76–92.

⁵⁵ Moh Husni Mubarak, M. Taufikurrahman, and Maya Panorama. “Distribusi Kekayaan Dalam Ekonomi Mikro Islam.” *Jurnal Studi Islam Indonesia (JSII)* 2, no. 2 (2024): 301–318.

⁵⁶ Indri Purwanti *et al.*, “Analisis Konsep Keadilan Ekonomi Dalam Pemikiran Abu ‘Ubaid Dan Relevansinya Terhadap Ekonomi Modern,” *Jurnal Inovasi Ekonomi Syariah Dan Akuntansi* 3, no. 2 (2026): 78–85.

kehidupan yang bermartabat.⁵⁷ Untuk mencapai tujuan tersebut, Chapra mengemukakan tiga mekanisme distribusi kekayaan, seperti:

Pertama, distribusi melalui mekanisme pasar. Islam mengakui hak kepemilikan individu dan kebebasan berusaha. Namun kebebasan tersebut perlu dijalankan dengan tetap berpedoman pada nilai-nilai syariah dan etika ekonomi Islam.⁵⁸

Kedua, distribusi melalui kelembagaan sosial. Sarana filantropi Islam seperti zakat, infak, sedekah, dan wakaf berfungsi sebagai sarana redistribusi yang berkelanjutan guna mendukung kelompok masyarakat yang membutuhkan.⁵⁹

Ketiga, distribusi melalui kebijakan negara. Negara memiliki kewenangan untuk melakukan intervensi apabila terjadi ketimpangan ekonomi yang berlebihan atau ketika mekanisme pasar tidak mampu menciptakan keadilan sosial.⁶⁰

Dalam perspektif Chapra, tujuan redistribusi dalam Islam bukanlah menciptakan kesamaan pendapatan secara absolut, melainkan mewujudkan persaudaraan kemanusiaan (*human brotherhood*) dan keadilan sosial ekonomi (*socio-economic justice*).⁶¹ Oleh karena itu, distribusi kekayaan harus dipandang sebagai mekanisme yang diarahkan untuk merealisasikan tujuan syariah (*maqāṣid al-syarī'ah*) di bidang ekonomi.⁶²

d. Teori Distribusi Kekayaan Monzer Kahf

Menurut Monzer Kahf, zakat berperan sebagai sarana pemerataan kekayaan yang bersifat wajib, berkelanjutan, dan terlembagakan sehingga mampu mendistribusikan kembali sebagian harta dari kelompok yang berkecukupan kepada

⁵⁷ M. Umer Chapra, *Islam and the Economic Challenge*, International Islamic Publishing House, Islamic Ec, vol. 2 (Leicester: The Islamic Foundation, 1992).

⁵⁸ Sri Gusti Rezeki *et al.*, "Fair Wealth Distribution Through Instruments in Islamic Economics," *Cashflow : Current Advanced Research on Sharia Finance and Economic Worldwide* 2, no. 3 (2023): 439–445.

⁵⁹ Shaikh Hamzah Abdul Razak, "Zakat and Waqf as Instrument of Islamic Wealth in Poverty Alleviation and Redistribution: Case of Malaysia," *International Journal of Sociology and Social Policy* 40 (2020): 249–266, <https://doi.org/10.1108/IJSSP-11-2018-0208>.

⁶⁰ Hisam Ahyani, Naeli Mutmainah, and Memet Slamet, "The Relevance of Allocation and Distribution of Income In The Islamic Economic Perspective In Indonesia," *ISLAMICONOMIC: Jurnal Ekonomi Islam* 14, no. 1 (2023): 19–40.

⁶¹ Dwi Sulastyawati, "Social Inclusion; Practical Strategies to Promote Equality of Socio-Economics In Islamic Economic Framework," *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I* 7, no. 11 (2020): 961–976, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i11.17901>.

⁶² Asad Zaman, "M.Umer Chapra. The Future of Economics: An Islamic Perspective," *Islamic Studies* 40, no. 1 (2001): 149–154.

kelompok yang membutuhkan secara sistematis. Dalam perspektif ini, zakat bukan hanya berfungsi sebagai bentuk kewajiban beribadah, melainkan sebagai instrumen redistribusi ekonomi yang dirancang untuk memperbaiki distribusi pendapatan dan kekayaan dalam masyarakat.⁶³

Dalam pandangannya, zakat bukan hanya mekanisme dukungan kesejahteraan, melainkan sebagai instrumen ekonomi yang mampu memperbaiki struktur distribusi kekayaan dalam masyarakat. Melalui zakat, sebagian kekayaan kelompok kaya dialihkan kepada kelompok yang membutuhkan sehingga terjadi pemerataan akses terhadap sumber daya ekonomi.⁶⁴

Berdasarkan analisis Monzer Kahf mengenai ekonomi zakat, distribusi kekayaan melalui zakat diarahkan untuk mewujudkan keadilan sosial ekonomi melalui pengurangan konsentrasi kekayaan, peningkatan kemampuan konsumsi kelompok miskin, percepatan peredaran kekayaan dalam masyarakat, serta dorongan terhadap pemanfaatan aset secara produktif. Berdasarkan hal tersebut, zakat tidak semata-mata berperan sebagai instrumen dukungan kesejahteraan, melainkan juga sebagai mekanisme redistribusi ekonomi terhadap pemerataan distribusi pendapatan dan penguatan aktivitas ekonomi masyarakat.⁶⁵

Pandangan ini menunjukkan bahwa zakat memiliki fungsi strategis dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif sekaligus menjaga keadilan distribusi dalam masyarakat.

e. Sintesis Teoretik untuk Penelitian Pengembangan Objek Zakat

Berdasarkan uraian teori distribusi kekayaan di atas, terlihat adanya kesinambungan pemikiran antara Abu Ubaid, M. Umer Chapra, dan Monzer Kahf mengenai pentingnya sirkulasi kekayaan sebagai sarana mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi Islam. Meskipun masing-masing tokoh memiliki fokus pembahasan yang berbeda, seluruh pemikiran tersebut berangkat dari prinsip yang sama, yaitu bahwa harta tidak seharusnya terakumulasi pada kelompok tertentu,

⁶³ Monzer Kahf, "The Performance of The Institution of Zakah in Theory and Practice," *International Conference on Islamic Economics Towards the 21st Century* (Kuala Lumpur, 1999), 9–12.

⁶⁴ Monzer Kahf, "The Principle of Socio-Economic Justice in the Contemporary Fiqh of Zakah," *IQTISAD Journal of Islamic Economics* 1, no. 1 (1999): 24–44.

⁶⁵ Monzer Kahf, "Potential Effects of Zakat on Government Budget," *IIUM Journal of Economics & Management* 5, no. 1 (1997): 67–85.

melainkan harus beredar secara luas agar manfaat ekonominya dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat.

Abu Ubaid meletakkan fondasi normatif mengenai distribusi kekayaan dengan menegaskan bahwa harta tidak seharusnya hanya beredar di kalangan kelompok yang memiliki kekayaan. Dalam pandangannya, negara memiliki tanggung jawab untuk mengelola berbagai instrumen keuangan publik guna menjamin terwujudnya kemaslahatan dan kesejahteraan masyarakat.⁶⁶ Selanjutnya, Chapra memperluas konsep tersebut dengan menekankan integrasi antara mekanisme pasar, kelembagaan sosial, dan kebijakan negara dalam mewujudkan keadilan sosial ekonomi. Menurut Chapra, distribusi yang adil tidak dapat dicapai hanya melalui kekuatan pasar, tetapi memerlukan dukungan institusi dan kebijakan yang mampu menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat serta terciptanya kesempatan ekonomi yang lebih merata.⁶⁷

Pemikiran tersebut kemudian memperoleh penjelasan yang lebih operasional dalam teori Monzer Kahf. Menurut Monzer Kahf, zakat bukan hanya berperan sebagai dimensi keagamaan, melainkan mencakup peran strategis sebagai instrumen redistribusi ekonomi yang mampu mengurangi konsentrasi kekayaan, memperbanyak daya beli kelompok miskin, mempercepat sirkulasi kekayaan, serta mendorong pemanfaatan aset secara produktif.⁶⁸ Berdasarkan uraian tersebut, zakat berperan sebagai instrumen redistribusi yang secara langsung mendukung pemerataan pendapatan dan penguatan aktivitas ekonomi masyarakat.

Berdasarkan sintesis tersebut, pengembangan objek zakat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dapat dipahami sebagai upaya memperluas basis penghimpunan zakat guna memperkuat fungsi redistribusi kekayaan dalam ekonomi Islam. Seiring meluasnya cakupan objek zakat yang diakui, semakin besar pula peluang dana zakat yang dapat dihimpun dan

⁶⁶ Sri Gusti Rezeki *et al.*, "Fair Wealth Distribution Through Instruments in Islamic Economics," *Cashflow : Current Advanced Research on Sharia Finance and Economic Worldwide* 2, no. 3 (2023): 439–445.

⁶⁷ Lina Nur Anisa, "Integration of Umer Chapra's Islamic Economic Values in Indonesian Economic Policy," *Commodity: Jurnal Pebank dan Keuangan Islam* 3, no. 1 (2024): 1–32, <https://doi.org/10.56997/commodity.v3i1.1425>.

⁶⁸ Ahmad Alif Anwar, Alvin Adi Putra Alamsah, and Setia Rini Arista, "Pemikiran Ekonomi Islam Monzer Kahf," *Islamika : Jurnal Ilmu-Ilmu Keislaman* 22, no. 2 (2022): 161–173.

didistribusikan kepada mustahik.⁶⁹ Dengan demikian, pengembangan objek zakat tidak hanya memiliki dimensi fikih sebagai perluasan harta wajib zakat, melainkan memiliki dimensi ekonomi dan sosial sebagai instrumen guna memperkuat distribusi kekayaan, mengurangi ketimpangan ekonomi, serta mewujudkan keadilan distributif dan kesejahteraan sosial sebagaimana menjadi tujuan utama syariat Islam.⁷⁰

4. Teori Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation Theory*)

a. Definisi dan Hakikat Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah proses yang dilakukan setelah kebijakan diformulasikan, yang bertujuan untuk menerjemahkan keputusan politik atau regulasi menjadi tindakan nyata guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Mazmanian dan Sabatier, implementasi merupakan "*pemahaman terhadap kejadian-kejadian dan kegiatan yang diarahkan untuk mewujudkan tujuan kebijakan melalui interaksi antara kebijakan, organisasi pelaksana, dan kelompok sasaran*".⁷¹ Definisi ini menekankan bahwa implementasi adalah interaksi dinamis antara perencanaan dan pelaksanaan, yang dipengaruhi oleh struktur kebijakan, kemampuan organisasi pelaksana, dan dukungan dari pihak-pihak terkait.

George C. Edwards III mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai proses yang sangat dipengaruhi oleh empat faktor kunci, yakni komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.⁷² Jika keempat faktor ini berjalan harmonis, kebijakan dapat diimplementasikan dengan efektif. Pandangan ini menegaskan pentingnya aspek teknis dan administratif dalam menjembatani kebijakan dan realitas di lapangan.

⁶⁹ Budi Rahmat Hakim, "Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Perspektif Hukum Islam)," *Jurnal Ilmu Hukum* 15, no. 2 (2015): 155–166.

⁷⁰ Fakhruddin *et al.*, "From Fiqh Al-Ibadat to Muamalat: Repositioning Zakat Management in Indonesia in the Perspective of Maqasid Al-Shari'ah," *Samarah* 8, no. 1 (2024): 495–517, <https://doi.org/10.22373/sjhk.v8i1.19637>; Razak, "Zakat and Waqf as Instrument of Islamic Wealth in Poverty Alleviation and Redistribution: Case of Malaysia," *International Journal of Sociology and Social Policy* 40, (2020): 249–266.

⁷¹ Indrani Debbie Gupta, "The Implementation of European Community Environmental Directives in The United Kingdom: Analysis of the Mazmanian and Sabatier Framework" (The University Of British Columbia, 1994).

⁷² R Kent Weaver, "But Will It Work?: Implementation Analysis to Improve Government Performance," in *Issues in Governance Studies*, ed. Christine Jacobs (The Brookings Institution, 2010), 1–17.

Sementara itu, Van Meter dan Van Horn memandang pelaksanaan kebijakan sebagai “perbuatan yang dilakukan individu atau kelompok yang berorientasi pada pencapaian tujuan sebagaimana telah diputuskan dalam keputusan kebijakan sebelumnya”.⁷³ Mereka menyoroti pentingnya kejelasan standar dan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi yang efektif, sikap pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik di sekitar proses implementasi.⁷⁴

Dari perspektif hukum Islam, konsep implementasi kebijakan dapat dikaitkan dengan prinsip *maqāṣid al-syarī‘ah* sebagaimana dijelaskan oleh al-Syāṭhibī (w. 790 H). Menurutnya, setiap kebijakan yang diimplementasikan harus diarahkan untuk mencapai kemaslahatan umum (*maṣlaḥah ‘ammah*) dan melindungi lima tujuan utama syariah (*al-ḍarūriyyāt al-khams*), yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.⁷⁵ Dalam konteks implementasi kebijakan zakat dengan mekanisme *al-qardh*, prinsip *ḥifẓ al-māl* (perlindungan harta) menjadi salah satu tujuan utama, di samping pemberdayaan ekonomi umat.

Dengan demikian, hakikat implementasi kebijakan adalah proses multidimensi yang menghubungkan regulasi dengan tindakan nyata, dipengaruhi oleh faktor struktural, sumber daya, sikap pelaksana, serta lingkungan sosial-politik, dan dalam konteks syariah, harus selaras dengan prinsip-prinsip kemaslahatan yang diatur dalam *maqāṣid al-syarī‘ah*.

b. Faktor-faktor yang Memengaruhi Implementasi Kebijakan

Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan beberapa faktor yang dapat memengaruhi penerapan kebijakan ke dalam tiga kelompok besar.⁷⁶ Pertama, karakteristik masalah, yang mencakup sejauh mana masalah kebijakan dapat

⁷³ Tony Mirza, “Implementasi Kebijakan Pelaksanaan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (Studi Kasus Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ogan Ilir),” *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Global* 04, no. 02 (2019): 82–94.

⁷⁴ Andreas Winarta and Febuati Trimurni, “Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Dalam Mewujudkan Tertib Administrasi Pertahanan Di Badan Pertahanan Nasional Kota Medan,” *Journal of Science and Social Research* 4307, no. 1 (2023): 108–116.

⁷⁵ Muhammad Siddiq Armia, “Implementing Islamic Constitutionalism : How Islamic Is Indonesia Constitution ?,” *AL-‘ADALAH* 15, no. 2 (2018): 437–450, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.24042/adalah.v%vi%i.3389>.

⁷⁶ Indrani Debbie Gupta, “The Implementation of European Community Environmental Directives in The United Kingdom: Analysis of the Mazmanian and Sabatier Framework” (The University Of British Columbia, 1994).

didefinisikan secara jelas, keterukuran indikator keberhasilan, serta tingkat kompleksitasnya. Kedua, struktur kebijakan, meliputi kejelasan tujuan kebijakan, kelengkapan instrumen pelaksanaan, mekanisme koordinasi antar-lembaga, dan adanya sistem evaluasi yang efektif. Ketiga, variabel lingkungan, seperti stabilitas politik, dukungan masyarakat, kondisi ekonomi, dan tingkat kepatuhan kelompok sasaran.

Edwards III menegaskan empat elemen kunci keberhasilan implementasi,⁷⁷ yaitu: (a) komunikasi yang akurat, konsisten, dan dapat dipahami antara pembuat kebijakan dan pelaksana; (b) sumber daya manusia, finansial, teknis, dan informasi yang mencukupi; (c) disposisi atau sikap pelaksana, yang berkaitan dengan komitmen dan motivasi untuk menjalankan kebijakan; serta (d) struktur birokrasi yang jelas, tidak berbelit-belit, dan mampu menghindari tumpang tindih kewenangan.

Van Meter dan Van Horn menambahkan bahwa implementasi juga dipengaruhi oleh standar dan tujuan kebijakan yang terukur, karakteristik organisasi pelaksana yang memiliki kapasitas manajerial memadai, komunikasi antar-pelaksana yang lancar, serta faktor sosial, ekonomi, dan politik yang mendukung.⁷⁸

Selain tokoh-tokoh tersebut, Pressman dan Wildavsky dalam *Implementation* menekankan bahwa semakin panjang rantai koordinasi antar-aktor, semakin besar kemungkinan terjadinya kegagalan implementasi. Lipsky dengan konsep *street-level bureaucracy* menggarisbawahi peran pihak yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan (seperti pegawai BAZNAS atau LAZ berskala nasional) yang memiliki diskresi besar dalam menentukan keberhasilan kebijakan.

Dalam perspektif hukum Islam, al-Syāṭhibī menekankan bahwa semua faktor ini harus diarahkan untuk mencapai *maqāṣid al-syarī'ah*, terutama dalam konteks zakat melalui mekanisme *al-qardh*, yang fokus pada pemberdayaan ekonomi, pengurangan kemiskinan, dan perlindungan harta (*ḥifẓ al-māl*).

⁷⁷ Ary Rokhadiyati, "Evaluation of Implementation Policy on Management of School Operational Fund (BOS) 2019 with Edward III Model," *Jurnal Pendidikan Dan Pengajaran* 53, no. 20 (2020): 25–42, <https://doi.org/https://doi.org/10.23887/jpp.v53i1.24625>.

⁷⁸ Lusi Indri Fauziah and Lailul Mursyidah, "Implementasi Program Budidaya Tanaman Hortikultura Sebagai Upaya Ketahanan Pangan Di Desa Pagerwojo Kecamatan Buduran Kabupaten Sidoarjo," *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial* 11, no. 1 (2025): 141–156, <https://doi.org/https://doi.org/10.33506/jn.v11i1.4395>.

Dukungan masyarakat, legitimasi syariah, dan keadilan distribusi menjadi faktor penting sehingga kebijakan bukan hanya diimplementasikan secara efektif dari aspek administratif, melainkan sah secara normatif.

c. Evaluasi Implementasi Kebijakan

Evaluasi implementasi kebijakan adalah proses sistematis untuk menilai sejauh mana suatu kebijakan berhasil dilaksanakan dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi tidak hanya mengukur hasil (*outcome*) dan keluaran (*output*), tetapi juga memeriksa proses pelaksanaan, hambatan yang dihadapi, dan faktor-faktor pendukung yang berperan.

Menurut Kaczmarek & Romaniuk, evaluasi kebijakan mencakup penilaian terhadap efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan (*appropriateness*) dari pelaksanaan kebijakan.⁷⁹ Sementara itu, Mazmanian & Sabatier menegaskan bahwa evaluasi implementasi harus mempertimbangkan konsistensi kebijakan dengan tujuan awal, tingkat kepatuhan pelaksana, dan dampak yang ditimbulkan pada kelompok sasaran.⁸⁰

Van Meter dan Van Horn memandang evaluasi implementasi sebagai proses membandingkan kinerja aktual dengan standar dan tujuan yang telah ditetapkan.⁸¹ Apabila terdapat kesenjangan, maka perlu dilakukan analisis penyebab, baik yang bersumber dari faktor internal (sumber daya, koordinasi, sikap pelaksana) maupun eksternal (dukungan politik, kondisi sosial-ekonomi, budaya masyarakat).

Dalam perspektif Islam, al-Syāṭhibī menekankan pentingnya evaluasi kebijakan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan tetap berlandaskan pada *maqāṣid al-syarī'ah*, sehingga manfaat (*maṣlaḥah*) yang dihasilkan lebih besar dibandingkan mudaratnya. Evaluasi tersebut mencerminkan penerapan prinsip hisbah dalam Islam, yakni mekanisme pengawasan agar kebijakan berjalan sesuai syariat.

⁷⁹ Krzysztof Kaczmarek and Piotr Romaniuk, "The Use of Evaluation Methods for the Overall Assessment of Health Policy : Potential and Limitations," *Cost Effectiveness and Resource Allocation* 18, no. 43 (2020): 1–12, <https://doi.org/10.1186/s12962-020-00238-4>.

⁸⁰ Muhammad Iqbal, Dahyar Daraba, dan Etin Indrayani, "Implementasi Kebijakan Tentang Pedoman Penerapan Sistem Informasi Kearsipan Dina Terintegrasi dalam Upaya Pengelolaan Naskah Dinas Elektronik di Sekretariat Daerah Kota Bekasi," *Jurnal Kajian Pemerintah (JKP)* 10, no. 2 (2024): 110–122.

⁸¹ Ibnu Kanaha, "Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengembangan Pariwisata Kabupaten Pulau Morotai Provinsi Maluku Utara," *Multidisciplinary Indonesian Center Journal (MICJO)* 1, no. 1 (2024): 535–546.

Berdasarkan hal tersebut, Indikator Evaluasi Implementasi Kebijakan sebagai berikut:

1) Efektivitas

Efektivitas mengukur sejauh mana tujuan kebijakan tercapai. Indikatornya meliputi: ketercapaian target, hasil yang sesuai dengan rencana, dan dampak positif terhadap kelompok sasaran.⁸²

2) Efisiensi

Efisiensi menilai komparasi antara pemanfaatan sumber daya yang dikeluarkan dengan hasil yang diperoleh. Semakin kecil biaya atau sumber daya yang dikeluarkan untuk mencapai hasil tertentu, semakin efisien pelaksanaan kebijakan tersebut.⁸³

3) Kecukupan (*Adequacy*)

Kecukupan melihat apakah kebijakan mampu menyelesaikan masalah publik yang menjadi fokusnya secara memadai. Indikatornya termasuk relevansi kebijakan terhadap kebutuhan masyarakat dan ketepatan sasaran intervensi.⁸⁴

4) Responsivitas

Responsivitas mengukur sejauh mana kebijakan dan pelaksanaannya mampu merespons aspirasi, kebutuhan, dan keluhan masyarakat. Ini mencakup adaptasi kebijakan terhadap dinamika sosial, ekonomi, dan politik.⁸⁵

5) Akuntabilitas

Akuntabilitas menilai pertanggungjawaban pelaksana kebijakan terhadap publik, lembaga pengawas, dan pihak berkepentingan lainnya.

⁸² Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public policy with a New Postscript* (Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1983).

⁸³ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration & Society* 6, no. 4 (1975): 445–488, <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>.

⁸⁴ William N. Dunn, *Public policy Analysis: An Introduction* (New York: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 1982), [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(82\)90026-x](https://doi.org/10.1016/0149-7189(82)90026-x). Diakses pada 18 Juni 2026, pukul 10.00 WIB.

⁸⁵ Laurence J. O'Toole, "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects," *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 2 (2000): 263–288, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>.

Indikatornya meliputi transparansi proses, pelaporan, dan kepatuhan terhadap aturan.⁸⁶

6) Perspektif *Maqāṣid al-syarī'ah*

Berdasarkan kerangka syariat Islam, evaluasi pelaksanaannya harus mempertimbangkan kemaslahatan, menghindari kerusakan (*mafsadah*), dan menjaga lima tujuan pokok syariah (*al-ḍarūriyyāt al-khams*). Dengan demikian, kebijakan yang diterapkan tidak hanya mengedepankan efektivitas dan efisiensi, melainkan sesuai prinsip keadilan dan keberlanjutan.⁸⁷

5. Teori Harmonisasi Hukum

Implementasi suatu norma hukum bukan hanya didasarkan pada efektivitas pelaksanaannya, melainkan keselarasan antara norma yang satu dengan norma lainnya dalam suatu sistem hukum. Oleh karena itu, penelitian mengenai implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 tidak cukup dianalisis hanya melalui perspektif implementasi kebijakan, tetapi juga memerlukan perspektif harmonisasi hukum untuk menilai hubungan antara norma yang terkandung dalam fatwa dengan regulasi yang mengatur tata kelola zakat di Indonesia.

Menurut Kusnu Goesniadhie Slamet, harmonisasi hukum merupakan proses untuk menyelaraskan, menyesuaikan, dan menyerasikan berbagai peraturan hukum guna menghindari terjadinya pertentangan, tumpang tindih, maupun inkonsistensi dalam penerapannya. Harmonisasi hukum bertujuan menciptakan kesatuan sistem hukum yang memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Dengan demikian, harmonisasi bukan hanya dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan terlibat dengan kesesuaian norma hukum dalam implementasinya sehingga mampu mendukung efektivitas penegakan hukum.⁸⁸

Teori harmonisasi hukum dalam penelitian ini digunakan sebagai landasan analisis hubungan antara Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh* dan Keputusan Menteri

⁸⁶ Merilee S. Grindle, ed., *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1980).

⁸⁷ Abu Ishaq Ibrahim ibn Musa Al-Shatibi, *Al-Muwafaqat Fi Usul Al-Shari'ah* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah: Dar al-Ma'rifah, 1997).

⁸⁸ Kusnu Goesniadhie Slamet, "Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 11, no. 27 (2016): 89–96.

Agama Nomor 606 Tahun 2020 tentang Pedoman Audit Syariah atas Laporan Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan Dana Sosial Keagamaan Lainnya pada Badan Amil Zakat Nasional dan Lembaga Amil Zakat berskala nasional. Analisis tersebut diarahkan untuk mengidentifikasi tingkat kesesuaian maupun potensi disharmonisasi antara norma syariah yang dirumuskan dalam fatwa dengan regulasi administratif yang menjadi pedoman operasional lembaga pengelola zakat.

Melalui perspektif harmonisasi hukum, penelitian ini tidak hanya menilai apakah Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 telah diimplementasikan oleh BAZNAS dan LAZ berskala nasional, tetapi juga mengkaji sejauh mana implementasi tersebut selaras dengan ketentuan hukum positif yang berlaku. Hasil analisis harmonisasi ini selanjutnya menjadi bagian dari evaluasi implementasi serta menjadi dasar dalam merumuskan model implementasi pendistribusian dana zakat melalui mekanisme *al-qardh* yang efektif, akuntabel, dan selaras dengan prinsip-prinsip syariah serta ketentuan hukum nasional.

Berdasarkan *grand theory*, *middle theory*, dan *applied theory* yang telah diuraikan, penelitian ini memandang bahwa implementasi Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 71 Tahun 2023 tentang Pendistribusian Dana Zakat dengan Mekanisme *Al-Qardh* merupakan suatu proses yang bukan hanya terpengaruh dari aspek normatif syariah, melainkan pada efektivitas implementasi kebijakan, tingkat kepatuhan lembaga pengelola zakat terhadap ketentuan hukum, serta harmonisasi antara fatwa sebagai norma keagamaan dengan regulasi negara yang mengatur pengelolaan zakat. Oleh karena itu, penelitian ini mengimplementasikan perspektif *maqāṣid al-syarī'ah* sebagai landasan filosofis, teori distribusi kekayaan Islam sebagai landasan konseptual, teori implementasi kebijakan sebagai instrumen untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan fatwa, teori harmonisasi hukum untuk menilai kesesuaian antara Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023 dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 606 Tahun 2020, serta evaluasi implementasi untuk mengukur efektivitas pelaksanaannya pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan LAZ berskala nasional.

Selanjutnya, hasil analisis normatif dan temuan empiris dari penelitian ini disintesis untuk menelaah faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat

implementasi Fatwa MUI Nomor 71 Tahun 2023. Sintesis tersebut menjadi dasar dalam merumuskan model implementasi pendistribusian dana zakat melalui mekanisme *al-qardh* yang efektif, akuntabel, sejalan dengan prinsip-prinsip syariah, serta harmonis dengan sistem hukum nasional, sehingga mampu memperkuat pemberdayaan ekonomi mustahik dan memberikan kontribusi terhadap pengembangan Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia.



Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran