

**KESENJANGAN NORMA DAN PRAKTIK PENDAYAGUNAAN ZAKAT
UNTUK USAHA PRODUKTIF BERDASARKAN PERATURAN MENTERI
AGAMA NOMOR 16 TAHUN 2025**

**(STUDI PADA BAZNAS, LAZISNU, DAN LAZISMU DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA)**



TESIS

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA UNTUK
MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-SYARAT
MEMPEROLEH GELAR MAGISTER HUKUM**

OLEH:

SULFADLI, S.H.

NIM: 24203011021

DOSEN PEMBIMBING:

Dr. ABDUL MUJIB, M.Ag.

**MAGISTER ILMU SYARI'AH
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGRI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

2026

ABSTRAK

Zakat merupakan instrumen ekonomi Islam yang memiliki peran strategis dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat dan pengentasan kemiskinan. Untuk mengoptimalkan fungsi tersebut, terbitnya Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 tentang pendayagunaan zakat untuk usaha produktif yang bertujuan mewujudkan tata kelola zakat yang efektif, akuntabel, dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan mustahik. Namun, keberagaman karakteristik kelembagaan pengelola zakat menimbulkan potensi kesenjangan antara norma yang diatur dengan praktik yang berkembang di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesenjangan norma dan praktik pendayagunaan zakat untuk usaha produktif berdasarkan PMA Nomor 16 Tahun 2025 pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris dengan pendekatan sosiologi hukum. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY. Data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan menggunakan teori Implementasi Kebijakan, teori Hukum Progresif dan *Maqāṣid al-Syarī'ah* sebagai pisau analisis untuk menilai kesesuaian antara ketentuan normatif dan implementasinya dalam praktik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara norma dan praktik pendayagunaan zakat untuk usaha produktif, khususnya pada tahap perencanaan. PMA Nomor 16 Tahun 2025 menghendaki sinkronisasi data sosial ekonomi nasional dan data mustahik antar lembaga pengelola zakat, namun dalam praktiknya setiap lembaga masih menggunakan sistem pendataan yang berbeda dan mekanisme perencanaan yang disesuaikan dengan kebutuhan internal kelembagaan. Meskipun demikian, pada tahap pelaksanaan dan pengendalian, ketiga lembaga pada umumnya telah melaksanakan ketentuan regulasi melalui pemberian bantuan usaha, pendampingan, pelatihan, monitoring, dan evaluasi program. Berdasarkan teori implementasi kebijakan, kesenjangan ini bukan semata-mata disebabkan oleh rendahnya kepatuhan lembaga terhadap regulasi, tetapi lebih disebabkan oleh belum optimalnya komunikasi, keterbatasan integrasi, dan karakteristik struktur birokrasi. Dalam perspektif Hukum Progresif, temuan ini menunjukkan bahwa regulasi belum sepenuhnya mengakomodasi realitas kelembagaan pengelola zakat sehingga berpotensi menimbulkan duplikasi penerima manfaat dan ketidaktepatan sasaran program. Sementara itu, dalam perspektif *Maqāṣid al-Syarī'ah* Jasser Auda, belum optimalnya integrasi data dan keterhubungan antar lembaga menyebabkan pencapaian kemaslahatan belum berlangsung secara maksimal. Oleh karena itu, diperlukan penguatan sistem integrasi data mustahik nasional serta penyempurnaan regulasi yang lebih responsif terhadap karakteristik kelembagaan pengelola zakat di Indonesia.

Kata Kunci: PMA Nomor 16 Tahun 2025, Kesenjangan Norma dan Praktik, Implementasi Kebijakan, Hukum Progresif; *Maqāṣid al-Syarī'ah*.

ABSTRACT

Zakat is an Islamic economic instrument that has a strategic role in community economic empowerment and poverty alleviation. To optimize this function, the issuance of Regulation of the Minister of Religion Number 16 of 2025 concerning the Utilization of Zakat for Productive Businesses which aims to realize effective, accountable, and oriented zakat governance oriented towards improving mustahik welfare. However, the diversity of institutional characteristics of zakat managers raises a potential gap between the norms that are regulated and the practices that develop in the field. This study aims to analyze the gap in the norms and practices of zakat utilization for productive businesses based on PMA Number 16 of 2025 at BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, and LAZISMU DIY.

This research is an empirical legal research with a legal sociology approach. Data was obtained through interviews, observations, and documentation at BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, and LAZISMU DIY. The collected data were analyzed descriptively-qualitatively using Policy Implementation theory, Progressive Law theory and Maqāṣid al-Syarī'ah as analytical knives to assess the suitability between normative provisions and their implementation in practice.

The results of the study show that there is a gap between the norms and practices of utilizing zakat for productive businesses, especially at the planning stage. PMA Number 16 of 2025 requires the synchronization of national socio-economic data and mustahik data between zakat management institutions, but in practice each institution still uses a different data collection system and planning mechanism that is tailored to the internal needs of the institution. However, at the implementation and control stage, the three institutions in general have implemented the provisions of the regulations through the provision of business assistance, mentoring, training, monitoring, and program evaluation. Based on policy implementation theory, this gap is not solely caused by the low compliance of institutions with regulations, but rather due to suboptimal communication, limited integration, and characteristics of bureaucratic structures. In the perspective of Progressive Law, this finding shows that regulations have not fully accommodated the institutional reality of zakat managers, so it has the potential to cause duplication of beneficiaries and inaccuracy of program targets. Meanwhile, in the perspective of Maqāṣid al-Syarī'ah Jasser Auda, the lack of optimal data integration and inter-institutional connectivity has caused the achievement of benefits to not take place optimally. Therefore, it is necessary to strengthen the national mustahik data integration system and improve regulations that are more responsive to the institutional characteristics of zakat managers in Indonesia.

Keywords: *PMA Number 16 of 2025, Norm and Practice Gap, Policy Implementation, Progressive Law; Maqāṣid al-Syarī'ah.*

HALAMAN PERSETUJUAN TESIS

Hal : Tesis Saudara Sulfadli, S.H.

Kepada Yth.,
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu 'alaikum wr.wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa Tesis Saudara:

Nama : Sulfadli, S.H.

NIM : 24203011021

Judul : Kesenjangan Norma dan Praktik Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 (Studi Pada BAZNAS, LAZISNU, dan LAZISMU Daerah Istimewa Yogyakarta).

Sudah dapat diajukan kepada Program Studi Ilmu Syari'ah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum.

Dengan ini saya mengharap agar tesis Saudari tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

Yogyakarta 1 Juli 2026
15 Muharram 1448 H

Mengetahui,
Pembimbing


Dr. Abdul Mujib, M.Ag.
NIP. 19701209 200312 1 002



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-852/Un.02/DS/PP.00.9/07/2026

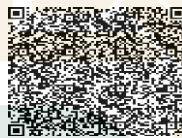
Tugas Akhir dengan judul : **KESENJANGAN NORMA DAN PRAKTIK PENDAYAGUNAAN ZAKAT UNTUK USAHA PRODUKTIF BERDASARKAN PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 16 TAHUN 2025 (STUDI PADA BAZNAS, LAZISNU, DAN LAZISMU DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA)**

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : SULFADLI, S.H
Nomor Induk Mahasiswa : 24203011021
Telah diujikan pada : Selasa, 14 Juli 2026
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Valid ID: 6a60494ed75fc

Ketua Sidang/Penguji I

**Dr. H. Abdul Mujib, M.Ag.
SIGNED**



Valid ID: 6a570a907747f

Penguji II

**Dr. Abdul Mughits, S.Ag., M.Ag.
SIGNED**



Valid ID: 6a60480959bf7

Penguji III

**Dr. Gusnam Haris, S.Ag., M.Ag.
SIGNED**



Valid ID: 6a604f2d29509

**Yogyakarta, 14 Juli 2026
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Prof. Dr. Ali Sodikin, M.Ag. SIGNED**

PERNYATAAN KEASLIAN DAN BEBAS PLAGIASIARISME

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : SULFADLI, S.H.

NIM : 24203011021

Prodi : Ilmu Syariah

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Universitas : Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

Menyatakan naskah tesis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/ karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya dan bebas plagiarisme. Jika kemudian hari terbukti bukan karya saya sendiri atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 3 Juli 2026
17 Muharram 1448 H

Saya yang menyatakan,



SULFADLI, S.H.
NIM: 24203011021

MOTTO

“Resopa Temmangingngi, Namalomo Naletai Pammase Dewata”

(Hanya Dengan Kerja Keras, Seseorang Akan Mendapatkan Berkah Dari Tuhan)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan menyebut nama Allah yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, segala puji bagi-Nya yang memberikan nikmat iman, kesehatan, dan kekuatan sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Shalawat dan salam semoga tercurahkan kepada Nabi

Muhammad ﷺ, suri teladan sampai akhir zaman

Dengan penuh rasa hormat, cinta, dan Syukur yang sangat mendalam karya sederhana saya persembahkan untuk orang tua saya tercinta. Bagi saya hadirnya mereka adalah kekuatan disetiap langkah perjuangan ini.

Yang tak pernah berhenti mendoakan dalam diam, memberikan nasehat, dan mencintai tanpa syarat. Yang rela mengorbankan waktu, tenaga, dan rasa demi anak-anaknya. Terima kasih atas setiap bait doa yang kalian panjatkan, atas setiap air mata yang tumpah dalam sujud kalian dan atas setiap keringat yang kalian tumpahkan.

Semoga Allah membalas segala kebaikan dan keikhlasan kalian dengan pahala tiada henti dan surga tertinggi di sisi-Nya

“Rabbi irhamhumā kamā rabbayānī ṣaghīrā”

“Ya Tuhanku, sayangilah mereka berdua sebagaimana mereka telah menyayangiku di waktu kecil.”

(QS. Al-Isrā’ [17]: 24)

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi kata Arab-Latin yang dipakai dalam penyusunan tesis ini berpedoman pada Surat Keputusan bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1997 dan 0543b/U/1987 tanggal 10 September 1987.

I. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	ba'	B	be
ت	Ta'	T	te
ث	Śa'	Ś	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	je
ح	Ḥa'	Ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	de
ذ	Zal	Ž	ze (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	er
ز	Zai	Z	zet
س	Sin	S	es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Şad	Ş	es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	Ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa'	Ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa'	Ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	'Ain	'	Koma terbalik di atas

غ	Gain	G	ge
ف	Fa'	F	ef
ق	Qaf	Q	qi
ك	Kaf	K	ka
ل	Lam	L	'el
م	Mim	M	'em
ن	Nun	N	'en
و	Waw	W	w
ه	Ha'	H	ha
ء	Hamzah	'	apostrof
ي	Ya'	Y	ye

II. Konsunan Rangkap karena *Syaddah* ditulis rangkap

سنة	ditulis	<i>Sunnah</i>
علة	ditulis	<i>'illah</i>

III. *Ta' Marbūṭah* di akhir kata

a. Bila dimatikan tulis *h*

المائدة	ditulis	<i>al-Mā'idah</i>
إسلامية	ditulis	<i>Islāmiyyah</i>

(Ketentuan ini tidak diperlukan kata-kata Arab yang sudah terserap kedalam Bahasa Indonesia, seperti zakat, salat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

- b. Bila di ikuti dengan kata sandang “*al*” serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan *h*.

مقارنة المذاهب	ditulis	<i>Muqāranah al-Mazāhib</i>
----------------	---------	-----------------------------

IV. Vokal Pendek

1.	---◌َ---	fathah	ditulis	a
2.	---◌ِ---	Kasrah	ditulis	i
3.	---◌ُ---	ḍammah	ditulis	u

V. Vokal Panjang

1.	Fathah + alif إِسْتِحْسَان	ditulis ditulis	ā <i>Istiḥsān</i>
2.	Fathah + ya’ mati أُنْسَى	ditulis ditulis	ā <i>Unṣā</i>
3.	Kasrah + yā’ mati الْعَوَانِي	ditulis ditulis	ī <i>al-‘Ālwānī</i>
4.	Ḍammah + wāwu mati عُلُوم	ditulis ditulis	û <i>‘Ulûm</i>

VI. Vokal Rangkap

1.	Fathah + ya’ mati غَيْرِهِمْ	ditulis ditulis	ai <i>Gairihim</i>
2.	Fathah + wawu mati قَوْل	ditulis ditulis	au <i>Qaul</i>

VII. Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Vokal Apostrof

أَنْتُمْ	ditulis	<i>a'antum</i>
أَعَدْتُ	ditulis	<i>u'iddat</i>
لَا شُكْرَ لَكُمْ	ditulis	<i>la'in syakartum</i>

VIII. Kata sandang alif + lam

a. Bila di ikuti huruf *Qamariyyah*

الْقُرْآنُ	ditulis	<i>Al-Qur'ān</i>
الْقِيَاسُ	ditulis	<i>al-Qiyās</i>

b. Bila di ikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyyah* yang mengikuti, serta menghilangkan huruf l (el)nya.

الرِّسَالَةُ	ditulis	<i>ar-Risālah</i>
النِّسَاءُ	ditulis	<i>an-Nisā'</i>

IX. Penulisan kata-kata dalam rangkaian kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

أَهْلُ الرَّأْيِ	ditulis	<i>Ahl ar-Ra'yi</i>
أَهْلُ السُّنَّةِ	ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، سيدنا ومولانا محمد، وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد

Segala puja puji syukur, penyusun panjatkan atas kehadiran Allah Swt. atas segala nikmat, karunia, taufiq, dan hidayah-Nya, penyusun dapat menyelesaikan tesis ini yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Syari'ah (M.H) Strata 2 pada Fakultas Syari'ah dan Hukum di Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan atas keharibaan Nabi besar Muhammad saw, sosok yang menjadi suri tauladan bagi seluruh manusia. Merupakan satu tugas dari penyusun untuk menyelesaikan tesis ini, dan Alhamdulillah dengan bimbingan dan kerja sama yang baik antara pihak universitas dan fakultas dengan penulis, pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul ***“Kesenjangan Norma dan Praktik Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 (Studi Pada BAZNAS, LAZISNU, dan LAZISMU Daerah Istimewa Yogyakarta)”***

Sebagai ungkapan rasa syukur, penulis mengucapkan ribuan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Noorhaidi Hasan S.Ag., M.A., M.Phil., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

2. Bapak Prof. Dr. Ali Sodikin, M.Ag., selaku dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Ibu Dr. Siti Jahroh, S.H.I., M.Si. dan Bapak Dr. Diky Faqih Maulana, S.H., M.H., selaku Ketua dan Sekretaris Magister Ilmu Syari'ah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Dr. H. Abdul Mujib, M.Ag. selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah banyak berkontribusi dalam penyusunan tesis ini.
5. Bapak Dr. H. Syafaul Mudawam, M.A., M.M. selaku Dosen Penasehat Akademik.
6. Kedua Orang Tuaku Ayahanda Hasbin dan Ibunda H. Ani, dalam kesempatan ini penulis akan mengucapkan terimah kasih yang tak terhingga dimana dalam kesibukan mereka selalu menyempatkan waktu untuk memberikan semangat, dukungan dan cinta kepada penulis yang sederhana namun erat dalam kebersamaan.
7. Pimpinan dan seluruh jajaran Lembaga Amil Zakat, Infak Dan Sedekah Nahdatul Ulama Daerah Istimewa Yogyakarta (LAZISNU DIY), yang telah yang telah memberikan izin dan fasilitas dalam pengumpulan data penelitian ini.
8. Pimpinan dan seluruh jajaran Lembaga Amil Zakat, Infak Dan Sedekah Muhammadiyah Daerah Istimewa Yogyakarta (LAZISMU DIY), yang telah yang telah memberikan izin dan fasilitas dalam pengumpulan data penelitian ini.

9. Pimpinan dan seluruh jajaran Badan Amil Zakat Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta (BAZNAS DIY), yang telah memberikan izin dan fasilitas dalam pengumpulan data penelitian ini.

10. Rekan-rekan mahasiswa seperjuangan MIS A dan MAHESA terkhusus sahabat seperjuangan Hasmar Husain Nusantara Hasibuan, Lalu Kholid Jaelani, Ahmad Cholid Abdulhamid, Rahmat Hidayat, Ibnu Aqil, Muhammad Fakhril Umam, Silvani Nurhaliza, Neneng Nadila Kurniawati yang telah membantu dan menjadi rekan diskusi penulis dalam menyusun penelitian ini.

Semoga Allah Swt senantiasa membalas semua kebaikan mereka dengan nikmat yang lebih berkah dan sempurna. Akhir kata penulis menyadari bahwa penelitian ini masih sangat jauh dari sempurna, saran yang konstruktif sangat penulis harapkan demi penyempurnaan karya ini di masa mendatang. Besar harapan penulis, semoga tesis ini dapat memberikan kontribusi akademik dan praktis dalam pengembangan hukum ekonomi syari'ah di Indonesia. Aamiin.

Yogyakarta, 1 / Juli /2026 M

Penyusun



SULFADLI, S.H.
24203011021

DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS.....	iii
PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
MOTTO.....	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN.....	viii
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian.....	7
D. Telaah Pustaka.....	8
F. Kerangka Teoritik.....	14
G. Metode Penelitian.....	18
H. Sistematika Pembahasan.....	27
BAB II KONSEP PENDAYAGUNAAN ZAKAT UNTUK USAHA PRODUKTIF, IMPLEMENTASI KEBIJAKAN, HUKUM PROGRESIF DAN <i>MAQASID SYARI'AH</i>.....	35
A. Konsep Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif	35
B. Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III.....	51
C. Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo	56
D. Teori <i>maqāṣid al-syarī'ah</i> Jasser Audah	64
BAB III SISTEM PENDAYAGUNAAN ZAKAT UNTUK USAHA PRODUKTIF PADA BAZNAS, LAZISNU DAN LAZISMU DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	77
A. Gambaran umum Lokasi Penelitian	77
1. Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.....	77

2.	Profil Lembaga Amil Zakat Infak dan Sedekah Nahdatul Ulama (LAZISNU) Daerah Istimewa Yogyakarta	82
3.	Lembaga Amil Zakat Infak dan Sedekah Muhammadiyah Daerah Istimewa Yogyakarta (LAZISNU DIY)	86
B.	Sistem Pendayagunaan Zakat untuk Produktif Pada BAZNAS, LAZISNU, dan LAZISNU Daerah Istimewa Yogyakarta.....	91
1.	Pemahaman Lembaga Amil Zakat Terhadap Implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025	91
2.	Tahapan Perencanaan Program Zakat Produktif Pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISNU DIY	94
3.	Tahapan Pelaksanaan Program Zakat Produktif Pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISNU DIY	106
4.	Tahapan Pengendalian Dalam Program Zakat Produktif Pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY dan LAZISNU DIY	121
BAB IV ANALISIS SISTEM PENDAYAGUNAAN ZAKAT UNTUK USAHA PRODUKTIF PADA BAZNAS, LAZISNU DAN LAZISNU DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA		125
A.	Analisis Kesesuaian Sistem Pendayagunaan Zakat Pada BAZNAS, LAZISNU dan LAZISNU Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025.....	125
1.	Tahapan perencanaan	126
2.	Tahapan Pelaksanaan	132
3.	Tahapan pengendalian.....	135
B.	Analisis Kesenjangan Tahapan Perencanaan Dalam PMA Nomor 16 Tahun 2025 dan Praktik Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif Pada BAZNAS, LAZISNU Dan LAZISNU Daerah Istimewa Yogyakarta..	140
BAB V PENUTUP		153
A.	Kesimpulan	153
B.	Saran.....	155
DAFTAR PUSTAKA.....		157

DAFTAR TABEL

Table 3.1 struktur pengurus BAZNAS DIY	79
Table 3.2 Struktur Pengurus LAZISNU DIY	83
Table 3.3 Struktur Pengurus LAZISMU DIY	88



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Zakat merupakan salah satu instrumen ekonomi Islam yang memiliki peran strategis dalam upaya pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.¹ Dalam perkembangannya, pendayagunaan zakat tidak lagi hanya diarahkan pada pola distribusi konsumtif yang bersifat jangka pendek, tetapi juga pada pola produktif yang bertujuan meningkatkan kapasitas ekonomi mustahik secara berkelanjutan. Melalui skema usaha produktif, zakat diharapkan mampu menjadi instrumen pemberdayaan yang dapat mendorong transformasi mustahik menjadi individu yang mandiri secara ekonomi bahkan berpotensi menjadi muzakki pada masa yang akan datang.

Sebagai upaya memperkuat tata kelola zakat produktif, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif. Regulasi ini hadir untuk memberikan standar tata kelola yang lebih komprehensif dibandingkan pengaturan sebelumnya serta mendukung agenda nasional pengentasan kemiskinan.² Dalam Pasal 5 PMA Nomor 16 Tahun 2025 ditegaskan bahwa pendayagunaan zakat untuk usaha produktif dilaksanakan melalui empat tahapan utama, yaitu perencanaan,

¹ Yusuf al-Qaradawi, *Fiqh al-Zakah: Dirāsah Muqāranah li Ahkāmihā wa Falsafatihā fī Daw'ī al-Qur'ān wa al-Sunnah*, Jilid I (Beirut: Muassasah al-Risalah, 1999), hlm. 25–27.

² Kementerian Agama Republik Indonesia, “PMA 16/2025 Atur Empat Tahap Pendayagunaan Zakat Produktif, Apa Saja?”, *Kemenag RI – Nasional*, Selasa, 04 November 2025, diakses 25 November 2025, <https://diy.kemenag.go.id/news/51334-pma-162025-atur-empat-tahap-pendayagunaan-zakat-produktif-apa-saja.html>

pelaksanaan, pengendalian, dan pelaporan. Pada tahap perencanaan, BAZNAS dan LAZ diwajibkan menyusun perencanaan yang terintegrasi dengan kebijakan pembangunan nasional, kebijakan pemerintah daerah, serta Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional (DTSEN) sebagai basis penetapan penerima manfaat.³

Ketentuan tersebut menunjukkan adanya upaya negara untuk membangun sistem tata kelola zakat produktif yang lebih terstandar, terintegrasi, dan akuntabel secara nasional. Namun demikian, lahirnya PMA Nomor 16 Tahun 2025 tidak terlepas dari kenyataan bahwa praktik pendayagunaan zakat produktif telah lebih dahulu berkembang di berbagai lembaga pengelola zakat dengan karakteristik, mekanisme, dan sistem tata kelola yang berbeda-beda. BAZNAS, LAZISNU, dan LAZISMU telah menjalankan program pemberdayaan ekonomi melalui bantuan modal usaha, pelatihan, pendampingan, serta monitoring usaha dengan sistem yang disusun berdasarkan kebutuhan kelembagaan masing-masing.

Keberagaman sistem tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana ketentuan yang diatur dalam PMA Nomor 16 Tahun 2025 dapat diimplementasikan secara efektif pada lembaga pengelola zakat yang memiliki karakteristik kelembagaan berbeda. Persoalan ini menjadi penting terutama pada aspek perencanaan yang menghendaki adanya sinkronisasi data mustahik dan keterpaduan sistem pengelolaan secara nasional. Dalam praktiknya, masing-masing lembaga pengelola zakat masih memiliki basis data mustahik, mekanisme seleksi penerima manfaat, serta sistem pengelolaan program yang berkembang secara

³ Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat Produktif, Pasal 5 ayat (3)-(4).

mandiri sesuai kebutuhan organisasi. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan kesenjangan antara desain normatif yang diatur dalam regulasi dengan realitas kelembagaan yang berkembang di lapangan.

Selain itu, pada lembaga amal zakat yang berada di bawah naungan organisasi kemasyarakatan Islam, proses perencanaan program tidak hanya dipengaruhi oleh regulasi negara, tetapi juga oleh kebijakan organisasi induk yang menjadi bagian dari struktur kelembagaannya. Akibatnya, implementasi norma perencanaan dalam PMA Nomor 16 Tahun 2025 tidak dapat dilepaskan dari dinamika hubungan antara standar yang ditetapkan negara dengan kebutuhan dan kebijakan internal masing-masing lembaga. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi regulasi tidak semata-mata merupakan persoalan kepatuhan administratif, tetapi juga berkaitan dengan kemampuan regulasi dalam mengakomodasi realitas kelembagaan pengelola zakat yang beragam.

Meskipun PMA Nomor 16 Tahun 2025 menghendaki terwujudnya sistem pendayagunaan zakat untuk usaha produktif yang terstandar, terintegrasi, dan akuntabel melalui sinkronisasi data mustahik serta penyelarasan perencanaan program, praktik yang berlangsung pada berbagai lembaga pengelola zakat menunjukkan kondisi yang belum sepenuhnya sejalan dengan ketentuan tersebut. BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY memiliki sistem pengelolaan data mustahik, mekanisme perencanaan program, serta tata kelola kelembagaan yang berkembang sesuai karakteristik dan kebutuhan masing-masing lembaga. Selain itu, khusus pada LAZ, proses perencanaan program juga dipengaruhi oleh kebijakan organisasi induk yang menjadi bagian dari struktur kelembagaannya.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma yang dirumuskan dalam PMA Nomor 16 Tahun 2025 dengan praktik pendayagunaan zakat produktif yang berkembang di lapangan. Kesenjangan ini menjadi penting untuk dikaji karena berpotensi memengaruhi efektivitas implementasi regulasi dalam mewujudkan tata kelola zakat produktif yang terintegrasi, tepat sasaran, dan berorientasi pada pemberdayaan mustahik.

Permasalahan tersebut menjadi semakin penting mengingat salah satu tujuan utama diterbitkannya PMA Nomor 16 Tahun 2025 adalah mewujudkan keseragaman mekanisme pendayagunaan zakat produktif, integrasi sistem pengelolaan, serta sinkronisasi data mustahik guna menghindari tumpang tindih penerima manfaat dan meningkatkan ketepatan sasaran program. Apabila kesenjangan antara norma dan praktik tersebut terus berlangsung, maka tujuan regulasi untuk membangun tata kelola zakat produktif yang terstandar, terintegrasi, dan akuntabel akan sulit diwujudkan secara optimal. Bahkan, apabila ketentuan tersebut tidak dievaluasi secara berkelanjutan, maka regulasi yang diterbitkan berpotensi hanya menjadi instrumen formal administratif tanpa mampu menghasilkan perubahan substantif dalam tata kelola pendayagunaan zakat produktif maupun peningkatan kemaslahatan mustahik sebagai sasaran utama kebijakan.

Dalam perspektif Hukum Progresif Satjipto Rahardjo, hukum tidak cukup dinilai dari keberadaan norma tertulis, tetapi harus diukur dari kemampuannya

memberikan manfaat nyata dan menjawab kebutuhan masyarakat.⁴ Sementara itu, dalam perspektif *Maqāṣid al-Syarī'ah* Jasser Auda, keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya diukur dari tingkat kepatuhan terhadap aturan, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu mewujudkan kemaslahatan melalui sistem yang terintegrasi, terbuka, dan berorientasi pada pembangunan manusia.⁵ Oleh karena itu, penting dilakukan penelitian untuk mengkaji kesesuaian sistem pendayagunaan zakat untuk usaha produktif pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISNU DIY dengan ketentuan PMA Nomor 16 Tahun 2025, sekaligus menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan masih terjadinya kesenjangan implementasi pada tahap perencanaan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penguatan tata kelola zakat produktif yang lebih efektif, responsif terhadap realitas kelembagaan, dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

⁴ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat* (Jakarta: Rajawali Press, 2006), hlm. 42.

⁵ Jasser Auda, *Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach* (London: International Institute of Islamic Thought, 2008), hlm. 2–7.

B. Rumusan Masalah

Berlandaskan latar belakang, masalah pokok yang akan dibahas dalam penelitian ini telah dirancang dengan menggunakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kesesuaian sistem pendayagunaan zakat untuk usaha produktif pada BAZNAS, LAZISNU dan LAZISMU Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025?
2. Mengapa Tahapan Perencanaan Dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 Berpotensi Menciptakan Kesenjangan Norma Dalam Praktik Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif Pada BAZNAS, LAZISNU dan LAZISMU Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dari rumusan masalah yang telah penulis paparkan diatas, maka tujuan penelitian ini diantaranya sebagai berikut

1. Menganalisis Kesesuaian Sistem Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif Yang Dilaksanakan Oleh BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY Dengan Ketentuan Yang Diatur Dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 Tentang Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif.
2. Menganalisis Penyebab Ketidakefektifan Norma Perencanaan Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif Dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 Sehingga Menimbulkan Kesenjangan Implementasi Pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY.

D. Manfaat Penelitian.

Dalam penelitian ini akan memberikan manfaat diantaranya:

1. Manfaat Teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum ekonomi syariah, khususnya yang berkaitan dengan regulasi dan tata kelola pendayagunaan zakat untuk usaha produktif di Indonesia. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan mengenai hubungan antara norma hukum dan praktik pengelolaan zakat melalui analisis terhadap implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi akademik dalam pengembangan kajian efektivitas regulasi zakat dengan menggunakan perspektif Implementasi Kebijakan George C. Edward III, Hukum Progresif Satjipto Rahardjo dan *Maqāṣid al-Syarī'ah* Jasser Auda.

2. Manfaat Praktisi.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Kementerian Agama, BAZNAS, LAZISNU, dan LAZISMU dalam mengevaluasi implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025, khususnya pada aspek perencanaan pendayagunaan zakat untuk usaha produktif. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi dalam upaya penguatan tata kelola zakat yang lebih efektif, terintegrasi, dan sesuai dengan karakteristik kelembagaan pengelola zakat,

sehingga tujuan pemberdayaan ekonomi mustahik melalui pendayagunaan zakat produktif dapat tercapai secara optimal dan berkelanjutan.

E. Telaah Pustaka

Kajian mengenai regulasi pengelolaan zakat telah banyak dilakukan oleh para peneliti terdahulu dengan fokus yang beragam, mulai dari aspek kelembagaan, implementasi kebijakan, hingga efektivitas regulasi dalam mendukung pemberdayaan ekonomi masyarakat. Salah satu penelitian yang relevan dilakukan oleh Kholida Muthi'atul Maula⁶ yang berjudul “Analisis Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Hirarki Perundang-Undangan di Indonesia”. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa regulasi zakat di Indonesia telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan melalui berbagai instrumen hukum yang bertujuan memperkuat tata kelola zakat nasional. Namun demikian, penelitian tersebut menemukan bahwa implementasi regulasi masih menghadapi berbagai kendala, terutama terkait koordinasi antar lembaga pengelola zakat dan sinkronisasi kebijakan dalam tata kelola zakat nasional. Penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian yang dilakukan penulis karena sama-sama mengkaji aspek regulasi zakat. Akan tetapi, penelitian tersebut hanya berfokus pada analisis regulasi dalam perspektif sistem hukum nasional dan belum mengkaji implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif pada lembaga pengelola zakat.

⁶ Kholida Muthi'atul Maula, Analisis Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Hirarki Perundang-Undangan di Indonesia,” *Journal of Fiqh in Contemporary Financial Transactions*, Vol. 3, No. 1 (2025), hlm. 22–40.

Penelitian lain dilakukan oleh Abdullah Jundi Faishal⁷ yang berjudul “Evaluasi Satu Dekade Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 terhadap Kinerja Lembaga Amil Zakat (Studi Kasus Inisiatif Zakat Indonesia)”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 telah memberikan kontribusi terhadap peningkatan profesionalitas dan akuntabilitas lembaga amil zakat. Meskipun demikian, efektivitas implementasi regulasi masih dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan, kualitas sumber daya manusia, serta tingkat kepatuhan lembaga terhadap regulasi yang berlaku. Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian ini terletak pada fokus kajian mengenai implementasi regulasi zakat. Perbedaannya terletak pada objek penelitian yang hanya berfokus pada satu lembaga amil zakat, sedangkan penelitian ini membandingkan implementasi regulasi pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY dalam konteks pendayagunaan zakat produktif.

Selanjutnya, penelitian Imron Hamzah⁸ berjudul “Transformasi Regulasi Zakat dalam Tinjauan Fikih Siyasah dan Implikasinya terhadap Pengelolaan Zakat di Indonesia”. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa perkembangan regulasi zakat menunjukkan semakin kuatnya peran negara dalam tata kelola zakat nasional. Namun, penguatan regulasi tersebut juga menimbulkan dinamika hubungan antara negara dan lembaga amil zakat yang tumbuh dari masyarakat sipil. Penelitian ini

⁷ Abdullah Jundi Faishal, “Evaluasi Satu Dekade Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 terhadap Kinerja Lembaga Amil Zakat (Studi Kasus Lembaga Amil Zakat Inisiatif Zakat Indonesia),” *Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam*, Vol. 4, No. 3 (2022), hlm. 707-718.

⁸ Imron Hamzah, “Transformasi Regulasi Zakat dalam Tinjauan Fiqih Siyasah dan Implikasinya terhadap Pengelolaan Zakat di Indonesia,” *Jurnal Manajemen Bisnis Syariah*, Vol. 4, No. 1 (Januari–Juni 2022), hlm. 17–36.

menemukan adanya kebutuhan untuk menciptakan model regulasi yang mampu mengakomodasi kepentingan negara sekaligus menjaga karakteristik dan otonomi lembaga pengelola zakat. Temuan tersebut memiliki keterkaitan dengan penelitian ini, terutama dalam melihat hubungan antara regulasi negara dan praktik kelembagaan zakat. Namun penelitian tersebut masih bersifat normatif dan belum mengkaji implementasi regulasi terbaru mengenai pendayagunaan zakat produktif.

Penelitian yang dilakukan oleh Slamet, Yaqub Cikusin, dan Sunariyanto⁹ berjudul “Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di BAZNAS Kota Malang”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi regulasi pengelolaan zakat belum berjalan secara optimal karena dipengaruhi oleh faktor komunikasi kebijakan, koordinasi kelembagaan, dan keterbatasan sumber daya pelaksana. Penelitian tersebut menegaskan bahwa keberhasilan suatu regulasi tidak hanya ditentukan oleh substansi hukum, tetapi juga oleh kemampuan institusi dalam menerjemahkan norma hukum ke dalam praktik operasional. Meskipun memiliki kesamaan dalam mengkaji implementasi kebijakan zakat, penelitian tersebut hanya berfokus pada pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 pada satu lembaga pengelola zakat dan belum mengkaji implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025.

⁹ Slamet, Yaqub Cikusin, dan Sunariyanto, “Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di BAZNAS Kota Malang,” *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 12, No. 1 (2022), hlm. 84-85.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Afif Khalid dan Yamani Naufal¹⁰ yang berjudul “Rekonstruksi Normatif Regulasi Zakat pada Fiskal Indonesia: Transformasi dari *Tax Deduction* ke *Tax Credit* Berbasis *Maqāṣid al-Syarī‘ah*”. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa regulasi zakat tidak hanya harus memberikan kepastian hukum, tetapi juga mampu mewujudkan keadilan sosial dan kemaslahatan yang lebih luas bagi masyarakat. Oleh karena itu, regulasi zakat perlu dikembangkan secara lebih progresif dengan memperhatikan tujuan-tujuan syariat Islam. Penelitian tersebut memiliki relevansi teoritis dengan penelitian ini karena sama-sama menempatkan *maqāṣid al-syarī‘ah* sebagai perspektif analisis. Namun fokus penelitian tersebut berada pada hubungan zakat dan kebijakan fiskal negara, sedangkan penelitian ini mengkaji implementasi regulasi pendayagunaan zakat produktif.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Hersa Farida Qoriaini, M Taqwa Choiruzzady¹¹ berjudul “Peran Kementerian Agama dalam Pengelolaan Zakat dan Wakaf untuk Pemberdayaan Ekonomi Umat di Indonesia”. Penelitian tersebut menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi literatur untuk menganalisis peran Kementerian Agama dalam pengelolaan zakat dan wakaf. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kementerian Agama memiliki peran strategis dalam aspek regulasi, pengawasan, digitalisasi sistem pengelolaan, serta penguatan

¹⁰ Afif Khalid dan Yamani Naufal, “Rekonstruksi Normatif Regulasi Zakat pada Fiskal Indonesia: Transformasi dari *Tax Deduction* ke *Tax Credit* Berbasis *Maqāṣid al-Syarī‘ah*,” *Qonun: Jurnal Hukum Islam*, Vol. 10, No. 1 (2026), hlm. 35-37.

¹¹ Hersa Farida Qoriaini, M Taqwa Choiruzzady, “Peran Kementerian Agama dalam Pengelolaan Zakat dan Wakaf untuk Pemberdayaan Ekonomi Umat di Indonesia,” *Menulis: Jurnal Penelitian Nusantara*, Vol. 2, No. 2 (2025), hlm. 703–706.

kolaborasi dengan berbagai lembaga keuangan syariah dalam mendukung pemberdayaan ekonomi umat. Namun demikian, implementasi kebijakan tersebut masih menghadapi berbagai kendala, antara lain rendahnya literasi masyarakat, keterbatasan infrastruktur digital, dan belum optimalnya transparansi pengelolaan zakat dan wakaf. Penelitian ini memiliki keterkaitan dengan penelitian yang dilakukan penulis karena sama-sama membahas regulasi yang diterbitkan oleh Kementerian Agama dalam tata kelola zakat. Akan tetapi, penelitian tersebut hanya mengkaji peran Kementerian Agama secara umum dalam pengelolaan zakat dan wakaf, sedangkan penelitian ini secara khusus mengkaji implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY.

Berdasarkan berbagai penelitian terdahulu tersebut, dapat dipahami bahwa kajian mengenai regulasi zakat di Indonesia selama ini lebih banyak diarahkan pada pembahasan perkembangan regulasi pengelolaan zakat, implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, tata kelola kelembagaan zakat, serta peran negara dalam sistem pengelolaan zakat nasional. Meskipun demikian, kajian yang secara khusus menelaah implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif masih sangat terbatas. Terlebih lagi, belum ditemukan penelitian yang mengkaji secara mendalam hubungan antara ketentuan normatif yang diatur dalam peraturan tersebut dengan realitas praktik pendayagunaan zakat produktif yang dilaksanakan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), Lembaga Amil Zakat, Infaq, dan Sedekah Nahdlatul

Ulama (LAZISNU), serta Lembaga Amil Zakat, Infaq, dan Sedekah Muhammadiyah (LAZISMU) di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penelitian-penelitian sebelumnya umumnya menempatkan regulasi zakat sebagai objek kajian normatif atau berfokus pada satu lembaga tertentu sehingga belum memberikan gambaran yang komprehensif mengenai dinamika implementasi regulasi pada berbagai model kelembagaan pengelola zakat. Padahal, perbedaan karakteristik kelembagaan, sistem tata kelola, serta mekanisme pengambilan kebijakan pada masing-masing lembaga berpotensi memengaruhi penerapan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya menghadirkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai implementasi regulasi tersebut melalui pengkajian langsung terhadap praktik pendayagunaan zakat produktif pada tiga lembaga pengelola zakat yang memiliki karakteristik kelembagaan yang berbeda.

Penelitian ini tidak hanya menelaah tingkat kesesuaian antara norma hukum dan praktik pelaksanaannya, tetapi juga menganalisis berbagai persoalan yang muncul dalam implementasi regulasi melalui perspektif Hukum Progresif Satjipto Rahardjo dan *Maqāṣid al-Syarī'ah* Sistem Jasser Auda. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai efektivitas regulasi pendayagunaan zakat produktif sekaligus menilai sejauh mana regulasi tersebut telah mampu mewujudkan tata kelola zakat yang responsif terhadap kebutuhan kelembagaan dan berorientasi pada kemaslahatan masyarakat.

F. Kerangka Teoritik

Penelitian mengenai pendayagunaan zakat untuk usaha produktif tidak hanya memerlukan analisis terhadap ketentuan hukum yang berlaku, tetapi juga memerlukan perspektif teoritis yang mampu menjelaskan proses implementasi kebijakan, hubungan antara norma hukum dengan praktik kelembagaan, serta pencapaian tujuan hukum yang hendak diwujudkan. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan tiga teori yang saling melengkapi, yaitu Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III, Teori Hukum Progresif yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, dan Teori *Maqāṣid al-Syari'ah* dengan pendekatan sistem (*systems approach*) yang dikembangkan oleh Jasser Auda.

Ketiga teori tersebut digunakan secara komplementer untuk menganalisis implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY, mulai dari faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan, kesesuaian antara norma hukum dengan praktik kelembagaan, hingga pencapaian kemaslahatan dalam pendayagunaan zakat produktif.

Teori Implementasi Kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III digunakan sebagai landasan awal untuk menganalisis bagaimana Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 diimplementasikan oleh lembaga pengelola zakat. Menurut Edward III, keberhasilan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Keempat variabel tersebut menentukan sejauh mana suatu kebijakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.¹² Dalam penelitian ini, teori implementasi digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan PMA Nomor 16 Tahun 2025 pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY, sehingga dapat diketahui penyebab munculnya kesenjangan antara ketentuan normatif dengan praktik pendayagunaan zakat untuk usaha produktif.

Teori Hukum Progresif digunakan sebagai perspektif untuk menganalisis bagaimana hukum bekerja dalam realitas sosial. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum pada hakikatnya diciptakan untuk manusia sehingga pelaksanaan hukum tidak boleh semata-mata berorientasi pada kepastian normatif, tetapi juga harus memperhatikan keadilan substantif, kemanfaatan, dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Hukum harus mampu merespons dinamika sosial dan tidak terjebak pada penerapan aturan secara formalistik apabila justru menghambat tercapainya tujuan hukum.¹³ Dengan demikian, teori Hukum Progresif digunakan untuk menilai apakah ketentuan PMA Nomor 16 Tahun 2025 telah mampu mengakomodasi kondisi riil kelembagaan pengelola zakat dalam melaksanakan pendayagunaan zakat untuk usaha produktif, sekaligus menjelaskan bagaimana hukum seharusnya merespons berbagai kendala implementasi yang ditemukan melalui analisis teori implementasi kebijakan.

¹² George C. Edward III, *Implementing Public Policy* (Washington.: Congressional Quarterly Press, 1980), hlm. 9–12.

¹³ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2006), hlm. 9

Selanjutnya, teori *Maqāṣid al-Syarī'ah* Jasser Auda digunakan untuk menilai sejauh mana implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025 telah mewujudkan kemaslahatan dalam pendayagunaan zakat produktif. Berbeda dengan pendekatan *maqāṣid* klasik yang lebih menitikberatkan pada perlindungan terhadap lima kebutuhan dasar (*al-ḍarūriyyāt al-khams*), Jasser Auda mengembangkan pendekatan sistem (*systems approach*) yang menempatkan syariat sebagai sistem yang terbuka, dinamis, saling terhubung, dan berorientasi pada pencapaian tujuan (*purposefulness*).¹⁴ Dalam penelitian ini, analisis *maqāṣid* difokuskan pada dimensi *cognitive nature*, *wholeness*, *openness*, dan *purposefulness* untuk menilai apakah sistem pendayagunaan zakat produktif telah membangun integrasi antarlembaga, menghasilkan tata kelola yang adaptif, serta mampu mewujudkan kemaslahatan bagi mustahik secara optimal.

Ketiga teori tersebut memiliki fungsi analisis yang berbeda, tetapi saling melengkapi. Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025, baik dari aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, maupun struktur birokrasi. Selanjutnya, Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo digunakan untuk menjelaskan apakah regulasi tersebut telah responsif terhadap kebutuhan dan kondisi riil kelembagaan pengelola zakat serta untuk menganalisis penyebab terjadinya kesenjangan antara norma hukum dan praktik implementasi.

¹⁴ Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, Ahli Bahasa Rosidin dan Ali, Cet. Ke-1 (Bandung: Mizan Pustaka, 2015), hlm. 65.

Adapun Teori *Maqāṣid al-Syarī'ah* Jasser Auda digunakan untuk menilai implikasi dari implementasi regulasi tersebut terhadap pencapaian kemaslahatan, khususnya dalam mewujudkan pemberdayaan ekonomi mustahik melalui pendayagunaan zakat produktif. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menganalisis tingkat kesesuaian implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025, tetapi juga mengevaluasi faktor-faktor yang memengaruhi implementasi, responsivitas regulasi terhadap realitas kelembagaan, serta kontribusinya dalam mewujudkan tujuan pengelolaan zakat yang efektif, berkeadilan, dan berorientasi pada kemaslahatan.

Berdasarkan kerangka teoritik tersebut, alur analisis penelitian dimulai dengan mengidentifikasi ketentuan normatif dalam PMA Nomor 16 Tahun 2025 mengenai perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pendayagunaan zakat untuk usaha produktif. Selanjutnya, ketentuan tersebut dibandingkan dengan praktik yang berlangsung pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk kesesuaian maupun kesenjangan implementasi. Faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kemudian dianalisis menggunakan Teori Implementasi Kebijakan George C. Edward III.

Hasil analisis tersebut selanjutnya dikaji melalui Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo untuk menilai responsivitas regulasi terhadap realitas sosial dan kelembagaan, kemudian dianalisis menggunakan Teori *Maqāṣid al-Syarī'ah* Jasser Auda untuk mengevaluasi dampaknya terhadap pencapaian kemaslahatan. Hasil analisis tersebut menjadi dasar dalam merumuskan rekomendasi penyempurnaan

regulasi dan penguatan tata kelola pendayagunaan zakat untuk usaha produktif di Indonesia.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan aktivitas kegiatan yang bersifat ilmiah dilaksanakan oleh peneliti dengan tujuan mendapatkan dan menemukan kebenaran suatu masalah secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Pendapat Sugiyono metode penelitian ialah pendekatan ilmiah untuk mengumpulkan data dengan tujuan dan kegunaan yang jelas.¹⁵ Secara sederhana langkah penelitian ialah cara memecahkan masalah dengan menggunakan metode ilmiah. Mengenai metode pendekatan penulis yaitu:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris (*empirical legal research*). Penelitian hukum empiris adalah penelitian yang mengkaji hukum sebagai perilaku nyata (*law in action*), yaitu bagaimana hukum diterapkan, dipahami, dan dilaksanakan oleh subjek hukum dalam kehidupan bermasyarakat. Berbeda dengan penelitian hukum normatif yang berfokus pada norma hukum (*law in books*), penelitian hukum empiris menempatkan hukum sebagai gejala sosial yang dapat diamati melalui perilaku para pelaksana hukum maupun masyarakat.¹⁶

2. ¹⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2019),

¹⁶ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 47–53.

Pemilihan penelitian hukum empiris didasarkan pada fokus penelitian ini yang tidak hanya mengkaji substansi Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif sebagai norma hukum, tetapi juga mengkaji implementasinya pada lembaga pengelola zakat. Penelitian ini berupaya mengidentifikasi kesesuaian antara ketentuan normatif mengenai perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian, pendayagunaan zakat produktif dengan praktik yang dilaksanakan oleh BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY.

Dengan demikian, penelitian ini dapat menjelaskan bentuk-bentuk kesenjangan antara norma hukum dengan praktik kelembagaan beserta faktor-faktor yang memengaruhinya dengan teori implementasi kebijakan George C. Edward III. Kemudian selanjutnya dianalisis menggunakan perspektif hukum progresif Satjipto Rahardjo untuk menilai responsivitas hukum terhadap realitas sosial serta *Maqāṣid al-Syarī'ah* Jasser Auda untuk menilai sejauh mana implementasi regulasi tersebut mampu mewujudkan kemaslahatan dalam pengelolaan zakat produktif.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta, karakteristik, serta hubungan antarfenomena yang menjadi objek penelitian, sedangkan analitis bertujuan memberikan penjelasan dan

interpretasi terhadap fakta-fakta tersebut berdasarkan teori dan ketentuan hukum yang relevan.¹⁷

Dalam penelitian ini, sifat deskriptif digunakan untuk menggambarkan implementasi pendayagunaan zakat untuk usaha produktif pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY berdasarkan tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian sebagaimana diatur dalam PMA Nomor 16 Tahun 2025. Selanjutnya, sifat analitis digunakan untuk membandingkan antara ketentuan normatif dengan praktik yang berlangsung di lapangan sehingga dapat diidentifikasi bentuk-bentuk kesenjangan serta faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan tersebut.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan socio-legal (*socio-legal research*) dengan perspektif sosiologi hukum. Pendekatan socio-legal merupakan pendekatan yang mengintegrasikan kajian normatif terhadap hukum dengan analisis empiris mengenai pelaksanaan hukum dalam masyarakat. Melalui pendekatan ini, hukum dipahami tidak hanya sebagai seperangkat norma yang mengatur perilaku masyarakat, tetapi juga sebagai institusi sosial yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti

¹⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 9–15.

budaya organisasi, kebijakan kelembagaan, kondisi sosial ekonomi, serta perilaku para pelaksana hukum.¹⁸

Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak hanya bertujuan menilai kesesuaian implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025 dengan ketentuan normatifnya, tetapi juga menjelaskan mengapa terjadi kesenjangan antara norma hukum dengan praktik pendayagunaan zakat produktif pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISNU DIY. Dengan demikian, penelitian ini tidak berhenti pada penilaian kepatuhan terhadap regulasi, melainkan juga mengidentifikasi faktor-faktor kelembagaan, sistem pendataan, mekanisme koordinasi, dan karakteristik organisasi yang memengaruhi implementasi regulasi tersebut.

4. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan dua jenis sumber data utama, yaitu data primer dan data skunder.

a) Data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian dengan pengambilan data langsung pada subjek sebagai informasi yang dicari.¹⁹ Data ini diperoleh secara langsung dari informan yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan program pendayagunaan zakat produktif di Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode, dan Pilihan Masalah* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 12.

¹⁹ Saifuddin Awar, *Metode Penelitian* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 91.

Informan penelitian meliputi pengurus bidang pendayagunaan zakat Badan Amil Zakat Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta BAZNAS DIY), pengurus bidang pendayagunaan zakat Lembaga Amil Zakat, Infak dan Sedekah Nahdatul Ulama Daerah Istimewa Yogyakarta (LAZISNU DIY) dan pengurus bidang pendayagunaan Lembaga Amil Zakat, Infak dan Sedekah Muhammadiyah Daerah Istimewa Yogyakarta (LAZISMU DIY). Pemilihan informan dilakukan secara *purposive sampling*, yaitu berdasarkan pertimbangan bahwa informan memiliki pengetahuan dan pengalaman yang berkaitan dengan fokus penelitian sehingga menghadirkan data yang sesuai dengan realita di tingkat kelembagaan pengelola zakat.

b) Data Sekunder

Data sekunder adalah data atau informasi yang diperoleh dari berbagai sumber lainnya seperti buku, jurnal, artikel ilmiah dan literatur lainnya yang relevan dan dapat membantu analisis penelitian.²⁰ Bahan hukum primer yang mencakup undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 Tentang Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah seperti buku, jurnal, dan peraturan lain yang berkaitan dengan pendayagunaan zakat untuk usaha produktif, teori implementasi kebijakan, teori hukum progresif Satjipto

²⁰ Heri Junaidi, *Metode Penelitian Berbasis Temu Kenali* (Palembang: Raja Grafindo Persada, 2019), hlm. 55.

Rahardjo dan teori *maqāṣid syarī'ah* Jasser Audah. Seluruh rujukan tersebut digunakan untuk menganalisis kesesuaian dan kesenjangan implementasi Peraturan Menteri Agama nomor 16 tahun 2025 dalam sistem pendayagunaan zakat untuk usaha produktif pada BAZNAS, LAZISNU, dan LAZISMU Daerah Istimewa Yogyakarta.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Ketiga teknik tersebut digunakan secara terpadu untuk memperoleh data yang komprehensif mengenai implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif pada lembaga pengelola zakat di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala, peristiwa, maupun aktivitas yang menjadi objek penelitian.²¹ Melalui teknik observasi, peneliti melakukan pengamatan secara langsung terhadap pelaksanaan program pendayagunaan zakat produktif yang diselenggarakan oleh lembaga pengelola zakat, baik yang berkaitan dengan proses penyaluran bantuan usaha produktif, pendampingan mustahik, maupun mekanisme pengawasan dan evaluasi program. Observasi dilakukan untuk memperoleh gambaran faktual mengenai

²¹ Nana Sudjana, *Penelitian Dan Penilaian* (Bandung: Sinar Baru, 1989). hlm 84.

implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025 dalam praktik serta untuk mengetahui kesesuaian antara ketentuan normatif yang diatur dalam regulasi dengan realitas pelaksanaannya di lapangan.

Wawancara merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan melalui proses tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan informan untuk memperoleh informasi yang relevan dengan fokus penelitian.²² Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara semi-terstruktur (*semi structured interview*), yaitu wawancara yang dilaksanakan berdasarkan pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya, namun tetap memberikan keleluasaan kepada peneliti untuk mengembangkan pertanyaan sesuai dengan situasi dan informasi yang berkembang selama proses wawancara berlangsung. Teknik ini dipilih agar peneliti dapat memperoleh data yang lebih mendalam mengenai implementasi pendayagunaan zakat produktif, kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya, serta strategi optimalisasi yang dilakukan oleh lembaga pengelola zakat dalam meningkatkan kemandirian ekonomi mustahik.

Informan yang diwawancarai dalam penelitian ini terdiri atas pengurus BAZNAS DIY, pengurus LAZISNU DIY dan pengurus LAZISMU DIY yang serta pihak-pihak lain yang dianggap memiliki

²² Zainuddin Iba and Aditya Wardhana, *Metode Penelitian*, ed. Mahir Pradana (Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2023), hlm. 294.

pengetahuan dan pengalaman terkait implementasi program zakat untuk usaha produktif.

Teknik pengumpulan data dokumentasi adalah cara untuk mendapatkan data dengan membaca dokumen tertulis seperti buku, laporan, notulen rapat, catatan harian dan sebagainya yang mengandung informasi atau data yang dibutuhkan oleh peneliti.²³ Dokumentasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan mengumpulkan literatur buku maupun jurnal ilmiah hasil penelitian terdahulu yang berkaitan pengelolaan zakat untuk usaha produktif khususnya pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY dan LAZISMU DIY.

6. Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif deskriptif. Menurut Miles dan Huberman, analisis data kualitatif dilakukan melalui tiga tahap utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.²⁴

Tahap pertama reduksi data, yaitu proses pemilihan, penyederhanaan, dan pemfokusan data mentah yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, serta dokumentasi.²⁵ Pada tahap ini,

²³ *Ibid.*, hlm. 294.

²⁴ Atthew B. Miles, A. Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods* (Beverly Hills: Sage Publications, 1994), hlm. 12.

²⁵ Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, 3rd ed. (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2014), hlm. 12.

peneliti menyeleksi data yang relevan dengan fokus penelitian dan mengelompokkannya berdasarkan tema atau kategori tertentu agar memudahkan proses analisis selanjutnya. Data yang tidak relevan atau bersifat pengulangan kemudian dieliminasi agar hasil analisis menjadi lebih tajam dan terarah.

Tahap kedua adalah penyajian data, di mana hasil reduksi disusun secara sistematis dalam bentuk narasi deskriptif, tabel, atau bagan tematik.²⁶ Penyajian ini bertujuan untuk menampilkan pola-pola, kecenderungan, serta hubungan antarvariabel yang muncul dari data yang telah dikumpulkan. Melalui tahap ini, peneliti dapat menafsirkan makna dari data secara lebih mendalam dan menemukan hubungan logis antara fenomena yang diteliti dengan teori yang digunakan.

Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi, yang dilakukan dengan menafsirkan hasil analisis untuk menjawab rumusan masalah penelitian.²⁷ Proses verifikasi dilakukan secara berulang dengan membandingkan dan mengonfirmasi temuan dari berbagai sumber data guna memastikan validitas serta konsistensi hasil penelitian. Dengan demikian, analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara interaktif, mendalam, dan reflektif, sehingga hasil yang diperoleh tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga mampu

²⁶ *Ibid.*, hlm. 14.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 16.

memberikan pemahaman yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

H. Sistematika Pembahasan

Bab Pertama, merupakan pendahuluan yang berisi uraian mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab Kedua, membahas mengenai konsep zakat produktif dan teori-teori yang digunakan di antaranya yaitu teori implementasi kebijakan, teori hukum progresif dan teori *maqāṣid syarī'ah*.

Bab ketiga, berisi uraian mengenai profil kelembagaan narasumber, meliputi struktur kelembagaan, visi-misi kelembagaan, program-program kelembagaan dan implementasi PMA 16 Tahun 2025 di kelembagaan pengelola zakat.

Bab keempat menyajikan analisis kesesuaian praktik pendayagunaan zakat untuk usaha produktif pada BAZNAS, LAZISNU dan LAZISMU Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap PMA Nomor 16 Tahun 2025. Serta analisis problematika kesenjangan pada tahapan perencanaan dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 dengan menggunakan teori implementasi kebijakan, teori hukum progresif dan *maqāṣid syarī'ah*.

Bab kelima merupakan penutup yang memuat kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi rangkuman hasil temuan dan analisis penelitian yang menjawab rumusan masalah, sedangkan saran ditujukan sebagai masukan untuk pengembangan kajian hukum Zakat dan penelitian lanjutan terkait perubahan

hukum pendayagunaan zakat dalam PMA nomor 16 tahun 2025 tentang pendayagunaan zakat untuk usaha produktif.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian paparan dan analisis yang telah peneliti tuangkan pada bab-bab, selanjutnya didapatkan sebuah kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah yang dikaji sebagai berikut

Pertama, implementasi Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat untuk Usaha Produktif pada BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY belum sepenuhnya sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam regulasi tersebut. Ketidak sesuaian implementasi terutama ditemukan pada tahap perencanaan, khususnya dalam pelaksanaan sinkronisasi dan integrasi data mustahik antar lembaga pengelola zakat sebagaimana diamanatkan dalam PMA Nomor 16 Tahun 2025.

Ketiga lembaga masih menggunakan sistem pendataan, mekanisme perencanaan program, dan tata kelola yang disesuaikan dengan karakteristik kelembagaan masing-masing sehingga integrasi data belum terlaksana secara optimal. Pada tahap pelaksanaan dan pengendalian, BAZNAS DIY, LAZISNU DIY, dan LAZISMU DIY pada umumnya telah melaksanakan ketentuan PMA Nomor 16 Tahun 2025 melalui penyaluran bantuan usaha produktif, pendampingan, pelatihan, monitoring, dan evaluasi terhadap mustahik penerima manfaat. Dengan demikian, berdasarkan teori George C. Edward III, ketidak sesuaian dapat menimbulkan kesenjangan norma khususnya pada implementasi tahapan

perencanaan akan tetapi kesenjangan ini bukan semata-mata disebabkan oleh rendahnya kepatuhan lembaga terhadap PMA Nomor 16 Tahun 2025, tetapi lebih disebabkan oleh belum optimalnya komunikasi kebijakan, keterbatasan integrasi sumber daya, perbedaan orientasi pelaksana, dan karakteristik struktur birokrasi masing-masing lembaga.

Kedua, kesenjangan antara norma dan praktik pendayagunaan zakat untuk usaha produktif terjadi karena ketentuan perencanaan dalam PMA Nomor 16 Tahun 2025 belum sepenuhnya mengakomodasi karakteristik kelembagaan pengelola zakat yang beragam. Dalam perspektif Hukum Progresif Satjipto Rahardjo, kondisi tersebut menunjukkan adanya jarak antara *law in books* dan *law in action*, sehingga efektivitas hukum belum sepenuhnya tercapai karena regulasi belum responsif terhadap realitas kelembagaan yang berkembang. Akibatnya, masih terdapat potensi terjadinya duplikasi penerima manfaat dan ketidaktepatan sasaran dalam pendayagunaan zakat produktif. Sementara itu, dalam perspektif *Maqāṣid al-Syarī'ah* Jasser Auda, tujuan utama (*purposefulness*) regulasi pendayagunaan zakat untuk usaha produktif, yaitu mewujudkan kemaslahatan melalui pemberdayaan ekonomi mustahik, peningkatan kesejahteraan, dan transformasi mustahik menuju kemandirian ekonomi, belum dapat dicapai secara optimal. Oleh karena itu, implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025 memerlukan penguatan harmonisasi regulasi, integrasi sistem informasi dan data mustahik secara nasional, serta koordinasi yang lebih efektif antara BAZNAS dan LAZ agar seluruh komponen sistem pengelolaan zakat dapat bekerja secara sinergis dalam mewujudkan tujuan

maqāṣid al-syarī'ah, yaitu keadilan sosial, kesejahteraan masyarakat, dan pemberdayaan ekonomi secara berkelanjutan.

B. Saran

1. Pada aspek normatif Kementerian Agama bersama BAZNAS RI perlu melakukan evaluasi terhadap implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025, khususnya pada aspek perencanaan pendayagunaan zakat produktif. Sinkronisasi data sosial ekonomi nasional dan data mustahik sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 5 perlu didukung dengan pembangunan sistem data mustahik terpadu yang dapat diakses dan digunakan secara bersama oleh BAZNAS dan seluruh LAZ. Selain itu, regulasi juga perlu mengakomodasi realitas kelembagaan LAZ yang dalam praktiknya tidak dapat dipisahkan dari kebijakan organisasi induk yang menaunginya, sehingga tercipta keseimbangan antara standardisasi tata kelola nasional dan karakteristik kelembagaan masing-masing organisasi pengelola zakat, karena apabila ketentuan ini tidak di evaluasi maka potensi setiap peraturan kementerian agama hanya akan berkesan formalitas dalam tata kelola pendayagunaan zakat.
2. Pada aspek kelembagaan pengelola zakat, baik BAZNAS maupun LAZNAS, perlu dilakukan peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia, khususnya dalam pengelolaan program zakat produktif. Penyaluran zakat tidak hanya perlu difokuskan pada pemberian bantuan modal usaha, tetapi juga harus disertai dengan pembinaan, pendampingan, pengawasan,

dan evaluasi secara berkelanjutan agar tujuan pemberdayaan ekonomi mustahik dapat tercapai secara optimal.

3. Pada aspek penerima manfaat program zakat produktif, diperlukan peningkatan kapasitas kewirausahaan, penguatan motivasi, serta kesadaran dalam mengelola bantuan usaha secara produktif dan berkelanjutan. Hal tersebut penting agar program zakat produktif tidak hanya memberikan manfaat jangka pendek, tetapi juga mampu mendorong kemandirian ekonomi mustahik.
4. Pada aspek peneliti selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat dikembangkan melalui pendekatan empiris yang lebih luas dengan melibatkan wilayah penelitian dan informan yang lebih beragam, sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai implementasi PMA Nomor 16 Tahun 2025 dalam meningkatkan sistem tata kelola pendayagunaan zakat yang lebih baik dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemandirian ekonomi mustahik.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an / Ilmu Al-Qur'an / Tafsir Al-Qur'an

Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Jakarta: PT Intermasa, 2022.

Shihab M. Quraish, *Membumikan Al-Qur'an*, Bandung: Mizan, 2000.

Hadis / Ilmu Hadis

Abu Daud, Sulaiman bin al-Asy'as al-Sijistani al-Azdi, *Sunan Abi Daud*, Juz. 2, Indonesia: Maktabah Dahlan, t.t

Bukhārī, Abū 'Abdillāh Muḥammad Ibn Ismā'īl al-, *Al-Jāmi' aṣ-Ṣaḥīḥ al-Bukhārī*, Juz 2, Istanbul: Dār at-Ṭibā'ah al-Amīrah, t.t.

Ibnu Mājah, Abū 'Abdillāh Muḥammad Ibn Yazīd, *Sunan Ibn Mājah*, Juz 2, Beirut: Dār al-Fikr, t.t.

Fikih / Usul Fikih / Hukum Islam

Auda, Jasser, *Al-Maqasid untuk Pemula*, Yogyakarta: SUKA Press UIN Sunan Kalijaga, 2013.

Maqasid al-Shariah as Philosophy of Islamic Law: A Systems Approach, London: The International Institute of Islamic Thought, 2008.

Maqashid Al-Syariah: A Beginner Guide, Terj. Ali Abdelmon'im, Yogyakarta: SUKA Press UIN Sunan Kalijaga, 2013.

Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah, Bandung: Mizan Pustaka, 2015.

Ghazali, Abu Hamid, *Iḥyā' 'Ulūm al-Dīn*, Beirut: Dar al-Fikr, t.th.

Hakim, Abd al-Hamid, *Mabādi' Awwaliyyah*. t.t.: t.p., t.th.

Irawan, Ah Soni, "Maqāṣid al-Sharī'ah Jasser Auda Sebagai Kajian Alternatif terhadap Permasalahan Kontemporer," *The Indonesian Journal of Islamic Law and Civil Law* 3, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.51675/jaksya.v3i1.192>

Mawardi, Ahmad Imam, *Fiqh Minoritas, Fiqh Aqalliyyat dan Evolusi Maqashid al-Syari'ah dari Konsep ke Pendekatan*, Yogyakarta: LKiS, 2010.

Nawawi, Imam al-, *Al-Majmu' Syarh al-Muhadzdzab*, Juz 6. Beirut: Dar al-Fikr, t.th.

Qaradawi, Yusuf al-, *Fiqh al-Zakah: Dirāsah Muqāranah li Ahkāmihā wa Falsafatihā fī Daw'i al-Qur'ān wa al-Sunnah*, Jilid I, Beirut: Muassasah al-Risālah, 1999.

Syafi'i Ma'arif, Ahmad, *Fikih Kebinekaan Pandangan Islam Indonesia Tentang Umat, Kewargaan, dan Kepemimpinan Non-Muslim*, Bandung: Mizan Pustaka, 2015.

Syarifuddin, Amir, *Ushul Fiqh I*, Jakarta: Kencana, 2011.

Yusuf, bin Abdullah bin Muhammad Ibnu Abdil Barr, *Al-Istidzkar*, ed. Salim Muhammad Atha dan Muhammad Ali Mu'awwadh, Juz. 8, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 2000.

Peraturan Perundang-Undangan, keputusan

Keputusan Badan Pengurus LAZISMU Nomor: 06.BP/KEP/I.17/B/2017 Tentang Panduan Pendistribusian dan Pendayagunaan LAZISMU

Keputusan Ketua Badan Amil Zakat Nasional Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat di Lingkungan Badan Amil Zakat Nasional, Bagian Kedua Penilaian Kondisi dalam Pendayagunaan.

Ketentuan-Ketentuan Lembaga Amil Zakat, Infak Dan Shadaqah Nahdatul Ulama Pengurus Besar Nahdatul Ulama Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Pendistribusian Dan Pendayagunaan.

Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2025 tentang Pendayagunaan Zakat Produktif.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Metode Penelitian

Heri, Junaidi, *Metode Penelitian Berbasis Temu Kenali*, Palembang: Raja Grafindo Persada, 2019.

Iba, Zainuddin, dan Aditya Wardhana, *Metode Penelitian*, Ed. Mahir Pradana, Purbalingga: Eureka Media Aksara, 2023.

Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*, Beverly Hills: Sage Publications, 1994.

Miles, Matthew B, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldana, *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, Edisi ke-3. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2014.

Saifuddin, Awar, *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.

Sudjana, Nana, *Penelitian dan Penilaian*, Bandung: Sinar Baru, 1989.

Salim, HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017.

Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2019.

Zakat Produktif, Ekonomi, Hukum

Azis, M Amin, *Nilai-nilai Pengembangan Ekonomi Islam dan Perbankan*, Jakarta: PINBUK, 2000.

Djafar, Franky, “Dinamika Kontradiktif Kebijakan Pemerintah Dalam Pembangunan Daerah Yang Menghasilkan Pola Rekursif Kemiskinan Berkelanjutan,” *Jurnal Manajemen Dan Administrasi Publik*, Vol.8 No. 4. (2025). <https://doi.org/10.37504/map.v8i4.751>

Edward III, George C, *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly Press, 1980.

Farida, Qoriaini Hersa, dan Choiruzzady M Taqwa, “Peran Kementerian Agama dalam Pengelolaan Zakat dan Wakaf untuk Pemberdayaan Ekonomi Umat di Indonesia,” *Jurnal Penelitian Nusantara*, Vol. 2, No. 2 (2025). <https://doi.org/10.59435/menulis.v1i3.176>

Fajar, ND Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, (2015).

Hafidhuiddin, Didin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, Jakarta: Gema Insani Press, 2002.

Haris, Gusnam, *Persentase Zakat Dinamis: Optimalisasi Penerimaan Zakat Profesi Di Baznas Indonesia*, Yogyakarta: Ierpro Kreasindo, 2019.

Hamzah, Imron, “Transformasi Regulasi Zakat dalam Tinjauan Fiqih Siyasah dan Implikasinya terhadap Pengelolaan Zakat di Indonesia,” *Jurnal Manajemen Bisnis Syariah* 4, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.24090/mabsya.v4i1.6710>

Jundi, Faishal Abdullah, “Evaluasi Satu Dekade Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 terhadap Kinerja Lembaga Amil Zakat (Studi Kasus Lembaga Amil Zakat Inisiatif Zakat Indonesia),” *Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam*, Vol. 4, No. 3 (2022). <https://doi.org/10.47467/elmal.v4i3.2029>

Khalid, Afiif dan Yamani Naufal, “Rekonstruksi Normatif Regulasi Zakat pada Fiskal Indonesia: Transformasi dari Tax Deduction ke Tax Credit Berbasis Maqāṣid al-Syarī‘ah,” *Qonun: Jurnal Hukum Islam*, Vol. 10, No. 1 (2026). <https://doi.org/10.21093/qj.v10i1.12736>

Kholida, Muthi’atul Maula, “Analisis Regulasi Pengelolaan Zakat dalam Hirarki Perundang-Undangan di Indonesia,” *Journal of Fiqh in Contemporary Financial Transactions*, Vol. 3, No. 1 (2025). <https://doi.org/10.61111/jfcft.v3i1.1004>

Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Mukhidi, "Hukum Progresif Sebagai Solusi Hukum Yang Mensejahterakan Rakyat," *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 1, No. 3, (2014).
<https://jurnal.unissula.ac.id/index.php/PH/article/viewFile/1488/1156>

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2007.

Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press, 2001.

Rahardjo, Satjipto, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, 2007.

Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Membedah Hukum Progresif, Jakarta: Kompas, 2006.

Sosiologi Hukum dalam Masyarakat, Jakarta: Rajawali Press, 2006.

Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

Radbruch, Gustav, "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law," *Oxford Journal of Legal Studies* 26, no. 1 (2006).
<https://www.jstor.org/stable/3600538>

Yaqub, Cikusin Slamet, dan Sunariyanto, "Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di BAZNAS Kota Malang," *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 12, No. 1 (2022).
<https://ejurnal.ung.ac.id/index.php/eslaw/article/download/20010/7476>

Lain-lain

AF, Ketua Bidang Pendistribusian BAZNAS DIY. Wawancara. Yogyakarta, 15 Mei 2026.

ES, Koordinator Divisi Pengembangan SDM LAZISNU DIY. Wawancara. Yogyakarta, 3 Maret 2026.

MY, Ketua Bidang Pendistribusian dan Pendayagunaan LAZISNU DIY. Wawancara. Yogyakarta, 11 Maret 2026.