



Analisis Yuridis Konflik Norma Hubungan Badan Amil Zakat Nasional dan Lembaga Amil Zakat

Akhmad Sazili ^{a,*}, Yandi ^a, Husni Thamrin ^a

^a Universitas Pertiba, Pangkalpinang, Indonesia

* Email: akhmadsazili@pertiba.ac.id

Received: 04-06-2026

Revised: 17-06-2026

Accepted: 02-07-2026

Published: 15-08-2026

Abstrak

Pengelolaan zakat di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, yang menempatkan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga dengan fungsi koordinatif terhadap seluruh kegiatan pengumpulan dan pendistribusian zakat. Namun, dalam praktiknya muncul konflik norma ketika BAZNAS dianggap menempatkan Lembaga Amil Zakat (LAZ) di bawah struktur hierarkisnya melalui mekanisme Unit Pengumpul Zakat (UPZ). Kondisi ini menimbulkan persoalan hukum karena berpotensi menafikan kedudukan independen LAZ sebagai entitas masyarakat sipil yang dijamin hak konstitusionalnya, untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial-keagamaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk konflik norma serta batas kewenangan BAZNAS terhadap LAZ dalam kerangka hukum tata negara Indonesia. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta literatur akademik mengenai teori kewenangan, teori hierarki norma hukum, dan prinsip negara hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik norma terjadi akibat tumpang tindih pengaturan kewenangan antara BAZNAS dan LAZ, di mana regulasi turunan cenderung melampaui mandat undang-undang. Penelitian ini merekomendasikan penegasan batas kewenangan melalui revisi regulasi dan pembentukan mekanisme pengawasan independen agar selaras dengan prinsip *rechtsstaat* serta kebebasan beragama yang dijamin UUD 1945.

Kata Kunci: BAZNAS; Lembaga Amil Zakat; Konflik Norma; Kewenangan; Negara Hukum.

Abstract

The management of zakat in Indonesia is regulated under Law Number 23 of 2011, which designates the National Zakat Agency (BAZNAS) as an institution with a coordinating function over all zakat collection and distribution activities. However, in practice, a normative conflict arises when BAZNAS is perceived to place Zakat Collecting Institutions (LAZ) under its hierarchical structure through the Zakat Collection Unit (UPZ) mechanism. This situation creates legal issues, as it potentially undermines the independent status of LAZ as civil society entities whose constitutional rights are guaranteed to participate in socio-religious activities. This study aims to analyze the form of normative conflict and the limits of BAZNAS's authority over LAZ within the framework of Indonesian constitutional law. The research employs a normative juridical approach by examining legislation, Constitutional Court decisions, and academic literature on the theory of authority, the theory of the hierarchy of legal norms, and the concept of the rule of law. The findings indicate that the normative conflict arises due to overlapping authority between BAZNAS and LAZ, where derivative regulations tend to exceed the mandate of the law. The study recommends clarifying the boundaries of authority through regulatory revision and the establishment of an independent supervisory mechanism to align with the principles of the *rechtsstaat* and the freedom of religion guaranteed by the 1945 Constitution.

Keywords: BAZNAS; Zakat Management Institutions; Normative Conflict; Authority; Rule of Law.



1. PENDAHULUAN

Pengelolaan zakat di Indonesia memadukan dua dimensi utama: tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan sosial dan kebebasan individu dalam beribadah (Azwar, 2018). Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, negara menugaskan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai koordinator pengelolaan zakat nasional. Namun, pelaksanaannya menimbulkan ketegangan dengan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang berstatus sebagai organisasi masyarakat sipil (Purnama, 2020). Ketegangan tersebut mencerminkan *conflict of norms* antara regulasi zakat dan prinsip konstitusional kebebasan beragama serta partisipasi sosial sebagaimana dijamin Pasal 28E dan Pasal 29 UUD 1945.

Secara normatif, hubungan BAZNAS-LAZ mengalami pergeseran dari fungsi koordinatif menuju pengendalian (*control function*), terutama setelah terbitnya Peraturan BAZNAS No. 1 Tahun 2014 yang menempatkan LAZ sebagai Unit Pengumpul Zakat (UPZ). Hal ini menimbulkan ambiguitas kewenangan dan berpotensi melanggar prinsip *separation of function* dalam hukum administrasi publik serta asas *rechtszekerheid* dan *grondrechten* dalam negara hukum (Alfitri, 2022). Berdasarkan Teori Hierarki Norma Hukum, tindakan memperluas makna “koordinasi” menjadi “pengendalian” merupakan bentuk *delegated overreach* yang bertentangan dengan asas *lex superior derogat legi inferiori* serta melemahkan mekanisme *checks and balances* (Widiarto dkk., 2025).

Dalam perspektif Teori Kewenangan H.D. Stout, kewenangan negara seharusnya bersumber dari *atributie*, bukan dari *delegatie* yang ditafsirkan sepihak. Ketika BAZNAS melampaui mandat koordinatifnya, otonomi LAZ sebagai entitas masyarakat sipil tereduksi dan berpotensi melanggar hak konstitusional kebebasan beragama. Untuk itu, diperlukan paradigma baru berupa koordinasi setara (*Equitable Coordination Model*) yang menekankan koordinasi horizontal, *dual legitimacy* (*legal* dan *sosial-religius*), serta pengawasan independen (Cameron, 2004). Model ini diharapkan dapat mewujudkan tata kelola zakat nasional yang adil, transparan, dan konstitusional sesuai prinsip *rule of law* dan *good governance* (Kazaure, 2019).

Berbagai penelitian sebelumnya telah membahas hubungan antara Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ), namun sebagian besar masih berfokus pada efektivitas pengelolaan zakat, tata kelola kelembagaan, serta reposisi peran LAZ dalam sistem zakat nasional. Penelitian Purnama misalnya menempatkan LAZ sebagai bagian dari masyarakat sipil dalam kerangka Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, sementara penelitian lain lebih banyak menyoroti aspek koordinasi, akuntabilitas, dan penghimpunan zakat. Namun demikian, kajian yang secara khusus menganalisis konflik norma akibat perluasan kewenangan koordinatif BAZNAS melalui regulasi turunannya serta implikasinya terhadap kedudukan konstitusional LAZ masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan mengkaji hubungan BAZNAS dan LAZ melalui perspektif teori kewenangan, teori hierarki norma hukum, dan teori negara hukum. Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada pengembangan konsep Koordinasi Setara (*Equitable Coordination Model*) sebagai model rekonstruksi hubungan hukum BAZNAS dan LAZ yang berbasis kemitraan horizontal, legitimasi ganda (*dual legitimacy*), dan mekanisme pengawasan independen guna mewujudkan tata kelola zakat yang lebih konstitusional dan sesuai dengan prinsip negara hukum.

Oleh karena itu, penelitian ini dirancang untuk menjawab dua pertanyaan utama, yaitu: *Pertama*, Bagaimana bentuk konflik norma dalam pengaturan hubungan antara BAZNAS dan LAZ menurut Undang-Undang Pengelolaan Zakat? *Kedua*, Bagaimana batas kewenangan koordinatif BAZNAS terhadap kedudukan konstitusional LAZ dalam sistem pengelolaan zakat nasional?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai peraturan yang mengatur pengelolaan zakat di Indonesia, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014, Peraturan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Nomor 1 Tahun 2014, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012. Melalui pendekatan ini, penelitian berupaya mengidentifikasi dan menganalisis adanya konflik norma serta keselarasan hubungan antarperaturan berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori* dan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji berbagai doktrin dan teori hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian, antara lain teori kewenangan (*authority theory*), teori hierarki norma hukum (*stufenbau theory*), teori negara hukum (*rule of law theory*), serta konsep *checks and balances*. Pendekatan ini juga digunakan untuk membangun konstruksi hukum yang ideal mengenai hubungan antara Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) melalui konsep koordinasi setara (*Equitable Coordination Model*) sebagai alternatif penyelesaian konflik norma dalam tata kelola zakat nasional.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan pengelolaan zakat. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan karya akademik lain yang membahas teori kewenangan, konflik norma, negara hukum, serta tata kelola zakat. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan berbagai sumber ilmiah lainnya yang digunakan untuk mendukung pemahaman konseptual terhadap objek penelitian.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah dan menginventarisasi berbagai bahan hukum yang relevan. Selanjutnya, bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deskriptif-analitis dan preskriptif. Analisis dilakukan dengan mengidentifikasi bentuk-bentuk konflik norma dalam pengaturan hubungan antara BAZNAS dan LAZ, menguji kesesuaian norma berdasarkan teori hierarki norma hukum, menilai batas-batas kewenangan masing-masing lembaga berdasarkan teori kewenangan, serta merumuskan model hubungan hukum yang lebih proporsional dan konstitusional.

Sebagai penguatan argumentasi, penelitian ini juga menggunakan pendekatan perbandingan hukum (*comparative legal approach*) dengan menelaah praktik pengelolaan zakat di Malaysia dan Brunei Darussalam. Kedua negara tersebut dipilih karena memiliki sistem pengelolaan zakat yang menempatkan negara sebagai koordinator tanpa menghilangkan independensi lembaga keagamaan. Hasil

perbandingan tersebut digunakan untuk menemukan praktik terbaik (*best practices*) yang dapat menjadi dasar pengembangan model koordinasi setara dalam sistem pengelolaan zakat di Indonesia. Analisis perbandingan dilakukan terhadap struktur kelembagaan, pembagian kewenangan, mekanisme pengawasan, dan pola hubungan antara regulator dan lembaga pengelola zakat di masing-masing negara.

Untuk menjamin validitas analisis, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi teori melalui penggunaan beberapa kerangka teoritis yang saling melengkapi. Teori kewenangan digunakan untuk menguji batas atribusi kewenangan BAZNAS, teori hierarki norma hukum digunakan untuk menilai keselarasan dan validitas norma yang mengatur hubungan BAZNAS dan LAZ, sedangkan teori negara hukum digunakan untuk menguji kesesuaian pengaturan tersebut dengan prinsip-prinsip konstitusi, perlindungan hak asasi manusia, dan kebebasan beragama sebagaimana dijamin dalam UUD 1945.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hubungan hukum antara Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) mencerminkan ketegangan antara peran negara dan otonomi masyarakat sipil dalam tata kelola keagamaan. Zakat di Indonesia bukan hanya ibadah individual, melainkan juga instrumen kebijakan publik untuk pemerataan sosial dan pengentasan kemiskinan. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, negara berupaya menata sistem zakat agar lebih terkoordinasi dan akuntabel. Namun, upaya ini menimbulkan konflik normatif ketika fungsi koordinatif BAZNAS bergeser menjadi subordinatif terhadap LAZ, yang sejatinya adalah entitas independen masyarakat sipil.

Dalam kerangka hukum tata negara, persoalan tersebut berkaitan dengan keseimbangan antara kendali negara (*state control*) dan kebebasan beragama (*religious freedom*) (Tajmila dkk., 2025). Indonesia bukan negara agama, namun juga tidak sepenuhnya sekuler; Pancasila dan UUD 1945 menempatkan hubungan agama dan negara secara simbiotik. Ketika BAZNAS bertindak sebagai regulator sekaligus operator, hal ini berpotensi melanggar prinsip *separation of function* dan hak konstitusional warga sebagaimana diatur dalam Pasal 28E dan 29 UUD 1945. Dengan demikian, kewenangan BAZNAS bukan sekadar isu administratif, tetapi menyentuh aspek konstitusional yang lebih mendasar.

Dari sisi teori hukum, pendekatan *Stufenbau des Recht* menegaskan bahwa norma di tingkat lebih rendah tidak boleh menambah substansi norma yang lebih tinggi (Haryadi & Hamdani, 2025). Penafsiran Peraturan BAZNAS No. 1 Tahun 2014 yang mengubah makna “koordinasi” menjadi “pengendalian” merupakan bentuk pelampauan delegasi (*delegated overreach*) yang bertentangan dengan asas hierarki norma. Oleh karena itu, pengelolaan zakat nasional harus diarahkan pada model tata kelola yang kolaboratif, transparan, dan setara. Konsep Koordinasi Setara (*Equitable Coordination Model*) menjadi solusi konseptual untuk mewujudkan hubungan sinergis antara legitimasi hukum BAZNAS dan legitimasi sosial-religius LAZ, sejalan dengan prinsip *rule of law* dan *good governance*.

Untuk memperjelas pola hubungan yang menimbulkan konflik normatif antara BAZNAS dan LAZ, berikut disajikan diagram alur kewenangan yang terbentuk dalam

praktik berdasarkan UU No. 23 Tahun 2011 dan peraturan turunannya.

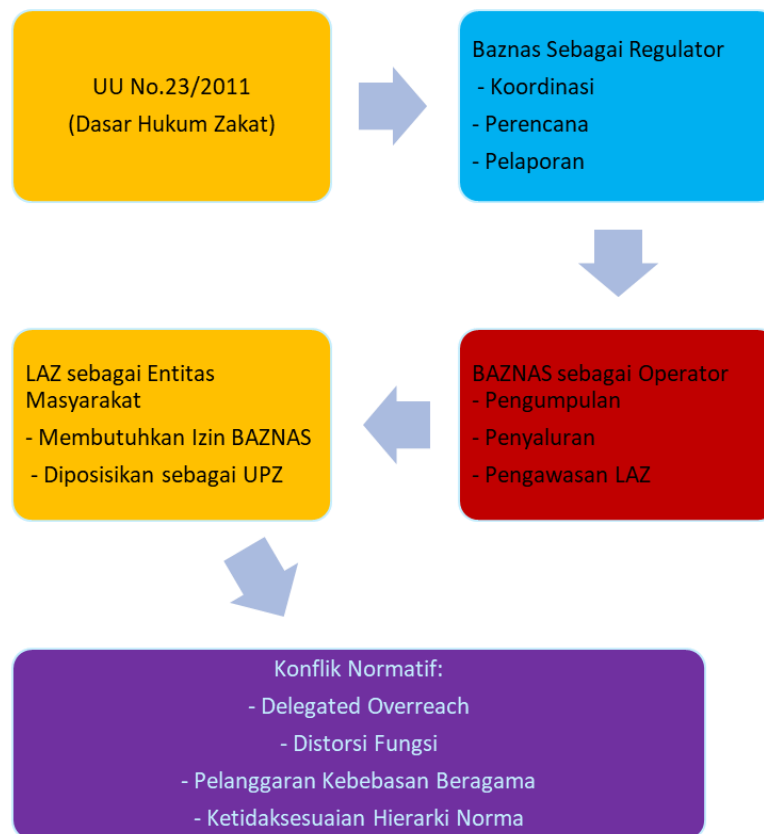


Diagram 1. Pola Relasi Aktual Baznas–Laz dan Sumber Konflik Normatif

3.1 Konflik Norma dalam Pengaturan Hubungan BAZNAS dan LAZ: Analisis Kelemahan Hukum dan Kritik Normatif

a. Kelemahan Norma dan Struktur Hierarkis yang Tumpang Tindih

Kelemahan mendasar dalam sistem hukum pengelolaan zakat di Indonesia berawal dari ketidakjelasan batas kewenangan antar-lembaga dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Rumusan Pasal 6 yang menempatkan BAZNAS sebagai pelaksana “koordinasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan” zakat nasional menimbulkan tafsir bahwa BAZNAS memiliki otoritas hierarkis atas LAZ. Ketidadaan batas kewenangan yang tegas menyebabkan fungsi koordinatif bergeser menjadi pengendalian, melanggar prinsip proporsionalitas dalam *authority theory* serta menciptakan tumpang tindih fungsi antar lembaga publik (Lobubun dkk., 2022).

Pasal 17 dan 18 UU No. 23 Tahun 2011 semakin memperkuat posisi dominan BAZNAS dengan memberikan kewenangan memberi izin pendirian LAZ, padahal LAZ merupakan entitas masyarakat sipil yang dijamin hak kebebasan beragama dan partisipasi sosial oleh Pasal 28E dan 29 UUD 1945. Kondisi ini menimbulkan problem konstitusional karena menempatkan organisasi keagamaan nonpemerintah di bawah otorisasi lembaga negara, bertentangan dengan prinsip *separation of function* (Amer, 2020). Situasi tersebut diperparah oleh Peraturan BAZNAS No. 1 Tahun 2014 yang menempatkan LAZ sebagai Unit Pengumpul Zakat (UPZ), mengubah hubungan kemitraan menjadi subordinatif dan melanggar asas

rechtszekerheid serta prinsip *non-dominance* dalam negara hukum.

Dari perspektif konstitusionalisme demokratis, relasi yang terbentuk menunjukkan *excessive state control* dalam urusan keagamaan. Seperti ditegaskan, konstitusi menempatkan agama sebagai sumber nilai moral, bukan objek regulasi administratif. Syarat izin LAZ kepada BAZNAS karenanya berpotensi melanggar prinsip *freedom of religion and association* sebagaimana diatur dalam ICCPR Pasal 18 yang diratifikasi melalui UU No. 12 Tahun 2005. Konflik norma antara UU No. 23 Tahun 2011 dan peraturan turunannya ini menegaskan perlunya reformulasi regulasi zakat agar memperjelas batas atribusi kewenangan negara dan otonomi masyarakat keagamaan, selaras dengan prinsip *rule of law*, pluralisme agama, dan *good governance* (Siboy & Cahyandari, 2022).

b. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 memiliki arti penting dalam memahami hubungan antara negara dan masyarakat dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Perkara tersebut pada pokoknya menguji konstitusionalitas beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang dianggap berpotensi membatasi partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pengelolaan zakat. Permohonan diajukan dengan argumentasi bahwa pengaturan mengenai kewenangan negara melalui BAZNAS dapat menimbulkan pembatasan terhadap kebebasan masyarakat dalam menjalankan aktivitas keagamaan melalui lembaga zakat yang dibentuk secara mandiri.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa negara memiliki kewajiban konstitusional untuk mengatur pengelolaan zakat guna menjamin ketertiban, akuntabilitas, dan kemanfaatan sosial. Namun demikian, kewenangan negara tersebut tidak dapat dimaknai sebagai dasar untuk menghilangkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan zakat. Mahkamah memandang bahwa keberadaan Lembaga Amil Zakat merupakan bentuk partisipasi masyarakat yang sah dan memiliki dasar konstitusional dalam pelaksanaan kebebasan beragama serta kebebasan berserikat yang dijamin oleh UUD 1945.

Ratio decidendi putusan ini menunjukkan bahwa pengaturan zakat harus ditempatkan dalam kerangka keseimbangan antara fungsi pengaturan negara dan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial-keagamaan. Dengan demikian, kewenangan BAZNAS sebagai lembaga yang dibentuk negara tidak dapat ditafsirkan secara luas hingga menempatkan LAZ sebagai subordinat yang kehilangan kemandiriannya. Penafsiran yang menjadikan fungsi koordinasi sebagai instrumen pengendalian administratif berpotensi bertentangan dengan semangat putusan Mahkamah Konstitusi yang mengakui eksistensi dan peran masyarakat dalam pengelolaan zakat nasional.

Implikasi yuridis dari putusan tersebut adalah bahwa hubungan antara BAZNAS dan LAZ seharusnya dibangun berdasarkan prinsip kemitraan dan koordinasi, bukan hubungan hierarkis yang bersifat komando. Putusan Mahkamah Konstitusi memberikan landasan konstitusional bahwa LAZ bukan sekadar pelaksana teknis yang berada di bawah struktur BAZNAS, melainkan bagian dari masyarakat sipil yang memiliki legitimasi sosial dan konstitusional dalam pengelolaan zakat. Oleh karena itu, setiap kebijakan atau peraturan pelaksana yang menimbulkan kesan subordinasi terhadap LAZ harus ditafsirkan secara hati-hati agar tetap sejalan dengan prinsip kebebasan beragama, kebebasan berserikat, dan negara hukum

sebagaimana dijamin dalam UUD 1945.

Tabel 1. Analisis Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 Terhadap Relasi Baznas dan Laz

Aspek	Pertimbangan MK	Implikasi terhadap BAZNAS-LAZ
Peran Negara	Negara berwenang mengatur zakat	BAZNAS memiliki fungsi koordinatif
Partisipasi Masyarakat	Dijamin oleh konstitusi	LAZ tetap memiliki eksistensi yang sah
Kebebasan Beragama	Harus dilindungi	Pengelolaan zakat tidak boleh dimonopoli negara
Hubungan Kelembagaan	Negara dan masyarakat harus bersinergi	Relasi lebih tepat bersifat kemitraan

Sumber: Diolah dari Putusan MK No. 86/PUU-X/2012

c. Interpretasi Kritis dan Arah Solusi

Akar konflik normatif dalam tata kelola zakat di Indonesia bukan terletak pada aspek teologis, melainkan pada desain kelembagaan yang menempatkan BAZNAS dalam posisi ganda sebagai regulator dan operator. Fungsi koordinatif yang semestinya bersifat fasilitatif justru berubah menjadi mekanisme kontrol administratif terhadap LAZ, sehingga melanggar prinsip *checks and balances* dalam hukum administrasi publik dan mengaburkan batas antara pembinaan dan pengendalian. Ketidakseimbangan ini menunjukkan adanya distorsi antara domain negara dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional.

Dalam perspektif negara hukum modern, setiap kewenangan yang diberikan kepada lembaga negara harus dijalankan berdasarkan asas proporsionalitas. Asas ini menghendaki agar penggunaan kewenangan tidak melampaui tujuan yang hendak dicapai serta tidak menimbulkan pembatasan hak yang berlebihan terhadap warga negara. Dalam konteks pengelolaan zakat, tujuan pembentukan BAZNAS adalah untuk meningkatkan efektivitas, koordinasi, dan akuntabilitas pengelolaan zakat nasional. Oleh karena itu, kewenangan koordinatif yang dimiliki BAZNAS tidak seharusnya ditafsirkan sebagai dasar untuk melakukan pengendalian yang berlebihan terhadap LAZ. Penafsiran yang terlalu luas justru berpotensi melahirkan ketidakseimbangan kewenangan dan bertentangan dengan prinsip proporsionalitas dalam hukum administrasi negara.

Selain itu, keberadaan LAZ merupakan manifestasi dari kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin oleh Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. LAZ lahir dari prakarsa masyarakat untuk menjalankan aktivitas sosial-keagamaan dalam bidang penghimpunan dan pendistribusian zakat. Oleh karena itu, pengaturan yang menempatkan LAZ dalam hubungan yang terlalu subordinatif terhadap lembaga negara berpotensi mengurangi ruang partisipasi masyarakat sipil yang secara konstitusional telah dijamin keberadaannya. Dalam negara demokratis, keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan fungsi sosial keagamaan justru merupakan bagian dari prinsip partisipasi publik dan *good governance*.

Di sisi lain, pengelolaan zakat juga tidak dapat dipisahkan dari jaminan kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Zakat merupakan bagian dari pelaksanaan ajaran agama Islam yang memiliki dimensi ibadah sekaligus dimensi sosial. Oleh karena itu, campur tangan negara dalam pengelolaan zakat harus ditempatkan dalam batas yang proporsional, yaitu untuk menjamin akuntabilitas dan ketertiban administrasi tanpa menghilangkan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan zakat melalui lembaga yang mereka bentuk sendiri. Pendekatan demikian sejalan dengan prinsip democratic *rechtsstaat* yang menempatkan perlindungan hak konstitusional sebagai salah satu tujuan utama penyelenggaraan kekuasaan negara.

Dalam perspektif *authority theory*, kewenangan administratif hanya sah bila bersumber dari *atributie* yang secara eksplisit diberikan undang-undang. Ketika BAZNAS menafsirkan fungsi koordinatif menjadi kewenangan pengendalian tanpa dasar atribusi jelas dalam UU No. 23 Tahun 2011 atau PP No. 14 Tahun 2014, hal itu menjadi bentuk *delegated overreach* yang berpotensi menimbulkan *maladministration* dan penyalahgunaan wewenang. Akibatnya, partisipasi masyarakat sipil melalui LAZ tereduksi, dan semangat desentralisasi sosial keagamaan tergantikan oleh pendekatan birokratis yang sentralistik (Purnama, 2020).

Untuk mengoreksi kondisi tersebut, diperlukan reformulasi norma hukum agar fungsi koordinatif BAZNAS ditegaskan secara limitatif dan non-dominatif. BAZNAS seharusnya berperan sebagai pembuat kebijakan strategis dan penjaga akuntabilitas, sedangkan LAZ mempertahankan otonomi operasional dan ruang inovasi sosial-keagamaan. Pembentukan Badan Pengawas Independen Zakat di luar struktur BAZNAS juga penting untuk memperkuat mekanisme *check and balance* dan memastikan prinsip *good governance* serta *rule of law* berjalan efektif. Reformasi ini menjadi bagian dari konsolidasi *democratic rechtsstaat*, di mana kekuasaan publik dijalankan secara proporsional, transparan, dan konstitusional, sehingga sistem zakat nasional mencerminkan keseimbangan antara peran negara dan partisipasi masyarakat (Maqfiroh, 2025).

3.2 Rekonstruksi Hubungan Hukum BAZNAS-LAZ Melalui Konsep “Koordinasi Setara” (*Equitable Coordination Model*)

Akar persoalan relasi BAZNAS-LAZ terletak pada kaburnya batas antara fungsi koordinatif dan pengendalian dalam sistem kelembagaan zakat (Widjaja dkk., 2024). Berdasarkan *authority theory*, menegaskan bahwa koordinasi publik harus berlandaskan *equality of authority* agar tidak melahirkan dominasi satu lembaga atas yang lain.

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai perbedaan antara model hubungan lama yang bersifat dominatif dan model Koordinasi Setara yang diusulkan, berikut disajikan tabel perbandingan aspek-aspek utama tata kelola BAZNAS-LAZ.

Tabel 2. Perbandingan Model Lama Vs Konsep “Koordinasi Setara”		
Aspek	Model Lama (Dominatif)	Model Koordinasi Setara
Relasi BAZNAS-LAZ	Vertikal, subordinatif	Horizontal, kemitraan
Fungsi BAZNAS	Regulator + operator	Penentu kebijakan strategis & akuntabilitas publik

Status LAZ	Diposisikan sebagai UPZ	Entitas mandiri masyarakat sipil
Basis Kewenangan	Penafsiran luas Pasal 6 & Perbaznas	Atribusi tegas UU & subsidiaritas
Akuntabilitas	Internal/tertutup	Eksternal melalui pengawas independen
Legitimasi	Legal (<i>state-based</i>)	<i>Dual legitimacy</i>

Sumber: Peneliti 2025

Ketika fungsi koordinasi bergeser menjadi kontrol vertikal, terjadi pelanggaran asas proporsionalitas kewenangan (Aprija dkk., 2025). Pandangan ini diperkuat Kelsen dalam *Pure Theory of Law* bahwa legitimasi hukum hanya sah jika tindakan administratif bersandar pada norma dasar (*grundnorm*) yang sah. Tanpa atribusi yang jelas, model koordinatif menjadi *overreach normatif* yang melemahkan legitimasi hukum zakat. Sementara Stahl melalui konsep *public ethics* menegaskan pentingnya etika kelembagaan—kesetaraan moral, partisipasi, dan tanggung jawab publik—dalam membangun sistem hukum yang adil.

Sebagai respons, penelitian ini mengajukan konsep Koordinasi Setara (*Equitable Coordination Model*) sebagai paradigma baru tata kelola zakat nasional. Model ini berangkat dari nilai musyawarah dan kemitraan sosial dalam Pancasila serta prinsip subsidiaritas hukum administrasi (Safitri dkk., 2025). Hubungan BAZNAS-LAZ dipahami bukan sebagai relasi hierarkis, tetapi *institutional partnership* berbasis *shared responsibility* dan *mutual accountability*. BAZNAS berperan menetapkan kebijakan strategis dan akuntabilitas publik, sedangkan LAZ menjadi pelaksana inovatif di tingkat masyarakat (Purnama, 2020). Dengan demikian, sistem zakat bergerak menuju *collaborative governance* yang menyeimbangkan otoritas negara dan otonomi masyarakat sipil dalam kerangka *democratic rechtsstaat* (Asrida dkk., 2021).

Model ini bertumpu pada tiga teori utama: 1) Teori Kewenangan: kewenangan negara harus bersumber dari atribusi yang sah dan terbatas jelas; 2) Teori Negara Hukum: menekankan supremasi hukum dan perlindungan hak dasar warga; dan 3) Teori *Checks and Balances*: menuntut pengawasan horizontal dan vertikal untuk mencegah dominasi lembaga publik.

3.3 Perbandingan Pengelolaan Zakat di Malaysia dan Brunei Darussalam

Sebagai bagian dari pendekatan perbandingan hukum (*comparative legal approach*), penting untuk melihat bagaimana hubungan antara negara dan lembaga pengelola zakat diterapkan di negara lain yang memiliki karakteristik sosial dan keagamaan yang relatif serupa dengan Indonesia. Malaysia dan Brunei Darussalam dipilih karena keduanya menempatkan zakat sebagai instrumen kesejahteraan umat Islam yang dikelola dalam kerangka kelembagaan negara, namun tetap memberikan ruang bagi lembaga pelaksana untuk menjalankan fungsi operasionalnya secara efektif.

Di Malaysia, pengelolaan zakat berada di bawah kewenangan Majlis Agama Islam Negeri (MAIN) pada masing-masing negara bagian. MAIN berfungsi sebagai regulator dan penanggung jawab kebijakan zakat, sedangkan pelaksanaan pengumpulan dan pendistribusian zakat dilakukan oleh institusi yang dibentuk atau

ditunjuk oleh negara bagian. Model ini menunjukkan bahwa negara menjalankan fungsi koordinasi dan pengawasan tanpa harus menempatkan seluruh lembaga pengelola zakat dalam hubungan yang bersifat subordinatif. Hubungan yang terbentuk lebih menekankan aspek akuntabilitas dan keseragaman kebijakan dibandingkan pengendalian administratif secara langsung.

Sementara itu, Brunei Darussalam mengelola zakat melalui struktur yang berada di bawah Kementerian Hal Ehwal Ugama. Negara memiliki peran yang dominan dalam menentukan kebijakan dan standar pengelolaan zakat, namun pelaksanaan teknis tetap diarahkan untuk mencapai efisiensi pelayanan kepada masyarakat. Sistem ini menunjukkan bahwa koordinasi yang kuat tidak selalu identik dengan pembatasan ruang partisipasi masyarakat, selama terdapat pembagian fungsi yang jelas antara regulator dan pelaksana.

Berdasarkan perbandingan tersebut, dapat dipahami bahwa praktik terbaik (*best practices*) pengelolaan zakat tidak terletak pada dominasi satu lembaga terhadap lembaga lainnya, melainkan pada kejelasan pembagian kewenangan, mekanisme akuntabilitas yang transparan, dan hubungan kelembagaan yang bersifat kolaboratif. Pengalaman Malaysia dan Brunei Darussalam memperlihatkan bahwa fungsi koordinasi dapat berjalan efektif tanpa menghilangkan independensi pelaksana zakat. Oleh karena itu, konsep Koordinasi Setara (*Equitable Coordination Model*) yang ditawarkan dalam penelitian ini memperoleh justifikasi komparatif karena berupaya menempatkan BAZNAS sebagai koordinator nasional dan penjaga akuntabilitas publik, sementara LAZ tetap memiliki otonomi operasional sebagai representasi partisipasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat.

Tabel 3. Perbandingan Sistem Pengelolaan Zakat Indonesia, Malaysia, dan Brunei Darussalam

Aspek	Indonesia	Malaysia	Brunei Darussalam
Regulator	BAZNAS	Majlis Agama Islam Negeri	Kementerian Hal Ehwal Ugama
Pelaksana	BAZNAS dan LAZ	Institusi zakat negara bagian	Lembaga pelaksana pemerintah
Hubungan Kelembagaan	Cenderung koordinatif-subordinatif	Koordinatif	Koordinatif
Pengawasan	Internal dan pemerintah	Negara bagian	Pemerintah
Ruang Partisipasi Masyarakat	Ada melalui LAZ	Terbatas namun tetap ada	Lebih terbatas

Sumber: Diolah Penulis, 2025

a. Fitur Utama Konsep “Koordinasi Setara”

Koordinasi Horizontal, bukan Vertikal. Model ini menegaskan hubungan kolaboratif antara BAZNAS dan LAZ, di mana BAZNAS berperan sebagai platform koordinasi nasional, bukan otoritas administratif (Nopiardo dkk., 2024). Pola ini

mendorong sinergi melalui pertukaran data, penyusunan kebijakan bersama, dan harmonisasi akuntabilitas tanpa mengurangi otonomi LAZ (PP No. 14 Tahun 2014). Prinsip ini sejalan dengan *governance collaboration* serta nilai konstitusional Pasal 28E dan 29 UUD 1945 tentang kebebasan beragama dan berorganisasi.

Model Dual Legitimasi. Konsep ini memadukan *legal legitimacy* milik BAZNAS dan *moral legitimacy* yang dimiliki LAZ sebagai entitas sosial-religius. Kedua legitimasi tersebut bersifat saling melengkapi untuk memperkuat kredibilitas dan penerimaan publik terhadap sistem zakat nasional (Raid & Muksin, 2025).

Pengawasan Independen dan Transparansi Publik. Untuk menjamin akuntabilitas, diperlukan pembentukan Badan Pengawas Independen Zakat (BPI-Z) yang melibatkan akademisi, ulama, dan masyarakat sipil. Lembaga ini menjadi wujud *external accountability* dalam kerangka *new public governance*, sekaligus penerapan prinsip transparansi publik (Sandrang dkk., 2025).

b. Justifikasi dan Kontribusi Ilmiah

Konsep Koordinasi Setara menawarkan kontribusi ilmiah karena: Menjawab kelemahan normatif, dengan mengembalikan fungsi koordinatif pada posisi sejajar, bukan hierarkis, selaras dengan nilai konstitusi dan Pancasila, khususnya sila ke-1 dan sila ke-5, yang menekankan kesetaraan antara negara dan umat, dan memperluas teori kewenangan menjadi model hibrid antara kewenangan publik dan partisipasi masyarakat sipil, dalam lembaga keagamaan. Aplikatif dan realistis, dapat diterapkan melalui revisi UU dan pembentukan forum koordinatif zakat nasional.

4. SIMPULAN

Konflik norma antara BAZNAS dan LAZ berakar pada kelemahan konstruksi hukum dalam UU No. 23 Tahun 2011 yang gagal membedakan secara tegas antara fungsi koordinasi dan fungsi pengendalian. Peraturan pelaksana yang bersifat sentralistik kemudian memperkuat posisi BAZNAS sebagai lembaga hierarkis, menempatkan LAZ dalam posisi subordinatif (UU No. 23 Tahun 2011; Peraturan BAZNAS No. 1 Tahun 2014). Dalam perspektif *Teori Stufenbau des Recht* dan Teori Kewenangan, praktik ini mencerminkan bentuk *ultra vires* atau pelampauan kewenangan yang bertentangan dengan prinsip pembatasan kekuasaan negara dan asas hierarki norma hukum.

Secara konstitusional, LAZ semestinya diakui sebagai bagian dari masyarakat sipil dengan legitimasi sosial-religius yang setara dengan legitimasi hukum BAZNAS (UUD 1945; Putusan MK No. 86/PUU-X/2012). Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, penelitian ini menawarkan konsep koordinasi setara (*Equitable Coordination Model*) sebagai model kemitraan horizontal berbasis legitimasi ganda yang mengembalikan keseimbangan antara peran negara dan kemandirian masyarakat dalam tata kelola zakat. Konsep ini menjadi *novelty* penelitian karena merekonstruksi paradigma hubungan negara dan masyarakat berdasarkan prinsip *rechtsstaat*, *good governance*, dan kebebasan beragama.

Dengan demikian, konsep koordinasi setara tidak hanya menawarkan solusi normatif atas konflik kewenangan antara BAZNAS dan LAZ, tetapi juga memberikan model tata kelola zakat yang menyeimbangkan fungsi negara, perlindungan hak konstitusional, dan partisipasi masyarakat sipil dalam kerangka negara hukum demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfitri. (2022). *Islamic Law and Society in Indonesia: Corporate Zakat Norms and Practices in Islamic Banks* (1 ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003183112>
- Amer, N. (2020). Analisis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Perspektif Negara Hukum. *Jurnal Legalitas*, 13(01), 1–15. <https://doi.org/10.33756/jelta.v13i01.5417>
- Aprija, B., Muhammad Farrel Kasyfillah, Novaldi, & Naibaho, Y. M. (2025). Penyalahgunaan Diskresi dalam Pengambilan Keputusan Administrasi: Studi Terhadap Izin Tambang Pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *Synergy: Journal of Collaborative Sciences*, 1(1), 115–129. <https://doi.org/10.69836/synergy.v1i1.70>
- Asrida, W., Marta, A., & Hadi, S. (2021). Civil Society, Demokrasi dan Demokratisasi. Nakhoda: *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 20(2), 26–37. <https://doi.org/10.35967/njip.v20i2.225>
- Raid, A. M. & Muksin, N. N. (2025). Strategi Manajemen Krisis Public Relations Badan Amil Zakat Nasional Republik Indonesia: Studi Kasus Fenomenologi Penerimaan Donasi McDonald's Indonesia untuk Palestina. *Konsensus: Jurnal Ilmu Pertahanan, Hukum dan Ilmu Komunikasi*, 2(5), 71–86. <https://doi.org/10.62383/konsensus.v2i5.1248>
- Azwar, M. (2018). Zakat dan Kesejahteraan Sosial. *Islaminomics: Journal of Islamic Economics, Business and Finance*, 5(2). <https://doi.org/10.47903/ji.v5i2.32>
- Cameron, W. (2004). Public accountability: Effectiveness, equity, ethics. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 59–67. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00402.x>
- Haryadi, H., & Hamdani, H. (2025). Problematik Frasa Mempunyai Kekuatan Hukum Mengikat dalam Peraturan Perundang-Undangan. *Tanjungpura Law Journal*, 9(1). <https://doi.org/10.26418/tlj.v9i1.89280>
- Sandrang, I., Jafar, U., & Mustafa, Z. (2025). Peran Bawaslu dalam Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada di Kabupaten Bone (Analisis Siyasa Syar'iyah). *Lentera Jurnal*, 1(2), 103–116. <https://doi.org/10.64271/0ce8th93>
- Kazaure, M. A. (2019). Extending the theory of planned behavior to explain the role of awareness in accepting Islamic health insurance (takaful) by microenterprises in northwestern Nigeria. *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, 10(4), 607–620. <https://doi.org/10.1108/JIABR-08-2017-0113>
- Lobubun, M., Raharusun, Y. A., & Anwar, I. (2022). Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(2), 294–322. <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.294-322>
- Maqfiroh, C. W. (2025). Upaya dan Kontribusi Stategis Bank Syariah Indonesia Dalam Penghimpunan Zakat di Indonesia. *Jurnal At-Tamwil: Kajian Ekonomi Syariah*, 7(2), 176–188. <https://doi.org/10.33367/at-tamwil.v7i2.7395>
- Nopiardo, W., Elfadhli, E., Fahlefi, R., & Rizal, R. (2024). Analisis Model Koordinasi Pada Baznas Se-Sumatera Barat untuk Peningkatan Kesejahteraan

- Mustahik. *Tamwil*, 10(2), 79. <https://doi.org/10.31958/jtm.v10i2.13481>
- Purnama, D. (2020). Masyarakat Sipil dan Pengelolaan Zakat: Reposisi Laz Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2011. *Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*, 2(2), 94–116. <https://doi.org/10.46899/jeps.v2i2.149>
- Safitri, E. A., Damayanti, R., & Sulistiyono, T. (2025). Batasan dan Mekanisme Penerapan Sanksi Pidana Perpajakan di Indonesia dalam Perspektif Asas Ultimum Remedium. *Jurnal Hukum Statuta*, 4(3), 144–158. <https://doi.org/10.35586/jhs.v4i3.11160>
- Siboy, A., & Cahyandari, D. (2022). The Relationship between DKPP and PTUN Decisions regarding Ethical Violation by General Election Administrators. *Jurnal Konstitusi*, 19(3), 623–642. <https://doi.org/10.31078/jk1936>
- Tajmila, T., Syahwan, A., Aditya, M. D. S., Rafi, P. A., Rahman, M., & Muzakir, Y. (2025). Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Perizinan Rumah Ibadah Berdasarkan Hak Konstitusional Kebebasan Beragama. Wathan: *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 2(2), 260–279. <https://doi.org/10.71153/wathan.v2i2.263>
- Widiarto, A. E., Hassan, M. S., Rusli, M. H. M., & Setiawan, E. B. (2025). The authority relationship of Central and Local Governments in forming laws and regulations: Between Indonesia and Malaysia. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 33(1), 148–167. <https://doi.org/10.22219/ljih.v33i1.36629>
- Widjaja, M. Y. A., Diniyah, F., Fitriana, A., & Maghfiroh, L. (2024). Transparansi dan Tingkat Religiusitas Terhadap Kepercayaan Membayar Zakat Pada Muzakki Generasi Z di Era Society 5.0. *Jurnal Tabarru': Islamic Banking and Finance*, 7(2), 546–557. [https://doi.org/10.25299/jtb.2024.vol7\(2\).18456](https://doi.org/10.25299/jtb.2024.vol7(2).18456)