



PUTUSAN

Nomor 97/PUU-XXII/2024

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undan-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. **Dompet Dhuafa Republika**, yang dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Ahmad Juwaini
Jabatan : Ketua Yayasan Dompot Dhuafa Republika
Alamat : Griya Bintaro Estate, RT.005 RW.002 Kelurahan Sawah
Kecamatan Ciputat Kota Tangerang Selatan Banten.

Nama : Etika Setiawanti
Jabatan : Sekretaris Yayasan Dompot Dhuafa Republika
Alamat : Jalan Hijau Lestari VII Blok BB/14 RT.004 RW.009
Kelurahan Pisangan Kecamatan Ciputat Kota Tangerang
Selatan Banten.

Sebagai ----- **Pemohon I;**

2. **Forum Zakat**, yang dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Bambang Suherman
Jabatan : Ketua Umum Forum Zakat
Alamat : Jalan Mandor Guweno Nomor 32 RT.005 RW.003
Kelurahan Kukusan Kecamatan Beji Kota Depok Jawa
Barat

Nama : Irvan Nugraha
Jabatan : Sekretaris Umum Forum Zakat

Alamat : Jalan Musyawarah RT.015 RW.002 Kelurahan Joglo
Kecamatan Kembangan Jakarta Barat

Sebagai ----- **Pemohon II;**

3. Nama : Arif Rahmadi Haryono

Pekerjaan : Karyawan Swasta

Alamat : Jalan Taman Pembangunan, Jati Bening Baru,
Pondokgede, Kota Bekasi

Sebagai ----- **Pemohon III;**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 08 Juli 2024, 12 Juli 2024, 14 Juli 2024, memberi kuasa kepada Evi Risna Yanti, S.H., M.Kn., Ismu Harkamil, S.H., M.H., Rama Hendrata Adam, S.H., Sabarrudin, S.H., M.Kn., Aristya Kusuma Dewi, S.H., Hoirullah, S.Sy., M.H., Ismah Naqiyyah, S.H., M.H., Reza Haryo Mahendra Putra, S.H., Ikhwan Fahrojih, S.H., Muhammad Qabul Nusantara, S.H., M.H., Zamzam Aqbil Raziqin, S.Sy. M.H. dan Leli Novianti, S.H., dan berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 19 Agustus 2024, kesemuanya para advokat/kuasa hukum yang tergabung dalam Tim Hukum Pemerhati Zakat beralamat di Komp. Bumi Parahyangan Kencana Jalan Wambi 5 Blok A 13 Nomor 17, RT.01/RW.13 Desa Nagrak, Kecamatan Cangkuang, Kabupaten Bandung Jawa Barat, serta Surat Kuasa Tambahan bertanggal 19 Agustus 2024 memberi kuasa kepada Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., PH.D., Dr. Bambang Widjojanto, S.H., M.H., Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M., Zamrony, S.H., M.KN., CRA., CTL., Harimuddin, S.H., Muhamad Raziv Barokah, S.H., M.H., Muhtadin, S.H., Wafdah Zikra Yuniarsyah, S.H., M.H., Muhammad Rizki Ramadhan, S.H., Musthakim Alghosyaly, S.H., Tareq Muhammad Aziz Elven, S.H., Caisa Aamuliadiga, S.H., M.H., Anjas Rinaldi Siregar, S.H., Alif Fachrul Rachman, S.H., Sarah Aisha Rizal, S.H., M.H., Raihan Azzahra, S.H., MCL., dan Sutrisno, S.H., kesemuanya Advokat, konsultan Hukum, dan Advokat megang, pada Kantor Indrayana *Centre for Government, Constitution, and Society (INTEGRITY) Law Firm*, beralamat Citylofts Sudirman, Lantai 8, Suite 825, Jalan K.H. Mas Mansyue 121, Jakarta, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama Pemberi Kuasa;

Selanjutnya Pemohon I sampai dengan Pemohon III disebut sebagai -----
----- **para Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;
 Mendengar keterangan para Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
 Membaca dan mendengar keterangan Presiden;
 Membaca dan mendengar keterangan Pihak Terkait Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS);
 Membaca dan mendengar keterangan Pihak Terkait Lembaga Amil Zakat Infaq dan Shadaqah Muhammadiyah (LAZISMU);
 Membaca dan mendengar keterangan Pihak Terkait Lembaga Amil Zakat Infaq dan Shadaqah Nahdlatul Ulama (LAZISNU);
 Membaca dan mendengar keterangan ahli para Pemohon;
 Membaca dan mendengar keterangan ahli Presiden;
 Membaca keterangan saksi para Pemohon;
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon, Pihak Terkait BAZNAS, dan Pihak Terkait LAZISNU;
 Membaca kesimpulan para Pemohon, Presiden, Pihak Terkait BAZNAS, dan Pihak Terkait LAZISNU;
 Membaca keterangan *Amicus Curiae* Yayasan Dewi Keadilan Indonesia, Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta, Lembaga Bantuan Hukum Bandung, Indonesia *Corruption Watch*, Amar LawFirm & Erco LawFirm, Prof. Dr. Sugianto, S.H., M.H., Grandis Imama Hendra, S.E.I., M.Sc, Asosiasi Program Studi Manajemen Zakat dan Wakaf (APMZW), Agus Fanar Syukri, PhD., Prof. Dr. Achmad Kholiq, M.Ag., Dr. Aan Zainul Anwar, S.H.I., M.E.Sy, Muhammad Makmun Rasyid, Dr. Mustofa, S.Ag., M.E.I, Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA), Dr. H. Muhammad Bahrul Ilmie, S.Ag., M.Hum., Dr. Slamet Mujiono, S.Ag., M.Hum., dan Aay Muhammad Furkon, M.Si, M.H., M.E.Sy.

2. DUDUK PERKARA

- [2.1]** Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 15 Juli 2024 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 15 Juli 2024 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 90/PUU/PAN.MK/AP3/07/2024 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor 97/PUU-XXII/2024 pada tanggal 25

Juli 2024, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 19 Agustus 2024 dan diterima di Mahkamah pada tanggal 19 Agustus 2024, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa, Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan:
 “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;
2. Bahwa, Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan:
 “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”;
3. Bahwa, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) menyatakan:
 “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945”;
4. Bahwa, Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan:
 “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. memutus pembubaran partai politik;
 - d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
 - e. (telah dibatalkan oleh Putusan MK No.97/PUU-XI/2013)”;
5. Bahwa, Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan:

“Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”;

6. Bahwa, dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, menyatakan:

“Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang selanjutnya disebut PUU adalah perkara konstitusi sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), termasuk pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu) sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi;

7. Bahwa, sebagai *The Guardian Of The Constitution* (pengawal konstitusi) Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memberikan sebuah penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal undang-undang agar bersesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal UU tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum, sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, multitafsir, dan atau makna tersebut telah melahirkan pergeseran ketatanegaraan yang seharusnya tidak terjadi, dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi sehingga terhadap makna-makna pasal-pasal tersebut kembali pada *khitah* konstitusi;
8. Bahwa berbagai ketentuan yang telah dijabarkan, mempertegas kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga negara yang berwenang dalam menguji konstitusionalitas suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
9. Bahwa, objek yang dimohonkan oleh PARA PEMOHON untuk diuji konstitusionalitasnya adalah: Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf b, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf C, Pasal 18 ayat (2) huruf h, Pasal 19, pasal 20, Pasal 43 ayat (3), dan Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 (UU 23/2011) tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115) (Bukti P-1) terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28I ayat (1), 28I ayat (5), Pasal 29

ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Bukti P-2);

10. Bahwa, oleh karena itu berdasarkan uraian tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, serta memutus Permohonan *a quo*.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*)

1. Bahwa, Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan sebagai berikut: Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. Perorangan WNI;
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;
 - c. Badan hukum publik dan privat, atau;
 - d. Lembaga Negara"
2. Bahwa lebih lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 11/PUU-V/2007 memberikan persyaratan tentang adanya kerugian konstitusional yang harus dipenuhi secara kumulatif sebagai berikut:
 - a. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - b. Bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
 - c. Bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. Adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji; dan
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.
3. Bahwa, Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021), mensyaratkan:

- (1) Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu, yaitu:
 - a. Perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama;
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. Badan hukum publik atau badan hukum privat; atau
 - d. Lembaga negara.
- (2) Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana dimaksud ayat (1) dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu apabila:
 - a. Ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan UUD 1945;
 - b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian;
 - c. Kerugian konstitusional dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi;
 - d. Ada hubungan sebab-akibat antara kerugian konstitusional dan berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian; dan
 - e. Ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya Permohonan, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.
4. Bahwa, berdasarkan ketentuan di atas, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk dapat bertindak sebagai pihak dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang, yakni pertama, mereka yang memiliki kualifikasi sebagai Pemohon atau legal standing dalam perkara pengujian Undang-Undang; Kedua, adanya kerugian Konstitusional Pemohon oleh berlakunya suatu Undang-Undang;

KUALIFIKASI DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON I

5. Bahwa, PEMOHON I adalah badan hukum yayasan yang bergerak di bidang sosial dan juga merupakan Lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS) melakukan penghimpunan dan pendistribusian dana Zakat, Infaq dan Shadaqah sejak berdirinya pada tahun 1994 berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia sebagaimana tercatat dalam Akta Pendirian Nomor 41 Tanggal 14 September 1994 yang di buat di hadapan H. Abu Jusuf, S.H. Notaris di Jakarta (Vide: Bukti P-3);
6. Bahwa, dalam Permohonan *a quo* PEMOHON I diwakili oleh AHMAD JUWAINI dan ETIKA SETIAWANTI selaku Ketua Yayasan Dompot Dhuafa

Republika dan Sekretaris Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang telah ditetapkan sebagaimana tercatat dalam Akta Perubahan Terakhir Nomor 2 tanggal 2 Mei 2024 yang dibuat dihadapan Edi Priyono, S.H. Notaris di Jakarta (Vide: Bukti P-4) beserta pengesahannya berdasarkan Surat Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-AH.01.06-0036521 tanggal 8 Mei 2024 (Vide: Bukti P-5) berkedudukan di Kota Jakarta Selatan, Philanthropy Building Jl. Warung Jati Barat No. 14, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12540, oleh karenanya berhak untuk mewakili Yayasan Dompot Dhuafa Republika di dalam maupun di luar Pengadilan;

7. Bahwa, selanjutnya sebagai badan hukum (*rechts person*), kedudukan PEMOHON I dapat dipersamakan dengan subjek hukum perseorangan warga negara (*naturlijk person*) sehingga berhak atas jaminan hak-hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Jaminan hak konstitusional itu bisa bersifat tak langsung dengan menarik pemahaman pengakuan Indonesia sebagai sebuah negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang membawa konsekuensi Pemohon berhak untuk tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh Negara. Maupun perlindungan hak konstitusional secara langsung yang normanya dirumuskan secara spesifik dalam Bab XA Undang-Undang Dasar 1945 yang diberi judul "Hak Asasi Manusia";
8. Bahwa, PEMOHON I sebagai badan hukum Yayasan yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (Bukti P-10) beserta perubahannya yakni Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan (Bukti P-11) telah dijamin hak-hak konstitusionalnya oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), terutama:
 - a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945;

"(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945;

"(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya"

- c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945:
 “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
 - d. Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945:
 “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.”
 - e. Pasal 28H ayat (2) UUD NRI 1945:
 “(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”
 - f. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945:
 “Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”
 - g. Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945:
 “untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”
 - h. Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945:
 “(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
 (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”
 - i. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:
 “(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
 (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”
9. Bahwa, PEMOHON I sebagai Badan Hukum Yayasan telah melakukan aktivitas penghimpunan, pendistribusian, dan pendayagunaan Zakat, Infaq dan Shadaqah sejak tahun 1994 sebelum terbit UU 23/2011 sampai dengan saat ini;
10. Bahwa, terbitnya UU 23/2011 telah mengatur hal-hal yang berkaitan dengan aktivitas yang dilakukan oleh PEMOHON I, diantaranya:
- a. Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011:
 “Untuk melakukan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”
 - b. Pasal 6 UU 23/2011:

“BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”

c. Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 23/2011:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:

(b) pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.”

d. Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011:

“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”

e. Pasal 17 UU 23/2011:

“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”

f. Pasal 18 ayat (2) huruf C dan Huruf h UU 23/2011:

“(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

g. Pasal 19 ayat (1) UU 23/2011

“LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.”

h. Pasal 20 UU 23/2011

“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

i. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011:

“(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.”

j. Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011:

“(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

11. Bahwa, dengan berlakunya pasal-pasal tersebut telah memberikan dampak hukum pada PEMOHON I diantaranya adalah tercipta suatu kondisi persaingan tidak setara antara negara dengan masyarakat dalam melakukan penghimpunan, pendistribusian, dan pendayagunaan Zakat, karena pada Baznas ditambahkan fungsi regulator dan auditor, sehingga PEMOHON I sebagai bagian dari masyarakat tidak mungkin dapat mengimbangi kekuatan negara dengan berbagai macam infrastruktur yang dimiliki oleh negara. Kondisi ini menimbulkan adanya ketidakadilan dalam *playing field* pengelolaan zakat karena kehadiran BAZNAS sebagai representasi negara dalam pengelolaan zakat tidak hanya memiliki kewenangan menjadi operator semata Kondisi tersebut menciptakan adanya *abuse of power* dalam pengelolaan zakat karena BAZNAS bertindak sebagai operator, regulator, sekaligus auditor. Kondisi ini berdampak bagi Pemohon I yang merasakan kerugian konstitusionalnya bersifat nyata dengan adanya berbagai pembatasan dalam pengumpulan zakat yang diperoleh Pemohon I sebagai LAZ berdasarkan regulasi yang dikeluarkan BAZNAS sebagai regulator..

12. Bahwa, keberlakuan dari pasal-pasal dalam Undang-Undang *a quo* telah melahirkan aturan turunan yang memberikan kerugian konstitusional kepada PEMOHON I, diantaranya adalah lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

Dalam Pasal 62 ayat (2) PP 14/2014 disebutkan:

“Pembukaan perwakilan LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan di setiap provinsi untuk 1 (satu) perwakilan.” (Vide: Bukti P-10)

PEMOHON I hanya dapat membuka kantor perwakilan sampai tingkat Provinsi hanya di 1 (satu) Kota / Kabupaten. Berbeda halnya dengan BAZNAS sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011:

“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah,

perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”

Kelebihan fungsi/kewenangan (sebagai regulator) yang dimiliki Baznas tersebut, telah mencederai atau mengurangi hak konstitusional PEMOHON I dalam menjalankan hak yang diberikan oleh konstitusi yakni hak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya dimana seharusnya PEMOHON I dapat melakukan aktivitas memberi kemudahan untuk melakukan pelayanan ibadah bagi umat Islam di seluruh Indonesia, dalam bentuk pengelolaan penghimpunan zakat, serta hak konstitusi mendapatkan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dimana seharusnya kewenangan tersebut juga diperoleh PEMOHON I sebagai sesama operator dalam pengelolaan zakat dengan dapat membuka kantor perwakilan sampai pada tingkat Kecamatan, Kelurahan/Desa dan tempat lainnya.

13. Bahwa, hak konstitusional PEMOHON I yang dijamin berdasarkan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 adalah (1) “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.” (2) “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” dengan adanya Pasal-Pasal tersebut, mengakibatkan umat Islam pembayar zakat yang tadinya melalui PEMOHON I, dipaksa untuk membayar zakatnya melalui Baznas. Tidak ada lagi kebebasan untuk beribadat menurut keyakinan agamanya dan kepercayaannya. Dalam implementasinya hak konstitusional yang seharusnya dimunculkan adalah hubungan yang saling melengkapi (sinergitas). dalam posisi yang setara, sama sama memberikan pelayanan pengelolaan zakat, tanpa melebihi fungsi/kewenangan pada satu terhadap yang lainnya.
14. Bahwa kehadiran BAZNAS sebagai lembaga negara yang dibentuk dengan pertimbangan tanggung jawab negara untuk ikut memastikan terpenuhinya hak atas beragama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, benar diperlukan, jika dengan pertimbangan untuk kepentingan umat yang lebih besar, dengan alasan jika Negara ikut berpartisipasi melakukan pengelolaan zakat, maka dana zakat bisa lebih tepat sasaran. (Ini semua dengan catatan bahwa fungsi/kewenangan pada

badan yang ditugasi oleh negara tersebut, dalam hal ini Baznas, tidak tumpang tindih seperti yang terjadi saat ini, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011.) Otonomi organisasi keagamaan/LAZ harus diberi ruang gerak yang sama, apalagi secara historis Negara baru memikirkan untuk ikut melakukan pengelolaan zakat setelah didahului gerakan organisasi keagamaan.

15. Menurut Pemohon, karena kehadiran BAZNAS pada dasarnya merupakan lembaga negara yang ikut mengelola zakat, karena itu kewenangan lainnya seperti regulator dan auditor tidak relevan untuk terus diberikan kepada BAZNAS, dan seharusnya fungsi/kewenangan tersebut dimiliki oleh Kementerian Agama yang salah satu fungsinya adalah mengatur dan memonitor seluruh kegiatan keagamaan di Indonesia.
16. Bahwa melihat fakta bahwa fungsi BAZNAS sebagai operator zakat ternyata lebih dominan (leading) dalam keberadaan Baznas, maka seharusnya pada Baznas segera dicabut fungsi regulator dan auditor-nya, agar tidak menimbulkan konflik kepentingan (conflict of interest) dalam menjalankan tugasnya.
17. Jika pasal-pasal yang terkait dengan fungsi/kewenangan Baznas yang berlebihan, yang tidak setara sehingga dirasakan ketidakadilannya oleh Pemohon I, tidak diubah segera, pelanggaran terhadap hak-hak warga negara sebagaimana yang dijamin dalam UUD NRI 1945 akan terus terjadi.

KUALIFIKASI DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON II

18. Bahwa, PEMOHON II adalah badan hukum perkumpulan yang bergerak di bidang advokasi perzakatan dan gabungan dari beberapa Lembaga Amil Zakat di seluruh Indonesia, yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 02 Tanggal 05 Juni 2008 yang dibuat di hadapan Pratiwi Handayani, S.H. Notaris di ____ (Vide: Bukti P-6);
19. Bahwa, dalam Permohonan *a quo* PEMOHON II di wakili oleh BAMBANG SUHERMAN dan IRVAN NUGRAHA selaku Ketua Umum Forum Zakat dan Sekretaris Umum Forum Zakat yang telah ditetapkan dalam Akta Perubahan Terakhir Nomor 1 tanggal 4 Juni 2021 yang dibuat di hadapan Vica Natalia, S.H., M.H., M.Kn. Notaris di Kabupaten Malang (Vide: Bukti P-7) beserta pengesahannya berdasarkan Surat Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU- 0001196.AH.01.08.TAHUN 2023 tanggal

4 September 2023 (Vide: Bukti P-8) berkedudukan di Kota Jakarta Selatan, Jl. Lenteng Agung Raya No.60, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12630, oleh karenanya berhak untuk mewakili Forum Zakat di dalam maupun di luar Pengadilan;

20. Bahwa, selanjutnya sebagai badan hukum (*rechts person*), kedudukan PEMOHON II dapat dipersamakan dengan subjek hukum perseorangan warga negara (*naturlijk person*) sehingga berhak atas jaminan hak-hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Jaminan hak konstitusional itu bisa bersifat tak langsung dengan menarik pemahaman pengakuan Indonesia sebagai sebuah negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang membawa konsekuensi Pemohon berhak untuk tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh Negara. Adapun perlindungan hak konstitusional secara langsung yang normanya dirumuskan secara spesifik dalam Bab XA Undang-Undang Dasar 1945 yang diberi judul "Hak Asasi Manusia";
21. Bahwa, PEMOHON II sebagai badan hukum Perkumpulan yang diatur melalui *Staatsblad* 1870 Nomor 64 *jo* KUH Perdata *jo* Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang, telah dijamin hak-hak konstitusionalnya oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), terutama:
 - a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945;

"(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945;

"(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya"
 - c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945:

"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

- d. Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945:
 “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.”
 - e. Pasal 28H ayat (2) UUD NRI 1945:
 “(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”
 - f. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945:
 “Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”
 - g. Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945:
 “untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”
 - h. Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945:
 “(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
 (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”
 - i. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:
 “(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
 (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”
22. Bahwa, terbitnya UU 23/2011 telah mengatur hal-hal yang berkaitan dengan aktivitas yang dilakukan oleh PEMOHON II, diantaranya:
- a. Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011:
 “Untuk melakukan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”
 - b. Pasal 6 UU 23/2011:
 “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”
 - c. Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 23/2011:
 “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi: (b) pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.”

d. Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011:

“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”

e. Pasal 17 UU 23/2011:

“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”

f. Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011:

“(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”

g. Pasal 19 ayat (1) UU 23/2011:

“LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.”

h. Pasal 20 UU 23/2011:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

i. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011:

“(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.”

j. Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011:

“(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

23. Bahwa, Pemohon II sebagai perkumpulan yang mewadahi ratusan LAZ yang menjadi anggotanya merasakan kerugian konstitusional yang bersifat konkret dan potensial dengan adanya pengaturan dan pelaksanaan undang-

undang a quo. Kerugian yang bersifat konkret tersebut dirasakan oleh Pemohon II karena terdapat permasalahan administrasi dalam pengelolaan zakat seperti masalah perizinan yang melibatkan BAZNAS menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) karena BAZNAS sebagai operator dalam pengelolaan zakat juga memainkan peran sebagai regulator, dan diberi hak untuk memberikan rekomendasi bagi pemberian izin LAZ sebelum nantinya perizinan tersebut dikeluarkan oleh Kementerian Agama. Penumpukan fungsi regulator, operator dan auditor pada Baznas tersebut merugikan hak konstitusional Pemohon II yang menjalankan aktivitas organisasinya dalam mengadvokasi kepentingan dari LAZ-LAZ yang sangat dirugikan dengan keberadaan dari undang-undang a quo;

24. Bahwa, kerugian konstitusional yang konkret yang dialami oleh Pemohon II terbukti dengan dikeluarkannya daftar LAZ tak berizin dengan jumlah mencapai 108 (seratus delapan) oleh Kementerian Agama pada tahun 2023 yang lalu. Pemohon II merasa dirugikan dengan dikeluarkannya daftar tersebut. Hal ini dikarenakan data yang digunakan dalam daftar tersebut tidak valid dan beberapa anggota Pemohon II yang termasuk ke dalam daftar tersebut pada nyatanya sudah mengajukan permohonan izin sejak lama, namun tidak kunjung mendapat tindak lanjut berupa rekomendasi dari BAZNAS dan izin operasional dari Kementerian Agama (Vide: Bukti P-11);

KUALIFIKASI DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON III

25. Bahwa, PEMOHON III adalah perseorangan warga negara Indonesia beragama Islam dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk Nomor 3175041707510001 (Vide: Bukti P-10). Oleh karena itu, merujuk pada Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, maka perorangan Warga Negara Indonesia (WNI) dapat menjadi Pemohon dalam pengujian undang-undang;
26. Bahwa, sebagai warga negara Indonesia PEMOHON III juga telah dijamin hak-hak konstitusionalnya oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), terutama:
 - a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945;

“(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945;

“(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”

c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

d. Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945:

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.”

e. Pasal 28H ayat (2) UUD NRI 1945:

“(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”

f. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945:

“Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”

g. Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945:

“untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”

h. Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945:

“(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

i. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:

“(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

27. Bahwa, PEMOHON III sebagai seorang muslim dan memiliki aktivitas sebagai Amilin sebagaimana terdaftar dalam Sertifikat Kompetensi Ahli Amil Zakat Nomor KEU 495 03578 2022 yang dikeluarkan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi Keuangan Syariah (Bukti P-12).

28. Pemohon III merasa dirugikan konstitusionalitasnya dengan berlakunya pasal-pasal dalam UU 23/2011, diantaranya:

- a. Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011:
 “Untuk melakukan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”
- b. Pasal 6 UU 23/2011:
 “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”
- c. Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 23/2011:
 “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
 (b) pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.”
- d. Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011:
 “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”
- e. Pasal 17 UU 23/2011:
 “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”
- f. Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011:
 “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
 - b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
 - d. memiliki pengawas syariat;
 - e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - f. bersifat nirlaba;
 - g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
 - h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”
- g. Pasal 19 ayat (1) UU 23/2011
 “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.”
- h. Pasal 20 UU 23/2011

“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

i. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011:

“(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.”

j. Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011:

“(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

29. Bahwa, PEMOHON III Amilin, berkewarganegaraan Indonesia beragama Islam, sehingga berdasarkan ajaran Islam, Zakat bagi Pemohon III adalah termasuk ke dalam ibadah wajib yang telah diperintahkan oleh Allah SWT, sebagaimana firman-Nya dalam Surat At-Taubah ayat 103 yang berbunyi:

”خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ

Artinya: Ambillah zakat dari harta mereka (guna) menyucikan dan membersihkan mereka, dan doakanlah mereka karena sesungguhnya doamu adalah ketenteraman bagi mereka. Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui. (Qs. At-Taubah Ayat 103). Dan karena PEMOHON III mendapati pelaksanaan dari Pasal-Pasal yang PEMOHON III ajukan Pengujian Undang-Undang-nya ini ternyata melanggar hak-hak konstitusional PEMOHON III yang sudah dijamin oleh UUD NRI 1945 sebagaimana telah dijabarkan diatas.

30. PEMOHON III tidak keberatan negara ikut melakukan pengelolaan zakat, bersama-sama dengan otonomi organisasi keagamaan yang ada di masyarakat, dengan catatan bahwa negeri ini adalah negara hukum, bukan negara agama, bukan negara sekuler. Negara seharusnya menjadi fasilitator, regulator, auditor melalui Kementerian Agama-nya. Dan menempatkan Baznas sebagai operator saja, jika Negara mempertimbangkan keterlibatan Negara melalui Baznas, dapat membantu mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dilihat dari fungsi distribusinya. Penumpukan fungsi (regulator, operator dan auditor) yang diberikan kepada Baznas, menurut PEMOHON III, telah menimbulkan kerugian konstitusional pada PEMOHON III, karena PEMOHON III, selaku Amil yang melakukan advokasi pengelolaan zakat pada kelompok masyarakat pemerhati zakat dan Pendamping LAZ kecil, terbentur tidak dapat menyelesaikan tugas pendampingan pembentukan LAZ baru, karena LAZ yang mengajukan izin terhalang belum mendapatkan rekomendasi dari Baznas.

Dan menurut PEMOHON III, seharusnya pemberian rekomendasi ini, kewenangannya tidak diberikan kepada Baznas, mengingat Baznas memiliki fungsi sebagai operator juga, yang dapat terjadi konflik kepentingan (*conflict of interest*) ketika akan mengeluarkan rekomendasi.

31. Bahwa, implementasi dari pasal-pasal dalam UU 23/2011 yang sedang Pemohon III mohonkan pengujiannya dalam perkara *a quo*, karena keberlakuan Pasal-Pasal tersebut, dan dengan penumpukan fungsi /kewenangan yang diberikan kepada Baznas, dimana negara (melalui Baznas) ikut serta melakukan pengelolaan Zakat, sekaligus juga sebagai regulator dan auditor sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011, yang memunculkan kewenangan baru Baznas melalui peraturan turunannya, misal dalam bentuk Peraturan Baznas Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Sertifikasi Amil Zakat (berdasarkan fungsi regulatornya), yang menurut PEMOHON III terlalu berlebihan dan penentuan masa berlaku perpanjangannya per 3-tahunan, melanggar hak konstitusional PEMOHON III, karena harus menyiapkan dana, waktu untuk mengurus perpanjangannya. Padahal ini adalah urusan ibadah perorangan, yang seharusnya negara (melalui Baznas) tidak semakin membebani Amil dengan urusan administrasi secara berulang dan terus menerus.
32. Bahwa PEMOHON III juga merasa didiskriminasi oleh negara, karena kewajiban-kewajiban sebagai pengelola Dana Keumatan, hanya kegiatan pengelolaan Zakat dan Perorangan Amil Zakat seperti PEMOHON III saja yang memiliki kewajiban menjalani sertifikasi, tetapi negara tidak melakukan hal yang sama kepada golongan umat Kristiani yang juga melakukan pengumpulan dana keagamaan persepuluhan, sepersepuluh, sebagaimana dijelaskan dalam ayat-ayat Al-Kitab, di antaranya:
 - a. Bilangan 18:26 : “Berbicaralah kepada orang Lewi dan katakan kepada mereka: 'Apabila kamu menerima dari orang Israel persembahan persepuluhan yang Kuberikan kepadamu sebagai milik pusakamu, maka haruslah kamu mempersembahkan sepersepuluh dari persembahan persepuluhan itu sebagai persembahan bagi Tuhan.’”
 - b. Ulangan 14:22 : “Pastikanlah untuk menyisihkan sepersepuluh dari semua hasil ladangmu setiap tahun.”

- c. Tawarikh 31:5 : “Begitu perintah itu keluar, orang Israel dengan murah hati memberikan hasil pertama dari gandum mereka, anggur baru, minyak zaitun, madu, dan segala hasil ladang. Mereka membawa banyak sekali, sepersepuluh dari semuanya.”

tetapi tidak memiliki kewajiban melakukan pelaporan atas dana yang diterimanya, atas penyaluran dilakukan kemana saja, ataupun tidak ada sertifikasi khusus untuk pengumpul dana tersebut.

33. Bahwa, dengan hal-hal tersebut diatas, PEMOHON III merasa telah dibatasi hak-hak konstitusional PEMOHON III sebagai warga negara pemeluk Agama Islam sebagaimana hak konstitusional itu dilindungi dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 Pasal yang berbunyi: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”;
34. Bahwa, PEMOHON III sebagai amilin yang melakukan penghimpunan, pendistribusian, dan pendayagunaan Zakat memiliki fungsi yang sama dengan Negara dalam hal ini BAZNAS. Dalam sistem hukum Zakat hari ini, UU 23/2011 telah menciptakan arena penghimpunan dana Zakat yang berpotensi dipersempit oleh negara dengan segala macam kewenangannya dalam UU 23/2011;
35. Bahwa, PEMOHON III berpotensi dibatasi wilayahnya dalam melaksanakan ibadah penghimpunan dana Zakat oleh negara karena pada ruang yang sama penghimpunan dana Zakat itu telah dilakukan oleh Negara. Dalam kondisi seperti ini seharusnya PEMOHON III mendapatkan jaminan konstitusional dari negara, yakni jaminan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945 “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.” Dan jaminan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 (1) “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.” Dan (2) “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk

agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

36. Bahwa PARA PEMOHON berpendapat apabila Mahkamah mengabulkan permohonan PARA PEMOHON dalam perkara *a quo* maka hak-hak konstitusional PARA PEMOHON akan pulih kembali, dan PARA PEMOHON dapat menjalankan hak-hak konstitusionalnya secara penuh.

III. TENTANG *NE BIS IN IDEM*

1. Bahwa, UU 23/2011 pernah dimohonkan pengujiannya di Mahkamah Konstitusi dengan nomor Perkara 86/PUU-X/2012. Terdapat beberapa pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam perkara tersebut, diantaranya:

- a. Pasal 5 UU 23/2011:

Pasal 5

- (1) Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS.
- (2) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara.
- (3) BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

- b. Pasal 6 UU 23/2011:

Pasal 6

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

- c. Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011:

Pasal 7

- (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
 - a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
 - d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.
- (2) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan

Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

d. Pasal 17 UU 23/2011:

Pasal 17

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.

e. Pasal 18 UU 23/2011:

Pasal 18

- (1) Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri.
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
 - b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
 - d. memiliki pengawas syariat;
 - e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - f. bersifat nirlaba;
 - g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
 - h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

f. Pasal 19 UU 23/2011:

Pasal 19

LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.

g. Pasal 20 UU 23/2011:

Pasal 20

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.

h. Pasal 38 UU 23/2011:

Pasal 38

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

i. Pasal 41 UU 23/2011:

Pasal 41

Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

2. Bahwa, yang dijadikan batu uji dalam perkara 86/PUU-X/2012 diantaranya adalah:
 - a. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945:

“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.”
 - b. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
 - c. Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:
 - (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
 - (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
 - d. Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:
 - (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
 - (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
3. Bahwa, terhadap permohonan pengujian tersebut dengan nomor perkara 86/PUU-X/2012 Majelis Hakim Konstitusi telah memberikan putusan, yang amarnya sebagai berikut:

Mengadili

Menyatakan:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
 - 1.1. Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial”; “b. berbentuk lembaga berbadan hukum” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai “terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan,

dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum, harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;

- 1.2. Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial”; huruf b yang menyatakan, “berbentuk lembaga berbadan hukum” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, atau lembaga berbadan hukum harus mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang, sedangkan untuk perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, cukup dengan memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;
- 1.3. Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Memiliki pengawas syariat” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “pengawas syariat, baik internal, atau eksternal”;
- 1.4. Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Memiliki pengawas syariat” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “pengawas syariat, baik internal, atau eksternal”;
- 1.5. Frasa, “Setiap orang” dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai dengan “mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;
- 1.6. Frasa, “Setiap orang” dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan “mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;

2. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
 3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.
4. Bahwa saat ini, dalam permohonan para Pemohon, pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji konstitusionalitasnya, diantaranya:
- a. Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011:
“Untuk melakukan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”
 - b. Pasal 6 UU 23/2011:
“BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”
 - c. Pasal 7 ayat (1) huruf c. UU 23/2011:
“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:... (c) pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan”
 - d. Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011:
“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”
 - e. Pasal 17 UU 23/2011:
“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”
 - f. Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011:
“(2)Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit: a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;b. berbentuk lembaga berbadan hukum; c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS; d.memiliki pengawas syariat;e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f.bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”

- g. Pasal 19 UU 23/2011:

“LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.”
 - h. Pasal 20 UU 23/2011:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.”
 - i. Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011:

“(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.

(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”
5. Bahwa, dalam permohonan *a quo* yang dijadikan batu uji pasal-pasal dalam UUD NRI 1945, diantaranya:
- a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945;

“(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945;

“(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”
 - c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
 - d. Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945:

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.”
 - e. Pasal 28H ayat (2) UUD NRI 1945:

“(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”
 - f. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945:

“Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”

g. Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945:

“untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”

h. Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945:

“(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

i. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:

“(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

6. Bahwa, untuk lebih mudah dalam membandingkan perbedaan permohonan pengujian UU 23/2011 dalam perkara 86/PUU-X/2012 dan perkara *a quo* adalah sebagai berikut:

PASAL	PUU LAMA (PUTUSAN 86/PUU-X/2012) NOMOR	PUU BARU (Permohonan <i>a quo</i>)
Pasal 5 ayat (1)	- Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1) - Pasal 28E ayat (2) dan (3) - Pasal 28H ayat (2) dan (3)	- Pasal 28E ayat (1) - Pasal 27 ayat (1) - Pasal 33 ayat (2) dan (3)
Pasal 6	- Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1) - Pasal 28E ayat (2) dan (3) - Pasal 28H ayat (2) dan (3)	- Pasal 27 ayat (1) - Pasal 28E ayat (1) - Pasal 28I ayat (2) - Pasal 33 ayat (2) dan (3)
Pasal 7 ayat (1)	- Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1) - Pasal 28E ayat (2) dan (3) - Pasal 28H ayat (2) dan (3)	- Pasal 28I ayat (5) - Pasal 29 ayat (2) - Pasal 33 ayat (2) dan (3)

Pasal 16 ayat (1)	belum diajukan	- Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1)
Pasal 17	- Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1) - Pasal 28E ayat (2) dan (3) - Pasal 28H ayat (2) dan (3)	- Pasal 27 ayat (1)
Pasal 18 ayat (2)	Pasal 28C ayat (2) Pasal 28D ayat (1) Pasal 28E ayat (2) dan (3) Pasal 28H ayat (2) dan (3)	Pasal 27 ayat (1) Pasal 28E ayat (1)
Pasal 19	Pasal 28C ayat (2) Pasal 28D ayat (1) Pasal 28E ayat (2) dan (3) Pasal 28H ayat (2) dan (3)	Pasal 27 ayat (1)
Pasal 20	belum pernah diajukan	Pasal 28D ayat (1)
Pasal 43 ayat (3)	Belum pernah diajukan	Pasal 28D ayat (1) Pasal 28E ayat (3) Pasal 28I ayat (1), (2), (4) dan (5)
Pasal 43 ayat (4)	Belum pernah diajukan	Pasal 27 ayat (1) Pasal 28C ayat (2) Pasal 28D ayat (1) Pasal 28I ayat (2)

7. Bahwa, dalam pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU 8/2011), diatur:
 - (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
 - (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda.
8. Bahwa, dalam Pasal 78 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021) juga diatur:

- (1) Terhadap materi muatan, ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang atau Perppu yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
 - (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda atau terdapat alasan permohonan yang berbeda.
9. Bahwa, sekalipun pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam perkara *a quo* terdapat beberapa kesamaan dengan pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam perkara 86/PUU-X/2012. Para Pemohon dalam perkara *a quo* mengajukan pengujian dengan batu uji yang berbeda dan hanya 1 (satu) batu uji yang sama digunakan baik dalam perkara 86/PUU-X/2012 ataupun perkara *a quo* yakni Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;
 10. Bahwa sekalipun terdapat batu uji yang sama yakni Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 namun para Pemohon dalam permohonan *a quo* hendak mengemukakan alasan permohonan yang berbeda. Sehingga para Pemohon berpendapat berdasarkan pasal pasal 60 ayat (2) UU 8/2011 dan pasal 78 ayat (2) PMK 2/2021, permohonan *a quo* dapat diterima dan Mahkamah berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara *a quo*.

IV. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

1. Bahwa Indonesia bukanlah negara agama namun juga bukan negara sekuler. Founding Fathers bangsa ini bersepakat bahwa negara Indonesia adalah negara Pancasila yang berKetuhanan Yang Maha Esa. Kehidupan kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan Indonesia dijiwai oleh nilai-nilai Ketuhanan YME. Semua jenis agama dan keyakinan mendapatkan perlindungan dan porsi yang sama atas nama Hak Asasi Manusia (HAM) dan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (Pasal 29 UUD 45). Sumaryanto (2021) menyebutkan bahwa Konsep hak kebebasan beragama ditegaskan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM).
2. Bahwa Hak kebebasan agama memiliki dua dimensi yaitu *forum internum* dan forum eksternum. *Forum internum* berada di dalam pikiran atau kesadaran seseorang sedangkan *forum eksternum* merupakan hak yang

sudah termanifestasi keluar, baik dalam sikap dan tindakan pribadi. Kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama adalah *forum internum*. Namun ketika kebebasan ini dilaksanakan bersama-sama orang lain atau di ruang publik, kebebasan tersebut menjadi *forum eksternum*. Prinsip yang harus ditekankan adalah *forum internum* tidak bisa dibatasi oleh siapa pun bahkan negara sekalipun. *Forum internum* bersifat mutlak dimiliki setiap manusia tanpa terkecuali. Forum eksternum dapat dibatasi oleh negara dengan memenuhi 2 (dua) syarat. Pertama, ada undang-undang yang mengatur dan kedua, alasan pembatasan adalah untuk melindungi kesehatan umum, keselamatan umum, ketertiban umum, moral umum, atau hak-hak dan kebebasan dasar orang lain.

3. Pengelolaan zakat di suatu negara tidak dapat dipisahkan dengan relasi antara negara dan agama sebagaimana telah diuraikan dalam bagian sebelumnya. Hal ini dikarenakan relasi tersebut menjadi dasar pemahaman negara atas keterlibatannya dalam kehidupan beragama masyarakatnya, termasuk ibadah seperti zakat. Sebagai upaya untuk mendapat gambaran dari keterlibatan negara dalam pelaksanaan pengelolaan zakat secara global, pemohon akan menguraikan bentuk pengelolaan zakat yang dilakukan di beberapa negara asia tenggara sebagai berikut:

No.	Indikator	Malaysia	Brunei	Singapura	Filipina
1.	Relasi Agama-Negara	Negara Agama (Pasal 3 ayat (1) Konstitusi Malaysia)	Negara Agama (Pasal 3 ayat (1) Konstitusi Brunei)	Negara Sekuler (Pasal 15 Konstitusi Singapura)	Negara Sekuler (Pasal 2 ayat (6) Konstitusi Filipina 1987)
2.	Pengelolaan Zakat	Dilakukan oleh Komisi Khusus Zakat di setiap negara bagian	Dilakukan oleh Direktorat Zakat di Kementerian Agama	Dilakukan oleh masyarakat melalui Organisasi Islam Singapura	Dilakukan oleh Masyarakat melalui pemuka agama dan masjid lokal di bawah pengawasan Organisasi Muslim Filipina
3.	Keterlibatan Negara dalam	Negara menjadi	Negara menjadi	Negara menyerahkan	Negara tidak ikut serta

	Pengumpulan Zakat	satu-satunya pengumpul zakat	satu-satunya pengumpul zakat	n kepada organisasi muslim singapura	dalam pengumpulan zakat dengan membebaskan kepada masjid dan pemuka agama lokal dengan supervisi organisasi muslim filipina
4.	Keterlibatan Negara dalam Mengatur Pengelolaan Zakat	Negara mengatur	Negara Mengatur	Negara Tidak Mengatur dan membantu organisasi muslim singapura	Negara Tidak Mengatur dan membantu organisasi muslim Filipina

1. Berdasarkan tabel di atas, terdapat pengaruh signifikan antara relasi agama dengan negara terhadap keterlibatan negara dalam proses pengelolaan zakat. Hal tersebut terlihat dari negara yang didasarkan pada ajaran agama Islam seperti Malaysia dan Brunei yang langsung terlibat dalam pengelolaan zakat, baik menjadi operator maupun regulator dalam pengelolaan zakat. Kondisi tersebut berbeda negara yang bersifat sekuler seperti Filipina dan Singapura yang tidak melibatkan negara untuk mengelola zakat secara langsung dimana pemerintah menjadi pihak yang memberikan bantuan terhadap pelaksanaan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh masyarakat melalui organisasi muslim yang merupakan lembaga swadaya masyarakat di kedua negara tersebut.
2. Kondisi tersebut menggambarkan bahwa realita pengelolaan zakat di Indonesia tidak dapat disamakan dengan negara lainnya. Hal ini mengacu pada relasi antara agama dan negara di Indonesia yang bukan merupakan negara sekuler maupun negara berdasarkan agama. Agama tidak menjadi dasar negara di Indonesia, namun nilai-nilai agama menjadi bagian dari pondasi bernegara Indonesia yang tercantum dalam Pancasila. Oleh karena itu, urusan agama menjadi salah satu hal yang diurus negara dalam artian menjamin keberlangsungan ibadah dari agama seperti pengelolaan zakat.

3. Keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat di Indonesia memiliki bentuk sendiri di mana keterlibatan negara diperlukan untuk mengoptimalkan pengumpulan zakat yang sudah dilakukan oleh masyarakat sekaligus mengatur pelaksanaan pengelolaan zakat. Fungsi pengaturan tersebut dilakukan oleh Kementerian Agama, sedangkan fungsi operasional tersebut dilakukan dengan pembentukan BAZNAS sebagaimana diatur dalam regulasi pertama pengelolaan zakat di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 (UU 38/1999) tentang Pengelolaan Zakat. Keberadaan UU 38/1999 kemudian digantikan dengan kehadiran UU 23/2011 yang pada dasarnya merombak berbagai pengaturan yang terdapat dalam peraturan sebelumnya termasuk kelembagaan dan kewenangan BAZNAS yang memperoleh ekspansi kewenangan sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut:

No.	Topik Pengaturan	UU 38/1999	UU 23/2011
1.	Kewajiban Zakat	Pasal 2: "Setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang muslim berkewajiban menunaikan zakat."	Tidak Diatur
2.	Pembinaan Pengelola Zakat	Pasal 3: "Pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq, dan amil zakat."	1. Pasal 34 "(1) Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ. (2) Gubernur dan bupati/walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya.

			(3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi. 2. Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2): “(1)(1) Masyarakat dapat berperan serta dalam pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ. (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka: a. meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS dan LAZ; dan b. memberikan saran untuk peningkatan kinerja BAZNAS dan LAZ.
3.	Kewenangan BAZNAS	Pasal 8: “Badan amil zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan lembaga amil zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 mempunyai tugas pokok mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat sesuai dengan ketentuan agama.”	Pasal 7 ayat (1): “(1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi: a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; b. pelaksanaan pengumpulan,

			pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.
4.	Kedudukan LAZ	Pasal 7 ayat (1): "(1) Lembaga amil zakat dilakukan, dibina, dan dilindungi oleh pemerintah."	Pasal 17: "Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ."

4. Berdasarkan uraian dalam tabel tersebut, terdapat pergeseran paradigma yang kontradiktif dari UU 38/199 ke UU 23/2011 yaitu pengurangan unsur keagamaan islam dan penguatan BAZNAS. Dalam UU 38/1999, istilah agama Islam yang digunakan dalam pengaturan mendominasi seperti kemunculan pengaturan kewajiban membayar zakat bagi Warga Negara Indonesia beragama Islam yang diatur dalam Pasal 2 UU tersebut dan penggunaan istilah keagamaan Islam dalam konsep pembinaan sebagaimana terdapat dalam Pasal 3 UU tersebut.

Konsep tersebut mengalami perubahan signifikan pada UU 23/2011 kala kewajiban membayar zakat bagi Warga Negara Indonesia beragama Islam dihapuskan dan pengaturan pembinaan tidak lagi menggunakan istilah keagamaan Islam. Hal ini menggambarkan terobosan dari UU 23/2011 untuk mencegah adanya pengaturan pelaksanaan zakat yang merupakan salah satu bentuk ibadah di agama islam dalam hukum positif.

5. Pembatasan tersebut dilakukan dengan memperkuat BAZNAS secara berbarengan. Kondisi ini menjadi kontradiktif karena BAZNAS sebagai representasi ikut sertanya negara dalam ibadah umat beragama malah diperkuat kewenangannya. Kewenangan BAZNAS dalam UU 38/1999 pada dasarnya merupakan operator dalam pengelolaan zakat sebagaimana

disebutkan dalam Pasal 8 yang menempatkan BAZNAS memiliki kewenangan yang sama dengan LAZ sebagai operator pengelolaan zakat. Situasi tersebut mengalami perubahan ketika BAZNAS mendapatkan kewenangan tambahan sebagai regulator, auditor, dan pengawas pelaksanaan zakat sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat 1 UU 23/2011 yang membuatnya memiliki kedudukan lebih superior dibanding LAZ sebagai sesama operator zakat. Mengecilnya kewenangan LAZ tersebut diperparah dengan keberadaan dari Pasal 17 UU 23/2011 yang menempatkan LAZ sebagai pembantu BAZNAS dalam fungsi operator pengelolaan zakat.

6. Berdasarkan uraian tersebut, UU 23/2011 secara umum menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III karena UU 23/2011 menghasilkan perubahan yang signifikan terhadap UU 38/1999 yang berimplikasi pada banyaknya kewenangan BAZNAS sekaligus kedudukan LAZ dalam pengelolaan zakat yang dimarginalkan dan direstriksi. sebagaimana yang akan diuraikan dalam per pasal sebagaimana akan diuraikan pada bagian di bawah.

Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d UU 23/2011 menjadikan Baznas sebagai lembaga yang *super-body*, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai dengan syariat Islam yang sebenarnya, menimbulkan konflik kepentingan, sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (5), Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

7. Bahwa pasal-pasal yang diuji dalam sub-bab ini adalah sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (1):

Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS

Pasal 6:

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Pasal 7 ayat (1):

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:

- a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
- b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;

- c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
 - d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.”
- 8. Bahwa ketiga pasal di atas memberikan pemahaman bahwa pengelolaan zakat oleh Baznas di seluruh wilayah Indonesia meliputi:
 - a. Fungsi Perencanaan, yakni merumuskan strategi, metode, dan program untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat;
 - b. Fungsi Pelaksanaan, yakni menjadi operator/eksekutor dalam hal pengumpulan zakat dari masyarakat dan LAZ, mendistribusikan zakat ke penerima zakat, dan mendayagunakan zakat pada program-program yang telah direncanakan;
 - c. Fungsi Pengendalian, yakni mengontrol ketertiban dalam lalu lintas pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat;
 - d. Fungsi Pelaporan dan pertanggungjawaban, yakni mengaudit laporan LAZ dan menyusun laporan Baznas, serta bertanggung jawab secara etis dan profesional dalam pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat.
- 9. Bahwa ketiga pasal *a quo* menjadikan Baznas *super-body* karena memiliki 4 (empat) kekuasaan yang berbeda dalam 1 (satu) lembaga, yakni:
 - a. Fungsi regulator (Pasal 7 ayat (1) huruf a);
 - b. Fungsi operator (Pasal 7 ayat (1) huruf b);
 - c. Fungsi kontroler (Pasal 7 ayat (1) huruf c); dan
 - d. Fungsi auditor (Pasal 7 ayat (1) huruf d).

Selain itu, fungsi Baznas di satu sisi sebagai operator, namun di sisi lain juga sebagai regulator, kontroler, dan auditor. Hal ini jelas-jelas bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme, *separation of power, checks and balances*, dan akuntabilitas. Sebagai badan yang amat *super-body*, BAZNAS sudah pasti menghadirkan persoalan benturan kepentingan (*conflict of interest*), tindakan koruptif, dan cenderung *abuse of power* sehingga bertentangan dengan konstitusi.
- 10. Bahwa keberadaan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d yang menjadi dasar BAZNAS sebagai lembaga *super-body* tersebut menghadirkan persoalan konstitusionalitas norma yang bertentangan dengan UUD 1945. Lebih jauh, hal demikian kami jelaskan di bawah ini.

11. Bahwa kekuasaan yang sedemikian besar bertentangan dengan *original intent* lahirnya Baznas sebagaimana tercantum dalam Naskah Akademis Rancangan Undang—Undang tentang Pengelolaan Zakat halaman 47, yang pada pokoknya meniatkan fungsi operator tidak dapat disatukan dengan fungsi regulator, kontroler, dan auditor dalam 1 (satu) subjek. Lebih lengkap Lebih lengkap sebagai berikut:

Naskah Akademik RUU Pengelolaan Zakat, halaman 47:

1. Badan Pengelola Zakat (BPZ) berfungsi sebagai penyusun perencanaan dan tata cara pengelolaan zakat (regulator), serta sebagai pengawas terhadap pelaksanaan tugas Lembaga Amil Zakat (LAZ); dan
2. Lembaga Amil Zakat (LAZ) berfungsi sebagai pelaksana (operator) yang mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat.

Kententuan di atas memperlihatkan bahwa *original intent* kekuasaan badan zakat (*in casu* BAZNAS) tidak meletakkan fungsi regulator dan operator dalam 1 (satu) Lembaga.

12. Bahwa ketiga Pasal *a quo* yang memberikan 4 (empat) kekuasaan regulator, operator, kontroler, dan auditor kepada BAZNAS bahkan setara dengan konsep “menguasai negara” terhadap bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sebagaimana telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi RI berdasarkan berbagai putusan, yakni Putusan Nomor 02/PUU-I/2003; Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Putusan Nomor 008/PUU-III/2005; Putusan Nomor 21-22/PUU-V/2007; Putusan Nomor 58/PUU-VI/2008; Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009; Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010; Putusan Nomor 25/PUU-VIII/2010; Putusan Nomor 36/PUU-X/2012; Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013; Putusan Nomor 87/PUU-XII/2013; Putusan Nomor 69/PUU-XIV/2016, menafsirkan penguasaan negara sebagai berikut:

- a. *Regelendaad* (pengaturan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengaturan, seperti menerbitkan regulasi dan kebijakan;
- b. *Beheersdaad* (pengelolaan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengelolaan, seperti terlibat langsung dalam bisnis melalui BUMN;
- c. *Bestuurdaad* (pengurusan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengurusan, seperti penerbitan perizinan, rekomendasi, pertimbangan, dan lain sebagainya; dan

- d. *Toetziehthoudensdaad* (pengawasan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengawasan, seperti pengendalian.
13. Bahwa Konsepsi BAZNAS yang setara dengan “hak menguasai negara” sebagaimana tafsir MK amat tidak konstitusional, mengingat “hak menguasai negara” tersebut diberikan untuk 2 (dua) cabang khusus yakni SDA dan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sementara zakat, bukanlah termasuk dari kedua jenis di atas. Bahkan, untuk 2 (dua) cabang signifikan tersebut saja, fungsi operator dijalankan dalam jenis subjek yang berbeda, yakni negara melalui BUMN. Konsepsi ketiga pasal *a quo* dalam UU Zakat bahkan jauh lebih superior dibandingkan hal tersebut. Oleh karenanya, hal itu bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.
14. Bahwa mengutip pendapat yang disampaikan oleh W. Friedman dalam teori “*mixed economic system*”, sejatinya negara memiliki 4 (empat) fungsi yaitu sebagai “regulator, entrepreneur, provider, dan umpire”. Lebih jauh, menurut BPHN dalam “Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Mengenai Peningkatan Peran Badan Usaha Milik Negara Sebagai Agen Pembangunan di Bidang Pangan, Infrastruktur dan Perumahan, Tahun 2016”, walaupun negara memiliki kekuasaan mutlak untuk melakukan konsep penguasaan terhadap pengelolaan dan penguasaan sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945, tetapi secara praktikal hal tersebut tidak dapat dijalankan (*non-executable*), sehingga perlu ada pihak yang dikuasakan untuk menjalankan kewenangan tersebut. Dengan kata lain, jika Negara ingin masuk dalam konteks pengelolaan ekonomi, maka negara dapat menunjukkan “operator” sebuah kegiatan usaha, namun kewenangan operator tersebut tidak dapat dicampuradukkan dengan kewenangan regulator dan maupun auditor. Begitu juga dengan konstruksi BAZNAS sebagaimana Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d seharusnya amat tidak boleh.
15. Bahwa akibat status yang *super-body*, maka konstruksi Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d UU Zakat bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme, *separation of power, checks and*

balances, dan akuntabilitas, sehingga pasal-pasal tersebut mutatis mutandis bertentangan dengan norma konstitusi dengan kondisi sebagai berikut:

- a. menciptakan ketidaksetaraan sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

- b. menghambat Para Pemohon untuk maju akibat ketidakadilan sehingga bertentangan dengan:

Pasal 28C ayat (2) UUD 1945:

“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”

Pasal 28I ayat (2) UUD 1945:

“Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”

- c. bertentangan dengan prinsip syariah sehingga bertentangan dengan:

Pasal 29 ayat (2) UUD 1945:

“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Pasal 28E ayat (1) UUD 1945:

Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.**)

- d. menghasilkan konflik kepentingan yang absolut sehingga bertentangan dengan Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi:

“untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”.

- e. *super-body* yang amat absolut sehingga bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 sebagai berikut:

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

16. Bahwa Baznas sebagai Lembaga non struktural termasuk badan yang wajib untuk didesain sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan untuk mencegah terjadinya *abuse of power*, hal ini sesuai dengan pendapat Hamdan Zoelva yang menyatakan Lembaga non struktural merupakan lembaga negara yang pendiriannya dilatarbelakangi adanya urgensi untuk melakukan tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi oleh lembaga negara utama yang terdapat dalam *trias politika* yaitu lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudisial (bukti P-13). Tugas khusus tersebut menurut Muladi dapat berbentuk pelayanan ataupun pengaturan untuk mengakomodasi kepentingan negara (vide bukti P-13). Berdasarkan konsep teoritis tersebut, BAZNAS dengan kedudukannya sebagai LNS dapat memiliki fungsi operator ATAU regulator, namun tidak dapat dicampuradukan keduanya. Oleh karenanya, jika BAZNAS menjadi memiliki kewenangan legislatif, eksekusif, dan yudikatif yang terefleksi dalam fungsi regulator, operator, kontroler, dan auditor, merupakan hal yang amat bertentangan dengan prinsip *separation of power*.
17. Bahwa prinsip pemisahan kekuasaan yang memisahkan antara fungsi kekuasaan regulator dengan operator juga tergambar dalam beberapa Lembaga non struktural lain, yakni:

No	Lembaga	Kekuasaan	Non-Kekuasaan
1	Otoritas Jasa Keuangan	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator
2	Badan Pengawas Pemilu	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator
3	Badan Usaha Milik Negara	Operator	Regulator, Kontroler, Auditor
4	Badan Pangan	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada Lembaga struktural lainnya, tidak pernah disatukan antara regulator dengan operator. Sebagai contoh BUMN yang memiliki fungsi operator, namun tidak memiliki fungsi lain seperti regulator, kontroler, dan auditor. Yang mana 3 (tiga) fungsi lain tadi dimiliki

oleh Kementerian BUMN. Begitu juga dengan konstruksi ideal yang seharusnya bagi BAZNAS, di mana seharusnya hanya sebagai operator, sementara kewenangan regulator, kontroler, dan auditor dipegang oleh Kementerian Agama RI.

18. Bahwa secara ketatanegaraan, memang mestinya negara harus segera beranjak dan berfokus untuk menjadi regulator atau pengawasan yang dapat dilakukan melalui menteri-menterinya, hal demikian sebagaimana ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi sendiri melalui Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 yang mengatakan:

Putusan 001-021-022/PUU-I/2003, Halaman 338, angka 8.

“Sistem ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 mengatur bahwa Pemerintah mempunyai fungsi sebagai penguasa (regulator) yang dilakukan oleh Menteri-menteri teknis dan fungsi selaku pengusaha (operator) yang dilakukan oleh kantor Menteri negara yang mengawasi dan membina jalannya kepengusahaan seperti BUMN. Pada saatnya Pemerintah harus lebih memfokuskan fungsinya sebagai regulator dan secara bertahap melepaskan fungsinya sebagai operator dalam artian sebagai pelaksana langsung kegiatan, sesuai prinsip *“Government function is to Govern”*”

Pemisahan peran regulator oleh pemerintah dan operator oleh badan usaha (in casu amil zakat), mestinya sudah diterapkan sejak lama, di samping sudah mumpuninya para lembaga amil zakat saat ini, terdapat pula pertimbangan bahwa mestinya pemerintah fokus pada regulasi dan menjadikan BAZNAS fokus pada operasi zakat dan berkompetisi secara sehat (*“fastabiqul khairat”*) dengan Lembaga Amil Zakat yang lainnya.

19. Bahwa percampuran kekuasaan Baznas akibat ketiga pasal *a quo* juga menghadirkan *playing field* yang tidak adil dan tidak setara bagi Para Pemohon sebagai operator, karena Baznas hadir juga sebagai pemain (*operator*), namun disaat yang bersamaan juga hadir sebagai panitia dan wasit (*regulator, controller, and auditor*). Baznas dapat dengan mudah membuat aturan dan iklim permainan yang hanya menguntungkan dirinya sendiri, dengan merugikan operator yang lain. Seharusnya, kewenangan regulator, kontroler, dan auditor dipindahkan ke Kementerian Agama RI, sementara Baznas dan Para Pemohon berada dalam level yang sama sebagai operator.

20. Bahwa mengutip apa yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi pada perkara Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 94 angka [3.15.3] yang menyatakan bahwa:

“Adapun mengenai Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 yang mengatur fungsi yang harus dijalankan BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya, Mahkamah menilai bahwa fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, justru adalah fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien. Dalam perspektif manajerial fungsi dimaksud adalah syarat mutlak bagi terselenggaranya pelayanan zakat yang efektif dan efisien, yang selanjutnya akan memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat masyarakat”

Jika dianggap bahwa fungsi-fungsi yang terdapat pada Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d UU a quo adalah fungsi dasar dan syarat mutlak bagi lembaga pengelola zakat, pada faktanya fungsi-fungsi tersebut tidak diberikan sama sekali kepada Pemohon I dan Pemohon II serta lembaga amil zakat lainnya. Sangat terlihat bahwa memang Pasal tersebut sangat berpihak kepada BAZNAS semata dan menafikan para lembaga amil zakat yang lainnya.

21. Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi di atas, terbukti bahwa pada dasarnya, harus ada keadilan antara Pemohon I dan Pemohon II dengan BAZNAS terkait kewenangannya. MK menyatakan bahwa antara BAZNAS harus memiliki fungsi *perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban*. Namun faktanya, saat ini, fungsi itu hanya dimiliki oleh BAZNAS. Sementara Pemohon I dan Pemohon II serta LAZ yang lain tunduk di bawah BAZNAS akibat kewenangan yang tidak konstitusional tersebut. Oleh karenanya, untuk menjaga keadilan, kami mohon kepada Yang Mulia untuk menerapkan kaidah *fiqh* yang berbunyi, “*maa laa yudraku kulluhu, laa yutraku kulluhu*”. Kaidah ini mengandung pengertian, “sesuatu yang tidak dapat dicapai secara keseluruhan (100%), maka janganlah yang tidak sempurna (<100%), ditinggalkan”. Cara terbaik untuk meraih keadilan tersebut adalah dengan menghapus kewenangan regulasi, kontroler, dan auditor dari BAZNAS sehingga tidak tercipta ketidaksetaraan dan ketidakadilan.

22. Bahwa ketidakadilan akibat norma pasal a quo juga telah menimbulkan problem implementasi, antara lain:

- a. Baznas mengundang PERBAZNAS Nomor 2 Tahun 2016, di mana dalam Pasal 35 ayat (4) menetapkan secara sepihak pengambilan 30% dari dana pengumpulan zakat yang ditarik dari Unit Pengelola Zakat (UPZ) sebagai Amil Zakat. Padahal, secara faktual, Baznas tidak bertindak sebagai Amil Zakat dalam konsep tersebut. Terlebih, proses pembentukan dan pengundangan regulasi tersebut tidak melibatkan partisipasi masyarakat dan *stake-holder* lainnya;
 - b. Baznas memaksa subjek-subjek sejenis dengan Para Pemohon berupa LAZ untuk masuk sebagai UPZ di bawah Baznas, seharusnya hal itu bisa terjadi hanya dengan sukarela. Hal ini bahkan menjadi perhatian Ombudsman RI yang mengeluarkan rekomendasi untuk Baznas agar tidak melakukan hal tersebut; (Bukti P-19)
 - c. Pemberian rekomendasi pendirian LAZ yang transaksional, di mana LAZ direkomendasikan untuk berdiri jika berkomitmen akan menjadi UPZ di bawah Baznas;
 - d. Sengketa kewenangan antara Baznas Pusat dan Daerah dalam membentuk UPZ demi mendapat jatah penarikan dana 30% (Bukti P-20);
23. Bahwa khusus mengenai hak BAZNAS dalam mengambil secara sepihak dana sebesar 30% sebagai Amil yang dikumpulkan oleh para UPZ, adalah hal yang bertentangan dengan prinsip syariah Islam. BAZNAS tidak pas disebut sebagai Amil, dalam proses pengumpulan dana zakat UPZ-nya. Atau setidaknya, BAZNAS tidak boleh mengambil sebagian ZIS yang dikumpulkan oleh UPZ-nya untuk kemudian diakui sebagai hasil pengumpulannya dan mengambil bagian Amil dari UPZ-nya untuk diakui sebagai jatah ke-Amil-annya. Ini jelas bertentangan dengan syariat dan definisi Amil itu sendiri dalam ajaran agama Islam.
- Jika melihat makna kata Amil, yang merupakan *isim fi'il* dari: *amila – ya'malu*, '*amalan*, yang secara leksikal berarti "bekerja", sedangkan Amil adalah orang yang bekerja. Bila disebut: *kaana 'aamilan lahu 'alash shadaqah* (orang yang bekerja untuk urusan shadaqah/zakat). Para ulama berbeda pendapat dalam menetapkan keluasan maknanya, seperti terlihat berikut ini. Menurut mazhab Hanafi, amil adalah orang-orang yang dipekerjakan oleh imam untuk mengumpulkan zakat.

Amil merupakan sinonim dari *al-sa'i*. Lafaz ini bermakna orang yang ditugaskan oleh imam pada kabilah-kabilah untuk mengambil zakat dari mereka. Mazhab Hanafi hanya *menggambarkan* bahwa amil adalah petugas yang diangkat oleh imam untuk mengumpulkan zakat dari muzakki (wajib zakat) saja. Mazhab ini, meski tidak menyebutkan secara jelas pekerjaan amil bukan hanya sekedar mengumpulkan zakat, tetapi juga meliputi beberapa pekerjaan lain, seperti menjaga, mengurus administrasi dan mendistribusikannya, namun sudah termasuk di dalam rumusan tersebut. (dikutip dari tulisan DR. Analiansyah, M.Ag. pada website Baitul Mal Aceh tertanggal 16 November 2015). Oleh karenanya, jelas ketiga pasal *a quo* menjadikan proses pengelolaan zakat yang dilakukan BAZNAS bertentangan dengan syaria Islam.

24. Bahwa ketidakadilan juga terjadi dalam hal audit, di mana Para Pemohon wajib memberikan laporan pertanggungjawaban detail dan spesifik atas 70% dana zakat kepada Baznas. Sementara Baznas tidak memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban atas 30% dana zakat yang ditarik dari Para Pemohon. Baznas hanya menyusun laporan global kepada Presiden RI melalui Kementerian Agama RI dan kepada publik melalui kanal media.
25. Bahwa konstruksi ketiga pasal *a quo* yang seakan menjadikan Baznas menjadi pengelola tunggal zakat di Indonesia tentu sangat tidak rasional dan ahistoris, serta menimbulkan salah paham. Kesalahpahaman tersebut tercantum dalam Putusan 86/PUU-X/2012 yang menyatakan sebagai berikut:

Putusan 86/PUU-X/2012 halaman 93:

“Menurut Mahkamah, harus dipertimbangkan juga kemungkinan memperluas kemanfaatan zakat, infak, dan sedekah, dengan cara mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah secara merata dari daerah yang berkelebihan ke daerah yang masih berkekurangan. Hal demikian tentu tidak dapat dilakukan oleh amil, baik lembaga maupun perseorangan, yang memiliki keterbatasan sumber daya. Selain itu secara umum tentu akan memberikan beban tambahan bagi amil zakat yang beraktivitas di daerah jika harus merencanakan serta mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah ke daerah lain di luar wilayah kerjanya. Pemerataan manfaat zakat, infak, dan sedekah menjadi hal yang sama pentingnya dan bahkan inheren dengan keberadaan zakat, infak, dan sedekah itu sendiri sebagai salah satu instrumen untuk kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut cukup beralasan bagi muzaki dan

amil untuk memahami atau setidaknya mengetahui pemanfaatan zakat, infak, dan sedekah yang dibayarkan. Hal demikian bukan hanya terkait dengan masalah transparansi dan/atau akuntabilitas penyaluran zakat, melainkan pemenuhan esensi dari ibadah zakat, infak, dan sedekah dalam dimensi sosialnya, yaitu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dimulai dari masyarakat yang berada pada level kualitas hidup paling rendah;"

26. Bahwa pertimbangan yang menganggap LAZ tidak mampu seperti di atas sangatlah tidak tepat. Secara historis, pengelolaan zakat secara terlembaga di Indonesia pertama kali dilakukan oleh ormas Muhammadiyah, tepatnya pada tahun 1918. Selanjutnya perkembangan semakin pesat di era tahun 1990-an, dengan dibentuknya lembaga zakat oleh masyarakat, dengan berbadan hukum Yayasan, seperti Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang berdiri pada 4 September 1994, Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU) didirikan tahun 1997 dan Dompot Sosial Ummul Quro (DSUQ) berdiri pada tahun 1998 dan disusul pendirian lembaga-lembaga lainnya. Sementara BAZNAS baru secara resmi didirikan pada tahun 2001 melalui Keppres No. 8 tahun 2001, itupun hanya sebagai operator. Oleh karenanya, sangat tidak adil jika subjek yang lebih dahulu ada dan menjadi pioneer, justru dipaksa untuk menjadi UPZ di bawah Baznas.
27. Bahwa lembaga-lembaga bentukan masyarakat (termasuk Para Pemohon) yang telah lebih dahulu berdiri tersebut telah dan masih melakukan edukasi, kampanye, sosialisasi tentang Zakat Infak Sedekah ("ZIS") secara bertahap sampai saat ini. Dari kondisi masyarakat yang kurang mengenalnya, sampai memberikan kepercayaan kepada lembaga-lembaga bentukan masyarakat tersebut, karena terbukti pengelolaannya dilakukan secara profesional. Bahkan juga memberikan edukasi dan bimbingan kepada Baznas pada era pertama kali mereka dibentuk. Oleh karena itu, Para Pemohon berhak atas *playing field* yang adil dan setara dengan Baznas. Sebagaimana sebelumnya pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang menyetarakan antara Baznas dengan LAZ.
28. Bahwa berdasarkan hal tersebut, kami mohon kepada Yang Mulia Hakim Konstitusi untuk menyatakan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d UU Zakat bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sementara konstruksi Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 UU Zakat

bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

Pasal 5 ayat (1) UU Zakat;

“Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS sebagai pelaksana, di mana kewenangan perencanaan, pengendalian, dan pelaporan serta pertanggungjawaban berada pada Kementerian Agama RI”;

Pasal 6 UU Zakat;

“BAZNAS merupakan salah satu lembaga yang berwenang melakukan tugas pelaksanaan zakat secara nasional bersama-sama dengan LAZ”.

29. Bahwa ketentuan dalam Pasal 5 ayat 1 ini tidak dapat dipisahkan dengan Pasal 5 ayat 3 UU 23/2011 yang mengatur struktur kelembagaan BAZNAS sebagai Lembaga Non Struktural (LNS). Menurut Hamdan Zoelva, LNS merupakan lembaga negara yang pendiriannya dilatarbelakangi adanya urgensi untuk melakukan tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi oleh lembaga negara utama yang terdapat dalam *trias politika* yaitu lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudisial (bukti P-13). Tugas khusus tersebut menurut Muladi dapat berbentuk pelayanan maupun pengaturan untuk mengakomodasi kepentingan negara (vide bukti P-13). Berdasarkan konsep teoritis tersebut, BAZNAS dengan kedudukannya sebagai LNS dapat memiliki fungsi operator dalam pengelolaan zakat.

30. Bahwa pengaturan Pasal 5 ayat 1 ini menggunakan frasa yang menyatakan “untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS” dapat dimaknai, seolah-olah BAZNAS adalah satu-satunya badan baru yang dikonsentrasikan dan diakui Pemerintah untuk mengurus dan melakukan Pengelolaan Zakat di seluruh Indonesia, dan belum pernah ada Lembaga lainnya yang mengurus masalah Zakat ini, padahal faktanya tidak demikian.

Pasal 16 ayat (1) Memberikan Ruang bagi BAZNAS untuk Memaknai Kata DAPAT menjadi Hak Bagi-nya dan Kewajiban Bagi Pihak Lainnya.

30. Pasal 16 ayat (1) yang berbunyi: “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”

31. Bahwa menurut Para Pemohon, norma dalam Pasal 16 ayat (1) ini perlu ditinjau ulang, karena penunjukan Baznas sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki *kewenangan* untuk membentuk UPZ, perlu diperdebatkan, dalam konteks hak dan kebebasan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan zakat. Apalagi secara historis, masyarakat telah lebih dahulu melakukannya. Ini bertentangan dengan UUD NRI 1945.
32. Bahwa norma penyeragaman dengan menunjuk Baznas sebagai lembaga yang boleh memiliki UPZ, sementara lembaga lain tidak diperbolehkan, memperlihatkan kondisi pembatasan bagi lembaga selain Baznas untuk ikut berperan dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat. Dan ini bertentangan dengan UUD NRI 1945.
33. Bahwa norma Pasal ini, bertentangan dengan nilai keadilan sosial. Jika hanya Baznas yang diberi kewenangan, maka berpotensi terjadi ketidakadilan dalam akses dan pelibatan masyarakat dalam pengelolaan zakat.
34. Bahwa norma Pasal ini dalam konteks kemandirian masyarakat, dalam pemberdayaan, menimbulkan ketidakadilan, karena seharusnya yang memiliki lebih banyak kebebasan untuk mendirikan lembaga amil zakat sendiri, adalah masyarakat.
35. Bahwa penunjukan Baznas yang terpusat perlu dengan catatan dan kepastian bahwa ini tidak akan menghambat inisiatif lokal, kelompok masyarakat.
36. Karenanya sekalipun ada konsentrasi untuk memberikan pengelolaan zakat pada Baznas, tetapi perlu ada keseimbangan antara pengelolaan yang terpusat dan partisipasi masyarakat, untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip dalam UUD NRI 1945 dapat dipenuhi, agar tercapai keadilan dan efisiensi dalam pengelolaan zakat.
37. Bahwa dalam suatu norma hukum, dimana ada penggunaan kata “dapat” dalam pasalnya, maka seharusnya dimaknai sebagai memberikan pilihan, atau hak kepada subjek/objek hukum tersebut. Artinya, pasal dengan kata dapat tersebut, dapat dimaknai sebagai pilihan dan kebebasan. Subjek/objek hukum terkait, dapat memilih untuk bertindak sesuai ketentuan tersebut atau tidak. Kata dapat memberi ruang kepada subjek/objek hukum untuk memilih.

Dan keberadaan kata dapat seringkali mencerminkan adanya diskresi, yaitu pertimbangan pribadi atau situasional, bukan pedoman yang kaku. Artinya, ada kebebasan dalam menentukan pilihan, keputusan yang diambil berdasarkan pertimbangan yang matang, situasional, sesuai kebutuhan.

38. Bahwa tetapi dalam praktiknya kata DAPAT ditafsirkan menjadi HAK bagi BAZNAS untuk memaksa kelompok masyarakat pengelola zakat yang terafiliasi dengan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri untuk membentuk dan menjadikannya sebagai UPZ-nya BAZNAS. sementara, undang-undang a quo memberikan hak masyarakat untuk memilih/opsional apakah akan menjadi UPZ-nya BAZNAS atau mengelola zakat sebagai LAZ. Sedemikian jauhnya realisasi di lapangan terhadap Pasal-Pasal UU 23/2011.
39. Karena tidak diatur secara tegas, terjadi penafsiran sesuka hati. BAZNAS menguatkan posisinya untuk memiliki UPZ sebanyak-banyaknya, dalam peraturan turunannya. Mengubah makna kata DAPAT, dalam Pasal ini menjadi berwenang. Kewenangan memaksa BAZNAS memaksa tersebut diperkuat dengan adanya Pasal 53-56 PP 14/2014 yang memperluas kewenangan BAZNAS untuk membentuk UPZ, yang salah satunya berbunyi: *“BAZNAS berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung”*.
40. Hukum asalnya dalam UU 23/2011, adalah “dapat”, tetapi kemudian diperluas dan dipaksakan untuk berubah menjadi hak/kewenangan BAZNAS membentuk UPZ. Padahal Pasal-Pasal 53-56 dari PP 14/2014 tersebut hanya merupakan pelaksanaan Pasal 16 UU 23/2011 yang seharusnya tidak boleh dalam posisi yang dipertentangkan dengan ketentuan Pasal 16 UU 23/2011.
41. Dalam hal ini, beberapa pengaturan di dalam PP 14/2014 yang memperluas pengaturan yang diatur dalam UU 23/2011 membuat PP 14/2014 menjadi kontradiktif dengan ketentuan yang menjadi landasannya dalam UU 23/2011. Kondisi ini membuat terjadinya pelanggaran terhadap prinsip hukum *lex superior derogat lex inferior* atau yang berarti bahwa ketentuan atau hukum yang lebih tinggi kedudukannya (*lex superior*) akan mengesampingkan atau

meniadakan hukum yang lebih rendah kedudukannya (*lex inferior*) dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tetapi fakta yang terjadi di UU 23/2011 ini, peraturan turunannya (Peraturan Pemerintah) justru mengubah status optional/pilihan menjadi kewenangan.

42. Dalam sistem hukum yang menggunakan prinsip ini, jika terjadi konflik antara dua aturan hukum yang berbeda tingkatannya, seharusnya aturan hukum yang lebih tinggi dalam hierarki akan diberlakukan. Contohnya, dalam sistem hukum di Indonesia, UUD NRI 1945 merupakan hukum tertinggi di negara ini. Oleh karena itu, jika terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka UUD NRI 1945 akan mengesampingkan ketentuan tersebut.
43. Dalam sistem hukum yang berlaku, peraturan turunan seperti Peraturan Pemerintah tidak boleh secara semena-mena mengubah hak atau kewenangan yang sebelumnya hanya menjadi pilihan bagi pihak lain menjadi kewajiban atau kewenangan bagi pihak tersebut, untuk mematuhi BAZNAS.
44. Prinsip-prinsip hukum yang umumnya harus diberlakukan adalah prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kebebasan. Peraturan turunan seharusnya tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi, seperti undang-undang dasar negara atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.
45. Dalam konteks hukum Indonesia, Peraturan Pemerintah merupakan aturan turunan yang dikeluarkan oleh Pemerintah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Peraturan Pemerintah harus sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam undang-undang yang lebih tinggi. Jika suatu peraturan turunan seperti Peraturan Pemerintah dianggap melanggar prinsip-prinsip hukum yang berlaku, maka peraturan tersebut dapat dipermasalahkan dan dinyatakan tidak sah oleh lembaga peradilan.
46. Peraturan dengan hierarki yang lebih tinggi dapat mengesampingkan peraturan dengan hierarki yang lebih rendah karena hierarki dari Undang-Undang derajatnya lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo UU No. 13 tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
47. Majelis Hakim yang mulia, permohonan Para Pemohon terhadap Pasal 16 ini, agar Pasal ini tidak ditafsirkan lain oleh Pemerintah. Penjelasan tentang

PP 14/2014 hanya sebagai contoh, dengan permintaan Pasal ini harus langsung diberikan pemaknaan arti kata dapat tersebut, agar tidak ditafsirkan dan diturunkan dalam peraturan turunannya yang berbeda dengan Pasal utamanya.

48. Fakta bahwa sejak berlakunya UU 23/2011 yang diperkuat dengan PP 14/2014, terjadi pengambilalihan LAZ sebagai UPZ BAZNAS yaitu Amanah Takaful, Baitul Maal Muamalat, BAMUIS BNI, BSI Maslahat, dan Mandiri Amal Insani, hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar pengelola zakat yang terafiliasi BUMN yang sebelumnya sudah berbentuk LAZ, seperti Amanah Takaful, Baitul Maal Muamalat, BAMUIS BNI, BSI Maslahat, dan Mandiri Amal Insani berganti menjadi UPZ BAZNAS sejak berlakunya UU 23/2011.
49. Sementara itu, untuk LAZ yang menolak berganti menjadi UPZ BAZNAS mengalami hambatan dalam proses perpanjangan izin sehingga terdata sebagai pengelola zakat tanpa status kendati sebelumnya telah menjadi LAZ seperti YBM BRI, Baituzzakah Pertamina, YBM PLN, dan Amaliah Astra. Adapun hal tersebut karena mereka tidak berhasil mendapatkan rekomendasi BAZNAS sehingga tidak memperoleh izin operasional.
50. Bahwa kewenangan Pengelolaan Zakat pada BAZNAS yang disertai dengan kewenangan dalam pengaturan regulasi zakat dan proses pengeluaran Rekomendasi yang dipersulit, membuatnya menjadi rentan konflik kepentingan. Dalam praktiknya, terjadi transaksional (bukan dalam pengertian transaksi uang), dalam pemberian rekomendasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS. Dalam praktik di lapangan, pemberian rekomendasi baru dikeluarkan kepada pengelola zakat yang terafiliasi dengan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri apabila menjadi UPZ BAZNAS.
51. Oleh karena itu, secara tidak langsung terdapat pemaksaan yang dilakukan oleh BAZNAS melalui kewenangannya dalam pengeluaran rekomendasi untuk memperoleh izin pengelolaan zakat dari Kementerian Agama.
52. Bahwa salah satu contoh nyata adanya pemaksaan LAZ menjadi UPZ terlihat dari kasus akuisisi BAMUIS BNI. Dalam hal ini, BAMUIS BNI telah berdiri

sejak 1967, dan secara resmi berstatus LAZ Nasional di era UU No. 38/1999 berdasarkan KMA No. 330/ 2002 tertanggal 20 Juni 2002. Namun, BAMUIS BNI mengalami penolakan untuk mendapatkan rekomendasi BAZNAS di era UU No. 23/2011. Hal tersebut karena status BNI sebagai BUMN, dimana berdasarkan PP No. 14/2014 harus menjadi UPZ BAZNAS. BAMUIS BNI menolak keras ketika diminta menjadi UPZ oleh BAZNAS (Wibisono, et.al., 2020: 54).

53. Menghadapi perlawanan pengurus BAMUIS BNI, BAZNAS menempuh jalan belakang: bernegosiasi secara langsung ke Direksi BNI, tanpa melibatkan pengurus BAMUIS BNI. Dengan Direksi BNI dicapai kesepakatan bahwa BAMUIS BNI akan menjadi UPZ BAZNAS. Berbekal kesepakatan dengan Direksi BNI, BAZNAS kemudian menerbitkan SK BAMUIS BNI sebagai UPZ BAZNAS pada 14 Februari 2018. Pengurus BAMUIS BNI yang tidak dilibatkan dalam proses ini melakukan perlawanan: tidak melakukan kewajiban apapun sebagai UPZ. BAMUIS BNI berjalan sebagaimana biasa (Wibisono, et.al., 2020: 53).
54. Pada 2018, dari total penyaluran BAMUIS BNI sebesar Rp 39,8 miliar, secara resmi terdapat pos penyaluran ke BAZNAS melalui UPZ BNI. Namun secara menarik, pos penyaluran ke BAZNAS melalui UPZ BNI ini bernilai Rp 0. Hal ini menunjukkan tekad BAMUIS BNI yang berkeinginan kuat menjadi LAZ nasional dan tidak bersedia menjadi UPZ BAZNAS (Wibisono, et.al., 2020: 52).
55. Bahwa dalam hal ini, melalui kewenangan “dapat” membentuk UPZ khususnya pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU 23/2011 menjadikan BAZNAS *super body*, jika tidak dibatasi secara tegas. Jika tidak dibatasi secara tegas, BAZNAS kewenangan mengumpulkan zakat lebih luas melalui UPZ-nya yang telah ditentukan dalam pasal a quo.
56. Sementara, lembaga pengelola zakat lainnya tidak diberikan kewenangan khusus untuk membentuk mitra pengelola zakat sejenis. Hal ini menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan dengan lembaga pengelola zakat lain yang dibentuk oleh masyarakat. Implikasinya, ruang gerak masyarakat

melalui LAZ menjadi dipersempit sehingga mendegradasi hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.

57. Oleh karena itu, Pasal 16 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI 1945, tepatnya:

a. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.**)” dan;

b. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)”

58. Bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945, karena jika tidak dipertegas pemaknaannya, maka terjadilah seperti kondisi saat ini. Ada kepentingan Baznas untuk meningkatkan pengumpulan zakatnya dan mendegradasi hak pengelola zakat yang terafiliasi dengan pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri untuk dapat melakukan pengumpulan zakat secara mandiri tanpa perlu menjadi bagian dari UPZ BAZNAS.

59. Sejatinya Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 telah memberikan jaminan bahwa setiap orang berhak memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya namun nyatanya dengan kewenangan *super power* BAZNAS yang diatur dalam Pasal 16 UU 23/2011 telah mempersempit ruang partisipasi masyarakat khususnya LAZ yang terafiliasi dengan pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.

60. Dalam hal ini, bunyi pasal 16 UU 23/2011 yang secara spesifik menetapkan bahwa menjadi UPZ BAZNAS adalah pilihan/opsional jika kita memaknai dari kata dapat. Sehingga seharusnya tidak ada paksaan, hanya saja kemudian aturan turunannya (Peraturan Pemerintah) menghilangkan kata dapat yang sifatnya opsional/pilihan tadi, menjadi kewenangan BAZNAS (hak BAZNAS) untuk memaksakan pembentukan UPZ pada lembaga *instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta,*

dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.” sehingga Pasal 16 UU 23/2011 ini harus langsung ditegaskan dan ditambahkan penjelasannya.

61. Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur: *“setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”* Pasal 16 ayat (1) a quo, memberikan pengakuan, perlindungan hukum kepada BAZNAS untuk menguasai pengelolaan zakat sampai level pemerintahan terkecil, dan sebaliknya membatasi, dan tidak memberikan peluang yang sama kepada LAZ. BAZNAS dapat membentuk UPZ, tetapi untuk LAZ tidak diatur tentang kewenangannya memiliki UPZ. Sehingga dapat dikatakan antara BAZNAS dan LAZ, sesama operator zakat tetapi tidak diberikan kewenangan yang sama mengakses calon muzakki. LAZ tidak mendapatkan perlakuan yang sama dihadapan hukum.
62. Bahwa dengan adanya penyebutan secara khusus instansi-instansi yang dapat dijadikan UPZ BAZNAS menjadikan kedudukan BAZNAS tidak setara dan memberikan kewenangan spesial kepada BAZNAS untuk melakukan pengelolaan zakat (bisa dimaknai juga pengendalian). Hal demikian tentu tidak menjamin keadilan dan perlakuan yang sama dengan LAZ yang dibentuk oleh masyarakat dalam melakukan pengelolaan zakat.
63. Oleh karena itu, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi agar menghapus frasa: *“....pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”* dalam isi Pasal 16 UU 23/2011, karena mendegradasi hak pengelola zakat lainnya (LAZ) dalam mengumpulkan zakat serta menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan yang melanggar Pasal 28C ayat 2 UUD NRI 1945 yang menjamin hak: *“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”*.

64. Tujuan penghapusan frasa *a quo* tidak lain adalah untuk menjamin terakomodirnya hak setiap masyarakat secara adil untuk berpartisipasi dalam pengumpulan zakat dan memilih menunaikan zakat tersebut melalui lembaga yang dipercayainya, sehingga kesejahteraan umat yang lebih luas dapat terwujud. Oleh karena itu, Para Pemohon mengajukan perubahan bunyi Pasal 16 UU 23/2011 menjadi: “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ dapat membentuk UPZ.”
65. Bahwa kita semua mengetahui bahwa Negara ini bukan negara agama, bukan juga negara sekuler. Negara ini tidak menjadikan agama tertentu sebagai dasar hukum dan kebijakan pemerintahannya. Dan juga bukan Negara sekuler yang secara tegas memisahkan agama dari pemerintahannya. Indonesia berada diantara keduanya, Negara Pancasila, yang mengakui kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa sebagai salah satu dasarnya. Kewajiban berzakat adalah bagian dari pelaksanaan ibadah perorangan. Perorangan dapat memilih akan melakukan perintah agama tersebut atau tidak, tanpa tekanan atau paksaan dari siapapun, dan dapat memilih bagaimana dan kemana dia akan mempercayakan pengelolaan zakatnya. Karena bukan Negara agama, Negara juga tidak dapat menjadikan ibadah sebagai suatu kewajiban bagi penganutnya untuk tunduk pada aturan Negara.
66. Berdasarkan uraian di atas, keberlakuan Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 menimbulkan kerugian konstitusional bagi Para Pemohon dengan rincian sebagai berikut:
- a. Pemohon I mengalami kerugian konstitusional bersifat konkret dengan disahkannya pasal ini, dimana salah satunya dalam Pasal ini dinyatakan “Baznas dapat membentuk UPZ pada...” Pasal ini menganulir kemampuan mengelola zakat yang telah Pemohon miliki, dan mengalihkan pembayar zakat perorangan yang tadinya berdasarkan kepercayaannya, menyerahkan pengelolaan zakatnya melalui Pihak Pemohon, tetapi kemudian dengan adanya Pasal ini, yang dalam praktik ada unsur penekanan untuk menjadi UPZ-nya Baznas, mereka tidak dapat lagi mendapatkan jaminan untuk melaksanakan ibadah sesuai

dengan keyakinannya. Karena zakatnya akan dikelola oleh lembaga tempatnya bekerja yang menjadi UPZ Baznas.

- b. Pemohon II mengalami kerugian konstitusional sama dengan Pemohon I.
- c. Pemohon III mengalami kerugian konstitusional bersifat konkret karena sebagai Amil yang bekerja pada suatu LAZ, tidak dapat lagi melakukan advokasi terkait permasalahan perzakatan dan mengajak mereka yang menjadi bagian dari kelompok yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) ini, seperti instansi Pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya dan tempat lainnya, untuk membayarkan zakatnya melalui Pemohon III.

Pasal 17 UU 23/2011 Menyempitkan Ruang Partisipasi Masyarakat Untuk Ikut Serta Mengelola Zakat

67. Adapun Pasal *a quo* berbunyi sebagai berikut:

“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”

68. Pasal ini menurut para Pemohon, adanya norma-norma di mana para Pemohon harus memberikan dukungan kepada Baznas dalam melaksanakan tugasnya terkait pengumpulan, pendistribusian dan pemanfaatan zakat. Untuk masyarakat, dibuka ruang partisipasi, memiliki kesempatan dan hak untuk berkontribusi untuk mendukung kegiatan Baznas.

69. Bahwa Pasal ini tidak adil, mengingat faktanya LAZ telah lebih dahulu beroperasi sebelum Baznas dibentuk, tetapi kemudian kontribusi dan peran LAZ direduksi oleh Pasal ini. LAZ hanya dijadikan pembantu Baznas. Kemandirian dan peran LAZ selama ini, tidak diakui, tidak dihormati. Padahal idealnya hubungan yang dibangun, dalam UU 23/2011 ini adalah hubungan yang seimbang, kolaboratif, sinergis, saling mendukung tanpa mengurangi peran satu sama lain, apalagi sampai mereduksi, juga adanya pengakuan terhadap kontribusi masing-masing, sehingga tidak menimbulkan ketidakadilan.

70. Pemohon ingin menegaskan bahwa Negara ini bukan Negara agama, bukan negara sekuler, tetapi di tengah-tengahnya. Negara ini berada diantara keduanya, artinya Negara tidak dapat menjadikan dirinya sebagai penentu dan pemaksa urusan pelaksanaan ibadah warga negaranya. Negara ini adalah negara hukum, memberikan kebebasan untuk beragama, mengedepankan hak asasi manusia, fokus pada keadilan, kesetaraan dan perlindungan individu.
71. Makna kata membantu dalam Pasal ini, memperlihatkan hubungan yang tidak setara, superioritas, dan sangat tidak adil. Secara historis, BAZNAS dibentuk belakangan, setelah perzakatan mengalami masa perkembangan yang pesat. Bahkan BAZNAS di awal pembentukannya, belajar dari LAZ Dompot Dhuafa yang sudah ada terlebih dahulu. Pernah ada BAZNAS-Dompot Dhuafa.
72. Menurut para Pemohon kata “untuk membantu” dapat diartikan untuk memberikan dukungan, bantuan atau kontribusi dalam mencapai tujuan pengelolaan zakat, dan LAZ diarahkan untuk memberikan kontribusi kepada BAZNAS, padahal sama-sama dalam posisi dan fungsi sebagai operator, dan Negara bukan negara agama, yang menjadikan agama tertentu sebagai dasar hukum dan kebijakan Pemerintahnya.
73. Penempatan Negara dalam posisi yang lebih tinggi (supremasi negara) dalam urusan ibadah, pada negara yang bukan negara agama, merupakan suatu hal yang bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945.
74. Bahwa ada pertimbangan historis dan sosiologis, yuridis sangat penting untuk menyusun sebuah undang-undang, tetapi sepertinya diabaikan dalam pembuatan UU 23/2011. Padahal memahami konteks historis dari undang-undang dapat membantu Pembuat Undang-Undang memahami latar belakang, motif, dan tujuan undang-undang tersebut. Bahwa pengetahuan tentang historis juga dapat membantu Pembuat Undang-Undang menafsirkan hukum dengan tepat dan memberikan konteks yang diperlukan untuk memahami perkembangan dan perubahan hukum dari waktu ke waktu. Padahal mengetahui landasan sosiologis suatu Undang-undang yang akan dibentuk, penyusun undang-undang akan memahami kebutuhan masyarakat, menjamin keadilan sosial, meningkatkan partisipasi publik,

membantu pembuat undang-undang memahami realitas sosial yang ada dan membantu pembuat undang-undang dalam memprediksi dampak jangka panjang dari pengaturan tersebut.

75. Perkembangan dan perubahan hukum seharusnya dapat melakukan penyesuaian dengan perkembangan masyarakat agar efektif dan relevan, dan berkembang untuk mengakomodasi kebutuhan dan perubahan dalam masyarakat serta untuk menyelesaikan konflik dan tantangan hukum yang muncul, ternyata tidak terlihat dalam Pasal-Pasal yang diatur dalam Undang-Undang a quo, sehingga yang muncul adalah pasal-pasal yang memperlihatkan keinginan besar untuk menguasai perzakatan di Indonesia, untuk mengumpulkan dana umat, alih-alih pajak.
76. Jika Pembuat Undang-Undang a quo, mempertimbangkan aspek sosiologis maka mungkin Pembentuk Undang-Undang akan memahami dampak undang-undang terhadap masyarakat secara lebih luas. Dengan memahami bagaimana undang-undang mempengaruhi masyarakat dan institusi sosial, Pembuat Undang-Undang dapat mengevaluasi efektivitas Undang-Undang tersebut dan mengidentifikasi potensi perbaikan atau penyempurnaannya.
77. Jika Pembuat Undang-Undang mempertimbangkan aspek historis dan sosiologis, Pembuat Undang-Undang dapat menilai relevansi undang-undang dalam konteks sosial dan sejarah terkini. Hal ini penting untuk memastikan bahwa undang-undang yang diajukan tetap relevan dan efektif dalam menanggapi perubahan dalam masyarakat dan lingkungan sekitarnya.
78. Jika memperhitungkan aspek historis dan sosiologis, maka hal ini juga dapat meningkatkan legitimasi undang-undang di mata masyarakat. Dengan menunjukkan bahwa undang-undang tersebut didasarkan pada pemahaman yang mendalam tentang sejarah dan realitas sosial, masyarakat akan lebih cenderung menerima dan patuh terhadap undang-undang tersebut. Sayangnya menurut Pemohon, hal tersebut tidak diakomodir. Sehingga munculnya Undang-Undang a quo, justru lebih berdampak pada penolakan ketimbang penerimaan di kelompok masyarakat.
79. Dengan demikian, pertimbangan historis dan sosiologis sangat penting ketika menyusun naskah akademik suatu undang-undang, karena hal ini tidak hanya akan meningkatkan kualitas Undang-Undang tersebut, tetapi juga

akan memastikan bahwa undang-undang yang dihasilkan memiliki landasan yang kuat dan relevan dalam konteks sosial dan sejarahnya.

80. Dalam konteks tafsir Pasal tersebut di atas, mengenai hubungan antara BAZNAS, LAZ, dan masyarakat dalam pengelolaan zakat, tidak seharusnya terdapat konsep superioritas. Hubungan ini sebaiknya bersifat sinergitas, kolaboratif dan saling mendukung.
81. BAZNAS adalah lembaga resmi yang ditunjuk oleh pemerintah untuk mengelola zakat di tingkat nasional. Sementara itu, LAZ adalah lembaga amil zakat yang dibentuk oleh masyarakat untuk membantu dalam pengumpulan dan penyaluran zakat, baik level nasional, provinsi atau kota/kabupaten. Kedua lembaga ini seharusnya bekerja sama secara sinergis untuk mencapai tujuan bersama, yaitu memfasilitasi umat Islam yang ingin menjalankan ibadah berzakat dan membantu mereka yang membutuhkan melalui penyaluran zakat.
82. Masyarakat sebagai pembayar zakat juga memiliki peran penting dalam sistem ini. Masyarakat dapat mendukung BAZNAS dan LAZ dengan memberikan zakat secara konsisten dan berkualitas. Dengan demikian, hubungan antara BAZNAS, LAZ, dan masyarakat seharusnya bersifat sinergitas, kolaboratif, saling melengkapi dan bekerja sama untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan zakat, bukan berdasarkan superioritas salah satu pihak. Dalam konteks yang disebut di atas, yaitu hubungan antara BAZNAS, LAZ, dan masyarakat dalam pengelolaan zakat, tidak seharusnya terdapat konsep superioritas.
83. Bahwa dalam fakta dan praktiknya di lapangan, dengan hubungan yang tidak setara dan penumpukan kewenangan pada BAZNAS tersebut, menimbulkan konflik kepentingan (conflict of interest) dan penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) yang dimiliki BAZNAS karena memiliki kewenangan sebagai regulator, operator dan auditor serta pemberian Rekomendasi.
84. Bahwa menurut para Pemohon, ketentuan Pasal 17 Undang-Undang a quo tersebut juga melanggar ketentuan perundangan lainnya seperti Pasal 1 angka 14 Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tentang: dimana dalam pengertian, disebutkan bahwa: "Konflik Kepentingan adalah kondisi Pejabat

Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.”; Ini yang terjadi pada BAZNAS, saat ia menjalankan fungsi sebagai operator, sekaligus regulator dan auditor serta pemberi rekomendasi.

85. Dan juga melanggar asas umum pemerintahan yang baik (good governance) yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) yang berbunyi: “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”
86. Menurut asas prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, idealnya rangkap fungsi dan kewenangan harus dihindarkan karena hal ini dapat menimbulkan konflik kepentingan dan potensi penyalahgunaan kekuasaan. Tetapi temuan pada Pasal 17 UU 30/2014 ternyata prinsip pemerintahan yang baik sangat diabaikan. Diabaikan karena memang Undang-Undanganya memberikan kewenangan yang berlebih tersebut kepada BAZNAS semuanya. Dan karenanya Para Pemohon dalilkan bahwa Pasal ini bertentangan dengan UUD NRI 1945, karenanya harus dilakukan pembatasan.
87. Hal ini bisa terlihat di beberapa Pasal, misalnya pada Bab Ketentuan Umum, Pasal 1 poin 7, 8 dan 9, yang berbunyi:
 - “7. Badan Amil Zakat Nasional yang selanjutnya disebut BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.
 8. Lembaga Amil Zakat yang selanjutnya disingkat LAZ adalah lembaga yang dibentuk masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
 9. Unit Pengumpul Zakat yang selanjutnya disingkat UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu pengumpulan zakat.
88. Pada poin 7) Pasal 1 UU 23/2011, disebutkan bahwa BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional, sementara, poin 8) LAZ adalah lembaga bentukan masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, dan

poin 9) UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu pengumpulan zakat. Padahal secara historis, sosiologis dan pengalaman, LAZ bentukan masyarakat sudah lebih dahulu ada dan melakukan pengelolaan zakat secara profesional, melakukan sosialisasi dan advokasi perzakatan.

89. Bahwa kekhawatiran terhadap BAZNAS dengan penumpukan fungsi dan atau kewenangan tersebut karena pertimbangan- pertimbangan sebagai berikut, yang seharusnya dihindari dalam rangka melakukan sistem pemerintahan yang baik:

- a. Konflik Kepentingan (*conflict of interest*): Rangkap fungsi dan kewenangan dapat menciptakan konflik kepentingan di antara pihak-pihak yang memiliki peran ganda. Pihak yang memiliki kewenangan ganda mungkin cenderung membuat keputusan yang lebih menguntungkan dirinya sendiri atau kelompoknya daripada kepentingan umum. Dan hal ini dirasakan oleh masyarakat yang juga telah melakukan pengelolaan zakat sebelum kekuasaan dan kewenangan yang besar dan bertumpukan tadi diserahkan kepada BAZNAS.
- b. Penyalahgunaan Kekuasaan (*abuse of power*): Rangkap fungsi dan kewenangan juga dapat membuka peluang untuk penyalahgunaan kekuasaan. Seseorang atau suatu lembaga yang memiliki kewenangan ganda dapat menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya, daripada untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini mungkin saja dirasakan oleh salah satu atau banyak LAZ yang pengawasannya, juga dilakukan oleh BAZNAS, yang juga berposisi sama-sama sebagai pengumpul dan penyalur zakat juga.
- c. Transparansi dan Akuntabilitas : Dengan menghindari rangkap fungsi dan kewenangan, proses pengambilan keputusan menjadi lebih transparan dan akuntabel. Pemisahan yang jelas antara fungsi dan kewenangan memungkinkan untuk lebih mudah memantau dan mengevaluasi tindakan suatu badan/seseorang. Untuk masalah transparansi dan akuntabilitas ini, juga masalah krusial yang dirasakan oleh Pemohon dan LAZ-LAZ, maupun UPZ-UPZ yang berada dibentuk BAZNAS. Ada UPZ yang merasakan kesulitan untuk meminta transparansi penggunaan dana 30% yang ditarik BAZNAS, sementara mereka Para UPZ memiliki kewajiban

untuk memberikan Laporan kepada Para Muzakki yang mempercayakan penyaluran zakatnya melalui UPZ tersebut. Tetapi UPZ, tidak dapat memberikan Laporan Keuangan atas 30% Dana Zakat yang masuk dalam Pengelolaan BAZNAS.

- d. Efisiensi dan Efektivitas: Pemisahan yang jelas antara fungsi dan kewenangan juga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan zakat. Dengan pemberian tugas yang jelas kepada setiap lembaga yang terlibat, proses pengelolaan zakat dapat berjalan lebih lancar dan tepat sasaran. Hal ini tidak terlihat pada pengelolaan yang diserahkan kepada BAZNAS karena terdapat penggabungan fungsi dan kewenangan yang diberikan kepada BAZNAS yang membuat efisiensi dan efektivitas pengelolaan zakat tidak terlihat sebagaimana permasalahan perizinan dan pelaporan LAZ yang akan diuraikan dalam posita Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h serta Pasal 19 UU 23/2011.

90. Dalam praktiknya, untuk mencegah rangkap fungsi dan kewenangan, biasanya dibentuk mekanisme pengawasan dan kontrol yang kuat, seperti lembaga pengawas independen, aturan etika, serta regulasi yang mengatur konflik kepentingan. Dengan demikian, pemerintahan dapat beroperasi dengan lebih baik dan lebih melayani kepentingan masyarakat secara adil dan transparan, tetapi ternyata di UU 23/2011 ini, fungsi pengawasan juga diberikan kepada Baznas.

91. Menurut Para Pemohon, Pasal 17 Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan:

Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

92. Unsur kata “untuk membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 ini, menjadikannya bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. yang berbunyi: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” karena isi Pasal yang ada sekarang ini, dalam fakta kejadian di lapangan, menimbulkan ketidakadilan, ketidaksetaraan, penumpukan kekuasaan, rangkap jabatan, konflik

kepentingan yang dilakukan oleh BAZNAS dalam penyelenggaraan zakat. Oleh karena itu, para Pemohon memohon agar kewenangan Perencanaan, pengkoordinasian, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dialihkan ke Kementerian Agama.

93. Oleh karena itu, Pemohon memohon kepada Majelis Hakim agar menghapus frasa: “Untuk membantu BAZNAS...” pada Pasal 17 UU 23/2011, karena menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut mengelola Zakat serta menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan.

94. Berdasarkan uraian di atas, keberlakuan Pasal 17 UU 23/2011 memberikan kerugian konstitusional kepada Para Pemohon dengan rincian sebagai berikut:

- a. Pemohon I mendapat kerugian konstitusional secara konkret karena diperlakukan secara tidak setara dihadapan hukum dengan menjadi lembaga yang kedudukannya bersifat subordinasi (atasan-bawahan) dengan BAZNAS. Ketidaksetaraan ini merugikan pemohon I secara konkret karena membatasi ruang lingkup dan potensi pengumpulan zakat yang dapat diperolehnya karena adanya pembatasan dari BAZNAS yang memposisikan diri sebagai atasan dari LAZ (termasuk pemohon I) terhadap objek pengumpulan zakat yang dikumpulkan oleh LAZ. Pembatasan dari BAZNAS tersebut mencerminkan ketidakadilan yang nyata karena BAZNAS sebagai lembaga yang dalam pasal ini diposisikan sebagai atasan dari LAZ merupakan operator sekaligus regulator maupun auditor dalam pengelolaan zakat yang menimbulkan *conflict of interest* dalam tindakan yang dilakukannya terhadap LAZ. Padahal, Ketentuan sebelumnya dalam UU 38/1999 sebagaimana yang sudah diuraikan pada bagian permulaan permohonan ini memposisikan BAZNAS dan LAZ sebagai entitas yang setara.
- b. Pemohon II mendapat kerugian konstitusional secara konkret karena anggota-anggotanya terdampak secara langsung dengan adanya pasal ini. Pemohon II yang memiliki fungsi advokasi merasakan secara nyata keberlakuan pasal ini memberatkan para LAZ yang menjadi anggotanya untuk mendapat perizinan karena terdapat tendensi untuk mengubah status LAZ sebagai UPZ yang mencerminkan adanya pengendalian BAZNAS sebagai atasan LAZ berdasarkan pasal ini. Lebih lanjut,

Keberadaan Pasal ini merugikan LAZ secara keseluruhan karena BAZNAS yang notabene merupakan operator dalam pengumpulan zakat memiliki kewenangan yang lebih tinggi karena memiliki posisi membawahi LAZ dan memiliki berbagai kewenangan lain di samping menjadi operator Zakat. Kondisi ini menimbulkan conflict of interest dan ketidaksetaraan di mata hukum karena masyarakat sebagai pengelola LAZ harus bersaing dengan negara melalui BAZNAS dengan kewenangan yang dapat mempengaruhi eksistensi dari LAZ sebagai sesama operator dalam pengelolaan zakat.

- c. Pemohon III mendapat kerugian konstitusional secara konkret karena keberadaan dari pasal tersebut membatasi ruang geraknya untuk dapat mengelola zakat dengan adanya berbagai pembatasan yang diberikan oleh BAZNAS sebagai atasan dari LAZ tempat Pemohon III bernaung. Dengan adanya pembatasan tersebut, Pemohon III juga merasakan kerugian konstitusional secara potensial karena dana yang terkumpul untuk dikelolanya dalam menyalurkan zakat terbatas dan tidak dapat mencapai nilai optimal akibat pembatasan objek zakat yang dilakukan oleh BAZNAS. Kondisi tersebut semakin memprihatinkan bagi Pemohon III sebagai amil dengan rekam jejak hampir 20 tahun yang telah merasakan keberlakuan dari UU 38/1999 dan UU 23/2011 di mana Pemohon III merasakan bahwa keberadaan UU 23/2011 terkhusus dengan keberadaan pasal ini mengkerdilkan perannya sebagai amil karena adanya pembatasan dari BAZNAS yang notabene juga merupakan operator dalam pengelolaan zakat.

Pasal 18 ayat (2) butir c. dan h., UU 23/2011 Menghambat Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Mengelola Zakat

95. Adapun Pasal *a quo* berbunyi sebagai berikut: “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:... c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS... h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”
96. Pasal ini memberikan batasan-batasan norma yang harus dipenuhi oleh LAZ untuk pendaftaran pertama sekali dan perpanjangan izin operasionalnya. Norma-norma batasan yang diatur dalam Pasal ini berisi norma hukum, yang mensyaratkan ketentuan untuk mengajukan perizinan.

Berisi norma administratif, karena mengatur prosedur dan mekanisme pemberian izin tersebut, ingin menggambarkan seolah-olah dan norma keadilan dan kepastian hukum dengan memastikan bahwa hanya pihak yang memenuhi syarat saja yang akan mendapat izin, dan mencantumkan norma etika.

97. Permasalahan muncul karena menurut para Pemohon, norma yang tercantum dalam Pasal ini, kemudian diturunkan dalam peraturan turunannya dengan menambahkan norma-norma baru, yang bertentangan dengan norma induk yang ada di undang-undangnya. dan juga adanya ketidakseimbangan penerapan norma terhadap Para Pemohon, dan terhadap Baznas, karena pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menjadi amanat Undang-Undang tanpa persyaratan apapun (Pasal 5 dan 15 UU 23/2011).
98. Indonesia merupakan negara yang dikenal dengan jiwa dermawan yang tinggi di dunia sebagaimana tercermin dari hasil *The World Giving Index 2023* yang dikeluarkan oleh *Charities Aid Foundation* (CAF) pada tahun 2024 bahwa Indonesia menempati negara dengan peringkat pertama tingkat kedermawanannya secara berturut-turut sejak tahun 2018 sampai dengan 2023. Kondisi ini menggambarkan bahwa jiwa solidaritas dan sosial masyarakat Indonesia yang begitu tinggi, yang tercermin dengan antusiasme masyarakat untuk ikut serta dalam pengelolaan zakat. Hal tersebut dibuktikan dengan jumlah Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang notabene merupakan institusi zakat yang dibentuk secara swadaya oleh masyarakat yang mencapai 140 LAZ dengan rincian: 37 LAZ tingkat nasional, 33 LAZ tingkat Provinsi, dan 70 LAZ tingkat Kabupaten/Kota pada tahun 2021.
99. Pelanggaran Terhadap Aspek Perlindungan Kebebasan Dasar. Pelaksanaan UU 23/2011, telah menyebabkan terjadinya diskriminasi antar sesama operator zakat nasional dimana Undang-Undang a quo memberi keistimewaan yang luar biasa kepada BAZNAS, karena pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menjadi amanat Undang-Undang tanpa persyaratan apapun (Pasal 5 dan 15 UU 23/2011), sementara terhadap pendirian LAZ dilakukan dengan tindakan atau

kebijakan yang membatasi (mendapat restriksi) yang sangat ketat (Pasal 18 UU 23/2011). Jumlah tersebut secara potensial, menjadi lebih sedikit dibandingkan dengan kondisi semestinya. Hal ini dikarenakan regulasi perizinan yang berbelit dan mempersulit masyarakat untuk ikut serta dalam pengelolaan zakat. Kerumitan dari perizinan untuk mendirikan LAZ tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf c Undang-Undang *a quo*.

100. Hak untuk memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara, hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum ini adalah hak dasar yang harus dijamin oleh negara, karenanya dalam hal terdapat pasal-pasal di tataran Undang-Undang yang bertentangan dengan pasal-pasal di UUD NRI 1945, maka ketentuan di Undang-Undang itu harus diubah sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945. Apalagi jika kemudian dalam praktik pelaksanaannya terjadi penyalahgunaan kewenangan seperti yang terjadi dalam Undang-Undang *a quo*.
101. Pasal 18 ayat (2) huruf c yang berbunyi, "...mendapat rekomendasi BAZNAS" terkait persyaratan pembentukan LAZ dalam pelaksanaannya sangat menghambat hak konstitusional warga negara dalam pengelolaan zakat. Lebih lanjut, aturan ini telah menyebabkan ketidakadilan dalam proses pengurusan izin lembaga amal zakat, yang mana hal tersebut sesungguhnya merupakan hak konstitusional warga negara.
102. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi no. 86/PUU-X/2012 halaman 102, dinyatakan bahwa, "...menurut Mahkamah syarat "mendapat rekomendasi dari BAZNAS yang diatur dalam pasal [...] bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS [...] membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan".

103. Tetapi dalam praktiknya, pemerintah justru menerbitkan Keputusan Menteri Agama No. 333 tahun 2015 tentang Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat yang menyatakan "...izin pembentukan LAZ berskala nasional diberikan oleh menteri setelah mendapat rekomendasi dari BAZNAS".(Bukti P-21);
104. Keputusan Menteri_Agama No. 333 tahun 2015 tentang Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat ini, kemudian diperkuat dengan diterbitkannya Peraturan BAZNAS No. 3 tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat.
105. Kedua regulasi ini memperkuat posisi BAZNAS sebagai pihak yang menentukan dapat atau tidaknya suatu lembaga menjadi LAZ, sehingga bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012.
106. Lebih lanjut, dampak signifikan dari keberadaan Pasal 18 ayat (2) huruf c Undang-Undang *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum pengelolaan zakat akibat proses pengurusan izin yang berlapis, penuh birokrasi, berbelit dengan aturan-aturan tambahan dari BAZNAS pusat dan daerah yang tidak diatur di regulasi payungnya.
107. Bahwa di dalam Pasal 18 UU 11/2011, dinyatakan bahwa "Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri." dan dalam ayat 2-nya dikatakan izin dimaksud hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit, dan huruf c-nya: mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS.
108. Bahwa ayat 1 Pasal 18 Undang-Undang *a quo*, sebenarnya sudah mengatur bahwa pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, menurut para Pemohon, perizinan pembentukan LAZ tersebut cukup satu dan langsung diberikan oleh Kementerian Agama selaku pemegang mandat pengelolaan zakat.
109. Bahwa syarat sebagaimana disebut dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c: "mendapat rekomendasi dari BAZNAS" menjadi momok bagi Lembaga badan hukum yang ingin menjadi LAZ tingkat nasional, provinsi dan atau kota/kabupaten. Hal ini dikarenakan posisi BAZNAS yang selain sebagai

regulator dan auditor, juga merangkap sebagai operator. Disadari atau tidak ada konflik kepentingan (conflict of interest) pada saat akan memberikan rekomendasi.

110. Bahwa sebagai sesama pengumpul zakat, dapat dipastikan adanya persaingan untuk mengumpulkan lebih banyak dari lembaga saingannya. Dan karena untuk bisa mendapatkan izin dari Kementerian atau Pejabat yang ditunjuk harus melalui mekanisme mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS, hal ini menjadi kesulitan tersendiri dalam praktiknya, walau menurut Mahkamah Konstitusi dalam Putusan PUU Nomor 86 Tahun 2012, syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstitusionalitas”, tetapi kejadian di lapangannya selama ini, tidak seperti pemaknaan Mahkamah Konstitusi. Dan karena keadaan di lapangan menimbulkan kerugian bagi Para Pemohon, karena bukan hanya proses pembentukan saja yang mengalami kesulitan untuk mendapatkan rekomendasi BAZNAS-nya, tetapi proses perpanjangan izin operasional, pembukaan perwakilan-pun mengalami kesulitan.
111. Bahwa hasil kajian dari *Institute For Demographic And Poverty Studies* (IDEAS) menemukan bahwa fakta bahwa proses pengurusan izin mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS untuk pembentukan LAZ sebagai akibat Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 11/2011, memakan waktu lebih dari 40 hari, sementara Peraturan Pemerintah no. 14 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat yang pada Pasal 65-nya menyatakan, “Proses penyelesaian izin pembukaan perwakilan dilakukan dalam jangka waktu paling lama 15 (lima

belas) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan tertulis diterima”. (Vide Bukti P-12)

112. Bahwa hal yang menjadi fakta lapangan juga adalah ketika terjadi proses transaksional dalam mendapatkan rekomendasi (bukan dalam makna transaksi nilai rupiah), tetapi transaksi tawar menawar status. Seperti misalnya sebuah Lembaga yang mengelola zakat, dan ingin mendapatkan pengukuhan dari Pemerintah, ternyata mengalami kesulitan karena oleh BAZNAS diminta untuk menjadi UPZ-nya BAZNAS, jika ingin mendapatkan rekomendasinya, agar rekomendasinya dikeluarkan BAZNAS, dan pengukuhan diberikan oleh Kementerian Agama.
113. Bahwa kondisi tersebut diatas merugikan para Pemohon karena telah terang-terangan melanggar hak konstitusional warga negara dengan cara menghambat partisipasi dalam pengelolaan zakat, menimbulkan ketidakpastian hukum, serta bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012. Karenanya para Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan Pasal 18 ayat (2) huruf c tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
114. Bahwa selain permasalahan rekomendasi, terdapat permasalahan mengenai audit keuangan dan syariah yang dibebankan kepada seluruh LAZ sebagaimana terdapat di dalam Pasal 18 ayat (2) huruf h undang-undang a quo. Eksistensi dari audit ini memang perlu untuk dapat memastikan bahwa pengelolaan zakat yang dilakukan LAZ dilakukan secara akuntabel dan transparan. Meskipun demikian, terdapat persyaratan tambahan mengenai audit keuangan yang terdapat dalam Pasal 75 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya ditulis “PP 14/2014”). Ketentuan tersebut mensyaratkan bahwa audit keuangan dilakukan oleh Akuntan publik. Hal ini menjadi bukti bahwa Pemerintah melalui PP 14/2014 melakukan penambahan norma yang tidak diatur dalam undang-undang.
115. Bahwa kondisi ini menimbulkan ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan sekaligus mencederai rasa keadilan masyarakat yang mengelola zakat karena besaran dana yang dikumpulkannya belum

tentu cukup untuk dapat melaksanakan audit keuangan berbayar yang dilakukan oleh KAP di mana hal ini menghalangi masyarakat untuk dapat ikut serta dalam pengelolaan zakat.

116. Di samping audit keuangan yang memberatkan LAZ, permasalahan audit keagamaan juga mencederai semangat keadilan dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Hal ini adanya pengaturan yang rumit mengenai pasal ini dalam peraturan teknis UU 23/2011. Dalam Pasal 75 ayat (2) PP 14/2014, audit keagamaan dilakukan oleh Kementerian yang menyelenggarakan urusan agama. Pengaturan tersebut secara lebih teknis diatur dalam Keputusan Inspektur Jenderal Kementerian Agama Nomor 137 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Audit Syariah Atas Pengelolaan Dana Zakat, Infak, Sedekah, Dan Dana Sosial Keagamaan Lainnya Pada Badan Amil Zakat Nasional Dan Lembaga Amil Zakat.
117. Regulasi ini menjadi problematik karena membatasi auditor syariah hanya sebatas auditor sertifikasi dari kementerian agama yang jumlahnya sangat minim dan memiliki konsekuensi logis akan menghambat proses pelaksanaan pengelolaan zakat di Indonesia secara umum karena audit syariah yang bermasalah dan membuka ruang sosok yang menjadi auditor adalah seseorang yang memahami konsep audit kelembagaan semata tanpa memahami esensi hukum islam mengenai zakat itu sendiri. Di samping itu, standar audit yang digunakan dalam audit syariah sendiri menurut regulasi tersebut adalah standar audit Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia yang mana indikatornya tidak mengutamakan unsur syariah. Padahal, esensi utama zakat adalah ibadah yang mengedepankan penggunaan unsur syariah dalam pelaksanaannya.
118. Hal-hal terkait rekomendasi tersebut sangat bertentangan dengan:
 - a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945:
 “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
 - b. Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945:
 “(1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.”

119. Pasal 18 ayat (2) poin c undang-undang *a quo* menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 karena BAZNAS sebagai operator zakat seyogyanya tidak menjadi pihak yang memberikan rekomendasi dalam pemberian izin bagi LAZ yang akan menjadi operator Zakat pula. Hal ini menimbulkan ketidaksetaraan di mata hukum di mana BAZNAS sebagai operator zakat memiliki kewenangan atas LAZ yang notabene merupakan sesama operator zakat. Ada konflik kepentingan (*conflict of interest*) juga dalam pemberian rekomendasi tersebut. Pasal 27 ayat (1) menjamin kesamaan kedudukan dalam hukum. tetapi Pasal 18 ayat (2) poin c. ini, sebaliknya. Sesama operator pengumpul zakat, tetapi dapat memberikan rekomendasi, dapat melakukan pengawasan (auditor) kepada operator lainnya.
120. Kembali para Pemohon tegaskan bahwa Negara ini bukan negara agama, karenanya Negara tidak dapat mengintervensi terlalu jauh. Negara cukup memfasilitasi, mengawasi, bukan mengkooptasi.
121. Pasal 18 ayat (2) huruf h undang-undang *a quo* dianggap bertentangan dengan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945 karena ketentuan tersebut membatasi hak masyarakat untuk menjalankan ibadah zakat dalam hal ini dengan menghalangi niat baik masyarakat untuk menjadi amil dengan memberikan persyaratan baru di luar ketentuan di dalam undang-undang di mana persyaratan tersebut memberatkan masyarakat yang berminat menjadi amil.
122. Berdasarkan uraian di atas, keberlakuan Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 ini menimbulkan kerugian konstitusional pada para pemohon dengan rincian sebagai berikut:
 - a. Pemohon I mengalami kerugian konstitusional yang bersifat potensial dengan adanya syarat untuk memperoleh rekomendasi BAZNAS dalam proses perizinan LAZ. Hal ini dikarenakan ketentuan ini sebagaimana dijelaskan dalam peraturan turunan UU 23/2011 maupun praktik pemberian izin yang telah diuraikan turut berlaku pula bagi perpanjangan izin. Meskipun tidak terdampak secara nyata atas keberlakuan pasal ini, Pemohon I berpotensi terdampak adanya pasal ini saat melakukan proses perpanjangan izin. Adanya rekomendasi

BAZNAS dalam proses permohonan izin menimbulkan ketidakadilan bagi Pemohon I karena proses perizinan melibatkan BAZNAS sebagai sesama operator dalam pengelolaan zakat. Kondisi ini berpotensi menimbulkan *conflict of interest* antara BAZNAS saat memproses permohonan izin yang diajukan oleh Pemohon I. Potensi ini menggambarkan rentan terjadinya *abuse of power* dalam pengelolaan zakat karena BAZNAS sebagai operator bertindak pula sebagai penentu pemberian izin LAZ.

Pemohon I mendapat kerugian konstitusional bersifat konkret dengan adanya keberlakuan dari Pasal ini karena audit yang dilakukan oleh negara melalui Kementerian Agama tidak mengutamakan prinsip-prinsip syariah dan dilakukan oleh orang-orang yang tidak memiliki kualifikasi sebagai ahli di bidang hukum Islam khususnya mengenai zakat sebagaimana diatur dalam PP 14/2014 sebagai aturan pelaksana UU 23/2011. Kondisi ini tidak sesuai dengan pengelolaan zakat oleh Pemohon I yang dilakukan dengan memastikan terjaganya unsur syariah dalam setiap pelaksanaan kegiatan pengelolaan zakat yang dilakukannya. Tidak adanya syarat yang ketat sebagai auditor syariah kontradiktif dengan pengaturan yang terdapat dalam bagian lain dari pasal ini yang mensyaratkan adanya dewan pengawas syariah bagi setiap LAZ yang memastikan terjaganya unsur syariah dalam pengelolaan LAZ. Dengan demikian, Pemohon I merasa dirugikan karena sudah berupaya menjaga penerapan syariah dengan maksimal dalam pelaksanaan kegiatannya, namun mendapat proses audit yang tidak bertanggung jawab dari Kementerian Agama.

- b. Pemohon II mengalami kerugian konstitusional bersifat konkret berupa adanya situasi pemberian rekomendasi BAZNAS yang memakan waktu lama. Lama waktu yang diberikan dalam pemberian rekomendasi BAZNAS merugikan anggota dari pemohon II karena mendapat ketidakpastian hukum mengenai status perizinannya. Lebih lanjut, ketidakpastian tersebut berdampak pula terhadap kepercayaan dari muzakki karena terdapat pemberian label dari negara melalui Kementerian Agama bagi LAZ yang tidak berizin sebagai LAZ ilegal dan seruan kepada masyarakat untuk tidak menyalurkan zakatnya

terhadap LAZ tersebut. Padahal, LAZ yang dianggap sebagai LAZ ilegal tersebut telah mengajukan permohonan izin, namun terganjal dengan tidak kunjung diberikannya rekomendasi dari BAZNAS tanpa alasan yang jelas. Kondisi tersebut diperparah dengan keberlakuan syarat tersebut dalam proses perpanjangan perizinan. Hal tersebut terbukti mempersulit dan bahkan mengubah status hukum dari LAZ yang mengajukan perpanjangan perizinan sebagaimana yang terjadi dalam kasus BAMUIS BNI yang berubah statusnya dari LAZ yang bersifat mandiri menjadi UPZ di bawah BAZNAS. Permasalahan lamanya pemberian rekomendasi tersebut menjadi bukti nyata terjadinya *conflict of interest* dalam pengelolaan zakat di Indonesia dengan adanya *abuse of power* yang dilakukan oleh BAZNAS dengan berbagai fungsi yang dimilikinya.

Pemohon II mendapat kerugian konstitusional yang bersifat konkret dengan adanya keberlakuan dari pasal ini karena adanya kewajiban audit keuangan yang dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) dalam PP 14/2014 sebagai aturan pelaksana UU 23/2011. Keberadaan dari audit keuangan memang diperlukan untuk memastikan akuntabilitas sekaligus transparansi dalam pengelolaan dana zakat yang dilakukan oleh LAZ. Namun, persyaratan ini memberatkan anggota-anggota dari pemohon II karena tidak semua LAZ memiliki kemampuan finansial untuk melakukan audit keuangan melalui KAP yang dapat memakan biaya mencapai puluhan juta. Dengan bergantung pada *asnaf* (bagian) dari amil zakat sebesar 12,5%, LAZ tidak memiliki ruang kemampuan finansial yang besar karena dana tersebut telah digunakan hampir seluruhnya untuk keperluan operasional. Oleh karena itu, kewajiban audit keuangan oleh KAP tentu memberatkan sebagian LAZ. Dengan demikian, audit keuangan dalam pasal ini perlu dibatasi dengan memperhatikan kemampuan finansial dari LAZ.

- c. Pemohon III mengalami kerugian konstitusional bersifat potensial berupa potensi kehilangan pekerjaan sebagai *amilin* karena LAZ yang menaungi Pemohon III tidak mendapat perpanjangan izin akibat tidak adanya rekomendasi BAZNAS. Lebih lanjut, Pemohon III sebagai

praktisi dalam pengelolaan zakat menilai keberadaan pemberian rekomendasi dari BAZNAS dalam proses perizinan terlebih pada saat proses perpanjangan LAZ mencederai penerapan AUPB dalam perizinan pengelolaan zakat karena terdapat proses yang tidak efektif dan efisien dengan tetap mensyaratkan adanya rekomendasi BAZNAS. Pemohon III mengalami kerugian konstitusional bersifat konkret berupa audit kinerjanya yang dilakukan oleh pihak yang belum memiliki keahlian di bidang hukum islam, khususnya hukum zakat sebagaimana diatur dalam PP 14/2014 sebagai peraturan pelaksana dari UU 23/2011. Regulasi tersebut menjadi landasan dikeluarkannya Keputusan Inspektorat Jenderal Kementerian Agama Nomor 137 Tahun 2021 yang mengatur tentang audit syariah LAZ di mana peraturan tersebut menegaskan bahwa audit syariah dilakukan oleh auditor bersertifikasi untuk mengaudit lembaga pemerintah. Ketentuan tersebut merugikan Pemohon III karena adanya ketidaksetaraan di mata hukum sebab dirinya sendiri memerlukan sertifikasi khusus untuk menjadi *amilin* mengingat kekhususan hukum yang terdapat dalam pengelolaan zakat, sedangkan auditor syariah dari Kementerian Agama tidak dipersyaratkan untuk memiliki syarat kepakaran di bidang hukum zakat. Padahal, Audit terhadap pengelolaan zakat tentu berbeda dengan audit terhadap lembaga pemerintah pada umumnya.

Pasal 19 UU 23/2011 Menjadi Contoh Nyata Tentang Relasi Yang Tidak Setara Antara BAZNAS Dan LAZ Dalam Kewenangan Mengelola Zakat Membuat Penghimpunan Dana Zakat Menjadi Tidak Optimal.

123. Adapun Pasal *a quo* berbunyi sebagai berikut: “Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.”
124. Pasal ini memperlihatkan adanya norma dimana LAZ diharuskan melaporkan pelaksanaan kegiatan zakatnya, seperti aspek pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan. Laporan harus disampaikan telah diaudit, dan pelaporan dilakukan secara berkala dan penerima laporannya adalah Baznas.
125. Keberadaan dari ketentuan ini menunjukkan bahwa sebagai subordinat dari BAZNAS, LAZ memiliki kewajiban untuk melaporkan kinerjanya kepada

BAZNAS. Ketentuan ini memang bertujuan baik untuk memastikan pengelolaan zakat dapat berjalan dengan transparan dan akuntabel, sehingga pendistribusiannya dapat berjalan dengan optimal.

126. Pemberian laporan kepada BAZNAS tersebut mencederai asas keadilan dan akuntabilitas yang merupakan bagian dari asas-asas pengelolaan zakat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang a quo. Hal ini dikarenakan BAZNAS memiliki peran yang sama dengan LAZ sebagai operator pada pengelolaan zakat, sehingga terdapat ruang terjadinya *abuse of power* dan *conflict of interest* oleh BAZNAS yang memiliki peran ganda. Oleh karena itu, peran sebagai auditor dalam pengelolaan zakat sudah seyogyanya diberikan kepada Kementerian Agama sebagai otoritas negara yang memiliki kewenangan pada urusan keagamaan.
127. Di dalam Pasal 19 ini hanya menyebutkan LAZ wajib soal melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala. Para Pemohon memahami bahwa audit sebagai suatu proses yang baik untuk transparansi dan akuntabilitas atau kepentingan lembaga tersebut juga. Permasalahannya adalah biaya audit pada Kantor Akuntan Publik (selanjutnya disebut "KAP"), sebagaimana disebut dalam Pasal 75 ayat (3) PP 14/ 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, yang cukup mahal. Di lapangan ada banyak LAZ-LAZ yang tidak sanggup membayar biaya audit KAP yang mahal tersebut.
128. Para Pemohon merasa perlu diberi penegasan dalam Pasal ini, jenis audit yang disyaratkan, atau diberi penjelasan dalam Penjelasan Pasal ini dan atau dalam aturan turunan Peraturan BAZNAS, bahwa Audit yang disyaratkan oleh Pasal ini, tidak harus menggunakan Kantor Akuntan Publik, mengingat biaya yang mahal tersebut. Karena masih banyak LAZ tingkat daerah provinsi atau kabupaten/kota yang tidak memiliki dana yang cukup untuk melakukan audit oleh KAP.
129. Apalagi biaya untuk Audit pada KAP harus dikeluarkan dari Hak Amil. Padahal besaran bagian Amil hanya 12.5% dari Zakat yang diterima. Akan lebih berat lagi jika LAZ tersebut juga berposisi sebagai UPZ-nya BAZNAS,

karena adanya kewajiban berdasarkan kerjasama, dimana UPZ harus menyerahkan 30% dari pengumpulan zakatnya, untuk diserahkan kepada BAZNAS, sebagai komitmen menjadi UPZ-nya BAZNAS. Sehingga sisa Dana Amil yang akan dipakai, disisihkan untuk membayar Kantor Akuntan Publik, harus memotong jatah Amil yang sudah terpotong 30%-nya.

130. Kewajiban untuk audit ini pada dasarnya akan memberatkan bagi LAZ berskala tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi yang nominal pengumpulan dana zakatnya relatif kecil. Besaran 12,5% dari dana zakat yang dapat digunakan dari asnaf amil yang notabene menjadi dana operasional LAZ sangat terbebani dengan adanya audit dari KAP yang memakan biaya hingga puluhan juta rupiah untuk melakukan audit.
131. Lebih lanjut, jika ingin tetap adanya laporan yang diaudit, perlu ditambahkan kriteria LAZ yang wajib menggunakan KAP, jika dana pengelolaan zakatnya telah mencapai angka misalnya Rp5.000.000.000,- (lima milyar rupiah), karena jika pengumpulan dana zakat tidak mencapai jumlah tersebut, sangat memberatkan bagi LAZ untuk mengeluarkan dana puluhan juta untuk melakukan audit KAP.
132. Di samping itu, terdapat pilihan lainnya dengan cukup dapat diterima, misalnya audit yang diserahkan cukup hasil audit internal Lembaga Amil Zakat, karena audit internal ini juga akan diperiksa kebenarannya oleh masyarakat maupun kementerian terkait, misalnya Kementerian Agama dan atau Kementerian Sosial, jika terdapat pengelolaan dana lainnya. Ataupun untuk audit, biayanya ditanggung oleh negara, mengingat Dana Zakat yang dikelola juga dipergunakan untuk membantu program Pemerintah di masyarakat sebesar 87.5% (delapan puluh tujuh koma lima persen) dari total pengumpulannya.
133. Membiarkan Pasal 19 tetap seperti ini, jelas bertentangan dengan UUD NRI 1945, tepatnya Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi: “(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.
134. Dalam Pasal 27 ayat (1) menjamin adanya persamaan kedudukan di mata hukum yang mana dalam hal terjadi kondisi khusus, seharusnya hal

tersebut diperhatikan oleh negara, dan tidak menyamaratakannya, perlu penerapan asas keadilan disini.

135. Sebenarnya ini hal yang wajar dan dipraktikkan di negeri ini. Misal, hanya yang memiliki penghasilan dengan jumlah tertentu saja yang mulai dikenakan kewajiban membayar pajak. Atau hanya barang-barang mewah saja yang dikenakan pajak dengan besaran semakin tinggi dan contoh lainnya, bahkan dalam konteks Agama tidak semua orang Islam berkewajiban membayar zakat, hanya orang Islam yang memiliki penghasilan yang mencapai *Nisab* dan *Haul* saja yang dikenakan wajib berzakat.
136. Bahwa akan sangat membantu, jika Pemerintah menyediakan Auditor Khusus di Lembaga Pengawas (Inspektorat Jenderal) pada Kementerian Agama Republik Indonesia.
137. Permohonan perubahan makna atas pasal ini, untuk membatasi atau mengurangi kewenangan BAZNAS, agar tidak terjadi *conflict of interest* dan abuse of power. Jika BAZNAS tetap menjadi Pengumpul (operator zakat), maka kewenangan pengawasan dan pemberi Rekomendasi seharusnya dialihkan kepada Kementerian Agama Republik Indonesia dan begitu pula sebaliknya ketika BAZNAS berlaku sebagai regulator dan pengawas seharusnya kewenangan sebagai operator zakat tidak lagi berlaku.
138. Oleh karena itu, Pemohon mengajukan perubahan bunyi Pasal 19 menjadi sebagai berikut. "LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala, diaudit KAP jika telah memperoleh dana zakat diatas Rp5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) per tahun.", ini akan menghentikan langkah untuk melakukan pengelolaan zakat oleh LAZ kecil yang belum mencapai target perolehan Rp5.000.000.000,- tersebut. Atau secara terpaksa mengambil jatah asnaf lainnya untuk menutupi biaya operasional tersebut. Hal yang sebaiknya tidak dilakukan oleh semua LAZ.
139. Bahwa kerugian yang dialami Para Pemohon jika keberlakuan Pasal 19 UU 23/2011, "Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah

diaudit kepada BAZNAS secara berkala.” tidak diubah berdasarkan uraian di atas adalah sebagai berikut:

1. Pemohon I: Sedari awal Pemohon I berkeberatan dengan penumpukan kewenangan yang diberikan kepada Baznas. Menurut Pemohon I, kekuasaan yang terkonsentrasi pada satu entitas (Baznas) akan mengakibatkan ketidakseimbangan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan, dengan potensi kurangnya akuntabilitas, resistensi, konflik kepentingan dan lain-lain. Dan ini berpotensi menghalangi kegiatan Pemohon I, karena yang mengawasi, mengaudit Pemohon I adalah sesama operator pengumpul zakat, yang juga memiliki target pengumpulan zakat yang sama dengan Pemohon I.
2. Pemohon II: Keanggotaan Pemohon II beragam, dari LAZ yang sudah mandiri, maupun yang baru belajar melakukan pengelolaan zakat. Audit untuk LAZ kecil, menjadi suatu masalah karena ketiadaan dana untuk melakukan audit tersebut (mengingat Baznas membuat peraturan turunan yang mewajibkan audit dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik). Peraturan ini mengakibatkan LAZ kecil tidak mendapatkan penghargaan yang layak sebagai Amil, karena jatah Amil, dari yang 12,5% harus disisihkan lagi untuk membayar audit oleh Kantor Akuntan Publik.
3. Pemohon III: Selain sebagai Amil, Pemohon III adalah praktisi pendamping LAZ-LAZ yang baru tumbuh. Pemohon III melihat dan ikut terbebani dengan kewajiban teman-teman dampingan Pemohon, sementara jatah hak Amil yang mereka dapatkan tidak seberapa. Hal ini juga menjadi alasan Pemohon III mengajukan Permohonan Pengujian Undang-Undang Pengelolaan Zakat ini.

Pasal 20 UU 23/2011 Menyebabkan Adanya Pembatasan dan Hambatan bagi Operasional dan Perkembangan LAZ

140. Adapun bunyi pasal ini adalah sebagai berikut: “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah”.
141. Bahwa Pasal ini menetapkan norma-norma yang mengatur tentang ketentuan lebih lanjut, adanya norma yang mengatur persyaratan yang

harus dipenuhi LAZ, ada norma perizinan yang mengatur prosedur yang harus diikuti untuk mendapatkan izin operasional, mengatur pembentukan perwakilan, struktur dan tata caranya, serta kewajiban LAZ melakukan pelaporan atas kegiatannya, adanya norma pengaturan akuntabilitas dan semuanya akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

142. Bahwa pasal ini menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional perkembangan LAZ, karena tidak langsung mengatur *mengenai* persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ, di dalam UU 23/2011 ini langsung. Para Pemohon melihat ketidakadilan dalam Pasal ini, karena pada Baznas terkait pembentukan perwakilan langsung diatur dalam Pasal:

- Pasal 15 ayat (1): “Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota.” dan
- Pasal 16 ayat (1) dikatakan: “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”

143. Bahwa perbedaan pengaturan ini merugikan Para Pemohon, karena ketika diatur dalam Undang-Undang maka pembahasan mengenai norma tersebut seharusnya lebih terbuka. Sementara pembentukan peraturan turunannya, semisal Peraturan Pemerintah sifatnya lebih mandiri dan dapat saja dalam proses pembentukannya secara formil bermasalah.

Padahal partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya penting untuk: “1) menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat, sehingga syarat peraturan perundang-undangan benar benar memenuhi syarat peraturan perundangan yang baik, 2) menjamin peraturan perundangan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, 3) menumbuhkan rasa memiliki, dan rasa bertanggung-jawab atas peraturan perundang-undangan tersebut.” sebagaimana dinyatakan Sirajuddin, dkk, dalam bukunya *Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif*

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Malang: MCW dan Yappika, 2007), hlm.185.

144. Para Pemohon meyakini bahwa dari segi tujuannya, “kaidah hukum atau norma hukum itu seharusnya bertujuan pada cita kedamaian hidup antar pribadi (*hetrechtwildevrede*) karena itu, sering dikatakan penegak hukum itu bekerja “*top reserve peace*”. Tujuan kedamaian hidup bersama tersebut biasanya dikaitkan pula dengan perumusan tugas kaidah hukum, yaitu untuk mewujudkan kepastian, keadilan dan kebergunaan. Artinya setiap norma hukum itu haruslah menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainty, zekerheid*), keadilan (*equity, billijkheid, evenredigheid*) dan kebergunaan (*utility*). Adapula sarjana yang hanya menyebut pentingnya tugas dwitunggal kaidah hukum, yaitu kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan keadilan hukum (*rechtsbillijkheid*), demikian dituliskan Bapak Jimly Assididqie dalam bukunya, Perihal Undang-Undang (Jakarta, Rajawali Pers, 2010), hlm.3-4.
145. Bahwa menurut Para Pemohon norma hukum yang diatur dalam Pasal 20 UU 23/2011 ini, jauh dari kepastian, keadilan dan kebergunaan, dan belum menghasilkan keseimbangan, karenanya pengaturan norma tersebut sampai melanggar hak-hak Para Pemohon yang sudah dijamin dalam UUD NRI 1945.
146. Para Pemohon keberatan dengan pengaturan yang akan diatur lagi turunannya dalam Peraturan Pemerintah, karena mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah di Indonesia tidak se-ideal sebagaimana amanat Undang-Undang tentang Penyusunan Peraturan Pemerintah. Pembentukannya lebih mandiri. Ibu Maria Farida Indrati S. dalam bukunya Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan, menerangkan materi muatan peraturan pemerintah adalah keseluruhan materi muatan undang-undang yang dilimpahkan kepadanya atau sama dengan materi undang-undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.
147. Turunan dari Pasal ini (Peraturan Pemerintah) yang mengatur lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 (PP 14/2014) justru mendegradasi

keberadaan LAZ. Peraturan Pemerintah ini tentu harus diuji juga. dan sebelum pengujian PP 14/2014, Para Pemohon meminta pengujian terhadap UU 23/2011 terlebih dahulu.

148. Menurut para Pemohon, akibat dibukanya keran Pembentukan Peraturan Pemerintah, berdampak terjadinya perluasan pengaturan yang melebihi materi muatan Undang-Undanganya. Terdapat beberapa pengaturan di dalam PP 14/2014 yang memperluas pengaturan yang diatur dalam undang-undang a quo. Pengaturan yang bersifat lebih luas tersebut membuat pengaturan dalam PP 14/2014 menjadi kontradiktif dengan ketentuan yang menjadi landasannya dalam undang-undang a quo. Kondisi ini membuat terjadinya pelanggaran terhadap asas *lex superior derogat legi inferiori* atau yang berarti peraturan dengan hierarki yang lebih tinggi tidak dapat dikesampingkan oleh peraturan dengan hierarki yang lebih rendah karena hierarki dari Undang-Undang derajatnya lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
149. Dalam ilmu perundang-undangan sendiri, peraturan perundang- undangan dibawah undang-undang memiliki dua karakteristik yaitu peraturan delegasi dan peraturan atribusi. Peraturan delegasi merupakan peraturan perundang-undangan yang dibuat karena adanya peraturan yang lebih tinggi memerintahkan pembuatannya. Sedangkan, peraturan atribusi adalah peraturan yang dibentuk guna melakukan kewenangan yang dimiliki tanpa adanya perintah secara tegas dari peraturan perundang- undangan yang hirarkinya lebih tinggi.
150. Dalam konteks ini, peraturan delegasi tersebut adalah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden (Perpres) dimana peraturan tersebut dibuat karena adanya perintah dari undang-undang untuk mengatur permasalahan tersebut secara teknis melalui Peraturan Pemerintah. Di samping itu, pembuatan Peraturan Pemerintah juga dapat dilakukan tanpa adanya regulasi khusus yang memerintahkan pembuatannya karena setiap pembuatan Undang-Undang disertai dengan Peraturan Pemerintah untuk memberikan penjelasan secara holistik bagi keseluruhan Undang- Undang.

Sehingga, Peraturan Pemerintah memiliki secara keseluruhan merupakan peraturan yang bersifat delegatif semata.

151. Konsep yang berlaku pada Peraturan Pemerintah tersebut berbeda dengan Perpres dimana Perpres tidak hanya memiliki unsur peraturan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki lebih tinggi saja, namun juga memiliki unsur peraturan atribusi karena pembuatannya dapat pula didasarkan pada kewenangan Presiden sebagai pemegang cabang kekuasaan eksekutif (menurut Prof. Dr. Maria Farida Indarti). Sehingga, keberadaan dari Perpres sendiri tidak selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain dengan hierarki di atasnya. Dengan pemahaman tersebut, PP 14/2014 seyogyanya berfungsi sebagai peraturan teknis yang memberikan penjabaran pada hal-hal yang secara prinsipil diatur dalam Undang-Undang *a quo* tanpa menambah ketentuan bersifat norma baru.
152. Terkait dengan pengujian pasal yang berkaitan dengan Peraturan Pelaksana, Mahkamah sendiri pernah mengadili permasalahan tersebut pada Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013. Dalam Paragraf [3.28] putusan tersebut, Mahkamah menyatakan pengecekan terhadap peraturan pelaksana bukan berarti merupakan bentuk mahkamah melakukan pengujian terhadap peraturan pelaksana tersebut. Hal ini dikarenakan persyaratan terpenuhinya konstitusionalitas undang-undang tersebut didasarkan kepada ketaatan peraturan pelaksana terhadap penafsiran Mahkamah. Konsep ini didasarkan kepada pemahaman bahwa pembentukan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana merupakan bentuk penjelasan terhadap maksud sesungguhnya dari undang-undang yang diujikan.
153. Dalam konteks pengelolaan zakat, terdapat beberapa pengaturan baru yang dibentuk melalui Peraturan Pemerintah yang sebelumnya tidak diatur di dalam undang-undang. Pertama, pengaturan mengenai pembentukan Perwakilan LAZ sebagaimana diatur dalam Pasal 62-65 PP 14/2014 tidak pernah diatur dalam Undang-Undang *a quo*.
154. Dalam Undang-Undang *a quo*, tidak terdapat satupun pengaturan mengenai pendirian perwakilan LAZ. Kondisi tersebut membuat pengaturan

yang ada di dalam Pasal 62-65 PP 14/2014 dapat dikatakan sebagai norma baru yang seharusnya diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang a quo.

155. Pengaturan baru tersebut merugikan bagi LAZ sebagai subjek pengelola zakat karena PP 14/2014 mengatur mengenai pembentukan perwakilan LAZ yang justru membatasi pembukaan perwakilan LAZ di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sehingga menyempitkan kesempatan LAZ untuk dapat mengumpulkan dana zakat dengan cakupan yang lebih luas. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 62 ayat (2) PP 14/2014 yang menetapkan bahwa LAZ nasional hanya dapat membuka 1 (satu) perwakilan di setiap provinsi. Kemudian Pasal 62 ayat (3) PP Nomor 14/2014 menetapkan lebih lanjut bahwa untuk membuka perwakilan di provinsi ini LAZ nasional harus kembali mengajukan permohonan izin kepada kepala kantor wilayah kementerian agama provinsi.
156. Pembatasan yang sama juga diterapkan untuk LAZ provinsi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (2) PP 14/2014 menetapkan bahwa LAZ provinsi hanya dapat membuka 1 (satu) perwakilan di setiap kabupaten/kota. Lebih lanjut, Pasal 63 ayat (3) PP 14/2014 menetapkan bahwa untuk membuka perwakilan di kabupaten/kota ini LAZ provinsi harus kembali mengajukan permohonan izin kepada kepala kantor Kementerian agama kabupaten/kota. Dengan rumitnya perizinan tersebut, pengaturan ini pada akhirnya menciptakan marginalisasi yang menghambat perkembangan LAZ yang berakibat pada tidak optimalnya potensi zakat yang dapat dihimpun dari masyarakat.
157. Kedua, mekanisme pelaporan LAZ yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang ditunjuk juga sangat berlebihan dan memberatkan sehingga terjadi marginalisasi dan perlakuan diskriminatif kepada LAZ yang seharusnya diayomi oleh Pemerintah. Dalam PP 14/2014, permasalahan pelaporan ini diatur dalam Pasal 71-75 yang menyatakan bahwa pelaporan harus dilakukan setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun. Selain itu, laporan juga harus diaudit syariat dan audit keuangan. Dengan keberadaan kontrol kualitas yang begitu ketat tersebut, memang memastikan bahwa pendayagunaan dari dana yang dikumpulkan oleh LAZ sudah tepat sasaran dan sesuai dengan prosedur. Namun, pengaturannya yang bersifat umum

dan menyamaratakan semua LAZ menjadi sebuah problem karena tidak semua LAZ memiliki kapasitas keuangan yang sama untuk melakukan audit keuangan menggunakan akuntan publik sebagaimana yang disebutkan oleh Pasal 75 ayat (3) PP 14/2014. Permasalahan ini tentu memperberat beban keuangan dari LAZ dan bahkan berpotensi mematikan perkembangan LAZ baru di masa yang akan datang.

158. Ketiga, permasalahan pemberian perizinan sebagaimana yang telah dijelaskan dalam uraian posita Pasal 18 ayat (2) di atas, terdapat perbedaan antara peraturan pelaksana yang dibuat dalam PP 14/2014 dengan putusan yang telah ditetapkan oleh Mahkamah tentang UU 23/2011 melalui Putusan Nomor 86/PUU-X/2012. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa pemberian rekomendasi dari BAZNAS seharusnya ditafsirkan bukan menjadi penentu dalam pemberian perizinan kepada LAZ sebagaimana diuraikan dalam Poin 150 dalam permohonan ini. Pasca dikeluarkannya putusan ini, Pemerintah melalui Kementerian Agama membuat Keputusan Menteri Agama Nomor 333 Tahun 2015 yang menyatakan pemberian izin kepada LAZ dilakukan setelah mendapat rekomendasi BAZNAS sebagaimana diuraikan dalam poin 151 dan BAZNAS mengeluarkan Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat. Hal ini menggambarkan pemerintah menafikan Putusan Mahkamah dengan menjadikan rekomendasi BAZNAS sebagai prasyarat dalam pemberian izin LAZ.
159. Majelis Hakim Mahkamah yang mulia,
Penjelasan para Pemohon dalam dalil ini, bukan dalam pengertian yang Pemohon permasalahan disini adalah Peraturan Pemerintahnya, tetapi Pasal 20 UU 23/2011 ini, Pemohon menjelaskan bahwa dengan Pasal ini, karena tidak mempertimbangkan, keadilan, kepastian dan kebergunaan, akhirnya peraturan turunannya telah merugikan hak konstitusional Para Pemohon.
160. Keberadaan Pasal 20 UU 23/2011 yang mengarahkan pengaturan lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah yang senyatanya justru merugikan LAZ, menurut Para Pemohon adalah pelanggaran UUD NRI tahun 1945, yakni

Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi: “(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

161. Para Pemohon menilai bahwa keberadaan Pasal 20 UU 23/2011 ini bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945: “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
162. Pasal 20 UU 23/2011 penyusunannya dilakukan dengan tidak mempertimbangkan keadilan, kepastian hukum dan kebergunaan, sehingga menghasilkan norma yang muncul tersebut menciptakan ketentuan yang tidak berkeadilan, tidak berkepastian hukum, diskriminatif dan proses pembuatan dari Peraturan Pemerintah yang secara prosedur tidak memiliki ruang partisipasi publik seperti halnya dalam penyusunan perundang-undangan, ternyata kemudian dalam penyusunannya membuat keberadaan dari norma baru ini mencederai kepastian hukum, keadilan di tengah masyarakat, karena regulasi yang kedudukannya lebih tinggi dapat diubah pengaturannya oleh regulasi yang kedudukannya lebih rendah.
163. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 20 UU 23/2011 yang mengatur bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah” berpotensi merugikan dan membuat kedudukan LAZ menjadi termarginalkan. Semestinya Undang-Undang a quo yang mengatur mengenai persyaratan organisasi dan pembentukan perwakilan tidak diatur dalam peraturan pemerintah, tetapi langsung diatur dalam Undang-Undanganya, karena merugikan dan memberatkan para Pemohon/LAZ.
164. Dengan begitu, para Pemohon memohon agar bunyi Pasal 20 UU 23/2011 yang mengatur “ketentuan lebih lanjut terkait persyaratan organisasi dan pembentukan perwakilan dalam Peraturan Pemerintah” ditambahkan frasa “dengan tetap mengacu kepada Undang-Undang ini” sehingga Pasal 20 UU 23/2011 berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan

pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan tetap mengacu kepada Undang-Undang ini”.

165. Berdasarkan uraian di atas, Pasal 20 UU 23/2011 memberikan kerugian konstitusional kepada Para Pemohon dengan rincian sebagai berikut:
- a. Pemohon I mengalami kerugian konstitusionalitas bersifat konkret nyata berupa terjadinya pembatasan wilayah pengelolaan dan penyaluran zakat karena terdapat pengaturan dalam PP 14/2014 sebagai aturan turunan dari Pasal 20 UU 23/2011 karena tidak adanya klausul yang tegas untuk membatasi pengaturannya agar sesuai dengan pengaturan dalam UU 23/2011
 - b. Pemohon II juga mengalami kerugian konstitusionalitas yang bersifat konkret berupa adanya keberadaan pengaturan yang lebih lanjut mengenai audit keuangan yang dilakukan oleh akuntan publik yang merugikan anggota dari Pemohon II karena kapasitas keuangan LAZ tidak memiliki kemampuan untuk melakukan audit keuangan sebagai akibat kebanyakan LAZ memiliki hasil pengumpulan yang relatif sedikit
 - c. Pemohon III mengalami potensi kerugian terhadap LAZ-LAZ yang dalam pembinaannya, yang mengalami kerugian yang sama dengan Pemohon I dan Pemohon II.

Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 Menimbulkan Ketidakadilan dan Ketidakpastian Hukum Terkait Legalitas LAZ yang Telah Berdiri

166. Bahwa pasal ini berbunyi: “(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.” (4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.
167. Bahwa norma yang muncul dari Pasal ini adalah adanya pengukuhan suatu LAZ kewenangannya ada di Menteri, dan adanya pengakuan terhadap status hukum LAZ yang telah dikukuhkan sebelum berlakunya undang-undang ini tetap diakui sebagai LAZ berdasarkan undang-undang yang baru. Hal ini menunjukkan adanya kesinambungan status hukum. Selain itu norma ini memberikan Kepastian Hukum bagi LAZ yang telah ada, sehingga mereka tidak kehilangan status atau pengakuan meskipun ada peraturan baru yang berlaku. Norma lainnya, diakuinya pemberlakuan

Undang-Undang. dan menunjukkan bahwa undang-undang ini memiliki efek retroaktif dalam mengakui LAZ yang sudah ada sebelumnya. Norma-norma ini memastikan bahwa perubahan dalam regulasi tidak merugikan lembaga yang telah beroperasi secara sah sebelum undang-undang baru diterapkan.

168. Bahwa norma-norma yang muncul dari Pasal ini memberikan jaminan bagi keberlanjutan izin LAZ-LAZ yang sudah disahkan sebelum UU- ini ada. termasuk Pemohon I (Dompot Dhuafa) dan banyak LAZ lainnya, seperti BAMUIS BNI yang memperoleh izin pada 20 Maret 2006, Baitul Maal Muamalat yang memperoleh izin pada 7 November 2001, Baituzzakah Pertamina yang memperoleh izin pada 24 Maret 2004, Yayasan Baitul Maal BRI yang memperoleh izin pada 6 November 2002, BSM Umat yang memperoleh izin pada 7 September 2002, yang keseluruhannya sebelum Undang-Undang 23/2011. Harusnya Pasal ini menjadi jaminan bagi LAZ-LAZ tersebut. Tapi nyatanya tidak. Baznas melakukan manuver-manuver untuk membatalkan, membuat pasal ini lemah, dengan menggunakan Pasal lainnya, dan akhirnya terjadi pelanggaran terhadap kepastian hukum yang sudah dijamin dalam Pasal 43 (3) ini.
169. Adanya Pasal 43 ayat (3) tersebut seharusnya memberikan garansi bagi LAZ yang telah berdiri sebelum lahirnya Undang-Undang *a quo*, termasuk LAZ yang telah terafiliasi dengan dengan karyawan BUMN, BUMD dan swasta, tetap memperoleh status pengukuhan yang telah diperolehnya sebelumnya, dengan tanpa pengecualian. Artinya, seharusnya tidak ada pembatasan sebagaimana kemudian diatur dalam ayat berikutnya (ayat 4) maupun limitasi melalui Penjelasan Pasal 7 ayat 2 Undang- Undang *a quo*.
170. Bahwa seharusnya penguatan atas pengecualian tersebut, diatur dalam ayat selanjutnya. Artinya jika sudah diberikan hak atas pengukuhan kepada LAZ yang berafiliasi dengan BUMN, BUMD, dan atau swasta dan atau berafiliasi dengan karyawannya tersebut, maka biarkan mereka menikmati pengecualian tersebut. Untuk yang belum mendapatkan pengukuhan, pada saat Undang-Undang ini diberlakukan, barulah aturan baru diterapkan untuk mereka.

171. Bahwa ketentuan tersebut secara logis seharusnya berakibat legalitas dari LAZ yang telah ada sebelumnya, (termasuk LAZ yang terafiliasi dengan karyawan BUMN, BUMD, dan swasta) tetap memperoleh status legalnya dan tidak dibekukan izin operasional yang telah diperolehnya, sekalipun mereka berasal dan dibentuk oleh Badan Usaha Milik Negara, yang menurut penjelasan pasal 7 ayat (2) termasuk sebagai pihak terkait.
172. Bahwa perintah dan pemberian tenggang waktu untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam tenggang waktu 5 tahun, sebagaimana diatur dalam ayat (4) Pasal ini, merupakan tindakan yang merugikan LAZ yang terafiliasi dengan BUMN, BUMD, dan atau swasta dan atau yang berafiliasi dengan karyawannya tersebut. Karena kemudian mereka harus melepaskan atau diminta melepaskan dan memilih bentuk baru yang sebenarnya merugikan untuk mereka.
173. Bahwa saat ini masih ada LAZ yang telah mendapatkan pengukuhan sebelum Undang-Undang ini diberlakukan, yang masih merasa keberatan untuk melakukan penyesuaian sebagaimana diatur dalam ayat (4) Pasal ini. Keberatan tersebut sesuatu yang wajar dan pantas dirasakan oleh LAZ yang terafiliasi dengan BUMN, BUMD dan atau swasta atau karyawan mereka, karena jika kemudian pengukuhan mereka dicabut dan pola operasional mereka diubah, misalnya dengan menjadi Unit Pengumpul Zakat, maka sebenarnya mereka hanya dimanfaatkan oleh BAZNAS sebagai tangan BAZNAS untuk memperbesar pengumpulan zakat BAZNAS dengan cara cepat dan juga menambah besaran porsi Amil untuk BAZNAS.
174. Jika BAZNAS tidak mengakuisisi mereka menjadi Unit Pengumpulan Zakat (UPZ)-nya, LAZ tersebut dapat memanfaatkan Dana Amilnya maupun Dana yang seharusnya disalurkan langsung olehnya tanpa berbagi dengan BAZNAS. Sehingga kemanfaatannya lebih besar lagi. Tidak seperti kondisi saat ini, dimana 30% dari perolehan LAZ yang kemudian dijadikan UPZ-nya BAZNAS tersebut, Dana Zakatnya disetorkan kepada BAZNAS. BAZNAS kemudian mendapatkan Dana Amil sebesar 12.5% dari 30% penerimaan zakat LAZ yang kemudian dijadikan UPZ tersebut.

175. Bahwa kerugian lainnya dari LAZ yang diakuisisi melalui Penjelasan Pasal 7 ayat 2 yang berbunyi: “(2) yang dimaksud dengan “pihak terkait” antara lain kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga luar negeri” ini adalah, mereka yang bekerja keras melakukan pengumpulan zakat seperti saat mereka dikukuhkan sebagai LAZ, tetapi kemudian yang mendapatkan sebagian hasil pengumpulan tersebut adalah BAZNAS. Hal yang tentunya merugikan dan mengurangi jatah Dana Amil mereka, secara zalim.
176. Bahwa Penjelasan Pasal 7 ayat 2 yang berbunyi: “(2) yang dimaksud dengan “pihak terkait” antara lain kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga luar negeri” itu, seharusnya hanya dapat diberlakukan kedepan (sejak) pemberlakuan Undang-Undang *a quo*, untuk LAZ yang belum dikukuhkan, atau yang baru akan dibentuk setelah Undang- Undang *a quo* ada. dan tidak diberlakukan mundur dengan memberikan pengaturan sebagaimana di ayat (4) Pasal *a quo*.
177. Tetapi ternyata Pasal 43 ayat (3) juga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Ayat (3) Pasal *a quo* menjadi tidak memiliki kekuatan hukum dan dimatikan dengan penjelasan Pasal 7 ayat (2) diatas. Para Pemohon merasa penggunaan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang *a quo*, memiliki unsur kesengajaan pembuatnya untuk menjadikan Pasal 43 ayat (3) dapat dikesampingkan, dan menjadi Pasal yang mandul.
178. Bahwa dalam praktiknya, untuk memenuhi ketentuan Pasal 43 ayat (4), LAZ yang berada di kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga luar negeri tersebut diberikan tenggang waktu selama 5 tahun, untuk melakukan perubahan bentuk kelembagaan, misalnya yang tadinya berbentuk badan hukum yayasan tidak di bawah afiliasi BAZNAS, dan memiliki izin sebagai LAZ, kemudian diminta oleh BUMN-nya menjadi UPZ-nya BAZNAS, dengan tekanan ataupun tanpa tekanan, sehingga hilang sebagian hak-haknya. Hal ini tentunya merugikan LAZ tersebut.
179. Pencabutan izin operasional dan atau tidak diberikannya perpanjangan izin operasional terhadap Lembaga Amil Zakat dari Badan Usaha Milik Negara, yang telah mendapatkan pengukuhan sebelumnya menurut Para Pemohon adalah pelanggaran terhadap UUD NRI 1945:

- 1) Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)”
 - 2) Pasal Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)”, dan
 - 3) Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi:
“(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.**)”
180. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 karena pengakuan terhadap identitas dan kedudukan LAZ-LAZ yang telah dikukuhkan berdasarkan UU 23/2011 sebelumnya dilanggar karena terjadi pemaksaan dan penyulitan perpanjangan izin LAZ yang telah ada berkenaan dengan adanya ketentuan Pasal ini.
181. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 karena melanggar hak masyarakat dalam membentuk lembaga-lembaga pengelolaan zakatnya sendiri dengan adanya jangka waktu 5 (lima) tahun untuk menyesuaikan diri sehingga LAZ-LAZ mau tidak mau dihadapkan pada pilihan harus melepaskan atau diminta melepaskan dan memilih bentuk baru yang sebenarnya merugikan untuk mereka.
182. Fakta bahwa ternyata kemudian LAZ yang berasal dari Badan Usaha Milik Negara dilucuti izinnya, ini bertentangan dengan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 karena merupakan suatu pelanggaran hukum, pelanggaran atas hak untuk tidak diperbudak, pelanggaran atas hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut yang mana termasuk hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
183. UUD NRI 1945 dalam Pasal 28I ayat (1) juga menjamin Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif

tersebut. Dan ini semua menjadi bagian dari perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia yang menjadi tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

184. Dengan berlakunya Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang *a quo*, terdapat kerugian konkret kepada Pemohon II karena anggota-anggotanya yang berafiliasi dengan BUMN, BUMD, dan swasta mengalami perubahan status dalam proses permohonan perizinan dari yang tadinya LAZ menjadi UPZ BAZNAS. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena adanya kemungkinan perubahan status hukum saat melakukan perpanjangan perizinan. Lebih lanjut, kondisi ini juga menghadirkan kerugian yang nyata bagi LAZ yang mengalami perubahan status karena harus terikat dengan aturan UPZ yang menambah kewajiban baru bagi LAZ yang berubah status hukumnya untuk menyerahkan 30% hasil pengumpulannya kepada BAZNAS yang menghambat haknya untuk mendistribusikan zakat.
185. Bahwa untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Sayangnya hal-hal yang dijamin oleh UUD NRI 1945 tersebut masih dilanggar oleh pemerintah. Dan karenanya dapatlah dikatakan bahwa bunyi Pasal 43 ayat (3) perlu diperluas, sehingga berbunyi: "LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini, tanpa pengecualian."
186. Bahwa kerugian yang dialami Para Pemohon jika keberlakuan Pasal 43 ayat "(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini." tidak diubah adalah sebagai berikut:
 - 1) Pemohon I mengalami kerugian konstitusional bersifat potensial karena adanya preseden perubahan status hukum bagi LAZ yang telah mendapat perizinan sebelum berlakunya UU 23/2011 saat UU tersebut telah berlaku, dan atau adanya kebijakan turunan dari UU 23/2011, yang menetapkan syarat lainnya (norma baru dalam Peraturan turunannya) yang dapat mengakibatkan Pemohon I, kesulitan

memenuhi kewajiban pada norma tersebut, akhirnya tidak bisa mendapatkan rekomendasi dari Baznas, kemudian terpaksa juga membubarkan diri, mengingat tanpa izin operasional dari Kementerian Agama Republik Indonesia, maka pengumpulan dana yang dilakukan akan disebut ilegal, terancam dengan kriminalisasi dan juga pembubaran LAZ.

Potensi terjadinya hal ini mungkin saja, mengingat adanya Peraturan turunan yang mensyaratkan perpanjangan izin operasional per 5 (lima) tahunan. Jika Pemohon I tidak mendapatkan rekomendasi, maka tidak dapat pula mendapatkan perpanjangan izin dari Kementerian Agama Republik Indonesia, hal tersebut tentu berpotensi merugikan Pemohon I, karena menjadi tidak dapat melakukan pengelolaan zakat secara optimal sebagaimana cita-cita pendirian yayasan yang menaungi Pemohon I. Contoh nyata terjadi pada LAZ Semen Padang, yang kemudian terpaksa membubarkan diri, dan asetnya diambil oleh Baznas.

- 2) Pemohon II mengalami kerugian konstitusional bersifat aktual karena anggota-anggota dari Pemohon II telah ada yang mengalami perubahan status hukum dari LAZ menjadi UPZ BAZNAS sebagaimana yang dijelaskan dalam uraian di atas. Perubahan status tersebut berdampak pada pembatasan ruang gerak yang dialami oleh LAZ sekaligus adanya pengumpulan yang berkurang dengan adanya kewajiban menyerahkan sebagian pendapatannya kepada BAZNAS. Kondisi ini tentu membuat Pemohon II dengan anggota LAZ yang memiliki perubahan status tersebut merasakan kerugian yang nyata karena pengelolaan zakat yang dilakukannya tidak optimal, dan 30% dana amil-nya diserahkan kepada Baznas
- 3) Pemohon III mengalami kerugian konstitusional bersifat konkret dan potensial, karena terdapat LAZ yang dibina pengelolaan zakat oleh Pemohon III, turut mengalami perubahan status. Kondisi tersebut membuat LAZ yang dibina tidak dapat melakukan pengelolaan zakat dengan optimal karena adanya pembatasan ruang gerak dan pengumpulan zakat. Kondisi ini menimbulkan kerugian bagi Pemohon

III karena tidak dapat secara optimal menjalankan tugasnya dalam melakukan pembinaan terhadap LAZ.

Pasal 43 ayat (4) Undang Undang Pengelolaan Zakat Berpotensi Melakukan Pemaksaan Dalam Proses Penyesuaian Dan Berakhir Pada Pembubaran

187. Adapun bunyi Pasal *a quo*: “(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”
188. Pasal ini memiliki norma tentang adanya kewajiban melakukan penyesuaian, dan batas waktu yang ditentukan untuk wajib menyesuaikan diri dengan UU 23/2011 paling lambat 5 tahun sejak diundangkannya undang-undang tersebut.
189. Pasal ini seharusnya memastikan dan menjamin LAZ yang telah ada dan dikukuhkan sebelum Undang-Undang *a quo* ada, sebagaimana yang telah diatur dalam ayat sebelumnya ayat (3), tetap memiliki hak untuk beroperasi sebagai LAZ dengan kekhususannya, tidak harus melakukan penyesuaian yang dipaksakan, dan akhirnya tidak mendapatkan izin perpanjangan dan bubar.
190. Sebagaimana hal tersebut tercermin dalam penemuan lapangan IDEAS dalam buku berjudul *Evaluasi Pengelolaan Zakat Nasional Pasca UU No.23/2011* hlm. 68 bahwa kasus LAZ Semen Padang menjadi bukti tak terbantahkan adanya upaya akuisisi LAZ menjadi UPZ BAZNAS berkenaan dengan berlakunya UU 23/2011, LAZ Semen Padang telah mengajukan permohonan rekomendasi ke BAZNAS Pusat untuk menjadi LAZNAS, namun mendapat penolakan dengan alasan LAZ di BUMN harus menjadi UPZ BAZNAS. Pada awal 2016, LAZ Semen Padang kembali mengajukan permohonan rekomendasi dengan argumentasi bahwa PT Semen Padang bukanlah BUMN, namun anak perusahaan BUMN, yaitu anak perusahaan PT Semen Indonesia. Namun permohonan ini kembali ditolak dengan alasan bahwa LAZ di perusahaan swasta juga harus menjadi UPZ BAZNAS.
191. Atas kegagalan perizinan tersebut, dan penolakan untuk menjadi UPZ BAZNAS, LAZ Semen Padang secara dramatis membubarkan diri dan tidak aktif beroperasi lagi sejak 24 November 2016. Aset yayasan berupa uang

dan barang dilikuidasi dan diserahkan ke negara melalui BAZNAS Pusat, dan terhadap 19 orang karyawan dilakukan pemutusan hubungan kerja. Setelah pembubaran LAZ Semen Padang, dengan dukungan manajemen PT Semen Padang, BAZNAS kemudian membentuk UPZ di PT Semen Padang (Vide Bukti P-19).

192. Bahwa penyesuaian yang dimaksud dalam ayat (4) ini, dalam praktiknya menjadi pemaksaan dan atau tekanan terhadap LAZ yang sebelumnya telah dikukuhkan tersebut. Pemaksaan dan atau tekanan tersebut, baik dalam bentuk perubahan bentuk badan hukum, atau bentuk perubahan status lainnya. Pemaksaan dan tekanan tersebut tidak hanya kepada LAZ, tetapi juga BUMN yang menaunginya. Tekanan mana tidak dapat ditolak dengan alasan BUMN harus mendukung program pemerintah. karena sama-sama lembaga plat merah. Walaupun paham bahwa hal tersebut merugikan Pengelola LAZ mereka yang sebenarnya sudah dikukuhkan.
193. Bahwa dalam hal ada LAZ yang telah dikukuhkan kemudian menolak untuk melakukan penyesuaian sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang *a quo*. Keengganan untuk melakukan penyesuaian bukan tanpa alasan. Dan suatu yang sangat logis dan terukur, jika sebuah LAZ menghitung untung rugi, kekurangan kelebihan, kebermanfaatan atau kemudharatannya menjadi UPZ-nya Baznas.
194. Contoh kerugian yang dialami oleh LAZ yang sudah dikukuhkan tetapi kemudian diminta untuk menjadi UPZ-nya BAZNAS seperti:
 - a. LAZ bekerja mengumpulkan dana zakat;
 - b. kemudian menyerahkannya terlebih dahulu 100% kepada BAZNAS;
 - c. dan ini dianggap sebagai pengumpulan oleh BAZNAS;
 - d. BAZNAS kemudian melalui peraturannya menetapkan bahwa UPZ-nya harus menyerahkan pengelolaan 30% dari dana zakat yang diterimanya, untuk disalurkan dan dikelola melalui BAZNAS.
 - e. Dana yang 70% yang telah disetorkan kepada BAZNAS kemudian ditransfer/dikembalikan kepada UPZ. Dengan praktik dilapangan jadwal pengembaliannya tidak dilakukan dengan sesegera mungkin.
 - f. Bahwa Dana Amil yang seharusnya menjadi hak UPZ, sebesar 30% diambil alih oleh BAZNAS. Padahal Negara juga menyisihkan APBN

untuk operasional BAZNAS. Walau tidak diketahui secara detail berapa besaran APBN yang diturunkan untuk operasional BAZNAS, tetapi kemudian mendapat tambahan dari LAZ BUMN yang menjadi UPZ-nya.

195. Bahwa sebenarnya untuk LAZ yang belum mendapatkan pengukuhan sebelum berlakunya Undang Undang *a quo*, Pasal 43 ayat (4) dan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) tentu tidak masalah. Yang menjadi masalah adalah bagi LAZ yang sebelum Undang- Undang *a quo* sudah ada, dan sudah mendapatkan pengukuhan atas keberadaannya. Karena penyesuaian yang harus dilakukannya justru mengambil hak-hak mereka, merugikan mereka, memperlambat kerja mereka (karena harus menunggu dana yang mereka kumpulkan dan setorkan dahulu ke BAZNAS, dikembalikan). Ada kejadian dimana pengembalian dilakukan lebih dari waktu 1 bulanan, padahal penyaluran dana zakat harus disegerakan.
196. Bahwa tindakan yang mensyaratkan adanya kewajiban menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, jelas bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.
197. Dalam praktik, sebagaimana diatur dalam INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 3 TAHUN 2014 TENTANG OPTIMALISASI PENGUMPULAN ZAKAT DI KEMENTERIAN/LEMBAGA, SEKRETARIAT JENDERAL LEMBAGA NEGARA, SEKRETARIAT JENDERAL KOMISI NEGARA, PEMERINTAH DAERAH, BADAN USAHA MILIK NEGARA, DAN BADAN USAHA MILIK DAERAH MELALUI BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL, Menteri Badan Usaha Milik Negara mendorong Direksi/Pimpinan Badan Usaha Milik Negara untuk melakukan optimalisasi pengumpulan zakat karyawan dan zakat badan usaha di lingkungan Badan Usaha Milik Negara melalui Badan Amil Zakat Nasional. Menteri Badan Usaha Milik Negara mendorong Direksi/Pimpinan Badan Usaha Milik Negara untuk melakukan optimalisasi pengumpulan zakat karyawan dan zakat badan usaha di lingkungan Badan Usaha Milik Negara melalui Badan Amil Zakat Nasional.
198. Padahal Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 dan ayat 4-nya secara tegas telah menyatakan bahwa bagi LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum

Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.

199. Aturan ayat (4) yang mewajibkan melakukan penyesuaian diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, pada dasarnya membunuh keberadaan LAZ yang telah ada dan dikelola oleh BUMN sebelum BAZNAS didirikan. Karena tidak mungkin LAZ tersebut kemudian memisahkan dirinya misal menjadi ormas, karena ia-nya didirikan oleh karyawan BUMN untuk memfasilitasi pelaksanaan ibadah penyaluran zakat karyawan, dan ada unsur tolong menolongnya. Zakat dari Karyawan yang memiliki kelebihan disalurkan kepada karyawan yang membutuhkan.
200. Seharusnya LAZ di BUMN yang telah ada sebelum Undang- Undang ini ada, tetap mendapatkan pengecualian dari Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU 23/2011, artinya LAZ BUMN (yang bahkan ada sebelum BAZNAS dibentuk) tetap mendapatkan izin LAZ-nya dan perpanjangannya karena sebenarnya sudah dijamin dengan Pasal 43 ayat (3).
201. Para Pemohon meyakini bahwa Pasal 43 ayat (4) ini bertentangan dengan:
 - a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: “(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: “(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”
 - c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: “(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
 - d. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945 : “(2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
202. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 43 ayat (4) seharusnya dimaknai dengan adanya pengecualian bagi LAZ BUMN yang sudah memiliki izin sebelum Undang-Undang ini diundangkan. LAZ tersebut tidak akan diwajibkan

menjadi UPZ-nya BAZNAS, karena ia telah memiliki izin operasional sebelumnya. sehingga segala syarat dan penyesuaian hanya ditujukan pada lembaga BUMN yang sebelumnya tidak memiliki LAZ. ini lebih adil. Karena seharusnya pemberlakuan suatu Undang Undang, jangan sampai berlaku mundur, dan merugikan subjek hukum.

203. Indonesia masih menganut prinsip *lex retro non agit* (undang- undang tidak berlaku mundur), artinya suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku mundur, tidak boleh merugikan seseorang dengan memberlakukan hukum yang berlaku pada saat perbuatan dilakukan sebelum hukum tersebut diberlakukan.
204. Walaupun Pasal 43 ayat (4) ini tidak secara tegas menyatakan keberlakuan mundur suatu Undang-undang, tetapi implikasinya jelas, ketika dinyatakan dalam Pasal ini, adanya kewajiban untuk melakukan penyesuaian dengan UU 23/2011 dalam tenggang waktu 5 (lima) tahun. Artinya, jika dia tidak dapat melakukan penyesuaian, maka ia akan termarginalkan, dikeluarkan dan tidak lagi dapat melakukan pengelolaan zakat. Padahal seharusnya yang dilakukan adalah pengecualian terhadap LAZ- LAZ di BUMN yang sudah mendapatkan izin sebelum undang- Undang ini diberlakukan.
205. Oleh karena itu, seharusnya ada pengecualian untuk LAZ-LAZ, khususnya yang memiliki lembaga induk berupa BUMN yang telah terlebih dahulu memiliki izin operasional sebagai LAZ, dan bukan malah dihanguskan dengan pertimbangan penyamarataan.
206. Berangkat dari kondisi tersebut, ketentuan ini memberikan kerugian konstitusional bersifat potensial pada Pemohon II karena terdapat kemungkinan pembubaran bagi anggota-anggotanya yang merupakan LAZ berafiliasi ke BUMN, BUMD, dan Swasta akibat tidak mau melakukan perubahan bentuk menjadi UPZ BAZNAS sebagai konsekuensi dari perpanjangan permohonan izin yang diajukan. Apabila tidak ingin mengalami perubahan bentuk, maka LAZ yang mengajukan permohonan perpanjangan izin tidak akan diterima permohonannya dan mengalami pembubaran karena dilarang untuk mengelola zakat.
207. Berdasarkan uraian tersebut, Para Pemohon memiliki kerugian dengan keberlakuan dari pasal ini dengan rincian sebagai berikut

- 1) Pemohon I memiliki kerugian konstitusional bersifat potensial karena terdapat kasus nyata adanya LAZ yang membubarkan diri karena tidak memperoleh perpanjangan perizinan. Kondisi ini dapat saja terjadi kepada Pemohon I sebagai konsekuensi logis atas kewajiban untuk memperbaharui perizinan yang memunculkan ruang terjadinya potensi pembubaran karena tidak disetujuinya permohonan perpanjangan perizinan yang diajukan oleh Pemohon I.
- 2) Pemohon II memiliki kerugian konstitusional yang bersifat konkret karena terdapat anggotanya dengan yang melakukan pembubaran diri pasca ditolaknya permohonan perpanjangan perizinan yang telah diajukan. Pembubaran tersebut diikuti dengan adanya pembentukan UPZ BAZNAS yang bertempat di lembaga yang berafiliasi dengan LAZ yang dibubarkan tersebut. Hal ini menggambarkan bahwa keberadaan pasal ini memberikan resiko secara nyata terhadap pembubaran LAZ yang tidak memperoleh perpanjangan perizinan.
- 3) Pemohon III memiliki kerugian konstitusional yang bersifat potensial. Hal ini dikarenakan kedudukan dari LAZ yang dibinanya dapat saja dibubarkan apabila tidak mendapat perpanjangan izin. Hal ini berpotensi merugikan Pemohon III karena tidak dapat berkontribusi secara optimal dalam pengelolaan zakat karena LAZ yang dibinanya dibubarkan sebagai akibat tidak memperoleh perpanjangan perizinan.

PETITUM:

Bahwa dengan semua pertimbangan di atas, para Pemohon, memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk berkenan memberikan putusan dengan amar sebagai berikut:

- 1) Mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (*Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255*) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS sebagai pelaksana, di mana kewenangan perencanaan,

pengendalian, dan pelaporan serta pertanggungjawaban berada pada Kementerian Agama RI”

- 3) *Menyatakan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai “BAZNAS merupakan salah satu lembaga yang berwenang melakukan tugas pelaksanaan zakat secara nasional bersama-sama dengan LAZ*
- 4) Menyatakan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 5) Menyatakan Pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, *“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya”* adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai *“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ”*.
- 6) Menyatakan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, *“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk*

LAZ” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”

7) Menyatakan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255 yang menyatakan, “(2) *Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:*

- a. *terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;*
- b. *berbentuk lembaga berbadan hukum;*
- c. *mendapat rekomendasi dari BAZNAS;*
- d. *memiliki pengawas syariat;*
- e. *memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;*
- f. *bersifat nirlaba;*
- g. *memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan*
- h. *bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”;*

dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai: “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. *terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;*
- b. *berbentuk lembaga berbadan hukum;*
- c. *memiliki pengawas syariat;*
- d. *memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;*
- e. *bersifat nirlaba; dan*
- f. *memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat.*

- 8) Menyatakan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, *“Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala”* dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai : *“LAZ yang telah mencapai pengumpulan zakat minimal Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) per tahun, wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala”*.
- 9) Menyatakan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, *“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah”* dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai : *“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ, diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan tetap mengacu pada pengaturan yang berlaku pada Undang-Undang ini”*.
- 10) Menyatakan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, *“LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini”* dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *“LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini, tanpa pengecualian.”*

- 11) Menyatakan Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.*", dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 12) Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau

dalam hal Mahkamah berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon mengajukan bukti surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-21 yang telah disahkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 21 Agustus 2024 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Akta Nomor 41 Tanggal 14 September 1994 Tentang Pendirian Yayasan Dompot Dhuafa Republika Notaris H.Abu Jusuf, S.H;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 39 Tanggal 14 Bulan 5 Tahun 1999;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Akta Nomor 2 Tanggal 02 Mei 2024 Tentang Keputusan Rapat Pembina Yayasan Dompot Dhuafa Republika Notaris Edi Priyono S.H;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Surat dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-AH.01.06-0036521 tanggal 8 Mei 2024 perihal Penerimaan perubahan data Yayasan Dompot Dhuafa Republika;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Akta Nomor 2 Tanggal 05 Juni 2008 Tentang Pendirian Perkumpulan Forum Zakat Jakarta. Notaris Paratiwi Handayani, S.H;

8. Bukti P-8 : Fotokopi Berita Acara Rapat Musyawarah Nasional Perkumpulan Forum Zakat Nomor 1 Tanggal 4 Juni 2021, Notaris Vica Natalia, S.H., M.H., M.Kn;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0001196.AH.01.08 Tahun 2023 Tanggal 04 September 2023 Tentang Persetujuan Perubahan Perkumpulan Forum Zakat;
10. Bukti P-10 : Fotokopi KTP atas nama Arif Rahmadi Haryono, NIK 3275080409830015;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Sertifikat Kompetensi Ahli Amil Zakat Atas Nama Arif Rahmadi Haryono Nomor Reg. Keu 495 03578 2022;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Keputusan Menteri Agama Nomor 333 Tahun 2015 tentang Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Peraturan Badan Amil Zakat Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan Dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Resume Hasil Kajian Dari Komite Nasional Ekonomi Dan Keuangan Syariah (KNEKS) bertema "Positioning Dana Sosial Islam Pada Lingkup Negara Dan Masyarakat Indonesia";
16. Bukti P-16 : Fotokopi Hasil Rapid Asseessment (RA) Tata Kelola Zakat Di Indonesia Tahun 2020 Oleh Ombudsman RI Tertanggal 3 Februari 2021;
17. Bukti P-17 : Fotokopi Siaran Pers Nomor 006/HM.01/I/2021 Oleh Ombudsman RI Tentang Perbaikan Tata Kelola Zakat Dan Ombudsman Memberikan Saran Kepada Menteri Agama Dan Ketua Baznas;
18. Bukti P-18 : Fotokopi Kajian Jurnal Ilmiah Dengan Tema "Urgensi Lembaga Non Struktural Dalam Mewujudkan Good Governance". Vol. 7 No. 2 Desember 2023;
19. Bukti P-19 : Buku "Evaluasi Pengelolaan Zakat Nasional Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011";
20. Bukti P-20.a : *Printout* berita dari detik.com. tertanggal 21 Januari 2023 tentang daftar 108 lembaga zakat yang tidak berijin yang dikeluarkan oleh Kemenag; <https://www.detik.com/hikmah/ziswaf/d-6527287/ada-108-lembaga-pengelola-zakat-di-ri-tidak-berizin-ini-daftarnya>;
21. Bukti P-20.b : *Printout* berita dari kompas.com. tertanggal 27 Januari 2023 tentang daftar 108 lembaga zakat yang tidak berijin yang dikeluarkan oleh Kemenag;

<https://money.kompas.com/read/2023/01/27/191500926/kemenag-rilis-108-lembaga-pengelola-zakat-ilegal-ini-daftarnya>;

22. Bukti P-20.c : *Printout* berita dari republika.co.id tertanggal 25 Januari 2023 tentang Tanggapan dari FOZ terkait dikeluarkannya rilis 108 LAZ yang tidak berijin oleh Kemenag; https://republika.co.id/berita/rp1bwg451/kemenag-rilis-108-laz-tak-berizin-ini-respons-forum-zakat#google_vignette;
23. Bukti P-21 : *Printout* Berita dari [Dompethuafa.org](https://www.dompethuafa.org). terkait Rapat dengar pendapat umum (RDPU) Komisi VIII DPR-RI tentang wacana Amandemen UU Zakat, yang disampaikan oleh Pemohon I dan Pemohon II. "Dompethuafa Dorong Revisi UU Pengelolaan Zakat di Hadapan Komisi VIII DPR RI," Laman: <https://www.dompethuafa.org/dompethuafa-dorong-revisi-uu-pengelolaan-zakat-di-hadapan-komisi-viii-dpr-ri>.

Selain itu, untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan 6 (enam) orang ahli yakni 1) Yusuf Wibisono, S.E., M.E., 2) Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si., M.Ag., Ph.D., 3) Dr. Qurrata Ayuni, S.H., MCDR., 4) Dr. Dodik Siswanto, S.E., M.Sc., 5) K.H Wahfiudin Sakam Bahrum, S.E., M.M, 6) Dr. Banu Muhammad, S.E, MSE., yang telah menyampaikan keterangan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 10 Desember 2024, 22 April 2025, dan 9 Mei 2025. Di samping itu, para Pemohon juga mengajukan 1 (satu) orang ahli yakni Ugi Suharto, Ph.D yang keterangan tertulisnya diterima Mahkamah pada tanggal 16 April 2024. Selanjutnya, para Pemohon juga mengajukan tambahan keterangan 2 (dua) orang ahli yakni Hamid Abidin, M.Si., dan Dr. Saiful Bahri, Lc, M.A, yang keterangan tertulisnya diterima Mahkamah pada tanggal 10 Juni 2025 serta mengajukan 4 (empat) orang saksi yakni 1) Abdul Gafur; 2) Nanang; 3) A. Saiful Ulum (Ketua Yayasan DSNi Amanah), dan 4) Tri Yanto yang keterangan tertulisnya diterima oleh Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025, yang masing-masing menerangkan sebagai berikut:

Ahli para Pemohon:

1. Yusuf Wibisono, S.E., M.E.

Dalam masa yang sangat panjang, zakat dan filantropi Islam di Indonesia telah berkembang sebagai pranata sosial keagamaan yang penting dan signifikan dalam penguatan masyarakat sipil Muslim. Sejak awal, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan zakat nasional adalah besar dan unik dimana zakat dan dana sosial Islam lainnya menyediakan sumber daya ekonomi yang signifikan untuk

penguatan masyarakat muslim, menciptakan masyarakat sipil yang kuat dan independen, lepas dari ketergantungan terhadap bantuan negara.

Ormas keagamaan memiliki peran penting dan krusial dalam reinterpretasi dan reformasi pendayagunaan dana sosial Islam untuk kesejahteraan umat. Muhammadiyah tercatat sebagai pelopor modern dalam transformasi zakat dan praktek filantropi Islam untuk keadilan dan kesejahteraan sosial sejak 1920-an.

Setelah stagnasi panjang sejak era kemerdekaan, zakat nasional kembali bangkit di tangan masyarakat sipil. Di era 1990-an, dipelopori oleh Dompot Dhuafa Republika (1993), zakat nasional bertransformasi dari ranah amal-sosial ke ranah pembangunan-ekonomi. Melalui LAZ (Lembaga Amil Zakat), kelompok masyarakat sipil memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas, terutama ke wajib zakat (muzaki) perkotaan, memperkenalkan pengelolaan zakat secara kolektif dan mendayagunakan zakat secara produktif.

Dengan pengelolaan dana sosial Islam secara professional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik, potensi zakat nasional mulai tergali dengan dampak yang semakin luas dan signifikan. Zakat yang semula hanya sekadar amal karitas, kini telah bertransformasi menjadi kekuatan sosial-ekonomi yang signifikan.

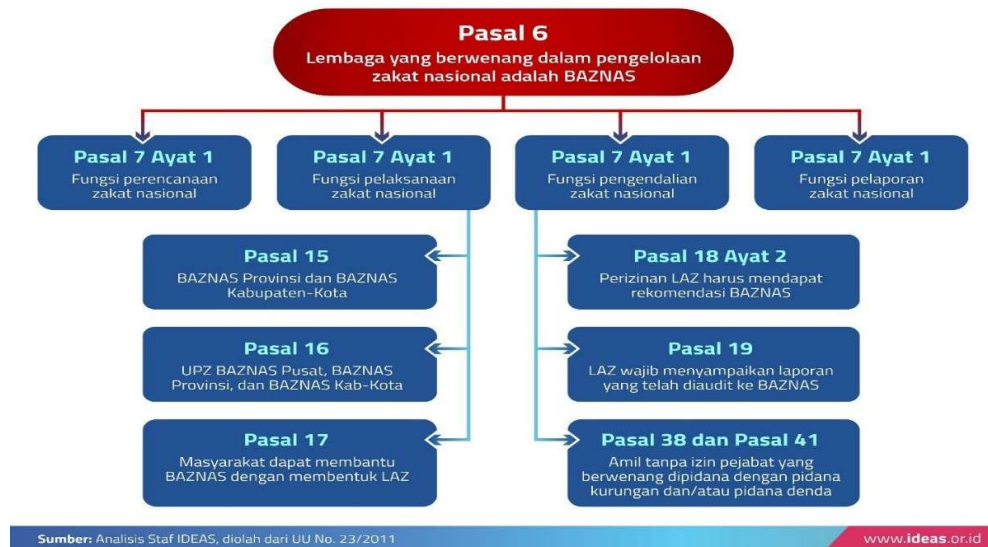
Indonesia merupakan salah satu negara dengan jumlah muslim terbesar, gerakan zakat yang berlangsung sejak lama dan dilakukan secara masif, serta kuatnya *civil society* menjadikan Indonesia sebagai salah satu role model global terpenting dan laboratorium zakat dunia terbesar. Gerakan zakat Indonesia kontemporer juga menjadi aktor penting dalam implementasi salah satu pilar utama sistem ekonomi Islam di negeri muslim terbesar di dunia.

Kiprah gerakan zakat Indonesia kontemporer di setiap episode perjalanannya, telah banyak mewarnai dan ikut merubah wajah filantropi Islam global. Gerakan zakat Indonesia kini telah membesar dan menjadi salah satu kapal besar kemanusiaan global yang signifikan tidak hanya di dunia Islam namun juga di seluruh dunia.

Namun dengan rekam jejak dan kontribusi yang luar biasa pada gerakan zakat Indonesia kontemporer, kelompok masyarakat sipil kini mendapat diskriminasi dan marjinalisasi oleh negara dalam pengelolaan zakat nasional melalui UU No. 23/2011. Di bawah rezim UU No. 23/2011, LAZ yang merupakan organisasi pengelola zakat (OPZ) bentukan masyarakat sipil mendapatkan

diskriminasi dan marginalisasi akibat pelaksanaan UU No. 23/2011. Hal ini kontras ketika UU memberi keistimewaan yang luar biasa kepada OPZ bentukan pemerintah, yaitu BAZNAS. Ketika pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menjadi amanat UU tanpa persyaratan apapun (Pasal 5 dan 15), di saat yang sama pendirian LAZ mendapat mendapat restriksi yang sangat ketat (Pasal 18).

REZIM BARU ZAKAT NASIONAL Sentralisasi dan Monopoli Pengelolaan Zakat Nasional oleh Pemerintah di Era UU No. 23/2011



UU No. 23/2011 berdiri diatas gagasan sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu BAZNAS (Pasal 5), dan mensubordinasikan serta memarginalisasikan LAZ di bawah BAZNAS yang statusnya sama-sama sebagai operator zakat nasional. Berdasarkan UU No. 23/2011 eksistensi LAZ hanya sekedar membantu BAZNAS (Pasal 17), dan pendiriannya mendapat restriksi yang sangat ketat dan bahkan mematikan seperti ketentuan harus mendapat rekomendasi BAZNAS [Pasal 18 ayat (2) huruf c]. Pelaksanaan UU No. 23/2011 melalui peraturan pelaksanaannya, yaitu PP No. 14/2014, membuat marginalisasi dan perlakuan diskriminatif terhadap LAZ terjadi semakin masif dimana perkembangan LAZ dibatasi dan dihambat, antara lain hak membentuk UPZ yang hanya diberikan kepada BAZNAS, ketentuan pembatasan pembukaan perwakilan LAZ di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, serta mekanisme pelaporan LAZ yang sangat berlebihan dan memberatkan.

Pembatasan dan marginalisasi vulgar terhadap LAZ yang boleh beroperasi oleh UU No. 23/2011 telah menyebabkan terjadinya penyempitan akses bagi para

mustahik untuk memperoleh manfaat dari dana zakat. Akibat dihambatnya LAZ yang boleh beroperasi dengan persyaratan izin operasional yang tidak adil, pelaksanaan UU No. 23/2011 juga telah menyebabkan terjadinya pembatasan terhadap preferensi dan pilihan para muzaki dalam menyalurkan dana zakatnya.

Dan ketentuan pamungkas dalam UU No. 23/2011 telah menyebabkan terjadinya kriminalisasi terhadap LAZ yang tidak berhasil mendapatkan izin dari pejabat yang berwenang. Padahal selama puluhan tahun, bahkan jauh sebelum UU No. 23/2011 lahir, LAZ-LAZ tersebut telah dipercaya oleh para muzaki Indonesia karena telah mengelola dana zakat dengan amanah, profesional dan akuntabel. Kini, dibawah UU No. 23/2011 mereka berubah menjadi pesakitan di dunia zakat nasional, dan selalu terancam dipidana berdasarkan Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU No. 23 tahun 2011.

Diskriminasi dan marjinalisasi OPZ bentukan masyarakat sipil ini berjalan sistematis dan semakin keras. Terkini, pada awal tahun 2023, dunia zakat nasional diguncang rilis Kementrian Agama (Kemenag) tentang "Daftar 108 Lembaga yang Telah Melakukan Pengelolaan Zakat Tanpa Izin Sesuai Regulasi". Langkah Kemenag pada 20 Januari 2023 tersebut secara jelas kontraproduktif dan bertentangan dengan upaya peningkatan kepercayaan publik kepada OPZ dalam rangka optimalisasi potensi dana zakat nasional untuk akselerasi penanggulangan kemiskinan.

Rilis 108 lembaga zakat ilegal, yang seluruhnya adalah lembaga amil zakat (LAZ), adalah kampanye negatif bagi LAZ yang merupakan OPZ bentukan masyarakat sipil. Padahal banyak lembaga zakat yang ada di dalam daftar tersebut tercatat sudah lama berdiri, bahkan jauh sebelum lahirnya UU No. 23/2011 yang berlaku efektif sejak 2016 sebagai rezim baru perizinan LAZ. Mereka umumnya sudah dikenal luas masyarakat, dipercaya dan memiliki kredibilitas yang tinggi, yang terbukti dari kepercayaan muzakki dan penghimpunan dana mereka yang konsisten, bahkan terus meningkat dari waktu ke waktu, terlepas dari soal perizinan. Rilis 108 lembaga zakat tidak berizin memperlihatkan ketidakpekaan pemerintah pada realitas sosial-keagamaan yang ada bahwa masyarakat sudah memiliki lembaga zakat yang mereka percaya untuk mengelola dana zakat mereka sejak lama.

Gerakan Zakat dan UU No. 23/2011

Bagi masyarakat muslim Indonesia, zakat adalah kewajiban agama yang

telah menjadi kultur. Dan dalam sejarah yang panjang, sejak abad ke-16 hingga saat ini, partisipasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat dan filantropi Islam di Indonesia adalah luas dan masif. Secara historis dan sosiologis, sejak awal, pengelolaan zakat di Indonesia hampir sepenuhnya dilakukan masyarakat muslim sendiri dan menjadi tulang punggung bagi lembaga dan institusi masyarakat muslim, dari masjid, pesantren, panti yatim, sekolah, rumah sakit hingga ormas Islam. Peran zakat dan filantropi Islam adalah sangat vital dan instrumental dalam memelihara dan memajukan eksistensi masyarakat muslim di negeri ini.

Setelah stagnasi panjang pasca kemerdekaan, era 1990-an menjadi saksi kebangkitan zakat nasional di tangan masyarakat sipil, memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas, memperkenalkan pengelolaan zakat secara kolektif dan mendayagunakan zakat secara produktif. UU No. 38/1999 yang merupakan rezim awal pengelolaan zakat nasional, memberi iklim yang kondusif untuk partisipasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional, sehingga memfasilitasi integritas dan inovasi dalam praktek pengelolaan dan pendayagunaan zakat.

Zakat nasional yang diinisiasi dan dikelola masyarakat sipil, berperan penting dalam memfasilitasi zakat sebagai gerakan sosial-ekonomi yang independen dan mengizinkan perbaikan kesejahteraan ummat tanpa harus bergantung pada intervensi negara. Di tangan masyarakat sipil, zakat tidak hanya pranata keagamaan namun juga pranata sosial-ekonomi yang efektif untuk penanggulangan kemiskinan dan mendorong perubahan sosial. Era 2000-an menjadi saksi transformasi zakat nasional sepenuhnya dari ranah karitas ke ranah pemberdayaan, yang didorong oleh pengelolaan zakat secara kolektif, transparan dan professional. Zakat yang semula hanya sekadar amal karitas, kini telah bertransformasi menjadi kekuatan sosial-ekonomi yang signifikan.

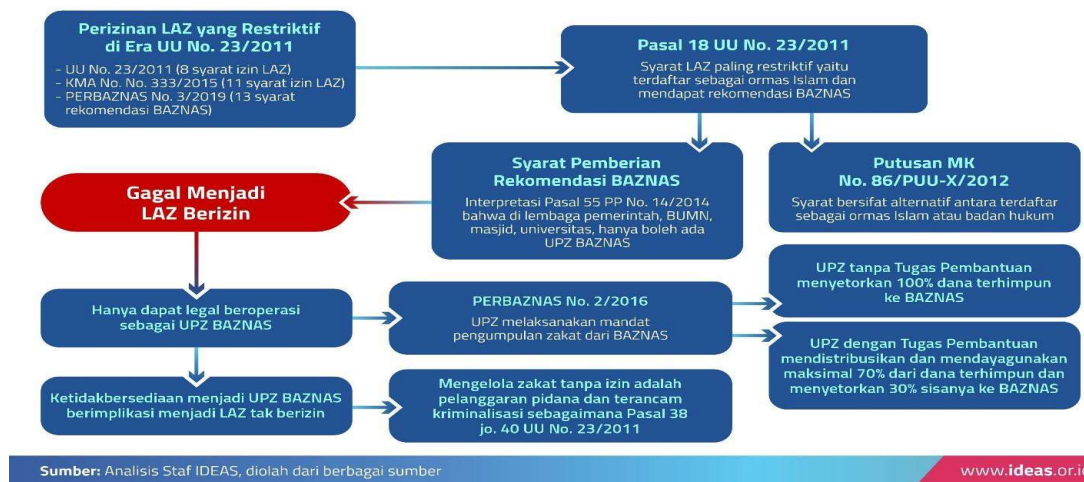
Di tengah arus besar gerakan zakat ini, lahir UU No. 23/2011, menggantikan UU No. 38/1999. UU No. 23/2011 memberikan kewenangan pengelolaan zakat nasional hanya pada BAZNAS (Pasal 5). Dalam arsitektur UU No. 23/2011 masyarakat pada prinsipnya dilarang mengelola zakat. Maka partisipasi masyarakat dalam pengelolaan zakat nasional adalah sebuah pengecualian dan pada dasarnya hanya “membantu” BAZNAS (Pasal 17). Dengan logika ini, maka pendirian LAZ mendapat restriksi yang ketat, termasuk keharusan mendapatkan “rekomendasi” BAZNAS (Pasal 18).

Syarat pendirian LAZ bentukan masyarakat sipil dalam UU No. 23/2011 adalah sangat restriktif, dengan dua syarat yang paling mematikan yaitu terdaftar sebagai ormas Islam dan mendapatkan rekomendasi BAZNAS. Sebagian besar LAZ adalah bukan ormas Islam, sehingga syarat terdaftar sebagai ormas Islam sama artinya memberangus sebagian besar LAZ. Syarat ini digugurkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 86/PUU-X/2012. Sedangkan syarat rekomendasi BAZNAS telah menjadi syarat paling krusial sekaligus paling mematikan dalam perizinan LAZ.

SULIT IZIN, UPZ MENANTI



Restriksi Perizinan, Ancaman Kriminalisasi & Akuisisi LAZ sebagai UPZ BAZNAS



Kegagalan mendapatkan rekomendasi BAZNAS membuat proses perizinan LAZ terhenti meski telah memenuhi semua persyaratan lainnya. Dengan syarat rekomendasi BAZNAS serupa dengan syarat perizinan LAZ itu sendiri, maka mendapatkan rekomendasi BAZNAS menjadi serupa dengan proses perizinan LAZ. Semua calon LAZ yang berhasil mendapatkan rekomendasi BAZNAS, hampir dipastikan memperoleh perizinan LAZ dari Kemenag. Secara *de jure* perizinan LAZ dikeluarkan oleh Kemenag, namun secara *de facto* perizinan LAZ sangat dominan ditentukan oleh BAZNAS.

Dalam prakteknya, proses mendapatkan rekomendasi BAZNAS menjadi ajang “penyaringan” bagi BAZNAS untuk mengakuisisi LAZ potensial menjadi UPZ (Unit Pengumpul Zakat) BAZNAS, terutama LAZ yang berafiliasi dengan “kavling” BAZNAS. Pasal 53, 54 dan 55 PP No. 14/2014 menetapkan “pembagian kavling” atas zakat nasional, yaitu BAZNAS pusat menghimpun zakat dengan membentuk UPZ di lembaga negara, kementerian, BUMN, perusahaan swasta nasional dan asing, dan masjid negara (Pasal 53), sedangkan BAZNAS provinsi di kantor SKPD,

BUMD dan perusahaan swasta skala provinsi, perguruan tinggi, dan masjid raya (Pasal 54), dan BAZNAS kabupaten/kota di kantor SKPD, BUMD dan perusahaan swasta skala kabupaten/kota, masjid/musholla, sekolah/madrasah, kecamatan, hingga desa/kelurahan (Pasal 55). LAZ yang berbasis atau berafiliasi dengan “kavling BAZNAS”, sebaik apapun memenuhi persyaratan perizinan LAZ, hampir dipastikan tidak akan mendapatkan rekomendasi BAZNAS dan diminta menjadi UPZ BAZNAS.

SIMPUL DANA AMIL NEGARA



Pembentukan UPZ dan Penghimpunan Dana BAZNAS, 2016-2023

UPZ BAZNAS Pusat

	Jumlah UPZ BAZNAS	Penghimpunan BAZNAS dari UPZ (Rp Miliar)	Total Penghimpunan BAZNAS (Rp Miliar)	Rasio Penghimpunan UPZ terhadap Total Penghimpunan BAZNAS
2016		27	112	24,1%
2017		57	154	37,0%
2018	60	61	207	29,5%
2019	124	117	300	39,0%
2020	137	158	387	40,8%
2021	140	188	523	35,9%
2022	159	216	642	33,6%
2023	170	229	886	25,8%

UPZ BAZNAS Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota)

Jenis UPZ BAZNAS Daerah						Total Jumlah UPZ
	Masjid - Mushola	Instansi Pemda/OPD	Pemerintah Desa	Universitas - Sekolah	Lainnya	
2023	47,9%	20,2%	19,6%	8,7%	3,6%	61.910

Rasio Penghimpunan UPZ thd Total Penghimpunan BAZNAS Daerah						
	BAZNAS Prov. NTB	BAZNAS Kota Dumai	BAZNAS Prov. Banten	BAZNAS Kota Balikpapan	BAZNAS Kota Yogyakarta	BAZNAS Prov. Riau
2017	98,3%	94,4%	88,2%	80,8%	76,7%	33,7%

Sumber: Diolah dari BAZNAS dan FOZ

www.ideas.or.id

Kegagalan mendapatkan rekomendasi BAZNAS dan keengganan untuk mendaftar karena meyakini akan ditolak permohonan perizinannya, membuat banyak LAZ akhirnya harus beroperasi tanpa perizinan, meski sebenarnya mereka layak dan berhak untuk mendapatkan perizinan tersebut. Namun menjadi tak berizin membuat mereka menghadapi ketentuan pamungkas UU No. 23/2011: kriminalisasi terhadap amil ilegal yang beroperasi tanpa izin pejabat yang berwenang (Pasal 38) dengan ancaman pidana penjara maksimal 1 tahun dan/atau pidana denda maksimal Rp 50 juta (Pasal 41). Maka, bagi LAZ tak berizin ini, satu-satunya pilihan yang tersedia untuk beroperasi secara legal hanya dengan menjadi UPZ BAZNAS: pilihan yang sangat tidak diinginkan bagi banyak LAZ.

UPZ melakukan pengumpulan zakat atas dasar mandat dari BAZNAS

sebagai pemegang otoritas pengelolaan zakat nasional. UPZ murni, tanpa tugas pembantuan, wajib menyetorkan 100 persen dana terhimpun ke BAZNAS. Sedangkan UPZ dengan tugas pembantuan dapat mendistribusikan dan mendayagunakan dana terhimpun maksimal 70 persen dan menyetorkan sisanya minimal 30 persen ke BAZNAS. BAZNAS banyak bergantung pada UPZ untuk penghimpunan dana, terutama BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten–kota. Di BAZNAS pusat, jumlah UPZ dan kontribusi UPZ dalam penghimpunan dana terlihat semakin besar. Bila di 2016 penghimpunan dana BAZNAS dari UPZ Rp 27 miliar, maka di 2023 angkanya telah menembus Rp 229 miliar. Hal ini berjalan beriringan dengan jumlah UPZ BAZNAS yang juga terus meningkat dari 60 UPZ pada 2018 menjadi 170 UPZ pada 2023.

Ekspansi BAZNAS secara progresif melalui pembentukan UPZ pasca UU No. 23/2011, terlihat berkorelasi kuat dengan pertumbuhan ukuran BAZNAS. Dengan kontribusi UPZ dalam penghimpunan dana BAZNAS yang signifikan, hingga di kisaran 40 persen, pendirian UPZ telah menjadi bagian penting dan tak terpisahkan dalam strategi penghimpunan dana BAZNAS.



Pasca terbitnya UU No. 23/2011, BAZNAS secara konsisten menjadi satu-satunya OPZ (Organisasi Pengelola Zakat) dengan pertumbuhan penghimpunan dana tertinggi. Dalam periode 2012 – 2023, BAZNAS secara mengesankan tumbuh rata-rata 23,6 persen per tahun (*compound annual growth rate*), jauh diatas pertumbuhan OPZ pada umumnya. Pada rentang waktu yang sama, Rumah Yatim dan YBM BRI, yang memiliki ukuran relatif sama dengan BAZNAS pada 2012,

masing-masing hanya tumbuh 13,1 persen dan 9,1 persen. Bila pada 2012 ukuran BAZNAS masih setara dengan YBM BRI dan Rumah Yatim, maka 11 tahun kemudian pada 2023 ukuran BAZNAS telah menjadi 9,7 kali lipat dari YBM BRI dan 5,6 kali lipat dari Rumah Yatim. Rumah Zakat dan Dompot Dhuafa bahkan hanya tumbuh rata-rata 5,3 persen dan 6,2 persen sepanjang 2012 – 2023.

Di tingkat daerah, ekspansi BAZNAS melalui pembentukan UPZ berjalan jauh lebih masif. Dengan jumlah BAZNAS daerah yang sangat masif, jumlah UPZ di tingkat daerah diperkirakan sangat besar. Hingga kini setidaknya terdapat 34 BAZNAS Provinsi dan 464 BAZNAS Kabupaten – Kota. Setiap BAZNAS daerah membentuk UPZ secara masif sebagaimana BAZNAS pusat dan bahkan dengan kontribusi UPZ yang jauh lebih besar dalam penghimpunan dana. Sebagai misal, pada 2021 BAZNAS Kota Yogyakarta memiliki 79 UPZ dengan kontribusi terhadap penghimpunan dana BAZNAS Kota Yogyakarta mencapai 74,8 persen.

OPZ pada umumnya memiliki pola hubungan terbalik antara ukuran (size) lembaga dengan pertumbuhan penghimpunan dana-nya. Semakin besar ukuran OPZ, cenderung semakin rendah pertumbuhan penghimpunan dana-nya. Namun hal ini tidak berlaku untuk BAZNAS, yang terlihat berkorelasi dengan pertumbuhan UPZ-nya.



Dengan pertumbuhan yang sangat tinggi sepanjang 2012-2023, yaitu tumbuh hingga 24 persen per tahun, maka kini struktur OPZ nasional mengalami perubahan besar. Bila di 2012 OPZ nasional terbesar adalah Dompot Dhuafa dengan penghimpunan dana Rp 214,4 miliar per tahun dan Rumah Zakat Rp 175,4 miliar, maka sejak 2020 BAZNAS telah menjadi OPZ nasional terbesar.

Hanya dalam 7 tahun, BAZNAS melampaui Rumah Zakat pada 2019. Dan hanya dalam 8 tahun BAZNAS melampaui Dompot Dhuafa pada 2020. BAZNAS yang semula ukurannya hanya sekitar sepertiga dari Rumah Zakat dan sekitar seperempat dari Dompot Dhuafa, yaitu penghimpunan sebesar Rp 50,3 miliar per tahun, kini telah menjadi OPZ terbesar. Pada 2019, penghimpunan BAZNAS mencapai Rp 296,2 miliar per tahun, melampaui Rumah Zakat yang Rp 266,0 miliar. Pada 2020, penghimpunan BAZNAS mencapai Rp 386,2 miliar per tahun, melampaui Dompot Dhuafa yang Rp 370,0 miliar. Terkini, pada 2023, ukuran BAZNAS telah 2,4 - 2,6 kali lipat lebih besar dari Dompot Dhuafa dan Rumah Zakat.

Dalam rezim UU No. 23/2011 dengan perizinan bagi LAZ mengharuskan adanya rekomendasi BAZNAS, maka terjadi persaingan yang tidak sehat dan tidak wajar antara operator zakat bentukan negara (BAZNAS) dan operator zakat bentukan masyarakat (LAZ). Syarat mendapatkan rekomendasi BAZNAS menjadi syarat yang tidak lazim dan sangat mematkan bagi LAZ. Hal ini karena BAZNAS juga menyandang status sebagai operator zakat sebagaimana LAZ. Dengan *conflict of interest* yang sangat jelas ini, BAZNAS memiliki motif, insentif dan kewenangan untuk menjegal pendirian LAZ baru yang berpotensi menjadi pesaingnya.

Politisasi Dana Zakat di Era UU No. 23/2011

Implementasi UU No. 23/2011 tidak hanya mendorong ekspansi dan penguatan operator zakat pemerintah diatas marginalisasi operator zakat masyarakat sipil, namun juga menciptakan politisasi dana zakat yang masif terutama di tingkat daerah. Contoh terkini dan terbesar dari hal ini adalah kasus dana zakat dari BAZNAS Jawa Tengah yang digunakan oleh Gubernur Jawa Tengah untuk memberi bantuan ke kader partai-nya sendiri dalam rangkaian acara ulang tahun partai tersebut (Koran Tempo, 3 Januari 2023). Belum lama berselang, Gubernur Jawa Tengah tercatat mendapatkan penghargaan pada 2022 dari BAZNAS RI sebagai gubernur pendukung gerakan zakat Indonesia dan di waktu yang sama Provinsi Jawa Tengah mendapat penghargaan sebagai provinsi dengan koordinasi pengelolaan zakat terbaik dan provinsi dengan inovasi pengumpulan zakat terbaik. Penghimpunan dana BAZNAS Jawa Tengah tercatat melonjak tinggi sejak 2019 seiring terbitnya Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah yang mengatur pemotongan zakat secara langsung dari gaji ASN di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Kasus politisasi dana zakat oleh Gubernur Jawa Tengah ditengah gempita penghimpunan zakat yang terutama berasal dari ASN daerah ini sejatinya bukanlah kasus pertama, dan diyakini bukan akan menjadi yang terakhir sepanjang tidak ada perubahan dalam rezim pengelolaan zakat nasional. Politisasi zakat oleh kepala daerah untuk kepentingan elektoral telah terjadi sejak lama, dan hingga kini tidak pernah mendapat perhatian yang memadai, sehingga terus berulang.

Fenomena politisasi dana zakat oleh kepala daerah mulai terjadi sejak terbitnya UU No. 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat, dan semakin marak pasca terbitnya UU No. 23/2011 yang menggantikan UU No. 38/1999. Secara umum, kehadiran UU No. 38/1999 dan UU No. 23/2011 membawa banyak dampak positif bagi dunia zakat nasional. Dampak terpenting adalah perlindungan dan pelayanan bagi warganegara dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan agama-nya serta kepastian hukum bagi eksistensi OPZ (Organisasi Pengelola Zakat), baik operator pemerintah (BAZNAS) maupun operator masyarakat sipil (LAZ). Di waktu yang sama, UU No. 38/1999 dan UU No. 23/2011 juga telah mendorong meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat sebagai pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial, serta mendorong meningkatnya kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat secara formal melalui OPZ.

Namun, dalam desain UU No. 38/1999, pendirian BAZNAS mengikuti struktur administrasi pemerintahan, sehingga membuat BAZNAS berdiri di tingkat pusat, provinsi hingga kabupaten-kota. Pendirian BAZNAS daerah yang melekat pada struktur pemerintah daerah menjadi amanat UU No. 23/2011 dimana peran kepala daerah adalah sentral. Secara umum, operasional BAZNAS daerah banyak bergantung pada fasilitas dan pembiayaan dari pemerintah daerah, dengan penghimpunan dana didominasi dari zakat ASN daerah dan calon jemaah haji yang dilakukan melalui UPZ (Unit Pengumpul Zakat) yang melekat pada instansi pemerintah daerah mulai dari SKPD, BUMD, kecamatan, kelurahan/desa, hingga masjid/mushalla dan sekolah/madrasah. Ketergantungan BAZNAS daerah kepada kepala daerah memuncak ketika pimpinan BAZNAS daerah dipilih dan diangkat oleh kepala daerah, serta mendapat gaji dari APBD atau hak amil dari dana terhimpun BAZNAS daerah.

MOTIF ELEKTORAL DALAM PENGELOLAAN ZAKAT



Politisasi Dana Zakat Untuk Kepentingan Elektoral di Era UU No. 23/2011:
Kasus BAZNAS Daerah



Sumber: Analisis Staf IDEAS, diolah dari berbagai sumber

www.ideas.or.id

Pasca UU No. 38/1999, banyak daerah menerbitkan peraturan daerah (Perda) tentang Zakat, dan semakin marak pasca UU No. 23/2011. Meski perda-perda zakat ini hanya sekedar mereplikasi UU No. 38/1999 dan UU No. 23/2011, namun perda-perda zakat ini menjadi instrument efektif pemerintah daerah untuk mengontrol pengelolaan zakat daerah, terutama dengan membuat pembayaran zakat ke BAZNAS daerah menjadi bersifat wajib. Dengan diskresi yang luas, distribusi zakat BAZNAS daerah seringkali dimanipulasi untuk mengkonsolidasi kekuatan politik kepala daerah.

Perda Zakat umumnya menjadi payung hukum untuk menarik zakat di daerah secara wajib, terutama bagi ASN daerah dengan cara memotong secara langsung gaji mereka. Bila di tingkat nasional penerbitan regulasi yang mengatur pemotongan zakat bagi ASN dan TNI-Polri masih menjadi debat publik, di daerah hal ini telah diterapkan sejak lama. Dengan demikian, motivasi dari antusiasme penerbitan Perda Zakat dapat ditelusuri dari motif politik: menguasai sumber daya ekonomi baru untuk menciptakan dan merawat basis pemilih dalam rangka memenangkan dan melanggengkan kekuasaan kepala daerah.

Dana zakat yang dihimpun secara wajib dengan kekuatan kekuasaan, alokasi-nya berpotensi besar dipengaruhi kepentingan politik pragmatis jangka pendek. Banyak daerah sejak lama menerapkan pemotongan zakat dari gaji ASN daerah melalui instruksi kepala daerah. Andai bersifat sukarela-pun, pembayaran zakat ASN daerah ke BAZNAS daerah sulit dihindari karena adanya sanksi sosial bagi yang menolak gaji-nya dipotong. Dengan pola terkini yang umum menggunakan payroll system, tidak ada ASN daerah yang bisa menghindari

pemotongan zakat ini. Berbagai studi mengindikasikan bahwa dana zakat yang dihimpun melalui kekuatan politik lokal ini, rentan dipolitisasi penguasa daerah untuk merawat konstituen mereka, bahkan secara de facto berfungsi menjadi dana taktis kepala daerah (lihat antara lain Buehler, 2008).

Syarat yang Mematikan

Pelaksanaan UU No. 23/2011 telah mematahkan praktek pengelolaan zakat oleh masyarakat sipil yang telah berjalan dengan baik dalam rentang waktu yang sangat panjang, sekaligus memarginalkan partisipasi masyarakat sipil dalam penanggulangan kemiskinan dan pembangunan. Marginalisasi LAZ dibawah rezim UU No 23/2011 adalah sangat jelas dan eksplisit.

Per 25 November 2016, seluruh LAZ diwajibkan menyesuaikan diri dengan UU No. 23/2011. Namun menyesuaikan diri dengan UU No. 23/2011 ini berimplikasi berhadapan dengan persyaratan pendirian LAZ yang kini menjadi sangat restriktif dan mahal, mulai dari rekomendasi BAZNAS hingga kewajiban seluruh pegawai mengikuti program BPJS Kesehatan dan Ketenagakerjaan.

Setelah menghadapi syarat perizinan yang restriktif, LAZ dihadapkan pada berbagai pembatasan-pembatasan operasional, seperti jumlah perwakilan LAZ di daerah maksimal hanya 1 di setiap provinsi/kabupaten-kota, proses perizinan perwakilan LAZ di daerah yang juga panjang dan berliku, tidak diperbolehkan memiliki UPZ, serta tidak berhak mendapatkan bantuan pembiayaan operasional dari APBN atau APBD. Segera setelah perizinan diberikan, LAZ langsung dihadapkan pada mekanisme pelaporan yang berlebihan dan memberatkan. LAZ diharuskan membuat pelaporan atas pengelolaan zakat ke BAZNAS hingga 2 kali dalam setahun, dimana setiap laporan diharuskan diaudit keuangan dan audit syariat.

Kombinasi dari syarat pendirian yang restriktif, pembatasan-pembatasan operasional yang masif, dan mekanisme pelaporan yang memberatkan, membuat LAZ cenderung gagal menjadi LAZ atau enggan mendaftar untuk menjadi LAZ. Situasi ini secara sistemik membuat sebagian besar LAZ menjadi tidak berizin. Namun ketika LAZ beroperasi tanpa perizinan, mereka terancam dikriminalisasi. Dengan demikian, berbagai ketentuan UU No. 23/2011 secara sistematis akan memaksa LAZ untuk beralih menjadi UPZ BAZNAS. Namun, menjadi UPZ BAZNAS adalah pilihan yang sangat tidak diinginkan oleh LAZ. Menjadi UPZ BAZNAS berimplikasi keharusan menyetorkan seluruh penghimpunan dana ke

BAZNAS, harus mengajukan proposal kegiatan untuk dapat melakukan tugas pembantuan pendistribusian maksimal 70 persen dari dana terhimpun, dan membuat pelaporan ke BAZNAS.

Rekomendasi BAZNAS menjadi syarat paling krusial dan mematikan bagi LAZ untuk mendapatkan perizinan dari Kemenag. Kewenangan memberikan rekomendasi kepada LAZ telah menjadi instrumen yang efektif bagi BAZNAS dalam melakukan “fungsi pengendalian” bagi pendirian LAZ dan dalam prakteknya telah menjadi “saringan” bagi BAZNAS untuk mengakuisisi LAZ menjadi UPZ-nya.

Untuk mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS, LAZ harus memenuhi persyaratan yang bahkan lebih ketat dari syarat perizinan LAZ sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 23/2011. Syarat mendapatkan rekomendasi BAZNAS yang paling mematikan bagi LAZ adalah LAZ tidak boleh berbasis atau berafiliasi dengan institusi yang berdasarkan PP No.14/2014 dikategorikan sebagai UPZ BAZNAS (Pasal 53, 54 dan 55). Syarat ini membuat banyak LAZ, terutama LAZ berbasis korporasi/BUMN, masjid, pesantren dan universitas, menjadi lembaga zakat tak berizin, bukan karena tidak memenuhi persyaratan namun hanya karena tidak mendapat rekomendasi BAZNAS, dimana secara sederhana mereka dikategorikan berbasis di “wilayah penghimpunan BAZNAS” sehingga harus menjadi UPZ BAZNAS.

Hak masyarakat muslim untuk menjalankan amanah dan kepercayaan masyarakat untuk mengelola zakat, dihambat dan dihalangi secara vulgar oleh UU No. 23/2011. Dibawah UU No. 23/2011, hak setiap warga negara untuk berpartisipasi secara kolektif melalui LAZ untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara mendapat tantangan sangat serius. Hak warga negara yang dijamin konstitusi dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 ini terbukti gagal terlindungi dibawah UU No. 23/2011 ketika banyak LAZ gagal mendapatkan perizinan dan terpaksa menjadi ilegal, dan kini menghadapi ancaman kriminalisasi.

KETAT REKOMENDASI, ILEGAL MENANTI

Rekomendasi BAZNAS Untuk Perizinan LAZ, Fungsi Pengendalian BAZNAS dan Akuisisi LAZ Menjadi UPZ BAZNAS, 2014-2022



Dalam 9 tahun terakhir, sepanjang 2014-2022, hanya 154 LAZ yang berhasil mendapatkan rekomendasi BAZNAS, atau hanya sekitar 46 persen dari 337 permohonan rekomendasi BAZNAS yang diajukan. Dengan jumlah LAZ yang sangat besar, rekomendasi BAZNAS yang rata-rata hanya sekitar 17 buah per tahun, mengindikasikan banyak-nya LAZ yang mengalami kegagalan untuk mendapatkan rekomendasi BAZNAS. Di saat yang sama, pertumbuhan jumlah UPZ yang progresif mengindikasikan proses akuisisi

LAZ sebagai UPZ BAZNAS diduga berjalan dengan masif. Sepanjang 2014 – 2024 terdapat 183 permohonan rekomendasi BAZNAS oleh LAZ yang ditolak, sekitar 54 persen dari total 337 permohonan rekomendasi BAZNAS yang diajukan. Proses perizinan LAZ bentukan masyarakat sipil di era rezim UU No. 23/2011 bukan sekedar proses formalisasi dan penyesuaian dari rezim UU No. 38/1999, namun telah menjadi jalan yang terjal dan berliku bagi banyak LAZ.

Kehadiran UU No. 23/2011 merubah secara drastis praktek baik dalam pengelolaan zakat di masyarakat yang telah berjalan ratusan tahun. UU No. 23/2011 nyaris tidak menyisakan ruang pengelolaan zakat yang memadai untuk masyarakat sipil, padahal zakat telah menjadi kultur dan mendorong penguatan masyarakat sipil. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan zakat nasional secara luas seharusnya tetap dijaga, sehingga masyarakat muslim dapat mempertahankan warisan dan kekayaan historisnya dan sekaligus independensinya vis a vis negara. Pemerintah tidak seharusnya memberlakukan restriksi yang dapat menyulitkan pertumbuhan dan eksistensi LAZ. Terpeliharanya LAZ dalam berbagai bentuknya merupakan salah satu perwujudan kebebasan beragama yang dijamin konstitusi. Masyarakat harus memiliki kebebasan untuk menyalurkan zakat kepada lembaga amil zakat manapun yang mereka percayai tanpa dibayangi kemungkinan ancaman kriminalisasi terhadap amil yang mengelola dana mereka hanya karena gagal memenuhi syarat perizinan yang tidak lazim.

Marjinalisasi dan Akuisisi LAZ

Dibawah rezim UU No. 23/2011, pengelolaan zakat nasional bertumpu pada operator pemerintah, yaitu BAZNAS, yang membentuk struktur mengikuti birokrasi pemerintahan dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota, dan melalui UPZ dapat membentuk struktur hingga ke kelurahan dan desa, dimana struktur dibawah bertanggungjawab kepada struktur diatasnya. Dengan hirarki struktur seperti inilah

maka pengelolaan zakat nasional dikatakan “melembaga” dan “terintegrasi”. Dengan demikian, perizinan dan pengaturan yang ketat bagi operator zakat diluar BAZNAS, yaitu LAZ dan amil tradisional-perseorangan, mendapat perhatian penting dan menjadi hal krusial dalam UU No. 23/2011 agar mereka “tetap terintegrasi” dalam sistem pengelolaan zakat nasional.

UU No. 23/2011 mendorong ekspansi operator zakat nasional, tetapi secara diskriminatif: mengharuskan pendirian BAZNAS namun merestriksi pendirian LAZ dengan sangat ketat, bahkan mengakuisisi LAZ yang telah ada sebagai UPZ. Dinamika struktur OPZ nasional dibawah UU No. 23/2011 menjadi terlihat amat janggal dan mengkhawatirkan: memaksakan sentralisasi penghimpunan dan penyaluran zakat nasional ke operator zakat negara dengan cara memarjinalisasi dan mengakuisisi operator zakat masyarakat. Kasus perizinan LAZ berbasis korporasi menjadi contoh paling jelas bagaimana hak masyarakat untuk mengelola zakat dibatasi dan dihambat secara vulgar dibawah rezim UU No. 23/2011.

Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) PP No. 14/2014 bahwa BAZNAS berwenang membentuk UPZ di lembaga negara, kementerian, BUMN, perusahaan swasta, kedutaan dan masjid negara. BAZNAS menafsirkan ketentuan ini bahwa LAZ dan amil yang sudah beroperasi di institusi-institusi tersebut sebelum UU No. 23/2011 harus berubah menjadi UPZ BAZNAS. Di institusi-institusi tersebut, hanya boleh ada 1 amil zakat, yaitu UPZ BAZNAS.

Hal ini menjadi sumber konflik yang keras dan panjang, terutama antara BAZNAS dengan LAZ berbasis korporasi, karena LAZ berbasis korporasi berkeyakinan bahwa kewenangan BAZNAS untuk membentuk UPZ di korporasi tidak menghapus eksistensi mereka. BAZNAS berhak membentuk UPZ di korporasi, namun LAZ yang sudah lama beroperasi di korporasi juga dapat terus beroperasi. Keduanya dapat berjalan bersama beriringan.

LAZ berbasis korporasi menolak ketika diminta menjadi UPZ BAZNAS. LAZ berbasis korporasi yang pada umumnya telah lama berdiri, mendapatkan kepercayaan tinggi dari muzakki dan bahkan sebagian diantaranya telah menjadi LAZ Nasional di era UU No. 38/1999, berkeras untuk tetap menjadi LAZ di era UU No. 23/2011. Namun keinginan besar LAZ berbasis BUMN ini terbentur syarat perizinan LAZ harus mendapat rekomendasi BAZNAS sebagaimana Pasal 18 ayat

(2) huruf c UU No. 23/2011. Dan ketika LAZ beroperasi tanpa izin, maka ketentuan kriminalisasi menanti sebagaimana Pasal 38 jo. 41 UU No. 23/2011.

ATAS NAMA INSTITUSIONALISASI DAN INTEGRASI



Pengambilalihan LAZ sebagai UPZ BAZNAS di bawah Rezim UU No. 23/2011: Kasus LAZ Korporasi

LAZ	Tahun Berdiri	Status di Era UU No. 38/1999	Status di Era UU No. 23/2011	Penghimpunan Dana 2023 (Rp Miliar)
Amanah Takaful	1998	LAZ Nasional (2001)	UPZ BAZNAS - Takaful (2017)	5,2 (2021)
Baitul Maal Muamalat	1999	LAZ Nasional (2001)	LAZ Nasional (2016) LAZ Nasional (2021) dengan UPZ BAZNAS - Bank Muamalat (2021)	50,4
BAMUIS BNI	1985	LAZ Nasional (2002)	Tanpa Status** dengan UPZ BAZNAS - BNI (2018)	50,8
BSM Umat/BSI Maslahat	2000	LAZ Nasional (2002)	LAZ Nasional (2021) dengan UPZ BAZNAS - BSI (2021)	124,9
YBM BRI/BRilian	2001	LAZ Nasional (2002)	LAZ Nasional (2024) dengan UPZ BAZNAS - BRI (2024)	149,8 (2022)
Baituzzakah Pertamina	2003	LAZ Nasional (2004)	LAZ Nasional (2024) dengan UPZ BAZNAS - Pertamina (2024)	22,1 (2020)
YBM PLN	2006	Tanpa Status*	Tanpa Status**	298,4
Amaliah Astra	2007	Tanpa Status*	Tanpa Status** dengan UPZ BAZNAS - Astra (2024)	19,8 (2022)
BPZIS Mandiri/Mandiri Amal Insani	2000	Tanpa Status*	LAZ Nasional (2021) dengan UPZ BAZNAS - Bank Mandiri (2021)	34,6
Bakrie Amanah	2010	Tanpa Status	LAZ Nasional (2023)	52,4
Hadji Kalla	2019	-	LAZ Nasional (2020)	***
CT Arsa	2022	-	LAZ Nasional (2022)	***

* Legalitas terkendala "moratorium perizinan LAZ" seiring rencana amandemen UU No. 38/1999 terutama sejak 2007-2008

** Tidak mendapat rekomendasi BAZNAS karena dianggap bertentangan dengan Pasal 53 ayat (2) PP No. 14/2014 dan diminta menjadi UPZ BAZNAS

*** Data tidak tersedia

Sumber: Analisis Staf IDEAS, diolah dari berbagai sumber

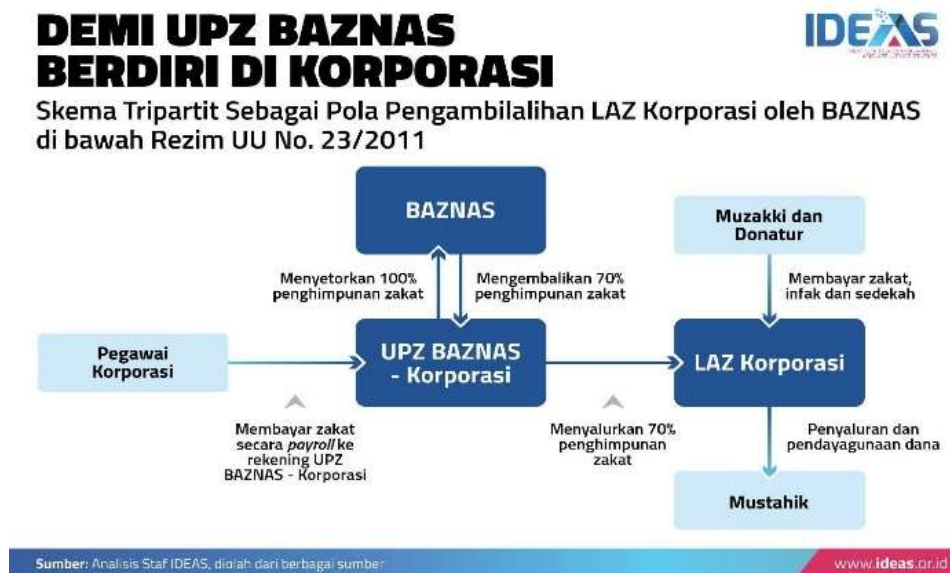
www.ideas.or.id

Dari 6 LAZ berbasis korporasi yang telah eksis dan mendapat perizinan sebagai LAZ Nasional di era UU No. 38/1999, tidak ada satupun yang mampu bertahan dan kembali memperoleh perizinan sebagai LAZ Nasional di era UU No. 23/2011. Bahkan 5 LAZ Nasional berbasis korporasi di era UU No. 38/1999 kini telah diakuisisi menjadi UPZ BAZNAS. Pola akuisisi LAZ korporasi menjadi UPZ BAZNAS umumnya melalui skema tripartit dimana UPZ BAZNAS dan LAZ korporasi berdiri bersamaan di korporasi yang sama dengan UPZ BAZNAS menyetorkan 30 persen dana terhimpun ke BAZNAS dan LAZ korporasi hanya mengelola 70 persen dana terhimpun. Dengan kata lain, LAZ korporasi meski secara formal berstatus sebagai LAZ Nasional namun substansi-nya adalah UPZ BAZNAS dengan Tugas Pembantuan. Kasus ini umum ditemui seperti di kasus LAZ Baitul Mal Muamalat, LAZ BSI Maslahat, LAZ Mandiri Amal Insani dan kini YBM BRI (BRilian) dan Bazma Pertamina yang semuanya mendapatkan status LAZ Nasional dengan skema tripartit: BAZNAS – UPZ – LAZ Korporasi.

Namun secara menarik, dalam tahun-tahun terakhir, LAZ berbasis korporasi berhasil dengan mudah mendapatkan status sebagai LAZ Nasional,

tanpa diminta menjadi UPZ BAZNAS. Hal ini ditemui di LAZ Hadji Kalla (2020), LAZ CT Arsa (2022) dan terkini LAZ Bakrie Amanah (2023). Meski secara jelas berbasis di korporasi, proses perizinan ketiga LAZ ini terlihat lancar dan cepat. Tidak ada penjelasan yang memadai dari BAZNAS mengapa BAZNAS dengan mudah memberikan rekomendasi bagi ketiga LAZ tersebut namun bersikap sangat keras kepada LAZ korporasi lainnya meski memiliki rekam jejak yang jauh lebih meyakinkan dan bahkan sudah pernah menyandang status sebagai LAZ Nasional di era UU No. 38/1999.

Banyak LAZ kini tidak mendapat perizinan di era UU No. 23/2011 meski memiliki rekam jejak yang sangat panjang dan terbukti mampu mengelola zakat secara amanah dan profesional, yang dibuktikan dengan tingginya kepercayaan publik dalam bentuk penghimpunan dana yang signifikan dan terus bertumbuh. LAZ tanpa izin ini tidak mendapat perizinan bukan karena tidak layak, bahkan banyak diantara mereka yang sangat kredibel, namun secara sederhana hanya karena mereka berbasis di “kavling” penghimpunan dana BAZNAS. Selain LAZ berbasis korporasi, LAZ yang banyak mengalami kegagalan perizinan adalah LAZ berbasis masjid dan LAZ berbasis universitas.



Pelaksanaan UU No. 23/2011 yang memarjinalkan LAZ bentukan masyarakat sipil adalah kontraproduktif dengan upaya peningkatan kinerja zakat nasional. Kinerja penghimpunan dan pendayagunaan dana zakat lebih banyak ditentukan oleh legitimasi dan reputasi lembaga pengumpul, bukan oleh

sentralisasi kelembagaan oleh pemerintah. Kinerja zakat nasional terbukti justru meningkat setelah dikelola oleh masyarakat sipil yang kredibel.

Seluruh kerangka regulasi dalam UU No. 23/2011 yang mendiskriminasi dan memarjinalisasi LAZ, secara jelas terlihat bertujuan menghambat LAZ agar tidak berkembang. Dengan BAZNAS yang menjadi dominan, masyarakat diharapkan akan lebih memilih menyalurkan dana zakat ke BAZNAS. Namun, pelaksanaan zakat dan dana sosial keagamaan lainnya yang merupakan kewajiban moral muslim untuk melakukan kebaikan material atas nama Tuhan, pada prakteknya lebih banyak ditentukan oleh kesadaran dan keyakinan individu dibandingkan dengan *enforcement* kekuasaan negara. Tanpa adanya kepercayaan, masyarakat tidak bisa dipaksa untuk menyalurkan zakat dan dana sosial keagamaan ke BAZNAS. Ketika LAZ tidak berizin beroperasi, masyarakat tetap menyalurkan zakat ke mereka tanpa terpengaruh permasalahan legalitas. Tingginya kepercayaan menjadi faktor utama fenomena ini. Sebaliknya, lembaga amal berizin tetap tidak mampu menarik penghimpunan dana masyarakat ketika kepercayaan belum tumbuh.

Menggugat Rezim UU No. 23/2011

Materi muatan hukum seharusnya menangkap aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang. Norma hukum pada dasarnya inheren dengan nilai-nilai yang diyakini dan dipraktekkan oleh masyarakat. Hukum tidak bisa sekedar dipahami sebagai norma yang menjamin kepastian hukum semata, namun yang lebih penting adalah menjamin keadilan dan kemanfaatan. Karena itu maka pembentukan hukum yang ideal berfokus tidak hanya pada aspek metodologi hukum semata namun juga aspek teologis, ontologis, positivisme dan fungsional dari suatu norma hukum.

Proses pembentukan hukum yang baik, akan membuat hukum berperan efektif dalam memandu perubahan sosial ke arah yang diinginkan. Secara sosiologis, pembentukan hukum yang baik akan berperan sebagai mekanisme integratif dalam mengelola berbagai konflik yang terjadi di masyarakat. Namun ketika hukum dibangun semata diatas supremasi kekuatan negara (*an agency power*), sekedar menjadi instrument kekuasaan pemerintah (*an instrument of government*), maka hukum akan kehilangan karakter impersonal, otonom dan rasional.

Hukum hanya akan berlaku efektif bila hukum mencerminkan nilai-nilai

yang diyakini kebenaran dan keadilannya oleh masyarakat dimana hukum diberlakukan. Tanpa hal tersebut, hukum tidak akan efektif, bahkan akan menjadi sumber pertentangan dan perpecahan di masyarakat.

Dalam kasus 108 lembaga tidak berizin, sebagian besar dari mereka bukan tidak mau mengurus perizinan, bahkan sebaliknya mereka sangat berkeinginan mendapatkan izin operasional resmi dari pemerintah, namun mereka tidak pernah mendapatkan izin tersebut. Secara singkat, mereka bukan "lembaga zakat tidak berizin", namun "lembaga zakat yang tidak diberi izin".

Tugas pemerintah seharusnya memfasilitasi agar lembaga zakat bentukan masyarakat ini dapat memiliki izin, karena pada prinsipnya mereka membantu pelaksanaan ibadah masyarakat, hak yang dijamin oleh konstitusi. Zakat adalah ibadah bagi setiap muslim, karenanya pengamalannya termasuk ranah kebebasan beragama dan menjalankan ibadah sesuai dengan keyakinan yang dilindungi konstitusi. (Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945). Dengan demikian, perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara ini menjadi tanggung jawab negara (Pasal 28I ayat (4) UUD 1945).

Perizinan sebagai instrumen hukum dalam membatasi kebebasan bertindak warga negara harus bertumpu pada asas-asas pemerintahan yang baik karena pada prinsipnya perizinan adalah membatasi kebebasan individu, pembatasan terhadap kebebasan untuk bertindak. Jika perizinan adalah aturan pengecualian terhadap sesuatu yang pada prinsipnya dilarang, maka hal aturan ini akan berbeda untuk sesuatu yang pada prinsipnya adalah hak. Terkait hak warga negara, seperti menjalankan kewajiban agama, maka kewajiban negara adalah membuat regulasi untuk melindungi kebebasan tersebut.

Maka pendirian LAZ yang merupakan upaya memfasilitasi warga negara untuk beribadah, harus dilindungi negara. Menjaga eksistensi LAZ yang dibentuk oleh masyarakat sejak lama dan memiliki rekam jejak yang kuat dalam melayani masyarakat menunaikan zakat adalah penghormatan dan pengamalan konstitusi. Ketika pemerintah secara gegabah merilis daftar 108 lembaga zakat tidak berizin, menuduhnya beroperasi tanpa tata kelola yang baik dan meminta masyarakat tidak lagi berzakat ke mereka, pemerintah merusak reputasi lembaga-lembaga tersebut dan dapat dianggap melanggar hak konstitusional masyarakat, yaitu kebebasan menyalurkan zakat kepada lembaga yang mereka percayai.

Selain bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama yang dijamin

konstitusi, lebih jauh perizinan pengelola zakat dalam UU No. 23/2011 adalah diskriminatif: kewajiban perizinan yang sangat ketat hanya ditujukan untuk LAZ dan tidak berlaku untuk BAZNAS, meski keduanya sama-sama berstatus operator zakat nasional dengan tugas dan fungsi yang serupa: menghimpun, mendistribusikan dan mendayagunakan zakat. UU No. 23/2011 telah menyebabkan terjadinya marginalisasi dan penyempitan akses bagi para mustahik dan penerima manfaat dana zakat untuk memperoleh manfaat dari dana zakat, akibat adanya pembatasan terhadap LAZ yang boleh beroperasi. UU No. 23/2011 juga telah menyebabkan terjadinya pembatasan terhadap preferensi dan pilihan para muzakki dalam menyalurkan dana zakatnya, akibat dibatasinya LAZ yang boleh beroperasi dengan persyaratan izin operasional yang tidak adil.

Arah Kebijakan ke Depan

Dalam pendekatan *rule of the law* atau negara hukum (*rechtsstaat*), peraturan perundang-undangan lahir dari institusi yang mengklaim supremasi hukum. Namun proses pembuatan peraturan ini seringkali lebih berfokus pada legitimasi politik formal institusi penciptanya dibandingkan tujuan hukum itu sendiri. Dari kerangka institusional seperti ini, norma hukum lahir dan mendapatkan bentuk dan mengikat masyarakat dimana negara memiliki otoritas untuk menegakkannya. Dengan norma hukum yang telah memperoleh bentuk dan legitimasi kekuasaan memaksa, maka norma hukum yang sebelumnya masih dalam tataran teologis dan paradigmatik, kini menjelma menjadi kekuatan yang memiliki otoritas memaksa (*dwingent recht*) dan mengikat (*binding*).

UU No. 23/2011 lahir dari proses pembentukan hukum dengan legitimasi politik formal sehingga norma hukumnya menjadi kekuatan yang memiliki otoritas memaksa dan mengikat. Namun pembentukan produk hukum ini jauh dari memenuhi rasa keadilan publik dan kemanfaatan bagi masyarakat, karenanya selain ahistoris juga lemah secara sosiologis. Alih-alih mengukuhkan kebiasaan baik yang tumbuh sebagai praktek sosial-keagamaan dalam kehidupan bermasyarakat, UU No. 23/2011 justru melemahkannya. UU No. 23/2011 gagal menjalankan fungsi rekayasa sosial menuju penguatan sektor amal nasional untuk perubahan sosial, terlebih lagi fungsi kemudahan atau pemberian insentif bagi sektor amal.

Lahirnya UU No. 23/2011 diikuti dengan terbitnya berbagai peraturan (*regeling*) dan keputusan (*beschikking*) yang masif di dunia zakat nasional,

terutama yang ditujukan secara diskriminatif terhadap LAZ. Implementasi UU No. 23/2011 diikuti terbitnya berbagai peraturan mulai dari PP, KMA hingga Perbaznas yang masif. Dan terbitnya berbagai peraturan yang masif ini kemudian diikuti dengan terbitnya berbagai keputusan yang tidak kalah masif, terutama dibuat oleh Kemenag berupa perizinan, dan oleh BAZNAS berupa rekomendasi.

Perizinan dalam rezim UU No. 23/2011 secara jelas ditujukan untuk membatasi kebebasan LAZ. Semangat UU No. 23/2011 yang berupaya membatasi LAZ, terlihat jelas dari transformasi regulasi perizinan LAZ era UU No. 38/1999 dan era UU No. 23/2011. Berbeda dengan regulasi perizinan LAZ era UU No. 38/1999 yang bersifat terbuka, akuntabel dan melindungi kebebasan warga negara, regulasi perizinan era UU No. 23/2011 bersifat diskriminatif, tidak proporsional dan membatasi kebebasan warga negara.

Perizinan LAZ era UU No. 23/2011 secara jelas adalah sangat restriktif. Dalam konstruksi awal dari UU No. 23/2011, LAZ hanya diizinkan bagi ormas Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial (Pasal 18 ayat 2 huruf a). Hanya setelah *judicial review* UU No. 23/2011 di MK maka aturan pendirian LAZ ini direlaksasi dimana syarat terdaftar sebagai ormas islam dan lembaga berbadan hukum tidak lagi bersifat kumulatif, namun bersifat alternatif (Putusan MK No. 86/PUU-X/2012).

Lebih jauh, perizinan LAZ era UU No. 23/2011 yang sejak awal restriktif, semakin restriktif dalam implementasi-nya Berbekal formulasi Pasal 18 ayat 2 UU No. 23/2011 yang menggunakan rumusan “paling sedikit”, persyaratan perizinan LAZ bertambah signifikan dalam Keputusan Menteri Agama (KMA) No. 333/2015 antara lain kewajiban adanya jaminan sosial ketenagakerjaan dan kesehatan bagi seluruh pegawai, larangan rangkap jabatan di BAZNAS atau LAZ lainnya, dan kesanggupan menghimpun dana minimal per tahun.

Puncak pembatasan pendirian LAZ ini adalah penggunaan persyaratan rekomendasi BAZNAS sebagai instrumen pengendalian pendirian LAZ secara diskriminatif. Selain menetapkan persyaratan yang sama ketat-nya dengan syarat perizinan, rekomendasi BAZNAS juga menjadi alat yang efektif bagi BAZNAS untuk menghambat pendirian LAZ yang berdasarkan PP No.14/2014 dikategorikan sebagai UPZ BAZNAS (Pasal 53, 54 dan 55). Pengajuan rekomendasi terutama oleh LAZ berbasis korporasi, yaitu LAZ berbasis BUMN dan LAZ berbasis perusahaan swasta, LAZ berbasis masjid, serta LAZ berbasis universitas,

seluruhnya mengalami penolakan meski memenuhi seluruh persyaratan dan diminta menjadi UPZ BAZNAS. Dengan kegagalan mendapatkan rekomendasi BAZNAS, maka dibawah UU No. 23/2011 seluruh LAZ berbasis korporasi, masjid dan universitas menjadi amil tak berizin, bukan karena tidak memenuhi persyaratan namun hanya karena secara sederhana dikategorikan berbasis di “wilayah penghimpunan BAZNAS”.

Lebih jauh, perizinan LAZ era UU N. 23/2011 juga bermasalah pada aspek kewenangan subyek penerbit perizinan. Dalam Pasal 18 ayat 1 UU No. 23/2011 kewenangan perizinan LAZ secara jelas berada di Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Dengan adanya peraturan (*regeling*) inilah maka Menteri Agama berhak membuat putusan (*beschikking*) berupa izin LAZ.

Namun dengan adanya Peraturan BAZNAS (PERBAZNAS) yang menetapkan syarat rekomendasi BAZNAS serupa dengan syarat perizinan LAZ itu sendiri, bahkan dengan tambahan *screening* apakah LAZ berbasis di “wilayah penghimpunan BAZNAS”, membuat perizinan LAZ secara *de facto* berada di tangan BAZNAS, bukan di tangan Menteri Agama. Dengan demikian, implementasi perizinan LAZ di era UU No. 23/2011 dalam prakteknya menyalahi amanat UU No. 23/2011 dimana perizinan LAZ seharusnya di tangan Menteri Agama, bukan BAZNAS.

Kewenangan menerbitkan perizinan hanya dapat diperoleh melalui dua cara, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi mengacu pada kewenangan asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Delegasi mengacu pada pelimpahan kewenangan kepada badan pemerintahan yang lain. Tidak ada satupun satu klausul baik dalam UU No. 23/2011, maupun PP No. 14/2014 dan KMA No. 333/2015 yang menyebutkan adanya atribusi ataupun delegasi kewenangan perizinan LAZ ke BAZNAS.

Dengan konstruksi hukum ini maka penerbitan PERBAZNAS No. 2/2014 dan PERBAZNAS No. 3/2019 tentang Pemberian Rekomendasi BAZNAS adalah bermasalah. Syarat rekomendasi BAZNAS dalam Pasal 18 ayat 2 UU No. 23/2011 adalah satu kesatuan dengan syarat-syarat lainnya, yang merupakan kewenangan Menteri Agama. Karena itu maka peraturan tentang rekomendasi BAZNAS seharusnya diterbitkan oleh Menteri Agama, bukan oleh BAZNAS.

Setiap pembuatan keputusan mensyaratkan adanya peraturan. Keputusan

(*beschikking*) tentang rekomendasi BAZNAS yang bersifat individual dan kongkrit (*individual and concrete*), membutuhkan peraturan (*regeling*). Peraturan yang keberlakuannya ditujukan kepada semua LAZ serta bersifat berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*) ini, seharusnya diterbitkan oleh Menteri Agama, sebagai representasi pihak eksekutif yang menerima kewenangan atribusi dari Undang-undang.

Perizinan LAZ dengan demikian seharusnya berada di tangan Menteri Agama, bukan BAZNAS. Pemberian rekomendasi BAZNAS yang didasarkan pada PERBAZNAS adalah bertentangan dengan amanat UU No. 23/2011. BAZNAS tidak memiliki kewenangan perizinan LAZ, baik atribusi maupun delegasi, sehingga seharusnya peraturan tentang rekomendasi BAZNAS didasarkan pada Keputusan Menteri Agama.

Arsitektur Zakat Nasional Masa Depan

Dengan berbagai kelemahan yang disandangnya, amandemen UU No. 38/1999 adalah keniscayaan dan seharusnya berfokus pada upaya memperbaiki kelemahan utamanya, yaitu ketiadaan tata kelola yang baik dengan mendirikan otoritas zakat yang kuat dan kredibel. Namun UU No. 23/2011 menelikung upaya mulia ini dengan mengarahkan zakat nasional ke kondisi ekstrim lainnya, dari desentralisasi yang sangat liberal menjadi sentralisasi yang sangat ketat. Ironisnya, tata kelola yang baik tetap terabaikan dengan operator zakat pusat (BAZNAS) bertindak sekaligus sebagai regulator.

Adopsi sistem sentralisasi oleh UU No. 23/2011 adalah tidak valid, ahistoris dan mengingkari peran masyarakat sipil dalam Indonesia kontemporer yang demokratis. Kinerja penghimpunan dan pendayagunaan dana zakat lebih banyak ditentukan oleh legitimasi dan reputasi lembaga pengumpul, bukan oleh sentralisasi kelembagaan oleh pemerintah. Kinerja zakat justru meningkat setelah dikelola oleh masyarakat sipil. Operasional OPZ bentukan masyarakat sipil yang transparan dan akuntabel lebih disukai dan menumbuhkan kepercayaan muzaki. Kepercayaan (*trust*) menjadi kata kunci disini. Kepercayaan masyarakat inilah yang harus dijaga dan dipelihara melalui tata kelola yang baik, yaitu operator zakat (OPZ) mendapat regulasi dan pengawasan yang memadai dari otoritas zakat (BZI).

Maka, dalam arsitektur zakat nasional yang ideal, kehadiran regulator yang kredibel dan kuat menjadi agenda pertama dan utama. BAZNAS diarahkan untuk bertransformasi sepenuhnya sebagai operator, sedangkan tugas sebagai regulator

diemban institusi baru, katakan BZI. Otoritas zakat nasional ini dibentuk di tingkat pusat dan dapat membuka perwakilan di tingkat provinsi jika terdapat kebutuhan yang mendesak. Dalam kerangka institusional ini, terdapat pemisahan fungsi yang tegas antara regulator dan operator sehingga masing-masing akan berfungsi optimal dan tidak mengalami *conflict of interest*.

Regulator memiliki kewenangan regulasi dan pengawasan terhadap operator di tiga aspek utama yaitu kepatuhan syariah atas pengelolaan zakat, transparansi dan akuntabilitas keuangan, serta efektivitas ekonomi dari pendayagunaan dana zakat. Otoritas zakat nasional juga melakukan fungsi perencanaan, pengendalian dan evaluasi terhadap pengelolaan zakat nasional, serta melakukan koordinasi, sinergi dan pembinaan terhadap operator. Regulator juga dibebankan tugas untuk melakukan koordinasi kebijakan dengan pemangku kepentingan dan pembuat kebijakan terkait lainnya, terutama untuk tujuan akselerasi penanggulangan kemiskinan.

Ke depan, kita juga membutuhkan upaya untuk menciptakan struktur OPZ nasional yang sehat, yang mampu menjaga amanah muzaki dan memenuhi hak mustahik, beroperasi secara efisien, serta mendorong kesejahteraan sosial secara berkesinambungan. Dalam konteks ini, dunia zakat nasional ke depan membutuhkan konsolidasi yang masif, bukan ekspansi operator sebagaimana yang diadopsi oleh UU No. 23/2011 dan dilakukan secara diskriminatif pula. Konsolidasi OPZ bertujuan untuk meningkatkan skala usaha OPZ sehingga akan meningkatkan efisiensi operasional, mendorong inovasi program pendayagunaan dan efektivitasnya, meningkatkan kecepatan dan responsifitas aksi OPZ, serta memudahkan pengawasan pengelolaan dana zakat nasional. Program konsolidasi OPZ ini dilakukan secara bertahap, dengan pembuatan *business plan* yang jelas dan terukur.



Kami merekomendasikan konsolidasi zakat nasional tanpa diskriminasi, baik terhadap operator pemerintah maupun operator masyarakat sipil. Dalam arsitektur alternatif ini, BAZNAS dan LAZ ke depan diperlakukan setara dan sejajar. Dalam konteks ini, menjadi penting ke depan melakukan transformasi BAZNAS agar kompatibel dengan arsitektur ini, seperti misalnya dengan memisahkan aset BAZNAS dari kekayaan negara, menerapkan *hard-budget constraint* dengan menghapus bantuan keuangan pemerintah, dan pegawai BAZNAS sepenuhnya non-ASN.

Langkah reformasi paling mendasar untuk konsolidasi adalah dengan memperketat pendirian OPZ baru dan melarang pihak yang tidak berhak untuk menghimpun dan mengelola zakat. Restriksi pendirian OPZ baru akan diterapkan baik terhadap BAZNAS maupun LAZ. Pendirian OPZ baru tidak didasarkan pada batas-batas geografis wilayah namun disesuaikan dengan kapasitas yang dimiliki OPZ dan tingkat kepercayaan publik kepada OPZ. Restriksi ini bertujuan untuk memastikan bahwa OPZ yang akan berdiri adalah kredibel dan memiliki legitimasi sosial yang tinggi. Hal ini berbeda dengan restriksi diskriminatif sebagaimana yang dilakukan UU No. 23/2011 dimana restriksi yang bahkan sangat ketat hanya ditujukan untuk LAZ, sedangkan pendirian BAZ justru semakin didorong dan bahkan menjadi amanat UU. Restriksi oleh UU No. 23/2011 bertujuan untuk membatasi gerak dan pertumbuhan OPZ bentukan masyarakat sipil, bukan dalam rangka konsolidasi industri menuju struktur zakat nasional yang efisien dan akuntabel.

Langkah reformasi berikutnya adalah langkah struktural untuk mendorong konsolidasi OPZ menuju dunia zakat nasional yang efisien dan efektif. UU Zakat harus menerapkan reward and punishment bagi OPZ dalam upaya konsolidasi dunia zakat nasional ini yaitu dalam bentuk peningkatan kapasitas OPZ, penggabungan (merger) dan pengambil alihan (acquisition) antar OPZ, serta penurunan status OPZ dengan kinerja rendah menjadi UPZ (Unit Pengumpul Zakat). BZI dibebankan tugas mendorong konsolidasi untuk menuju struktur OPZ yang ideal.

Program konsolidasi zakat nasional ini diharapkan akan mengarah pada terciptanya struktur OPZ yang lebih optimal, yaitu terdapatnya OPZ nasional dengan kapasitas untuk beroperasi lintas program dan lintas wilayah di seluruh tanah air, OPZ fokus program dengan kapasitas untuk beroperasi lintas wilayah

dan fokus pada satu bidang program pendayagunaan tertentu (seperti pendidikan, kesehatan, ekonomi-produktif, pemberdayaan masyarakat, penanggulangan bencana, dan lain-lain), dan OPZ fokus wilayah dengan kapasitas untuk beroperasi di satu wilayah dan fokus pada satu bidang program pendayagunaan tertentu sesuai dengan prioritas wilayah.

Reformasi terakhir terkait dengan kebijakan pemerintah terhadap dunia zakat nasional yang seharusnya lebih partisipatif yang direfleksikan dengan kebijakan eksplisit yang menyatakan komitmen untuk bekerja dalam kemitraan dengan dunia zakat untuk mencapai tujuan strategis yang disepakati bersama, terutama penanggulangan kemiskinan. Kemiskinan dan masalah-masalah sosial memiliki sifat dasar yang rumit dan menyatu, yang membuat mereka hanya dapat diatasi melalui kerangka kemitraan yang mengizinkan pendekatan multi-sektor dan lintas disiplin, diinstitutionalkan, dan dipertahankan secara berkelanjutan.

Seiring kontribusi sektor ketiga yang semakin efektif dan membesar, terdapat langkah-langkah antusias pemerintah untuk melakukan kemitraan dengan sektor ketiga ini. Bukan sebuah kebetulan jika banyak negara-negara *common law* kini menyaksikan pembentukan kemitraan strategis antara pemerintah dan sektor sukarela yang diikuti dengan revisi terhadap charity law di negara masing-masing. Di negara-negara ini, pemerintah secara intensif membangun lebih jauh kerangka kemitraan dengan sektor sukarela sebagai cara mengatasi masalah inklusi sosial, membangun kohesi sosial dan mengkonsolidasikan masyarakat sipil. Pola pembiayaan pemerintah untuk sektor amal, baik berupa bantuan hibah langsung atau melalui kontrak penyediaan jasa sosial, telah menjadi umum.

Dengan demikian, maka wacana yang lebih menarik dan progresif untuk meningkatkan kinerja dunia zakat nasional adalah mendorong kemitraan pemerintah dan OPZ untuk akselerasi penanggulangan kemiskinan. Undang-Undang Zakat semestinya mengamanatkan pemerintah untuk secara aktif mengikutsertakan OPZ dalam program penanggulangan kemiskinan. Dengan program pendayagunaan zakat OPZ yang telah bertransformasi ke ranah pembangunan dan pemberdayaan, maka terbuka peluang yang lebar untuk bagi pemerintah untuk memilih pendekatan partisipatif dalam hubungannya dengan dunia zakat nasional dalam rangka akselerasi penanggulangan kemiskinan, menurunkan ketegangan sosial dan mengkonsolidasikan masyarakat sipil.

Kemitraan antara OPZ-pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan

dapat difokuskan pada tiga klaster program, yaitu klaster bantuan dan perlindungan sosial (*charity and social safety nets*), klaster pemberdayaan dan pengembangan ekonomi masyarakat (*community empowerment and development*) dan klaster penanggulangan bencana (*rescue and relief*). Sebagai misal, OPZ selama ini mampu menunjukkan kinerja tinggi dalam penanggulangan bencana, terutama dalam tahap tanggap darurat bencana yang membutuhkan kecepatan tindakan dan profesionalitas kerja yang tinggi. Ke depan, dengan kemitraan dan dukungan pemerintah, program OPZ di bidang ini dapat diperluas ke tahap prabencana (mitigasi) dan pascabencana (rehabilitasi).

Kemitraan pemerintah-OPZ dalam program penanggulangan kemiskinan dapat berupa pemberian hibah (*block-grant*) ataupun kontrak penyediaan jasa sosial (*specific-grant*), dengan pemerintah (pusat/daerah) menerapkan kriteria dan persyaratan (*eligibility criteria*) bagi OPZ penerima dana program penanggulangan kemiskinan, seperti transparansi finansial, efektivitas pendayagunaan dana dan kesesuaian dengan prioritas nasional/daerah.

2. Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si., M.Ag., Ph.D.

Bahwa para Pemohon mengajukan permohonan pengujian UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, secara khusus untuk pasal-pasal:

- a. Pasal 5 ayat (1)
- b. Pasal 6
- c. Pasal 7 ayat (1)
- d. Pasal 16 ayat 1
- e. Pasal 17
- f. Pasal 18 ayat (2)
- g. Pasal 19
- h. Pasal 20
- i. Pasal 43 ayat (3)
- j. Pasal 43 ayat (4)

Ahli telah mempelajari dan membaca permohonan dari Para Pemohon dan pada intinya permohonan tersebut berkisar di :

1. Tentang Peran Negara dalam pengelolaan zakat
2. Tentang Tata Kelola dan Good Governance dalam pengelolaan zakat
3. Tentang Peran Aktif Masyarakat dalam Pengelolaan Zakat

I. TENTANG PERAN NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT

- a. Ahli berpendapat bahwa sebagai negara yang berKetuhanan Yang Maha Esa, negara harus hadir dalam menjamin keberlangsungan kehidupan keagamaan rakyat-nya supaya berlangsung secara sehat, aman, lancar dan damai sesuai dengan mandat dari UUD 45 pasal 29 yang menyatakan bahwa.

Pasal 29 ayat 1 : Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa

Pasal 29 ayat 2 : Negara menjamin kemerdekaan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya.

- b. Indonesia bukanlah negara agama, tetapi juga tidak sepenuhnya sekuler. Negara ini diakui sebagai religious nation state atau negara kebangsaan yang berketuhanan, sesuai dengan prinsip Pancasila dan UUD 1945. Indonesia tidak menganut satu agama sebagai dasar negara, seperti yang diterapkan di negara-negara seperti Arab Saudi atau Iran. Meskipun mayoritas penduduknya beragama Islam, para pendiri bangsa memilih untuk tidak menjadikan Islam sebagai agama resmi negara. Hal ini berarti bahwa hukum negara tidak didasarkan pada satu agama tertentu. Meskipun ada elemen sekuler dalam sistem pemerintahan, Indonesia tidak dapat dikategorikan sebagai negara sekuler seperti Amerika Serikat atau Prancis, di mana agama sepenuhnya dipisahkan dari urusan negara. Di Indonesia, agama dan negara memiliki hubungan yang saling melengkapi; keduanya bisa dibedakan namun tidak dapat dipisahkan. Negara menjamin kebebasan setiap individu untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya. Ini tercermin dalam sila pertama Pancasila yang mengakui adanya Tuhan. Selain itu, UUD 1945 juga mengandung nilai-nilai agama yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara Indonesia berusaha menciptakan harmoni antara berbagai agama yang ada di masyarakat. Hal ini penting untuk menjaga stabilitas sosial dan menghindari konflik yang mungkin muncul akibat perbedaan keyakinan. Dengan demikian, Indonesia berfungsi sebagai negara yang mengakomodasi berbagai agama dalam kerangka hukum dan sosialnya, tanpa menjadikan satu agama sebagai dominan atau eksklusif.
- c. Kehadiran dan pentingnya negara dalam pengelolaan zakat didasarkan oleh nash Al-Quran dan Hadits yang jelas serta pendapat para ulama. Hal ini bersesuaian dengan 5 (lima) hal yang menjadi pekerjaan atau tugas

Pemerintah, yaitu: “1) Menghindarkan ancaman kelaparan; 2) menjamin pekerjaan; 3) memberantas kefakiran; 4) mengadakan organisasi-organisasi sosial; dan 5) menjadikan rakyat tangan memberi” (Abidin, 1979). Tugas-tugas ini sangat senada dengan prinsip-prinsip pensyariaan zakat dalam Alquran, misalnya dalam hal “menghindarkan ancaman kelaparan”. Islam dengan tegas menyebutkan dalam QS. Al-Isra’ ayat 31, bahwa “manusia harus optimis dan jangan takut karena kemiskinan, karena rizkinya sudah ditentukan oleh Allah” (RI, 2010). Dalam pelaksanaannya di bumi, Pemerintah atau negara adalah wakil Tuhan yang diberi wewenang dan berkewajiban memperhatikan rakyatnya serta akan dimintai pertanggung jawabannya oleh Allah SWT. Demikian pula dalam hal “menjamin pekerjaan”. Sesuai dengan QS. al-Taubah ayat 60, ditegaskan bahwa “pembagian harta zakat adalah untuk menjamin kehidupan 8 (delapan) golongan mustahiq, dua diantaranya adalah golongan fakir dan miskin”.

- d. Dalam kerangka berfikir ini, Ahli sependapat dengan Pemohon III yang menegaskan bahwa PEMOHON III tidak keberatan negara ikut melakukan pengelolaan zakat, bersama-sama dengan otonomi organisasi keagamaan yang ada di masyarakat, dengan catatan bahwa negeri ini adalah negara hukum, bukan negara agama, bukan negara sekuler. Negara seharusnya menjadi fasilitator, regulator, auditor melalui Kementerian Agama-nya. Dan menempatkan BAZNAS sebagai operator saja, jika Negara mempertimbangkan keterlibatan Negara melalui BAZNAS, dapat membantu mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dilihat dari fungsi distribusinya. Penumpukan fungsi (regulator, operator dan auditor) yang diberikan kepada BAZNAS, menurut PEMOHON III, telah menimbulkan kerugian konstitusional pada PEMOHON III, karena PEMOHON III, selaku Amil yang melakukan advokasi pengelolaan zakat pada kelompok masyarakat pemerhati zakat dan Pendamping LAZ kecil, terbentur tidak dapat menyelesaikan tugas pendampingan pembentukan LAZ baru, karena LAZ yang mengajukan izin terhalang belum mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS.

II. TENTANG TATA KELOLA/GOOD GOVERNANCE DALAM PENGELOLAAN ZAKAT

Good governance, atau tata kelola pemerintahan yang baik, adalah konsep yang mencakup proses pengambilan keputusan dan tindakan pemerintah dalam

mengelola sumber daya untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Konsep ini menekankan pada pentingnya transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan penegakan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Good governance* sering diartikan sebagai cara yang digunakan oleh pemerintah untuk mengelola berbagai sumber daya sosial dan ekonomi demi kesejahteraan masyarakat. Menurut Bank Dunia, *good governance* adalah penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab, sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien. UNDP mendefinisikan *good governance* sebagai penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi untuk mengelola urusan negara di semua Tingkat.

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* sangat penting untuk menciptakan pemerintahan yang bersih, adil, dan efisien. Hal ini tidak hanya meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah tetapi juga mendorong partisipasi aktif dari warga dalam proses politik dan pembangunan. Dengan demikian, *good governance* berperan sebagai fondasi untuk mencapai stabilitas sosial, politik, dan ekonomi dalam suatu negara.

Ada beberapa prinsip utama yang menjadi landasan *good governance*, antara lain:

1. Akuntabilitas (*Accountability*): Pemimpin publik harus bertanggung jawab atas tindakan mereka kepada masyarakat.
2. Partisipasi Masyarakat (*Society Participation*): Masyarakat harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka.
3. Transparansi (*Transparency*): Proses pengambilan keputusan harus terbuka dan informasi yang relevan harus dapat diakses oleh publik.
4. Efisiensi dan Efektivitas (*Efficiency and Effectiveness*): Penggunaan sumber daya publik harus dilakukan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
5. Kesenjangan (*Equality*): Semua masyarakat harus mendapatkan perlakuan yang sama tanpa diskriminasi.
6. Supremasi Hukum (*Rule of Law*): Hukum harus ditegakkan secara adil dan tidak diskriminatif.
7. Visi Strategis (*Strategic Vision*): Pemerintah harus memiliki pandangan jauh ke depan dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan.

8. Responsif (*Responsiveness*): Pemerintah harus peka terhadap kebutuhan dan harapan masyarakat.
9. Berorientasi pada Konsensus (*Consensus Orientation*): Pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan berbagai pihak.

Salah satu perwujudan tata Kelola yang baik adalah meniadakan konflik kepentingan (*conflict of interest*). Dampak konflik Kepentingan pada Good Governance adalah :

- Mengurangi Kepercayaan Publik: Ketika konflik kepentingan tidak diatasi, kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat menurun. Ini menghambat partisipasi masyarakat dan menciptakan skeptisisme terhadap kebijakan publik.
- Menyebabkan Ketidakadilan: Keputusan yang diambil berdasarkan kepentingan pribadi/kelompok dapat mengarah pada alokasi sumber daya yang tidak adil, merugikan kelompok tertentu, dan memperburuk ketimpangan sosial.
- Menghambat Efektivitas Kebijakan: Kebijakan yang dipengaruhi oleh konflik kepentingan sering kali tidak efektif dan tidak memenuhi tujuan pembangunan yang diinginkan, karena tidak mempertimbangkan kepentingan publik secara keseluruhan

Untuk mencapai *good governance*, penting untuk:

- Menerapkan Kebijakan Transparansi: Informasi mengenai pengambilan keputusan harus tersedia untuk publik agar dapat diawasi.
- Menetapkan Aturan Etika: Pemerintah harus memiliki kode etik yang jelas untuk mencegah individu/kelompok dalam posisi kekuasaan mengambil keputusan berdasarkan kepentingan pribadi/ kelompok
- Meningkatkan Akuntabilitas: Pihak-pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan harus bertanggung jawab atas tindakan mereka dan dampaknya terhadap masyarakat.

Dengan demikian, pengelolaan konflik kepentingan merupakan bagian integral dari upaya untuk mencapai good governance. Penegakan prinsip-prinsip good governance dapat membantu menciptakan lingkungan pemerintahan yang bersih dan efektif, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Konflik kepentingan dalam BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) muncul karena peran ganda yang dimilikinya sebagai regulator dan operator dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Situasi ini berpotensi menimbulkan masalah dalam

pengambilan keputusan dan kebijakan yang adil. BAZNAS tidak hanya bertanggung jawab untuk mengatur dan mengawasi pengelolaan zakat, tetapi juga berfungsi sebagai lembaga yang mengumpulkan dan mendistribusikan zakat. Hal ini menciptakan ketidakadilan, di mana BAZNAS dapat membuat regulasi yang menguntungkan dirinya sendiri sebagai operator zakat, sementara lembaga amil zakat lainnya (LAZ) mungkin terpinggirkan. Kebijakan yang dikeluarkan oleh BAZNAS sering kali mengatur syarat pendirian LAZ dan prosedur perizinan, yang dapat membatasi akses lembaga non-pemerintah dalam pengumpulan zakat. Ini menciptakan ketidaksetaraan dalam ekosistem zakat, di mana BAZNAS memiliki kontrol lebih besar atas pengelolaan zakat dibandingkan dengan lembaga lain.

Untuk mengatasi konflik kepentingan ini, beberapa langkah direkomendasikan:

- a. Pemisahan Peran: Memisahkan fungsi regulator dan operator di BAZNAS agar tidak ada tumpang tindih kepentingan. Ini akan membantu menciptakan sistem yang lebih adil dan transparan dalam pengelolaan zakat.
- b. Revisi UU Zakat: Mengkaji kembali Undang-Undang No 23 Tahun 2011 untuk memastikan bahwa semua lembaga amil zakat memiliki akses yang sama dan tidak terdiskriminasi oleh regulasi yang ada.
- c. Peningkatan Partisipasi Masyarakat: Memperkuat peran serta masyarakat dalam pengawasan dan pengelolaan zakat agar lebih optimal dan sesuai dengan prinsip-prinsip syariat Islam.

Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan konflik kepentingan dalam BAZNAS dapat diminimalisir, sehingga pengelolaan zakat di Indonesia menjadi lebih efektif dan adil. Hal yang sama berlaku untuk LAZ. LAZ pun wajib akuntabel, transparan, tidak ada konflik kepentingan, partisipatif, setara dan aman secara hukum, secara syari'ah dan aman NKRI.

Catatan khusus di awal 2021 atas implementasi pengelolaan zakat berbasis UU No 23/2011 ditandai dengan rilis hasil *Rapid Assessment* Tata Kelola Zakat dari Ombudsman. Kesimpulan Ombudsman memberi penekanan pada lima aspek: (1) fungsi ganda BAZNAS sebagai regulator dan operator yang berpotensi memiliki *conflict of interest*, (2) birokrasi perizinan lembaga amil zakat (LAZ) khususnya yang berafiliasi dengan pegawai/karyawan perusahaan, (3) beban prosedur pelaporan bagi LAZ, (4) kualitas pembinaan Kementerian Agama terhadap BAZNAS, BAZNAS Daerah dan LAZ, dan (5) belum cukup perhatian Pemerintah

dan BAZNAS terhadap pembinaan dan pengawasan LAZ tradisional dan komunitas (masjid, pesantren, majelis taklim, dan lain-lain). Atas kesimpulan ini, Ombudsman memberikan lima saran kepada Kementerian Agama dan tiga saran kepada BAZNAS.

Dalam konteks fungsi ganda BAZNAS sebagai operator dan regulator, Komite Nasional Ekonomi dan Keuangan Syariah (KNEKS) juga menemukan bahwa kondisi ini belum ideal. Dalam satu kajian yang dilakukan KNEKS terkait Positioning Dana Sosial Islam dalam Lingkup Negara dan Masyarakat pada akhir 2021, salah satu rekomendasi utama adalah perlunya memisahkan peran operator dan regulator pada BAZNAS. BAZNAS perlu lebih fokus berperan sebagai operator saja, sementara fungsi regulator berada di Kementerian Agama atau pada satu otoritas khusus zakat yang dibentuk kemudian.

III. TENTANG PERAN MASYARAKAT DALAM PENGELOLAAN ZAKAT

Secara definisi, istilah filantropi (*philanthropy*) berasal dari bahasa Yunani, terdiri dari dua kata yaitu Philos (cinta) dan Antropos (manusia). Jika diterjemahkan secara harafiah filantropi adalah konseptualisasi dari praktek memberi (*giving*), pelayanan (*services*) dan asosiasi (*association*) secara sukarela untuk membantu pihak lain yang membutuhkan sebagai ekspresi rasa cinta. Dari definisi di atas, maka jika ada lembaga yang memiliki peran ketiga unsur yakni memberi, melayani dan asosiasi maka bisa disebut sebagai lembaga filantropi. Adapun filantropi Islam dalam konteks sejarah ternyata sudah ada ketika agama Islam datang ke Indonesia, sebagai perwujudannya yakni pada masjid dan pesantren. Keduanya sama-sama memiliki peran yang sangat penting bagi perkembangan dakwah Islam di tanah air. Kemudian seiring dengan perkembangan zaman, maka filantropi Islam mencoba dipraktikkan oleh pemerintah maupun organisasi sosial dengan manajemen yang lebih modern. Sebagai salah satu contohnya adalah organisasi pengelolaan zakat (OPZ) yang terdiri dari dua unsur yakni Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Dalam perkembangan sejarah, pengelolaan zakat secara modern di Indonesia dipelopori oleh Muhammadiyah. Tahun 1914 menjadi babak baru model pengelolaan zakat di Indonesia, khususnya di Yogyakarta. Di mana sebelum tahun itu pengumpulan dan penyaluran zakat masyarakat Islam di Indonesia dilakukan melalui otoritas seperti bupati, kawedanan pengulon, kiai, lurah, dan pamong. Menurut Amelia Fauzia yang dirujuk oleh Hilman Latief (2019), model pengumpulan

dan penyaluran zakat kepada otoritas sebagaimana yang disebutkan di atas disinyalir kerap terjadi penyalahgunaan dana zakat.

Kenyataan tersebut menjadi salah satu penyebab Pemerintah Kolonial Belanda sempat memberlakukan pelarangan pengumpulan dan penyaluran zakat melalui bupati, kawedanan, kiai, lurah dan seterusnya. Muhammadiyah akhirnya mampu menggantikan peran-peran otoritas pengumpul zakat yang lama dengan menawarkan kebaruan dalam sistem pengumpulan dan penyaluran zakat.

Menurut Hilman Latief dalam bukunya *Fatwa-Fatwa Filantropi Islam di Indonesia* (2019) pengelolaan dana zakat yang disalurkan melalui kawedanan, kiai, dan lurah, bukanlah representasi dari bentuk kepatuhan warga negara terhadap peraturan pemerintah “kebijakan struktural”, tapi lebih kepada kegiatan individu seorang muslim dan merupakan representasi dari kepatuhan terhadap perintah agama “praktik kultural”. Menurutnya, saat ini meskipun negara hadir dalam mekanisme sebagai regulator, akan tetapi urusan zakat sebagian besar di bawah kendali masyarakat sipil.

Konsep kedermawanan baru mulai tumbuh seiring dengan tumbuhnya organisasi Islam seperti Muhammadiyah. Sebelumnya, umat Islam di Indonesia hanya mengeluarkan zakat fitrah, namun setelah mendapat sentuhan kebaruan dari Muhammadiyah, kesadaran baru juga ikut berkembang. Mereka tidak lagi hanya berzakat fitrah, tapi juga dermawan atas perintah Tuhan seperti galang dana untuk korban meletusnya Gunung Kelud di Kediri pada tahun 1919. Umat muslim juga mulai melakukan iuran rutin (*infaq-shadaqah*) dengan sukarela untuk pembangunan sekolah, mushola/langgar, termasuk penerbitan surat kabar organisasi.

Kebaruan yang awet dan terus berkembang sampai sekarang adalah cara penyaluran dana zakat. Jika sebelumnya dana zakat yang terkumpul disalurkan kepada kiai atau tokoh agama, yang menyebabkan terjadinya penyelewengan, maka setelah otoritas pengelolaan zakat diberikan kepada Muhammadiyah, dana zakat yang terkumpul disalurkan untuk kegiatan-kegiatan yang lebih produktif dan progresif. Seperti dengan membangun poliklinik kesehatan, *weeshuis*, *armenhuis*, dan sekolah atau lembaga pendidikan lain. Organisasi Islam seperti Muhammadiyah ini menghadirkan orientasi baru dalam kedermawanan yang sebelumnya belum ada.

Zakat adalah kewajiban agama Islam yang pelaksanaannya terkait dengan fenomena sosial, ekonomi, dan politik umat Islam. Ijtihad Utsman bin Affan menyatakan bahwa harta yang dizakatkan adalah harta yang terlihat dan harta yang

tidak terlihat. Hanya harta terlihat yang zakatnya wajib diserahkan kepada negara. Ulama dan ahli hukum pada masa Dinasti Umayyah dan Abbasiyah menyatakan membolehkan pengumpulan zakat oleh penguasa dengan syarat penguasa tersebut bersikap adil. Ruang partisipasi publik dalam praktek zakat cukup besar.

Adanya masa di mana masyarakat menyerahkan zakat kepada negara tidak berarti tidak ada masyarakat yang mendistribusikan zakat secara langsung. Zakat yang dikelola kebanyakan negara adalah zakat zahiriyah dan bukan zakat fitrah. Zakat fitrah di Indonesia menjadi tradisi yang lepas dari pengelolaan negara. Sejarah kedermawanan Islam di Indonesia memperlihatkan bahwa zakat, sedekah, dan wakaf menjadi pendorong gerakan sosial kemasyarakatan dan membiayai pendidikan Islam. Muhammadiyah menjadi pionir dalam gerakan kedermawanan Islam modern di Indonesia dan memiliki ribuan aset masjid, sekolah, rumah sakit, dan lain-lain dari gerakan derma. Pengaturan filantropi Islam, khususnya zakat, dimulai pada 1968 pada masa pemerintahan Soeharto namun tidak berhasil. Posisi pemerintah (Soeharto) sebagai amil zakat nasional berakhir pada 1972 karena sangat sedikit muzaki yang mau membayar zakat melalui Soeharto. UU 23/2011 mengatur terlalu ketat dan tidak menyisakan ruang bagi masyarakat sipil untuk memberdayakan dirinya sendiri.

Rakyat (kaum Muslimin) memiliki kebebasan untuk memilih sendiri (*freedom to give/right to give*) kemana ia menyalurkan donasinya (zakat-infaq-shadaqah). Karena ia merupakan bagian dari forum internuum.

Forum internum merujuk pada ruang privat dan batiniah di mana individu menjalankan keyakinan agamanya secara internal. Penting untuk dicatat bahwa forum internum bersifat pribadi dan tidak dapat diatur atau dibatasi oleh undang-undang, sehingga setiap individu berhak untuk menjalani kehidupan spiritual mereka sendiri tanpa tekanan atau paksaan.

Sebaliknya, forum eksternum mencakup semua bentuk ekspresi keagamaan yang terjadi di ruang publik. Ini termasuk praktik keagamaan yang dilakukan secara bersama-sama, seperti ritual, perayaan, dan kegiatan sosial keagamaan.

Kedua forum ini saling terkait namun memiliki batasan yang jelas. Sementara forum internum menjamin kebebasan individu dalam beragama secara pribadi, forum eksternum mengatur bagaimana praktik keagamaan dapat dilakukan di ruang publik. Pembatasan terhadap forum eksternum harus dilakukan dengan

hati-hati dan berdasarkan hukum yang jelas untuk melindungi hak-hak individu lainnya serta menjaga ketertiban umum

Pada wilayah ini keyakinan spiritual yang bersifat individual secara meyakinkan hanya diketahui oleh si empunya. Tidak ada bila dicermati, kebebasan berfikir, kesadaran dan agama dan/atau keyakinan pihak lain yang dapat memastikan kecuali dirinya sendiri. Sebagai wilayah personal, kemungkinan untuk dapat diintervensi oleh entitas lain di luar si empunya wilayah sangat tidak mungkin. Seseorang dengan agama dan keyakinan yang diyakininya mempunyai kuasa penuh untuk menganut, memelihara dan juga untuk mengubah agama dan/atau keyakinannya setiap waktu sesuai dengan kehendaknya. Dengan demikian, forum internum merupakan komitmen individu yang sangat bersifat batiniah dan personal mengenai keyakinan, kepercayaan dan agama yang dipilihnya. Khrisnaswami dalam buku Taylor menyebutkan sebagai sebuah iman di lubuk terdalam dan merupakan kesadaran yang bersifat individual. Pada Pasal 18 ayat 1 KIHSP (International Covenant on Civil and Political Rights) disebutkan: *"Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right include (right) freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice....."*

Isi pikiran, kesadaran, agama dan/atau keyakinan hanya dapat dipastikan oleh individu yang menyanggah hak fundamental. Dalam wilayah ini seseorang berhak untuk memiliki dan menganut agama dan/atau keyakinan berdasarkan pilihan sadarnya artinya agama dan/atau keyakinan apa pun yang dipilih, dianut dan dipelihara hanya dapat dipastikan oleh individu bersangkutan. Hal ini menjadikan kebebasan beragama dan/atau keyakinan sebagai klausul yang sangat fundamental dalam perlindungan terhadap jaminan hak sipil untuk beragama dan/atau berkeyakinan.

Kovenan Internasional Sipil dan Politik yang telah diratifikasi pemerintah Indonesia dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 memberikan jaminan bagi para warga negara tidak hanya pada forum internum tetapi mengaktualisasikannya dalam ruang privat dan publik. Itu artinya, setiap individu maupun kelompok diberikan jaminan melalui undang-undang untuk mewujudkan agama dan/atau keyakinannya baik secara pribadi (privat) atau-pun bersama sama (publik). Pada konteks agama dan/atau keyakinan, perwujudan secara individual dan komunal/kolektif yang terjadi di ruang publik maupun privat ini yang kemudian disebut sebagai

forum eksternum. Mengacu pada pasal 18 ayat 1 KIHSP yang berbunyi: “..... *either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or be lief in worship, observance, practice and teaching*”. Perwujudan dimaksud adalah segala sesuatu yang dapat dilihat, di dengar dan dirasa baik oleh individu mau pun komunal/kolektif baik pada ruang privat maupun ruang publik.

Bahwa Indonesia bukanlah negara agama namun juga bukan negara sekuler. Founding Fathers bangsa ini bersepakat bahwa negara Indonesia adalah negara Pancasila yang berKetuhanan Yang Maha Esa. Kehidupan kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan Indonesia dijiwai oleh nilai-nilai Ketuhanan YME. Semua jenis agama dan keyakinan mendapatkan perlindungan dan porsi yang sama atas nama Hak Asasi Manusia (HAM) dan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (Pasal 29 UUD 45). Sumaryanto (2021) menyebutkan bahwa Konsep hak kebebasan beragama ditegaskan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Bahwa Hak kebebasan agama memiliki dua dimensi yaitu *forum internum* dan forum *eksternum*. *Forum internum* berada di dalam pikiran atau kesadaran seseorang sedangkan *forum eksternum* merupakan hak yang sudah termanifestasi keluar, baik dalam sikap dan tindakan pribadi. Kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama adalah *forum internum*. Namun ketika kebebasan ini dilaksanakan bersama-sama orang lain atau di ruang publik, kebebasan tersebut menjadi *forum eksternum*. Prinsip yang harus ditekankan adalah *forum internum* tidak bisa dibatasi oleh siapa pun bahkan negara sekalipun. *Forum internum* bersifat mutlak dimiliki setiap manusia tanpa terkecuali. Forum eksternum dapat dibatasi oleh negara dengan memenuhi 2 (dua) syarat. Pertama, ada undang-undang yang mengatur dan kedua, alasan pembatasan adalah untuk melindungi kesehatan umum, keselamatan umum, ketertiban umum, moral umum, atau hak-hak dan kebebasan dasar orang lain.

Zakat adalah kewajiban bagi setiap Muslim yang memenuhi syarat terkait nisab dan haul-nya. Zakat adalah bagian dari ibadah pribadi yang bersifat forum internuum, kendati memiliki dimensi sosial dan budaya juga. Berzakat kemana, berupa apa, jumlah berapa, kapan, dan bagaimana, kendati boleh diatur oleh negara, namun tetap merupakan otoritas dari sang muzakki karena merupakan bagian dari forum internuum-nya.

3. Dr. Qurrata Ayuni, S.H., MCDR.

Keterangan ini membahas mengenai regulasi yang memungkinkan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) melakukan monopoli pengelolaan zakat di Indonesia. Pertanyaan utama yang akan dijawab dari keterangan ini adalah mengenai batasan intervensi negara dalam menjamin kemerdekaan beribadah khususnya pelaksanaan ibadah zakat bagi penduduk beragama Islam menurut UUD 1945. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, keterangan ahli ini akan membahas tiga hal; Pertama, batasan campur tangan negara untuk tidak malah membatasi kemerdekaan beribadah. Kedua, penggunaan proportionality test dalam menilai keberadaan BAZNAS yang super-body. Ketiga, penegasan hak-hak sipil dan komunal keagamaan dalam mengelola zakat. Pada akhirnya keterangan ahli ini memberikan Kesimpulan bahwa regulasi yang memungkinkan BAZNAS melakukan monopoli pengelolaan zakat merupakan praktik inkonstitusional yang bertentangan dengan hak-hak dasar dalam UUD NRI 1945.

Keterangan ahli disampaikan dalam kaitannya dengan perkara Nomor 97/PUU-XXII/2024 yakni Pengujian Undang-Undang Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 43 ayat (3), dan Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD NRI 1945.

Sejumlah isu yang sedang dibahas adalah terkait dengan lahirnya regulasi yang memungkinkan terjadinya monopoli pengelolaan zakat oleh negara melalui Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berpotensi bertentangan dengan UUD NRI 1945. Kondisi ini kemudian dianggap melahirkan ancaman terhadap diskriminasi struktural, pembatasan ibadah yang tidak proporsional, ancaman terhadap kemerdekaan kolektif dan berorganisasi keagamaan serta ancaman terhadap kelangsungan hak warga negara untuk ikut membangun masyarakat secara adil dan setara.

Tidak menutup kemungkinan fenomena regresi regulasi zakat telah menjurus pada sentralisasi zakat yang kedepan akan berujung pada *etatistikasi agama*. Terjadi kecenderungan, sebagaimana yang ditulis oleh Steven D Smith, dalam tulisannya “The Rise dan Fall of Religious Freedom in Constitutional Discourse”, bahwa dalam praktiknya, komitmen terhadap kebebasan beragama dalam konstitusi justru memiliki sifat yang melemahkan dirinya sendiri. Artinya, meskipun secara tekstual negara menjamin kebebasan beragama, dalam

realitasnya justru terdapat pembatasan atau kontradiksi yang membuat kebebasan itu tidak sepenuhnya terlindungi.

Fenomena ini terjadi dalam isu pengelolaan zakat dimana negara mencoba untuk mendalilkan perlindungan terhadap kebebasan beragama, namun akhirnya justru melahirkan kontradiksi internal, dimana negara justru melahirkan alasan untuk terlalu banyak campur tangan dan malah mengurangi ekspresi kebebasan beragama itu sendiri.

Oleh karenanya dalam Keterangan Ahli ini, izinkan saya sebagai ahli hukum tata negara untuk menjelaskan mengenai urgensi pembentukan pedoman konstitusional terhadap jaminan perlindungan kemerdekaan beribadah di Indonesia. Hal ini menjadi sangat penting sebab akhir-akhir ini pembentuk undang-undang mungkin tidak terlalu peka terhadap tujuan utama dalam jaminan kemerdekaan beribadah ini yakni menjalankan ekspresi beribadah secara bebas. Dalam konteks ini misalnya, keberadaan pengelolaan zakat yang nilainya sangat besar perlu untuk kembali didudukkan dalam posisinya untuk dikembalikan sebagai hak pengelolaan umat beragama agar tidak disalahgunakan sebagai instrumen fiskal negara.

A. Batas Campur Tangan Negara (*State Overreach*)

Isu terkait relasi hubungan negara dan agama, dalam kaitannya dengan sampai batas mana negara dapat ikut campur dalam urusan ibadah dan agama. Sejumlah putusan MK juga telah memberikan pedoman konstitusional penting mengenai hak beragama sebagai berikut:

"Bahwa hak beragama sebagai hak individu adalah hak asasi yang melekat dalam setiap diri manusia semenjak ia lahir. Namun, dalam konteks berbangsa dan bernegara, hak beragama juga telah menjadi sebuah hak kolektif masyarakat untuk dapat dengan tenteram dan aman menjalankan ajaran agamanya tanpa merasa terganggu dari pihak lain. Oleh karena itu, Mahkamah menilai bahwa beragama dalam konteks hak asasi individu tidak dapat dipisahkan dari hak beragama dalam konteks hak asasi komunal (vide Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 *jo* Nomor 140/PUU-VII/2009);"

"Sebab, Indonesia bukanlah negara sekuler yang memisahkan "agama" dan "negara" dan bukan pula yang menggunakan satu agama tertentu untuk dijadikan dasar bernegara tetapi mensinergikan berbagai agama dan keyakinan yang ada dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagai negara yang memiliki keberagaman agama dan keyakinan maka negara harus dapat melindungi dan mengembangkan kehidupan beragama. (vide Putusan MK Nomor Nomor 79/PUU-XXI/2023)."

Dalam isu hubungan antara negara dan agama di Indonesia dan menyangkut batas sejauh mana negara dapat terlibat dalam urusan keagamaan dan ibadah. Mahkamah Konstitusi telah memberikan panduan penting mengenai hal ini melalui sejumlah putusannya. Dalam pandangan MK, hak beragama bukan hanya merupakan hak asasi individu yang melekat sejak lahir, tetapi juga merupakan hak kolektif masyarakat. Artinya, kebebasan beragama tidak hanya dilihat sebagai urusan pribadi, melainkan juga menyangkut kepentingan kelompok untuk menjalankan ajaran agama mereka secara aman dan tenteram tanpa gangguan dari pihak lain. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk melindungi kedua dimensi tersebut—individu dan komunal.

Lebih lanjut, MK menegaskan bahwa Indonesia bukan negara sekuler yang memisahkan secara tegas antara agama dan negara, tetapi juga bukan negara agama yang menjadikan satu agama tertentu sebagai dasar negara. Sebaliknya, Indonesia mengakui dan mensinergikan keberadaan berbagai agama dan keyakinan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam kerangka itu, negara memiliki peran aktif untuk melindungi dan mengembangkan kehidupan keagamaan secara adil bagi semua pemeluk agama.

Keterlibatan negara dalam urusan keagamaan dibenarkan sepanjang bertujuan untuk menjamin kebebasan beragama, menjaga ketertiban umum, serta melindungi hak-hak keagamaan masyarakat. Campur tangan negara tidak boleh dimaknai sebagai bentuk pembatasan, melainkan sebagai bagian dari tanggung jawab konstitusional untuk menjaga harmoni dalam masyarakat yang majemuk.

Bagaimana menilai bahwasanya negara telah melakukan campur tangan berlebihan dalam menjamin kemerdekaan beribadah?

Dalam kerangka negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi konstitusionalisme, hubungan antara negara dan agama harus diletakkan secara hati-hati agar tidak mengarah pada dominasi satu pihak atas yang lain. Dalam hal ini, agama bukan sekadar urusan privat, melainkan juga ekspresi kolektif yang dilindungi oleh konstitusi. Namun, perlindungan tersebut tidak dapat dimaknai sebagai legitimasi untuk negara mengambil alih ruang ekspresi keagamaan umat, terlebih jika pengambilalihan itu bersifat eksklusif bahkan mengkerdilkan otonomi komunitas keagamaan sebagai bagian dari *civil society*. Campur tangan negara yang berlebihan dalam ranah keagamaan disebut sebagai *state overreach*, yaitu ketika negara melewati batas fungsi fasilitatifnya dan justru menjadi aktor utama

yang menentukan bagaimana praktik keagamaan dijalankan, siapa yang boleh menjalankannya, dan bagaimana cara menjalankannya.

Zakat, dalam konteks Islam, merupakan ibadah yang bersifat spiritual sekaligus sosial. Ia adalah salah satu dari lima rukun Islam, dan oleh karena itu pelaksanaannya sangat terkait dengan aspek teologis serta dimensi keikhlasan umat. Pengelolaan zakat mestinya mencerminkan kebebasan umat Islam untuk menunaikan ibadah sesuai pemahamannya masing-masing, termasuk dalam memilih kepada siapa zakat itu dititipkan. Ketika negara melalui UU No. 23 Tahun 2011 membentuk BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga resmi dengan fungsi regulatif, operasional, sekaligus pengawasan terhadap zakat, maka hal tersebut telah menciptakan posisi negara yang dominan secara kelembagaan dan substantif dalam ibadah zakat. Negara bukan lagi sekadar penyusun kebijakan, tetapi berubah menjadi pemegang otoritas tunggal. Inilah bentuk nyata dari *state overreach*.

Ciri-ciri *state overreach* ini tampak dalam beberapa hal. Pertama, negara memonopoli fungsi sosial-keagamaan dengan menjadikan BAZNAS sebagai satu-satunya otoritas, sementara peran lembaga masyarakat seperti LAZ direduksi atau diarahkan menjadi subordinat negara. Kedua, peran masyarakat sipil sebagai pelaksana utama zakat secara tradisional dikedirikan dan dibatasi melalui regulasi, izin, dan sanksi administratif. Ketiga, negara mengatur pelaksanaan zakat seolah-olah itu adalah domain fiskal administratif yang tunduk pada logika birokrasi pemerintahan, padahal zakat bukan pajak, melainkan ekspresi kegiatan ibadah. Keempat, terjadi konflik kepentingan dalam struktur BAZNAS yang mengatur, menjalankan, dan mengawasi dirinya sendiri, yang merusak prinsip tata kelola demokratis.

Lebih jauh, kondisi ini juga menunjukkan pelanggaran terhadap prinsip subsidiaritas. Prinsip ini menekankan bahwa urusan publik semestinya dikelola oleh unit sosial yang paling dekat dengan warga, selama mereka mampu menjalankannya secara efektif. Negara hanya boleh mengambil alih jika terbukti tidak ada kapasitas pada level masyarakat. Dalam praktiknya, banyak LAZ telah membuktikan kapasitas mereka dalam mengelola zakat secara profesional dan amanah. Maka, ketika negara memaksakan posisi sentral melalui BAZNAS dan mendorong LAZ menjadi sekadar perpanjangan tangan negara (sebagai Unit Pengumpul Zakat), maka prinsip subsidiaritas telah ditinggalkan. Negara tidak mempercayai masyarakat, bahkan mengambil alih peran mereka secara

institusional, padahal fungsi itu secara faktual bisa dijalankan oleh masyarakat secara lebih efisien dan sesuai dengan nilai-nilai spiritualitas umat.

Kondisi ini bukan hanya menyangkut persoalan kebijakan administrasi zakat, tetapi juga menyentuh esensi dari negara hukum demokratis: bahwa kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi dan bahwa hak-hak sipil, termasuk hak untuk mengatur ekspresi keagamaan secara mandiri. Oleh karena itu, perlu adanya batasan peran negara untuk menghormati otonomi masyarakat sipil, dan menghindari praktik-praktik etatistik yang mengancam kebebasan beragama dan hak kolektif umat dalam menjalankan agamanya.

B. *Proporsionality Test*

Untuk membahas mengenai apakah keberadaan BAZNAS sebagai super-body merupakan sebuah hal konstitusional atau bahkan inkonstitusional, maka dapat digunakan sebuah mekanisme test yang dikenal dengan tes proporsionalitas. Tes ini digunakan untuk menilai apakah suatu pembatasan terhadap hak asasi manusia dapat dibenarkan dalam negara hukum demokratis. Dua pemikir besar, Robert Alexy dan Aharon Barak, telah memberikan konstruksi teoritik yang sangat berpengaruh dalam pengujian pembatasan hak konstitusional. Dalam *A Theory of Constitutional Rights* (2002), Robert Alexy mengemukakan bahwa proporsionalitas adalah prinsip penyeimbang antara tujuan negara dan hak individu, yang bertujuan untuk mengoptimalkan keduanya secara bersamaan dalam ruang konflik normatif. Aharon Barak, dalam *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations* (2012), mengembangkan pendekatan praktis melalui empat tahapan pengujian: (1) legitimate objective, (2) rational connection, (3) necessity, dan (4) proportionality stricto sensu. Barak menekankan bahwa pengadilan memiliki tugas menimbang secara saksama antara “biaya” hak yang dikorbankan dan “manfaat sosial” yang hendak dicapai oleh kebijakan publik.

Keempat tahapan tersebut bersifat kumulatif, yang berarti bahwa kegagalan pada salah satu tahap menjadikan kebijakan tersebut tidak proporsional dan, karena itu, inkonstitusional. Pertama, kebijakan harus memiliki tujuan yang sah (legitimate objective), misalnya untuk menjaga ketertiban umum atau mencegah penipuan. Dalam konteks pengelolaan zakat, tujuan untuk menjamin transparansi dan mencegah penyalahgunaan dana zakat dapat dianggap sah. Namun, jika tujuannya adalah untuk mengkonsolidasikan kekuasaan negara atau mengontrol ratusan milyar dana keagamaan, maka tujuan tersebut tidak sah dalam sistem demokrasi.

Test pertama dalam prinsip proporsionalitas adalah memastikan bahwa kebijakan atau pembatasan yang diberlakukan oleh negara memiliki tujuan yang sah secara konstitusional (*legitimate objective*). Tujuan sah ini biasanya dikaitkan dengan perlindungan terhadap kepentingan publik yang diakui, seperti ketertiban umum, keselamatan nasional, kesehatan masyarakat, moral publik, atau perlindungan hak orang lain. Namun, tidak semua alasan yang diklaim oleh negara dapat diterima sebagai sah, terutama jika alasan tersebut menyamarkan motif politik atau hegemonik yang tidak sejalan dengan nilai-nilai demokrasi konstitusional.

Dalam konteks pengelolaan zakat, negara dapat mengklaim bahwa penetapan BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga yang sah bertujuan untuk memastikan akuntabilitas, mencegah korupsi, atau menjamin efektivitas distribusi dana umat. Alasan-alasan ini pada dasarnya bisa masuk dalam kategori tujuan sah, selama tidak disertai dengan niat atau efek membatasi ekspresi keagamaan umat.

Selain itu, tujuan sah harus bersifat publik dan terbuka untuk diuji secara rasional dan empirik, bukan semata didasarkan pada asumsi keamanan, kekhawatiran ideologis, atau motif homogenisasi. Misalnya, bila negara berdalih bahwa banyak LAZ yang tidak transparan, maka solusinya bukan melarang semua LAZ dan mengambil alih pengelolaan zakat, melainkan memperbaiki tata kelola dan memperkuat sistem pengawasan. Oleh karena itu, tujuan untuk “menghilangkan fragmentasi sosial keagamaan” atau “mempersatukan umat di bawah satu institusi negara”, walau terdengar mulia, sebetulnya bertentangan dengan prinsip pluralisme dan kebebasan beragama yang diakui oleh UUD 1945 (Pasal 28E, Pasal 29 ayat (2)) dan prinsip subsidiaritas dalam tata kelola sosial.

Lebih jauh, legitimasi suatu tujuan juga ditentukan oleh ketulusannya (*bona fide objective*). Bila tujuan yang dikemukakan hanyalah justifikasi formal untuk menyamarkan maksud mengonsolidasikan kekuasaan (misalnya menjadikan BAZNAS sebagai perpanjangan tangan fiskal negara), maka tujuan itu tidak sah, meskipun secara sepintas seolah berada dalam kategori kepentingan umum.

Maka, kesimpulannya, tujuan negara dalam pengelolaan zakat hanya bisa dinilai sah jika tidak mencampuri aspek teologis dan ekspresi keagamaan, tidak menimbulkan penghapusan atas partisipasi masyarakat sipil, dan tidak menyamarkan intensi kekuasaan negara dengan retorika perlindungan publik. Bila ditemukan bahwa alasan yang dikemukakan hanya bersifat administratif namun

berdampak pada penghapusan hak konstitusional, maka tujuan tersebut patut dipertanyakan keabsahannya dalam kerangka prinsip proporsionalitas.

Tahapan kedua dalam uji proporsionalitas adalah *rational connection*, yaitu penilaian terhadap apakah terdapat keterkaitan logis dan masuk akal antara tujuan kebijakan dan instrumen atau tindakan negara yang dipilih untuk mencapainya. Dalam doktrin ini, tindakan negara harus secara faktual dan kausal mendukung tercapainya tujuan yang sah. Bila tidak ada hubungan rasional antara sarana dan tujuan, maka kebijakan tersebut tidak hanya cacat secara proporsionalitas, tetapi juga tidak dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional. Prinsip ini menuntut bahwa kebijakan publik tidak boleh berdasarkan asumsi, dugaan umum, atau rasa khawatir belaka, tetapi harus dapat ditunjukkan keterhubungan sebab-akibat yang objektif antara tindakan dan tujuannya.

Dalam konteks kebijakan negara yang mengarah pada monopoli BAZNAS pusat pengelolaan zakat dan membatasi atau bahkan membatasi ruang gerak Lembaga Amil Zakat (LAZ), maka perlu diuji apakah kebijakan tersebut memang secara rasional terkait dengan tujuan menjaga transparansi dan akuntabilitas zakat. Di sini penting untuk membedakan antara target yang tepat dan *general sweeping policy*. Bila memang ada LAZ yang tidak transparan atau tidak akuntabel, maka solusi yang rasional adalah menertibkan, membina, atau memberlakukan audit yang adil terhadap lembaga tersebut. Namun, apabila negara justru melarang atau membatasi semua LAZ, termasuk yang telah teruji kinerjanya secara publik dan sudah memperoleh kepercayaan umat, maka kebijakan itu tidak memiliki hubungan rasional dengan tujuan yang dimaksud.

Lebih dari itu, pendekatan menyamaratakan (*blanket policy*) justru menciptakan paradoks dalam pencapaian tujuan. Negara ingin menjamin akuntabilitas zakat, tetapi menutup atau menyulitkan saluran-saluran yang justru telah terbukti berhasil dalam menjalankan fungsi tersebut. Akibatnya, kebijakan tersebut tidak hanya tidak rasional, tetapi malah kontraproduktif. Kebijakan semacam ini seringkali didasari oleh kekhawatiran yang terlalu luas, namun tidak didukung oleh data empiris. Padahal, prinsip *rational connection* menuntut bahwa argumen kebijakan harus berbasis bukti, dan tidak semata-mata pada anggapan “jika ada beberapa LAZ yang bermasalah, maka semua LAZ berpotensi bermasalah”.

Lebih lanjut, jika negara menggunakan dalih “efisiensi pengelolaan zakat” sebagai dasar penghapusan atau subordinasi LAZ, maka hubungan rasionalnya pun dipertanyakan. Sebab, sentralisasi kelembagaan belum tentu menjamin efisiensi, bahkan berisiko menciptakan konsentrasi kekuasaan dan moral hazard yang lebih besar. Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa keanekaragaman aktor dalam layanan publik dapat memperkuat akuntabilitas melalui mekanisme kontrol horizontal dan persaingan yang sehat. Justru, hubungan rasional yang lebih tepat dalam konteks zakat adalah ketika negara menjadi pembina dan pengatur yang menjamin lapangan yang adil (*level playing field*) antara BAZNAS dan LAZ, bukan menciptakan ketimpangan struktural melalui posisi monopolistik.

Maka, dalam kerangka ini, kebijakan yang melarang LAZ atau mewajibkan seluruh lembaga keagamaan untuk menjadi Unit Pengumpul Zakat (UPZ) di bawah BAZNAS, bukan saja tidak rasional terhadap tujuan transparansi, tetapi mengindikasikan motif lain yang menyimpang dari prinsip negara hukum demokratis, seperti dominasi negara terhadap masyarakat sipil dan pemusatan otoritas ibadah dalam satu tangan institusional. Hal ini bertentangan dengan doktrin konstitusional tentang kebebasan beragama, pluralisme kelembagaan, dan prinsip dasar bahwa pengaturan publik harus bersifat berbasis logika kebijakan, bukan logika kekuasaan.

Dengan demikian, pada tahap kedua ini, dapat disimpulkan bahwa tidak semua pembatasan yang mengaku bermaksud baik dapat dikatakan rasional. Negara harus membuktikan bahwa kebijakannya memiliki keterkaitan faktual yang logis dengan tujuan yang hendak dicapai. Bila tindakan tersebut menyasar terlalu luas, menghapus keragaman aktor, atau justru menutup saluran ekspresi keagamaan yang sah, maka tidak ada justifikasi rasional yang dapat menyelamatkan kebijakan tersebut dari inkonstitusionalitas. Prinsip *rational connection* menjadi semacam benteng untuk mencegah negara mengambil kebijakan berdasarkan ketakutan dan dugaan, bukan atas dasar penalaran dan bukti.

Tahapan ketiga dalam prinsip proporsionalitas adalah necessity, yang sering juga disebut sebagai prinsip negara minimalis (*least restrictive means*). Prinsip ini menegaskan bahwa meskipun suatu kebijakan memiliki tujuan yang sah dan keterkaitan rasional dengan tujuan tersebut, kebijakan tersebut tetap tidak boleh membatasi hak lebih dari yang diperlukan. Negara hanya dibenarkan untuk

memberlakukan pembatasan sejauh tidak ada cara lain yang lebih ringan atau alternatif kebijakan yang lebih moderat untuk mencapai tujuan yang sama. Dalam konteks ini, negara harus membuktikan bahwa intervensi yang dipilih adalah satu-satunya opsi yang paling ringan dan efektif, bukan hanya karena lebih mudah atau lebih efisien dari perspektif administratif.

Dalam kasus pengelolaan zakat, prinsip *necessity* mengharuskan pengujian atas alternatif-alternatif kebijakan selain menjadikan BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga otoritatif yang diberi semua kewenangan mengelola zakat. Negara sebenarnya dapat mencapai tujuan transparansi dan akuntabilitas dana zakat dengan cara yang tidak menyingkirkan peran masyarakat sipil, khususnya LAZ. Misalnya, dengan menetapkan kerangka regulatif yang adil dan transparan untuk semua aktor zakat, menerapkan mekanisme audit independen, membangun sistem pelaporan terpadu, dan menetapkan indikator kinerja lembaga zakat. Semua cara ini secara nyata dapat memperkuat tata kelola zakat nasional tanpa mencabut hak dan peran umat dalam menyalurkan zakatnya melalui lembaga yang mereka percaya.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa pengawasan negara terhadap kegiatan keagamaan adalah sah sejauh tidak menghapus otonomi masyarakat untuk menjalankan aktivitas keagamaannya secara mandiri. Pengawasan yang dimaksud di sini bukanlah penggantian atau pengambilalihan fungsi masyarakat, melainkan pemberian jaminan agar pelaksanaan ibadah tetap berjalan dalam koridor hukum dan etika publik. Oleh karena itu, ketika negara membentuk satu lembaga resmi dan sekaligus melarang atau membatasi yang lain, hal itu bukan hanya tidak diperlukan, tetapi juga melampaui kebutuhan minimum dalam pengelolaan kebijakan publik.

Lebih jauh, prinsip *necessity* mengandaikan bahwa negara menghormati keberagaman pendekatan dalam masyarakat sipil. Dalam realitas keagamaan umat Islam di Indonesia, terdapat banyak ragam pengelolaan zakat yang berakar pada kultur lokal, institusi komunitas, dan jaringan kepercayaan antarindividu. Negara seharusnya memberi ruang dan mengakui keberadaan beragam sistem tersebut, bukan justru menyeragamkan dan memonopoli. Pendekatan yang terlalu homogen dan terpusat justru bertentangan dengan semangat demokrasi, pluralisme, dan prinsip dasar negara hukum.

Selain itu, penerapan prinsip *necessity* harus memperhitungkan biaya sosial, psikologis, dan institusional dari suatu kebijakan. Dalam hal ini, memaksa LAZ menjadi UPZ atau menyulitkan perizinan LAZ dengan syarat-syarat administratif yang berat bukan hanya menimbulkan ketimpangan, tetapi juga melemahkan hak-hak sipil masyarakat.

Oleh karena itu, prinsip *necessity* menuntut bahwa negara harus menunjukkan bahwa tidak ada alternatif lain yang secara nyata dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang sama dengan pembatasan yang lebih ringan. Bila alternatif tersebut ada, namun tidak dipilih oleh negara, maka pembatasan yang dilakukan menjadi tidak sah. Dalam konteks zakat, alternatif-alternatif itu tidak hanya tersedia, tetapi telah dipraktikkan oleh banyak LAZ secara berhasil dan akuntabel. Maka, dominasi tunggal oleh BAZNAS tidak hanya tidak perlu, tetapi juga tidak sejalan dengan prinsip *minimal intrusion* dalam perlindungan hak konstitusional warga negara.

Dengan demikian, dalam uji tahapan *necessity*, kebijakan monopoli pengelolaan zakat oleh BAZNAS gagal memenuhi syarat karena terdapat alternatif lain yang lebih ringan, lebih inklusif, dan lebih menghormati prinsip kebebasan beragama dan partisipasi masyarakat sipil. Negara seharusnya tidak menggunakan kekuasaan hukumnya untuk menekan atau memarginalkan inisiatif keagamaan yang telah tumbuh dan dipercaya publik, tetapi sebaliknya, membangun kemitraan yang sehat dan sejajar dalam kerangka tata kelola zakat yang plural, akuntabel, dan adil.

Tahapan keempat dan terakhir dari prinsip proporsionalitas adalah *proportionality stricto sensu*, yaitu penilaian akhir apakah manfaat nyata dari kebijakan publik secara substansial lebih besar dibandingkan kerugian hak konstitusional yang ditimbulkan. Pada tahap ini, pengadilan atau penguji kebijakan harus melakukan penyeimbangan yang ketat (*balancing*) antara dua kepentingan utama: di satu sisi adalah tujuan kebijakan negara (misalnya efektivitas tata kelola zakat), dan di sisi lain adalah beban yang ditanggung individu atau kelompok akibat pembatasan haknya (seperti kebebasan beragama, berserikat, dan pengelolaan ibadah). Penilaian ini tidak cukup hanya bersifat formal, tetapi menyentuh aspek substantif, empirik, dan nilai-nilai konstitusionalisme.

Dalam konteks gejala monopoli pengelolaan zakat oleh BAZNAS, dapat dinilai bahwa manfaat yang dijanjikan negara sangat terbatas dan bahkan belum

terverifikasi secara empirik. Transparansi dan akuntabilitas yang menjadi justifikasi utama tidak otomatis tercipta hanya karena sentralisasi kelembagaan. Banyak studi menunjukkan bahwa konsentrasi kelembagaan yang berlebihan justru berisiko menciptakan ketertutupan informasi, minimnya kontrol publik, dan menurunnya efisiensi. Di sisi lain, beban atau kerugian yang ditanggung masyarakat dari kebijakan ini sangat nyata: umat Islam kehilangan hak untuk memilih saluran ibadah yang sesuai dengan keyakinan dan kepercayaannya, LAZ sebagai ekspresi kelembagaan sipil terpinggirkan dan direduksi perannya, dan negara mengambil alih fungsi sosial-keagamaan secara eksklusif.

Selain itu, kecenderungan monopoli oleh BAZNAS juga berdampak buruk pada keanekaragaman tata kelola keagamaan yang selama ini menjadi kekuatan masyarakat sipil di Indonesia. Negara demokratis harus mendorong partisipasi dan keberagaman ekspresi publik, bukan mengonsolidasikannya dalam satu format institusional tunggal. Kehilangan keragaman tersebut tidak hanya berdampak pada lemahnya inovasi sosial dalam pendistribusian zakat, tetapi juga pada erosi kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan negara yang dianggap memaksakan formalisme administratif dalam wilayah spiritual. Hal ini menjadi sangat bermasalah karena zakat adalah ibadah yang berakar pada relasi kepercayaan antara muzakki (pemberi zakat), mustahik (penerima), dan amil (pengelola), yang tidak bisa disederhanakan hanya menjadi proses teknokratis atau fiskal.

Lebih lanjut, kerugian dari kebijakan ini juga terlihat dalam hilangnya prinsip *social ownership* terhadap zakat. Ketika umat merasa tidak lagi memiliki kuasa atau kendali atas pengelolaan zakatnya, maka zakat kehilangan dimensi sosial-emosional yang menjadi esensinya. Dalam jangka panjang, ini dapat menurunkan tingkat partisipasi masyarakat dalam zakat, dan bahkan mendorong berkembangnya jalur distribusi informal yang tidak terpantau dan tidak terintegrasi dalam sistem nasional. Ironisnya, tujuan negara untuk menciptakan sistem zakat yang tertib justru dapat menciptakan disorganisasi baru.

Oleh karena itu, manfaat dari kebijakan *superbody* -monopolistik oleh BAZNAS—yakni potensi efisiensi dan kontrol—tidak cukup signifikan untuk membenarkan kerugian hak dan prinsip demokrasi konstitusional yang ditimbulkan. Dalam demokrasi, setiap kebijakan publik yang menyangkut hak asasi harus dapat dibenarkan tidak hanya secara legal, tetapi juga secara moral dan empirik. Bila

kerugiannya lebih besar, maka kebijakan tersebut tidak proporsional secara *stricto sensu* dan karena itu inkonstitusional.

Kesimpulannya, tahapan *proportionality stricto sensu* menjadi penilaian akhir yang sangat krusial dalam pengujian kebijakan. Dalam kasus pengelolaan zakat di Indonesia, penerapan prinsip ini menunjukkan bahwa manfaat kebijakan tidak dapat mengimbangi kerugian terhadap kebebasan beragama, otonomi masyarakat sipil, dan keadilan institusional. Maka, negara harus kembali kepada pendekatan konstitusional yang menghormati keragaman aktor, mendukung pluralisme kelembagaan, dan menjamin kebebasan umat untuk beribadah dengan cara yang sesuai keyakinannya, termasuk dalam memilih dan mengelola zakatnya. Dengan mempertimbangkan keempat tahapan dalam uji proporsionalitas sebagaimana dikembangkan oleh Robert Alexy dan Aharon Barak, dapat disimpulkan bahwa kebijakan monopoli negara dalam pengelolaan zakat melalui BAZNAS tidak dapat dipertahankan dari perspektif konstitusional. Kebijakan ini gagal memenuhi keseimbangan yang adil antara tujuan negara dan perlindungan hak individu, terutama dalam konteks kebebasan beragama. Negara, sebagai entitas yang diikat oleh prinsip *limited government*, tidak boleh menjadi dominan dalam ranah spiritual umat. Peran negara seharusnya ditempatkan dalam posisi fasilitatif dan regulatif, bukan sebagai satu-satunya pelaksana ibadah. Dominasi dalam bentuk monopoli tidak hanya menutup ruang partisipasi masyarakat sipil, tetapi juga melanggar prinsip *subsidiaritas* yang merupakan fondasi dari tata kelola publik yang demokratis dan efisien.

Prinsip *limited government* menuntut agar kekuasaan negara dijalankan secara terbatas, proporsional, dan berdasarkan kebutuhan yang objektif. Ketika negara mengambil alih fungsi masyarakat yang mampu dijalankan secara efektif oleh masyarakat itu sendiri, maka negara telah melampaui batas konstitusional. Ini yang oleh Barak dan Alexy disebut sebagai bentuk intervensi yang tidak dapat dibenarkan dalam negara demokratis. Dalam hal zakat, apabila tujuan negara adalah menciptakan akuntabilitas dan efisiensi, maka tersedia berbagai alternatif kebijakan yang lebih ringan dan partisipatif, seperti sistem audit independen, sertifikasi lembaga zakat, atau penguatan pelaporan publik. Semua ini dapat diterapkan tanpa harus menghapus eksistensi LAZ atau menundukkannya dalam posisi subordinat terhadap lembaga negara.

Lebih dari itu, kebebasan beragama adalah hak fundamental yang tidak hanya menyangkut soal kebebasan memeluk suatu agama, tetapi juga kebebasan untuk menjalankan ajaran agama tersebut secara otentik, termasuk dalam memilih jalur pengelolaan zakat. Ketika negara memaksa warga untuk menggunakan satu kanal resmi dan menutup saluran alternatif yang sah dan konstitusional, maka negara tidak lagi berada dalam posisi netral, melainkan menjadi aktor teologis yang memonopoli ekspresi ibadah umat. Ini bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 012-016-019/PUU-IV/2006 yang menegaskan bahwa hak beragama tidak hanya hak individual, melainkan juga hak komunal yang harus dihormati oleh negara.

Oleh karena itu, menjaga kesetiaan pada prinsip-prinsip dasar negara hukum demokratis mengharuskan negara untuk memilih kebijakan yang paling proporsional, menghargai peran masyarakat sipil, serta menghindari kecenderungan etatistisasi dalam urusan keagamaan. Dalam konteks zakat, ini berarti bahwa negara seharusnya membangun sistem tata kelola yang kolaboratif, partisipatif, dan akuntabel—bukan sistem yang memusatkan otoritas hanya pada satu lembaga negara. Hanya dengan pendekatan semacam ini, negara dapat dikatakan telah menjalankan fungsinya dalam kerangka konstitusional yang sehat dan menghormati hak asasi manusia secara utuh.

C. Ffd

Sebagai penutup dari keseluruhan analisis, perlu ditegaskan bahwa posisi konstitusi Indonesia sejak era reformasi telah mengalami transformasi mendasar: dari konstitusi yang berkarakter negara-sentris menuju konstitusi yang demokratis, pluralis, dan menempatkan warga negara sebagai subjek aktif dalam pembentukan kehidupan publik, termasuk dalam ekspresi keagamaan. Dalam sistem semacam ini, negara tidak lagi dapat mengklaim sebagai pemilik tunggal dari urusan keagamaan. Sebaliknya, negara harus menghormati, memfasilitasi, dan melindungi partisipasi masyarakat sipil sebagai aktor sah dalam mengelola ekspresi spiritualnya, termasuk dalam urusan penghimpunan dan pendistribusian zakat.

Peran masyarakat sipil telah mendapatkan pengakuan eksplisit dari Mahkamah Konstitusi, salah satunya dalam Putusan MK No. 5/PUU-VIII/2010 yang menyatakan bahwa organisasi kemasyarakatan, termasuk organisasi keagamaan, memiliki posisi konstitusional yang sah sebagai bagian dari demokrasi yang hidup. Ini menegaskan bahwa peran organisasi non-negara seperti Lembaga Amil Zakat

(LAZ) dalam mengelola fungsi-fungsi keagamaan bukanlah sekadar toleransi administratif, tetapi merupakan ekspresi konstitusional dari hak berserikat, hak beragama, dan hak berpartisipasi dalam kehidupan kebangsaan. Dalam kerangka ini, tindakan negara yang memonopoli pengelolaan zakat dan mereduksi keberadaan LAZ menjadi subordinat lembaga negara bukan hanya kebijakan yang salah arah, tetapi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dasar tata negara yang menghargai pluralisme institusional dan partisipasi sipil.

Lebih jauh, konstitusi Indonesia yang telah diamandemen pasca-Reformasi telah menempatkan hak asasi manusia dan prinsip demokrasi sebagai fondasi utama. Tafsir terhadap UUD 1945, karenanya, harus mengikuti pendekatan *living constitution*, yaitu interpretasi konstitusi yang evolusioner dan sensitif terhadap konteks sosial, budaya, dan politik masyarakat. Tidak ada satu pun dalam konstitusi yang memberi kewenangan kepada negara untuk menyederhanakan ekspresi keagamaan umat menjadi satu bentuk institusi tunggal. Justru sebaliknya, konstitusi memanggil negara untuk menjamin keberagaman itu sebagai bagian dari hak asasi. Maka, ketika realitas sosial hari ini menunjukkan bahwa LAZ telah berkembang menjadi entitas yang profesional, akuntabel, dan mendapatkan kepercayaan luas dari umat Islam, maka tafsir konstitusional harus menyesuaikan diri dan mengakomodasi kenyataan tersebut sebagai bagian dari pertumbuhan demokrasi keagamaan yang sehat.

Negara yang memaksakan sentralisasi menuju monopoli atas zakat melalui BAZNAS, tanpa memberi ruang yang proporsional kepada LAZ, tidak hanya menyimpang dari semangat demokrasi, tetapi juga mencerminkan regresi institusional: sebuah kemunduran dari konsep *limited government* menuju model estatistik yang tak sesuai dengan semangat UUD 1945 pasca-Amendemen. Model semacam ini membahayakan dua hal sekaligus. Pertama, ia melemahkan basis spiritual zakat yang sejatinya adalah ibadah individual dan sosial yang dilandasi pada keikhlasan dan kepercayaan. Kedua, ia melemahkan masyarakat sipil, yang seharusnya diperkuat sebagai mitra strategis negara dalam pembangunan sosial keagamaan.

Tak kalah penting, keterlambatan negara dalam mengadopsi pendekatan regulatif yang partisipatif—ditandai dengan dominasi birokrasi dan regulasi ketat terhadap izin LAZ, keharusan rekomendasi dari BAZNAS, dan pembentukan UPZ sebagai instrumen vertikal negara—telah menciptakan *delay of rights*, yaitu

keterhambatan warga negara dalam merealisasikan hak-haknya secara substantif. Dalam prinsip-prinsip perlindungan HAM, hambatan administratif yang bersifat sistemik terhadap kebebasan beragama dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran struktural yang tidak dapat dibenarkan.

Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi memegang peran yang sangat penting bagi pelaksanaan “kemerdekaan beribadah”. MK tidak hanya berfungsi sebagai penafsir pasal-pasal UUD secara normatif, tetapi juga sebagai penjaga ruang publik konstitusional—agar tetap terbuka, adil, dan tidak didominasi oleh satu kekuatan tunggal, termasuk negara. MK dituntut untuk membangun penafsiran progresif yang selaras dengan dinamika masyarakat sipil, memperluas jangkauan perlindungan konstitusi terhadap ekspresi keagamaan yang tumbuh dari bawah (bottom-up), dan tidak membiarkan negara menjadi aktor hegemonik atas kehidupan spiritual warganya.

Lebih lanjut, tafsir terhadap UUD 1945 harus mengikuti pendekatan *living constitution*, yakni penafsiran yang dinamis, kontekstual, dan responsif terhadap perkembangan masyarakat. Tafsir konstitusi tidak boleh dilakukan secara ahistoris—mengabaikan realitas sosial, nilai-nilai lokal, dan sejarah partisipasi keagamaan umat Islam di Indonesia yang plural dan kaya. Ketika realitas sosial menunjukkan bahwa umat Islam di Indonesia telah menaruh kepercayaan besar pada berbagai LAZ, maka penafsiran konstitusional yang meminggirkan kenyataan ini menjadi kaku dan menyimpang dari semangat demokrasi.

Penting untuk diingat bahwa campur tangan negara dalam urusan keagamaan, jika dilakukan secara tidak proporsional dan dominatif, justru berisiko melahirkan pembatasan hak asasi manusia. Negara bisa berubah dari pelindung menjadi penghambat kebebasan beragama, terutama ketika mekanisme hukum dijalankan dengan pendekatan koersif dan sentralistik. Dalam prinsip-prinsip perlindungan HAM, pembatasan administratif yang bersifat sistemik terhadap ekspresi agama dinilai sebagai pelanggaran struktural, bukan sekadar kekeliruan kebijakan.

4. Dr. Dodik Siswantoro, S.E., M.Sc.

1. Pendahuluan

Sejak terbitnya UU No. 23 tahun 2011 banyak isu yang muncul, terutama adalah mengenai asas keadilan dan independensi UU tersebut. Banyak sudah kajian akademik yang membahas ini, mulai dari skripsi hingga disertasi, artikel yang

diterbitkan di jurnal hingga buku.

Kajian ini membahas mengenai asas independensi dan keadilan UU zakat dari berbagai karya akademik. Ini merupakan bagian dari tata kelola yang menjadi isu penting dalam UU zakat. Yang menjadi isu selama ini terkait dengan LAZ sebagai Lembaga zakat swasta yang dinilai dirugikan karena harus melalui syarat yang cukup ketat dan konflik kepentingan di BAZNAS sendiri.

2. Literatur Review

Tata kelola di Lembaga zakat di suatu negara terkait dengan UU No. 23/2011 fokus pada aspek independensi dan keadilan. Independensi terkait dengan Lembaga yang mengatur segala aspek kegiatan agar tidak terjadi konflik kepentingan. Untuk aspek keadilan merupakan agar tiap pihak yang terkait dengan kegiatan mendapatkan hak secara proporsional tanpa dirugikan sedikitpun. Terkait dengan zakat dalam UU Zakat No. 23/2011 maka pada dasarnya tidak diperlukan izin resmi seperti halnya memungut dana donasi secara umum. Ini juga berlaku di negara Muslim lainnya yang pada dasarnya tidak berdasar pada syariat Islam, zakat dianggap sebagai dana donasi seperti pada umumnya (lihat tabel 1).

Tabel 1. Negara OIC yang Tidak Mewajibkan Izin Resmi untuk Swasta Mengelola Zakat

Negara	Status Perizinan	Keterangan Singkat
Bangladesh	Tidak perlu izin	Zakat sepenuhnya dikelola masyarakat melalui NGO, masjid, dan yayasan tanpa izin formal dari negara.
Pakistan	Tidak perlu izin	Meski negara memungut zakat wajib dari rekening bank, banyak NGO besar (Edhi, Saylani) mengelola zakat secara independen tanpa izin dari pemerintah.
Turki	Tidak perlu izin khusus	Tidak ada badan zakat pemerintah; NGO seperti IHH bebas mengelola zakat selama terdaftar sebagai lembaga amal biasa.
Mesir	Tidak secara ketat	Lembaga seperti Al Azhar dan NGO Islam boleh memungut zakat tanpa izin eksplisit, meskipun pemerintah mulai memperketat regulasi di bidang keuangan.
Libanon	Tidak perlu izin	Zakat dikelola oleh lembaga-lembaga Islam seperti Dar Al Fatwa secara independen.
Yaman	Tidak perlu izin	Karena lemahnya institusi negara, zakat bebas dikelola oleh masyarakat dan NGO Islam.
Nigeria (wilayah Muslim)	Tidak perlu izin pusat	Komisi zakat negara bagian eksis, tapi NGO dan masjid bebas mengelola zakat tanpa izin nasional.
Sudan	Tidak ketat	Walau ada lembaga zakat nasional, masyarakat bebas mendirikan lembaga zakat tanpa izin khusus.

Maroko	Tidak perlu izin	Zakat tidak dipungut negara secara aktif; NGO Islam dan masjid bebas mengelolanya.
Somalia	Tidak perlu izin	Tidak ada sistem zakat negara; masyarakat bebas mengatur zakat sesuai komunitasnya.
Senegal	Tidak perlu izin	Zakat adalah urusan pribadi dan dikelola oleh masyarakat dan tarekat Islam.

Sumber: Berbagai sumber data

Tabel 2. Negara OIC yang Membolehkan Pihak Swasta Mengelola Zakat

Negara	Apakah Swasta Boleh Kelola Zakat?	Keterangan
Indonesia	Ya (dengan izin BAZNAS)	LAZ (Lembaga Amil Zakat) diperbolehkan setelah mendapat izin dan tunduk pada regulasi BAZNAS.
Malaysia	Terbatas	Hanya Majlis Agama Islam Negeri (MAIN) yang boleh secara legal memungut zakat; pihak swasta hanya bisa menyalurkan atau bermitra, bukan memungut secara resmi.
Pakistan	Ya, tanpa izin	Negara pungut zakat wajib dari bank, tapi masyarakat bebas memberi ke NGO besar seperti Edhi Foundation, Saylani, dll.
Bangladesh	Ya, tanpa izin	Tidak ada pemungutan zakat oleh negara; sepenuhnya dikelola oleh NGO, masjid, dan bank syariah.
Turki	Ya, tanpa izin	Tidak ada lembaga zakat pemerintah; organisasi seperti Diyanet, IHH Humanitarian Relief Foundation, dan Deniz Feneri mengelola zakat.
Mesir	Ya (semi-formal), tanpa izin	Lembaga seperti Egyptian Food Bank, Misr El Kheir, dan Al Azhar diperbolehkan mengelola zakat, namun negara mulai memperkuat kontrol dalam beberapa tahun terakhir.
Nigeria	Ya, tanpa izin	Negara bagian mayoritas Muslim memiliki komisi zakat sendiri, tapi banyak NGO Islam juga mengelola zakat secara legal.
Yordania	Ya	Pemerintah memiliki Zakat Fund, tapi NGO Islam diizinkan untuk menghimpun dan menyalurkan zakat.
Maroko	Ya (terbatas)	Negara tidak secara aktif menarik zakat; pihak swasta mengelola zakat secara informal.
Libanon	Ya, tanpa izin	Zakat dikelola oleh organisasi Islam seperti Dar Al Fatwa, Zakat Fund Lebanon, dll.
Sudan	Ya, tanpa izin	Negara mengatur zakat, tapi NGO Islam juga banyak berperan, terutama di daerah konflik.
Yaman	Ya, tanpa izin	Zakat banyak dikelola oleh ormas Islam karena lemahnya institusi negara.

Sumber: Berbagai sumber data

Di tabel 2 menunjukkan bahwa untuk pengelolaan zakat di negara Muslim bisa juga dilakukan oleh pihak swasta. Indonesia dan Malaysia merupakan negara yang membolehkan pihak swasta untuk mengelola zakat namun harus dengan izin. Di Malaysia, sifatnya bersifat agen atau unit sebagai wakil dari Lembaga zakat resmi negara. Jadi dari beberapa negara Muslim tersebut pengelolaan zakat dibiarkan bebas tanpa izin dari Pemerintah, kecuali di Malaysia dan Indonesia. Hal yang sama juga terjadi di beberapa negara maju pada umumnya, pihak swasta bebas memungut dan mengelola dana donasi (Anthony & Young, 2003). Di Malaysia sendiri zakat dapat sebagai pengurang pajak dan ini sudah di atur sejak tahun 1967. Zakat juga dikelola oleh Lembaga di masing-masing wilayah Persekutuan sejak lama.

Dalam beberapa penelitian, UU Zakat No. 23/2011 dianggap sentralistik sehingga mengecilkan peran swasta di daerah-daerah (Rabbani & Romansyah, 2020). Di Indonesia, kearifan lokal menjadi peran penting dalam pengelolaan zakat karena tiap daerah mempunyai karakteristik sendiri yang berbeda. Di samping, rendahnya kepercayaan Baitul Maal kepada Masyarakat sehingga perlu adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan zakat (Nazaruddin, 2022), juga pemahaman yang rendah masyarakat terhadap BAZNAS di daerah (Satriani, 2021).

Di beberapa BAZ dana zakat banyak digunakan untuk usaha produktif, perlu adanya pengawasan untuk hal ini dan masalah lainnya (Sa'diyah & Guntur, 2020). Bagaimana peran BAZNAS dalam hal ini untuk memastikan pengelolaan zakat dilakukan dengan baik dan benar.

Isu sentralisasi pengelolaan zakat sudah ada sejak UU zakat pertama, perlu adanya kejelasan mengenai peran Pemerintah dan swasta (Sudarwati & Sayekti, 2011). Di samping, konflik kepentingan akan muncul karena peran BAZNAS yang juga sebagai pemain (Hartoyo, 2018). Dalam hal ini, UU zakat yang ada mengubah praktek zakat yang berlaku sebelumnya di Indonesia dan menyulitkan LAZ untuk membuka izin dan beroperasi (Purnama, 2014) (Fadilah & Hasan, 2013), terutama dalam masalah administrasi (Santoso, 2016). Di samping Indonesia bukan negara berbasis agama maka LAZ mempunyai posisi yang sama dengan Lembaga Pemerintah (Maula, 2020). Sehingga terjadi tidak konsistensian konstitusi dalam pelaksanaan pengelolaan zakat ini (Ghoffar, 2017). Dari berbagai hasil penelitian tersebut pengelolaan zakat di bawah

Pemerintah jika Pemerintah tersebut berbasis pada syariah Islam. Adapun Lembaga yang boleh mengelola harus di bawah Pemerintah.

3. Metode Riset

Metode penelitian yang dilakukan adalah dengan studi literatur, dan informasi dari media massa terkait. Pada tabel 3 dapat dilihat jumlah penelitian yang dilakukan terkait dengan tata kelola zakat merujuk pada UU Zakat No. 23/2011. Total ada 11 karya ilmiah. Dalam hal ini penulis melakukan kajian lebih lanjut dari data-data yang didapat, selain itu sumber dari data sekunder juga dilakukan melalui website dan pengalaman penulis selama melakukan penelitian tentang zakat.

Tabel 3. Jumlah penelitian terkait dengan tata kelola zakat di Indonesia

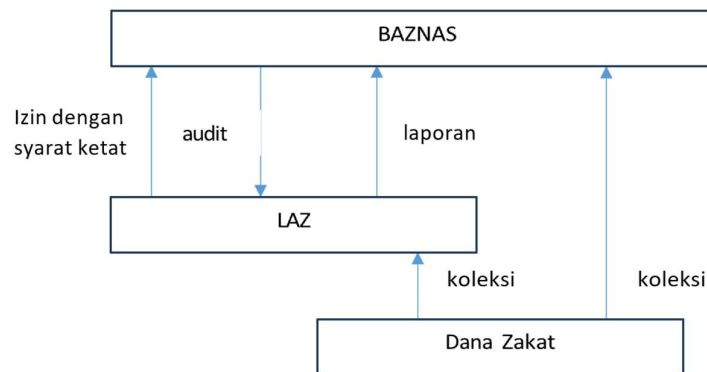
No	Sumber	Jumlah
1	Buku	1
2	Skripsi	1
3	Disertasi	2
4	Artikel	7

4. Analisis

Analisis dibagi menjadi 2 bagian:

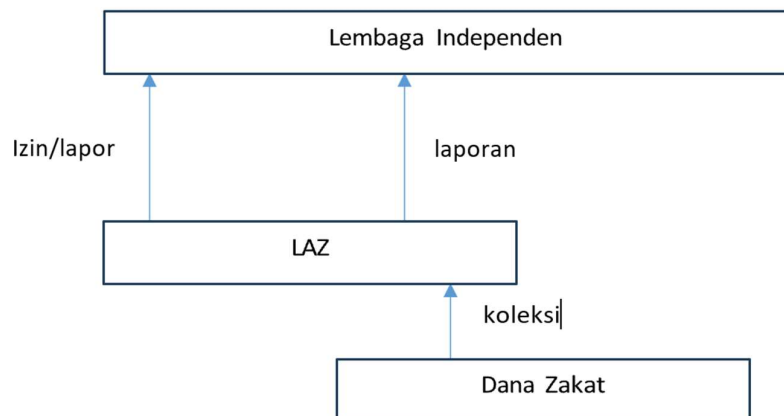
a. Independensi

Terkait dengan independensi Lembaga zakat untuk meminta izin menjadi Lembaga zakat yang boleh memungut dan mengelola zakat menjadi tidak independent karena BAZNAS sebagai Lembaga yang sama juga melakukan kegiatan dan aktivitas yang sama (lihat bagan 1). Bagan ideal agar independent dapat ditegakkan bisa dilihat pada bagan 2, terdapat Lembaga independen yang tidak melakukan aktivitas pemungutan dan pengelolaan zakat. Bahkan di negara-negara Muslim seperti yang disebutkan di atas, pengelolaan zakat termasuk pemungutan zakat tidak diperlukan izin, karena hal ini dapat disamakan dengan Lembaga sosial lainnya yang mengumpulkan dana donasi dan mengelolannya.



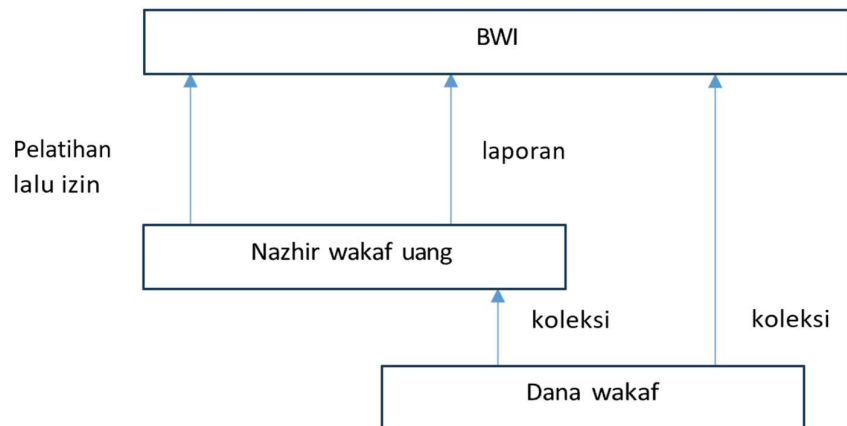
Bagan 1. Aktivitas LAZ untuk izin melakukan kegiatan pengelolaan zakat

Praktek di negara maju seperti Amerika Serikat, Lembaga nirlaba yang melakukan pemungutan dan pengelolaan dana donasi cukup melapor ke Lembaga terkait setelah mendapat izin sebagai Yayasan. Di samping itu, untuk Lembaga nirlaba di Amerika Serikat mereka mendapat bebas pajak yang terdaftar di Lembaga pajak di Amerika Serikat. Dalam hal ini, Lembaga nirlaba diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) dan melaporkannya di website mereka (Anthony & Young, 2003).



Bagan 2. Bagan ideal aktivitas LAZ untuk izin melakukan kegiatan pengelolaan zakat

Untuk pengelolaan wakaf uang di BWI sendiri berbeda mekanismenya dengan BAZNAS. BWI hanya melakukan pelatihan lalu memberikan izin, dan kemudian nazhir wakaf uang hanya melaporkan saja ke BWI untuk pelaksanaannya. Untuk mendapatkan izin, tidak ada syarat yang ketat seperti di BAZNAS (lihat began 3).



Bagan 3. Praktek di BWI untuk memberikan izin ke nazhir wakaf uang

b. Keadilan

Aspek tata kelola lainnya adalah keadilan, dalam hal ini LAZ mendapat perlakuan yang tidak sama dengan BAZNAS untuk Tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/ kota. Untuk mempermudah bisa dilihat dari dari tabel 4 dan 5. Untuk syarat pendirian LAZ baru terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi sedangkan untuk BAZNAS level provinsi dan kabupaten/kota terdapat syarat- syarat yang harus dipenuhi. Syarat-syarat ini dianggap dapat mempersulit, karena pada dasarnya Lembaga nirlaba yang sudah berbasis Yayasan sudah memenuhi asas untuk mengoleksi dan mengelola dana zakat yang dapat dianggap sebagai dana donasi pada umumnya.

Tabel 4. Syarat untuk menjadi syarat LAZ provinsi

No	Syarat	LAZ Provinsi	BAZNAS Provinsi
1	Surat izin	V	X
2	AD/ Akta	V	X
3	Surat keterangan lembaga	V	X
4	Susunan Pengawas Syariah	V	X
5	1 Ketua 1 Anggota	V	Ketua dan maksimal 4 wakil
6	Jaminan sosial tenaga kerja	V	X
7	SK pegawai	V	X

8	Tidak merangkap di Lembaga zakat lain	V	X
9	Bersedia di audit syariah	V	X
10	Minimal 20 orang pegawai	V	X
11	Ada di 3 kabupaten/kota	V	X
12	Dana minimal Rp 20 miliar	V	X
13	Koordinasi dengan BAZNAS	V	X
14	Tidak kaitan dengan Parpol	V	X

Sumber: [https://baznas.go.id/news-show/Ketahui ini Syarat Ajukan Surat Rekomendasi Izin Pembentukan LAZ/2247, PP No.14/2024](https://baznas.go.id/news-show/Ketahui%20ini%20Syarat%20Ajukan%20Surat%20Rekomendasi%20Izin%20Pembentukan%20LAZ/2247,%20PP%20No.14/2024)

Tabel 5. Syarat untuk menjadi syarat LAZ kabupaten/ kota

No	Syarat	LAZ Kabupaten/kota	BAZNAS Kabupaten/ kota
1	Surat izin	V	X
2	AD/ Akta	V	X
3	Surat keterangan lembaga	V	X
4	Susunan Pengawas Syariah	V	X
5	1 Ketua 1 Anggota	V	Ketua dan maksimal 4 wakil
6	Jaminan sosial tenaga kerja	V	X
7	SK pegawai	V	X
8	Tidak merangkap di Lembaga zakat lain	V	X
9	Bersedia di audit syariah	V	X
10	Minimal 8 orang pegawai	V	X
11	Ada di 3 kecamatan	V	X
12	Dana minimal Rp 3 miliar	V	X
13	Koordinasi dengan BAZNAS	V	X

Sumber: [https://baznas.go.id/news-show/Ketahui ini Syarat Ajukan Surat Rekomendasi Izin Pembentukan LAZ/2247, PP No.14/2024](https://baznas.go.id/news-show/Ketahui%20ini%20Syarat%20Ajukan%20Surat%20Rekomendasi%20Izin%20Pembentukan%20LAZ/2247,%20PP%20No.14/2024)

Untuk pelaporan keuangan, Lembaga zakat baik yang LAZ ataupun yang BAZNAS di Tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/ kota seharusnya melakukan audit laporan keuangan dan dilaporkan di masing-masing website. Sehingga donator atau pemangku kepentingan lain dapat memantau aktivitas dan kinerja Lembaga zakat terkait. Merujuk pada tabel 6, sangat sedikit Lembaga zakat yang melakukan pelaporan

keuangan yang diaudit yang di upload ke website. Ini dilakukan cek pada bulan Agustus, padahal kalau merujuk pada laporan keuangan Perusahaan yang listing di bursa, mereka harus laporan paling tidak bulan April tiap tahunnya. Hal ini disebabkan ada kepemilikan Masyarakat, begitu juga Lembaga zakat yang menghimpun dana zakat dan lainnya. Di samping itu, BAZNAS seharusnya melakukan publikasi dari laporan-laporan keuangan Lembaga zakat dan diupload di website agar Masyarakat mengetahui kinerja Lembaga zakat.

Tabel 6. Lembaga zakat yang melaporkan keuangan yang diaudit

Jenis - Skala	Jumlah	Yang melaporkan audited report (2019)
BAZNAS		
Nasional	1	1
Provinsi	34	1
Kabupaten/kota	453	1
LAZ		
Nasional	25	4
Provinsi	13	1
Kabupaten/kota	36	1

Sumber: data

5. Kesimpulan

Dari pemaparan di atas maka dapat disimpulkan bahwa UU zakat No. 23/2011 dapat dikatakan belum memenuhi asas tata kelola yang baik karena terdapat aspek tata kelola yang belum terpenuhi seperti aspek independensi. Merujuk pada praktek pengelolaan dana zakat di negara Muslim pada umumnya pengelolaan zakat dilakukan secara bebas tanpa izin oleh Lembaga zakat swasta namun dengan pelaporan keuangan yang diaudit. Di samping itu praktek di negara lainnya, memang tidak ada syarat khusus untuk menghimpun dan mengelola dana donasi dari Masyarakat. Malah di Amerika Serikat mereka mendapat perlakuan bebas pajak.

Aspek kedua adalah ketidakadilan, karena Lembaga zakat swasta harus memenuhi syarat perizinan yang cukup banyak dan berat, sedangkan untuk pendirian BAZNAS di Tingkat provinsi, kabupaten/kota tidak ada syarat. Namun tidak berlaku untuk pendirian LAZ swasta untuk Tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota, Mereka harus memenuhi syarat yang cukup banyak oleh BAZNAS.

5. K.H. Wahfiudin Sakam Bahrum, S.E., M.M.

Pelaksanaan ibadah zakat menjadi diskursus yang berkembang sebagai salah satu sosial – keagamaan beberapa waktu ke belakang. Diskursus ini muncul bukan hanya sebatas pada permasalahan fiqh dalam artian pembaharuan berbagai alat pembayaran zakat yang menjadi ranah *i'tilat* para ulama untuk menyesuaikan *nasb* pelaksanaan zakat pada situasi hari ini. Penyesuaian *nasb* zakat memang menjadi polemik, namun diskursusnya telah memiliki acuan yang ajeg dikarenakan banyaknya dalil naqli yang telah mengatur dengan jelas permasalahan ini, baik dalam Al – Quran maupun Hadist.

Hal tersebut dapat dilihat misalnya dalam studi kasus mengenai pelaksanaan zakat fitrah di mana terdapat dalil naqli yang jelas sebagaimana hadis shahih riwayat Bukhari dan Muslim yang diriwayatkan oleh Bukhari dan Muslim berbunyi: “Rasulullah SAW mewajibkan zakat fitrah satu sha’ kurma atau satu sha’ gandum untuk setiap orang, baik budak maupun merdeka, laki-laki maupun perempuan, kecil maupun besar.” Keberadaan dalil ini memberikan acuan yang jelas bahwa setiap muslim tanpa terkecuali diberikan kewajiban untuk melakukan zakat fitrah dengan besaran sebesar satu sha’. Meskipun demikian, permasalahan satu sha’ sendiri menimbulkan diskursus dalam pandangan para imam mazhab yang memiliki konsep perhitungan yang berbeda – beda.

Oleh karena itu, diskursus semacam ini berorientasi pada permasalahan – permasalahan yang murni melibatkan ajaran agama semata. Ruang lingkup diskursus tersebut membuat permasalahan bertumpu pada pendapat yang dimiliki oleh para ulama dan memberikan kebebasan pada pemeluk agama Islam untuk memilih pendapat yang dianggap paling sesuai dengannya. Hal ini bermakna tidak ada paksaan untuk mengikuti salah satu pendapat tertentu dalam melaksanakan ibadah zakat.

Meskipun merupakan ruang lingkup ibadah yang bahkan ke dalam rukun Islam ketiga, diskursus mengenai zakat tidak hanya menyangkut permasalahan fiqh atas ibadahnya semata. Diskursus permasalahan zakat melebar pada permasalahan tata kelolanya karena adanya konsep *amil* dalam penyaluran zakat. Keberadaan *amil* ini diakui secara jelas dalam dalil naqli berkaitan dengan pelaksanaan zakat seperti Quran Surat At – Taubah ayat 60 yang berbunyi:

إِنَّمَا الْأَصْدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَاةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ
عَلَيْمٌ حَكِيمٌ وَأَوَّابِينَ الْأَسْيَلِ قَرِيبَةً مِّنَ اللَّهِ

Artinya: “Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, para amil zakat, orang-orang yang dilunakkan hatinya (mualaf), untuk (memerdekakan) para hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang-orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang-orang yang sedang dalam perjalanan (yang memerlukan pertolongan), sebagai kewajiban dari Allah. Allah Maha Mengetahui lagi Mahabijaksana.”

Keberadaan ayat tersebut secara jelas menjelaskan keberadaan *amil* dalam pelaksanaan arab yang berarti orang yang mengerjakan sesuatu. Pengertian ini bermakna kedudukan amil sebagai seseorang yang mengelola zakat. Meskipun terdapat konsep amil dalam tata kelolanya, zakat juga dapat dilakukan secara langsung kepada mustahik yang berhak berdasarkan *asnaf* penerima zakat dikarenakan tidak terdapat dalil yang melarang hal tersebut.

Di sisi lain, terdapat dalil yang menyatakan penyaluran zakat melalui amil lebih diutamakan. Hal tersebut didasarkan pada metode pelaksanaan zakat di masa Rasulullah saw. yang dilakukan dengan adanya sekelompok orang yang menjadi *amil zakat* dan ditunjuk langsung oleh Rasulullah saw. Sekelompok orang tersebut bertindak sebagai pihak yang mengumpulkan dan menghitung zakat para orang – orang kaya (*aghniyaa'*) yang telah memenuhi *nashb* untuk melakukan zakat. Lebih lanjut, para *amil zakat* bertugas pula untuk menyalurkan zakat kepada pihak yang berhak sesuai *asnaf* penerima zakat yang berlaku.

Keberadaan *amil zakat* pada hakikatnya hadir untuk mengelola pelaksanaan ibadah zakat yang dilakukan oleh pemeluk ajaran agama Islam. Bantuan tersebut pada prinsipnya dilakukan sebagai upaya mempermudah masyarakat dalam melaksanakan ibadah zakat sekaligus memastikan bahwa zakat yang diberikan pada penerima yang tepat sesuai dengan *asnaf zakat*. Lebih lanjut, keberadaan *amil zakat* dapat menghimpun zakat dari masyarakat dalam jumlah banyak yang juga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan para penerima zakat dengan adanya pemberian dengan jumlah lebih besar.

Dengan adanya peran vital dalam tata kelola zakat, terdapat diskursus yang muncul pada era kontemporer terkait dengan pihak yang berwenang menjadi *amil zakat*. Hal ini dikarenakan zakat memiliki potensi pengelolaan dana yang begitu besar di mana perlu tata kelola yang akuntabel untuk memastikan pelaksanaan zakat dapat berjalan dengan efektif dan tepat sasaran. Akuntabilitas ini menjadi

landasan adanya sinergi antara peran negara dan masyarakat dalam tata kelola zakat.

Keterlibatan masyarakat dan negara dalam tata kelola zakat menghasilkan diskursus mengenai siapa pihak berwenang menjadi *amil zakat* yang menjadi topik perbincangan hangat di berbagai negara. Penelaahan permasalahan tersebut tidak dapat dilihat dalam kacamata ilmu fiqh semata. Hal ini dikarenakan permasalahan tata kelola zakat sebagai salah satu ibadah dalam agama Islam terikat dengan konstruksi ilmu hukum dalam konteks relasi agama dengan negara.

Relasi agama dan negara menentukan bagaimana tata kelola zakat sebagai salah satu ibadah keagamaan Islam dapat dipraktikkan. Hal ini dikarenakan adanya batasan – batasan keterlibatan negara dalam praktik keagamaan pada negara – negara yang tidak menjadikan Islam sebagai agama resmi. Lebih dari itu, terdapat pula negara – negara yang menghindari keterlibatannya dalam kegiatan keagamaan sebagai konsekuensi atas paham sekuler yang dianut oleh suatu negara tersebut.

Adanya negara yang melegalisasi keterlibatan negara dalam tata kelola zakat tidak berarti model tata kelola zakat bersifat tunggal. Terdapat variasi bentuk keterlibatan negara dalam tata kelola zakat yang pada prinsipnya berbeda – beda di setiap negara. Model – model keterlibatan negara dalam tata kelola zakat akan dikaji dalam tulisan dengan pendekatan komparatif ini.

Di samping kajian atas model – model keterlibatan negara, pendekatan komparatif tersebut turut mengkaji model – model tata kelola zakat berdasarkan letak suatu negara. Perbedaan regional negara yang berdampak pada perbedaan jumlah masyarakat pemeluk agama Islam membuat masalah tata kelola zakat menjadi kompleks, utamanya pada negara dengan penduduk penganut agama Islam minoritas. Berangkat dari kondisi tersebut, tulisan ini hendak mencari formulasi tata kelola zakat yang ideal di Indonesia sebagai negara yang tidak memiliki agama resmi atau pun didasarkan pada ajaran negara, namun tidak berkedudukan sebagai negara sekuler melalui studi komparasi dengan negara – negara lain.

Perkembangan Tata Kelola Zakat dari Masa ke Masa

Tidak terdapat kesepakatan di antara ulama terkait dengan kapan syariat kewajiban untuk melaksanakan zakat pertama kali muncul. Terdapat pendapat yang menyatakan bahwa zakat disyariatkan untuk wajib dilaksanakan pada tahun kedua Hijriah. Kondisi ini membuat zakat bersamaan dibandingkan puasa ramadhan. Di

sisi lain, terdapat pendapat yang menyatakan bahwa zakat disyariatkan setelah puasa ramadhan tepatnya pada tahun ketiga hijriah.

Pendapat tahun kedua Hijriah tersebut berkaitan dengan adanya perintah zakat tersebut ditautkan pada waktu turunnya perintah melakukan zakat sebagaimana disebutkan dalam Surat Al – Baqarah ayat 110 yang berbunyi:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ

Artinya, “Dan dirikanlah shalat serta bayarkanlah zakat!”

Ayat ini menjadi dasar pertama kali zakat diwajibkan bagi seluruh muslim. Keberadaan ayat ini kemudian diikuti dengan adanya hadist dari Rasulullah saw. yang mewajibkan pelaksanaan zakat fitrah (zakat jiwa) sebelum mewajibkan zakat fitrah. Hal ini dinyatakan hadist yang diriwayatkan oleh An – Nasa’i yang berbunyi: “Rasulullah saw memerintahkan kepada kami untuk mengeluarkan shadaqatul fithr (zakat fitrah) sebelum perintah zakat (zakat harta).” Keberadaan hadist tersebut menandakan adanya kejelasan kurun waktu mengenai kewajiban melaksanakan kedua jenis zakat.

Zakat sendiri pada mulanya tidak termasuk ibadah yang digalakkan pelaksanaannya oleh Rasulullah saw. selama umat Islam berada di Makkah. Zakat pada waktu itu hanya diperintahkan untuk dilakukan saja, namun tidak terdapat rincian mengenai bentuk dan besaran zakat. Dasar pemahaman ini dilandaskan pada tafsir Ibnu Katsir terhadap Surat Al – Muzammil ayat 20 yang telah menyebutkan perintah untuk melakukan zakat. Terhadap ayat tersebut, Ibnu Katsir menyatakan bahwa: Yakni dirikanlah salat wajib dan tunaikanlah zakat yang fardu. Dalam ayat ini terkandung dalil bagi orang yang mengatakan bahwa perintah wajib zakat diturunkan di Mekah, tetapi kadar-kadar nisab yang harus dikeluarkan masih belum dijelaskan dengan rinci kecuali hanya di Madinah; hanya Allah-lah Yang Maha Mengetahui.

Pada masa kenabian di Madinah, Rasulullah saw. turun langsung dalam tata Kelola zakat. Beliau mengangkat sekelompok orang untuk dapat mengumpulkan zakat pada setiap kabilah di Madinah untuk dapat mengumpulkan zakat. Ibnu Saad menguraikan nama – nama orang di dalam kelompok tersebut sebagai berikut: (a) Uyayinah bin Hisn diutus kepada Bani Tamim; (b) Buraidah bin Hasib, ada juga yang menyatakan Ka’ab bin Malik, diutus kepada Bani Aslam dan Bani Ghifar; (c) Abbad Ibnu Bisyr Asyhali diutus kepada Bani Sulaim dan Bani Muzainah; (d) Rafi’ bin Makis diutus kepada Bani Juhainah; (e) Amr bin Ash diutus

kepada Bani Fazarah; (f) Dhahhak bin Syufyan Al-Kilabi diutus kepada Bani Kilab; (g) Burs bin Sufyan al Ka'bi diutus kepada Bani Ka'ab; (h) Ibnu Lutibah Azdi diutus kepada Bani Zibyan; dan (i) Seorang laki-laki dari Banu Sa'ad Huzaim diutus untuk mengambil zakat Bani Sa'ad Huzaim. Tidak hanya mengumpulkan zakat dari berbagai kabilah yang ada di Madinah semata, Rasulullah saw. juga mengutus sekelompok orang untuk mengumpulkan zakat di seluruh lingkungan Jazirah arab.

Salah satu contoh adalah Muadz bin Jabal yang diutus oleh Rasulullah saw. untuk mengumpulkan zakat di daerah Yaman. Pengangkatan tersebut diiring dengan adanya nasehat yang disampaikan Rasulullah saw. kepada Muadz bin Jabal sebagaimana terdapat dalam hadist berikut: Sampaikan bahwa Allah telah mewajibkan zakat kepada harta benda mereka, yang dipungut dari orang-orang kaya dan diberikan kepada orang-orang miskin yang ada di antara mereka." Adapun Ibnu Ishaq sendiri merincikan nama – nama sahabat yang diutus oleh Rasulullah saw. untuk mengumpulkan zakat dari seluruh jazirah arab antara lain: (a) Muhajir bin Umayyah yang diutus ke San-a'; (b) Zaid bin Labid diutus kepada Hadramaut, sebuah daerah di Yaman; (c) 'Adi bin Hatim diutus kepada Bani Thay dan Bani As'ad; (d) Malik bin Nuwairah diutus kepada Bani Hanzalah; (e) Zabraqa bin Nadr Qais bin Ashim diutus kepada Bani Sa'ad; dan (f) Ala' bin Hadrami diutus ke Bahrain dan Ali diutus ke Najran.

Pada masa Rasulullah saw. berkuasa, Madinah yang bertransformasi menjadi kota dengan tata administrasi yang rapih termasuk dalam tata Kelola zakat. Hal ini dapat dilihat dengan adanya pembagian tugas bagi *Amil Zakat* kepada beberapa jenis pekerjaan antara lain: (1) Katabah, petugas yang mencatat para wajib zakat, (2) Hasabah, petugas yang menaksir, menghitung zakat, (3) Jubah, petugas yang menarik, mengambil zakat dari para muzakki, (4) Khazanah, petugas yang menghimpun dan memelihara harta, dan (5) Qasamah, petugas yang menyalurkan zakat pada mustahiq (orang yang berhak menerima zakat).

Pengaturan dan tata kelola zakat yang terjadi pada masa Rasulullah saw. merupakan acuan bagi pelaksanaan zakat di masa *khulafaurrasyidin*. Pada masa pemerintahan Abu Bakar Ash – Shiddiq, tata kelola zakat tidak berjalan dengan optimal dikarenakan perang dengan para pembangkang yang menolak membayar zakat pasca wafatnya Rasulullah saw. Peperangan ini timbul dikarenakan Abu bakar secara resmi menempatkan zakat sebagai salah satu sumber pendapatan negara

di samping syariat Islam yang membuat dimensi pelanggaran terhadap zakat dapat dikategorikan sebagai perlawanan terhadap negara.

Abu Bakar sama seperti Rasulullah saw. mengangkat sekelompok orang menjadi *amil zakat* untuk melakukan tata kelola zakat. Dalam tata kelola zakat tersebut, permasalahan gaji dan tunjangan khalifah menjadi salah satu bentuk penyaluran dikarenakan Abu Bakar tidak dapat memenuhi kebutuhan keluarganya karena tidak lagi berdagang secara maksimal selama menjadi Khalifah. Tunjangan tersebut diberikan oleh Baitul Mal sebagai lembaga pengelola zakat sebesar 2 ½ atau 3 ¼ dirham beserta daging domba dan pakaian biasa setiap harinya.

Namun, tunjangan tersebut pada realitanya tidak dapat mencukupi kebutuhannya dan pada akhirnya terdapat gaji bulanan yang diberikan kepada Abu Bakar sebesar 2000 atau 2500 dirham, atau Riwayat lain menyatakan sebesar 6000 dirham per tahun. Adanya tunjangan tersebut memberikan dasar pemberian gaji pada khalifah yang berasal dari zakat. Meskipun demikian, Abu Bakar mengembalikan berbagai tunjangan yang diterimanya tersebut menjelang wafatnya.

Pasca khalifah Abu Bakar wafat, kepemimpinan umat Islam beralih pada Khalifah Umar Bin Khattab yang membuat berbagai terobosan dalam jenis zakat yang dilakukan. Umar menghapus pemberian zakat bagi kaum muallaf dikarenakan tidak ada lagi relevansinya dikarenakan situasi sudah aman dan tidak ada ancaman kondisi pemurtadan. Di samping itu, Umar juga melanjutkan keberadaan zakat mudafa'ah yang dibebankan kepada kaum non – muslim dengan komponen *jizyah* (uang perlindungan) dan beban tambahan sebagai bentuk perimbangan atas zakat yang dikeluarkan oleh kaum muslim.

Pengelolaan zakat terus berkembang di masa pemerintahan Khalifah Utsman bin Aian. Utsman melakukan pembaharuan dalam sistem pelaksanaan zakat mal. Pembaharuan tersebut dilakukan dengan membagi zakat mal menjadi dua jenis yaitu Zakat al-amwal az- zahirah (harta benda yang tampak) dalam bentuk binatang ternak dan hasil bumi yang dipungut oleh *amil zakat* yang ditunjuk negara Zakat al- amwal al-batiniyah (harta benda yang tidak tampak atau tersembunyi) dalam bentuk uang dan barang perniagaan.

Pergantian khalifah dari Utsman bin Aian ke Ali bin Abi Thalib tidak menyurutkan perkembangan zakat. Meskipun tidak terdapat pembaharuan tata kelola zakat secara sistem, Ali memberikan teladan dengan ikut serta mendistribusikan zakat kepada mustahik. Ali dalam masa pemerintahannya

menegaskan setiap bentuk harta pada dasarnya memiliki kewajiban zakat di atasnya.

Berakhirnya kekuasaan Ali bin Abi Thalib, menandakan berakhirnya masa pemerintahan *khulafaurrasyidin* dan beralih pada dinasti – dinasti kerajaan dimulai dengan adanya Kerajaan Bani Umayyah di Damaskus. Pada masa khalifah Bani Umayyah, tata kelola zakat difokuskan pada kemandirian Baitul Maal sebagai suatu lembaga negara untuk menghimpun zakat dikarenakan sudah begitu luasnya wilayah kekuasaan Islam yang membuat tidak memungkinkan khalifah turun secara langsung mengatasi permasalahan tersebut. Baitul Maal sendiri pada waktu itu dibagi menjadi dua yaitu Baitul Maal umum untuk seluruh masyarakat dan Baitul Maal khusus untuk sultan, keluarga, dan kroninya. Dalam perjalanannya, pembagian ini malah menimbulkan masalah karena banyak pengeluaran tidak terkait dengan ummat Islam, namun berkaitan dengan penyaluran harta kepada sultan, keluarga, dan kroninya yang berasal dari Baitul Maal Umum.

Situasi tersebut mendapat reformasi pada masa pemerintahan Khalifah Umar bin Abdul Aziz. Umar bin Abdul Aziz mengembangkan jenis zakat baru bernama zakat profesi yang menghitung zakat berdasarkan pendapatan yang diperoleh dalam bentuk non – usaha perdagangan seperti gaji dan honor. Di samping adanya pembuatan jenis zakat baru, pengembangan penerimaan zakat ini terjadi karena Umar bin Abdul Aziz meminimalkan pajak yang menjadi sumber pendapatan negara dan mengalihkannya kepada zakat. Adanya terobosan ini membuat kas zakat melimpah dan pendistribusiannya kepada berbagai kelompok masyarakat seperti difabel dan orang yang terlilit hutang.

Model kesuksesan Umar bin Abdul Aziz untuk memaksimalkan zakat dilanjutkan pada masa kerajaan Bani Abbasiyah di Baghdad. Bani Abbasiyah membuat Departemen Shadaqah yang bertanggung jawab terhadap tata kelola zakat. Keberadaan Departemen Shadaqah tersebut dilanjutkan dengan berbagai perkembangan zakat lainnya seperti kebolehan untuk melakukan zakat sendiri jika amil zakat tidak kunjung datang dan adanya kategorisasi amil di mana non – muslim dapat menjadi amil sepanjang hanya mengumpulkan zakat berdasarkan besaran yang disesuaikan oleh syar'i semata tanpa berwenang menyelesaikan persoalan praktik masyarakat dalam melakukan zakat.

Kerajaan Bani Abbasiyah berperan dalam mengembangkan zakat melalui kebijakan yang diambil oleh para khalifahnya seperti yang dilakukan oleh Harun Al

– Rasyid dan Al – Mawardi. Pada masa pemerintahannya, Harun Al – Rasyid memperluas kewenangan yang dimiliki oleh Baitul Maal dalam mengelola keuangan negara dengan menunjuk seorang *wazir* yang melakukan diversifikasi sumber beberapa pendapatan negara dengan tidak lagi bergantung pada pemasukkan pajak maupun filantropi Islam seperti Zakat maupun Sedekah. Pembagian tersebut dilakukan dalam beberapa jenis antara lain: (a) Diwan al-Khazanah yang bertugas mengurus seluruh perbendaharaan negara; (b) Diwan al-Azra' yang bertugas mengurus kekayaan negara yang berupa hasil bumi; (c) Diwan Khazain as-Siaah yang bertugas mengurus perlengkapan angkatan perang.

Setelah pembaharuan institusional dilakukan oleh Harun Al – Rasyid, pembaharuan konseptual dalam pendistribusian zakat dilakukan oleh Al – Mawardi. Al – Mawardi menyatakan bahwa kewajiban negara dalam mendistribusikan zakat kepada orang fakir dan miskin hanya terbatas pada taraf membebaskan masyarakat dari kondisi kemiskinan, namun besaran untuk melakukan pembebasan itu variatif tergantung kebutuhan setiap mustahik di mana hal ini memungkinkan adanya mustahik yang mendapat 1 dirham dan ada yang mendapat 1000 dirham. Lebih lanjut, Al – Mawardi mengambil kebijakan bahwa zakat pada hakikatnya hanya dapat disebar pada wilayah tempat zakat itu diambil dan baru dapat disebar ke wilayah lain apabila mustahik pada wilayah tersebut telah memperoleh zakat secara cukup.

Selepas kejayaan Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah, peranan negara dalam tata kelola zakat mulai mengalami penurunan. Hal ini dapat dilihat dengan adanya situasi di mana muslim lebih cenderung membayar zakat langsung kepada para mustahik ketimbang menyalurkannya melalui negara. Meskipun, para ulama di masa itu memperbolehkan negara untuk mengumpulkan zakat. Kemerosotan keterlibatan negara tersebut terus terjadi hingga kekhalifahan terakhir yaitu Turki Utsmani lenyap pada tahun 1924 dikarenakan negara melepaskan diri dari tata kelola zakat dengan tidak membuat suatu institusi khusus yang mengelola zakat.

Kondisi ini membuat tata kelola zakat pada era kontemporer dikembangkan oleh masyarakat secara swadaya di seluruh penjuru dunia, termasuk Indonesia. Awal perkembangan zakat di Indonesia pada era kontemporer bertumpu pada inisiatif masyarakat terjadi karena adanya Bijblad Nomor 1892 tahun 1866 dan Bijblad 6200 tahun 1905 yang melarang petugas keagamaan, pegawai pemerintah, hingga pribumi priyayi untuk ikut serta dalam pengumpulan zakat. Kebijakan ini

timbul sebagai upaya pemerintah kolonial Hindia Belanda untuk memisahkan ajaran – ajaran agama Islam dalam kehidupan masyarakat, terlebih zakat memiliki *asnaf fii sabilillah* yang mana berpotensi mendorong tumbuh suburnya perlawanan kepada Pemerintah Kolonial Hindia Belanda atas dasar agama.

Kondisi ini membuat tata kelola zakat dilakukan oleh masyarakat dengan langsung menyalurkan zakat kepada para mustahik atau melalui masjid di dekat kediamannya. Di samping itu, zakat juga mulai dilakukan oleh organisasi keagamaan seperti Muhammadiyah dan Nahdhatul Ulama (NU). Muhammadiyah mendorong adanya transformasi tata kelola zakat dengan mengumpulkannya secara tersentralisasi melalui suatu lembaga khusus yang bertugas mendistribusikan zakat kepada fakir miskin. Di sisi lain, pengumpulan zakat dalam NU pada mulanya dilakukan secara terdesentralisasi di mana setiap kyai desa menerima zakat dan menyalurkannya langsung kepada masyarakat fakir miskin setempat.

Pergeseran pemahaman tersebut mulai terjadi pada masa pemerintahan kolonial Jepang di mana negara mulai ikut serta dalam tata kelola zakat dengan keberadaan lembaga Majelis Islam 'Ala Indonesia (MIAI) pada tahun 1943 yang kemudian dilanjutkan dengan pembangunan Baitul Maal. Baitul Maal tersebut didirikan untuk mengorganisasi pengumpulan zakat di masyarakat yang dilakukan secara massif dengan berdirinya Baitul Maal di 35 dari 67 Kabupaten yang ada di Pulau Jawa. Kemajuan yang begitu pesat tersebut menimbulkan ketakutan dari pemerintah kolonial Jepang yang pada akhirnya memutuskan untuk membubarkan MIAI pada 24 Oktober 1943.

Pada masa pasca kemerdekaan, tata kelola zakat dilakukan tetap oleh masyarakat di masa orde lama. Pemerintah orde lama hanya menetapkan ketentuan berkaitan dengan pengawasan zakat dan tidak mencampuri urusan pengumpulan maupun pendistribusian zakat. Ketentuan tersebut disampaikan dalam Surat Edaran Kementerian Agama No.A/VII/17367 tahun 1951. Meskipun demikian pada tahun 1964 di penghujung masa pemerintahan orde lama, Kementerian Agama mengajukan adanya pembuatan Rancangan Undang – Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang tata kelola zakat. Rancangan tersebut sayangnya belum tersampaikan ke Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat – Gotong Royong (DPR – GR).

Selang beberapa tahun kemudian, Kementerian Agama mengajukan Rancangan Undang – Undang Pelaksanaan Zakat ke DPR – GR pada tahun 1967. Landasan pemerintah melalui Kementerian Agama hendak mengatur tata kelola zakat adalah zakat berkedudukan sebagai salah satu ibadah wajib ummat Islam dan negara memiliki kewajiban moril untuk mengaturnya. Adanya rancangan undang – undang tersebut ditindaklanjuti dengan pembentukan Badan Amil Zakat melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 dan Baitul Maal melalui Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968. Kedua lembaga tersebut memiliki fungsi berbeda di mana Baitul Maal menjadi lembaga yang mengumpulkan zakat dan hasilnya akan didistribusikan oleh Badan Amil Zakat.

Adanya Peraturan Menteri Agama tersebut menimbulkan kegaduhan karena Menteri Keuangan menilai permasalahan zakat seharusnya cukup diatur dengan Instruksi Menteri saja. Terlebih Presiden Soeharto juga menyoroti kala itu terkait dengan pengaturan zakat perlu dilakukan secara sistematis dan terukur. Situasi ini mendorong adanya pencabutan kedua Peraturan Menteri Agama tersebut melalui Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1969.

Kondisi tersebut menimbulkan stagnansi tata kelola zakat di Indonesia pada masa orde baru. Namun, terdapat pembaharuan yang terjadi ketika adanya inisiatif kelompok masyarakat sipil untuk membuat Lembaga Amil Zakat bernama Dompot Dhuafa Republika pada tahun 1994. Pendirian Dompot Dhuafa pada mulanya berangkat dari adanya kolom donasi di halaman muka harian republika yang pertama kali terbit pada 2 Juli 1993. Pembuatan kolom tersebut diinisiasi oleh empat orang jurnalis yaitu Parni Hadi, Haidar bagir, S. Sinansari Ecip, dan Eri Sudewo berdasarkan interaksi mereka dengan masyarakat miskin.

Kolom donasi tersebut mendapat sambutan yang luar biasa dari masyarakat dengan terus bertambahnya donasi yang diberikan dari waktu ke waktu. Situasi ini mendorong adanya upaya formalisasi kegiatan Dompot Dhuafa menjadi suatu badan hukum. Pada 4 September 1994, Dompot Dhuafa Republika bertransformasi menjadi badan hukum tersendiri atas nama Yayasan Dompot Dhuafa Republika dengan Dewan Pendiri berisi 4 (empat) orang jurnalis yang menginisiasi pembuatan kolom Dompot Dhuafa tadi.

Pasca berdirinya Dompot Dhuafa, semangat filantropi masyarakat semakin meningkat dengan menjamurnya pendirian yayasan – yayasan lainnya sebagai badan hukum lembaga amil zakat. Menindaklanjuti fenomena tersebut, pemerintah

mengambil inisiatif untuk ikut serta dalam tata kelola zakat dengan membentuk Undang – Undang Nomor 38 Tahun 1999 yang menjadi landasan pembentukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Pembentukan Baznas tersebut tidak lantas menciptakan relasi yang tidak berimbang dengan Lembaga Amil Zakat buatan masyarakat. Hal ini dikarenakan adanya kesamaan tugas antara keduanya untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat.

Situasi saling berimbang tersebut kemudian berkembang dengan adanya revisi Undang – Undang Nomor 38 Tahun 1999 melalui Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2011. Undang – Undang tersebut tidak lagi menempatkan BAZNAS sebagai mitra sejajar dengan LAZ bentukan masyarakat. LAZ dipandang sebagai subordinatif dari BAZNAS dengan adanya berbagai kewenangan BAZNAS untuk meregulasi dan mengawasi LAZ, bahkan pembentukan LAZ sendiri membutuhkan rekomendasi BAZNAS.

Situasi yang terjadi pada pengaturan dalam pasal tersebut pada dasarnya merupakan suatu hal yang ahistoris. Hal ini dikarenakan tata kelola zakat melalui inisiatif masyarakat telah ada, bahkan sejak sebelum Indonesia merdeka. Kondisi ini membuat seharusnya tata kelola zakat oleh masyarakat tetap dilestarikan dan dikembangkan sejalan dengan pemenuhan akuntabilitas terhadap tata kelolanya, bukan malah dikebiri dengan pengambilalihan kewenangan oleh negara.

Keterlibatan Negara dalam Tata Kelola Zakat pada Negara Berlandaskan Islam

Pengakuan Islam sebagai landasan suatu negara terdiri atas dua varian pada dasarnya yaitu negara yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara Islam dan negara yang mendeklarasikan Islam sebagai agama resmi negara. Dari kedua varian tersebut, jumlah negara yang menjadikan islam sebagai landasan berjumlah 19 (sembilan belas) negara. Rincian dari jumlah tersebut berasal dari 7 (tujuh) negara yang menyatakan diri sebagai negara Islam dan 12 (dua belas) negara yang menjadikan Islam sebagai agama resmi.

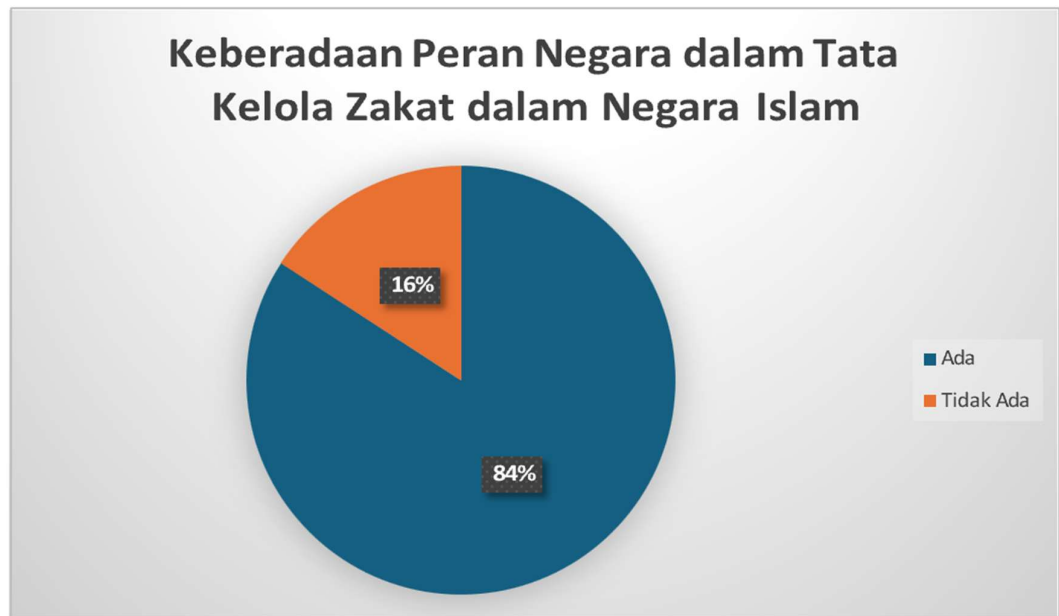
Dengan pengakuan diri sebagai negara berlandaskan Islam, kesembilan belas negara tersebut tentu mengatur keterlibatan negara dalam tata kelola zakat pada sistem hukumnya. Adapun ketentuan keterlibatan negara dalam tata kelola zakat dapat dilihat dalam tabel berikut:

Negara Islam			
No.	Nama Negara	Regulasi yang Mengatur Tata Kelola Zakat	Bentuk Peran Negara
1.	Afghanistan	Tidak Ada	Negara tidak mengambil peran otoritatif apapun, melainkan masyarakat melakukan tata kelola zakat di mana muzakki menyerahkan langsung zakatnya kepada mustahik.
2.	Bahrain	Ada (UU Nomor 8 Tahun 1979)	Negara melakukan tata kelola zakat dengan adanya kewenangan tunggal dari Menteri Urusan Hukum dan Islam yang mengumpulkan zakat dan menghitung zakat terhadap tabungan serta emas. Di samping itu, Menteri Urusan Hukum dan Islam juga mengumpulkan Shadaqah.
3.	Iran	Ada (UU Nomor 1390)	Negara melakukan tata kelola zakat melalui konsil zakat yang menghimpun dana zakat dari masyarakat dan mendistribusikannya. Konsil zakat memiliki cabang – cabang di daerah yang terbentuk berdasarkan daerah administrasi
4.	Mauritania	Ada	Negara membentuk institusi bernama <i>beit zakat</i> pada tahun 2022 untuk melakukan tata kelola zakat secara transparan melalui pengawasan dari lembaga negara lainnya seperti Kementerian Keuangan.
5.	Oman	Ada	Negara melakukan tata kelola zakat melalui Departemen Zakat di bawah Kementerian Agama dan Wakaf. Departemen zakat tersebut mengumpulkan zakat fitrah dan berbagai zakat maal, mulai dari zakat terhadap emas, perak, perdagangan, hingga peternakan. Tata kelola zakat hanya boleh dilakukan lembaga ini.
6.	Pakistan	Ada (Undang – Undang Berbeda setiap Provinsi)	Negara ikut serta dalam pengelolaan zakat dengan Kementerian Zakat dan Ushr yang memiliki cabang di berbagai negara bagian yang membentuk unit pelaksana teknis daerah yang membidangi zakat, baik secara khusus ataupun tergabung dengan sektor lain.

7.	Yaman	Ada	Yaman memiliki Kementerian Zakat yang melakukan tata kelola zakat sebagai representasi dari negara pada mulanya. Namun, seiring berjalannya waktu terdapat pemberontakan yang menggeser pengelolaan zakat menjadi sumber pendapatan dari para pemberontak yang tak jarang menggunakan kekerasan dalam mengumpulkan zakat.
Negara yang menjadikan Islam sebagai Agama Resmi			
1.	Algeria	Ada (Peraturan Presiden Nomor 146 Tahun 2000)	Lembaga <i>Zakat Fund</i> dibentuk oleh Negara dengan supervisi yang dilakukan oleh Menteri Urusan Agama dan Wakaf. Zakat yang dilakukan mencakup zakat fitrah dan maal seperti hasil tani, hasil dagang, dan bahkan sumber daya alam seperti batu bara.
2.	Bangladesh	Ada (Ordonansi Nomor 6 Tahun 1982)	Tata kelola zakat dilakukan oleh Yayasan Islam yang menjadi bagian dari Kementerian Agama.
3.	Mesir	Ada (Undang – Undang Nomor 123 Tahun 2014 tentang Zakat and Charity House)	Pada mulanya tata kelola zakat di Mesir ditempatkan sebagai urusan privat dengan keberataan sekitar 25.000 Lembaga Amil Zakat yang didirikan oleh masyarakat Kondisi tersebut berubah pada tahun 2013 ketika ada pendirian Egyptian Zakat and Charity House di bawah Masjid Agung Al – Azhar yang meregulasi dan mensentralisasi tata kelola zakat.
4.	Iraq	Ada (Undang – Undang Nomor 34 Tahun 1999)	Iraq memiliki lembaga amil zakat milik negara bernama <i>Zakat and Sadaqa Fund</i> yang berada dalam pengawasan dari Menteri Urusan Agama dan Waqaf.
5.	Kuwait	Ada (Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1982)	Terdapat Lembaga Zakat Nasional bernama <i>Kuwaiti Zakat House</i> yang merupakan perpanjangan Menteri Urusan Islam dan Wakaf. Lembaga ini melakukan pengumpulan zakat fitrah dan zakat maal serta menyalurkannya kepada <i>asnaf zakat</i> .

6.	Libya	Ada (UU Nomor 13 Tahun 1997)	Tata Kelola Zakat di Libya tersentralisasi oleh negara melalui lembaga <i>zakat fund</i> yang keberadaannya setara sebagai lembaga negara setingkat menteri.
7.	Malaysia	Ada	Terdapat sentralisasi tata kelola zakat di Malaysia melalui negara dengan keberadaan State Islamic Religious Council (SIRC) mulai dari proses pengumpulan hingga penyaluran.
8.	Maldives	Ada (UU 3/2006)	Terdapat panitia penyelenggaraan zakat yang berada di bawah Kementerian Urusan Islam dengan ruang lingkup pengelolaan zakat fitrah dan zakat mal.
9.	Maroko	Tidak Ada	Tata kelola zakat di Maroko tidak tersentralisasi oleh suatu lembaga negara yang didirikan untuk melakukan tata kelola zakat. Tata kelola zakat dilakukan secara desentralisasi melalui lembaga – lembaga amil zakat swadaya masyarakat yang berdiri di setiap provinsi.
10.	Qatar	Ada	Tata kelola zakat di Qatar dikendalikan oleh <i>zakat fund</i> yang berada dalam otoritas Kementerian Urusan Agama dan Wakaf. Lembaga ini bertanggung jawab terhadap tata kelola <i>zakat mal</i> dalam beberapa komoditas seperti tabungan, emas, silver, dan hasil sumber daya alam.
11.	Tunisia	Tidak Ada	Tata kelola Zakat di Tunisia dilakukan berdasarkan inisiatif masyarakat tanpa ada lembaga negara atau yang didirikan oleh negara membidangi masalah tata kelola zakat.
12.	Uni Arab Emirates	Ada	Tata kelola zakat dilakukan oleh negara melalui Kementerian Urusan Agama dan Wakaf dengan perpanjangan tangan kepada lembaga bernama <i>zakat fund</i> . Lembaga ini berwenang untuk melakukan tata kelola zakat fitrah dan zakat maal berbentuk emas, perak, dan hasil ternak.

Berdasarkan data di atas, terdapat pola yang dapat dikaji sebagai tren peran negara dalam tata kelola zakat sebagaimana dirincikan dalam grafik berikut:



Data pada grafik di atas menunjukkan bahwa mayoritas negara Islam memiliki peran dalam tata kelola zakat. Hal ini menjadi suatu fenomena yang lumrah karena negara – negara tersebut menerapkan Islam sebagai nafas dalam sistem bernegara pada umumnya. Bahkan, tidak semua negara – negara tersebut menerapkan tata kelola pemerintahan modern dengan mengenal pemerintahan demokratis karena pemerintahannya yang masih menempatkan Raja sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan seperti Qatar, Kuwait, dan Uni Emirat Arab. Kondisi tersebut sejalan dengan besarnya peran negara dalam tata kelola zakat melalui adanya lembaga khusus yang dibuat untuk mengelola zakat atau menjadikan zakat sebagai urusan dari Kementerian Agama.

Meskipun demikian, terdapat sebagian kecil negara Islam dengan besaran hanya 16% yang tidak mengatur adanya peran negara dalam mengelola zakat. Dua dari tiga negara tersebut pada dasarnya merupakan negara – negara yang menganut sistem pemerintahan demokratis yaitu Maroko dan Tunisia. Maroko merupakan negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer dengan adanya pemisahan kekuasaan antara pemerintahan yang dikepalai oleh Perdana Menteri yang dipilih oleh Parlemen dengan Raja yang bertindak sebagai kepala negara dengan pengisian jabatan berdasarkan keturunan secara turun temurun.

Kondisi lebih demokratis terjadi pada Tunisia yang menganut dalam sistem pemerintahan semi - presidensial. Dalam sistem pemerintahan tersebut, kepala negara dan kepala pemerintahan diisi dengan metode pemilihan. Kepala Negara adalah Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat dan Pemerintahan dipimpin secara terbagi antara Presiden dengan Perdana Menteri yang ditunjuk oleh dirinya. Kondisi ini menggambarkan bahwa Tunisia menjadi salah satu negara Islam dengan sistem pemerintahan yang demokratis.

Demokratisasi yang berkembang pada kedua negara tersebut berdampak pada tata kelola zakat. Tata kelola zakat di kedua negara tersebut negara tidak terlibat dalam tata kelola zakat di mana hal tersebut diserahkan seutuhnya kepada masyarakat. Kondisi tersebut membuat zakat secara murni dianggap sebagai ibadah dan ekspresi keagamaan di kedua negara tersebut tanpa adanya intervensi oleh negara untuk mengumpulkan zakat pada institusi – institusi tertentu.

Keterlibatan Negara pada Tata Kelola Zakat di Negara dengan Penduduk Mayoritas Muslim

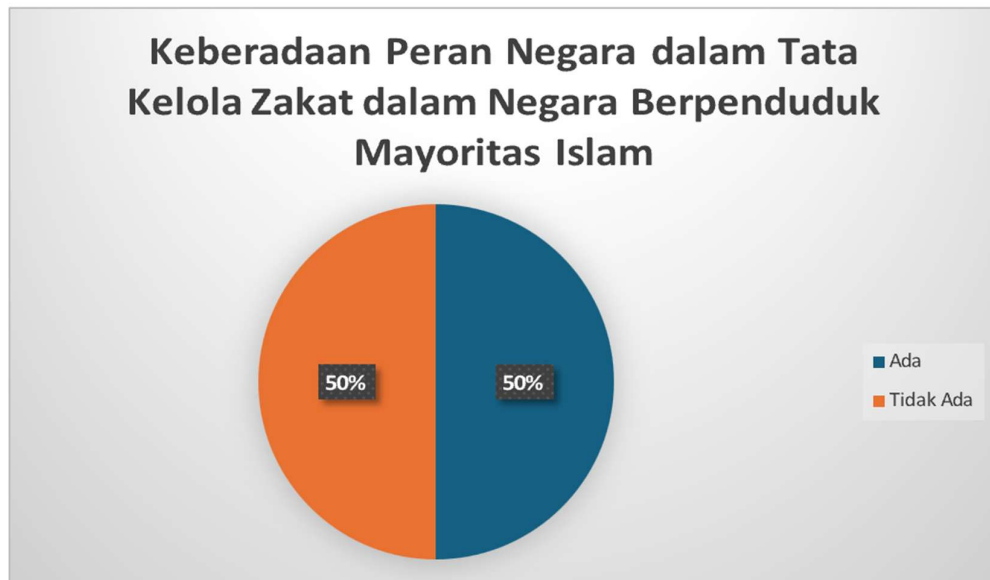
Di samping negara yang mendeklarasikan diri sebagai negara Islam ataupun negara yang mendasarkan pemikirannya kepada Islam, negara – negara dengan populasi muslim sebagai mayoritas dapat dilihat sebagai bahan analisis peran negara dalam tata kelola zakat. Hal ini dikarenakan kedudukannya juga sebagai anggota Organisasi Konferensi Islam yang mana menempatkannya untuk melihat bahwa permasalahan agama, termasuk zakat sebagai hal yang penting untuk dikaji. Adapun negara yang digunakan dalam komparasi ini merupakan negara dengan populasi minimal 90% muslim dengan prasyarat terdapat pemerintahan yang stabil, sehingga permasalahan institusi dapat dikaji dengan ajeg. Adapun data komparasi yang dilakukan sebagai berikut:

No.	Nama Negara	Persentase Penduduk Muslim	Regulasi yang Mengatur Tata Kelola Zakat	Bentuk Peran Negara
1.	Turki	98,14%	Tidak Ada	Negara tidak berperan sama sekali dalam tata kelola zakat. Sebagai negara sekuler, negara tidak ikut serta dalam tata kelola zakat di mana pengelolaan didirikan oleh Lembaga Amil

				Zakat bentukan masyarakat dengan contoh Asosiasi Penerbangan Turki yang membuat Lembaga Amil Zakat pada tahun 1925.
2.	Azerbaijan	97,3%	Tidak Ada	Tata kelola zakat dilakukan oleh lembaga amil zakat bentukan masyarakat di mana tidak terdapat lembaga negara yang terlibat dalam pengelolaan zakat.
3.	Senegal	97,2%	Tidak Ada	Lembaga yang mengelola zakat adalah lembaga amil zakat masyarakat yang pada praktiknya berbentuk lembaga mikro.
4.	Yordania	97,2%	Ada (UU Nomor 8 Tahun 1998)	Tata kelola zakat di Yordania dilakukan secara tersentralisasi melalui lembaga bernama <i>zakat fund</i> yang berada di bawah Kementerian Urusan Agama dan Wakaf. Undang – Undang Zakat Yordania mewajibkan pembayaran zakat maal yang terbatas pada hasil ternak dan barang impor.
5.	Tajkistan	96,99%	Tidak Ada	Tajkistan tidak memiliki lembaga zakat nasional yang membidangi tata kelola zakat dan tidak terdapat kewajiban bagi masyarakat untuk membayar zakat yang ditegakkan oleh negara.
6.	Mali	95%	Ada	Tata kelola zakat di Mali dilakukan secara tersentral oleh negara secara birokratis. Hal ini membuat peran masyarakat dalam tata kelola zakat terbatas.

7.	Sudan	94%	Ada	Tata kelola zakat menjadi subjek negara sejak tahun 1990an yang membuat adanya perkembangan zakat dari persoalan yang sifatnya sukarela dan privat menjadi salah satu jenis pajak konvensional.
8.	Turkmenistan	93,02%	Tidak Ada	Pengelolaan zakat dilakukan secara sekuler dalam artian negara tidak terlibat dalam tata kelola zakat melalui lembaga negara. Hal ini membuat pelaksanaan zakat didasarkan pada inisiatif yang dilakukan masyarakat.
9.	Saudi Arabia	92,15%	Ada	Saudi Arabia memiliki lembaga negara yang berwenang dalam tata kelola zakat yang disebut dengan nama <i>General Authority of Zakat and Tax</i> (GAZT). Dalam konteks tersebut, zakat diberlakukan sebagai pajak.
10.	Kyrgyzstan	90%	Ada	Praktik Tata Kelola Zakat di Kyrgyzstan pada dasarnya dilakukan melalui Lembaga – Lembaga Amil Zakat yang didirikan oleh Masyarakat dan Masjid – Masjid, namun terdapat undang – undang yang disahkan untuk melakukan sentralisasi tata kelola zakat melalui suatu lembaga nasional yang implementasinya ditunda sampai waktu yang tidak ditentukan.

Data-data yang berada di dalam tabel tersebut diolah oleh penulis untuk menemukan tren tata kelola zakat di negara-negara dengan mayoritas penduduk muslim dengan rincian sebagai berikut:



Data di atas menunjukkan adanya perimbangan antara negara yang tata kelola zakatnya dilakukan secara sentral oleh negara dengan negara yang tidak ikut campur dalam tata kelola negara. Peran negara tersebut ditentukan oleh sistem pemerintahan suatu negara sebagaimana yang terjadi dalam negara Islam. Dalam negara yang menganut adanya monarki dengan varian Raja bertindak sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Kondisi ini membuat Raja yang didasarkan pada agama tertentu akan mengembangkan agamanya secara komprehensif. Hal ini diimplementasikan melalui pembentukan lembaga khusus amil zakat milik negara di bawah Kementerian Urusan Agama ataupun diselenggarakan langsung oleh kementerian tersebut.

Terdapat pergeseran kondisi mengenai negara yang ikut serta dalam tata kelola zakat di mana pada awalnya dominan dengan persentase negara mencapai 80% pada negara – negara Islam. Angka ini terus menurun pada negara berpenduduk mayoritas muslim yang hanya mencapai 50% semata. Penurunan ini tidak hanya didorong dengan adanya sistem pemerintahan yang lebih presidensial lewat menghadirkan peluang tata kelola zakat lebih demokratis, melainkan tergantung pada relasi antara negara dengan agama melalui adanya pengakuan di Konstitusi.

Negara yang tidak memiliki peran dalam tata kelola zakat cenderung memiliki konstitusi yang memisahkan urusan negara dengan urusan agama. Meskipun terdapat pasal yang mengatur hak atas agama, namun tidak disebutkan dalam konstitusinya negara didasarkan oleh suatu agama tertentu. Bahkan, ada pula negara yang secara gamblang menyebut dirinya sebagai negara sekuler seperti Turki pada Pasal 2 Konstitusinya, Azerbaijan pada pembukaan konstitusinya, Turkmenistan pada Pembukaan Konstitusinya, Tajikistan pada Pasal 1 Konstitusinya, dan Senegal pada Pasal 1 Konstitusinya.

Kondisi ini menggambarkan bahwa tata kelola zakat dikategorikan sebagai bentuk pelaksanaan ajaran agama oleh Agama. Kondisi ini membuat negara – negara yang tidak memposisikan dirinya sebagai negara Islam cenderung tidak ikut serta mengelola zakat, meskipun memiliki penduduk mayoritas muslim. Temuan ini membuktikan bahwa peran negara dalam pengelolaan zakat dibatasi oleh cara pandangnya terhadap agama.

Keterlibatan Negara pada Tata Kelola Zakat di Negara – Negara Kawasan Asia Tenggara

Berdasarkan pemaparan awal yang disampaikan pada tulisan ini, permasalahan mengenai komparasi tata kelola zakat tidak hanya menyangkut permasalahan relasi negara dengan agama semata dalam tata kelola pemerintahan. Lebih dari itu, permasalahan komparasi juga menyangkut permasalahan teritorial suatu negara. Hal ini menyangkut adanya ras dan suku bangsa dari suatu negara pada umumnya memiliki kemiripan dengan negara tetangganya.

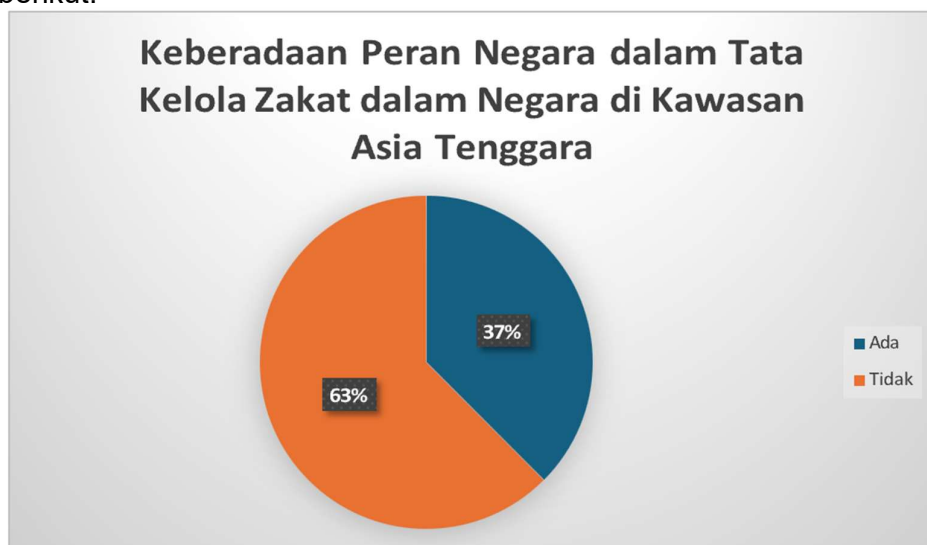
Dalam konteks Indonesia, komparasi teritorial yang dilakukan adalah berkaitan dengan regional yang ada di sekitarnya yaitu Asia Tenggara. Negara yang berada di regional Asia Tenggara tersebut terdiri dari 10 negara berdasarkan keanggotaan pada organisasi regionalnya yaitu Association of South East Asian Nation (ASEAN). Dalam komparasi ini, kesepuluh negara tersebut akan dikurangi oleh Indonesia dan Malaysia yang telah diuraikan dalam tabel sebelumnya. Adapun komparasi yang dilakukan adalah sebagai berikut:

No.	Nama Negara	Regulasi yang Mengatur Tata Kelola Zakat	Bentuk Peran Negara
1.	Brunei Darussalam	Ada	Negara terlibat dalam pengelolaan zakat melalui Majelis Ugama Islam Brunei Darussalam (MUIB) yang

		(Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1984)	berada di bawah Kementerian Urusan Agama. MUIB memiliki Divisi Pengumpulan & pendistribusian Zakat yang mengumpulkan & mendistribusikan zakat sebagai perpanjangan tangan dari Raja (<i>Yang Mulia</i>).
2.	Filipina	Tidak	Negara tidak terlibat dalam tata kelola zakat di mana masyarakat menjadi pihak yang mengembangkan tata kelola zakat melalui organisasi keagamaan masyarakat seperti Markaz al-Shabab al-Muslim el-Filibbn dan Ranao Council di Provinsi Lanal del Sur.
3.	Kamboja	Tidak	Negara tidak memiliki lembaga yang khusus dibuat untuk melakukan tata kelola zakat dikarenakan jumlah penduduk muslim yang sangat sedikit dan bahkan mendapat muzakki dari negara lain seperti Malaysia.
4.	Laos	Tidak	Kondisi Laos yang merupakan negara dengan populasi minoritas muslim membuat tata kelola zakat dilakukan oleh masyarakat dengan adanya bantuan dari Lembaga Amil Zakat asing mengingat jumlah muslim di Laos yang begitu sedikit.
5.	Myanmar	Tidak	Tata kelola zakat di Myanmar tidak melibatkan peran negara di mana zakat dikelola oleh masyarakat secara lokal dengan memberikannya kepada organisasi keagamaan dan masjid.
6.	Singapura	Ada	Meskipun merupakan negara minoritas Muslim, Singapura tidak mengabaikan pengelolaan

			zakat dengan adanya lembaga negara yang dibuat bernama <i>Islamic Religious Council of Singapore</i> yang telah ada sejak 1968.
7.	Thailand	Ada	Kewenangan keagamaan Islam di Thailand dimiliki oleh Central Islamic Council of Thailand menjadi landasan tata kelola zakat dengan adanya keputusan dari lembaga tersebut untuk membuat lembaga <i>zakat fund</i> sejak tahun 2016.
8.	Vietnam	Tidak Ada	Tata kelola zakat di Vietnam menjadi ranah yang dilakukan oleh masyarakat secara mandiri dengan lahirnya lembaga – lembaga amil zakat bentukan masyarakat yang notabene merupakan organisasi keagamaan Islam juga seperti Halal Academy

Ke delapan negara di Asia Tenggara tersebut memiliki pengaturan tentang tata kelola zakat yang berbeda – beda dan menghasilkan tren pengaturan sebagai berikut:



Data yang terdapat dalam bagan di atas menunjukkan kondisi di mana hanya sedikit negara yang ikut serta dalam tata kelola zakat di kawasan Asia Tenggara. Bahkan, persentase negara yang tidak memiliki peran dalam tata kelola zakat mencapai 63%. Kondisi ini sesuai dengan realitas beragamnya agama mayoritas pada negara-negara di kawasan Asia Tenggara.

Persentase 37% tersebut setara dengan 3 negara dari 8 negara anggota ASEAN yang menjadi Sampel. Dalam persentase tersebut, hanya Brunei Darussalam yang notabene sebagai negara dengan mayoritas penduduk Islam sebanyak 78,8%. Sedangkan, kedua negara lainnya yang mengatur tentang keterlibatan negara dalam tata kelola zakat merupakan negara minoritas muslim dengan rincian Singapura hanya memiliki 15,6% penduduk muslim dan Thailand memiliki penduduk muslim sebanyak 5,2%.

Dengan jumlah penduduk muslim yang populasinya notabenenya sedikit tersebut, Thailand dan Singapura memiliki pengaturan tentang tata kelola zakat. Meskipun pengaturan tersebut pada dasarnya dilandasi pada adanya kewenangan otoritatif dari institusi agama Islam di negaranya masing-masing, keberadaan pengaturan mengenai zakat tersebut menggambarkan kehadiran negara untuk memberikan perlindungan hak untuk kaum minoritas. Kehadiran negara terhadap kaum minoritas tersebut berorientasi pada adanya pemenuhan perlindungan hak bagi kaum minoritas tersebut.

Penutup

Diskursus tata kelola zakat pada era kontemporer tidak hanya berkaitan dengan kemajuan teknologi yang mendorong adanya transformasi dalam pelaksanaan zakat seperti metode pembayaran hingga penyesuaian bentuk zakat beserta nashb'nya. Permasalahan tata kelola zakat mencakup pula pertentangan mengenai pihak yang berwenang untuk menjadi *amil* yang mengelola zakat masyarakat. Permasalahan tersebut telah diuraikan dalam tulisan ini melalui dua kaca mata yaitu historis dan komparatif.

Pendekatan historis dapat ditinjau dari masa permulaan zakat disyariatkan menjadi ibadah wajib sejak tahun 2 hijriah. Di masa Rasulullah saw., Zakat dikumpulkan secara kolektif kepada negara untuk didistribusikan kepada masyarakat yang membutuhkan. Tata kelola zakat pada masa itu dilakukan oleh *amil* yang ditunjuk oleh Rasulullah saw. Model pelaksanaan zakat seperti itu terus berlanjut pada masa para kepemimpinan para sahabat yaitu *khulafaurrasyidin*. Pada

masa *khulafaurrasyidin*, zakat mendapat tempat yang sangat sentral dalam tata kelola negara di mana Abu Bakar sampai memerangi orang-orang yang tidak membayar zakat karena zakat tidak hanya dipandang sebagai instrumen agama semata. Zakat dipandang sebagai instrumen negara karena memiliki kedudukan sebagai pendapatan negara dan ketaatan pada *ulil amri*.

Tata kelola zakat oleh negara terus berlanjut pada masa Kerajaan Bani Umayyah dan Bani Abbasiyah. Tata kelola zakat pada masa ini terdapat beberapa peristiwa penyimpangan pengelolaan zakat, namun juga mencapai puncak kejayaannya ketika Khalifah Umar bin Abdul Aziz menjabat di mana terdapat transformasi bentuk dan cara penghitungan zakat yang berdampak pada meningkatnya perolehan zakat secara tajam hingga membuat khalifah kebingungan untuk mendistribusikan zakat tersebut.

Pasca keruntuhan Bani Abbasiyah, tata kelola zakat melalui negara mengalami kemerosotan yang ditandai dengan masyarakat di kerajaan Bani Fatimiyyah yang lebih memilih menyalurkan zakatnya secara langsung dan ketiadaan lembaga zakat negara pada masa pemerintahan Turki Utsmani. Kondisi tersebut membuat tata kelola zakat berbasis masyarakat mulai berkembang di seluruh dunia, termasuk Indonesia.

Tata kelola zakat di Indonesia pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda dibatasi dengan adanya pembatasan pihak yang dapat menjadi petugas zakat. Kondisi ini membuat tata kelola zakat pada masa itu berkembang melalui organisasi keagamaan seperti NU & Muhammadiyah. Kebijakan berbeda diambil oleh pemerintahan kolonial Jepang yang mendirikan MIAI sebagai wadah para ulama untuk melakukan kegiatan keagamaan, termasuk zakat di mana telah terdapat 37 cabang kantor zakat di seluruh wilayah Jawa. Perkembangan pesat tersebut memicu adanya pembubaran MIAI oleh Jepang.

Tata kelola zakat berbasis masyarakat terus berlanjut dan cenderung stagnan pada masa pemerintahan orde lama dan orde baru dengan adanya berbagai pembatasan aturan. Lembaga Zakat Masyarakat sendiri pertama kali dibentuk adalah Dompot Dhuafa Republika pada tahun 1994. Pendirian Dompot Dhuafa memicu tumbuh suburnya gerakan zakat dan filantropi islam di Indonesia. Menindaklanjuti situasi tersebut, pemerintah mengambil peran dalam tata kelola zakat melalui keberadaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999. Undang-Undang tersebut menjadi landasan pendirian BAZNAS sebagai lembaga amil zakat negara

untuk melakukan tata kelola zakat. Peran BAZNAS semakin dominan pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dengan adanya berbagai kewenangan yang dimilikinya dalam ekosistem zakat, termasuk memberikan rekomendasi untuk penerbitan izin LAZ.

Keberadaan pengaturan tersebut seolah-olah menisbikan keberadaan LAZ bentukan masyarakat yang secara historis telah menjalankan tata kelola zakat di masa pemerintahan kolonial belanda. LAZ bentukan masyarakat juga memiliki peran yang signifikan dan diakui keberadaannya pada negara-negara di dunia. Pengakuan tersebut diakui dalam kelompok negara Islam dan negara dengan penduduk mayoritas Islam. Komparasi yang dilakukan menunjukkan bahwa negara-negara Islam pada dasarnya memang terlibat dalam tata kelola zakat di negaranya.

Meskipun demikian, keterlibatan negara dalam tata kelola zakat di negara-negara Islam tidak bersifat mutlak. Hal ini tercermin dengan adanya 3 negara yang tidak terlibat dalam tata kelola zakat dikarenakan pemerintahan yang berlangsung di negaranya telah demokratis dan tidak berbentuk monarki. Partisipasi masyarakat dalam tata kelola zakat dapat dimaknai sebagai bentuk ekspresi terhadap ibadah keagamaan yang menjadi salah satu hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi di mana negara tidak membatasi hak tersebut dengan memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk melakukan tata kelola.

Keterlibatan negara dalam tata kelola negara meningkat persentasenya menjadi 50% pada negara-negara dengan mayoritas penduduk muslim. Besarnya persentase tersebut dikarenakan adanya pernyataan eksplisit dalam konstitusi negara yang menganut sekularisme, paham pemikiran yang berorientasi material dengan memisahkan urusan agama dengan negara. Ketentuan sekularisme dalam konstitusi tersebut membatasi keterlibatan negara dalam tata kelola zakat karena pelaksanaan zakat pada prinsipnya berkaitan dengan ibadah ummat Islam yang mana pelaksanaannya oleh negara erat kaitannya dengan persepsi kooptasi kebijakan negara oleh agama.

Meskipun demikian, tren tersebut dapat memiliki penyimpangan secara kasuistik sebagaimana yang terjadi di Asia Tenggara. Asia Tenggara hanya memiliki 3 negara yang menyatakan memiliki institusi khusus bidang keagamaan dari 8 negara yang dijadikan sampel. Ketiga negara tersebut bahkan mayoritasnya merupakan negara dengan penduduk muslim minoritas yang menggambarkan

keterlibatan negara dalam tata kelola zakat dapat dimaknai sebagai bentuk perlindungan warga negara.

Berbagai kondisi di atas menggambarkan bahwa peran negara dalam tata kelola zakat di Indonesia penuh dengan ambiguitas. Ambiguitas ini muncul karena Indonesia bukan merupakan negara agama maupun negara sekuler yang membuat hasil komparasi tidak dapat diterapkan secara mudah. Kondisi ini membuat Indonesia perlu menghadirkan model tersendiri dengan tetap memperhatikan aspek sosiologis dan yuridis.

Model tersendiri yang dimaksud tersebut dapat mencontoh negara-negara lain secara kasuistik yang tidak didasarkan pada tren yang ditemukan secara kuantitatif. Tidak banyak negara yang dapat dicontoh Indonesia mengingat bentuk sistem pemerintahan dan relasi negara-agama yang khas.

Relasi yang khas ini membuat Indonesia pada prinsipnya tidak dapat mencontoh salah satu model secara mutlak karena tidak sesuai dengan situasi sosiologis yang terjadi pada masyarakat dalam pengelolaan zakat. Pengelolaan zakat di Indonesia memang memerlukan keterlibatan negara dalam kadar terbatas sebagai bentuk *quality control* atas kinerja LAZ bentukan masyarakat idealnya. Negara sudah sepatutnya tidak ikut serta dalam menghimpun dan mendistribusikan zakat pada prinsipnya.

Namun, situasi ideal tersebut dapat pula dilakukan dalam varian sebaliknya. Hal ini di mana negara membuat LAZ tersendiri dengan catatan hanya bertindak sebagai operator zakat layaknya LAZ bentukan masyarakat. Sedangkan, urusan regulator, pengawasan, dan auditor diserahkan kepada Kementerian Agama.

6. Dr. Banu Muhammad, S.E, MSE.

Perspektif tata Kelola zakat sebagai medium untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka hukum Indonesia dapat dilihat dari keberadaan Pasal 34 sebagai konsideran dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat (Ilmie dan Anshori, 2020). Diskursus tentang pelimpahan tanggung jawab pemerintah untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui dana zakat telah dibahas beberapa kali dibahas melalui kajian dengan perspektif yuridis. Berangkat dari kondisi tersebut, tulisan ini hendak menghadirkan perspektif sosiologis dalam diskursus ini melalui pendekatan

penelitian kuantitatif dengan menghimpun pendapat masyarakat mengenai konsep ideal keterlibatan pemerintah dalam tata kelola dana sosial Islam yang salah satu didalamnya adalah zakat berdasarkan pada penelitian yang telah penulis lakukan dalam naungan Berdikari Consultant pada tahun 2021 untuk dapat menganalisis fenomena yang terjadi pada hari ini.

Dalam penelitian tersebut, istilah Dana Sosial Islam sebenarnya mengacu pada pelaksanaan dari penunaian, pemungutan dan pengelolaan atas kewajiban umat Muslim menunaikan salah satu dari lima rukun Islam yang wajib, yaitu membayar Zakat. Zakat merupakan bentuk wajib dari Shadaqah, namun shadaqah sendiri memiliki konotasi yang luas. Berdasarkan pengertiannya, Zakat mengandung tujuan dan manfaat yang demikian besar dan mulia, baik yang berkaitan dengan orang yang berzakat (*muzakki*), yang menerimanya (*mustahik*), harta yang dikeluarkan zakatnya, maupun bagi masyarakat keseluruhan.

Sebagai upaya untuk mendapat gambaran terkait dengan persepsi masyarakat, metodologi penelitian yang dilakukan tidak hanya dilakukan berdasarkan *Focus Group Discussion* atau pun wawancara mendalam kepada pihak yang memahami tata kelola zakat secara konseptual maupun bertindak sebagai praktisi tata kelola zakat. Metodologi yang digunakan didasarkan pada survei lapangan terhadap masyarakat secara langsung. Adapun bentuk survei lapangan yang dilakukan adalah penyebaran kuesioner yang diisi oleh masyarakat secara daring terhadap permasalahan yang diteliti.

Survei dilakukan terhadap 1.056 responden yang berasal dari 33 provinsi dan responden berdomisili di luar negeri. Survei yang dilakukan tersebut bertujuan untuk menjawab beberapa pertanyaan penelitian yang dikaji antara lain :

1. Bagaimana persepsi masyarakat Indonesia terhadap posisi dan pengelolaan dana Zakat di Indonesia saat ini?
2. Bagaimana posisi optimum penyelenggaraan Zakat di tengah masyarakat Indonesia?
3. Bagaimana model optimum pengelolaan Zakat di tengah masyarakat Indonesia?

Survei yang dilakukan memiliki beberapa komponen pertanyaan untuk menjawab ketiga rumusan masalah sebagaimana yang telah dijelaskan. Jawaban terhadap rumusan masalah tersebut pada nyatanya tidak hanya dapat dilihat dari satu variabel semata, melainkan terdapat beberapa variabel untuk mengeksplorasi

analisis terhadap ketiga pertanyaan penelitian tersebut. Dengan variabel yang sifatnya eksploratif, hasil penelitian ini mengkaji secara lebih menyeluruh permasalahan persepsi dalam tata kelola zakat di Indonesia.

Dalam tulisan ini, kami akan fokus memaparkan hasil penelitian yang spesifik berkaitan dengan peran Pemerintah dalam pengelolaan Dana Sosial Islam (khususnya Zakat) di Indonesia.

Pertama, Persepsi masyarakat terhadap positioning zakat di Indonesia.

Pertanyaan penting pertama yang ditanyakan terkait *positioning* DSI di Indonesia adalah bagaimana persepsi masyarakat terkait posisi pemerintah pada arsitektur DSI Indonesia. Apakah pemerintah seharusnya hanya berperan sebagai regulator zakat dan tidak mengambil bagian dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Hal ini berdasarkan prinsip tata kelola organisasi modern yang memisahkan antara fungsi regulasi dan pengawasan dengan fungsi operasional.

Tabel 1. Indeks Persepsi pada Positioning Pemerintah dalam Perzakatan di Indonesia

Pemerintah...	Setuju	Tidak	Index
Hanya Sebagai Regulator	59.35%	40.65%	59.12
Sebagai Pengelola Tunggal	35.74%	64.26%	38.37
Fokus pada ASN & semisal	51.35%	48.65%	50.27

Catatan: “Setuju” adalah proporsi agregat yang memilih nilai 4-6 sedangkan “Tidak” adalah proporsi aggregate mereka yang memilih nilai likert 1-3. Interval indeks: 0 s.d. 100. Sumber: olahan penulis.

Tabel di atas menganalisa hasil deskriptif data linier dengan mengkonstruksi proporsi agregat dalam indeks persepsi responden. Terlihat dengan cukup jelas bahwa ide pemerintah hanya sebagai regulator setuju oleh mayoritas responden dengan indeks sebesar 59,12. Sementara itu usulan bahwa pemerintah merupakan pengelola tunggal Zakat di Indonesia cenderung tidak disetujui responden dan hanya mendapatkan indeks sebesar 38,37. Sedangkan *indecisiveness* terjadi pada pilihan apakah seharusnya pemerintah hanya berfokus pada pengelolaan zakat ASN dan kategori pekerjaan semisal. Indeks sebesar 50,27 mengindikasikan bahwa preferensi responden terbagi hampir merata antara mereka yang setuju dengan konsep pembagian *captive market* pengelolaan zakat dan mereka yang tidak setuju.

Kedua, Persepsi masyarakat terhadap gap antara positioning normatif pengelolaan Zakat dengan realita positifnya.

Tabel 2 mengevaluasi bukan hanya persepsi masyarakat terhadap pentingnya peran pemerintah sebagai regulator, operator, regulator sekaligus operator dan untuk memberikan ruang pada masyarakat untuk mengelola zakat di Indonesia (normatif), namun juga melihat seberapa peran tersebut sudah secara konkret (positif) dapat diimplementasikan dalam praktiknya.

Tabel 2. Indeks Persepsi Normatif dan Positif Zakat di Indonesia

Peran Pemerintah...	Index-normatif	Index-positif	Gap	Gap(%)	P(t-stats)	Kesimpulan
Sebagai Regulator	83.69	69.50	-14.19	-16.96%	0.00	N > P
Sebagai Operator	75.90	67.59	-8.31	-10.95%	0.00	N > P
Sebagai Regulator & Operator	70.50	64.88	-5.63	-7.98%	0.00	N > P
Memberikan Ruang Masyarakat	81.78	72.52	-9.26	-11.33%	0.00	N > P

Catatan: Indeks normatif (N) menunjukkan persepsi responden terhadap suatu konsep sedangkan indeks positif (P) merepresentasikan persepsi responden terhadap praktik dari suatu konsep tersebut. P(t-stats) merupakan P-Value dari uji beda *t*. Interval indeks: 0 s.d. 100. Sumber: olahan penulis.

Secara umum indeks normatif dari peran-peran pemerintah menunjukkan nilai yang sudah baik. Responden melihat peran pemerintah sebagai regulator sangat penting, begitu pula sebagai operator dan perpaduan antara keduanya. Walaupun demikian dapat diobservasi bahwa persepsi atas pentingnya peran pemerintah semakin menurun, dari regulator (83,69) ke operator (75,90) hingga ke perpaduan antara keduanya (70,50). Hal ini menunjukkan bahwa preferensi tertinggi dari responden adalah pemerintah sebagai regulator yang efektif untuk DSI di Indonesia. Peran pemerintah sebagai operator juga disambut baik oleh masyarakat namun dengan tingkat preferensi yang lebih rendah. Begitu pula apabila pemerintah memiliki fungsi ganda dalam hal regulator dan operator. Responden juga sangat setuju bahwa secara normatif pemerintah harus dapat memberikan ruang bagi masyarakat untuk turut serta membangun perzakatan di Indonesia.

Ketiga, Persepsi masyarakat terkait perbandingan performa lembaga pengelola Zakat pemerintah dan lembaga pengelola Zakat masyarakat.

Tabel 3 menunjukkan kinerja-kinerja lembaga pengelola Zakat Pemerintah dan Swasta memiliki nilai yang sangat baik. Namun demikian tetap terdapat diskrepansi kinerja lembaga pengelolaan Zakat pemerintah dan lembaga pengelolaan Zakat masyarakat. Secara umum, lembaga pengelola Zakat

masyarakat cenderung unggul dari lembaga pengelola Zakat pemerintah dalam dimensi-dimensi performa (78,67 vs. 75,59). Pengelola Zakat Masyarakat unggul dalam dimensi: penyaluran yang tepat guna (82,43 vs. 79,28), perspektif positif donatur (78,22 vs. 73,24), fungsi penting yang diperankan di masyarakat (80,41 vs. 77,01), dampak yang diberikan lebih baik dari penyaluran tanpa lembaga (75,20 vs. 70,74), dan Pencapaian tujuan Zakat (78,84 vs. 75,85). Di sisi lain, tidak ditemukan perbedaan performa Pengelola Zakat Pemerintah dan Pengelola Zakat Masyarakat dalam dimensi kepercayaan.

Tabel 3. Perbandingan Indeks Performa Lembaga Pengelola Zakat Pemerintah dan Lembaga Pengelola Zakat Masyarakat

Dimensi	Setuju		Index		P(t-stats)	Kesimpulan
	Pemerintah	Masyarakat	Pemerintah	Masyarakat		
Tepat Guna	88.52%	92.52%	79.28	82.43	0.00	M > P
Kepercayaan	87.61%	89.16%	77.45	76.90	0.32	P = M
Persepsi Positif	85.55%	91.61%	73.24	78.22	0.00	M > P
Fungsi Penting	88.39%	92.77%	77.01	80.41	0.00	M > P
Dampak Lebih Baik dari Non-Lemb	79.48%	86.19%	70.74	75.20	0.00	M > P
Tujuan Tercapai	88.26%	92.39%	75.85	78.84	0.00	M > P
Rerata	86.30%	90.77%	75.59	78.67		

Catatan: M untuk masyarakat dan P untuk pemerintah. P(t-stats) merupakan P-Value dari uji beda *t*. Interval indeks: 0 s.d. 100. Sumber: olahan penulis.

Berangkat dari data yang dikemukakan tersebut, survey ini pada akhirnya menunjukkan suatu temuan di mana masyarakat cenderung mendukung pemerintah untuk juga turut ambil bagian dalam pengelolaan DSI. Terdapat 59,35% responden menginginkan pemerintah hanya mengambil peran sebagai regulator saja dalam hal zakat. Namun, mayoritas responden (64,26%) juga tidak setuju apabila pemerintah menjadi pengelola tunggal DSI.

Kemitraan strategis antara lembaga pengelola DSI Pemerintah dan lembaga pengelola DSI Masyarakat menjadi preferensi mayoritas responden. Hal ini ditunjukkan oleh tingginya indeks yang menunjukkan pentingnya pemerintah membuka ruang pengelolaan DSI oleh lembaga masyarakat.

Dalam konteks Zakat, pada skala 0-100, nilainya mencapai 81,78. Namun demikian masih terdapat gap yang cukup lebar antara ekspektasi responden tersebut dengan realita yang ada.

Responden cenderung terbagi sama rata ketika ditanya apakah lembaga Zakat pemerintah seharusnya hanya mengumpulkan Zakat dari ASN/ lembaga pemerintah saja. Data yang disajikan dalam temuan survei tersebut merupakan

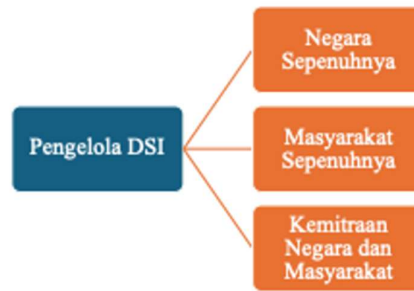
landasan penulis dalam penelitian tersebut untuk melakukan permodelan dalam tata kelola zakat. Perumusan model ideal tersebut tentu tidak dapat dipisahkan dari opsi status quo, yakni mengoptimasi arsitektur pengelolaan DSI yang sudah ada dan diatur oleh undang-undang yang pada praktiknya belum mampu mewujudkan hasil yang optimal. Kondisi tersebut mendorong penelitian ini mencoba untuk secara hipotetikal memerdekakan opsi- opsi yang ada dari batasan-batasan regulasi tersebut. Diharapkan dengan demikian muncul ide-ide dan alternatif-alternatif yang optimum guna mentransformasi posisi dan model pengelolaan DSI di Indonesia yang dapat dikategorikan dalam beberapa aspek yaitu *positioning* pemerintah dan masyarakat, *positioning* otoritas (Regulator dan Pengawas) dan operator, model pengumpulan, serta model penyaluran zakat.

Studi ini menunjukkan bahwa semua pemangku kepentingan sepakat pentingnya kemitraan strategis antara pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan Dana Sosial Islam (DSI) yang termasuk di dalamnya adalah zakat. Masyarakat dinilai perlu diberi ruang lebih besar, dengan skor pentingnya mencapai 81,78 untuk Zakat. Secara historis, praktik Zakat sudah ada sebelum pemerintah berdiri, sehingga mengesampingkan peran masyarakat dinilai tidak bijak dan sulit diterapkan. UU No. 23 Tahun 2011 memang mengakomodasi peran lembaga pemerintah dan swasta, namun relasinya masih cenderung hirarkis. Lembaga non-pemerintah sering mengalami hambatan perizinan, menunjukkan dominasi lembaga pemerintah yang menciptakan *barrier to entry*. Para responden sepakat bahwa masyarakat seharusnya menjadi mitra sejajar, bukan sekadar pelaksana. Namun, ada kesenjangan antara harapan dan realita dalam implementasi kemitraan ini.

Berbagai data yang terdapat dalam hasil survei tersebut dianalisis menjadi beberapa model – model relasi tata kelola zakat yang ideal bagi Indonesia. Tata kelola ideal tersebut didasarkan pada temuan hasil survei untuk melihat persepsi masyarakat terhadap tata kelola zakat. Sehingga, tata kelola tersebut tidak dapat dilihat melalui kacamata beberapa model sebagai berikut.

Pertama, Positioning Pemerintah dan Masyarakat dalam Pengelolaan DSI.

Secara umum opsi posisi pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan DSI ada tiga sebagaimana tergambar oleh Gambar 2 yaitu DSI sepenuhnya dikelola oleh pemerintah, DSI sepenuhnya dikelola oleh masyarakat, dan pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama mengelola DSI dalam bentuk kemitraan.



Gambar 2. Posisi Pemerintah & Masyarakat dalam Pengelolaan DSI. Sumber: olahan penulis

Opsi pertama muncul dari histori zakat yang sangat lekat dengan peran pemerintah baik sebagai supervisor dan operator. Pada masa Khalifah Abu Bakar As-Siddiq misalnya, salah satu kebijakan fiskal yang ditempuh oleh pemerintah adalah intensifikasi untuk pendanaan kebijakan-kebijakan publik mereka. Opsi kedua juga muncul dari histori banyak pemerintah termasuk Indonesia karena pada mulanya dilakukan organisasi-organisasi Islam seperti Muhamadiyah, Nadlatul Ulama, Al Irsyad, dan lain sebagainya sejak masa kolonialisme. DSI tersebut kemudian digunakan untuk peruntukannya dan membantu mengentaskan kemiskinan yang mengamburkan relasi antara gerakan DSI dengan *grassroot* (kalangan masyarakat) sangat tinggi.

Opsi ketiga merupakan perpaduan di antara kedua opsi di atas. Pemerintah memiliki domain tertentu dalam pengelolaan DSI namun masyarakat juga diajak terlibat untuk bahu-membahu membangun DSI Indonesia yang baik. Banyak yang mengeluhkan level (tingkatan) operasional antara lembaga amil/ nadzir pemerintah dan lembaga amil/ nadzir masyarakat tidak satu kasta pada undang-undang yang berlaku, khususnya zakat karena lembaga masyarakat cenderung ditempatkan untuk membantu bukan bermitra dengan lembaga zakat pemerintah.

Berangkat dari hasil survey, terdapat temuan yang menunjukkan bahwa semua pemangku kepentingan sepakat pentingnya kemitraan strategis antara pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan Dana Sosial Islam (DSI) yang termasuk di dalamnya adalah zakat. Masyarakat dinilai perlu diberi ruang lebih besar, dengan skor pentingnya mencapai 81,78 untuk Zakat. Secara historis, praktik Zakat sudah ada sebelum pemerintah berdiri, sehingga mengesampingkan peran masyarakat dinilai tidak bijak dan sulit diterapkan. UU No. 23 Tahun 2011 memang mengakomodasi peran lembaga pemerintah dan swasta, namun relasinya masih cenderung hirarkis. Lembaga non- pemerintah sering mengalami hambatan perizinan, menunjukkan dominasi lembaga pemerintah yang menciptakan barrier to

entry. Para responden sepakat bahwa masyarakat seharusnya menjadi mitra sejajar, bukan sekadar pembantu pemerintahan.

Kedua, Opsi Positioning Otoritas (Regulator dan Pengawas) dan Operator DSI.

Apabila pemerintah turut serta dalam pengelolaan dana Zakat, pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana nexus fungsi otoritas (yang mencakup regulasi dan pengawasan) dan fungsi operasional dari pemerintah .



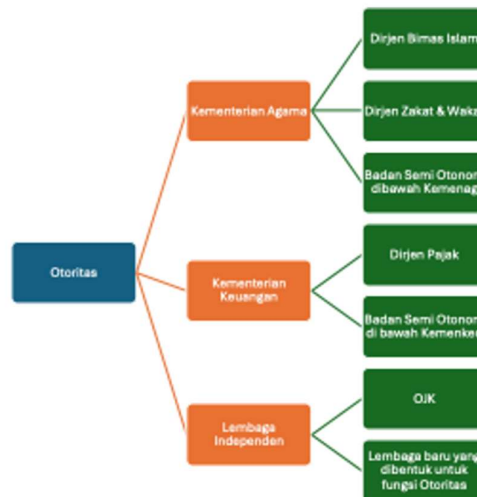
Gambar 3. Posisi Otoritas (Regulator & Pengawas) dan Operator Zakat. Sumber: olahan penulis

Dua opsi besar telah mengenai relasi operator – otoritas dapat dilihat pada gambar di atas. Terdapat opsi pertama fungsi otoritas dan operator digabung dalam satu lembaga pemerintah . Hal ini merupakan status quo yang diatur dalam undang-undang yang berlaku. Usulan yang kedua bersumber dari *best practice* lembaga keuangan komersial yang saat ini ada. Prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) menghendaki adanya pemisahan antara fungsi otoritas dengan fungsi operasi dari lembaga keuangan. OJK misalnya, hanya memiliki fungsi otoritas tidak operasional. Apabila OJK memiliki fungsi operasional juga menjadi bank, misalnya, maka yang terjadi adalah ketidakadilan kompetisi di pasar.

Berdasarkan hasil survey yang dilakukan, terdapat temuan kecenderungan mayoritas Masyarakat sepakat atas pentingnya memisahkan peran pemerintah sebagai otoritas dan operator dalam pengelolaan Dana Sosial Islam (DSI) untuk menjamin tata kelola yang baik dan menghindari konflik kepentingan. Fungsi regulator dan pengawas idealnya dijalankan oleh lembaga berbeda, atau jika digabung, harus disertai pengawasan yang kuat. Saat ini, lembaga DSI pemerintah lebih dominan sebagai operator daripada otoritas, yang menghambat terciptanya persaingan yang sehat. Sekitar 40,65% responden mendukung agar pemerintah hanya menjadi regulator zakat yang menandakan bahwa solusi idealnya adalah memisahkan fungsi otoritas dan operasional ke dalam dua lembaga independen, seperti analogi OJK dan BUMN dalam sektor keuangan komersial.

Ketiga, Opsi Positioning Otoritas (Regulator dan Pengawas) pada infrastruktur DSI.

Berdasarkan data yang diperoleh, terdapat tiga opsi yang mengemuka dari 1`. Opsi tersebut adalah membentuk otoritas yang terpisah dari operator di bawah (i) kementerian agama; (ii) kementerian keuangan; atau (iii) lembaga independen seperti OJK. Gambar 3 menunjukkan skema-skema posisi regulator dan pengawas DSI sebagai berikut:



Gambar 3. Posisi Otoritas (Regulator & Pengawas) Zakat. Sumber: olahan penulis

Kementerian Agama tentu akan selalu masuk dalam pertimbangan peletakan fungsi otoritas DSI. Hal ini dikarenakan DSI merupakan syiar agama yang menjadi domain Kementerian Agama. Pertanyaan juga muncul, apabila logika yang digunakan adalah DSI dapat menjadi alat fiskal pemerintah, maka Kementerian Agama tidak memiliki sumber daya yang diperlukan untuk mengelola keuangan publik. Kementerian Keuangan secara teoritis dan praktis mengontrol fungsi fiskal pemerintah sehingga merupakan lembaga yang kompeten untuk melakukan pengelolaan DSI.

Jalan keluar lain yang dapat mengkombinasikan aspek syiar dan ekonomi dari pengelolaan DSI yang mengemuka dalam FGD dan Wawancara adalah dibentuknya lembaga otoritas baru di luar Kementerian yang telah ada saat ini. Salah satu keunggulan utama dari skema ini adalah dimungkinkannya tingkat independensi yang lebih tinggi dan lebih mengakomodasi adanya multi-stakeholders dalam satu badan. Berdasarkan pertimbangan di atas, peneliti bersepakat untuk memberikan bobot yang lebih besar bagi pembentukan lembaga independent.

Keempat, Opsi Model Penggupulan DSI.

Dalam hal model optimum pengelolaan DSI yang menjadi pembahasan utama adalah bagaimana agar pengumpulan dan penyaluran DSI dapat optimum. Dalam hal pengumpulan, salah satu usulan yang muncul untuk mencapai sinergi di sisi pengumpulan dana di antara lembaga pengelola zakat pemerintah dan lembaga pengelola zakat masyarakat adalah apakah perlu dilakukan pembagian *captive muzakki*. Dengan kata lain, apakah mengatur lahan pengumpulan antara lembaga pengelola Zakat Pemerintah dengan lembaga pengelola Zakat Masyarakat dapat mengoptimasi penerimaan Zakat di Indonesia? Apabila perlu diatur, bagaimana pembagian yang optimum? Salah satu alternatifnya adalah dengan membagi *captive muzakki* di mana lembaga zakat pemerintah fokus pada donasi dari ASN, pegawai BUMN/ BUMD/ Kementerian Lembaga sebagaimana

Gambar 4.



Gambar 4. Pembagian *Captive Muzakki*. Sumber: olahan penulis

Berdasarkan temuan tersebut, studi ini menyarankan agar pengumpulan Dana Sosial Islam (DSI) tidak terlalu dibatasi dengan pengaturan captive market, seperti membatasi lembaga pemerintah hanya melayani ASN. Meski ada dukungan terhadap pembatasan pada zakat sebesar 51,35%, pembatasan kurang tepat untuk dilakukan karena zakat bukan kewajiban berdasarkan hukum pemerintah, melainkan kewajiban agama tanpa regulasi pemerintah yang mewajibkan secara spesifik, seperti halnya shalat yang tidak diurus oleh pemerintah.

Kelima, Opsi Model Penyaluran DSI.

Sementara itu, dalam hal penyaluran, ide yang muncul adalah apakah diperlukan optimalisasi penyaluran DSI dengan melakukan pembagian berdasarkan daerah dan/atau bidang penyaluran sebagaimana tercermin pada Gambar 5 sebagai berikut:



Gambar 5. Positioning Penyaluran Zakat. Sumber: olahan penulis

Berangkat dari pemahaman tersebut, studi ini menemukan bahwa tidak mengatur pembagian penyaluran DSI secara geografis ataupun bidang penyaluran akan lebih baik. Tentu apabila dikembalikan pada prinsipnya, bahwa penyaluran perlu diberikan pada lokasi geografis terdekat terlebih dahulu. Bidang-bidang tertentu juga pada konteks waktu dan tempat perlu lebih diprioritaskan dibandingkan dengan sektor yang lain sebagai upaya optimalisasi penyaluran zakat.

Kesimpulan

- Masyarakat cenderung mendukung keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan DSI di Indonesia. Namun, mayoritas responden tidak menghendaki pemerintah menjadi pengelola tunggal DSI di Indonesia.
- Sebagai gantinya, responden menginginkan kemitraan strategis antara pengelola DSI pemerintah dan pengelola DSI masyarakat. Namun demikian, responden juga mengeluhkan masih adanya gap yang cukup besar antara harapan mereka terkait dengan kemitraan strategis pemerintah dan lembaga DSI masyarakat dengan realita yang ada.
- Di sisi lain, studi ini juga menemukan bahwa performa lembaga pengelola DSI pemerintah dan masyarakat hampir sama baiknya dengan indeks performa yang tinggi. Namun demikian, lembaga pengelola DSI masyarakat cenderung unggul dari lembaga pengelola DSI pemerintah dalam dimensi-dimensi performa (i) penyaluran yang tepat guna; (ii) perspektif positif donator; (iii) fungsi penting yang diperankan di masyarakat; (iv) dampak yang diberikan lebih baik dari penyaluran tanpa lembaga; (v) pencapaian tujuan Zakat; dan (vi) kepercayaan. Sedangkan dalam hal *captive market*, persepsi masyarakat cenderung terbagi secara sama rata antara mereka yang mendukung

pemerintah untuk hanya mengumpulkan zakat dari ASN/ lembaga pemerintah saja.

- Dalam hal posisi optimum, studi ini menemukan bahwa seluruh pemangku kepentingan menyepakati perlu adanya kemitraan strategis antara Pemerintah dan Masyarakat dalam positioning pengelolaan Dana Sosial Islam (Zakat). Secara historis Zakat adalah syiar Islam yang sudah ada sebelum pemerintah Indonesia berdiri. Ada atau tidak adanya pemerintah, Zakat akan tetap ada. Jadi, masyarakat perlu benar-benar menjadi mitra, bukan hanya sekadar membantu pemerintah. Namun demikian, pada kenyataannya responden menganggap masih terdapat gap yang cukup besar antara espektasi dan realita kemitraan lembaga pengelola DSI pemerintah-masyarakat.
- Lebih lanjut, cukup banyak proporsi masyarakat (40,65%) yang setuju pemerintah hanya sebagai regulator dan pengawas Zakat. Fungsi pemerintah sebagai operator DSI perlu dipisahkan dari kelembagaan pemerintah sebagai regulator dan pengawas demi terlaksananya tata kelola yang baik dalam pengelolaan DSI. Idealnya, fungsi regulator dan pengawas juga perlu dipisahkan. Apabila dua fungsi tersebut digabung dalam satu lembaga, perlu diperkuat mekanisme audit internal dan eksternal agar tidak terjadi konflik kepentingan di antara keduanya (fungsi regulator dan pengawas).
- Studi ini mengusulkan kemungkinan membentuk otoritas baru untuk DSI Indonesia seperti yang diharapkan dapat menyeimbangkan aspek syiar agama dan ekonomi. Keberadaan Lembaga tersebut membuat BWI dan BAZNAS murni melakukan fungsi pengumpulan dan penyaluran saja seperti yang dilakukan oleh Lembaga Amil Zakat bentukan Masyarakat.
- Dalam hal model pengelolaan DSI yang efisien, studi ini juga berkesimpulan untuk tidak mengatur terlalu detail metode pengumpulan Zakat dalam bentuk pembagian captive muzakki karena Zakat adalah kewajiban agama, namun tidak diwajibkan oleh peraturan pemerintah.

7. Ugi Suharto, Ph.D.

Tiga Serangkai Karakter Zakat Menurut Konsep Keuangan Publik Islam – Upaya Meninjau Kembali Undang-Undang Zakat No. 23 Tahun 2011

Pada dasarnya zakat dalam peradaban Islam memiliki tiga karakter utama yang tidak saling terpisahkan. Pertama, zakat sebagai perintah Agama kepada umatnya sebagaimana tertuang dalam Rukun Islam itu sendiri. Dalam hal ini

perintah menunaikan zakat, baik zakat fitrah atau zakat harta, merupakan tuntutan agama sebagaimana tuntutan-tuntutan lainnya, seperti shalat, puasa, pergi haji dan sebagainya. Baik adanya pemerintah atau tidak, seperti juga shalat dan puasa misalnya, zakat mestilah dilaksanakan oleh setiap Muslim yang telah jatuh taklifnya. Inilah yang disebut sebagai '*karakter religius zakat*' dalam buku saya yang berjudul '**Keuangan Publik Islam: Studi Kitab Al-Amwal Abu 'Ubayd**' pada Bab 4.

Karakter kedua pada zakat adalah '*karakter politis zakat*'. Masih bersumber pada buku yang sama, pada sisi ini zakat berperanan sebagai lembaga keuangan publik sebagaimana instrumen fiskal perpajakan yang dikelola oleh negara. Namun dalam buku itu disebutkan perananan zakat hanya sebagai '*institusi khusus keuangan publik*' yang berbeda dengan pajak pada umumnya. Tidak seperti pajak atau percukaian, kekhususan zakat hanya dikenakan kepada warga negara yang beragama Islam dan tidak kepada keseluruhan warga negara. Begitu juga distribusinya, zakat hanya boleh didistribusikan kepada para penerima khusus yang disebutkan dalam al-Qur'an (Al-Taubah: 60) dan bukan kepada para penerima manfaat pajak seperti gaji para pegawai negeri, ataupun pengeluaran untuk fasilitas-fasilitas publik yang dimiliki oleh negara pada umumnya.

Kekhususan karakter politis zakat ini juga tercermin dari jenis harta zakat yang dibayarkan melalui pemerintah atau negara. Ketika al-Qur'an (Al-Taubah: 103) memberikan otoritas kepada negara untuk mengenakan zakat dengan kata kerja (*fi'l al-amr*) '**khudz min amwalihim**' yang bermakna 'ambilah sebagian dari harta mereka', pemerintah hanya memiliki otoritas untuk mengenakan zakat dari jenis harta yang bathin dari warga negara yang beragama Islam. Dalam *Fiqh al-Zakat*, harta yang dizakatkan dapat dibagi menjadi dua jenis harta. Pertama, harta zhahir yaitu harta yang tidak bisa disembunyikan oleh pemiliknya sehingga si pemilik harta tersebut sangat mudah dikenal sebagai orang yang berharta. Dalam konteks sejarah Islam, para pemilik kebun dan ladang pertanian serta peternakan dianggap sebagai pemilik harta yang zhahir. Dalam hal ini para pemilik harta ini mestilah membayarkan zakat hartanya melalui amil dari pemerintah. Namun dalam konteks harta yang bathin, yaitu harta yang bisa disembunyikan oleh pemiliknya, seperti dalam kasus pemilikan uang di zaman awal Islam, maka tidaklah wajib Kaum Muslimin membayarkan zakatnya melalui amil pemerintah. Mereka bisa langsung membayarkan kepada para asnaf yang ditentukan oleh Syariah.

Sejarah Islam menunjukkan bahwa ketika Khalifah Abu Bakar memerangi golongan yang tidak membayar zakat melalui kuasa politiknya, beliau hanya memerangi mereka yang tidak mau membayar zakat di kalangan mereka yang memiliki harta yang zhahir saja. Khalifah pertama itu tidak memerangi mereka yang tidak mau membayar zakat dari harta yg bathin seperti dari zakat uang dan sebagainya. Pemerintah dalam hal ini tidak memiliki otoritas untuk mengenakan zakat dari harta yang bathin, karena hal ini termasuk dalam ruang lingkup zakat yang berkarakter religius. Syariat menyerahkan pembayaran zakat ini kepada kebebasan muzakki untuk menyalurkan hartanya secara langsung kepada para asnaf, atau para amil dari masyarakat atau amil pemerintah. Oleh itu, berkaitan dengan harta yang bathin ini, Abu Bakar menyerahkan kepada masyarakat untuk melaksanakan kewajiban zakatnya antara mereka dengan Allah SWT, karena ini adalah urusan antara Tuhan dan hamba-Nya, dan bukan urusan negara.

Dalam menjelaskan hubungan antara karakter religius zakat dan karakter politisnya, saya ingin mengutip beberapa paragraf yang relevan untuk dikemukakan disini dari buku tersebut.

“Sejauh berkaitan dengan pengumpulan zakat, hak pemerintah untuk melaksanakan kekuatan politisnya, bagaimanapun juga, hanya terbatas pada bentuk kekayaan yang tampak. Dalam istilah Abu ‘Ubayd, hak ini bisa diaplikasikan hanya kepada *‘amwal zahiriyyah’* (harta yang tampak) yang dibedakan dari *‘amwal batiniyyah’* (harta yang tidak tampak). Yang terakhir ini mengacu kepada bentuk harta yang bisa dengan mudah disembunyikan pemiliknya, yang pada masa Abu Bakar mencakup uang (*samit*) yakni emas dan perak. Sejauh berkaitan dengan harta yang tersembunyi, pemerintah tidak memiliki hak politik untuk memaksa orang membayar jenis kekayaan ini. Karena berkebalikan dengan harta yang tampak yang masuk dalam wilayah *zakat* berkarakter politis, harta tersembunyi masuk dalam wilayah *zakat* berkarakter religius. Yang terakhir ini termasuk dalam wilayah antara Tuhan dan hamba-Nya. Abu ‘Ubayd menjelaskan bahwa, berkaitan dengan harta tersembunyi, tidak ada riwayat apakah Nabi (saw) dan Khalifah setelahnya menerapkan kekuasaan politik terhadapnya atau tidak.” (Hal. 199 – 200)

“Dari pembahasan di atas, jelas terlihat bahwa zakat, disamping memiliki sifat politis, juga memiliki sifat religius, khususnya dalam kaitannya dengan harta kekayaan yang bisa dilihat dengan mudah. Ini juga alasan mengapa Abu Bakar tidak memerangi mereka yang tidak mau membayar zakat uang. Dia tidak ingin melangkah kepada wilayah yang bukan otoritasnya. Oleh karena itu, berkaitan dengan kekayaan yang tersembunyi, ia diserahkan kepada masyarakat untuk melaksanakan kewajiban itu, atau dengan kata lain ini adalah urusan antara Tuhan dan hamba-Nya. Pemikiran tentang harta tersembunyi dan harta terlihat, yang menentukan sifat politis dan religius zakat, dan oleh karenanya menentukan perubahan peran pemerintah dalam melaksanakan kekuasaan politiknya, juga dikemukakan

oleh ulama seperti al-Mawardi dan Abu Ya'la al-Farra', dalam karya mereka masing-masing *al-Ahkam al-Sultaniyyah*. Kami mengutip kata-kata al-Mawardi sebagai berikut:

Kekayaan yang dikenakan zakat terdiri dari dua jenis: kekayaan yang terlihat (*zahirah*) dan yang tersembunyi (*batinah*). (Harta) kekayaan terlihat adalah kekayaan yang tidak bisa disembunyikan seperti biji-bijian, buah, dan Binatang ternak. (Harta) tersembunyi adalah harta yang bisa disembunyikan seperti emas, perak, dan hasil perdagangan. *Pengelola zakat (wali al-sadaqah) tidak boleh meneliti zakat harta tersembunyi karena pemiliknya lebih berhak untuk mengeluarkan zakatnya sendiri.* Kecuali jika pemiliknya membelanjakannya dengan suka rela, maka pengelola bisa menerimanya. Dan dengan demikian, pengelola sesungguhnya membantu mereka mendistribusikan kekayaan. Karena penelitian itu hanya berlaku khusus untuk *zakat* harta yang terlihat. Para pemilik harta diwajibkan untuk membayarkannya kepada pemerintah.” (Hal. 200 – 201).

Dari keterangan di atas secara tidak langsung sudah terlihat karakter zakat yang ketiga, yaitu karakter sosial zakat. Dalam literatur keuangan Syariah, zakat memang telah diakui sebagai bagian dari lembaga keuangan sosial (Ascarya and Ugi Suharto, 2021). Dalam hal ini zakat berfungsi sebagai lembaga keuangan sosial yang bisa dikelola oleh masyarakat sipil sebagaimana ia bisa dikelola oleh negara. Sifat dari '*institusi khusus keuangan publik*' ini juga yang memberikan ruang kepada masyarakat sipil untuk turut menjadi amil dalam menyalurkan zakat, terutamanya dari jenis harta yang bathin. Bolehnya menyalurkan zakat harta langsung kepada para asnafnya, tanpa melalui pemerintah, juga memiliki pijakan historis dan riwayat yang sah. *Kitab al-Amwal* karya Abu 'Ubayd (w. 838 M / 224 H), yang merupakan karya paling awal tentang keuangan publik Islam, menyediakan satu bab khusus mengenai perbedaan pendapat para ulama tentang membayar zakat kepada pemerintah yang berjudul "*Pembayaran Zakat kepada Pemerintah dan Perbedaan Pendapat di Kalangan Ulama tentang Masalah ini.*" Otoritas yang dijadikan rujukan oleh Abu 'Ubayd adalah Ibnu 'Umar. Pada mulanya diriwayatkan bahwa Ibnu 'Umar sangat tegas berkenaan dengan pembayaran zakat kepada pemerintah sehingga beliau pernah berkata: "Bayarkan zakat kepada para penguasa (*wulat al-amr*) sekalipun mereka minum minuman keras (*khamr*).” Kemudian ketika situasi berubah, Ibnu 'Umar mengubah fatwanya. Abu 'Ubayd meriwayatkan bahwa bahwa Ibnu 'Umar akhirnya merevisi pandangannya mengenai pembayaran zakat kepada pemerintah. Beliau akhirnya merespon perubahan situasi itu dengan mengatakan: "Bayarkan secara langsung kepada mereka yang ditetapkan berhak menerimanya."

Sebenarnya perbincangan di atas menunjukkan bahwa karakter politis zakat tidak selalu dipegang oleh publik. Namun disepanjang sejarah, sifat religiusnya tidak pernah terlepas dari dari pembayaran zakat. Zakat tetap menjadi bagian dari rukun Islam yang harus ditunaikan baik dengan adanya pemerintah ataupun tidak. Meskipun para ulama seperti Abu 'Ubayd dan al-Mawardi, seperti telah dikemukakan sebelumnya, berpendapat bahwa harta kekayaan yang tampak (amwal zahiriyyah) harus dibayar melalui pandangan mereka didasarkan pada asumsi adanya pemerintah yang berkarakter Islam. Ket dan komitmen pemerintah terhadap Islam dipertanyakan atau dalam keadaan di mana Muslim tinggal di negara non-Muslim, maka pembayaran kepada pemerintah semacam itu tidak dimestikan. Syeikh Yusuf al-Qaradawi, seorang faqih zakat kontemporer, dalam bukunya *Fiqh al-Zakat* juga menegaskan hal yang sama. Beliau menyatakan: “Komitmen pemerintah terhadap Islam merupakan syarat diperbolehkannya membayar zakat kepadanya.”

(فلتزام الحاكم للإسلام شرط في جواز دفع الزكاة اليها)

Fiqh al-Zakat 2: 790.

Ketidak-mestian membayar zakat melalui pemerintah dan amilnya mambuka ruang peranan masyarakat sipil untuk turut berpartisipasi membantu menyalurkan zakat dari para muzakki kepada para mustahiqqin yang sudah ditentukan asnafnya. Ini sekaligus menunjukkan karakter zakat yang ketiga yaitu sebagai lembaga keuangan sosial Islam, selain karakter religius dan politisnya. Jika masyarakat Muslim diperbolehkan secara Syariat untuk menunaikan zakatnya secara langsung dengan memberikannya secara langsung juga pada yang berhak menerimanya, maka sudah tentu pihak swasta atau masyarakat sipil diperbolehkan oleh Syariat untuk menjadi amil bagi membantu pendistribusian harta zakat kepada para mustahiqqun.

Zakat memiliki sisi pengumpulan dan sisi pendistribusian. Sisi pendistribusian zakat lebih penting dari pengumpulannya karena tujuan zakat justru ada pada pendistribusiannya. Peranan amil zakat baik dari pemerintah atau masyarakat sipil tidak boleh menjadi penghambat kepada tujuan pendistribusian zakat itu sendiri. Bahkan amil zakat diberikan insentif menjadi sabagian asnaf dengan maksud supaya tujuan pengumpulan dan pendistribusian zakat menjadi semakin efektif dan berdampak positif. Menurut hemat kami, amil zakat baik itu dari

pemerintah seperti Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) atau amil zakat swasta yang tergabung dalam Lembaga Amil Zakat (LAZ) memiliki peran dan kedudukan yang sama di sisi Syariat Islam untuk mengefektifkan penyaluran dana zakat kepada golongan yang berhak untuk menerimanya. Tiga serangkai karakter zakat yang mana posisi karakter religius menempati kedudukan yang paling tinggi bisa digambarkan dengan segitiga yang sudut puncaknya adalah karakter religius zakat, sementara dua sudut lainnya adalah malambangkan karakter politis dan karakter sosial zakat yang sama dan egaliter.

Di atas adalah gambaran tiga serangkai karakter zakat dalam bentuk segitiga sama sudut yang mana kedudukan karakter religius menempati sudut yang paling tinggi dan karakter politis serta karakter sosial zakat itu terletak dibawahnya dan tertakluk pada nilai-nilai religius Agama Islam itu sendiri. Mengacu pada konsep karakter zakat seperti yang digambarkan di atas, menurut hemat kami kedudukan BAZNAS dan LAZ itu sama tarafnya. Maka atas dasar inilah Surat Keterangan Tertulis ini ingin mengusulkan peninjauan kembali Undang – Undang Zakat No. 23 (2011) dan pasal-pasal yang terkait yang meletakkan BAZNAS sebagai satu-satunya otoritas tertinggi dalam pengelolaan zakat di Indonesia.

Munculnya isu-isu hubungan yang tidak seimbang dan berat sebelah antara BAZNAS dan LAZ adalah akibat dari penerapan Undang-Undang di atas yang meletakkan LAZ tidak sama taraf dengan BAZNAS. Atas dasar penjelasan konsep zakat seperti yang digambarkan di atas maka beberapa poin perlu dikemukakan untuk dijadikan bahan pertimbangan:

1. Uniknya karakter zakat ini membedakannya dengan pajak atau cukai yang sepenuhnya berada dibawah otoritas negara dan memiliki karakter politis yang penuh dan sempurna. Tanpa negara maka tidak ada perpajakan atau percukaian yang dibayar warganegara, namun tanpa negara sekalipun, seperti juga shalat, zakat harus tetap ditunaikan oleh seorang Muslim.
2. Berbeda dengan hasil pajak atau percukaian, dana zakat bukanlah uang negara melainkan uang masyarakat sipil (umat) untuk kegunaan masyarakat sipil tertentu juga (umat) sehingga pengelolaanya tidak boleh dimonopoli oleh negara semata-mata.
3. Sejarah pengelolaan zakat di Indonesia dimulai terlebih dahulu oleh masyarakat sipil dan ormas-ormas Islam jauh sebelum didirikan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Ini berbeda dengan beberapa negara Muslim lainnya, seperti

Malaysia misalnya, yang pengelolaan zakatnya sejak awal ditangani sepenuhnya oleh negara. Perbedaan kedua negara Muslim ini merupakan dampak dari pendekatan kedua-dua negara ini yang berbeda dalam mengatur administrasi urusan praktek Agama Islam. Di Malaysia, semua urusan yang berkaitan dengan Agama Islam diatur sepenuhnya oleh negara, maka urusan zakat juga diatur oleh negara. Sebaliknya di Indonesia, urusan praktek Agama Islam sebagian besarnya tidak diatur oleh negara, melainkan oleh masyarakat sipil sendiri, sehingga wajar apabila urusan zakat itu juga dikelola oleh masyarakat sipil pada awalnya.

4. Konsekuensi dari pendekatan Malaysia terhadap pengelolaan zakat oleh negara yang disebut pada poin 3 di atas adalah tidak adanya *double tax* yang dikenakan kepada warganegara Muslim yang telah membayar zakat dengan membayar pajak atau cukai pendapatan juga. Seorang warganegara Muslim yang telah membayar zakat dengan jumlah yang sama dengan jumlah kewajiban pajak pendapatannya bisa dikecualikan dari membayar pajak tersebut di Malaysia.
5. Berbeda dengan Malaysia, pengelolaan zakat yang ideal di Indonesia adalah dengan memberikan LAZ wewenang yang sama seperti BAZNAS. Jika fungsi BAZNAS menjadi regulator, auditor, controller dan operator bagi urusan zakat di Indonesia, maka LAZ atau wakilnya mesti memiliki wewenang yang sama juga sebagai regulator, auditor, controller dan operator juga. Dengan perkataan lain BAZNAS dan LAZ akan saling melakukan *check and balance* bagi memastikan keefektifan pengelolaan zakat di Indonesia.
6. Semua bentuk pengaduan akibat ketidak-sama-tarakan antara BAZNAS dan LAZ mestilah dibicarakan dan diselesaikan secara egaliter antara kedua lembaga zakat ini dengan meninjau kembali Undang-Undang Zakat yang ada. Bentuk-bentuk pengaduan itu antara lain seperti: kewenangan BAZNAS sebagai *superbody*, *conflict of interest* dalam fungsi-fungsi BAZNAS, serta kedudukan LAZ yang menjadi *subordinate* kepada BAZNAS.

Sebagai Kesimpulan, berdasarkan konsep zakat dalam ilmu keuangan Islam dan peradabannya, pengelolaan zakat tidak sepenuhnya ditangani oleh pemerintah semata. Agama Islam lebih luas dari Negara Islam. Karena zakat merupakan bagian dari rukun Agama Islam, maka pengelolaannya bukan saja dikuasai oleh negara, tetapi juga oleh masyarakat sipil umat Islam. Dalam hal ini

kedudukan BAZNAS dan LAZ haruslah sama tarafnya dari segi wewenang undang-undang untuk mengelola zakat di Indonesia.

AHLI TAMBAHAN:

1. Hamid Abidin

I. Pandangan dan penjelasan saksi mengenai beberapa titik perhatian (*point of concern*) utama terkait tata kelola dan kebijakan sektor sosial dan filantropi di Indonesia dalam 4 siklus penelitian Doing good Index (2018 sampai 2024)

Mengacu pada hasil kajian Doing Good Index (DGI) dari tahun 2018 hingga 2024, terdapat beberapa titik perhatian (*point of concern*) utama terkait tata kelola dan kebijakan sektor sosial dan filantropi di Indonesia yang berulang dan belum menunjukkan perbaikan signifikan dalam empat siklus penelitian tersebut.

Pertama, Terjadinya stagnansi dalam pengaturan sektor sosial dan filantropi di Indonesia melalui berbagai regulasi dan kurang responsif terhadap dinamika perkembangan sosial dan teknologi, termasuk digitalisasi. Hal ini tercermin dari posisi Indonesia yang konsisten berada dalam kategori “Doing Okay,” yang menunjukkan bahwa meskipun ada dukungan kebijakan, tingkat kemajuan dan inovasi dalam sektor sosial masih terbatas dan belum optimal untuk mendorong inisiatif sosial yang lebih luas dan efektif.

Kedua, Terjadinya fragmentasi struktural dalam pengaturan sektor filantropi nirlaba yang ditandai dengan tumpang tindih regulasi dan lemahnya koordinasi antar lembaga pemerintah yang menghambat implementasi kebijakan secara efektif. Misalnya, regulasi penggalangan dana dan pengelolaan zakat yang diatur oleh beberapa kementerian dan lembaga dengan kewenangan yang saling tumpang tindih menyebabkan kebingungan dan ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan di lapangan.

Ketiga, regulasi yang usang dan tidak responsif terhadap perkembangan zaman menjadi hambatan besar. Misalnya, Undang-Undang Pengumpulan Uang atau Barang (PUB) yang masih berlaku sejak 1961 tidak mengakomodasi kemajuan teknologi digital dalam penggalangan donasi. Akibatnya, aktivitas penggalangan dana digital yang kini menjadi tren utama terhambat dan tidak bisa berkembang optimal.

Keempat, Kesulitan dalam memahami dan menerapkan regulasi. Di Indonesia hanya sebagian kecil organisasi yang menganggap regulasi mudah dipahami (22%) dan dapat diterapkan secara efektif (33%), jauh lebih rendah dibanding rata-rata negara Asia lainnya. Hal ini berpotensi memberikan dampak buruk bagi tata Kelola organisasi, menurunkan akuntabilitas dan merusak kepercayaan publik.

Kelima, Memperbaiki mekanisme pelaporan, audit, dan pengawasan untuk menjaga kepercayaan publik Dalam konteks ini, Indonesia perlu memperbaiki regulasi dan praktik pengawasan agar tidak terjadi konflik kepentingan, terutama terkait peran lembaga pemerintah yang sekaligus menjadi regulator dan pelaksana program sosial. Pembelajaran dari negara-negara Asia lain menunjukkan bahwa pemisahan fungsi regulator dan operator, serta penguatan lembaga pengawas independen, dapat meningkatkan efektivitas dan kredibilitas sektor sosial.

Ketujuh, ekosistem pendanaan lokal untuk organisasi sosial masih relatif kecil dan belum optimal. Meskipun Indonesia memiliki tingkat kemurahan hati dan partisipasi masyarakat yang tinggi, organisasi sosial masih sangat bergantung pada hibah donor internasional. Dukungan dari sumber daya lokal dan insentif fiskal belum memadai untuk mendorong keberlanjutan. Selain itu, digitalisasi sektor sosial yang pesat membawa tantangan baru berupa kerentanan terhadap serangan siber dan kebutuhan peningkatan kapasitas teknologi dan sumber daya manusia.

II. Pandangan dan penjelasan saksi mengenai penyebab dan faktor-faktor yang mempengaruhi eksistem dan regulasi Indonesia hanya diklasifikasikann dalam kategori “Doing Okay” pada Doing Good Index". sementara selama ini Indonesia banyak dikategorikan sebagai negara paling dermawan sedunia 2024

Doing Good Index (DGI) adalah kajian dua tahunan yang menilai kebijakan, praktik institusi, dan ekosistem sektor sosial di 17 negara Asia, termasuk Indonesia. Indeks ini mengelompokkan negara-negara ke dalam empat kategori berdasarkan kemajuan dan dukungan kebijakan terhadap inisiatif sosial, yaitu “Not Doing Enough”, “Doing Okay”, “Doing Better”, dan “Doing Well”. Kategori “Doing Okay” menunjukkan bahwa negara tersebut memiliki kebijakan dan ekosistem yang cukup baik namun masih stagnan dan

belum optimal dalam mendukung aktivitas filantropi dan organisasi sosial. Indonesia berada di kategori ini sejak 2018 hingga 2024, bersama negara-negara seperti Kamboja, India, dan Nepal. Posisi ini mencerminkan bahwa meskipun Indonesia dikenal sebagai negara dengan tingkat kemurahan hati tinggi secara global, dukungan kebijakan dan regulasi yang ada belum cukup mendorong kemajuan sektor sosial secara signifikan.

Laporan Doing Good Index 2018 sampai 2024 menyoroti stagnansi dalam pembaruan dan perbaikan kebijakan sosial di Indonesia selama enam tahun terakhir. Regulasi yang ada cenderung usang dan tidak responsif terhadap perkembangan sektor filantropi dan digitalisasi, seperti Undang-Undang Pengumpulan Uang atau Barang (PUB) yang masih berlaku sejak 1961 dan menghambat penggalangan donasi digital yang kini menjadi tren utama. Selain itu, tumpang tindih regulasi dan lemahnya koordinasi antar lembaga pemerintah menyebabkan kebijakan sulit diimplementasikan secara efektif, seperti yang terjadi dalam penerapan Undang-undang Pengelolaan Zakat Kebijakan fiskal dan pengadaan barang dan jasa juga belum mendukung secara optimal pertumbuhan organisasi sosial dan filantropi. Selain itu, Minimnya dukungan pendanaan dan kapasitas teknologi bagi organisasi sosial, serta rendahnya keahlian staf dalam memanfaatkan digitalisasi, turut membatasi efektivitas layanan sosial. Kondisi ini menghambat organisasi sosial dalam memberikan dampak yang lebih luas dan berkelanjutan.

Laporan Doing good index secara khusus juga menyoroti peran ganda institusi pemerintah sebagai regulator sekaligus implementor yang berpengaruh dan berdampak buruk pada tata kelola organisasi filantropi/nirlaba, khususnya organisasi pengelola zakat. Hal ini dapat ditemukan dalam implementasi Undang-undang Zakat yang menempatkan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga negara, yang tidak hanya mengatur dan mengawasi tetapi juga mengumpulkan dan mendistribusikan zakat. Demikian pula dalam konteks Undang-undang PUB, Dinas Sosial berwenang memberikan izin penggalangan dana sekaligus menjalankan kegiatan sosial menggunakan dana publik. Struktur seperti ini menimbulkan konflik kepentingan dan ketimpangan dalam persaingan antar-lembaga, terutama antara OMS independen dan lembaga pemerintah.

Laporan Doing Good Index mendorong pemerintah untuk mengedepankan prinsip keadilan dan keberimbangan kelembagaan dalam pengaturan sektor filantropi/nirlaba. Negara-negara dengan pemisahan yang tegas antara fungsi regulasi dan pelaksanaan dinilai lebih baik dalam mendorong lingkungan filantropi yang sehat, akuntabel, dan kompetitif. Di Indonesia, peran ganda ini menimbulkan persepsi tidak adil dan menghambat tumbuhnya kepercayaan terhadap sistem, baik dari masyarakat maupun donatur. OMS seringkali merasa diperlakukan sebagai “subjek pengawasan”, sementara lembaga negara memiliki posisi istimewa dalam mengakses sumber daya publik. Ini menjadi salah satu hambatan utama dalam pencapaian tata kelola yang setara, transparan, dan adil, yang sangat berpengaruh dalam posisi dan peringkat Indonesia dalam Doing Good Index.

III. Pandangan dan penjelasan saksi mengenai mengenai regulasi Undang-undang Pengelolaan Zakat yang menempatkan BAZNAS dalam fungsi sebagai koordinator, regulator, pengawas, auditor dan operator pada saat bersamaan (mengacu pada laporan penelitian “Doing good Index (2018 – 2024) dan laporan “Global Environment Philanthropy Index 2022”)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menempatkan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dalam posisi sentral sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang memiliki fungsi ganda sekaligus, yaitu sebagai koordinator, regulator, pengawas, auditor, dan operator dalam pengelolaan zakat di Indonesia. BAZNAS bertanggung jawab atas perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat secara nasional. Dengan kedudukannya yang mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama, BAZNAS diharapkan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan zakat serta memaksimalkan manfaat zakat untuk kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Namun, posisi ganda ini menimbulkan tantangan signifikan dalam tata kelola, terutama terkait potensi konflik kepentingan dan pengawasan yang kurang independen.

Peran BAZNAS yang menggabungkan fungsi regulator dan operator sekaligus berpotensi menciptakan tumpang tindih kewenangan yang dapat mengurangi objektivitas pengawasan dan akuntabilitas pengelolaan zakat. Sebagai regulator dan pengawas, BAZNAS bertugas mengatur dan

mengendalikan pelaksanaan zakat, namun sebagai operator, BAZNAS juga langsung terlibat dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat. Kondisi ini berisiko menimbulkan bias dalam pengawasan internal dan audit, sehingga potensi penyalahgunaan dana zakat sulit dihindari tanpa adanya mekanisme pengawasan eksternal yang kuat dan independen. Laporan Doing Good Index dan kajian lain menunjukkan bahwa model tata kelola seperti ini kurang ideal karena mengaburkan fungsi pengawasan yang seharusnya terpisah dari pelaksanaan operasional, sehingga dapat menurunkan kepercayaan publik terhadap lembaga pengelola zakat.

Dibandingkan dengan praktik di negara lain, Indonesia memiliki tantangan unik dalam hal pemisahan fungsi pengelolaan zakat. Banyak negara yang memisahkan secara tegas fungsi regulator dan operator untuk menghindari konflik kepentingan dan meningkatkan transparansi serta akuntabilitas. Misalnya, di Malaysia, pengawasan zakat dilakukan oleh badan pemerintah yang terpisah dari lembaga pengelola zakat di tingkat negeri, sedangkan di Singapura dan Jepang, regulator independen mengawasi lembaga pengelola filantropi/nirlaba tanpa terlibat langsung dalam pengumpulan dan distribusi. Berdasarkan hasil kajian Doing Good Index, pemisahan fungsi ini terbukti meningkatkan efektivitas pengelolaan zakat dan kepercayaan publik. Oleh karena itu, rekomendasi utama bagi Indonesia adalah melakukan reformasi struktural dengan memisahkan fungsi regulator dan operator, memperkuat pengawasan independen, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan zakat nasional guna memastikan dana zakat dikelola secara profesional dan berintegritas.

IV. Pandangan dan penjelasan saksi mengenai norma hukum dalam regulasi pengelolaan zakat terkait hak berorganisasi masyarakat dalam pengelolaan zakat yang bertumpu pada mekanisme perizinan (yang restriktif).

Jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014, pengaturan pengelolaan zakat di Indonesia menempatkan mekanisme perizinan sebagai fondasi utama bagi masyarakat untuk berorganisasi dan berperan dalam pengelolaan zakat melalui Lembaga Amil Zakat (LAZ). Mekanisme ini bersifat sangat restriktif dan kompleks, mengharuskan LAZ memenuhi berbagai persyaratan administratif

dan teknis, seperti terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam, memiliki pengawas syariat, kapasitas teknis dan keuangan, serta bersedia diaudit secara berkala. Pengajuan izin LAZ harus melalui rekomendasi BAZNAS, yang sekaligus berperan sebagai regulator dan operator utama pengelolaan zakat nasional. Kondisi ini menciptakan hambatan signifikan bagi lembaga masyarakat yang ingin berpartisipasi secara mandiri, karena proses perizinan yang panjang dan persyaratan yang ketat cenderung membatasi keberagaman lembaga pengelola zakat dan menghambat inovasi dalam distribusi zakat.

Merujuk dan merefleksikan hasil penelitian “Doing Good Index (DGI) 2018 sampai 2024 dan kajian terkait, mekanisme perizinan yang ketat ini menjadi sorotan karena berpotensi mengurangi ruang demokrasi dan partisipasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat, yang seharusnya menjadi pilar penting tata kelola filantropi yang inklusif dan berkelanjutan. Regulasi yang mengandalkan peran dominan BAZNAS sebagai pemberi rekomendasi dan pengawas sekaligus pelaksana operasional menimbulkan konflik kepentingan yang melemahkan efektivitas pengawasan dan transparansi.

Pemerintah melakukan upaya perbaikan melalui Peraturan Menteri Agama No. 19 Tahun 2024 yang memperkenalkan sistem perizinan digital melalui SIMZAT dan mempercepat proses perizinan menjadi 15 hari kerja. Namun, terobosan ini tidak bisa memberikan Solusi karena adanya tantangan struktural seperti tumpang tindih fungsi BAZNAS. Selain itu, tantangan dan kendala administratif serta kompleksitas pelaporan keuangan dan audit syariah masih menjadi kendala utama bagi LAZ kecil dan baru yang ingin berkontribusi secara resmi.

Dari perspektif hukum dan tata kelola, pendekatan perizinan yang restriktif ini memang bertujuan menjaga tata kelola zakat agar profesional, transparan, dan sesuai syariah. Namun, pendekatan ini juga berpotensi menghambat hak berorganisasi masyarakat dan mempersempit ruang bagi lembaga masyarakat sipil untuk tumbuh dan berinovasi. Studi menunjukkan bahwa mekanisme perizinan yang rumit dan dominasi satu lembaga pengatur dapat menimbulkan monopoli operasional serta mengurangi akuntabilitas secara keseluruhan. Oleh karena itu, diperlukan reformasi regulasi yang

menyeimbangkan kebutuhan pengawasan dengan kemudahan akses perizinan, agar pengelolaan zakat dapat lebih inklusif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat luas.

Selain itu, diperlukan pemisahan fungsi regulator dan operator dalam pengelolaan zakat, dengan membentuk lembaga pengawas independen yang bertugas mengatur dan mengawasi LAZ tanpa terlibat dalam operasional pengumpulan dan distribusi zakat. Regulasi juga harus memberikan kemudahan dan fleksibilitas dalam proses perizinan, terutama bagi lembaga masyarakat yang berbasis komunitas dan daerah, tanpa mengurangi standar tata kelola dan akuntabilitas. Penguatan kapasitas LAZ melalui pelatihan dan pendampingan, serta pemanfaatan teknologi digital untuk pelaporan dan audit real-time, juga menjadi kunci untuk meningkatkan transparansi dan efektivitas pengelolaan zakat. Pendekatan inklusif ini akan mendorong partisipasi aktif masyarakat, memperkuat keberagaman lembaga pengelola zakat, dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pengelolaan zakat di Indonesia. Usulan dan rekomendasi

V. Usulan dan Rekomendasi

Berikut usulan dan rekomendasi dalam rangka perbaikan regulasi dan tata Kelola pengelolaan Zakat di Indonesia agar dapat menjamin hak partisipasi dan berorganisasi warga negara dan sekaligus memperkuat tata Kelola pengelolaan zakat di Indonesia.

- a. Memberikan Jaminan dan perlindungan atas hak partisipasi dan hak berorganisasi masyarakat dalam pengelolaan zakat

Pemerintah harus menjamin dan melindungi hak partisipasi dan hak berorganisasi masyarakat dalam pengelolaan zakat yang diikuti dengan perlindungan hukum yang memadai. Dengan jaminan dan perlindungan tersebut lembaga amil zakat, khususnya lembaga yang baru, dapat tumbuh dan berkembang tanpa hambatan birokrasi yang berlebihan. Jaminan dan perlindungan ini mencakup kemudahan akses perizinan, kepastian hukum, dan pengakuan terhadap keberadaan lembaga masyarakat yang sah. Hal ini penting agar lembaga masyarakat dapat berkontribusi secara maksimal dalam pengumpulan dan distribusi zakat, sekaligus menjaga keberlanjutan dan keberagaman ekosistem filantropi, khususnya filantropi Islam, di Indonesia.

- b. Menyelaraskan aspek tata Kelola dengan hak partisipasi masyarakat
Pemerintah menyusun dan mengembangkan prosedur dan mekanisme perizinan yang ketat dalam pengelolaan zakat dengan tujuan untuk memastikan bahwa lembaga pengelola zakat memenuhi standar tata kelola yang baik, transparansi, dan akuntabilitas dan sesuai syariah. Namun, mekanisme ini juga dapat menjadi hambatan bagi kelompok masyarakat yang ingin mendirikan lembaga amil zakat secara mandiri, terutama karena persyaratan administratif yang kompleks dan proses perizinan yang berbelit. Hal ini mengakibatkan dominasi BAZNAS dan lembaga yang sudah terdaftar secara resmi, sementara potensi kontribusi dari lembaga masyarakat lainnya menjadi terbatas, sehingga mengurangi keberagaman dan inovasi dalam pengelolaan zakat.
- c. Penyederhanaan mekanisme dan proses perijinan
Dalam praktiknya, mekanisme perizinan yang restriktif juga berpotensi menimbulkan birokrasi yang berbelit, memperlambat pendirian dan pengembangan lembaga amil zakat baru, serta menimbulkan ketidaktransparanan dalam proses perizinan dan pengawasan. Studi yuridis normatif menunjukkan bahwa hambatan administratif ini menjadi alasan utama mengapa banyak lembaga masyarakat enggan atau gagal memperoleh izin resmi, sehingga mereka beroperasi di luar sistem formal yang dapat mengurangi kepercayaan donatur dan penerima manfaat. Oleh karena itu, reformasi regulasi perlu diarahkan untuk menyederhanakan proses perizinan dan meningkatkan transparansi.
- d. Melakukan revisi terhadap Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang dilakukan secara partisipatif dan inklusif
Saat ini regulasi yang terkait pengelolaan zakat, terutama UU No. 23 Tahun 2011, masih memuat banyak ketentuan yang terlalu sentralistik dan memberi kewenangan yang sangat besar kepada BAZNAS. Pasal-pasal yang menempatkan BAZNAS sebagai aktor tunggal dengan otoritas regulator, operator, sekaligus pengawas perlu direvisi. Dalam revisi tersebut posisi masyarakat sipil (terutama LAZ) perlu diperkuat sebagai mitra setara negara dalam pengelolaan zakat. Revisi UU tersebut juga harus menjamin prinsip checks and balances serta memberikan perlindungan hukum bagi organisasi masyarakat dalam mengelola zakat

secara mandiri. Perubahan ini akan memperluas ruang partisipasi dan menjamin keberagaman praktik filantropi Islam secara sehat dan demokratis.

- e. Memisahkan Fungsi Regulator dan Operator dalam Pengelolaan Zakat
Konsentrasi fungsi regulator dan operator dalam satu lembaga seperti BAZNAS menimbulkan potensi konflik kepentingan dan menghambat akuntabilitas. Praktik internasional menunjukkan bahwa pemisahan fungsi ini dapat meningkatkan transparansi dan efisiensi. Oleh karena itu, disarankan dalam revisi Undang-undang terkait pengelolaan zakat dan peraturan turunannya agar fungsi regulator dan operator dipisahkan. BAZNAS dapat berperan sebagai regulator dan pengawas, sementara LAZ dan organisasi masyarakat lainnya dapat berperan sebagai operator dalam pengumpulan dan distribusi zakat.
- f. Membentuk Otoritas Independen untuk Fungsi Regulasi dan Pengawasan
Untuk menghindari konflik kepentingan, pemerintah perlu membentuk suatu “otoritas independent” dalam pengelolaan zakat yang bertugas mengatur dan mengawasi pengelolaan zakat secara nasional. Otoritas ini harus bersifat non-operasional dan berfungsi menetapkan standar tata kelola, akuntabilitas, pelaporan, dan evaluasi bagi semua pengelola zakat—baik negara (BAZNAS) maupun masyarakat (LAZ). Otoritas ini bisa dibentuk setingkat badan independent, seperti Komisi Informasi Publik atau OJK, dengan anggota dari unsur negara, masyarakat sipil, akademisi, dan praktisi zakat. Model ini telah diterapkan dengan baik di beberapa negara demokratis dan menjamin keadilan serta persaingan yang sehat dalam sektor filantropi keagamaan.
- g. Penguatan kapasitas pengelola zakat
Perlindungan hak berorganisasi masyarakat dalam pengelolaan zakat juga harus didukung oleh penguatan kapasitas lembaga amil zakat, baik yang sudah ada maupun yang baru berdiri. Pemerintah dan BAZNAS perlu menyediakan pelatihan, pendampingan, dan akses sumber daya agar lembaga amil zakat mampu mengelola dana zakat secara profesional dan transparan. Pendekatan ini akan meningkatkan kualitas tata kelola zakat secara keseluruhan dan memperkuat kepercayaan publik.
- h. Mekanisme Kemitraan yang Inklusif

Pemerintah perlu mendorong dan memfasilitasi pembentukan mekanisme kemitraan yang lebih inklusif antar stakeholder terkait pengelolaan zakat, yakni pemerintah, BAZNAS, dan organisasi masyarakat sipil. Mekanisme ini harus menjamin hak berorganisasi masyarakat, sekaligus memberikan ruang bagi pengawasan bersama yang transparan dan akuntabel. Dengan demikian, pengelolaan zakat dapat menjadi kolaborasi yang harmonis antara negara dan masyarakat, yang pada akhirnya meningkatkan efektivitas dan dampak sosial dari zakat.

i. **Memperkuat Mekanisme Pengaduan dan Akses terhadap Keadilan**

Dalam sistem regulasi yang sehat, harus tersedia mekanisme keberatan dan pengaduan yang efektif bagi organisasi masyarakat jika merasa dirugikan oleh keputusan otoritas zakat, baik dalam proses perizinan, audit, maupun sanksi. Mekanisme ini harus bersifat terbuka, cepat, bebas biaya, dan tidak diskriminatif. Komisi Independen, lembaga pengawasan eksternal atau Komisi Ombudsman bisa menjadi kanal alternatif penyelesaian sengketa. Hal ini akan mencegah potensi penyalahgunaan wewenang dan memperkuat kepercayaan organisasi masyarakat terhadap sistem regulasi zakat.

j. **Mendorong Adopsi Prinsip Keterbukaan Data (Open Zakat Data)**

Sistem data yang terbuka dan terintegrasi yang bisa menghubungkan seluruh aktor dalam sektor zakat menjadi faktor kunci dalam mewujudkan tata kelola yang baik. Karena itu, Pemerintah harus mendorong keterbukaan data publik mengenai pengumpulan, penyaluran, dan dampak zakat dari seluruh Lembaga, baik yang dikelola BAZNAS maupun LAZ melalui platform bersama. Data ini harus dapat diakses oleh publik, peneliti, media, dan stakeholder lainnya untuk mendorong partisipasi, kolaborasi, dan pengawasan. Selain itu, regulasi terkait keterbukaan informasi publik dalam zakat perlu ditegaskan kembali dalam aturan turunan UU Zakat.

2. Dr. Saiful Bahri, Lc, M.A.

Mukaddimah

Menunaikan zakat dalam agama Islam merupakan sebuah **kewajiban personal** dan menjadi satu dari lima rukun Islam. Adapun secara redaksional

perintah menunaikan zakat di dalam al-Quran maupun hadis nabawi, baik secara langsung maupun tidak langsung hampir semuanya menggunakan redaksi dalam bentuk plural (jamak), bukan single (*mufrad*).

Al-Quran dan hadis menjelaskan kewajiban membayar zakat di berbagai ayat dan kesempatan. Selain itu, keduanya juga menjelaskan tentang distribusi zakat kepada golongan tertentu yang lazim disebut *mustahiq zakat* (orang yang berhak menerima).

Ada proses menunaikan atau membayar zakat serta ada proses dan kegiatan penyaluran zakat kepada golongan yang berhak menerimanya. Di tengah kedua hal ini ada manajemen atau pengelolaan yang mengurus penghimpunan atau penerimaan zakat dari mereka yang wajib membayar zakat (*muzakki*), juga mengurus distribusi atau penyaluran zakat kepada mereka yang berhak menerimanya (*mustahiq*). Setidaknya terdapat tiga unsur yang terkait dengan zakat, yaitu

1. **Kewajiban** menunaikan zakat yang ditegaskan dan didasarkan dari ayat-ayat al-Quran dan hadis nabawi. Disebutkan di berbagai ayat dan kesempatan secara tematik dan kontekstual.
2. **Penerimaan** zakat dan sedekah lainnya yang dikelola dengan baik melalui kelembagaan dengan dalil Surah at-Taubah ayat 103, ada perintah untuk mengambil harta sedekah.
3. **Distribusi** zakat kepada *mustahiq* dengan dalil Surah at-Taubah ayat 60 yang menjelaskan ada delapan golongan yang berhak menerima zakat.

Kewajiban Zakat

Bentuk redaksi kewajiban zakat dalam al-Quran yang paling sering dan lazim digunakan adalah (وَأَتُوا الزَّكَاةَ) atau dengan redaksi perintah *ausha* (mewasiatkan) atau *ya'muru* (memerintah). Kewajiban zakat seringnya digandengkan bersama kewajiban shalat. Berdasarkan kajian teks al-Quran kewajiban zakat di dalam al-Quran disepakati oleh para ulama.

Sedangkan kewajiban zakat berdasarkan dalil hadis di antaranya hadis dari riwayat Sahabat Umar bin Khattab ra. tentang rukun Islam. (HR. Al-Bukhari nomer 8 dan 4514) dan Muslim nomer 16). Serta hadis-hadis lainnya.

Selain dalil kewajiban zakat yang tertuang dalam berbagai nash ayat al-Quran dan hadis nabawi, juga terdapat ancaman bagi mereka yang meninggalkannya. Bahkan, sejarah mencatat Khalifah Abu Bakar memerangi

mereka yang menolak menunaikan dan menolak membayar zakat, pada kasus pemberontakan nabi palsu Musailamah al-Kadzdzab.

Kewajiban menunaikan yang bersifat personal ini mirip dengan kewajiban shalat yang bersifat personal juga. Namun, nash hadis menyebutkan secara jelas bahwa menunaikan shalat wajib berjamaah lebih utama dari shalat sendiri.

Adapun pelaksanaan kewajiban zakat karena menyangkut penghimpunan dan distribusi maka pelaksanaan “berjamaah” melalui lembaga tidak sejelas seperti anjuran shalat berjamaah. Melalui isyarat-isyarat di berbagai riwayat zakat dikelola secara kelembagaan untuk disalurkan kepada *mustahiq*. Meskipun jika muzakki memilih menyalurkan zakatnya secara mandiri langsung kepada mustahiq maka dibolehkan dan sah.

Penerimaan Zakat dan Distribusi Zakat

Ayat yang berkaitan dengan penerimaan dan koleksi zakat adalah Surah At-Taubah ayat 103 yang berbunyi

﴿ خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ ۝ ١٠٣ ﴾ (التوبة/9: 103)

Ambillah zakat dari harta mereka (guna) menyucikan dan membersihkan mereka, dan doakanlah mereka karena sesungguhnya doamu adalah ketenteraman bagi mereka. Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui. (At-Taubah/9:103)

Ayat tersebut diturunkan Allah setelah Rasulullah saw memaafkan mereka yang tidak berikut berkontribusi dalam perang Tabuk. Mereka mengakui kesalahan dan dosa-dosa mereka, lalu mereka hendak menebus kesalahan tersebut dengan sedekah. Nabi Muhammad saw menolak menerima sedekah ini sampai datang perintah dalam ayat ini. Riwayat dan penjelasan tentang ini bisa didapatkan dalam berbagai buku Tafsir otoritatif seperti Jami' al-Bayan karya ath-Thabari, Al-Wasith karya al-Wahidiy, Ma'alim at-Tanzil karya al-Baghawiy dan Tafsir Ibnu Katsir. Imam Hasan al-Bashri berpendapat yang dimaksud dalam ayat ini bukanlah zakat wajib. Namun, oleh para ulama termasuk di antaranya Imam Ibnu Katsir menuliskan bahwa ini berlaku umum, baik untuk sedekah seperti kafarat atau sedekah lainnya, termasuk zakat wajib. Ayat ini biasanya dijadikan salah satu dalil tentang kelembagaan zakat dan keterlibatan *ulil amri* dalam menghimpun zakat wajib maupun sedekah lainnya.

Kata *khudz* yang berarti ambillah di dalam ayat ini, secara konteks adalah jawaban dari keraguan Nabi Muhammad saw sebelumnya yang tidak mau menerima sedekah kafarat ini. Lalu, oleh sebagian ulama diterjemahkan sebagai bentuk tanggungjawab pihak yang berwenang (ulil amri) dalam tata kelola zakat. Meskipun tentunya bukan menjadi satu-satunya pihak pengelola secara langsung. Nabi Muhammad saw, pernah menugaskan Mu'adz bin Jabal untuk menyampaikan kewajiban zakat kepada pendudukan Yaman, demikian juga mengutus Walid bin Uqbah untuk mengumpulkan zakat penduduk Bani Musthaliq.

Pengutusan-pengutusan ini bisa diartikan sebagai perpanjangan tangan pihak berwenang (ulil amri) yang diangkat atau ditunjuk atau pihak yang mendapatkan izin untuk mengumpulkan atau menghimpun zakat.

Dalil lain terkait tata kelola zakat secara tidak langsung terdapat dalam daftar *mustahiq* zakat yang dijelaskan pada ayat 60 Surah at-Taubah.

﴿ إِنَّمَا الصَّدَقَتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَمِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمَوْلَافَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغُرَمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَأَبْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ ٦٠ ﴾ (التوبة/9: 60)

Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, para amil zakat, orang-orang yang dilunakkan hatinya (mualaf), untuk (memerdekakan) para hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang-orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang-orang yang sedang dalam perjalanan (yang memerlukan pertolongan), sebagai kewajiban dari Allah. Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana. (At-Taubah/9:60)

Kata *'amilin* atau yang sering dikenal sebagai amil zakat mengisyaratkan bahwa terdapat petugas penghimpunan dan distribusi zakat yang profesional (memiliki kompetensi dan kalayakan).

Kedua dalil ini sering dijadikan pijakan hukum tata kelola zakat secara profesional. Sehingga penghimpunan dan distribusi zakat dan sedekah lainnya menjadi sebuah keniscayaan untuk dikelola dengan manajemen dan kelembagaan yang baik. Tata kelola yang baik ini melibatkan ulil amri (pemerintah atau pihak berwenang), baik dengan sistem pengelolaan terpusat maupun dengan meluaskannya melalui lembaga-lembaga zakat yang dibentuk oleh masyarakat yang mendapatkan izin ulil amri.

Khalifah Abu Bakar ash-Shiddiq melakukan pengelolaan zakat dengan cara terpusat dengan mengangkat petugas zakat (amil). Sedangkan pada masa Umar bin Khattab dengan tata kelola yang berkembang dengan adanya

pencadangan juga membolehkan penyaluran zakat langsung dalam keadaan mendesak, seperti penyaluran kepada fakir miskin yang perlu penanganan segera.

Para ulama berpendapat bolehnya menyalurkan zakat secara langsung kepada *mustahiq* dan sah secara hukum, meskipun penyaluran zakat melalui lembaga lebih dianjurkan karena faktor profesionalisme dan tepat sasaran. Sebagian ulama, juga membolehkan penyaluran langsung zakat bila tak ada *ulil amri* yang representatif karena berada di negeri yang pemerintahannya tidak beragama Islam atau tidak mempraktekkan hukum Islam, atau adanya kezhaliman yang jelas dan ketidakpercayaan kepada mereka.

Penjelasan dua ayat tersebut dari para mufassir dan dalil-dalil pendukung lainnya bisa disimpulkan sebagai berikut:

1. Tak ada perdebatan mengenai **kewajiban zakat**
2. Urgensi **tata kelola** zakat secara profesional, sehingga pengelola zakat adalah person atau lembaga yang didasarkan pada keunggulan pemahaman, kemampuan fisik dan lainnya, profesionalitas, kapasitas dan kelayakan serta kepercayaan dari *muzakki* atau donatur.
3. Adanya **petugas** khusus (*amil*) yang menangani zakat secara kelembagaan, baik yang diangkat atau ditunjuk oleh *ulil amri* (pemerintah) atau mendapatkan izin untuk melakukan pengelolaan dana zakat.
4. Pelaksanaan zakat pernah ditunaikan **langsung** kepada *mustahiq* (penerima zakat) dalam beberapa kondisi tertentu sejak zaman sahabat, meskipun sistem pengelolaan zakat secara terpusat juga diterapkan.
5. Pengelolaan zakat yang **tidak profesional** baik personal maupun lembaga seperti tidak mendapatkan izin, tidak diaudit, dan tidak diawasi bisa mengakibatkan **penyimpangan** pelaksanaan kewajiban zakat.

Pengelola zakat profesional merupakan orang atau lembaga yang ditunjuk atau diangkat atau diberi izin oleh *ulil amri* untuk melaksanakan tugas penghimpunan dan distribusi zakat dengan baik, sesuai **pedoman** dan tidak bertentangan dengan **syariah**. Petugas zakat (*amil*) bisa dari kalangan pemerintah (*ulil amri*) atau pihak swasta yang diberikan izin oleh pemerintah.

KETERANGAN SAKSI PARA PEMOHON::

1. Saksi: Abdul Gafur, S.E., M,M,

Pendahuluan

Saksi adalah pegiat filantropi Islam yang telah berkecimpung selama lebih dari 20 Tahun dalam dunia pengelolaan dana zakat, infak, dan sedekah (ZIS).

Pengalaman pribadi dan kolektif yang Saksi alami dalam mendirikan dan mengelola Lembaga Amil Zakat (LAZ), khususnya pada saat mengurus perizinan sebagai LAZ Nasional (LAZNAS), menunjukkan betapa besar hambatan yang dihadapi masyarakat sipil akibat penerapan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Salah satu batu sandungan terberat dalam pengelolaan zakat dewasa ini adalah ketentuan bahwa setiap LAZ yang ingin berizin harus memperoleh rekomendasi dari Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS). Meski secara normatif BAZNAS hanya memberikan “rekomendasi”, namun dalam praktiknya rekomendasi ini menjadi faktor penentu— bahkan sering kali menjadi penghalang mutlak—dalam proses perizinan. Kondisi ini menyebabkan ketimpangan dan diskriminasi yang sistemik terhadap lembaga zakat yang dibentuk oleh masyarakat sipil.

Dalam keterangan ini Saksi akan menguraikan pengalaman faktual sebagai pegiat filantropi, tantangan yang hadapi, dan bagaimana penerapan UU No. 23/2011 telah memarginalkan inisiatif warga negara dalam berzakat secara kolektif, serta pentingnya menguji kembali konstitusionalitas ketentuan-ketentuan tersebut melalui Mahkamah Konstitusi.

Latar Belakang Kiprah Masyarakat Sipil dalam Gerakan Zakat

Zakat di Indonesia sejak dulu adalah ekspresi iman yang tidak hanya bersifat personal, namun juga kolektif. Masjid, pesantren, dan ormas Islam telah menjadi aktor utama dalam pengelolaan zakat secara tradisional. Sejak awal 1990-an, masyarakat sipil memulai transformasi besar: dari zakat yang dikelola secara informal menuju institusi yang profesional dan modern.

Dompot Dhuafa, Rumah Zakat, dan lembaga-lembaga lainnya menjadi pionir yang memperkenalkan konsep “zakat produktif”. Transformasi ini menjadikan zakat tidak lagi hanya sebagai bantuan karitatif, namun menjadi kekuatan pemberdayaan dan pembangunan ekonomi umat. Dan dari sinilah

semangat kami tumbuh: untuk mendirikan LAZ yang berintegritas, profesional, dan menjawab kebutuhan umat secara langsung.

Pengalaman di Lembaga Zakat Korporasi: Mandiri Amal Insani

Sebagai bagian dari kesaksian ini, Saksi perlu menyampaikan pengalaman konkret mulai dari 2015 sampai 2019 saat memimpin Mandiri Amal Insani (MAI), sebuah lembaga zakat korporasi dengan legalitas UPZ (unit pengumpul zakat – Baznas RI) berada di bawah naungan salah satu Bank Himbara. MAI telah lama dipercaya oleh karyawan dan keluarga besar yang menaunginya sebagai lembaga zakat yang amanah, profesional, dan berdampak luas bagi mustahik, para stakeholder berharap MAI mempunyai izin sebagai Lembaga zakat Nasional agar bisa terus tumbuh karena ekosistemnya sudah meNasional dan juga karena janji janji Baznas pada saat itu untuk melakukan pendampingan sistem, tata kelola tidak terwujud karena kemungkinan kesibukan Baznas untuk mengkordinir Lembaga zakat se-Indoneisa.

Namun, saat Saksi mengajukan izin sebagai LAZNAS sesuai dengan ketentuan UU No. 23 Tahun 2011, proses perizinan berubah menjadi perjuangan yang sangat panjang dan berliku. Dalam masa kepemimpinan BAZNAS pada saat itu, kami menghadapi kesulitan luar biasa hanya untuk sekadar mendapatkan rekomendasi.

Setiap kali kami mengajukan dokumen persyaratan, selalu ada alasan untuk menolaknya. Bila satu kekurangan telah kami lengkapi, maka muncul persyaratan baru. Bila sudah diperbaiki sesuai arahan, dikembalikan lagi dengan alasan lain yang sebelumnya tidak pernah disebutkan. Proses ini berulang kali terjadi, menciptakan ketidakpastian dan kesan bahwa proses ini disengaja untuk menghambat pengajuan kami.

Mulai dari legalitas, kami bertemu dengan notaris beberapa kali untuk menyesuaikan akto notaris Yayasan (AD/ART dan Susunan kepengurusan), tidak diperkenankan pengurus berasal dari petinggi aktif di korporasi, sehingga perlu mengganti nama pengurus yang sudah terlanjut ada di akta, pertemuan dengan Baznas pada saat itu sudah sering dilakukan mulai dari level staff sampai level pimpinan sebagai penentu keluarnya rekomendasi tersebut, pertemuan pertemuan tersebut hanya sekedar rencana dan janji untuk MAI bisa dapat izin Laznas lalu dengan negosiasi Baznas bisa membuat UPZ di

korporasi tersebut.

Yang paling menyakitkan adalah ketika BAZNAS bersurat langsung kepada Direktur Utama Korporasi yang menaungi, Isi surat itu secara substansi menyampaikan bahwa Mandiri Amal Insani cukup menjadi Unit Pengumpul Zakat (UPZ) di bawah BAZNAS dan tidak perlu mengurus perizinan sebagai LAZNAS. Ini jelas bentuk penggunaan kekuasaan yang menekan secara institusional dan mematikan inisiatif kami untuk menjadi lembaga zakat yang independen dan profesional.

Saksi menyadari bahwa posisi MAI sebagai lembaga zakat korporasi menjadi alasan utama dihambatnya proses ini. MAI dianggap berada di 'wilayah penghimpunan' BAZNAS menurut tafsir mereka sendiri. Padahal, sebagai lembaga yang telah lama berdiri dan dipercaya, kami punya legitimasi sosial yang kuat serta kinerja yang sudah terbukti. Sayangnya, karena posisi kami di bawah korporasi negara, kami dipaksa tunduk sebagai UPZ, kehilangan independensi, dan harus menyetorkan dana zakat yang dihimpun ke BAZNAS.

Perlakuan ini tidak hanya tidak adil, namun mencederai semangat gotong royong masyarakat dalam pengelolaan zakat. Negara seharusnya memfasilitasi, bukan menghambat, inisiatif sosial yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan umat. Keadilan hanya bisa ditegakkan bila hukum berpihak pada fakta dan bukan pada kekuasaan semata.

Dampak Sistemik terhadap Dunia Filantropi Islam

Ketentuan dalam UU No. 23/2011 secara sistemik telah mengubah lanskap pengelolaan zakat di Indonesia. Sentralisasi dan monopoli pengelolaan zakat oleh BAZNAS telah menciptakan ekosistem yang tidak sehat. Banyak LAZ, terutama yang dibentuk masyarakat sipil atau berbasis institusi swasta, mengalami penolakan atau terhambat karena dianggap berada di 'wilayah kavling' milik BAZNAS.

Dampaknya sangat terasa pada keberlanjutan organisasi. Banyak lembaga yang sudah bekerja secara profesional, bahkan telah memiliki ISO sistem manajemen mutu, pelaporan audit syariah dan keuangan, justru gagal mendapatkan legitimasi legal karena syarat administratif yang subjektif dan diskriminatif. Kepercayaan publik kepada LAZ juga dapat terganggu karena statusnya dinyatakan tidak resmi meskipun kenyataannya kinerjanya lebih transparan dan akuntabel dibanding sebagian besar BAZNAS daerah.

Praktik ini juga berdampak buruk terhadap inovasi dan kreativitas dalam pengelolaan zakat. LAZ yang selama ini menjadi pelopor zakat produktif, pemberdayaan mustahik berbasis mikro-enterprise, beasiswa pendidikan, layanan kesehatan dan pemulihan pasca-bencana, kini mengalami tekanan struktural yang mendegradasi fungsi mereka hanya sebagai perpanjangan tangan BAZNAS.

Telaah Konstitusional dan Permohonan *Judicial Review*

Sebagai warga negara, Saksi menyatakan bahwa kebebasan untuk membentuk organisasi sosial dan berpartisipasi dalam kegiatan keagamaan adalah hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28C dan Pasal 28E UUD 1945. Hak ini tidak boleh dikurangi hanya karena keberadaan lembaga yang Saksi pimpin tidak mendapatkan rekomendasi dari lembaga negara yang juga menjalankan fungsi sebagai operator.

Dalam sistem demokrasi, fungsi regulator dan operator seharusnya dipisahkan untuk menghindari konflik kepentingan. Dalam hal ini, BAZNAS berperan ganda: sebagai pemain utama dalam industri zakat nasional sekaligus sebagai penjaga gerbang bagi kompetitor yang hendak masuk. Ini adalah pelanggaran prinsip-prinsip tata kelola yang sehat.

Oleh karena itu, saya sangat mendukung dan menyerukan Mahkamah Konstitusi untuk menghapus ketentuan rekomendasi BAZNAS sebagai syarat pendirian LAZ, dan mengembalikan proses perizinan sepenuhnya kepada Menteri Agama dengan mekanisme yang objektif dan transparan.

Penutup

Sebagai pegiat filantropi, Saksi telah menyaksikan bagaimana zakat dapat mengubah kehidupan. Dari mustahik yang kembali berdaya, dari keluarga yang selamat dari kemiskinan ekstrem, hingga masyarakat yang bangkit dari keterpurukan karena kehadiran lembaga zakat yang tepat, amanah, dan profesional.

Namun, semua itu akan terancam apabila pengelolaan zakat hanya dilihat dari kacamata kekuasaan, bukan dari kepentingan umat. Negara semestinya hadir sebagai fasilitator, bukan sebagai penghambat. Saksi memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk berpihak kepada keadilan, kepada masyarakat, dan kepada konstitusi itu sendiri.

2. Saksi: Nanang Ismuhartoyo

Saksi adalah aktivis dan juga Pengurus Forum Zakat (FOZ), Asosiasi Organisasi Pengelola Zakat di Indonesia, sejak tahun 2015 hingga sekarang (2015 – 2018, 2018 – 2021, 2021 – 2024, 2024 – 2027).

Selanjutnya, sehubungan dengan sedang berlangsungnya Sidang *Judicial Review* atas UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ) di Mahkamah Konstitusi RI, Saksi mohon izin untuk dapat menyampaikan pandangan/kritik saya atas pelaksanaan UUPZ selama ini:

1. Tentang kewenangan BAZNAS dalam pemberian rekomendasi pengajuan ijin operasional Lembaga Amil Zakat (LAZ) sebagaimana yang tercantum pada pasal 18 ayat 2 huruf c menjadi sandungan terbesar LAZ dalam proses pengajuan ijin. Hal ini seperti terjadi pada:
 - a. Berdasarkan catatan FOZ, proses pengajuan ijin LAZ yang berbasis korporasi, khususnya dari BUMN atau BUMD, terjadi diskriminasi, dengan tidak dikeluarkannya rekomendasi pemberian ijin dari BAZNAS kepada Kementerian Agama RI. BAZNAS lebih mengarahkan untuk menjadi Unit Pengumpul Zakat (UPZ) BAZNAS.
 - b. Kewenangan pemberian rekomendasi oleh BAZNAS seolah-olah menjadi pemberian ijin oleh BAZNAS dengan cara tidak meneruskan rekomendasi ke Kementerian Agama, jika tidak mendapat rekomendasi dari BAZNAS. Padahal seharusnya rekomendasi, apapun itu, tetap diteruskan ke pihak Kementerian Agama RI sebagai pihak pemberi ijin. Sehingga ijin itu diberikan atau tidak, keputusannya ada di pihak Kementerian Agama bukan BAZNAS.
 - c. Berdasarkan data yang keluhan yang diterima FOZ, dalam proses administrasi dan verifikasi faktual, acap ditemukan BAZNAS menambah-nambahkan persyaratan perijinan, misalnya di beberapa daerah adanya penambahan no rekening bank daerah, dan sebagainya. Sehingga membuat proses perijinan menjadi tidak mudah dan sederhana, serta melanggar ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2014.
 - d. Segala kendala yang menghambat pendirian LAZ yang diinisiasi kelompok-kelompok masyarakat yang peduli terhadap pengelolaan zakat yang baik oleh BAZNAS, membuat hak masyarakat untuk

berkumpul dan berserikat sebagaimana yang diamanahkan Konstitusi menjadi terabaikan, khususnya untuk turut mendirikan LAZ, agar penghimpunan dan pemanfaatan dana zakat menjadi lebih massif untuk kemaslahatan umat dan pengentasan kemiskinan.

2. Tentang ijin perwakilan sebagaimana disebutkan dalam pasal 20 UUPZ, yang kemudian di atur dalam PP dan KMA 333 Tahun 2015, khususnya perwakilan LAZNAS di daerah dalam prakteknya persyaratannya mirip dengan membuat ijin baru, dan ditambah praktek kebijakan di daerah menerapkan persyaratan-persyaratan baru yang sebenarnya tidak diatur di peraturan di atasnya, UU/PP/KMA/PERBAZNAS. Sehingga menimbulkan kendala untuk menggerakkan zakat di daerah-daerah. Oleh karenanya kami mengusulkan bahwa untuk pengurusan perwakilan LAZNAS di daerah cukuplah dengan surat pemberitahuan kepada BAZ daerah dan Kementerian Agama di daerah. Karena sesuai namanya LAZ Nasional tentu wilayah kerjanya adalah nasional seluruh Indonesia, tanpa harus mengajukan ijin baru untuk membuka di daerah.

3. Saksi: LAZ DSNI Amanah

Saksi menjabat sebagai Direktur LAZ, pada awal pengurusan rekomendasi untuk pengurusan ijin perpanjangan operasional LAZ DSNI Amanah Kota Batam. Tepatnya tanggal 28 Agustus 2021 kami berkomunikasi dengan salah satu petugas di BAZNAS RI untuk konsultasi beberapa hal terkait pengurusan rekomendasi tersebut. Secara umum respon dari BAZNAS RI sangat bagus dan benar-benar mendampingi proses tersebut. Sehingga surat permohonan rekomendasi bisa kami kirimkan berserta dokumen pendukung meskipun belum semuanya kami lengkapi. Dokumen kami kirimkan melalui email dalam format file PDF tepatnya pada tanggal 2 Desember 2021. Adapun dokumen yang belum, bisa dilengkapi sambil jalan

Setelah itu selanjutnya terjadi beberapa kali pergantian PIC di BAZNAS RI yang melayani pengajuan rekomendasi LAZ. Saksi terhubung dengan beberapa orang untuk mengkomunikasikan proses tersebut dan yang terakhir terhubung dengan Bapak Putra dan Ibu Khoirunnisa. Bapak Putra selaku pejabat BAZNAS RI yang membidangi rekomendasi LAZ dan Ibu Khoirunnisa selaku admin atau petugas layanan yang berkomunikasi

langsung dengan pemohon.

Berdasar koordinasi dengan PIC yang baru, DSNi Amanah harus melakukan perubahan struktur, baik di manajemen LAZ maupun akta Yayasan LAZ. Hal tersebut dikarenakan adanya pasal dan ayat yang tertuang dalam akta pendirian Yayasan LAZ DSNi Amanah (pasal 14 ayat 8), yang menyatakan bahwasanya **"pengurus tidak dapat merangkap sebagai Pembina, pengawas dan pelaksanaan kegiatan"**. Dari situ kemudian DSNi Amanah melakukan perubahan struktur, baik di manajemen LAZ maupun struktur akta Yayasan

Setelah beberapa kali revisi dokumen, pada akhirnya DSNi Amanah bisa melengkapi keseluruhan dokumen yang dimaksud. Selanjutnya BAZNAS RI mengagendakan Verifikasi Faktual LAZ yang dilaksanakan pada tanggal 28 Juni 2022.

Pendampingan dan verifikasi faktual dihadiri oleh bagian rekomendasi BAZNAS RI dan perwakilan komisioner BAZNAS Kota Batam dan Profinsi Kepulauan Riau. Dalam forum tersebut LAZ DSNi Amanah mempresentasikan ikhtisar program pendayagunaan dan pemberdayaan sesuai dengan form pendalaman yang sudah disiapkan oleh BAZNAS.

Pada sesi diskusi, komisioner BAZNAS Propinsi Kepulauan Riau memberikan catatan agar LAZ DSNi Amanah lebih memprioritaskan penyaluran program kepada Masyarakat hinterland atau pulau, mengingat propinsi Kepulauan Riau berbentuk kepulauan. Selain itu juga disampaikan dan ditegaskan bahwasanya LAZ itu dibentuk untuk bantu BAZNAS dalam menjalankan amanat undang-undang.

Secara umum kami memahami bahwa semuanya adalah bermuatan diskusi yang kritis dan membangun untuk menumbuhkan semangat pemberdayaan, namun ada berapa hal yang sebenarnya menimbulkan tanda tanya besar diantara adalah:

1. Tim verifikasi BAZNAS RI mengklaim bahwasanya masjid adalah wilayah penghimpunan BAZNAS. Sehingga LAZ DSNi Amanah yang sejak dibentuknya dan resmi beroperasi berkegiatan dan berkantor di masjid, harus henggang dari masjid. Padahal masjid tersebut bukan masjid negara atau masjid yang dibangun oleh pemerintah. Tetapi

masjid masjid yang dibangun oleh pengelola Kawasan industri yang ada di Kota Batam.

2. LAZ DSNI Amanah harus bersedia tidak berkantor di masjid apabila ingin mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS untuk melanjutkan proses perijinan ke Kanwil Kemenag Profinsi Kepulauan Riau. Komitmen tersebut harus dituangkan dalam bentuk surat pernyataan resmi bermaterai bahwasanya LAZ DSNI Amanah tidak akan berkantor di masjid Nurul Islam dan melakukan melakukan pengumpulan di wilayah pengumpulan BAZNAS
3. BAZNAS RI selain mengintimidasi sebagaimana poin 1 dan 2 diatas, juga meminta kesediaan kepada manajemen masjid Nurul Islam untuk membentuk UPZ dibawah koordinasi BAZNAS Kota Batam. Hal tersebut ditekankan dan akan menjadi pertimbangan bagi BAZNAS untuk memberikan rekomendasi kepada LAZ DSNI Amanah

Semua persyaratan tersebut dengan berat harus kami penuhi karena kepentingan mendapatkan rekomendasi BAZNAS RI untuk melanjutkan proses perijinan ke Kanwil kemenag.

Kesimpulannya, proses pengajuan permohonan sampai verifikasi faktual kami tempuh setelah kelengkapan dan kesesuaian dokumen permohonan rekomendasi berjalan selama kurun waktu tujuh (7) bulan. Setelah itu beberapa dokumen harus kita lengkapi, termasuk bukti fisik Surat Pernyataan yang harus dikirimkan ke kantor BAZNAS RI

Alhamdulillah setelah proses panjang dan koordinasi yang inten, tepatnya tanggal 18 Januari 2023 kami diundang ke kantor BAZNAS RI untuk penyerahan REKOMENDASI BAZNAS. Beriringan dengan undangan tersebut, BAZNAS RI mengirimkan draft PAKTA INTEGRITAS yang haru ditandatangani oleh pemohon dan berkas fisiknya ditandatangani di hadapan pimpinan BAZNAS RI bersamaan Ketika penyerahan rekemondasi BAZNAS.

Jadi secara keseluruhan, proses pegurusan rekomendasi BAZNAS yang ditempuh oleh LAZ DSNI Amanah berjalan selama 2 tahun 1 bulan.

Setelah rekomendasi BAZNAS kami terima, segera kita lanjutkan proses perijinan ke kanwil Kemenag Agama Propinsi. Setelah konsultasi melalui telepon dan chat WA kepada petugas yang membidangi perijinan

LAZ, dan seluruh dokumen sudah dinyatakan sesuai, selanjutnya kami bersowan ke kanwil Kemenag untuk menyampaikan langsung permohonan ijin perpanjangan LAZ DSNI Amanah.

Di kantor wilayah kami disambut dengan sangat hangat, karena praktis selama menjalankan tugas dan fungsi LAZ, kami membangun hubungan dan komunikasi yang baik dengan seluruh elemen, termasuk kementrian agama, baik kota maupun propinsi. Tidak jarang kami juga berkolaborasi dalam program-program social kemasyarakatan. Pada sesi-sesi pengecekan dokumen permohonan sambil obrolan ringan, bagian perijinan LAZ juga menyatakan heran dan menyayangkan perihal kebijakan BAZNAS terhadap LAZ DSNI Amanah.

Alhamdulillah, setelah proses panjang, akhirnya LAZ DSNI Amanah menerima ijin operasional berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Kepulauan Riau Nomor 169 tahun 2023 tentang Perpanjangan Ijin Operasional Lembaga Amil Zakat Berskala Kabupaten/Kota Yayasan Dana Sosial Nurul Islam Amanah Batam.

4. Saksi: Tri Yanto

Relevansi Kesaksian

Saksi mengajukan kesaksian ini karena ingin memberi gambaran faktual mengenai sistem pengelolaan zakat yang Saksi alami secara langsung. Sebagai saksi fakta dan pelapor dugaan korupsi, kesaksian Saksi didukung oleh dokumen resmi dan laporan yang sudah ada. Dalam laporan keuangan Baznas Jabar yang Saksi peroleh, terlihat data tentang alokasi dana zakat dan hibah yang Saksi laporkan. Dugaan Saksi atas penyelewengan telah didokumentasikan oleh media massa nasional (misalnya Detik, Kompas, Tempo, Republika, CCN Indonesia, Pikiran Rakyat dan lainnya) dan organisasi pendamping hukum. Fakta bahwa rekan sejawat dan publik telah mencatat temuan-temuan ini menjadikan kesaksian Saksi bukan semata-mata pendapat pribadi, melainkan berdasarkan bukti-bukti yang ada. Karena itu, Saksi merasa berkewajiban memberikan kesaksian di hadapan Majelis Hakim untuk memastikan konstitusi tentang pengelolaan zakat ditegakkan secara adil dan mengutamakan kepentingan masyarakat.

Dalam kesaksian berikut, Saksi akan menjelaskan secara naratif tentang berbagai kelemahan tata kelola dan pengawasan zakat di Baznas yang

saya amati, dilengkapi dengan data pendukung dari laporan dan publikasi resmi.

Kelemahan Tata Kelola dan Pengawasan Zakat di Baznas

Berdasarkan pengalaman Saksi, sistem pengelolaan zakat di Baznas saat ini rentan terhadap penyimpangan. Beberapa kelemahan yang saya saksikan meliputi:

- **Pergantian Pimpinan dan Kebijakan Tidak Konsisten:** Sejak Saksi bergabung tahun 2018, Baznas Jawa Barat mengalami beberapa kali pergantian pimpinan komisioner. Pergantian ini sering kali mengubah prioritas dan kebijakan kerja tanpa transisi yang jelas. Misalnya, pada tahun 2020 terjadi pergantian pimpinan Baznas Jabar yang membuat “suasana kerja berubah” drastis. Dampaknya, program kerja dan anggaran yang sudah disusun sebelumnya berubah-ubah. Keputusan-keputusan penting seperti alokasi anggaran bisa dibatalkan atau direvisi oleh pimpinan baru tanpa dasar analisis menyeluruh. Situasi ini menimbulkan ketidakpastian operasional dan melemahkan akuntabilitas.
- **Ketiadaan Dewan Pengawas Syariah di Tingkat Daerah:** Dalam kenyataannya, Baznas Jabar belum memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS) sendiri. Padahal, DPS secara keagamaan sangat penting untuk memastikan setiap kebijakan dan program pengelolaan zakat sesuai **dengan** syariat Islam. Baznas Jabar sendiri pernah menyampaikan kepada MUI bahwa pembentukan DPS tidak diwajibkan dalam UU Nomor 23/2011, meskipun keberadaan DPS dianggap krusial. Akibat tidak adanya DPS, seluruh keputusan strategis Baznas tentang program zakat diambil sepenuhnya oleh para komisioner dan eksekutif yang ditunjuk Gubernur, tanpa adanya lembaga internal yang mengecek kepatuhan syariah. Tanpa pengawasan syariah internal, risiko penyimpangan dana zakat oleh manusia-manusia yang tak berpengalaman dalam hukum Islam menjadi nyata. Misalnya, dalam audit eksternal Baznas sendiri terungkap perlunya DPS, namun hingga kini mekanisme konsultasi syariah formal masih lemah.
- **Prosedur Penyusunan dan Persetujuan RKAT yang Sekadar Formalitas:** Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan (RKAT) Baznas dibuat setiap tahun sebagai pedoman kegiatan. Namun, praktiknya proses konsultasi dan pengesahan RKAT di Baznas Jabar lebih banyak bersifat

administratif formal. RKAT yang disusun oleh tim di daerah memang dikomunikasikan ke Baznas Pusat atau ke pejabat daerah, namun tidak ada pengkajian substansi yang mendalam oleh pihak independen. Seluruh anggaran mudah sekali lolos tanpa telaah detail, sehingga potensi markup atau pembengkakan biaya tidak terdeteksi sejak awal. Saksi menyaksikan langsung bahwa ketika rapat pimpinan menyetujui RKAT, tidak ada satu pun anggota komisioner yang melakukan pemeriksaan mendalam terhadap usulan program. Hal ini membuka peluang bagi pihak tertentu untuk menambah anggaran proyek (*markup*) atau mengalihkan anggaran ke pos yang tidak relevan, sebelum audit akhir. Dalam kondisi seperti ini, persetujuan RKAT menjadi lebih jauh dari makna pengawasan sejati, melainkan hanya pengesahan administratif.

- **Kurangnya Pengawasan Baznas Pusat ke Daerah:** Secara struktural, Baznas Pusat dan Baznas Daerah memang tidak terintegrasi dalam hierarki organisasi yang sama. Pimpinan Baznas Provinsi maupun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh kepala daerah masing-masing, dan Baznas Pusat hanya berperan sebagai koordinator. Fakta ini diperkuat oleh pernyataan resmi Baznas: *“BAZNAS Pusat hanya dimintai pertimbangan oleh Kepala Daerah yang mengajukan nama calon pimpinan BAZNAS di daerahnya. Pimpinan BAZNAS Daerah bertanggung jawab ke Kepala Daerah masing-masing dengan fungsi pelaporan, dan Baznas Pusat hanya punya fungsi koordinasi”*. Dengan demikian, pengawasan langsung dari Baznas Pusat ke Baznas daerah sangat minim. Baznas Pusat tidak memeriksa secara rutin pelaksanaan anggaran atau kegiatan daerah; koordinasi lebih bersifat pertukaran informasi biasa saja. Hal ini mengakibatkan Baznas Jabar (dan daerah lain) beroperasi nyaris sepenuhnya secara otonom. Bahkan Baznas Pusat pernah mengusulkan kepada OJK agar lembaga Baznas ditempatkan di bawah pengawasan OJK dalam amandemen UU Zakat, mengindikasikan bahwa sistem pengawasan saat ini belum memadai. Kurangnya *oversight* ini memberi ruang kepada praktik penyimpangan di tingkat daerah tanpa koreksi cepat dari pusat.
- **Penyalahgunaan Dana Asnaf (Amil) Melebihi Batas 12,5%:** Berdasarkan data keuangan Baznas Jabar tahun 2021–2023, saya menemukan bahwa alokasi untuk hak amil (biaya operasional amil) melebihi batas ketentuan

maksimal 12,5% yang diatur dalam UU Zakat. Bahkan, pihak Baznas Jabar mengakui dalam publikasi resmi bahwa penggunaan dana asnaf amil naik hingga sekitar 20% pada periode tersebut. Seharusnya 12,5% adalah porsi maksimal untuk operasional amil, sesuai prinsip pembagian zakat. Penggunaan sampai 20% tentu jauh melampaui niat awal, dan ini bukan sekedar insiden, tapi pola konsisten di beberapa tahun terakhir. Pihak Baznas Jabar berdalih bahwa kelebihan itu “sudah sesuai prosedur” karena dianggap sebagai dana untuk dakwah dan gaji amil serta sudah dikonsultasikan dengan MUI Jabar, Baznas Pusat, dan Kemenag. Namun kesaksian dan data yang saya kumpulkan menunjukkan adanya ketidakjelasan dasar hukum dan prosedur dalam penerapan angka 20% tersebut. Dengan kondisi pengawasan internal yang lemah, tidak ada jaminan berapa persen penggunaan yang sebenarnya terbukti benar-benar untuk keperluan zakat. Oleh karena itu, praktik penggunaan anggaran melebihi 12,5% ini justru menjadi potensi penyalahgunaan dana umat.

- **Penyelewengan Dana Hibah (APBD) Sekitar Rp3,5 Miliar:** Saksi juga menemukan indikasi penyalahgunaan dana hibah pemerintah provinsi yang diberikan kepada Baznas Jabar. Pada periode 2021–2023, total dana hibah APBD Jabar yang diperoleh Baznas tercatat Rp11,7 miliar (khusus dana penanggulangan Covid-19 tahun 2020). Dari jumlah tersebut, Saksi melaporkan indikasi penyelewengan sekitar Rp3,5 miliar selama 2021–2023. Penyimpangan ini mencakup dugaan pemakaian anggaran yang berlebihan (markup) dan pengalihan dana ke program yang tidak tepat sasaran. Laporan keuangan resmi menyebutkan adanya audit investigatif untuk dana hibah COVID-19 sebesar Rp11,7 miliar, artinya audit menemukan masalah. Saksi menguatkan temuan itu dengan bukti transaksi dan dokumen anggaran yang tidak konsisten. Fenomena seperti “dana hibah mark-up” semacam ini tidak terdeteksi sejak perencanaan karena proses *review* anggaran yang minim. Secara umum, penggunaan hibah pemerintah tersebut tidak pernah diawasi oleh lembaga independen, sehingga kejadian penyimpangan sebesar miliaran rupiah dapat terjadi tanpa segera terungkap.

Berdasarkan poin-poin di atas, jelas bagi Saksi bahwa mekanisme pengawasan dan akuntabilitas di Baznas saat ini sangat lemah. Ketiadaan

dewan syariah internal, proses anggaran yang hanya formal, dan hampir tidak adanya kontrol dari pusat terhadap Baznas daerah, membuka banyak celah penyalahgunaan. Temuan-temuan konkret Saksi (misalnya penggunaan dana amil 20%, dan penyelewengan dana hibah) menunjukkan betapa sistem yang ada rentan untuk disalahgunakan. Saksi sampaikan semua itu kepada Majelis Hakim agar mendapat pertimbangan serius.

Masukan dan Harapan kepada Majelis Hakim

Harapan Saksi, *judicial review* ini dikabulkan untuk memperbaiki sistem pengelolaan zakat. Sistem pengawasan saat ini jelas belum efektif: tidak ada entitas yang secara rutin memeriksa integritas Baznas di daerah, dan mekanisme akuntabilitas formal seringkali tidak diisi dengan substantif. Seperti yang pernah diusulkan pimpinan Baznas terdahulu, memasukkan Baznas dalam pengawasan OJK mungkin perlu dipertimbangkan. Selain itu, perlu diatur secara tegas pembentukan Dewan Pengawas Syariah pada tingkat provinsi/kabupaten, agar setiap kebijakan zakat dicek kesesuaiannya dengan prinsip syariah, terakhir sangat diperlukan pemisahan fungsi sebagai regulator & operator Baznas agar tidak merasa terlalu super power dalam pelaksanaan lembaga yang banyak menimbulkan konflik kepentingan sebagaimana yang saya ceritakan diatas. Dengan mengabulkan *judicial review*, Yang Mulia memberi sinyal bahwa sistem perzakatan Indonesia tidak boleh abai dari nilai akuntabilitas dan transparansi.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, DPR telah menyampaikan keterangannya di dalam persidangan pada tanggal 5 November 2024 dan dilengkapi dengan keterangan tertulis bertanggal 5 November 2024 yang diterima Mahkamah pada tanggal 13 November 2024, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

I. KETENTUAN UU PENGELOLAAN ZAKAT YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD NRI TAHUN 1945

Para Pemohon mengajukan pengujian ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU Pengelolaan Zakat yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (1) UU Pengelolaan Zakat

Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS.

Pasal 6 UU Pengelolaan Zakat

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d UU Pengelolaan Zakat

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:

- a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
- b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
- c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
- d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

Pasal 16 ayat (1) UU Pengelolaan Zakat

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.

Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.

Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat

Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Pasal 19 UU Pengelolaan Zakat

LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.

Pasal 20 UU Pengelolaan Zakat

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan pembentukan organisasi, perwakilan, mekanisme pelaporan, perizinan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 43 ayat (3) dan (4) UU Pengelolaan Zakat

- (3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.
- (4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Para Pemohon menganggap ketentuan pasal-pasal a quo bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (5), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:

Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945:

Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

Pasal 28D ayat (1)

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Pasal 28E ayat (1)

Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

Pasal 28H ayat (2)

Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Pasal 28I ayat (2)

- (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2)

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3)

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Bahwa para Pemohon pada intinya mendalilkan mengalami kerugian konstitusional yang bersifat konkret dan potensial dengan keberlakuan dari undang-undang *a quo* karena sebagai LAZNAS yang menjadi operator zakat merasakan ketidakadilan dalam menjalankan perannya di bidang pengelolaan zakat. Hal tersebut dikarenakan:

- Eksistensi BAZNAS sebagai lembaga negara di bidang pengelolaan zakat yang memiliki kewenangan multifungsi sebagai regulator sekaligus auditor juga menjadi operator pengelolaan zakat secara nasional. Sebagai sesama operator zakat, BAZNAS memiliki kewenangan otoritatif dari negara yang memaksa operator zakat lainnya untuk mengikuti kebijakannya dan menimbulkan ketidakadilan, konflik kepentingan (*conflict of interest*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam karena (*playing field*) pengelolaan zakat.
- Terdapat permasalahan administrasi dalam pengelolaan zakat seperti masalah perizinan yang melibatkan BAZNAS menimbulkan konflik

kepentingan (*conflict of interest*) karena BAZNAS sebagai operator dalam pengelolaan zakat juga memainkan peran untuk memberikan rekomendasi bagi pemberian izin LAZ sedangkan beberapa LAZ yang mengajukan izin terhalang mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS. (*vide Renvoi Perbaikan Permohonan* hlm. 18-33)

Bahwa para Pemohon dalam petitumnya meminta sebagai berikut:

- 1) Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
- 2) Menyatakan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS sebagai pelaksana, di mana kewenangan perencanaan, pengendalian, dan pelaporan serta pertanggungjawaban berada pada Kementerian Agama RI”.
- 3) Menyatakan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai “BAZNAS” merupakan salah satu lembaga yang berwenang melakukan tugas pelaksanaan zkat secara nasional bersama-sama dengan LAZ.
- 4) Menyatakan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 5) Menyatakan Pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Dalam melaksanakan tugas dan

fungsinya, BAZNAS, BASNAZ provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya” adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ”.

- 6) Menyatakan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5255) yang menyatakan, “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”
- 7) Menyatakan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255 yang menyatakan, “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - a. Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
 - b. Berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. Mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
 - d. Memiliki pengawas syariat;
 - e. Memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - f. Bersifat nirlaba;
 - g. Memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan

- h. Bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”;
- dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimanai: “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
- a. Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
 - b. Berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. Memiliki pengawas syariat;
 - d. Memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - e. Bersifat nirlaba; dan
 - f. Memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat.
- 8) Menyatakan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai: “LAZ yang telah mencapai pengumpulan zakat minimal Rp 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) per tahun, wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala”.
- 9) Menyatakan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945. dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai: “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ, diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan tetap mengacu pada pengaturan yang berlaku pada Undang-Undang ini”.

- 10) Menyatakan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini tanpa pengecualian.”
- 11) Menyatakan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”, dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 12) Memerintahkan pemuatan putusan di dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau

dalam hal Mahkamah berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

II. KETERANGAN DPR RI

A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon Dalam Pengujian Materiil UU Pengelolaan Zakat

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam pengujian UU *a quo* secara materiil, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon terlebih dahulu harus membuktikan kedudukan hukum para Pemohon untuk mengajukan Permohonan Pengujian Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi dengan memperhatikan 5 (lima) batas kerugian konstitusional berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional sebagai berikut:

- a) Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945
- b) Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang
- c) Adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi
- d) Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian
- e) Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi

Terkait kedudukan hukum para Pemohon dalam perkara *a quo* DPR RI memberikan pandangan berdasarkan 5 (lima) parameter tersebut sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan setiap warga negara, tanpa terkecuali, memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan dalam proses pemerintahan. Tidak ada diskriminasi berdasarkan status sosial, ekonomi, suku, agama, atau latar belakang lainnya dalam penerapan hukum. Artinya bahwa setiap warga tanpa terkecuali diberikan proses dan kedudukan yang sama dalam hukum. Sehingga, dalam konteks ini

berlaku untuk seluruh warga negara dan tidak berarti dapat memperbandingkan sebuah kedudukan dalam hukum dalam rasionalitas yang tidak setara, dalam hal ini BAZNAS memang sebagai lembaga pemerintah yang diberikan wewenang oleh undang-undang tidak dapat dibandingkan kewenangannya dengan LAZ. Pasal ini juga mengandung kewajiban bagi setiap warga negara untuk menghormati, menaati, dan menjunjung tinggi hukum serta mendukung proses pemerintahan yang sah. Dalam konteks ini BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang berwenang mengelola zakat secara nasional. BAZNAS dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 2001 (Keppres 8/2021). BAZNAS bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Mendasarkan pada hal tersebut maka, BAZNAS merupakan dari representasi pemerintah yang sah dalam bidang pengelolaan zakat. Oleh karena itu, sudah menjadi keniscayaan bagi setiap warga negara untuk menjunjung tinggi penyelenggara pemerintahan yang sah, termasuk pengelolaan zakat yang dilaksanakan oleh BAZNAS.

2. Bahwa Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh pengakuan terhadap hak individu untuk memperjuangkan hak-haknya bersama dengan orang lain secara kolektif, dalam rangka mencapai kemajuan dan kesejahteraan bersama bagi masyarakat, bangsa, dan negara. Pasal ini menegaskan bahwa setiap warga negara tidak hanya memiliki hak secara pribadi, tetapi juga berhak untuk berorganisasi atau bersatu dengan kelompok-kelompok lain dalam memperjuangkan kepentingan bersama. Dalam konteks ini para Pemohon telah diberikan kebebasan seluasnya dengan dapat bergabung dan/atau membentuk organisasi LAZ. Hal ini juga ditunjukkan dengan kedudukan hukum Para Pemohon sebagai pengurus LAZ maupun Pemohon III yang berhimpun dalam organisasi yang ada dalam masyarakat.

3. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan jaminan bahwa setiap individu memiliki hak yang fundamental untuk mendapatkan pengakuan dan jaminan hukum yang adil serta perlakuan yang setara di hadapan hukum tanpa diskriminasi. Pasal ini menegaskan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) di mana hukum harus berlaku secara adil bagi semua orang, dan setiap individu berhak mendapatkan perlindungan serta kepastian hukum yang jelas dan dapat diandalkan. Adanya norma-norma *a quo* dalam UU Pengelolaan Zakat justru memberikan kepastian hukum kepada seluruh masyarakat terhadap pengelolaan zakat yang terjaga akuntabilitasnya.
4. Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan prinsip keadilan substantif, di mana untuk mencapai keadilan yang sesungguhnya, negara harus memastikan bahwa mereka yang memiliki keterbatasan atau berada dalam situasi yang kurang menguntungkan mendapatkan bantuan atau perlakuan khusus sehingga mereka dapat memperoleh manfaat yang sama dengan orang lain. Ini bisa berupa tindakan afirmatif, bantuan khusus bagi kelompok rentan, atau kemudahan akses bagi mereka yang membutuhkan bantuan tambahan untuk mencapai kesetaraan. Sehingga, dalam konteks ini para Pemohon bukanlah merupakan bagian dari kelompok termarginalkan, sebab para Pemohon dengan mudah mengakses setiap fasilitas. Selain itu, menegaskan kembali bahwa dalam hal ini para Pemohon tidak dapat menyandingkan diri dengan BAZNAS sebagai lembaga pemerintah untuk memperoleh manfaat yang sama, sebab yang memang secara khusus BAZNAS dibentuk sebagai perpanjangan tangan negara dalam kewenangannya dalam pengelolaan zakat.
5. Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia didirikan atas fondasi spiritual dan negara memberikan jaminan kepada setiap warga negara untuk bebas memilih dan memeluk agama atau kepercayaan sesuai dengan keyakinannya. Dalam konteks ini adanya pengaturan pengelolaan zakat justru memberikan landasan terhadap pengakuan bagi

setiap muslim dalam melaksanakan ibadah berdasarkan agama Islam. Sehingga, berlakunya Pasal *a quo* sama sekali tidak mengurangi hak-hak Para Pemohon dalam menjalankan ibadanya, sebaliknya Pasal-Pasal *a quo* justru memberikan hak fundamental yang dilindungi oleh negara dalam beragama.

6. Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 negara memiliki peran penting dalam mengelola dan menguasai cabang-cabang produksi yang strategis dan vital bagi kepentingan publik dan Pasal 33 ayat (2) menegaskan bahwa prinsip bahwa sumber daya alam bukanlah milik individu atau kelompok tertentu, melainkan merupakan aset bersama yang harus dikelola dengan bijaksana dan bertanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ini, zakat tidak dapat dipersamakan sebagai cabang-cabang produksi strategis seperti sumber daya alam, sebab zakat merupakan bagian dari syariat Islam yang dalam hal ini erat kaitannya dengan pelaksanaan kewajiban umat Islam. Sehingga, tidak tepat apabila Para Pemohon membenturkan pasal-pasal *a quo* terhadap Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
7. Bahwa para Pemohon juga tidak spesifik menguraikan kerugiannya. Hal tersebut terbukti dengan tidak dibatasinya Para Pemohon untuk membentuk dan mengurus LAS, bahkan Para Pemohon juga tidak dihalang-halangi dalam mengajukan perizinan sehingga dapat menghimpun, mendistribusikan dan mendayagunakan zakat.
8. Bahwa jika tidak adanya pengaturan *a quo* sebagaimana berlaku dalam UU Pengelolaan Zakat justru berakibat pada tidak adanya kepastian hukum, dan tidak adanya pengawasan yang menimbulkan potensi penyalagunaan dalam pengelolaan zakat.
9. Bahwa terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur

dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK serta Putusan MK No. 006/PUU-III/2005 dan Putusan MK No. 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

Bahwa terkait dengan kedudukan hukum Para Pemohon dalam pengujian materiil ini, DPR RI memberikan pandangan selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan *point d'interest*, *point d'action* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan *zonder belang geen rechtsingang*. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam *Reglement op de Rechtsvordering* (Rv) khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa “tiada gugatan tanpa hubungan hukum” (*no action without legal connection*).

Bahwa sebagaimana berlakunya adagium hukum “tiada gugatan tanpa hubungan hukum” (*no action without legal connection*), dalam konteks perkara pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi dapat dimaknai sebagai permohonan, sehingga dapat dipersamakan bahwa suatu permohonan harus mengandung hubungan hukum dengan ketentuan pasal/ayat undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Namun demikian, terhadap kedudukan hukum para Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada kebijaksanaan Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum dalam pengajuan pengujian materiil UU Pengelolaan Zakat terhadap UUD NRI Tahun 1945.

B. PANDANGAN UMUM DPR RI

1. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Penunaian zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan. Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.
2. Bahwa atas pertimbangan MK pada Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 pada poin [3.13.2] dan [3.13.3] menyatakan sebagai berikut:

Bahwa beragama adalah mempercayai atau mengimani suatu ajaran kebenaran yang diyakininya dari Tuhan dan melaksanakan atau mengamalkan ajaran tersebut dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kehidupan pribadi maupun dalam kehidupan sosialnya. Oleh karena itu, beragama memiliki dua ranah dalam diri manusia. Pertama, adalah ranah dalam forum internum, yaitu ranah internal atau ranah batin seseorang yang faktanya merupakan ranah yang bersifat personal yang menjadi milik pribadi seseorang, sehingga di dalam ranah tersebutlah sesungguhnya kebebasan beragama menjadi milik pribadi sepenuhnya. Di dalam ranah tersebut seseorang bebas mempercayai atau mengimani suatu ajaran agama yang diyakininya dari Tuhan. Kedua, adalah ranah dalam forum externum, yaitu ranah eksternal atau ranah pelaksanaan atau pengamalan ajaran dalam kehidupan sehari-hari dengan menggunakan media fisik, baik berupa tutur kata, tingkah laku, atau perbuatan yang lain, atau dengan menggunakan media harta benda, sehingga forum externum memiliki relasi sosial;

Bahwa dalam perspektif beragama sebagaimana diuraikan di atas, zakat merupakan pelaksanaan atau pengamalan ajaran agama yang berada dalam forum externum yang memiliki relasi sosial. Negara sebagai suatu entitas yang dibentuk dengan fungsi memberikan perlindungan khususnya terhadap bangsa atau rakyat yang membentuknya [vide Pembukaan UUD 1945 alinea IV], antara lain, mengenai keamanan harta kekayaan atau properti yang dimilikinya, secara konstitusional berwenang untuk turut serta dalam mewujudkan pelaksanaan pengelolaan zakat yang efektif dan efisien secara manajerial serta amanah sesuai dengan ajaran Islam, sehingga sampai kepada mereka yang berhak.

3. Kegiatan zakat, infak, dan sedekah sesungguhnya berhubungan dengan kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan penggunaan suatu barang yang dapat dinilai secara material meskipun pada konteks zakat, infak, dan sedekah merupakan ibadah yang merupakan pemenuhan batinniah atau spiritual seorang umat muslim. Namun demikian dalam tatanan peraturan perundang-undangan juga terdapat Undang-Undang Pengumpulan Uang dan Barang, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin yang pada tujuannya sejalan dengan UU Pengelolaan Zakat. Kesemua peraturan perundang-undangan tersebut tidak lain sejalan dengan tujuan negara Indonesia yang termuat dalam Aline Ke-4 UUD NRI Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.
4. Terdapat beberapa negara yang telah mewajibkan secara legal formal pembayaran zakat. Di Indonesia, pembayaran zakat juga memiliki payung hukum, sekalipun tidak “memaksa” sebagaimana di negara-negara Islam lainnya. Rumah-rumah zakat menjamur sekalipun banyak lembaga amil zakat yang dikelola tidak dengan profesionalitas tinggi. Pada dasarnya hal itu bukan persoalan yang paling penting. Target terpenting adalah bagaimana zakat menjadi medium utama dalam mengantarkan bangsa dan negara menuju gerbang kesejahteraan dan kemakmuran. Namun mengingat target tersebut tidak tercapai dan kemungkinan-kemungkinan adanya “penyelewengan” terbuka lebar, maka pengelolaan yang profesional menjadi penting.
5. Awal mula legalitas pelaksanaan zakat diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Harapan dari undang-undang tersebut untuk mengangkat keterpurukan ekonomi bangsa akibat resesi ekonomi dunia dan krisis multidimensi yang datang melanda Indonesia. Namun keberlakuan undang-undang tersebut masih dirasa belum memberikan arahan yang jelas dan tidak dipungkiri terdapat permasalahan kelembagaan pengelolaan zakat yang belum juga optimal. Sehingga Undang-

Undang 38 Tahun 1999 tentang Pegelolaan Zakat dicabut dengan keberlakuan UU Pengelolaan Zakat yang hingga saat ini berlaku.

C. PANDANGAN DPR RI TERHADAP POKOK PERMOHONAN

1. Menarik dari dasar kewajiban zakat di dalam Al-Qur'an sebagai sumber hukum islam, maka surah At Taubah ayat 103 berbunyi "*Khudz min anwalihim shadaqatan*", yang artinya "Ambilah dari harta mereka shadaqah". Kata "*shadaqatan*" dalam ayat ini ditafsirkan sebagai zakat yang wajib hukumnya. Penggunaan kata "*khudz*" dalam ayat tersebut bermakna perintah untuk mengambil atau menarik zakat dari *muzakki* atau orang yang wajib membayar zakat. Artinya, bahwa ayat tersebut bermakna pemerintah kepada amil untuk aktif mengambil zakat, bukan menunggu *muzakki* membayar zakat. Demikian juga Rasulullah SAW yang telah memerintahkan kepada para sahabat untuk mengambil zakat dari para *muzakki*. Apa yang dicontohkan Rasulullah SAW menunjukan bahwa penarikan zakat tidak mungkin dilakukan oleh lembaga swasta, melainkan harus dilakukan oleh suatu lembaga yang memiliki otoritas dan kewenangan. Para ulama pada umumnya juga sepakat bahwa lembaga yang menarik zakat haruslah lembaga pemerintah atau lembaga yang dibentuk oleh negara (Tanggapan Pemerintah atas RUU Pengelolaan Zakat Infak dan Sedekah halaman 3-4).
2. Mendasari bahwa secara historis pengelolaan zakat menjadi wewenang lembaga yang memiliki otoritas maka kehadiran BAZNAS di Indonesia secara hukum didasarkan oleh UU Pengelolaan Zakat. Bahwa sebelum keberlakuan UU Pengelolaan Zakat terdapat dualisme pengelolaan zakat yang dilakukan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS). Organisasi tersebut tidak memiliki struktur yang jelas ditinjau dari sisi pengendalian, terlebih hubungan kerja yang bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif hanya berlaku antar badan amil zakat sehingga tidak terdapat kewenangan BAZNAS selaku pihak pemerintah untuk melakukan koordinasi dan pengawasan atau untuk mengetahui jumlah zakat yang terhimpun secara nasional

3. Bahwa lebih spesifik kelemahan praktik pengelolaan zakat terdahulu adalah:
- Sifat koordinatif, konsultatif, dan informatif hanya ada pada badan amil zakat (tidak untuk lembaga amil zakat), tidak jelas operasionalisasinya, dan tidak bersifat mengikat karena tidak ada hubungan organisasi antar tingkatan badan amil zakat.
 - Laporan tahunan badan amil zakat kepada DPR tidak jelas standarnya, tidak ada yang memonitoring atas pelaksanaannya sehingga secara otomatis tidak ada sanksi jika tidak dilaksanakan, dan tidak ada DPR di tingkat kecamatan untuk badan amil zakat kecamatan.
 - Bentuk pertanggungjawaban badan amil zakat dan lembaga amil zakat kepada pemerintah tidak jelas standarnya dan tidak ada sanksi jika hal ini dilanggar.
 - Peran serta masyarakat dalam pengawasan badan amil zakat dan lembaga amil zakat bersifat tidak mengikat dan tidak jelas sarana penyaluran peran tersebut.

Mendasari dari latar belakang tersebut, maka rekonstruksi yang kemudian diciptakan yaitu BAZNAS sebagaimana diatur Pasal 5 ayat (3), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) UU Pengelolaan Zakat.

Pasal 5 ayat (3) UU Pengelolaan Zakat

BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

Pasal 6 UU Pengelolaan Zakat

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Pasal 7 ayat (1) UU Pengelolaan Zakat

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:

- perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
- pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
- pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
- pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

4. Bahwa dengan adanya rekonstruksi kelembagaan secara otomatis hubungan BAZNAS yang sebelumnya bersifat koordinatif, konsultatif dan informatif menjadi bersifat hierarkis yang tercermin pada alur pelaporan dan pertanggungjawaban pengelolaan zakat kepada BAZNAS dan alur pertanggungjawaban dari BAZNAS kepada Presiden melalui Menteri Agama dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat paling sedikit satu kali dalam satu tahun. Dalam kaitan ini, untuk dapat melaporkan pengelolaan zakat secara nasional, maka telah menjadi konsekuensi kelembagaan jika LAZ menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat kepada BAZNAS dan pemerintah daerah secara berkala. Hal ini sebagai bentuk pertanggungjawaban publik yang dilakukan secara terstruktur, hierarkis, dan holistik.
5. Bahwa pelaksanaan pengelolaan Zakat secara nasional berlandaskan pada *Zakat Core Principle* (Prinsip-prinsip zakat/ZCP). ZCP diluncurkan pada KTT Kemanusiaan Dunia PBB yang diadakan di Turki tanggal 23 Mei 2016. ZCP merupakan standar (criteria) minimal yang mesti diaplikasikan oleh seluruh pengawasan zakat dalam menerapkan kepatuhan dengan menerapkan 18 (delapan belas) prinsip inti zakat, yakni *top of form*, tujuan, independensi, otoritas *bottom of form*, kegiatan amal yang diizinkan, kriteria perijinan, pendekatan pengawasan, teknik dan instrument pengawasan, pelaporan pengawasan, kekuatan pengawas dalam koreksi dan sanksi, *good amal governance* (tata kelola amal), manajemen penghimpunan, manajemen pemberdayaan (*disbursement management*), risiko negara dan transfer, risiko reputasi dan kerugian muzakki, risiko pendistribusian, risiko operasional dan kepatuhan syariah, pengawasan syariah dan audit internal, laporan keuangan dan audit eksternal, pengungkapan dan transparansi, dan penyalahgunaan layanan zakat yang selengkapnya diuraikan berikut:

NO.	KODE	ASPEK YANG DIATUR	KATA KUNCI
-----	------	-------------------	------------

1.	ZCP 1	<i>Top of form, tujuan, independensi, otoritas Bottom of form.</i>	Peraturan, hukum, atau kerangka hukum lainnya untuk pengawasan zakat mesti terang dimaknai guna memberikan kewenangan dan tanggung jawab dengan kekuatan hukum yang dibutuhkan dan independensi.
2.	ZCP 2	Kegiatan Amil yang diizinkan	Regulasi, hukum, atau aturan lain mesti memaknai aktivitas yang diizinkan secara jelas yang dioperasikan oleh organisasi pengelola zakat berdasarkan prinsip syariah, termasuk pada aspek penghimpunan zakat, manajemen keuangan, penyaluran zakat dan lainnya.
3.	ZCP 3	Kriteria Perizinan	Otoritas perizinan mesti mempunyai kewenangan regulasi guna menentukan kriteria perizinan organisasi pengelola zakat dan menolak aplikasi yang tak memenuhi kriteria.
4.	ZCP 4	Pendekatan Pengawasan	Pengawas zakat mempunyai skema pengawasan yang terintegrasi yang mencakup seluruh aspek dari penghimpunan dan distribusi zakat.

5.	ZCP 5	Teknik dan Instrumen Pengawasan	Pengawas zakat memakai Teknik dan instrumen pengawasan yang memadai guna mengoperasikan dan melakukan pengawasan serta mempekerjakan sumber daya pengawasan yang sudah divalidasi dan diverifikasi.
6.	ZCP 6	Pelaporan Pengawasan	Supervisor zakat mengoleksi informasi, mereview dan menganalisa kinerja organisasi pengelola zakat.
7.	ZCP 7	Kekuatan Pengawas dalam Koreksi dan Sanksi	Supervisor zakat mempunyai beberapa instrument pengawasan yang memadai guna mengerjakan tindakan korektif pada waktu tepat, kemampuan untuk mencabut izin organisasi pengelola zakat dan merekomendasikan izin pencabutan.
8.	ZCP 8	Tata Kelola Amil (<i>Good Amil Governance</i>)	Pengawas zakat menjadi penentu organisasi pengelola zakat mempunyai kebijakan dan proses amil governance yang kuat, yang meliputi kepatuhan syariah, pengetahuan zakat, pengetahuan zakat,

			instrument strategis, lingkungan pengendalian, dan tanggung jawab dewan lembaga zakat.
9.	ZCP 9	Manajemen Penghimpunan	Pengawas zakat menentukan bahwa organisasi pengelola zakat mempunyai kebijakan dan proses yang memadai buat penilaian nishab dan aset yang dizakati.
10.	ZCP 10	Manajemen Pemberdayaan	Supervisor zakat menentukan bahwa organisasi pengelola zakat mempunyai kebijakan dan proses yang memadai buat mengelola dana zakat dan sistem penyalurannya.
11.	ZCP 11	Risiko Negara dan Transfer	Pengawas zakat menentukan bahwa organisasi pengelola zakat mempunyai kebijakan dan proses yang memadai buat mengendalikan risiko Negara dan risiko transfer zakat pada aktivitas transfer zakat internasional.
12.	ZCP 12	Risiko Reputasi dan Kerugian Muzakki	Pengawas zakat menentukan bahwa organisasi pengelola zakat memiliki kerangka kerja pengelolaan yang memadai buat menangani resiko

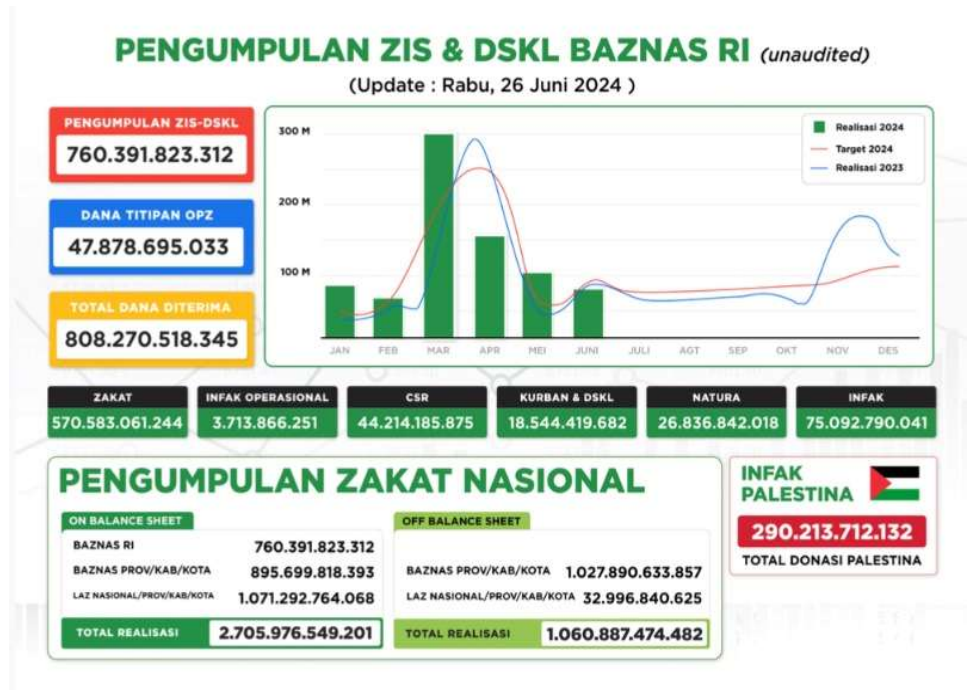
			sistem, reputasi, dan kerugian muzakki.
13.	ZCP 13	Risiko Pendistribusian	Lembaga zakat harus dapat mengurangi risiko penyaluran seperti posisi keuangan yang sehat dan mis alokasi kegiatan pendayagunaan.
14.	ZCP 14	Risiko Operasional dan Kepatuhan Syariah	Pengawas zakat menentukan bahwa organisasi pengelola zakat mesti mempunyai pengelolaan resiko operasional yang pas buat meminimalisasi potensi praktik penipuan, antisipasi terhadap kerusakan sistem dan potensi gangguan lainnya.
15.	ZCP 15	Laporan Keuangan dan Audit Eksternal	Pengawas zakat menentukan bahwa organisasi pengelola zakat memiliki catatan laporan keuangan, publikasi tahunan dan fungsi audit eksternal yang terpercaya.
16.	ZCP 16	Laporan Keuangan dan Audit Eksternal	Pengawas zakat menentukan bahwa organisasi pengelola zakat memiliki catatan laporan keuangan, publikasi tahunan dan fungsi audit eksternal yang terpercaya.
17.	ZCP 17	Pengungkapan dan Transparansi	Supervisor zakat menentukan bahwa organisasi pengelola

			zakat secara teratur mempublikasikan informasi konsolidasi yang mudah diakses dan cukup mencerminkan kondisi keuangan dan kinerja.
18.	ZCP 18	Penyalahgunaan Layanan Zakat	Pengawas zakat menentukan bahwa organisasi pengelola zakat mempunyai kebijakan dan proses yang pas guna mereview, mempromosikan etika Islam dan standar profesional serta untuk mencegah kriminalitas.

Bahwa ZCP tersebut merupakan ukuran minimal yang harus diaplikasikan oleh seluruh kepengawasan zakat baik yang dilakukan oleh negara maupun lembaga swasta. Pada prinsipnya pemberlakuan ZCP bersifat fleksibel, global, dan diterapkan dengan mempertimbangkan kondisi spesifik masing-masing negara. Pengelolaan zakat bersifat wajib atau sukarela. Tujuannya adalah untuk mendorong manajemen yang lebih baik, relaksasi dan relevansi kerangka peraturan yang terkait dengan sub-sektor keuangan Islam lainnya, dan untuk mendukung hubungan dengan sektor fisik dan pengembangan sumber daya manusia. ZCP yang berupa prinsip-prinsip dapat diturunkan dan disesuaikan dengan kondisi pengelolaan zakat di Indonesia.

6. Sehubungan BAZNAS merupakan lembaga non-struktural yang memiliki kekhususan dan bertanggungjawab kepada presiden. Hal demikian dilatarbelakangi dari pengelolaan zakat yang merupakan pengelolaan terhadap dana yang dihimpun dari masyarakat sehingga aspek pertanggungjawaban publik, akuntabilitas, dan transparansi menjadi sangat penting. Terlebih apabila melihat potensi zakat yang

ada di Indonesia yang sangat besar sebagaimana disajikan pada gambar berikut:



Sumber: Website Resmi BAZNAS

Selain itu, terdapat dalam hasil kajian Indeks Pemetaan Potensi Zakat yang dilakukan oleh Pusat Kajian Strategis BAZNAS pada 2018 tercatat bahwa potensi zakat di Indonesia mencapai Rp 233 triliun. Namun, hingga 2019 pengumpulan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya baru mencapai Rp 10,2 triliun atau sekitar 4,4% dari potensi pengumpulan zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya secara nasional. (*vide* Buku Perjalanan Kebangkitan BAZNAS 2020 halaman 188). Memperhatikan data tersebut maka rasionalitas dari besarnya jumlah nominal zakat yang harus dikelola menjadi sangat realistik apabila pengelola zakat nasional dilakukan oleh badan khusus yaitu BAZNAS. Hal tersebut juga sejalan dengan tujuan umum pembentukan lembaga non-struktural yaitu mempercepat proses terwujudnya penegakan dan kepastian hukum, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan mengembangkan kehidupan sosial budaya. Sehingga untuk mengoptimalkan pengumpulan zakat dibentuk lembaga non-struktural khusus yang menangani

pengelolaan zakat berdasarkan UU Pengelolaan Zakat yaitu BAZNAS.

7. Bahwa patut oleh Para Pemohon ketahui pembentukan BAZNAS sebagai lembaga non-struktural berdasarkan UU Pengelolaan Zakat berkaitan dengan original inten pembentuk undang-undang. BAZNAS sebagai lembaga pemerintah non-struktural memiliki kekhususan yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada presiden melalui menteri. Dengan begitu memang pendirian BAZNAS memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzaki, mustahik, dan pengelolaan zakat, serta menjamin adanya kepastian hukum dalam pengelolaan zakat. DPR RI menerangkan bahwa pemerintah mengusulkan bentuk organisasi dan tata kerja lembaga pengelola zakat dengan mempertahankan BAZNAS yang telah ada dengan memperkuat status organisasinya sebagai non struktural yang bersifat mandiri masuk dalam cakupan tugas Kementerian Agama sebagaimana tersebut dalam DIM nomor 56 sampai dengan dengan DIM nomor 113, dengan alasan:
 - a. Bahwa berdasarkan syariat Islam pengelolaan zakat menjadi tanggung jawab negara. Konsep ini sesuai dengan surah At-Taubah ayat 103 yang berbunyi “Khudzmin amwaalihim shodaqotan...” Bahwa kata “Khudz” yang artinya “ambillah” mengandung norma perintah yang ditujukan kepada pemegang otoritas atau penguasa.
 - b. Pengelolaan zakat yang dilakukan oleh pemerintah juga dicontohkan oleh Rasulullah dan para sahabatnya dengan membentuk Baitul Maql yang merupakan negara.
 - c. Pada saat ini negara-negara “islam” terutama d kawasan Timur Tengah seperti *Saudi Arabia, Kuwait, Qatar, Yaman, Mesir, Libiya, Sudan, Iran, Pakistan, dan Malaysia* menerapkan sistem pengelolaan zakat yang penyelenggaraannya dilakukan oleh sebuah lembaga negara.
 - d. Hakikat pengelolaan zakat adalah untuk meninggalkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, perlu dikelola secara terencana, terpadu, dan terlembaga oleh pemerintah sebagai

penyelenggaraan kekuasaan negara yang mempunyai kewajiban untuk mempunyai kewajiban untuk mensejahterakan rakyat. Hal ini sejalan dengan Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang salah satu butirnya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk melaksanakan kewajiban tersebut pemerintah membentuk lembaga pengelolaan zakat yang disebut Badan Amil Zakat Nasional.

- e. BAZNAS diperlukan untuk menjamin pengelolaan zakat secara optimal sesuai dengan asas syariat Islam, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi; dan akuntabilitas.
- f. Pemerintah tetap membuka kesempatan kepada masyarakat untuk ikut serta dalam pengelolaan zakat melalui keanggotaan dalam BAZNAS dan pembentukan Lembaga Amil Zakat.

Dengan demikian anggapan Para Pemohon terhadap ketentuan Pasal 5 UU Pengelolaan Zakat mengenai konstruksi pembentukan BAZNAS sebagai pelaksana, dimana kewenangan perencanaan, pengendalian, dan pelaporan serta pertanggungjawaban berada pada Kementerian Agama Republik Indonesia menjadi tidak sejalan bahkan dapat dikatakan *Error in objecto* apabila dikaitkan dengan apa yang menjadi tujuan pembentuk undang-undang sebagaimana telah diuraikan pada poin di atas.

- 8. Bahwa masih berhubungan dengan konstruksi pendirian BAZNAS yang juga tidak terlepas dengan ketentuan Pasal 6 dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat. Pada prinsipnya peran negara tidak dapat diabaikan dalam pengelolaan zakat. Hal tersebut juga semata untuk menciptakan kesatuan sistem yaitu *unified system* dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggung-jawaban atas pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, atau dapat disederhanakan dengan “integrasi” dan “akuntabilitas”. Dalam rangka mewujudkan *unified system* dalam pengelolaan zakat nasional, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat harus terintegrasi dengan BAZNAS sebagai *executive agency* pemerintah dalam pengelolaan zakat. Dalam spektrum ini, LAZ yang dibentuk oleh masyarakat dan

mendapat izin dari pemerintah sesuai ketentuan undang-undang, harus dipandang tiada lain dalam konteks “membantu tugas negara” untuk menyejahterakan rakyat. Sehingga meskipun terdapat penerapan kesatuan sistem dalam pengelolaan zakat melalui BAZNAS namun pemerintah tetap memberikan ruang kepada masyarakat untuk turut serta dalam pengelolaan zakat. Hal ini tercermin dengan diakomodirnya LAZ yang telah ada untuk bersama-sama mengelola zakat di bawah koordinasi pemerintah melalui BAZNAS.

9. Ketentuan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat mengatur tentang fungsi lembaga BAZNAS untuk melaksanakan tujuan pembentukannya. Hal tersebut menjadikan pembentukan BAZNAS tidak dapat dianggap sebagai sentralisasi pengelolaan zakat dengan pandangan *abuse of power* melainkan menciptakan *unified system*. Terlebih apabila petitem Para Pemohon yang menginginkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Pengelolaan Zakat untuk dihapuskan, justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum terkait pelaksanaan tugas BAZNAS sebagaimana *political will* pembentuk undang-undang.
10. Mendasarkan pada pembentukannya sebagaimana *original intent* perubahan UU 38/1999 menjadi UU Pengelolaan Zakat dalam menata ulang sifat koordinasi dan pengawasan negara terhadap pengelolaan zakat serta besarnya potensi zakat di Indonesia, maka diperlukan instrumen akuntabilitas dengan memperkuat sistem pengawasan pengelolaan zakat oleh BAZNAS. Sehubungan dengan hal tersebut BAZNAS dalam melaksanakan pengelolaan zakat pada dasarnya dilandaskan pada prinsip Aman Zakat yang terdiri atas: 1) Aman Syar'i, yaitu pengelolaan zakat yang selaras dengan hukum syar'i, Al-Quran dan Sunnah; 2) Aman Regulasi, yaitu pengelolaan zakat yang memperhatikan peraturan hukum dan perundangan; 3) Aman NKRI, yaitu pengelolaan zakat yang mempererat persaudaraan anak bangsa dan menjauhkan diri dari terorisme.
11. Sejalan dengan hal ini Kementerian Agama RI dalam Acara Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) LAZ se-Indonesia 2023, mendorong

agar LAZ se-Indonesia juga menerapkan prinsip Aman Zakat sebagaimana yang dilaksanakan oleh BAZNAS melalui:

- a) Dalam kategori Aman Syar'i, LAZ harus menguatkan peranan dewan pengawas syariat melalui program uji petik atau upaya pengendalian pelaksanaan zakat dan evaluasi pemeriksaan pemanfaatan dana zakat. Sehingga temuan pelanggaran aspek syariat seperti penyalahgunaan hak amil melebihi batas kewajaran dan penggunaan dana zakat untuk kepentingan pengurus Lembaga dapat dihindari.
- b) Kategori Aman Regulasi, dapat dimaknai bahwa pengelolaan LAZ harus sesuai dengan regulasi di Indonesia. Tercatat ada 28 regulasi yang berlaku di Indonesia yang mengatur tata Kelola zakat. Sesuai Amanah regulasi, LAZ harus meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.
- c) Dalam prinsip Aman NKRI ini, setiap LAZ perlu memastikan bahwa penyalurannya tidak menyalahi hukum NKRI seperti melakukan penyaluran zakat kepada kelompok teroris, pihak-pihak yang merusak NKRI, organisasi separatis.

12. Bahwa untuk menjalankan prinsip aman syar'i dalam pengelolaan zakat tidak terlepas dari kepatuhan terhadap ketentuan syariat Islam (*shariah compliance*). Oleh sebab itu, untuk memastikan kepatuhan lembaga pengelola zakat terhadap prinsip-prinsip syariat di dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat serta penggunaan dana amil, maka baik BAZNAS dan LAZ diharuskan untuk melaksanakan audit syariah.
13. Sehubungan dengan zakat yang merupakan dana yang dihimpun dari masyarakat, maka harus terjaga akuntabilitasnya, sebab pada hakikatnya zakat adalah mengelola amanah *muzaki* (pembayar zakat) dan mengelola hak-hak *mustahik* (fakir, miskin, dan seterusnya). Pengelolaan zakat menuntut akuntabilitas yang tinggi pada lembaga yang mengelolanya, sehingga diperlukan adanya

pertanggungjawaban keuangan kepada publik yang dibuktikan dengan adanya audit keuangan lembaga zakat.

14. Bahwa pelaksanaan pengawasan pengelolaan zakat pada dasarnya terdiri atas pengawasan syariah dan keuangan secara berkala. Hal ini sejalan dengan ZCP 4, 5, 6, 7, 16, 17, dan 18 yang pada intinya dalam setiap pengelolaan zakat tidak terlepas dari adanya pengawasan. Hal ini juga berkorelasi dengan *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 18 ayat (2) huruf d UU Pengelolaan Zakat di dalam Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 yang berkaitan erat dengan Pasal 18 ayat (2) huruf h UU Pengelolaan Zakat yang dimohonkan pengujian. Selengkapnya pendapat hakim tersebut sebagai berikut:

Bahwa dari frasa “memiliki” dalam Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 yang selengkapnya menyatakan, “d. memiliki pengawas syariah”, Mahkamah menafsirkan bahwa posisi pengawas syariah yang dimaksud oleh ketentuan tersebut adalah bersifat inheren dan bahkan merupakan bagian internal dari LAZ bersangkutan. Dari perspektif pengawasan, menurut Mahkamah sebenarnya pengawas syariah dapat diartikan sebagai pengawas syariah yang dibentuk secara internal oleh LAZ bersangkutan, maupun pengawas syariah yang bersifat eksternal. Jika pengawas syariah dalam kaitannya dengan LAZ adalah pengawas yang bersifat internal, maka hal yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah tepat konsep pengawasan oleh diri LAZ itu sendiri.

Pengawasan yang dilakukan oleh diri sendiri dapat saja berhasil dan mencapai tujuannya, namun juga ada kemungkinan atau ada potensi terjadinya kegagalan pengawasan jika pengawas tersebut secara struktural ditempatkan dan diperlakukan sebagai layaknya satuan organisasi. Untuk mengurangi potensi kegagalan pengawasan, atau dengan kata lain untuk meningkatkan keberhasilan pengawasan, Mahkamah berpendapat syarat Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 dimaksud harus ditekankan pada independensi pengawas syariah terhadap LAZ yang diawasinya, sehingga meskipun dibentuk oleh LAZ bersangkutan, penunjukan atau pemilihan (anggota) pengawas syariah harus mempertimbangkan atau memperhatikan integritas dan independensi dari orang-orang yang akan dipilih atau ditetapkan sebagai pengawas syariah.

Walaupun terdapat pengawas syariah internal dimungkinkan juga adanya pengawas syariah yang bersifat eksternal untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap LAZ yang tidak memiliki pengawas syariah internal. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 yang menyatakan, “... d. memiliki

pengawas syariat” tidak bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 dimaknai memiliki pengawas syariat, baik internal atau eksternal;

Bahwa menurut Mahkamah kesediaan untuk diaudit syariat dan diaudit keuangan secara berkala sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2) huruf h UU 23/2011 adalah salah satu bentuk upaya pencapaian transparansi dan akuntabilitas pengelolaan. Audit secara syariat semata-mata dilakukan untuk memastikan bahwa tata cara pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat telah sesuai dengan tuntunan (syariat) agama Islam, sedangkan audit keuangan pada pokoknya ditujukan agar zakat yang disalurkan oleh muzaki melalui amil untuk kepentingan mustahik benar-benar didistribusikan serta didayagunakan secara efektif dan tepat tujuan. Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945, bahkan diperlukan sebagai perwujudan perlindungan terhadap hak muzaki serta terhadap pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pemberdayaan zakat sebagai ibadah.

15. Mendasarkan pada pertimbangan Mahkamah tersebut maka, adanya ketentuan mengenai syarat untuk memiliki pengawas syariat tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, terhadap permohonan Para Pemohon untuk menghapuskan adanya ketentuan bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala serta permohonan pemaknaan pelaksanaan audit yang hanya dilakukan terhadap LAZ yang telah mencapai pengumpulan zakat minimal Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) per tahun justru menimbulkan pertentangan dengan pendapat Mahkamah serta tidak sesuai dengan prinsip ZCP dan prinsip Aman Zakat.
16. Bahwa berdasarkan ZCP 2, pembentukan amil zakat harus memperhatikan adanya otoritas yang mendasari. Konstruksi pembentukan BAZNAS sebagai amil zakat telah diatur jelas di dalam UU Pengelolaan zakat. Selain itu, pembentukan LAZ juga diatur secara rigid meliputi syarat-syarat pembentukannya sebagaimana pengaturan Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat. Pelimpahan yang diberikan kepada LAZ harus memenuhi persyaratan izin demi menjaga kaidah norma yang ada dalam hukum islam dan sebagai bentuk pengawasan negara. BAZNAS secara kelembagaan berkedudukan sebagai leading sector dalam perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, sehingga

BAZNAS secara simultan mengetahui kondisi dan kemampuan LAZ lainnya, yang memungkinkan bagi BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam setiap perizinan yang diajukan. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Mahkamah di dalam Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012 yang selengkapnya sebagai berikut:

Bahwa berkaitan dengan rekomendasi BAZNAS, Mahkamah juga memberikan pertimbangan hukum, yakni Pihak yang berwenang memberi izin pembentukan LAZ adalah Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri [vide Pasal 18 ayat (1) UU 23/2011]. Hal demikian mengandung maksud bahwa penilaian atas pemenuhan syarat yang diatur kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 dilakukan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa hanya Menteri dan atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri yang dapat menentukan apakah suatu lembaga dapat menjadi LAZ atau tidak. Oleh karena itu menurut Mahkamah syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ.

BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstiusionalitas, sehingga pengujian Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian permohonan para Pemohon terkait dengan penghapusan kewenangan BAZNAS untuk dapat merekomendasikan dalam perizinan pembentukan LAZ justru mempersulit pemerintah dalam melihat apakah suatu lembaga dapat menjadi LAZ atau tidak, bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ.

III. PETITUM DPR RI

Bahwa berdasarkan keterangan tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya;
3. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan bahwa Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Presiden telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 15 Oktober 2024 yang kemudian menyampaikan keterangannya dalam Persidangan Mahkamah pada tanggal 17 Oktober 2024, serta menyampaikan Keterangan Tambahan yang diterima Mahkamah pada tanggal 5 November 2024, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Bahwa Para Pemohon pada pokoknya memohon untuk menguji beberapa ketentuan dalam UU 23/2011 sebagai berikut:

1. Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan:
“Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”.
2. Pasal 6 yang menyatakan:
“BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”.
3. Pasal 7 ayat (1) yang menyatakan:
“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
 - a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
 - d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat”.

4. Pasal 16 ayat (1) yang menyatakan:
 “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya”.
5. Pasal 17 yang menyatakan:
 “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ”.
6. Pasal 18 ayat (2) yang menyatakan:
 “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang Pendidikan dakwah, dan sosial;
 - b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
 - d. memiliki pengawas syariat;
 - e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - f. bersifat nirlaba;
 - g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
 - h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”
7. Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan:
 “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.”
8. Pasal 20 yang menyatakan:
 “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.”
9. Pasal 43 ayat (3) yang menyatakan:
 “(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.”
10. Pasal 43 ayat (4) yang menyatakan:
 “(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Bertentangan dengan UUD NRI 1945 dalam ketentuan:

1. Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan:
 “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
2. Pasal 28C ayat (2) yang menyatakan:

“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.”

3. Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan:
“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
4. Pasal 28E ayat (1) yang menyatakan:
“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah dan meninggalkannya serta berhak kembali.”
5. Pasal 28H ayat (2) yang menyatakan:
“Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”
6. Pasal 28I ayat (2) yang menyatakan:
“Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”
7. Pasal 28I ayat (5) yang menyatakan:
“Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”
8. Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan:
(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”
9. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) yang menyatakan:
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 menjadikan BAZNAS sebagai lembaga menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang *super body*, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai syariat Islam yang sebenarnya dan menimbulkan konflik kepentingan bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (5), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

2. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, memberikan ruang bagi BAZNAS untuk memaknai kata DAPAT menjadi Hak Bagi-nya dan kewajiban bagi pihak lainnya.
3. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 17 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat.
4. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945, menghambat Hak Konstitusional Warga Negara dalam mengelola zakat.
5. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 19 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, menjadi contoh nyata tentang relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ dalam kewenangan mengelola zakat membuat penghimpunan dana zakat tidak optimal.
6. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 20 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ.
7. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28I ayat (1)–UUD NRI 1945, menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum terkait legalitas LAZ yang telah berdiri.
8. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945, berpotensi melakukan pemaksaan dalam proses penyesuaian dan berakhir pada pembubaran.

II. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sehubungan dengan kedudukan hukum para Pemohon, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

- A. Bahwa berdasar ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) serta Pasal 4 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PerMK 2/2021), menyebutkan bahwa Pemohon adalah Pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang.

Pasal 51

- (1) Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat; atau
 - d. lembaga negara.
- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:
 - a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
 - b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD NRI 1945.

Dengan demikian, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

1. kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 UU MK;
 2. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji; dan
 3. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.
- B. Bahwa selanjutnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 dan putusan-putusan selanjutnya serta Pasal 4 ayat (2) PerMK 2/2021, Mahkamah Konstitusi telah berpendirian/berpendapat bahwa yang dimaksud dengan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 UU MK ditentukan dengan 5 (lima) syarat yaitu:
1. ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 2. hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan oleh berlakunya Undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian;
 3. kerugian konstitusional dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 4. ada hubungan sebab-akibat antara kerugian konstitusional dan berlakunya Undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian; dan
 5. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya Permohonan, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.
- C. Bahwa menurut Pemerintah tidak terdapat kerugian konstitusional yang diderita oleh para Pemohon dengan alasan sebagai berikut:
1. bahwa tidak terdapat kerugian yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dari Para Pemohon yang diakibatkan oleh berlakunya ketentuan UU 23/2011. Para Pemohon sama sekali tidak terhalang-halangi dalam melaksanakan kegiatannya, yang diakibatkan oleh berlakunya UU 23/2011 yang diuji. Hak asasi Para Pemohon sebagaimana dijamin Pasal 27 ayat

(1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 28I ayat (5), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 sama sekali tidak dikurangi, dihilangkan, dibatasi, dipersulit, maupun dirugikan oleh karena berlakunya ketentuan UU 23/2011 yang diuji.

2. bahwa para Pemohon tidak terhalang-halangi dalam melaksanakan kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang diakibatkan oleh berlakunya ketentuan *a quo* terkait pembentukan BAZNAS, di mana BAZNAS adalah lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Agama.
3. bahwa tujuan pengelolaan zakat berdasarkan UU 23/2011 adalah meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan pengelolaan zakat, dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan penanggulangan kemiskinan.

D. Bahwa terhadap kedudukan hukum masing-masing para Pemohon, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Bahwa Pemohon I yaitu Yayasan Dompot Dhuafa Republika, Pemerintah berpendapat tidak ada kerugian konstitusional, karena sampai dengan saat ini, Yayasan Dompot Dhuafa Republika masih melaksanakan kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat berdasarkan UU 23/2011 tanpa adanya pembatasan dalam melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sebagai LAZ. Hal ini berdasarkan data laporan pengelolaan zakat nasional tahun 2019 sampai dengan tahun 2023 yang dilakukan oleh Pemohon I sebagaimana diuraikan tabel berikut:

No	Tahun	Pengumpulan Dompot Dhuafa (Milyar Rupiah)
1	2019	Rp 249.449.357.381
2	2020	Rp 346.738.095.411
3	2021	Rp 382.524.029.041

4	2022	Rp 370.392.890.896
5	2023	Rp 363.318.859.707

Berdasarkan tabel tersebut, pertumbuhan hasil pengumpulan zakat yang dilakukan oleh Pemohon I antara tahun 2019 sampai dengan tahun 2023 telah mengalami pertumbuhan yang signifikan dengan rata-rata peningkatan pertumbuhan pengumpulan zakat sebesar 20% setiap tahun.

Bahwa berdasarkan penjelasan tersebut di atas, menurut Pemerintah tidak terdapat pembatasan kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat berdasarkan UU 23/2011 yang menimbulkan kerugian konstitusional Pemohon I.

- b. Bahwa Pemohon II yaitu Forum Zakat diwakili oleh Sdr. Bambang Suherman selaku Ketua Umum dan Sdr. Irvan Nugraha selaku Sekretaris Umum Forum Zakat, menurut pemerintah Sdr. Bambang Suherman dan Sdr. Irvan Nugraha tidak memiliki kedudukan hukum dalam mewakili Forum Zakat karena Forum Zakat telah membentuk kepengurusan baru pada Musyawarah Nasional ke 10 di Kota Padang pada tanggal 17-18 Juli 2024, di mana Sdr. Bambang Suherman dan Irvan Nugraha sudah tidak lagi menjabat sebagai Ketua Umum dan Sekretaris Umum Forum Zakat berdasarkan Surat Keputusan Nomor 3091/SK/Sek-FOZ/Pengurus-FOZNAS/VIII/2024 tanggal 15 Agustus 2024.

Bahwa berdasarkan penjelasan tersebut di atas, menurut Pemerintah Sdr. Bambang Suherman dan Irvan Nugraha tidak mempunyai kewenangan dan kedudukan hukum bertindak untuk mewakili Forum Zakat, sehingga tidak menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon II.

- c. Bahwa Pemohon III yaitu pemohon perorangan atas nama Sdr. Arif Rahmadi Haryono yang memiliki aktifitas sebagai amilin sebagaimana terdaftar dalam sertifikat kompetensi amil zakat nomor KEU 495 03578 2022 yang dikeluarkan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi Keuangan Syariah yang melakukan advokasi pengelolaan zakat pada kelompok masyarakat pemerhati zakat dan pendampingan LAZ kecil, terbentur tidak dapat menyelesaikan tugas

pendampingan pembentukan LAZ baru, karena LAZ yang mengajukan izin terhalang belum mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS.

Menurut Pemerintah Pemohon III tidak memiliki kedudukan hukum dan tidak ada kerugian konstitusional yang dialaminya, karena frasa “amilin” tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang zakat. Selain itu tidak ada orang perorangan berdiri sendiri yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat apalagi melakukan advokasi pengelolaan zakat pada kelompok masyarakat pemerhati zakat dan pendampingan LAZ kecil tanpa terdaftar pada BAZNAS, LAZ, atau pihak lain yang diakui oleh BAZNAS.

Bahwa berdasarkan penjelasan tersebut diatas, menurut Pemerintah Pemohon III tidak memiliki kewenangan dan kedudukan hukum dalam melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat apalagi melakukan advokasi pengelolaan zakat pada kelompok masyarakat pemerhati zakat dan pendampingan LAZ kecil sehingga tidak menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon III.

Berdasarkan uraian tersebut, oleh karena tidak terdapat kerugian konstitusional yang dialami oleh para Pemohon, menurut Pemerintah Para Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga mohon Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

III. LATAR BELAKANG DAN PENJELASAN UMUM PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

A. LATAR BELAKANG

Bahwa tujuan negara Indonesia sebagaimana termuat dalam alinea ke 4 pembukaan UUD NRI 1945 antara lain untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk melaksanakan tujuan memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk

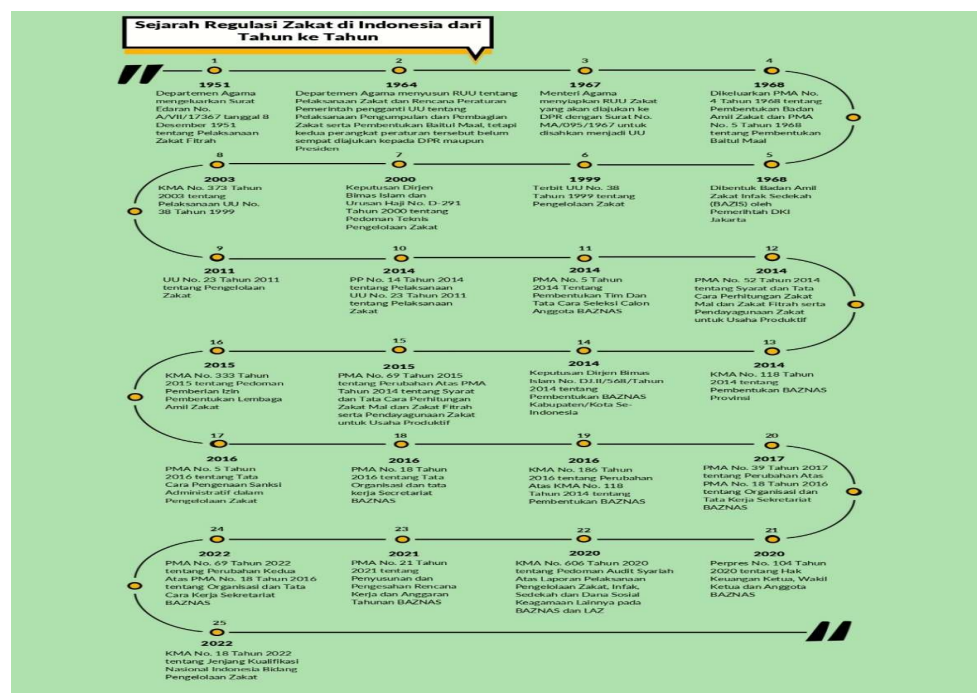
agama masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Negara Indonesia sebagaimana ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 adalah negara yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Sehingga negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan atau kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Dalam perspektif UUD Negara 1945 menentukan bahwa kebebasan memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya merupakan hak konstitusional bagi setiap warga negara (Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945). Dengan demikian beragama dan beribadat menurut agama merupakan objek hubungan konstitusional antara warga negara dan negara, yaitu setiap warga negara berhak dan bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya dan negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan atau kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Secara spesifik sebagai hak asasi ditentukan bahwa perlindungan, kemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah (vide Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945). Sebaliknya, setiap warga negara wajib menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (vide Pasal 28J UUD 1945). Dalam pelaksanaan hak dan kebebasan seseorang, negara berhak atau berwenang untuk melakukan pembatasan dengan menggunakan instrumen undang-undang dan warga negara berkewajiban untuk mentaati undang-undang.

Dalam perspektif beragama, zakat merupakan pelaksanaan atau pengamalan ajaran agama yang berada dalam forum eksternum yang memiliki relasi sosial. Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat, sesuai dengan syariat Islam harus dikelola secara melembaga, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas, sehingga

dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi dan pelayanan dalam pengelolaan zakat.

Negara sebagai suatu entitas yang dibentuk dengan fungsi memberikan perlindungan khususnya terhadap bangsa atau rakyat (vide pembukaan UUD 1945 alinea ke 4). Secara konstitusional berwenang untuk turut serta dalam mewujudkan pelaksanaan pengelolaan zakat yang efektif dan efisien secara manajerial serta amanah sesuai dengan ajaran Islam. Bahwa pengaturan mengenai pengelolaan zakat di Indonesia telah dilaksanakan sejak kemerdekaan yang dimulai dari tahun 1951 melalui Surat Edaran Departemen Agama Nomor A/VII/17367 tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah, tahun 1967 Menteri Agama menyiapkan RUU Zakat yang akan diajukan ke DPR dengan surat nomor MA/095/1967 untuk disahkan menjadi UU, tahun 1968 dikeluarkan PMA No 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan PMA No 5 Tahun 1968 tentang Pembentukan Baitul Maal, tahun 1999 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, dan untuk menyempurnakan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat maka dibentuk UU 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pengaturan mengenai pengelolaan zakat ini tergambar dalam bagan di bawah sebagai berikut:



Dalam UU 23/2011 ditentukan upaya mencapai tujuan pengelolaan zakat, yaitu dengan dibentuknya Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota negara, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri. BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Bahwa pengelolaan zakat yang dilaksanakan oleh BAZNAS bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat, dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Zakat meliputi zakat maal dan zakat fitrah. Dalam melaksanakan tugas pengelolaan zakat secara nasional, BAZNAS memiliki fungsi dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pelaporan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Bahwa untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Bahwa untuk melaksanakan tindak lanjut pengelolaan zakat sebagaimana UU 23/2011, telah dibentuk PP 14/2014 tentang Pelaksanaan UU 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat yang melaksanakan ketentuan Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 16 ayat (2), Pasal 20, Pasal 24, Pasal 29 ayat (6), Pasal 33 ayat (1), dan Pasal 36 ayat (2) dan ditetapkan Peraturan Menteri Agama Nomor 52 Tahun 2014 tentang Syarat dan Tata Cara Perhitungan Zakat Mal dan Zakat Fitrah Serta Pendayagunaan Zakat Untuk Usaha Produktif.

B. PERBANDINGAN NEGARA-NEGARA DALAM PENGELOLAAN ZAKAT

Bahwa selain Indonesia, terdapat beberapa negara yang mengatur pengelolaan zakat, sebagaimana diuraikan dalam tabel sebagai berikut:

No	Negara	Pelaksana Pengelolaan Zakat	Pelibatan Masyarakat	Dasar Hukum
----	--------	-----------------------------	----------------------	-------------

1	Algeria	Lembaga Zakat	Tidak ada	tidak ada hukum langsung, tetapi tercantum dalam Keputusan Eksekutif No. 2000-146 tentang Organisasi Manajemen Terpusat Kementerian Urusan Agama dan Wakaf (2000) (Chadim dan Bekkaye 2019)
2	Bahrain	Lembaga Zakat dan Sadaqah	Terbatas hanya diberikan kepada individu bukan entitas	Undang-Undang No. 12 tentang Pendirian Dana Zakat (1993)
3	Bangladesh	Lembaga Zakat	Terdapat lembaga zakat swasta namun belum diatur dalam regulasi khusus	Ordinansi Dana Zakat No. VI (1982)
4	Brunei Darussalam	Majlis Ugama Islam Brunei	Tidak ada	Undang-Undang Brunei, 1/1984, Dewan Ugama dan Pengadilan Qadhi, bab 77, Pasal 114
5	Djibouti	Diwan Al Zakat	Tidak ada	Undang-Undang Zakat
6	Indonesia	Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)	Lembaga Amil Zakat	Undang-Undang Pengelolaan Zakat (2011)
7	Irak	Badan Zakat dan Sadaqah	Tidak ada	Instruksi Dana Zakat No. 1 (1988)
8	Yordania	Badan Zakat	Tidak ada	Undang-Undang Dana Zakat No. 8 (1988)
9	Kuwait	Rumah Zakat	Tidak ada	Undang-Undang No. 5 tentang Pendirian Rumah Zakat (1982) dan amandemennya; Kontribusi Zakat dan Perusahaan ke Dana Anggaran Negara No. 46 (2006) dan peraturan pelaksanaannya

10	Libya	Badan Zakat	Tidak ada	Undang-Undang No. 13 tentang Zakat (1997); Keputusan No. 49 tentang Pendirian Dana Zakat (2012)
11	Malaysia	Pemerintah pada setiap negara bagian	Tidak ada	Setiap negara bagian memiliki undang-undang Zakat masing-masing, yang berada di bawah Undang-Undang Administrasi Hukum Islam (Wilayah Federal) (1994) (Abidin dan Saad 2014)
12	Oman	Departemen Zakat	Tidak ada	Berbeda menurut provinsi: Undang-Undang Zakat dan Ushr Punjab (2018); Undang-Undang Zakat dan Ushr Sindh (2018); Undang-Undang Zakat dan Ushr Khyber Pakhtunkhwa (2011); Undang-Undang Zakat dan Ushr Balochistan
13	Pakistan	Departemen Zakat dan Ushr yang terpisah atau terintegrasi ke dalam departemen lain tergantung pada provinsi	Tidak ada	Undang-Undang Pengumpulan Zakat; Peraturan Eksekutif untuk Pengumpulan Zakat (2019)
14	Qatar	Dana Zakat	Tidak ada	Undang-Undang No. 8 tentang Pendirian Dana Zakat (1992)
15	Arab Saudi	The General Authority of Zakat, Tax, and Customs (ZACTA)	Ruang masyarakat hanya untuk perbantuan penyaluran	Dekrit Kerajaan No. 17/2/28/8634 yang dikeluarkan pada 29 Juni 1370 H (6 April 1951 M)
16	Singapura	Majlis Ugama Islam Singapura	Tidak ada	Undang-Undang Administrasi Hukum Islam 1966
17	Sudan	Kamar Zakat	Tidak ada	Undang-Undang Zakat (2001)

18	UEA	Dana Zakat	Ada, tetapi belum ada regulasi UU yang mengatur	Undang-Undang Serikat No. 4 tentang Pendirian Dana Zakat (2003)
----	-----	------------	---	---

Sumber: Hasil kajian *"Telaah Kewenangan Private Zakat Amil (Lembaga Zakat Swasta) di State-led Zakat Countries (Negara Pemilik UU Zakat)"*

IV. KETERANGAN PEMERINTAH TERHADAP POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

A. Bahwa menurut Para Pemohon Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang *superbody*, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai syariat Islam yang sebenarnya dan menimbulkan konflik kepentingan bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (5), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:

Terhadap dalil Para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa berlandaskan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan negara Indonesia adalah negara hukum, maka dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan kemasyarakatan dan bernegara tentu harus sejalan dengan prinsip-prinsip negara hukum, yaitu harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif guna menciptakan serta menjamin adanya kepastian hukum.
- 2) Bahwa mengingat begitu pentingnya pelaksanaan kewajiban zakat dan kemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan, serta dalam rangka meningkatkan daya guna, dan hasil guna, serta efektifitas, dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat, maka zakat harus dikelola secara melembaga yang berasaskan pada syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas [vide Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU 23/2011] sebagaimana Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 94 sub-paragraf [3.15.3] sebagai berikut:

“Adapun mengenai Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 yang mengatur fungsi yang harus dijalankan BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya, Mahkamah menilai bahwa fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, justru adalah fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien. Dalam perspektif manajerial fungsi dimaksud adalah syarat mutlak bagi terselenggaranya pelayanan zakat yang efektif dan efisien, yang selanjutnya akan memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat masyarakat”.

- 3) Bahwa untuk memberikan kepastian hukum kepada muzaki dan mustahik, dan dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam. Maka pemerintah membentuk BAZNAS yang merupakan lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional, berbentuk lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Agama, dan dalam keanggotaannya terdiri dari unsur masyarakat dan unsur pemerintah [*vide* Pasal 8 ayat (2) UU 23/2011 jo. Pasal 8 PP 14/2014]. Sebagaimana telah dikuatkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 92 paragraf [3.15], sebagai berikut:

“Terhadap dalil para Pemohon dimaksud Mahkamah berpendapat bahwa pembentukan suatu badan atau lembaga tertentu untuk menangani masalah-masalah keseharian warga negara adalah hal yang wajar. Justru negara dalam konsepsi religious welfare state bukan hanya berhak, melainkan memiliki kewajiban, untuk menciptakan dan/atau memajukan kesejahteraan umum yang bersifat lahir dan batin. Campur tangan negara terhadap pengupayaan kesejahteraan umum mutlak harus dilakukan, sehingga pengelolaan zakat oleh masyarakat menjadi efektif dan efisien. Pengelolaan dimaksud menjadi krusial manakala terjadi kegagalan atau kemunduran kemampuan dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yang berakibat tidak terlayannya kepentingan warga negara, sementara di satu sisi negara tidak dapat memaksa agar masyarakat tetap memberikan pelayanan publik secara maksimal. Di titik inilah terlihat perbedaannya dengan keikutsertaan negara dalam pelayanan publik. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah kemungkinan terjadinya kegagalan dalam pelayanan publik atau dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat warga negara harus menjadi pertimbangan tersendiri bagi negara.”

- 4) Bahwa Menteri Agama, melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ. Selanjutnya, Gubernur, dan Bupati/Walikota juga melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya. [*vide* Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2011].

Menteri Agama, Gubernur, dan Bupati/Walikota dalam melaksanakan pembinaan meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi terkait dengan perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS.

Dalam melakukan pengawasan terhadap akuntabilitas pelaporan dan pertanggungjawaban BAZNAS dan LAZ, Menteri Agama melakukan audit syariah. Selain itu pengawasan juga dilakukan oleh akuntan publik mengenai audit keuangan.

Selain Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota masyarakat berperan serta dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ dalam rangka untuk meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS dan LAZ dan memberikan saran untuk meningkatkan kinerja BAZNAS dan LAZ serta menyampaikan informasi apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS dan LAZ.

- 5) Bahwa keberadaan BAZNAS sebagaimana Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor: 86/PUU-X/2012 halaman 93 sub-paragraf [3.15.2] sebagai berikut:

“Menurut Mahkamah, harus dipertimbangkan juga kemungkinan memperluas kemanfaatan zakat, infak, dan sedekah, dengan cara mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah secara merata dari daerah yang berkelebihan ke daerah yang masih berkekurangan. Hal demikian tentu tidak dapat dilakukan oleh amil, baik lembaga maupun perseorangan, yang memiliki keterbatasan sumber daya. Selain itu secara umum tentu akan memberikan beban tambahan bagi amil zakat yang beraktivitas di daerah jika harus merencanakan serta mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah ke daerah lain di luar wilayah kerjanya. Pemerataan manfaat zakat, infak, dan sedekah menjadi hal yang sama pentingnya dan bahkan inheren dengan keberadaan zakat, infak, dan sedekah itu sendiri sebagai salah satu instrumen untuk kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut cukup beralasan bagi muzaki dan amil untuk memahami atau setidaknya mengetahui

pemanfaatan zakat, infak, dan sedekah yang dibayarkan. Hal demikian bukan hanya terkait dengan masalah transparansi dan/atau akuntabilitas penyaluran zakat, melainkan pemenuhan esensi dari ibadah zakat, infak, dan sedekah dalam dimensi sosialnya, yaitu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dimulai dari masyarakat yang berada pada level kualitas hidup paling rendah.”.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah, ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c dan d UU 23/2011 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (5), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

- B. Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, memberikan ruang bagi BAZNAS untuk memaknai kata DAPAT menjadi Hak Bagi-nya dan kewajiban bagi pihak lainnya:

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan ketentuan butir 267 Lampiran II Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu penggunaan kata “*dapat*” digunakan untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau lembaga.
2. Bahwa frasa “*dapat*” dalam Pasal *a quo* terkait pembentukan UPZ merupakan kewenangan yang diberikan oleh Pembentuk Undang-Undang kepada BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota. Sifat diskresioner ini diberikan untuk memberikan pilihan dalam pembentukan UPZ sesuai dengan kondisi dan situasi yang menurut BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diperlukan. Hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan di dalam UUD 1945 karena merupakan kebijakan hukum terbuka pembentuk undang-undang.

3. Bahwa Pembentukan UPZ pada Instansi Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Perusahaan Swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri merupakan bentuk fasilitasi kepada warga negara yang menjadi pegawai di instansi-instansi tersebut dalam melaksanakan ibadah zakat.
4. Bahwa kata "*dapat*" yang kemudian ditafsirkan sebagai hak BAZNAS bahkan sebagai suatu kewajiban menurut Para Pemohon bersumber dari aturan turunan UU 23/2011 yaitu PP 14/2014 adalah asumsi semata para Pemohon, menurut Pemerintah hal tersebut bukanlah pertentangan konstitusional norma melainkan implementasi PP 14/2014.
5. Bahwa tujuan pengaturan dalam Pasal 16 UU 23/2011 adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat, melalui lembaga-lembaga yang telah diakui secara resmi oleh negara. Hal ini tidak melarang masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan zakat nasional karena masyarakat tetap memiliki ruang untuk berpartisipasi, khususnya melalui pendirian atau keterlibatan dalam Lembaga Amil Zakat LAZ (*vide* ketentuan Pasal 17 UU 23/2011). Pendirian LAZ oleh masyarakat, organisasi, atau lembaga non-pemerintah tetap dimungkinkan, selama mereka memenuhi syarat-syarat administratif dan substantif yang telah diatur oleh UU 23/2011. Pengaturan ini lebih ditujukan untuk mencegah potensi penyalahgunaan dana zakat, sekaligus memastikan agar pengelolaan zakat dapat berjalan secara efektif dan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah.
6. Bahwa BAZNAS adalah lembaga pemerintah nonstruktural yang melakukan pengelolaan zakat nasional, dimana pengelolaan zakat terdiri atas kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. BAZNAS dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengelolaan zakat dapat membentuk UPZ dalam pelaksanaan pengumpulan zakat.

Mengenai anggapan bahwa hanya BAZNAS yang dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, perwakilan Republik Indonesia adalah suatu anggapan yang keliru, karena LAZ **juga dapat** membuka perwakilan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, yang berbunyi:

- (1) LAZ berskala nasional dapat membuka perwakilan.
- (2) Pembukaan perwakilan LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan di setiap provinsi untuk 1 (satu) perwakilan.
- (3) Pembukaan perwakilan LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (2), harus
- (4) mendapat izin dari kepala kantor wilayah Kementerian agama provinsi.
- (5) Izin pembukaan perwakilan LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan mengajukan permohonan tertulis.
- (6) Permohonan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diajukan oleh pimpinan LAZ kepada kepala kantor wilayah Kementerian agama provinsi dengan melampirkan:
 - a. izin pembentukan LAZ dari Menteri;
 - b. rekomendasi dari BAZNAS provinsi;
 - c. data muzaki dan mustahik; dan
 - d. program pendayagunaan zakat bagi kesejahteraan umat.

Secara faktual, LAZ telah membentuk perwakilan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, hal itu dibuktikan dengan telah terbentuknya perwakilan LAZ diantaranya:

- a. Lembaga Amil Zakat Dompot Dhuafa Waspada Perwakilan Provinsi Sumatera Utara berdasarkan Surat Keputusan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara Nomor 539 Tahun 2021 tanggal 29 Oktober 2021; dan
- b. Perwakilan Lembaga Amil Zakat (LAZ) Rumah Zakat Indonesia Lampung berdasarkan Surat Keputusan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Lampung Nomor B-1567/Kw.08.6/4/BA.00/11/2016 tanggal 7 November 2016.

Selanjutnya masyarakat dapat membentuk LAZ dan perwakilannya pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, perwakilan Republik Indonesia, hal itu dibuktikan dengan telah

terbentuknya LAZ pada Bank Mandiri, Bank Syariah Indonesia, dan BRI, diantaranya:

- a. Yayasan Mandiri Amal Insani pada Bank Mandiri sebagaimana Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 1346 Tahun 2021 tanggal 17 Desember 2021;
- b. Yayasan Bangun Sejahtera Indonesia Maslahat pada BSI sebagaimana Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 1093 Tahun 2022 tanggal 4 Oktober 2022; dan
- c. Yayasan Baitul Maal Brilian pada BRI sebagaimana Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 458 Tahun 2024 tanggal 7 Mei 2024.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

- C. Bahwa menurut para Pemohon dalam Pasal 17 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 17 UU 23/2011 tidak melarang masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan zakat. Masyarakat tetap memiliki ruang untuk berpartisipasi, khususnya melalui pendirian atau keterlibatan dalam Lembaga Amil Zakat (LAZ), pengaturan ini justru memberikan jaminan kepastian hukum bagi muzakki (pemberi zakat) maupun mustahik (penerima zakat). Dengan demikian pengelolaan zakat yang diatur melalui lembaga resmi yang terdaftar, masyarakat dapat lebih percaya bahwa zakat yang mereka tunaikan akan sampai kepada yang berhak dengan cara yang sesuai. Transparansi dan akuntabilitas LAZ menjadi kunci utama dalam menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan zakat itu sendiri. Pasal 17 UU 23/2011 tidak membatasi ruang partisipasi masyarakat.
2. Bahwa pada pokoknya ketentuan Pasal 17 UU 23/2011 telah diberikan pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor:

86/PUU-X/2012 yang pada pokoknya berbunyi halaman 95 Sub-paragraf 3.16.1 yang berbunyi:

[3.16.1]

Terhadap dalil tersebut, menurut Mahkamah kata “membantu” dalam Pasal 17 Undang-Undang *a quo* memang dapat menimbulkan konotasi bahwa LAZ adalah subordinasi dari BAZNAS. Hal demikian disebabkan karena kata membantu secara harfiah mengandung makna sebuah tindakan yang dilakukan oleh bukan pelaku utama. Begitu pun jika mencermati Pasal 19 UU 23/2011, akan memunculkan pemahaman bahwa LAZ memang menjadi subordinat dari BAZNAS karena LAZ dikenai kewajiban untuk melaporkan secara berkala kepada BAZNAS mengenai pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit;

[3.16.1] Dengan memperhatikan ketentuan dalam UUD 1945, terutama pasal yang diajukan oleh para Pemohon sebagai dasar pengujian konstitusionalitasnya, **menurut Mahkamah pengaturan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan masyarakat merupakan mekanisme perlindungan negara terhadap masyarakat dari terjadinya pelanggaran yang merugikan masyarakat.** Selain itu, menurut Mahkamah pengaturan tersebut tidak dilakukan secara diskriminatif atau dilakukan dengan melakukan pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, dan pandangan politik. Kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 yang menurut para Pemohon mengakibatkan subordinasi posisi LAZ di bawah BAZNAS menurut Mahkamah tidak tepat jika dimaknai dalam konteks diskriminasi. Hal demikian adalah suatu bentuk *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang yang menurut Mahkamah dapat dibenarkan oleh UUD 1945. Dari konstruksi Pasal 17 Undang-Undang *a quo* Mahkamah menilai para Pemohon tidak terhalang haknya untuk tetap melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh para Pemohon selama ini. Lagipula, kata “membantu” dalam pasal tersebut haruslah dimaknai membantu BAZNAS dalam membantu negara melakukan pengelolaan zakat secara transparan dan akuntabel.”.....

Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 17 UU 23/2011 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945.

- D. Bahwa menurut para Pemohon Pasal 18 ayat (2) butir c dan h bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945, menghambat hak konstitusional warga negara dalam mengelola zakat.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Bahwa tujuan pengaturan dalam Pasal 18 ayat (2) ini tidak dimaksudkan untuk menghambat hak konstitusional warga negara, melainkan untuk mengatur agar pengelolaan zakat dapat dilakukan dengan mekanisme yang lebih terstruktur dan terjamin transparansinya. Pengelolaan zakat melalui lembaga resmi tidak hanya menjamin akuntabilitas publik, tetapi juga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan zakat yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
2. Bahwa ketentuan Pasal *a quo* memberikan kepastian hukum kepada masyarakat, zakat yang mereka tunaikan dikelola oleh lembaga yang terdaftar dan terawasi oleh pemerintah. Dalam konteks tata kelola zakat, hal ini merupakan wujud dari prinsip akuntabilitas yang melindungi warga negara dari potensi penyalahgunaan dana zakat. Dengan demikian, Pasal 18 ayat (2) tidak menghilangkan hak warga negara untuk mengelola zakat;
3. Bahwa pada pokoknya ketentuan Pasal 18 ayat (2) butir c dan butir h UU 23/2011 telah diberikan pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 yang pada pokoknya halaman 101 dan halaman 103 paragraf 3.18 dan sub-paragraf 3.18.2, yang berbunyi:

“[3.18] Menimbang bahwa untuk menilai konstitusionalitas Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 Mahkamah harus membacanya secara utuh sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pasal 18 UU 23/2011, yang pada pokoknya mengatur mengenai izin pembentukan LAZ. Pihak yang berwenang memberi izin pembentukan LAZ adalah Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri [vide Pasal 18 ayat (1) UU 23/2011]. Hal demikian mengandung maksud bahwa penilaian atas pemenuhan syarat yang diatur kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 dilakukan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa hanya Menteri dan atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri yang dapat menentukan apakah suatu lembaga dapat menjadi LAZ atau tidak. Oleh karena itu menurut Mahkamah syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah

sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstiusionalitas, sehingga pengujian Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum”

“[3.18.2] Bahwa menurut Mahkamah kesediaan untuk diaudit syariat dan diaudit keuangan secara berkala sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2) huruf h UU 23/2011 adalah salah satu bentuk upaya pencapaian transparansi dan akuntabilitas pengelolaan. Audit secara syariat semata-mata dilakukan untuk memastikan bahwa tata cara pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat telah sesuai dengan tuntunan (syariat) agama Islam, sedangkan audit keuangan pada pokoknya ditujukan agar zakat yang disalurkan oleh muzaki melalui amil untuk kepentingan mustahik benar-benar didistribusikan serta didayagunakan secara efektif dan tepat tujuan. Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945, bahkan diperlukan sebagai perwujudan perlindungan terhadap hak muzaki serta terhadap pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pemberdayaan zakat sebagai ibadah.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 18 ayat (2) butir c dan h UU 23/2011 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945.

- E. Terhadap permohonan Pengujian Undang-Undang Pasal 19 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, menjadi contoh nyata tentang relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ dalam kewenangan mengelola zakat membuat penghimpunan dana zakat menjadi tidak optimal.

Terhadap dalil Para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 19 UU No. 23 Tahun 2011 mengatur bahwa BAZNAS merupakan lembaga yang diberi kewenangan oleh pemerintah untuk pengelolaan zakat secara nasional.
2. Bahwa sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU 23/2011, LAZ untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.

3. Bahwa pernyataan Para Pemohon terkait relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ dalam kewenangan mengelola zakat membuat penghimpunan dana zakat menjadi tidak optimal. BAZNAS dalam menjalankan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU 23/2011. tidak dimaksudkan untuk mendominasi atau melemahkan peran LAZ, melainkan untuk menciptakan sinergi yang lebih baik antara lembaga-lembaga pengelola zakat agar tercapai hasil yang lebih optimal. Relasi yang diatur oleh Pasal 19 ini lebih didasarkan pada prinsip koordinasi daripada subordinasi, di mana BAZNAS berfungsi sebagai regulator dan pengarah, sementara LAZ sebagai mitra yang berperan dalam pengelolaan zakat di berbagai tingkatan.
4. BAZNAS dan LAZ Sebagai Pelengkap dalam Sistem Pengelolaan Zakat, peran BAZNAS sebagai lembaga negara adalah untuk memastikan bahwa pengelolaan zakat berjalan secara adil, merata, dan sesuai dengan kebijakan nasional. Di sisi lain, LAZ yang didirikan oleh masyarakat, organisasi, dan individu, memiliki fleksibilitas yang lebih besar dalam menjangkau komunitas-komunitas tertentu dan menjalankan program-program inovatif yang mungkin tidak dapat dijangkau oleh BAZNAS sendiri. Oleh karena itu, BAZNAS dan LAZ sebenarnya saling melengkapi dalam upaya menghimpun dan menyalurkan zakat, bukan bersaing dalam sebuah relasi yang tidak setara.
5. Sinergi untuk Optimalisasi Penghimpunan Zakat, argumen bahwa adanya relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ menyebabkan penghimpunan zakat menjadi tidak optimal tidak dapat sepenuhnya diterima. Sebaliknya, sinergi antara kedua jenis lembaga ini justru bertujuan untuk memperkuat jaringan pengelolaan zakat di seluruh Indonesia. BAZNAS berfungsi sebagai lembaga pengarah kebijakan dan regulator utama yang menetapkan standar, sementara LAZ memiliki otonomi dalam operasional pengelolaan zakat di bawah regulasi tersebut. Tujuan utamanya adalah untuk menciptakan sistem yang lebih efisien dan adil dalam penghimpunan dan distribusi zakat.
6. Pengawasan dan Transparansi untuk Kebaikan Bersama, pasal 19 juga mengatur adanya mekanisme pengawasan terhadap LAZ oleh

BAZNAS sebagai bentuk kontrol agar pengelolaan zakat oleh LAZ dapat berjalan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Hal ini bukan merupakan bentuk relasi yang tidak setara, melainkan mekanisme untuk menjaga transparansi dan akuntabilitas dari seluruh lembaga pengelola zakat. Dengan pengawasan ini, penghimpunan dana zakat justru dapat berjalan lebih optimal karena seluruh lembaga pengelola zakat mengikuti standar yang sama dalam hal pelaporan, pendistribusian, dan program-program yang dijalankan.

7. Optimalisasi Bukan Masalah Relasi, tetapi Kepemimpinan dan Kolaborasi, optimalisasi penghimpunan zakat tidak semata-mata ditentukan oleh adanya relasi yang seolah-olah tidak setara antara BAZNAS dan LAZ, melainkan oleh bagaimana kolaborasi dan koordinasi dijalankan. BAZNAS sebagai pengarah kebijakan dapat memberikan panduan dan dukungan kepada LAZ dalam menjalankan program-program inovatif yang berbasis pada kebutuhan lokal. Keberadaan BAZNAS dan LAZ yang diatur oleh UU No. 23 Tahun 2011 justru memberikan ruang lebih besar bagi masyarakat untuk berkontribusi dalam pengelolaan zakat, baik melalui saluran resmi negara (BAZNAS) maupun melalui lembaga swadaya masyarakat (LAZ) yang diakui.
8. Pasal 19 UU No. 23 Tahun 2011 tidak menciptakan relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ, melainkan membangun sebuah kerangka koordinasi yang diperlukan untuk menciptakan sistem pengelolaan zakat yang lebih baik dan terstruktur. Sinergi antara BAZNAS dan LAZ yang diatur oleh undang-undang ini bertujuan untuk optimalisasi penghimpunan zakat, memastikan akuntabilitas dan transparansi, serta memberikan perlindungan kepada masyarakat baik sebagai muzakki maupun mustahik.
9. Bahwa pengaturan Pasal 19 UU 23/2011 tidak menimbulkan hubungan relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ dalam kewenangan mengelola zakat membuat penghimpunan dana zakat menjadi tidak optimal, hal tersebut berdasarkan pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 86/PUU-X/2012 tanggal

31 Oktober 2013 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat halaman 96, yang berbunyi:

“[3.16.2] Jika dikaitkan dengan Pasal 19 UU 23/2011, hal yang seolah-olah menghalangi hak para Pemohon adalah kewajiban LAZ untuk melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit oleh BAZNAS secara berkala. Menurut Mahkamah, kewajiban melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat tidak merugikan hak konstitusional para Pemohon. Pasal 19 Undang-Undang *a quo* tidak mencampuri hak LAZ dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, melainkan hanya mewajibkan tindakan administratif tertentu berupa laporan. Kewajiban yang diatur Pasal 19 Undang-Undang *a quo* adalah kewajiban administratif yang tujuannya tidak dapat diartikan lain selain untuk memastikan bahwa semua LAZ sedang atau telah mengumpulkan, mendistribusikan, serta mendayagunakan zakat sesuai dengan norma dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Sehingga, dapat dijamin bahwa semua LAZ telah meneruskan amanat masyarakat yang membayarkan zakat kepada yang berhak menerimanya sebagai suatu kepentingan hukum masyarakat, baik yang membayar maupun yang menerima, yang harus dilindungi oleh Undang-Undang”.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 19 UU 23/2011 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) Uud NRI 1945.

- F. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 20 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Bahwa ketentuan Pasal 20 UU 23/2011 yang berbunyi:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, Pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah”

- b. Bahwa berdasarkan ketentuan pada Pasal 10 ayat (1) UU 5 Nomor 24 Tahun 2003 juncto UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk : (a) menguji Undang-Undang (UU) terhadap UUD RI Tahun 1945”.

- c. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi tidak memiliki hak dan kewenangan menguji Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 20 UU 23/2011 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

- G. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28I ayat (1), UUD NRI 1945, menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum terkait legalitas LAZ yang telah berdiri.

Terhadap dalil Para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Bahwa ketentuan Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 yang berbunyi:

“(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini”

- b. Bahwa untuk menjamin kepastian hukum terhadap LAZ, pengaturan dalam Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 adalah sebagai ketentuan peralihan terhadap LAZ setelah berlakunya UU 23/2011, dimana berdasarkan pengaturan dalam Lampiran UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, bertujuan untuk:

- i. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- ii. menjamin kepastian hukum;
- iii. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- iv. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

- H. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945, berpotensi

melakukan pemaksaan dalam proses penyesuaian dan berakhir pada pembubaran.

Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

a. Bahwa ketentuan Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 yang berbunyi:

“(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

b. Bahwa norma ketentuan Pasal 43 ayat (4) bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam penyesuaian paling lambat lima tahun sejak diundangkannya UU 23/2011. Bilamana LAZ tidak melakukan penyesuaian paling lambat lima tahun sejak berlakunya UU 23/2011 maka LAZ tidak memenuhi ketentuan UU 23/2011. Aturan ini bukanlah bentuk pemaksaan, melainkan suatu mekanisme regulasi yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam pengelolaan zakat.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, menurut Pemerintah ketentuan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), dan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945.

V. PETITUM

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
2. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
4. Menyatakan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1), Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Keterangan Tambahan Presiden

Menindaklanjuti persidangan pada 17 Oktober 2024 dalam perkara Nomor 97/PUU-XXII/2024 atas permohonan pengujian materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut UU 23/2011) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang dimohonkan oleh Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang dalam hal ini diwakili oleh Ahmad Juwaini, dkk dengan kuasa hukumnya Evi Risna Yanti, S.H., M.Kn., dkk., yang tergabung dalam Tim Hukum Indonesia Zakat yang beralamat di Komp. Bumi Parahyangan Kencana Jl. Wambi 5 Blok A 13 No. 17, RT. 01 RW. 13 Desa Nagrak, Kecamatan Cangkuang, Kabupaten Bandung, Jawa Barat (selanjutnya disebut Para Pemohon) dan terdapat pertanyaan dari beberapa Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang ditujukan kepada Pemerintah, perkenankan kami menyampaikan Keterangan Tambahan untuk menjawab pertanyaan Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi tersebut sebagai berikut:

A. Pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M. Hum.

1. Selama ini apakah memang ada yang tidak mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS? Dan apakah kemudian ada persyaratan untuk bisa mendapatkan rekomendasi itu? Karena ini minta dihilangkan rekomendasi dari Baznas.

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota, Pemerintah memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

- a. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UU 23/2011 disebutkan bahwa pembentukan LAZ wajib mendapat izin dari Menteri Agama. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c disebutkan bahwa izin pembentukan LAZ hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan antara lain mendapat rekomendasi dari BAZNAS. Berdasarkan ketentuan tersebut maka tidak ada izin yang dikeluarkan Menteri Agama tanpa rekomendasi dari BAZNAS.
- b. Bahwa sebagai tindak lanjut ketentuan Pasal 18 ayat (1) UU 23/2011 berkaitan dengan izin LAZ, diterbitkan Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2024 tentang Lembaga Amil Zakat sebagaimana pengganti dari Keputusan Menteri Agama 333 Tahun 2015 tentang

Pedoman Pemberian Izin Pembentukan Lembaga Amil Zakat.

- c. Bahwa terkait dengan kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi telah pemerintah sampaikan dalam Keterangan Presiden pada tanggal 17 Oktober 2024 halaman 29 sampai dengan 30.
2. Apa dampaknya jika syarat rekomendasi dalam Undang-undang ini dihilangkan?

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota, Pemerintah memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

Audit syariah adalah pemeriksaan atas laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infaq, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya. Tujuan dari Audit syariah adalah:

- a. Menjaga agar pengelolaan zakat, infaq, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Mencegah penyimpangan dan pelanggaran ketentuan syariah dalam pengelolaan zakat, infaq, sedekah, dan dana sosial lainnya;
- c. Meningkatkan kepercayaan pemangku kepentingan terhadap akuntabilitas dan kepatuhan Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dampak dari tidak adanya audit syariah, maka asas dan tujuan pengelolaan zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU 23/2011 tidak akan terwujud.

3. Apakah memang harus ada jumlah minimal tertentu atau tanpa ada jumlah dan itu wajib untuk diaudit berkala?

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota, Pemerintah memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

Bahwa dalam UU 23/2011 tidak mengatur terkait batasan pengelolaan Zakat Infak Sedekah dan Dana Sosial Keagamaan lainnya untuk dilakukan audit. (*vide* Pasal 19 UU 23/2011, Pasal 75 dan Pasal 76 PP 14/2014). Sehingga terhadap dalil para pemohon mengenai batas minimal audit menjadi tidak mendasar.

4. Apakah selama ini memang ada LAZ yang tidak dikukuhkan, artinya dikecualikan dari pengukuhan itu? Apa alasan yang muncul kalau

memang ada pengecualian soal itu?

Apakah sampai hari ini masih ada LAZ yang kemudian beroperasi, tetapi belum dikukuhkan? Apa sebabnya yang terkait dengan hal itu?

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota, Pemerintah memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

Bahwa UU 23/2011 tidak ada norma yang mengatur pengukuhan dalam pengertian pengakuan bagi LAZ yang diberikan izin berdasarkan UU 23/2011. Norma pengukuhan dalam pengertian pengakuan keberadaan LAZ hanya berlaku bagi LAZ yang telah ada sebelum UU 23/2011 sebagaimana dimaksud pada Pasal 43 ayat (3).

B. Pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi Dr. H. Arsul Sani, S.H., M.Si., Pr.M.

Pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota kurang lebih sebagai berikut:

1. Namun, tidak jarang juga dalam melihat konstusionalitas norma, kami juga melihat apa yang ada atau yang menjadi materi muatan isi dari peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, ya. Nah, karena itu, mohon ditambahkan karena kalau saya baca dan saya dengarkan tadi belum ada.
2. Ini kan salah satu pasal-pasal sentral dari Undang-Undang Nomor 23/2011 yang dimohonkan pengujiannya ini kan di Pasal 6 dan Pasal 7, ya.
3. Khususnya, ya, apa yang ada dalam Pasal 7, ya, ini huruf a, huruf b, huruf c, sampai huruf d ini tergambar dalam peraturan pelaksanaan, ya Barangkali kalau dalam bentuk uraian akan lebih mudah.
4. Antara lain hal yang menyangkut tiga fungsi Baznas, ya. Sebagai operator, sebagai regulator, dan juga sebagai auditor, gitu. Nah, kami ingin melihat detailnya seperti apa, ya.
5. Bukan mendahului. Persoalannya itu ada di soal implementasi norma, berarti ada peraturan di bawahnya, tapi bukan ada di sini, bisa juga seperti itu, ya.

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota, Pemerintah memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

Bahwa terkait dengan peraturan pelaksanaan UU 23/2011 telah pemerintah sampaikan dalam Keterangan Presiden pada tanggal 17 Oktober 2024 halaman 14 sampai dengan 15.

C. Pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi Dr. SUHARTOYO, S.H., M.H.

1. Bagaimana standar pembentukan UPZ?

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota, Pemerintah memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

Terkait dengan pembentukan UPZ diatur pada Pasal 16 ayat (1) yang berbunyi:

"Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya".

2. Berkaitan dengan yang pembentukan LAZ ini sebenarnya secara normatif ketentuannya itu standarnya seperti apa sih, Pak? ini berkaitan dengan kompetensi mengelola dana yang tidak sedikit.

Bahwa berkaitan dengan pembentukan LAZ, diatur dalam Pasal 17 UU 23/2011 yang berbunyi:

"Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membantu **LAZ**".

3. Di samping secara struktural juga mungkin ada *overlapping*, kemudian juga soal kompetensi, termasuk kemampuan untuk ... apa ... di bidang audit, di bidang tata kelola keuangan, kan juga menjadi persyaratan fundamental seharusnya. Nah, nanti mohon dijelaskan.

Bahwa berkaitan dengan standar pembentukan LAZ diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 terkait dengan persyaratan izin LAZ yang memuat persyaratan paling sedikit:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk

melaksanakan kegiatannya;

- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

4. Apakah itu juga yang kemudian bisa menjadi kendala didalam membuat standardisasi yang kemudian ini bisa kredibel dan kemudian masyarakat percaya, begitu?

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota, Pemerintah memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

Bahwa berdasarkan implementasi ketentuan Pasal 4 Ayat (1) dan Ayat (2) PP 14/2014 yang berbunyi:

1. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya BAZNAS menyusun pedoman Pengelolaan Zakat.
2. Pedoman Pengelolaan Zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi acuan Pengelolaan Zakat untuk BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ.

Selain itu, Presiden juga telah mengajukan 2 (dua) orang ahli yakni Dr. H. Wahiduddin Adams, S.H., M.A., dan Dr. Irfan Syauqi Beik, S.P., M.Sc.Ec., yang menyampaikan keterangan tertulisnya yang diterima Mahkamah pada tanggal 26 Mei 2025, dan menyampaikan keterangannya secara lisan di bawah sumpah dalam Persidangan Mahkamah pada tanggal 28 Mei 2025, yang masing-masing pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

AHLI PRESIDEN:

1. Dr. H. Wahiduddin Adams, S.H., M.A.

Objek pengujian Undang-Undang dalam perkara Nomor 97/PUU-XXII/2024 adalah pengujian norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115) terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 C ayat (2), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 E ayat (1), Pasal 28 H ayat (1), Pasal 28I ayat (1), Pasal 28I ayat (5), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalil-dalil yang diuraikan para Pemohon dalam perkara *a quo* adalah

1. Bahwa menurut para Pemohon Pasal 5 ayat(1) ,Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 C ayat (2), Pasal 28I ayat (2) Pasal 29 ayat (2); Pasal 28 E ayat (1), Pasal 28I ayat (5), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat(3) UUD NRI 1945, menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang super bodi, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai syariat Islam yang sebenarnya dan menimbulkan konflik kepentingan.
2. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28 C ayat (2) dan Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945, memberikan ruang bagi BAZNAS untuk memakai kata DAPAT menjadi hak bagi nya dan kewajiban bagi pihak lainnya.
3. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 7 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat.
4. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan. Pasal 28 E ayat (1) UUD NRI 1945, menghambat hak konstitusional Warga Negara dalam mengelola zakat.
5. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 19 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, menjadi conto nyata tentang relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ dalam kewenangan mengelola zakat membuat penghimpunan dana zakat tidak optimal.
6. Bahwa menurut para Pemohoh Pasal 20 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945, menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ.
7. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 E ayat (3), Pasal 28I ayat (1), ayat (2), ayat(4) dan ayat (5) UUD NRI 1945, menimbulkan ketidakadilan dan kepastian hukum terkait legalitas LAZ yang telah berdiri.
8. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 C. ayat 2), Pasal 28 D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945 berpotensi melakukan pemaksaan dalam proses penyesuaian dan berakhir pada pembubaran.

Terkait dalil-dalil tersebut terlebih dahulu Ahli akan memberikan keterangan sebagai berikut:

I. Pengelolaan zakat (Infak dan shadaqah) dalam peraturan per Undang-undangan.

1. Pada masa sebelum pemerintahan Hindia Belanda.

Masyarakat muslim sangat mengenal zakat karena zakat adalah salah satu rukun Islam. Pelaksanaan dan pengamalan zakat yang didasarkan pada ajaran Islam yang terdapat dalam sumber ajaran Islam Al Quran dan Hadits dan kitab-kitab fiqh.

Para pemuka agama, kiayi, ustadz, ajengan, Lebai sesuai dengan lingkup perannya baik di pesantren, madrasah, sekolah maupun lingkungan tempat tinggalnya mengajarkan dan membimbing masyarakat dalam pelaksanaan zakat, zakat fitrah, infak dan shadaqah. Utamanya zakat fitrah yang diwajibkan bagi setiap muslim pada bulan Ramadhani sampai menjelang tanggal 1 Syawal. Hal demikian dilakukan setiap tahun. Secara umum zakat fitrah diserahkan langsung kepada Kiayi, ustadz, atau tokoh agama, penghulu, khatib, modin. Di beberapa tempat ada yang sudah lebih terorganisir melalui kepanitiaan dengan nama beragam seperti panitia, amil dan baitul mal.

2. Masa Pemerintahan Hindia Belanda

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda sejalan dengan politik hukum yang dalam berhadapan dengan ajaran agama bersikap "netral", berdasarkan ketentuan Pasal 134 ayat. (2) Indische Staatsregeling, penerimaan, pengumpulan zakat (fitrah) yang telah berlaku dan berjalan di masyarakat di bawah bimbingan para penghulu, naib, kiyai, ustadz kemudian diawasi dengan dikeluarkannya pengaturan melalui Bljblad 1892 tanggal 4 Agustus 1893.

Pada tahun 1905 dikeluarkan pengaturan melalui Bljblad tanggal 28 Februari Nomor. 6200. Inti isi dua peraturan tersebut bahwa pegawai dan, priyayi dilarang membantu pelaksanaan zakat dan larangan penggunaan hasil zakat di luar kepentingan umat Islam.

3. Pada masa pemerintahan Jepang

Pada masa pemerintahan Jepang (1942-1945) untuk kepentingan tentara Jepang dan pembiayaan perang, seluruh sumber dan keuangan yang

ada pada masa pemerintahan Hindia Belanda diambil alih oleh Opsir Kaigun/AngkatanLaut Jepang.

Dana dan keuangan apapun bentuknya yang ada di pemerintahan sebelumnya termasuk yang ada di masyarakat seperti zakat, zakat fitrah termasuk baitul mal diambil alih oleh Opsir Kaigun.

4. Pada Era Kemerdekaan

Pada tahun 1951, Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran nomor A/VII/17367 tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah. Upaya pengaturan zakat melalui undang-undang pernah diajukan oleh Kementerian Agama melalui Rancangan Undang-Undang tentang Pelaksanaa Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat Serta Pembentukan Baitul Mal .Baik RUU maupun R.Perpu tsb belum sempat diajukan kepada DPR maupun ke Presiden.

Untuk keseragaman dan pengorganisasian pengumpulan dan pengaturan zakat maal/zakat fitrah pada tanggal 15 Juli 1958 Menteri Agama K.H.Moch.Dahlan mengeluarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amit Zakat dan Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1968 tentang Pembentukan Baitul Mal (Balai Harta Kekayaan) di tingkat Pusat, Propinsi dan Kabupaten/kotamadya. Dalam Peraturan Menteri Agama mengenai Badan Amil Zakat tsb dimuat ketentuan mengenai Badan/Amil Zakat yang berkedudukan di desa-desa dan di kecamatan terkait kedudukan, tugas/kewajiban, susunan anggota, pengangkatan, bimbingan dan pengawasan.

Latar belakang yang mendorong Menteri Agama mengeluarkan peraturan tersebut, terutama terkait dengan dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun I (Repelita I) pada awal pemerintahan Orde Baru yang kemudian dituangkan dalam Keputusan Presidium Kabinet Nomor 75/KU/102/II/66.Repelita I yang dirancang oleh Bappenas pada Tahun 1968 memerlukan dana yang tidak sedikit.

Merespons Peraturan Menteri Agama tersebut Alim Ulama pada 24 September 1968 menyelenggarakan musyawarah membahas peran zakat dalam rangka pelaksanaan Repelita I.

Allim ulama tersebut adalah Prof.Dr,Hamka, KH.Ahmad Azhari, K.H.Moch. Sjukri Gazali, K.H.Sodry,K.H.Taufikurrahman.K.H.Mohd Sholeh Suaidy, ustadz Muchtar Luthfi,

K.H. A.Malik Ahmad, Abdul Kadir,K.H. Zawawy H.Cholid Fadlullah, Mengenai Hukum ZIS dan Pengamalannya

Dalam musyawarah tersebut disimpulkan bahwa zakat mempunyai manfaat dan sumbangan besar untuk pembangunan.

Musyawarah menyarankan agar Presiden Jenderal Soeharto selaku Kepala Negara menganjurkan kepada masyarakat Islam seluruh Indonesia untuk menggiatkan pengumpulan zakat dan penyalurannya, dan kepada seluruh Gubernur/Kepala Daerah di seluruh Indonesia terutama Gubernur/Kepala Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya untuk mengorganisir, mengkoordinir pengumpulan ,penerimaan, pembagian dan penyaluran zakat.

Musyawarah juga mengharapakan agar Presiden memelopori dan memberi contoh mengeluarkan zakat untuk menjadi teladan bagi para pembesar dan pemerintah lainnya serta hartawan Islam seluruh Indonesia. Harapan para ulama tersebut secara spontan disambut dan direspons secara positif oleh Presiden. Respons tersebut disampaikan langsung oleh Presiden dalam sambutannya pada Peringatan Isra' dan Mi'raj Nabi Muhammad SAW di Istana Negara tanggal 26 Oktober 1968 dan bersedia secara pribadi untuk bertindak selaku Amil dalam pengumpulan zakat.

Presiden sebagai Amil Zakat tertuang dalam Surat Presiden Nomor B 133/PRES/II/1968 tanggal 28 November 1968. Dalam Surat Presiden tersebut ditegaskan bahwa zakat harta umat Islam dapat diserahkan ke tujuannya yang terarah dan konkrit, sehingga langsung maupun tidak langsung akan menunjang terlaksananya Repelita I yang akan dimulai tahun depan (1969). Sebagai tindak lanjut Surat Presiden tersebut Gubernur Kepala daerah Khusus Ibukota Jakarta pada tanggal 5 Desember 1968 mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Cb.14/18/68 tentang Pembentukan Badan/Amil Zakat berdasarkan syariat Islam dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Selanjutnya pada tanggal 10 Desember 1968 ditetapkan Surat Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 163/3/21/1968 Tentang Pengangkatan Badan/ Amil Zakat Tingkat DKI Jakarta. Sampai dengan tahun 1990, Gubernur DKI

mengeluarkan tidak kurang dari 20 peraturan baik Keputusan, Surat Edaran atau Instruksi dalam rangka lebih mendorong masyarakat untuk menunaikan zakat, pengorganisasian, pengumpulan dan pengembangan zakat, infak dan shadaqah.

Di level pusat (departemen agama) pengorganisasian pengumpulan, penampungan, pemeliharaan dan pengawasan sumber keuangan zakat berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1968 dibentuk Baitul Mal di tingkat kabupaten/kotamadya dan Propinsi.

Adapun di tingkat pusat Baitul Mal berada di Direktorat Urusan Agama Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat-Islam Departemen Agama. Lebih rinci dan teknis tugas dan fungsi Baitul Mal termuat dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 5 tahun 1968 tanggal 28 Oktober 1968.

Dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 68 Tahun 1968 ini diatur bahwa Baitul Mal selain menampung dan menerima hasil zakat yang disetor oleh BAZIS Kecamatan, juga menerima hasil setoran wakaf, harta pusaka yang tidak ada ahli waris, harta kalalah dan harta temuan yang tidak jelas.

Baitul Mal berfungsi juga memanfaatkan harta tersebut untuk pembangunan sosial, pendidikan umat seperti sekolah dan rumah sakit, pembangunan ekonomi umat Islam seperti mendirikan pabrik, industri perusahaan, perkapalan dan sebagainya. Peraturan Menteri Agama ini ditindaklanjuti dengan Instruksi Menteri Agama Nomor 16 Tahun 1968:

Mengingat bahwa pelaksanaan pengumpulan zakat meliputi lintas instansi, maka menurut Sekretaris Kabinet melalui dua suratnya tanggal 16 Desember 1968 Nomor B- 119/Setkab/I/2/68 dan Surat tanggal 11 Januari 1969 Nomor B-119/Setkab/I/69 wadah pengaturan zakat adalah Peraturan Presiden.

Berdasarkan Surat Perintah Presiden Nomor 67/Prin/10/68 tanggal 28 Oktober 1968 dan selanjutnya dikeluarkan Pengumuman Presiden Nomor 6 Tahun 1968 yang mengatur yang intinya bagi umat Islam yang ingin membayar Zakat, Infaq dan Shadaqah dapat mengirim uangnya langsung kepada Presiden melalui 4(empat) cara.

- a. diserahkan langsung kepada Kapten Bustami pada setiap jam kerja.
- b. dikirim langsung melalui Pos Wesel dengan alamat kepada Presiden.

- c. dikirim lewat Giro Pos Presiden dan Cek Rekening zakat c.q. Jenderal Soeharto nomor 10.000.
- d. dikirim kepada Presiden dengan nomor Rekening Zakat c.q. jenderal Soeharto kepada bank-bank yaitu BNI, Bank Dagang Negara dan Bank Pembangunan Indonesia.

Surat Presiden nomor B 133/Pres/II/1968 tentang Pengumpulan Zakat, menugaskan Sekretariat Jenderal Departemen Agama membantu terlaksananya seruan Presiden agar Repelita berjalan dengan baik. Pedoman dan petunjuk Presiden ditindaklanjuti dengan berbagai kebijakan Menteri Dalam Negeri kepada semua Gubernur pada tanggal 14 Desember 1968 yang isinya:

- a. Pengumpulan zakat di daerah sesuai dengan seruan Presiden.
- b. Gubernur dan Bupati memelopori pengumpulan zakat dan didampingi panitia setempat.
- c. Zakat yang masuk agar disimpan pada bank-bank dan giro pos setempat yang telah ada nomor rekening zakat atas nama Presiden.
- d. Yang berhak menarik uang tersebut adalah Presiden dan usul penggunaan zakat agar diajukan oleh Gubernur dirundingkan dengan panitia setempat.

Kebijakan Menteri Dalam Negeri yang berbentuk radiogram tersebut melandasi pembentukan organisasi zakat di berbagai provinsi. Berdasarkan radiogram inilah kebijakan mengenai zakat berkembang pada kebijakan pemerintah daerah masing-masing. Sampai dengan tahun 1991, ihwal pembinaan zakat, infaq dan shadaqoh, Menteri Agama cukup mengeluarkan satu Instruksi Menteri Agama nomor 16 Tahun 1989 tentang Pembinaan Zakat.

Instruksi ini ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi, Kepala kantor Departemen Agama Kabupaten / Kotamadya dan Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan se Indonesia.

Sebelumnya Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Instruksi Nomor 7 Tahun 1988 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah. Instruksi i nomor 16 tahun 1989 berisi saran agar pendayagunaan zakat, Infaq dan shadaqoh dapat diarahkan juga sebagai honorarium bagi guru mengaji al Quran di masjid, mushalla, langgar dan surau dan sebagainya,

biaya penyelesaian wakaf, bantuan untuk modal kerja dan usaha produktif. Instruksi ini disambut baik oleh badan-badan amil,zakat.

Pada Musyawarah Nasional IV MUI tahun 1990 ditetapkan satu program peningkatan kesejahteraan umat. Dalam program ini dipolakan upaya peningkatan zakat, infaq dan shadaqoh dan pendayagunaannya. Inti program ini antara lain:

- a. Pelaksanaan zakat, Infaq dan shadaqah dijadikan gerakan umat.
- b. MUI dan Ormas/ Lembaga-lembaga Islam dengan segenap jajarannya hingga ke daerah-daerah mengambil bagian dalam gerakan tersebut.
- c. MUI bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri dan Departemen Agama memberikan dorongan bagi berdirinya badan-badan amil zakat baik yang berada dibawah pembinaan Badan-badan Amil Zakat mau pun yang dibina oleh organisasi/lembaga Islam/takmir masjid, serta mengambil prakarsa untuk mengadakan koordinasi antar badan-badan amil zakat.

Putusan hasil Musyawarah Nasional MUI ini disampaikan kepada Presiden Soeharto pada acara silaturahmi 11 Januari 1991. Respons Presiden adalah menugaskan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama untuk merealisasikan hasil Munas MUI tersebut. Pada tanggal 19 Maret 1991 Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama mengeluarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 1991/47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah. Keputusan Bersama dua Menteri ini intinya menegaskan bahwa BAZIS merupakan salah satu wahana bagi umat Islam untuk mengatur pelaksanaan zakat, Infaq dan shadaqoh.

Pembinaan BAZIS baik di daerah maupun di pusat dilakukan oleh pemerintah. Pembinaan umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan jajarannya, sedangkan pembinaan teknis dilakukan oleh Menteri Agama dan jajarannya sesuai lingkup wilayah tempat kedudukan BAZIS tersebut.

Dalam Keputusan Bersama ini ditetapkan bahwa BAZIS adalah Lembaga Swadaya Masyarakat. Formula menjadi kandung BAZIS sebagai LSM didasarkan pada dua pertimbangan.

Pertama, jika badan ini resmi badan pemerintah maka dapat diartikan sebagai ikut campurnya pemerintah melaksanakan/menyelenggarakan aturan agama dan syariat Islam.

Kedua, di kalangan para pemuka agama/Islam sendiri masih belum ada kesatuan pendapat untuk menyatukan wadah penerimaan dan pendayagunaan zakat pada lembaga/badan pemerintah karena masih belum kuatnya trust terhadap kinerja pemerintah dan bersamaan juga dana zakat, Infaq dan shadaqoh masih menjadi sumber pembiayaan organisasi/lembaga keagamaan yang ada. SKB dua Menteri ini kemudian ditindaklanjuti dengan Instruksi Menteri Agama Nomor 5 tahun 1991 tentang Pembinaan Tehnis Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqoh dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1998 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadhaqoh.

II. Pengaturan Zakat Dalam Jenis dan Hierarki Undang-undang

Pengaturan mengenai zakat sebagaimana diuraikan di atas dalam perjalanan historis peraturan perundangan-undangan, yang paling teratas dalam jenis dan hierarkinya adalah dalam bentuk Peraturan Presiden. Selebihnya adalah dalam jenis Peraturan Menteri dan atau Surat Keputusan Menteri.

Berbagai kajian akademis dan penelitian serta pengkajian di perguruan tinggi dan kalangan organisasi keagamaan/kemasyarakatan mengenai zakat terutama terkait peran zakat yang merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan masyarakat yang kurang mampu telah mendorong agar pengaturan mengenai zakat diatur dengan undang-undang.

Seiring dengan semangat dan momentum reformasi tahun 1998, Departemen Agama sebagai departemen yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang agama mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat.

Judul atau penamaan RUU tentang Pengelolaan Zakat karena materi muatannya mengatur aspek kelembagaan dalam pengelolaan. Adapun aspek substansi atau hukum materiil zakat adalah tetap dalam ranah hukum yang selama ini sudah ada dalam sumber-sumber ajaran Islam yang dipedomani

oleh masyarakat Indonesia yang beragama Islam yang termuat dalam Al Qur'an, Al hadits, kitab-kitab fiqh, dan fatwa fatwa ulama.

Landasan filosofi RUU dan kemudian menjadi Undang-undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat adalah

- 1) bahwa negara Republik Indonesia menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk beribadat menurut agama masing-masing.
- 2) bahwa zakat sebagai pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan masyarakat yang kurang mampu. Landasan ini bertolak dari falsafah/ideologi bangsa yakni Pancasila.

Landasan yuridis yang termuat dalam dasar "Mengingat" UU 38/1999 adalah Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang memberikan kewenangan untuk membentuk undang-undang. Pasal 29 dan Pasal 34 UUD 1945 sebagai sumber materiil.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara memerintahkan untuk mewujudkan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan.

Landasan sosiologis pembentukan Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat (UU 38/1999) bahwa zakat sebagai harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya telah dilaksanakan oleh umat Islam dan menjadi sumber dana potensial memajukan kesejahteraan umum bagi masyarakat.

Pengaturan mengenai zakat belum lengkap serta masih tersebar dalam berbagai jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan. Apabila pengelolaan zakat dilakukan secara profesional dan bertanggung jawab, maka kesadaran akan lebih meningkat untuk menunaikan kewajiban zakat dalam rangka menyucikan diri terhadap harta yang dimilikinya. Pengelolaan zakat yang profesional dan bertanggung jawab akan menambah kepercayaan (trust) masyarakat bahwa zakat dapat berperan mengentaskan kemiskinan.

Dasar hukum "Mengingat". UU 38/1999 dan UU 23/2011 selain Pasal 29 adalah Pasal 34 UUD 1945 yang menyatakan. Fakir, miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Undang-undang nomor 38 tahun 1999 tentang

Pengelolaan Zakat disahkan dan diundangkan pada tanggal 23 September 1999 ,kemudian diganti (dicabut dan dinyatakan tidak berlaku) dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

UU 23/2011 adalah berasal dari RUU yang diprakarsai DPR. Dalam konsiderans menimbang disebutkan alasan filosofisnya penggantian UU 38/1999 antara lain adalah bahwa dalam rangka meningkatkan daya guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai syariat Islam. Kelembagaan badan amil zakat bersifat nasional menurut UU 38/1999 dibentuk oleh Presiden atas usul Menteri (Agama) yang pelaksanaannya diatur dalam Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia (Nomor 581 tahun 1999) tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Dalam UU 23/2011 ditingkatkan bahwa Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dibentuk dengan Undang-undang (Pasal 5 ayat(1) UU 23/2011). BAZNAS merupakan lembaga pemerintah yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri (Agama) Pasal 5 ayat (3).

Dalam melaksanakan tugasnya BAZNAS bertanggung jawab kepada pemerintah. BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Dalam hal pembiayaan untuk pelaksanaan tugas badan amil zakat dalam UU 38/1999 disebutkan pemerintah wajib membantu biaya operasional.(Pasal 23) yang diatur dalam Bab VIII Ketentuan-ketentuan Lain.

Dalam UU 23/2011 ditegaskan bahwa untuk melaksanakan tugasnya BAZNAS dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Hak Amil.BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibiayai dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan hak Amil dan dapat dibiayai dengan APBN. Pengaturan mengenai pembiayaan dalam UU 23/2011 dalam Bab tersendiri yakni BAB V PEMBIYAYAAN.

Dalam perspektif ilmu perundangan-undangan, Undang-undang tentang Pengelolaan Zakat (UU 38/1999 dan UU 23/2011) adalah satu dari undang-undang yang konsiderans menimbang dasar “mengingat” nya

mencantumkan Pasal 29 UUD 1945 , selain Pasal yang lainnya sesuai dasar kewenangan pembentukan dan peraturan perundangan-undangan yang memerintahkan pembentukannya, yang menggambarkan bahwa materi yang diatur dalam undang-undang merupakan penjabaran dari pasal atau pasal-pasal UUD 1945.

Hal ini perlu dikemukakan untuk melihat bagaimana pembentuk undang-undang dalam policynya menjabarkan ketentuan Pasal 29 UUD 1945 agar pelaksanaan ketentuan konstitusi dalam undang-undang memenuhi ketentuan asas pembentukan dan asas materi muatan sesuai UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan- undangan seperti asas dapat dilaksanakan dan asas kehasilgunaan dan kedayagunaan. Lebih dari 6000 (enam ribu) undang-undang/perpu yang diundangkan (baik yang masih berlaku atau pun yang sudah dicabut dan diganti) baru terdapat 7 (tujuh) undang-undang yang dalam konsideran dasar hukum “Mengingat”nya mencantumkan pasal 29 UUD 1945.

7 (tujuh) Undang- undang tersebut adalah :

1. Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Kelembagaan yang melaksanakan pencatatan perkawinan bagi yang beragama Islam adalah Kantor Urusan Agama yang sepenuhnya adalah institusi pemerintah.
2. Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang nomor 50 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Kelembagaan yang berwenang menerima, memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan sengketa perkara yang merupakan kewenaungan peradilan agama adalah badan peradilan agama yang ada dalam lingkungan peradilan agama di bawah Mahkamah Agung.
3. Undang- undang nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf. Melalui ketentuan Pasal 47 ayat (1) UU 41/2004 ini dibentuk Badan Wakaf Indonesia (BWI). BWI mempunyai tugas dan wewenang,melakukan pembinaan Nazhir, melakukan pengelolaan dan pengembangan harta wakaf, memberikan persetujuan dan /atau izin atas perubahan peruntukanan status harta

benda wakaf dan memberhentikan dan mengganti Nazhir. BWI adalah lembaga independen dalam melaksanakan tugasnya.

4. Undang-undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Dalam UU 34/2014 ini ditentukan bahwa untuk menjamin pengelolaan keuangan haji yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel dibentuk Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH). BPKH merupakan badan hukum publik (Pasal 20 ayat (2)). BPKH bertugas mengelola keuangan haji yang meliputi penerimaan pengembangan, pengeluaran dan pertanggungjawaban keuangan haji. BPKH wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan haji yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan kepada Presiden dan DPR melalui Menteri(Agama) paling lambat 30 Juni tahun berikutnya.
5. Undang-undang nomor 33 tahun 2014: tentang Jaminan Produk Halal (UU 33/2014). Konsiderans menimbang UU 33/2014 adalah :
 - a. bahwa Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing- masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.
 - b. bahwa untuk menjamin setiap pemeluk agama untuk beribadah dan menjalankan agamanya, negara berkewajiban memberikan perlindungan dan jaminan tentang kehalalan produk yang dikonsumsi dan digunakan masyarakat. Dasar hukum “mengingat” UU 34/2014 adalah Pasal 28 H ayat(1) Pasal 28 J dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Untuk menyelenggarakan jaminan produk halal melalui Pasal 5 ayat (1) UU ini dibentuk Badan Penyelenggaraan Jaminan Produk Halal (BPJH) yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri (Agama) Kewenangan BPJH diatur dalam Pasal 6 meliputi merumuskan dan menetapkan kebijakan jaminan produk halal sampai dengan pembinaan Auditor Halal.
6. Undang-undang nomor 8 tahun 2019: tentang Penyelenggaraan Haji dan Umroh. Dasar mengingat undang-undang ini adalah pasal 29 ayat (2) UUD 1945, materi muatan undang-undang ini meliputi pengaturan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi dan pelaporan. Undang-undang ini menegaskan bahwa penyelenggaraan

ibadah haji **hanya** menjadi tanggung jawab pemerintah dan dilaksanakan oleh Menteri (Agama). Masyarakat dapat berperan serta dalam melakukan pembinaan jemaah haji dan umroh melalui bimbingan dan penyuluhan yang dapat dilakukan secara perorangan dan/atau dengan membentuk Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH). Undang-undang ini juga memberikan sanksi pidana terhadap setiap pelanggar larangan yaitu setiap orang yang tanpa hak bertindak sebagai penerima setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Demikian juga sanksi pidana terhadap setiap orang yang tanpa hak bertindak sebagai Pelaksana Ibadah Haji Khusus (PIHK) dengan mengumpulkan dan/atau memberangkatkan jemaah haji khusus. Sanksi pidana juga diberikan terhadap setiap orang tanpa hak bertindak sebagai Petugas Penyelenggaraan Ibadah Umrah (PPIU) (Vide pasal 113 BAB Larangan dan Pasal 126 BAB Ketentuan Pidana).

7. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2019: tentang Pesantren. Undang-undang ini diundangkan dalam rangka memberikan recognize, afirmasi, dan fasilitasi kepada pesantren. Undang-undang ini mengatur mengenai pendirian dan penyelenggaraan pesantren, penjaminan mutu pendidikan pesantren, adanya Masyayikh pesantren, tenaga kependidikan pesantren dan peran serta masyarakat.

Dari beberapa undang-undang yang dasar mengingat nya dalam konsiderans berdasar Pasal 29 UUD 1945, pengaturan dan bentuk serta kewenangan kelembagaan sebagai institusi pelaksanaanya tidak selalu sama. Terdapat perbedaan karena karek teristik dan kebutuhan terkait lingkup dan jangkauan tugas dan relevansinya untuk melaksanakan fungsi dan tujuan pengaturan. Pilihan kebijakan dari pembentuk undang-undang merupakan kebijakan hukum terbuka (open legal policy) pembentuk undang- undang.

III. Pengujian Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di Mahkamah Konstitusi.

Undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang disahkan dan diundangkan pada 25 November 2011, oleh para pencari keadilan diajukan permohonan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

Alasan dan pokok permohonan pengujian UU a quo yang diregistrasi dengan nomor perkara 86/PUU-X/2012 adalah :

Pertama, terjadi diskriminasi antara sesama operator zakat nasional dimana UU 23/2011 memberi keistimewaan yang luar biasa kepada BAZNAS . Pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menjadi amanat undang-undang tanpa persyaratan apapun (Pasal 5 dan Pasal 15). Di saat yang sama pendirian Lembaga Amil Zakat (LAZ) mendapat] restriksi yang sangat ketat. (Pasal 18).

Kedua, terjadi sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah yaitu BAZNAS dan mensubordinasi dan memarginalisasikan LAZ di bawah BAZNAS. BAZNAS adalah lembaga yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan zakat nasional (Pasal 5), dan eksistensi LAZ hanya sekedar membantu BAZNAS (Pasal 17). Pendirian LAZ mendapat restriksi yang sangat ketat dan bahkan mematikan seperti ketentuan LAZ didirikan oleh Ormas Islam (Pasal 18 ayat (2) huruf a) dan mendapat rekomendasi BAZNAS (Pasal 18 ayat (2) huruf c).

Ketiga, terjadi kriminalisasi terhadap LAZ dan amil zakat tradisional yang tidak mempunyai izin dari pejabat yang berwenang, padahal lembaga ini selama ini telah dipercaya oleh muzaki Indonesia karena telah dapat: mengelola dana zakat dengan amanah, profesional dan akuntabel. Mereka terancam berdasarkan Pasal 38 jo. Pasal 41.

Keempat, terjadi marginalisasi dan penyempitan akses bagi para mustahik dan penerima manfaat dana zakat untuk memperoleh manfaat dari dana zakat akibat adanya pembatasan terhadap LAZ yang boleh beroperasi.

Kelima, terjadi pembatasan terhadap terhadap preferensi dan pilihan para muzakki dalam menyalurkan dana zakat, akibat dibatasinya LAZ dan amil zakat yang boleh beroperasi dengan persyaratan izin operasi yang tidak adil (vide duduk perkara angka 2,1, U putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012; tanggal 31 Oktober 2013: perihal pengujian UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Objek pengujian norma Pasal yang dimohonkan para pemohon dalam pengujian UU a quo adalah Pasal 5; ayat (1), Pasal 5 ayat. (2), Pasal 5 ayat (3), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1), Pasal 7 ayat (2), Pasal 7 ayat (3), Pasal 17, Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (2), Pasal 19, Pasal 38, Pasal 41 terhadap UUD 1945 Pasal 28 C ayat (2), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28E ayat(2), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28H ayat (3).

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU- X/2012 dalam perkara pengujian UU 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap UUD NRI 1945 yang diucapkan pada sidang terbuka untuk umum pada tanggal 31 Oktober 2013 Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan para pemohon dan menolak permohonan untuk selain dan selebihnya.

Mahkamah Konstitusi mengubah dan memberi tafsir atas tiga Pasal UU 23/2011 yaitu Pasal 18 ayat (2) huruf a, huruf b dan huruf d, Pasal 38 dan Pasal 41. Putusan Mahkamah Konstitusi ini, menjadi muatan materi Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Peraturan Pemerintah ditetapkan pada tanggal 14 Februari 2014. Dalam Penjelasan Umum PP 14/2014 dinyatakan :

“Sesuai putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal Pengujian Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pembentukan LAZ oleh masyarakat dapat dilakukan oleh organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial,atau berbadan hukum setelah memenuhi persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Sedangkan untuk perkumpulan , orang perseorangan, tokoh Umat Islam (Alim ulama) atau pengurus takmir masjid /musholla disatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dapat melakukan kegiatan pengelolaan zakat dengan memberitahukan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang.

Selanjutnya dalam upaya melakukan pembinaan dan pengawasan LAZ dalam melaksanakan tugasnya, maka LAZ wajib membuat laporan secara berkala untuk disampaikan kepada BAZNAS dan pemerintah sesuai dengan tingkat dan kedudukan LAZ masing-Masing.

IV. Pengujian Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 ini ditetapkan atas dasar pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 13, Pasal 14 ayat (3), Pasal 16 ayat (2), Pasal 20, Pasal 24, Pasal 29 ayat (6), Pasal 33 ayat (1) dan

Pasal 36 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut pengaturan Pasal-Pasal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah. Materi muatan PP 14/2014 selain melaksanakan muatan UU 23/2011 juga memuat materi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 tanggal 31 Oktober 2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. PP 14/2014 ini pernah diajukan permohonan pengujian materiil ke Mahkamah Agung khususnya terhadap Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55.

Dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 50/P/HUM/2014 Tanggal 11 Desember 2014 diputus bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

V. BAZNAS sebagai Regulator, Pengawas dan Operator.

Berdasar kewenangan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan

- (1) “.....; badan, lembaga atau komisi yang setingkat dibentuk dengan Undang-Undang atau atas perintah Undang-Undang.
- (2) Peraturan perundangan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Regulasi yang dibuat BAZNAS dalam bentuk Peraturan BAZNAS adalah dalam rangka melaksanakan Peraturan per Undang-undangan yang lebih tinggi yakni Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan/atau Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan/atau Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun Tentang Organisasi dan Tata kerja Badan Amir Zakat Nasional yang perlu

diatur lebih lanjut dalam Peraturan BAZNAS sesuai dengan kewenangan dan sebatas materi muatannya sesuai dengan jenis dan hierarki nya (vide Pasal 4 ayat (1) PP 14/2014) dan/atau atas perintah Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (vide Pasal 46 ayat. (4) PP 14/2014 Artinya fungsi regulator BAZNAS terbatas baik menyangkut kekuatan atau daya mengikatnya dan cakupan materi muatannya sebagai badan yang dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti Peraturan Pemerintah (vide Pasal 4 ayat (1) PP 14/2014 dan/atau Peraturan per Undang-undangan lainnya seperti Peraturan Menteri Agama.

Pada dasarnya BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dibina dan diawasi oleh Menteri Agama (vide Pasal 34 ayat (1) UU 23/2011. Kewenangan BAZNAS untuk menetapkan sanksi terbatas pada sanksi administratif berupa peringatan tertulis terhadap BAZNAS Provinsi atau Kabupaten/Kota dan LAZ. Adapun sanksi administratif berupa penghentian sementara dari kegiatan dan pencabutan izin operasional ditetapkan oleh Menteri. Sanksi administratif yang dikenakan ke amil zakat ditetapkan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota (Vide Pasal 9 Peraturan Menteri Agama 5 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Dalam Pengelolaan Zakat). Dengan fungsi regulator, pengawas dan operator yang terbatas tersebut dapatkah kita sematkan bahwa BAZNAS sebagai lembaga yang super body?.

VI. Pendapat Ahli terhadap petitum para pemohon pengujian Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 43 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

Ahli menemukan fakta sebagai berikut

Petitum angka 5.1. saling bertentangan dengan petitum angka 5.2. dan tidak memberikan pilihan. Pada petitum angka 5.1. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi “menyatakan Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan” Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS , BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan

usaha milik daerah, perusahaan swasta dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan dan nama lainnya dan tempat lainnya adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan pada Petitum angka 5.2 para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dapat membentuk UPZ pada Instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan dan nama lainnya dan tempat lainnya, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dapat membentuk UPZ.”.

Pada petitum angka 5.1., Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 diminta dinyatakan inkonstitusional, sementara pada petitum angka 5.2 diminta dinyatakan inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional).

Petitum angka 6.1. saling bertentangan dengan petitum angka 6.2. dan tidak memberikan pilihan. Pada petitum angka 6.1. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi “Menyatakan Pasal 17 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5255) yang menyatakan “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat masyarakat dapat membentuk LAZ” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara itu pada petitum angka 6.2. para Pemohon: meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan “Untuk membantu BAZNAS, dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ” tidak mempunyai kekuatan mengikat sepanjang tidak dimaknai “dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dapat membentuk LAZ”.

Pada petitum angka 6.1. Pasal 17 UU 23/2011 diminta dinyatakan inkonstitusional sementara pada petitum angka 6.2. diminta dinyatakan inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional).

Petitum angka 7.1 saling bertentangan dengan Petitum angka 7.2. dan tidak memberikan pilihan. Pada Petitum angka 7.1. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi “Menyatakan Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan” (2) izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit :

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial ;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum ;
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS ;
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan tehnik, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya ;
- f. bersifat nirlaba ;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi ke sejahteraan umat ; dan
- h. bersedia diaudit syariat dengan keuangan secara berkala. dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara itu pada Petitum angka 7.2. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi “Menyatakan Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011: Tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255 yang menyatakan “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat(1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit :

- i. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan , dakwah, dan sosial ;
- j. berbentuk lembaga berbadan hukum ;
- k. mendapat rekomendasi dari BAZNAS ;
- l. memiliki pengawas syariat;
- m. memiliki kemampuan tennis , administratif dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- n. bersifat nirlaba;

- o. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi Kesejahteraan umat; dan
- p. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”

Tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai :
“(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit :

- a. terdaftar sebagaimana organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial ;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum ;
- c. memiliki pengawas syariat;
- d. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya.
- l. d. bersifat nirlaba ; dan

f. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat;
“tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak (2) Izin sebagaimana pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. terdaftar sebagaimana organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah dan sosial ;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum ;
- c. memiliki pengawas syariat;
- d. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya ;
- e. bersifat nirlaba ; dan
- f. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat.

Pada Petitum angka 7.1. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 dinyatakan inkonstitusional .Sementara pada angka 7.2. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi diminta menyatakan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional).Bahkan pada Petitum angka 7.2. Conditionally nya saling berbeda.(Vide Perbaikan Permohonan para Pemohon 97.)

4. Petitum pada angka 8.1. saling bertentangan dengan Petitum angka 8.2. dan tidak memberikan pilihan. Pada Petitum angka 8.1. para Pemohon

meminta Mahkamah Konstitusi “Menyatakan Pasal 19 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan “Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala” dinyatakan bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Pada Petitum angka 8.2. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi “Menyatakan Pasal 19 Undang -undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala” tidak mempunyai kekuatan mengikat sepanjang tidak dimaknai : “LAZ yang telah mencapai pengumpulan Zakat minimal Rp. 5.000.000.000,-(lima milyar rupiah) per tahun ,wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala”.

Pada Petitum angka 8.1. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan ketentuan Pasal 19 UU 23/2011 inkonstitusional. Sementara pada Petitum angka 8.2. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan ketentuan Pasal 19 UU 23/2011 inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional).

5. Petitum pada angka 9.1. saling bertentangan dengan Petitum pada angka 9.2. dan tidak memberikan pilihan. Pada Petitum angka 9.1. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi “Menyatakan Pasal 20 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada Petitum angka 9.2. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi Menyatakan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan , “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah “ tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai : “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan tetap mengacu pada pengaturan yang berlaku pada Undang-Undang ini. Pada Petitum angka 9.1. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan ketentuan Pasal 20 UU 23/2011 inkonstitusional. Pada Petitum angka 9.2. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 20 UU 23/2011 inkonstitusional bersyarat (conditionally unconstitutional).

Petitum pada angka 10.1. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi “Menyatakan Pasal 43 ayat (3), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan “LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Petitum pada angka 10.2. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi “Menyatakan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255 yang menyatakan ”LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang- Undang ini tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang Ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini tanpa pengecualian”.

Pada Petitum angka 10.1. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 inkonstitusional. Sementara pada Petitum angka 10.2. para Pemohon meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).

Berdasarkan uraian di atas Ahli menemukan fakta bahwa Petitum para Pemohon dalam pengujian norma Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 43 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat saling bertentangan antara satu dengan lainnya dan tidak memberikan pilihan alternatif.

Berdasarkan Pasal 74 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menegaskan “Mahkamah dapat menyatakan Permohonan tidak jelas atau kabur antara lain karena adanya permintaan Pemohon dalam Petitum yang saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya dan tidak memberikan pilihan alternatif. Ahli berpendapat permohonan para Pemohon terhadap pengujian norma Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), Pasal 19 dan Pasal 20 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam perkara a quo tidak jelas atau kabur sehingga dinyatakan tidak dapat diterima (*Niet Onvankelijke Verklaard*).

Pendapat Ahli terhadap permohonan pengujian Pasal 43 ayat (4) Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada Petitum angka 11) para Pemohon meminta Mahkamah untuk “Menyatakan Pasal 43 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan “ LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan dinyatakan bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Ketentuan Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 ini dimuat dalam BAB X KETENTUAN PERALIHAN Berdasarkan Lampiran C, 4 angka 127 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan disebutkan bahwa ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru yang bertujuan untuk :

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum ;
- b. menjamin kepastian hukum ;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak Peraturan Perundang-undangan ; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transitional atau bersifat sementara.

Norma Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 bersifat transisi atau sementara yaitu 5 (lima) tahun. Daya atau kekuatan mengikat norma dalam Pasal a quo merupakan masa transisi. Masa transisi berlakunya Norma Pasal a quo adalah paling lama 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 20 November 2011. Dengan demikian terhitung 20 November 2016 norma ketentuan Pasal ini tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi. Dengan telah lewat waktu masa berlakunya norma ketentuan peralihan ini, normanya telah kehilangan objek.

2. Dr. Irfan Syauqi Beik, SP, M.Sc.Ec

Dalam konteks perkara yang tengah dibahas dalam sidang kali ini, yaitu Perkara No 97/PUU- XXII/2024, izinkan saya saya selaku ahli dari pemerintah menyampaikan beberapa pokok persoalan yang menyangkut pengembangan sistim perzakatan nasional di Indonesia. Sebagaimana diketahui bersama, bahwa pengelolaan zakat di Indonesia telah melewati dua fase besar pasca kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, yaitu:

1. Fase Pra-UU tentang Pengelolaan Zakat (sebelum tahun 1999); dan
2. Fase Pasca-UU tentang Pengelolaan Zakat (tahun 1999 – sekarang)

Dipilihnya UU sebagai parameter pembeda kedua fase tersebut adalah untuk menunjukkan adanya perubahan pada sistim pengelolaan zakat di tanah

air, sebelum dan sesudah adanya keterlibatan negara secara formal yang diatur dalam suatu undang-undang tentang pengelolaan zakat. Dalam pendekatan ilmu ekonomi, keterlibatan negara dalam sistim perzakatan nasional pada dasarnya merupakan realisasi dari teori ekonomi politik.

Menurut Prof Didin Damanhuri (2010), guru besar ekonomi politik IPB University, ekonomi politik adalah suatu disiplin ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara proses politik dan institusi kekuasaan, dengan kegiatan dan *output* ekonomi, serta dengan kualitas pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Ekonomi politik juga dapat diartikan sebagai upaya untuk menganalisis bagaimana interaksi antara suatu gagasan ekonomi dengan institusi kekuasaan, dalam suatu proses politik yang nantinya akan menghasilkan kebijakan ekonomi, mulai dari undang-undang hingga aturan turunannya, sesuai dengan sistim hukum yang diterapkan di suatu negara. Tujuan dari kebijakan ekonomi ini antara lain diharapkan dapat : (i) meningkatkan produksi, konsumsi, investasi, dan perdagangan; (ii) menurunkan tingkat kemiskinan dan kesenjangan; dan (iii) menciptakan keadilan dan pemerataan ekonomi.

Dalam konteks ekonomi syariah secara umum, ekonomi politik ini merupakan fase yang sangat penting yang diperlukan agar ekonomi syariah bisa menjadi arus utama pembangunan ekonomi nasional. Hal ini dikarenakan ekonomi syariah menawarkan gagasan dan konsep yang lebih menjamin pada keadilan dan pemerataan ekonomi, serta keseimbangan akses pada sumberdaya ekonomi yang ada. Karena itu, ketika UU No 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025 – 2045 disahkan, maka undang-undang ini telah memberikan ruang yang lebih besar dan pondasi yang lebih kuat bagi pengembangan ekonomi syariah, yang mencakup sektor riil (industri halal), sektor keuangan komersial syariah, dan sektor keuangan sosial syariah (ZISWAF). Hal ini berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yaitu UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 – 2025, yang sama sekali tidak mengakomodasi keberadaan ekonomi syariah di dalamnya. Tidak ada satu pun kata yang merefleksikan ekonomi syariah yang ditemukan pada UU No 17/2007 tersebut, seperti kata industri halal, keuangan syariah, zakat dan kata-kata yang menggambarkan terminologi ekonomi syariah lainnya. Tentu akomodasi dalam

UU No 59/2024 ini diharapkan dapat memberi dampak lebih besar dan lebih signifikan bagi pembangunan ekonomi syariah nasional, termasuk pembangunan zakat, selama dua dekade ke depan.

Dalam konteks zakat secara khusus, maka ekonomi politik zakat dapat dimaknai sebagai upaya untuk mendorong interaksi yang lebih intensif, antara gagasan-gagasan besar pengelolaan zakat, yang bersumber dari Al-Quran, Sunnah Rasulullah SAW, sejarah Islam, dan nilai-nilai keagamaan dan budaya religiusitas yang tumbuh di tengah masyarakat, dengan institusi- institusi kekuasaan politik yang ada di negara kita, melalui suatu proses politik yang didasarkan pada mekanisme yang ada. Dengan semangat inilah, maka ketika Forum Zakat bersama-sama dengan elemen masyarakat lainnya memperjuangkan adanya suatu undang-undang di bidang perzakatan sejak tahun 1997, hingga akhirnya terakselerasi melalui momentum reformasi yang melahirkan UU No 38/1999 tentang Pengelolaan Zakat pada masa pemerintahan BJ Habibie tahun 1999, maka dalam perspektif ekonomi politik, kelahiran UU tersebut menandai keberhasilan perjuangan formal memasukkan instrumen zakat sebagai bagian dari kebijakan sosial ekonomi negara.

Meski kemudian keuangan sosial Islam termasuk zakat tidak masuk dalam UU No 17/2007, namun adanya UU No 38/1999 ini telah memberikan efek yang sangat positif bagi dunia perzakatan nasional. Selain berdirinya BAZNAS pada tahun 2001 dan BAZDA-BAZDA di provinsi dan kabupaten/kota, serta LAZ di semua tingkatan, maka keberadaan UU ini juga memberikan ruang lebih baik dalam upaya penataan dan perbaikan pengelolaan zakat secara nasional. Salah satu contoh penataan dan perbaikan yang telah dilakukan antara lain terletak pada ketersediaan data pengumpulan zakat secara nasional. Sesuatu yang tidak ditemukan dan tidak pernah ada pada fase Pra-UU Pengelolaan Zakat. Hal ini sebagaimana terlihat dari data pada Tabel 1 berikut ini.

Tahun	ZIS (Milyar Rp)	Pertumbuhan (%)	Pertumbuhan PDB (%)	Catatan
2002	68.39	0	3.70	
2003	85.28	24.70	4.10	
2004	150.09	76.00	5.10	
2005	295.52	96.90	5.70	Tsunami Aceh
2006	373.17	26.28	5.50	
2007	740.00	98.30	6.30	Gempa Yogya
2008	920.00	24.32	6.20	
2009	1.200.00	30.43	4.90	
2010	1.500.00	25.00	6.10	
2011	1.729.00	15.27	6.50	

Tabel 1. Data Pengumpulan Zakat Nasional 2002-2011

Sumber : BAZNAS (2015)

Perbaikan-perbaikan ini juga terlihat pada desain program penyaluran zakat yang lebih sistematis dan terukur, baik pada program pendistribusian maupun pada program pendayagunaan zakat. Hal tersebut dapat dibuktikan oleh disertasi Beik (2010) yang telah membuktikan bahwa program pendistribusian dan pendayagunaan zakat dari BAZNAS, BAZIS DKI dan Dompot Dhuafa di Provinsi DKI Jakarta, mampu menaikkan pendapatan mustahik sebesar 8,94 persen dan menurunkan kesenjangan pendapatan sebesar 0,57 persen berdasarkan rasio Gini. Selanjutnya, angka kemiskinan mustahik dapat dikurangi sebesar 16,97 persen. Sementara tingkat kedalaman kemiskinan menunjukkan adanya penurunan, berdasarkan hasil *Income Gap* dan *Poverty Gap* yang masing-masing turun 13,90 persen dan 13,72 persen. Adapun tingkat keparahan kemiskinan, yang diindikasikan berdasarkan hasil Indeks Sen dan Indeks FGT (*Foster Greer Thorbecke*), juga menunjukkan penurunan sebesar 26,69 persen (Indeks Sen) dan 36,70 persen (Indeks FGT). Ini menjadi bukti bahwa ijtihad ekonomi politik zakat menunjukkan perbaikan nyata yang berdampak positif pada kehidupan mustahik, dibandingkan dengan periode sebelum adanya undang-undang terkait pengelolaan zakat.

Namun demikian, ada banyak hal yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan, agar potensi zakat ini bisa semakin dioptimalkan dengan baik. Karena itu, lahirnya UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti UU No 38/1999, menjadi titik landas pengembangan zakat ke tahap selanjutnya. Secara sistim, UU tersebut memberikan ruang yang lebih baik dibandingkan dengan UU No 38/1999, terutama dalam mengembangkan sistim perzakatan nasional yang lebih transparan, akuntabel, integratif dan progresif. Hal ini dapat dibuktikan dengan data kinerja pengelolaan zakat yang terus meningkat trennya dari waktu ke waktu. Mulai dari pertumbuhan pengumpulan zakat, penyaluran zakat, dampak zakat terhadap peningkatan kesejahteraan dan penurunan kemiskinan mustahik, hingga kepada ketersediaan *database* dan publikasi kajian dan riset zakat yang lebih variatif dan berdampak.

Meski menunjukkan perbaikan sistim pengelolaan zakat, namun saya melihat masih adanya kekeliruan persepsi dan cara pandang terhadap sistim yang dibangun oleh UU No 23/2011 ini sehingga menimbulkan perdebatan publik yang cukup hangat. Paling tidak, dalam kesempatan persidangan hari ini,

perdebatan dan perbedaan cara pandang ini sesungguhnya dapat dilihat pada empat isu strategis. Jika perbedaan ini tidak dikelola dengan baik, maka dikhawatirkan akan mengarah pada hal-hal yang sifatnya kontra produktif terhadap upaya peningkatan kualitas pembangunan zakat nasional.

Keempat isu strategis yang menjadi sumber perdebatan tersebut adalah:

1. Pemahaman aspek syariah zakat;
2. Pendekatan sistim perzakatan yang efektif;
3. Pemahaman terkait aspek konflik kepentingan (*conflict of interest*); dan
4. Pemahaman terkait konsep tata kelola perzakatan yang baik (*Good Amil Governance*).

Karena itu, ahli mengelaborasi keempat isu strategis tersebut sebagai bahan pertimbangan Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam mengambil keputusan.

Isu strategis yang pertama, yang terkait syariah zakat, adalah perdebatan mengenai pemaknaan “ambil paksa zakat dari harta mereka” (*khudz min amwaalihim shadaqah...*) sebagaimana yang terdapat pada QS At Taubah ayat 103. Makna “ambil paksa” (*khudz*) pada ayat tersebut, yang mewajibkan para penguasa untuk memungut zakat dari kelompok muzakki untuk disalurkan pada delapan kelompok mustahik, pada praktiknya dapat dilaksanakan dalam berbagai bentuk negara dan pemerintahan. Sehingga pandangan yang menyatakan bahwa kalimat “ambil paksa” hanya akan terjadi pada satu bentuk negara dan pemerintahan saja, menurut saya kurang tepat.

Bahkan fakta membuktikan bahwa pengelolaan zakat pun dapat diimplementasikan pada negara bukan Islam atau pada negara muslim minoritas, selama hal tersebut diakomodasi dengan baik. Sebagai contoh adalah Singapura. Setiap muslim di Singapura yang telah memenuhi syarat sebagai muzakki, diwajibkan untuk menunaikan zakat fitrah dan zakat maal sebagaimana diatur dalam *Adminsitration of Muslim Law Act 1966*. Yang menarik adalah apabila seorang muzakki tidak menunaikan zakatnya, maka akan dikenakan denda sebesar SGD 500 untuk zakat maal atau SGD 50 untuk zakat fitrah, dan/atau mendapatkan hukuman penjara maksimal enam bulan untuk zakat maal dan satu bulan untuk zakat fitrah.

Dalam konteks Indonesia, yang dalam istilah Wakil Presiden RI ke-13 KH Ma'ruf Amin adalah *Daarul 'Ahdhi Was Syahaadah*, yaitu negara yang dibentuk

di atas dasar perjanjian dan persaksian, dimana semua elemen bangsa telah bersepakat menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar untuk bernegara, maka menjadi sangat mungkin untuk mengakomodasi berbagai ketentuan dan aturan dalam agama Islam, termasuk zakat dan ekonomi syariah, untuk masuk ke dalam sistim kenegaraan kita, selama prosesnya dilakukan melalui mekanisme kenegaraan yang disepakati. Karena itu, keterlibatan negara melalui BAZNAS sebagaimana diatur dalam UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat, merupakan sesuatu hal yang wajar.

Ke depan, saya bahkan mengusulkan supaya pembayaran zakat oleh muslim perorangan dan badan usaha yang telah memenuhi syarat sebagai muzakki, dibuat menjadi wajib dalam perspektif hukum negara. Jadi tidak hanya wajib secara hukum agama, namun juga wajib secara hukum negara. Hal ini pada dasarnya tidak melanggar hak asasi manusia (HAM) karena pembayaran zakat bagi yang sudah mampu merupakan kewajiban asasi yang harus dilaksanakan tanpa kecuali.

Kalau merujuk pada negara yang pengelolaan zakatnya sudah sangat *advance*, data menunjukkan bahwa negara-negara tersebut biasanya telah menerapkan *Model Komprehensif*, dimana zakat adalah instrumen wajib dari sisi hukum agama dan negara, dan itu tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara tersebut. Dua contoh negara dengan Model Komprehensif ini adalah Malaysia dan Arab Saudi. Kemudian, pada negara-negara yang menerapkan *Model Parsial*, dimana negara tersebut memiliki UU zakat namun zakat belum wajib dari sisi hukum negara, maka kualitas pengelolaan zakatnya sangat ditentukan oleh tiga hal, yaitu : (i) tingkat kesadaran membayar zakat masyarakatnya; (ii) kualitas sistim pengelolaan zakatnya; dan (iii) dukungan kebijakan pemerintahnya. Karena itu, ketika ketiga syarat ini terpenuhi, maka pengelolaan zakat akan menjadi baik. Contoh dalam hal ini adalah Qatar dan Kuwait. Indonesia juga sesungguhnya termasuk pada contoh negara dengan *Model Parsial*. Karena itu, sistim yang dikembangkan harus mampu memastikan berjalannya ketiga hal di atas agar pengelolaan zakat di Indonesia bisa optimal.

Kemudian yang ketiga adalah *Model Sekuler*, dimana di negara dengan model tersebut tidak ditemukan adanya UU zakat, sehingga ketika masyarakat muslim ingin membentuk lembaga zakat, maka harus menyesuaikan dengan

aturan-aturan yang terdekat. Sebagai contoh, di Afrika Selatan, lembaga zakat terbesar di sana, yaitu SANZAF (South African National Zakat Fund), menggunakan sejumlah UU sebagai dasar mengembangkan sistim zakatnya, yaitu antara lain UU terkait yayasan, UU terkait pengelolaan dana sosial, dan UU terkait dengan pajak. Demikian pula dengan Inggris, dimana sejumlah lembaga zakat disana seperti NZF (National Zakat Foundation), harus memastikan kesesuaian praktik dengan peraturan yang paling relevan. Otoritas yang paling relevan dengan lembaga zakat adalah *Charity Commission* Inggris. Terkadang ada ijtihad-ijtihad khusus yang dilakukan oleh lembaga zakat pada Model Sekuler. Secara praktik di lapangan, lembaga zakat di negara yang menerapkan Model Sekuler memerlukan usaha yang lebih besar dibandingkan dengan lembaga zakat di negara yang menerapkan Model Parsial.

Selanjutnya, isu strategis yang kedua, terkait dengan pendekatan sistim perzakatan yang telah dibangun berdasarkan UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang ini telah memberi ruang yang lebih besar untuk mengembangkan sistem perzakatan yang lebih sistematis dan terukur. Dengan kewenangan yang diberikan kepada BAZNAS untuk melaksanakan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pelaporan atas pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan dan pertanggungjawaban zakat, maka BAZNAS memiliki peluang untuk mengembangkan alat ukur sistim pengelolaan zakat nasional yang lebih terstruktur dan sistematis. Keberadaan alat ukur ini adalah sebagai bagian dari ikhtiar untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas pengelolaan zakat sehingga kepercayaan masyarakat bisa diraih. Juga menjadi alat untuk mengembangkan kebijakan pengelolaan zakat yang lebih efisien, efektif dan berdampak (*impactful*).

Untuk itulah, sejak 13 Desember 2016 BAZNAS telah mengembangkan IZN (Indeks Zakat Nasional) sebagai alat ukur kinerja sistim perzakatan nasional, yang kemudian telah dua kali direvisi sesuai kebutuhan dan dinamika pengelolaan zakat. Dalam IZN, ada dua dimensi yang diukur yaitu dimensi makro dan dimensi mikro. Dimensi makro mencakup indikator regulasi, dukungan APBN/APBD, *database* lembaga zakat, penguatan jaringan, serta literasi dan dakwah zakat. Adapun dimensi mikro mencakup tata kelola dan dampak zakat. Tata kelola sendiri diukur berdasarkan aspek perencanaan dan pengembangan, pengendalian dan ketaatan regulasi, pengumpulan zakat,

operasi, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, kesehatan lembaga zakat, pelaporan dan teknologi. Sementara dampak zakat diukur berdasarkan indeks kesejahteraan CIBEST (kesejahteraan material dan spiritual), perubahan mustahik menjadi muzakki, mustahik yang dientaskan dari garis kemiskinan, perubahan budaya produktif, dan zakat dan tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs). Tabel 2 berikut ini menggambarkan perkembangan Indeks Zakat Nasional (IZN) berdasarkan versi terbaru.

Tabel 2. Nilai IZN 2023 - 2024

No	Tahun	Nilai IZN	Pengumpulan (Rp)	Penyaluran (Rp)	Indeks CIBEST
1	2023	0,47	31,824,445,220,276	31,280,787,337,568	0,28
2	2024	0,52	40,509,861,462,190	39,482,123,464,406	0,39

Sumber : BAZNAS (2025)

Adanya IZN dapat membantu BAZNAS dalam melihat kinerja pengelolaan zakat secara lebih obyektif. Naiknya nilai IZN akan sejalan dengan kenaikan indikator-indikator yang ada. Sebagai contoh, pada Tabel 2 di atas, jika dibandingkan variabel pengumpulan dan penyaluran, maka kenaikan IZN dari 0,47 pada tahun 2023 menjadi 0,52 pada tahun 2024, juga diikuti oleh kenaikan besaran pengumpulan dan penyaluran zakat pada periode yang sama, dari Rp 31,82 triliun menjadi Rp 40,509 triliun untuk pengumpulan zakat, dan dari Rp 31,28 triliun menjadi Rp 39,48 triliun untuk penyaluran zakat. Jika dilihat dari dampak zakat, data menunjukkan bahwa penyaluran zakat yang dilakukan mampu meningkatkan kesejahteraan material dan spiritual, dari 0,28 pada tahun 2023 menjadi 0,39 pada tahun 2024. Ini adalah contoh bagaimana kewenangan yang diberikan oleh UU kepada BAZNAS digunakan dengan sebaik-baiknya untuk meningkatkan kinerja sistim pengelolaan zakat melalui instrumen yang terukur dan relevan dengan kebutuhan pengelolaan zakat yang ada.

Adanya IZN dengan komponen-komponen di atas, akan memudahkan BAZNAS dalam menganalisis di area mana saja kelemahan-kelemahan pengelolaan zakat yang masih terjadi, sehingga memudahkan upaya untuk meningkatkannya. Perumusan formulasi kebijakan menjadi lebih terarah. Selain itu, adanya IZN sebagai alat ukur resmi ini juga memberikan sejumlah **implikasi sistemik positif**, yaitu :

1. BAZNAS tidak boleh hanya memikirkan dirinya sendiri, namun juga harus memikirkan seluruh BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, dan LAZ di semua tingkatan (nasional, provinsi dan kabupaten/kota). Ini karena nilai IZN adalah nilai kolektif keseluruhan lembaga zakat, sehingga jika ada upaya untuk melemahkan LAZ oleh BAZNAS, maka pasti akan berdampak pada penurunan kinerja nasional. Ini akan menepis kekhawatiran akan monopoli zakat BAZNAS yang bersifat destruktif dan merugikan LAZ. Bahkan bagi BAZNAS daerah dan LAZ, adanya IZN yang diukur atas semua lembaga zakat resmi di semua wilayah Indonesia, sesungguhnya sangat membantu memudahkan kampanye BAZNAS daerah dan LAZ itu sendiri. Kesimpulannya, IZN adalah alat yang membuat BAZNAS menjadi sangat berkepentingan agar semua lembaga zakat resmi, baik BAZNAS Daerah maupun LAZ Nasional/Daerah, untuk terus maju dan berkembang.
2. Tudingan bahwa ketidaksetaraan kedudukan BAZNAS dan LAZ merupakan hal yang merugikan masyarakat, menjadi tidak relevan dengan adanya IZN ini. Tugas dan tanggung jawab BAZNAS dalam mengukur IZN setiap tahunnya, yang ini memakan sumberdaya yang sangat besar, baik sumberdaya manusia, teknologi dan dana, merupakan implikasi logis dari posisi kelembagaan BAZNAS sebagai koordinator pengelolaan zakat nasional. Bahkan jika ada BAZNAS daerah maupun LAZ yang performanya kurang memuaskan, justru kewajiban BAZNAS untuk melakukan penguatan-penguatan yang diperlukan. BAZNAS akan disalahkan jika membiarkan performa yang kurang baik dari BAZNAS Daerah dan LAZ.
3. Desain IZN ini adalah *outcome and impact based*. Artinya, IZN memberikan arah pengelolaan zakat yang diinginkan. Dengan konsep ini, BAZNAS berupaya agar pada jangka panjang, baik dimensi makro maupun mikro, sistim pengelolaan zakat akan semakin resilien, tangguh, inovatif dan adaptif terhadap berbagai perubahan. Artinya, proses pengelolaan zakat pada tataran kebijakan maupun tataran praksis harus terus diasah dan ditingkatkan secara berkelanjutan, serta melibatkan seluruh lembaga zakat tanpa kecuali.
4. Dari sisi keilmuan ekonomi syariah, keberadaan IZN beserta indeks-indeks turunannya, telah menambah khazanah keilmuan ekonomi syariah secara global. Dunia mengakui hal ini karena IZN adalah alat ukur pertama sistim

perzakatan resmi di dunia. Ini sangat sejalan dengan misi pemerintah untuk menjadikan Indonesia sebagai pemimpin ekonomi syariah dunia. Negara yang sudah sangat maju pengelolaan zakatnya seperti Malaysia, bahkan belajar khusus kepada BAZNAS mengenai pengembangan keilmuan zakat ini.

Semua hal di atas terjadi karena UU No 23/2011 telah memberikan kewenangan tersebut pada BAZNAS. Jika hal tersebut dicabut, maka dikhawatirkan akan memberikan dampak negatif sistemik pada sistem pengelolaan zakat nasional.

Selanjutnya, isu strategis yang ketiga adalah terkait dengan konflik kepentingan (*conflict of interest*), dimana BAZNAS dituding memiliki konflik kepentingan karena bertindak sebagai pemberi rekomendasi untuk berdirinya suatu LAZ, sementara BAZNAS juga di sisi lain tetap melaksanakan fungsi pengumpulan dan penyaluran zakat seperti LAZ. Tabel 3 berikut ini menjelaskan data jumlah LAZ yang mendapat izin, mendapat rekomendasi dan tidak mendapat rekomendasi.

Tabel 3. Jumlah LAZ yang Mendapat Izin, Rekomendasi dan Tidak Mendapat Rekomendasi

Tahun	Jumlah Izin Lembaga LAZ	Jumlah Rekomendasi	Tidak Diberikan Rekomendasi
2015	6	8	5
2016	21	21	15
2017	16	16	8
2018	12	13	14
2019	13	13	9
2020	13	17	5
2021	21	16	12
2022	19	24	7
2023	32	36	11
2024	28	26	19
Jumlah	181	190	105

Sumber : BAZNAS (2025)

Sebenarnya dengan argumentasi IZN di atas, dan dengan fakta bahwa jumlah LAZ mengalami peningkatan signifikan pasca diberlakukannya UU No 23/2011, yaitu mencapai angka 181 lembaga hingga akhir tahun 2024, hal tersebut sudah terbantahkan dengan sendirinya. Namun saya merasa perlu untuk menjelaskan lebih lanjut terkait isu strategis ketiga ini.

Yang perlu disadari bahwa konflik kepentingan berpotensi terjadi dimana saja. Bukan hanya dikarenakan UU No 23/2011 saja, namun konflik kepentingan juga bisa terjadi di internal masing-masing lembaga termasuk LAZ. *Like and dislike* merupakan salah satu bentuk konflik kepentingan yang bisa terjadi dimana saja. Untuk mengatasi konflik kepentingan, maka perlu dibangun suatu sistim dan mekanisme yang jelas, transparan dan obyektif, serta dipahami dengan baik oleh semua pihak yang terlibat. Diantara hal yang harus dilakukan antara lain adalah :

1. Adanya kejelasan prosedur, persyaratan, durasi waktu pemrosesan berkas hingga diterbitkannya rekomendasi, dan hal-hal teknis lainnya termasuk kejelasan aturan perbaikan dokumen LAZ dalam proses pengajuan rekomendasi ini. Informasi yang jelas kepada calon LAZ merupakan salah satu upaya untuk memitigasi kemungkinan terjadinya konflik kepentingan yang berujung pada upaya menghambat pemberian rekomendasi LAZ.
2. Adanya mekanisme dan sistem *whistleblowing* pada Kementerian Agama dan BAZNAS merupakan salah satu alat untuk mengadukan berbagai bentuk hambatan yang dilakukan oleh BAZNAS sebagai pemberi rekomendasi.
3. Calon LAZ juga dapat mengadukan kepada Ombudsman RI apabila ditemukan pelanggaran dan upaya sistematis untuk menghambat pemberian rekomendasi BAZNAS.

Selain ketiga hal di atas, dalam praktiknya, salah satu hal yang sangat penting untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan adalah dengan membangun budaya integritas di kalangan amil, baik BAZNAS maupun LAZ. Keberadaan Peraturan BAZNAS No 1 Tahun 2018 tentang Kode Etik Amil pada dasarnya merupakan salah satu cara memitigasi peluang terjadinya konflik kepentingan yang ujungnya bisa merusak kepercayaan kepada sistim perzakatan yang tengah dibangun ini. Kesimpulannya, kekhawatiran akan adanya konflik kepentingan dalam proses pemberian rekomendasi BAZNAS sehingga UU No 23/2011 perlu ditinjau ulang, menjadi tidak relevan. Faktanya, ada banyak hal yang dilakukan BAZNAS untuk memastikan bahwa *conflict of interest* dapat diminimalisir sebagaimana penjelasan di atas.

Sementara di sisi lain, kewenangan BAZNAS sebagai pemberi rekomendasi juga memberikan dampak positif dalam pembangunan ekosistim

pengelolaan zakat nasional yang terintegrasi. Paling tidak, ada dua dampak positif yang dapat dirasakan, yaitu :

1. Memastikan kesungguhan dan kesiapan calon LAZ untuk dapat melaksanakan kegiatan operasional pengelolaan zakat; dan
2. Menjadi pondasi awal hubungan dan komunikasi antara calon LAZ dengan BAZNAS dalam kerangka ekosistem pengelolaan zakat yang terintegrasi dan efektif.

Selanjutnya isu strategis yang keempat atau yang terakhir adalah terkait dengan tata kelola perzakatan, dimana ada tudingan bahwa peran regulator dan operator harus dipisahkan secara penuh. Ini didasarkan pada pandangan umum bahwa penyatuan kedua fungsi tersebut akan menciptakan sistem perzakatan dengan tata kelola yang buruk. Merespon hal tersebut, ada beberapa hal yang dapat dijelaskan:

1. Dalam UU No 23/2011, fungsi regulator yang utama adalah pada Kementerian Agama, dimana Menteri Agama dan/atau pejabat yang ditunjuk Menteri Agama adalah pihak yang berwenang mengeluarkan sekaligus mencabut izin LAZ. Artinya fungsi pengaturan dan perizinan tidak berada di BAZNAS, melainkan di Kementerian Agama. Jadi dalam kerangka sistem perzakatan yang dibangun dalam UU No 23/2011 ini, peran utama regulator yang mencakup fungsi pengaturan, perizinan dan pengawasan, sepenuhnya berada di tangan Kementerian Agama.
2. Fungsi regulator sebagian (parsial) yang dimiliki BAZNAS lebih pada pemberian rekomendasi dan pengkoordinasian aktivitas utama pengelolaan zakat termasuk pelaporan zakat. Adapun pelaporan zakat ini mencakup laporan program dan laporan keuangan yang teraudit. Audit keuangan ini sendiri menjadi ranah kewenangan Kantor Akuntan Publik (KAP). Tidak ada kewenangan BAZNAS melakukan audit keuangan LAZ. Sementara audit syariah LAZ menjadi kewenangan penuh Kementerian Agama.
3. Indonesia pernah mengalami dua rezim UU pengelolaan zakat, yaitu UU No 38/1999 dan UU No 23/2011. Di UU lama, tidak ada kewenangan fungsi koordinasi yang melekat pada BAZNAS secara eksplisit. Setiap lembaga diberikan kedudukan yang sama dan kebebasan untuk bergerak masing-masing. Kalaupun ada upaya-upaya koordinasi, secara umum berjalan kurang lancar. Namun ketika BAZNAS diberikan kewenangan yang sifatnya

koordinatif di UU yang baru, maka kita bisa melihat adanya lompatan-lompatan dalam pengelolaan zakat yang telah dibuktikan dengan angka-angka dan indikator kinerja yang ada, dimana BAZNAS dan LAZ keduanya terus tumbuh dan berkembang tanpa adanya *trade-off* (jika yang satu naik, yang lain turun akibat diskriminasi sistim). Dengan demikian, dari perspektif tata kelola perzakatan, kombinasi peran regulator parsial dan koordinator perzakatan yang melekat pada BAZNAS, justru menghantarkan pengelolaan zakat pada arah yang lebih produktif, lebih akuntabel, lebih progresif dan lebih berdampak.

4. Implementasi fungsi regulator parsial dan koordinator pengelolaan zakat tidak kemudian menempatkan BAZNAS sebagai pihak yang mudah mengintervensi pelaksanaan kegiatan pengelolaan zakat yang dilakukan LAZ. Faktanya, setiap LAZ tetap memiliki independensi dan kebebasan dalam melaksanakan berbagai program dan kegiatan pengumpulan maupun pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Kalaupun terjadi perubahan status dari LAZ menjadi UPZ BAZNAS, terutama pada perusahaan-perusahaan yang masuk dalam kelompok BUMN, itu lebih pada penataan internal pemerintah, dan tidak terkait dengan hak masyarakat sipil. Ini sesuai dengan Instruksi Presiden No 3 Tahun 2014, dimana semua hal terkait dengan pengumpulan zakat yang ditunaikan oleh semua unsur pemerintahan, termasuk ASN, TNI/Polri, dan BUMN, hendaknya dilakukan melalui BAZNAS.

Adapun pandangan yang terus menyudutkan fungsi regulator parsial dan koordinator pengelolaan zakat yang melekat pada BAZNAS, menurut saya boleh jadi disebabkan oleh pengaruh praktik industri keuangan komersial yang operasionalisasinya didasarkan pada filosofi kompetisi bebas antar operator / lembaga keuangan yang ada. Akibat adanya kompetisi bebas ini, maka diperlukan adanya wasit berupa regulator yang bersifat independen, yang tidak bisa diatur dan diintervensi oleh salah satu pihak yang berkompetisi. Filosofi ini menjadikan antara lembaga keuangan pemerintah dan swasta, seperti bank BUMN dan bank swasta, menjadi dua kesebelasan yang berbeda, yang bertanding dalam satu liga keuangan domestik.

Tentu saja filosofi ini tidak sepenuhnya tepat jika dikaitkan pada sektor zakat. Filosofi lembaga zakat haruslah menjadi satu tubuh, atau menjadi satu

kesebelasan. BAZNAS adalah kapten kesebelasan ini. Semua lembaga zakat seharusnya berpikir dalam satu konteks tubuh sistim perzakatan nasional, dan bukan berpikir sebagai dua entitas yang bertanding, dimana ada yang menang dan ada yang kalah. Meski demikian, sebagai kapten kesebelasan, BAZNAS juga dilarang bertindak melebihi kewenangannya. Filosofi ini perlu untuk terus disosialisasikan pada seluruh amal zakat di Indonesia.

Dalam konteks perzakatan sendiri, yang terus dikembangkan dan disosialisasikan adalah konsep *Good Amil Governance* (GAG) sebagai standar penerapan tata kelola perzakatan nasional. GAG ini merupakan konsep yang didasarkan lima prinsip umum, yaitu transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi, dan *fairness* (keadilan dan kewajaran). Dalam praktiknya, GAG ini harus ditata sejalan dengan prinsip 3 Aman, yaitu aman syar'i, aman regulasi dan aman NKRI. Selain itu, GAG ini dalam praktiknya juga harus didasarkan pada tiga pondasi dasar yang menjadi orientasi pengelolaan zakat, yaitu :

1. Pengelolaan zakat harusnya sepenuhnya dikelola secara nirlaba tanpa ada orientasi profit di dalamnya;
2. Pengelolaan zakat sepenuhnya berorientasi pada pemberdayaan mustahik dan upaya mentransformasi mustahik menjadi muzakki melalui berbagai program pendistribusian dan pendayagunaan yang terencana dengan baik; dan
3. Pengelolaan zakat merupakan bagian dari upaya menciptakan sistim perekonomian yang adil dan berkelanjutan, serta mencegah konsentrasi kekayaan hanya berada di tangan segelintir kelompok, sesuai perintah Allah di dalam QS 59: 18.

Kesimpulan

Dari pemaparan di atas, maka ada tiga kesimpulan yang dapat disampaikan, yaitu:

1. UU No 23/2011 telah memberikan pondasi yang lebih baik dibandingkan dengan UU sebelumnya dalam membangun sistim perzakatan nasional yang terintegrasi dalam satu ekosistim yang lebih produktif, progresif dan berdampak (*impactful*). Hal ini telah dibuktikan dengan berbagai data faktual yang ada, termasuk indikator kinerja sistim perzakatan nasional, yang menunjukkan bahwa undang-undang yang sekarang telah mampu mendorong peningkatan kualitas pembangunan zakat di Indonesia;

2. Pelaksanaan berbagai kewenangan yang diberikan kepada BAZNAS oleh UU No 23/2011, pada kenyataannya tidak menciptakan *trade off* antara BAZNAS dan LAZ, dan tidak menciptakan efek negatif pada LAZ dalam aktivitasnya melakukan pengumpulan dan penyaluran zakat. Artinya, apa yang telah berjalan selama ini, telah berada pada jalur yang tepat (*on the right track*) untuk menciptakan sistim perzakatan yang lebih baik; dan
3. Pengelolaan zakat yang telah berjalan selama ini, telah didasarkan pada mekanisme dan sistim yang mampu meminimalisir terjadinya konflik kepentingan yang bersifat destruktif dan tata kelola yang buruk. Berbagai terobosan yang dilakukan BAZNAS telah berhasil menciptakan sistim dengan tata kelola yang terus meningkat dari waktu ke waktu. Karena itu, keberadaan UU No 23/2011 dalam praktiknya hingga saat ini, telah berhasil membawa pengelolaan zakat kepada tingkatan yang lebih baik.

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Pihak Terkait BAZNAS telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 31 Oktober 2024 dan telah didengar dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 November 2024, serta menyampaikan keterangan Tambahan yang diterima Mahkamah pada tanggal 21 November 2024, 16 April 2025, 6 Mei 2025 dan 11 Juni 2025, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PIHAK TERKAIT

Bahwa Badan Amil Zakat Nasional (*untuk selanjutnya disebut “BAZNAS”*) memiliki kedudukan hukum sebagai Pihak Terkait (*legal standing*) dalam pengujian materiil UU 23/2011, berdasarkan:

1. Bahwa UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 41 ayat (4) huruf f, menyebutkan:
 “Pemeriksaan persidangan sebagaimana pada ayat (1) meliputi:....f. mendengarkan keterangan pihak terkait.”.
2. Bahwa Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (*selanjutnya disebut “PMK 2/2021*), menyebutkan:
 Para pihak dalam perkara Pengujian Undang-Undang adalah:
 - a. Pemohon;
 - b. Pemberi Keterangan; dan
 - c. Pihak Terkait

3. Bahwa Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) PMK 2/2021, menyebutkan:
 - (1) Pihak Terkait sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c yaitu:
 - a. perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau badan hukum privat; atau
 - d. lembaga negara.
 - (2) Pihak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pihak yang berkepentingan langsung dan/atau pihak yang berkepentingan tidak langsung dengan pokok Permohonan
4. Bahwa Pasal 26 ayat (1) huruf a dan huruf b dan ayat (2) PMK 2/2021, menyebutkan:
 - (1) Pihak Terkait terdiri atas:
 - a. Pihak Terkait yang berkepentingan Langsung;
 - b. Pihak Terkait yang berkepentingan Tidak Langsung.
 - (2) Pihak terkait yang berkepentingan langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah pihak yang hak/kewenangannya terpengaruh oleh pokok permohonan.
5. Bahwa Pasal 27 ayat (1) PMK 2/2021, menyebutkan:

“Permohonan sebagai Pihak terkait dapat diajukan setelah Permohonan di registrasi dalam e-BRPK atau paling lambat sebelum Pemeriksaan Persidangan untuk mendengar keterangan ahli dan/atau saksi.”.
6. Bahwa Pasal 30 ayat (1) PMK 2/2021, menyebutkan:

“Dalam hal permohonan sebagai Pihak terkait disetujui oleh RPH, Mahkamah menerbitkan Ketetapan Pihak Terkait yang salinannya disampaikan kepada yang bersangkutan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterbitkannya Ketetapan Pihak terkait.”.
7. Bahwa Pasal 49 ayat (1) huruf b PMK 2/2021, menyebutkan:

“Pemeriksaan Persidangan sebagaimana dimaksud Pasal 48 ayat (1) meliputi..... b. mendengarkan keterangan Pihak Terkait.”.
8. Bahwa Pemohonan pengujian materiil terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h, Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 dalam perkara *a quo* yang dimohonkan oleh Para Pemohon, berkaitan dengan kewenangan, kedudukan, tugas dan fungsi BAZNAS dalam pengelolaan zakat.
9. Bahwa BAZNAS telah mengajukan permohonan sebagai Pihak Terkait kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan surat permohonan BAZNAS

Nomor B/3295/BPAH-BHKL/KETUA/KD.02.05/VIII/2024 tanggal 27 Agustus 2024.

10. Bahwa BAZNAS telah ditetapkan sebagai Pihak Terkait berdasarkan Surat Mahkamah Konstitusi nomor 10.97/PUU/PAN.MK/KPT/09/2024 tanggal 19 September 2024 perihal Ketetapan Pihak Terkait Perkara Nomor 97/PUU-XXII/2024.
11. Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka BAZNAS telah memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pihak terkait dalam perkara nomor 97/PUU-XXII/2024.

B. POKOK PERMOHONAN PEMOHON

Bahwa Para Pemohon pada pokoknya memohon untuk menguji beberapa ketentuan dalam UU 23/2011 sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (5) dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945, dengan alasan menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang *super body*, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai syariat Islam yang sebenarnya dan menimbulkan konflik kepentingan.
2. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan memberikan ruang bagi BAZNAS untuk memaknai kata DAPAT menjadi Hak Bagi-nya dan kewajiban bagi pihak lainnya.
3. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 17 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat.
4. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan 28E ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan menghambat Hak Konstitusional Warga Negara dalam mengelola zakat.

5. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 19 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan menjadi contoh nyata tentang relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ dalam kewenangan mengelola zakat membuat penghimpunan dana zakat tidak optimal.
6. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 20 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ.
7. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28I ayat (1), ayat (2), ayat (4) dan ayat (5) UUD NRI 1945, dengan alasan menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum terkait legalitas LAZ yang telah berdiri.
8. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945, dengan alasan berpotensi melakukan pemaksaan dalam proses penyesuaian dan berakhir pada pembubaran

C. KETERANGAN PIHAK TERKAIT

Badan Amil Zakat Nasional menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Mahkamah Konstitusi yang telah memberikan kesempatan kepada BAZNAS untuk menyampaikan keterangan sebagai pihak terkait dalam pengujian materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Atas hal tersebut, kami sampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan zakat untuk pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di Indonesia, pemerintah membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) berdasarkan UU 23/2011. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

UU 23/2011 memberikan kewenangan kepada BAZNAS untuk melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Dalam melaksanakan tugas tersebut, BAZNAS menyelenggarakan 4 fungsi, yaitu:

- 1) perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
- 2) pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
- 3) pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, dan;
- 4) pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

Bahwa 4 fungsi BAZNAS dalam Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 tersebut merupakan fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien serta telah diberikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 paragraf [3.15] subparagraf [3.15.3] yang berbunyi : “.....Adapun mengenai Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 yang mengatur fungsi yang harus dijalankan BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya, Mahkamah menilai bahwa fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, justru adalah fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien. Dalam perspektif manajerial fungsi dimaksud adalah syarat mutlak bagi terselenggaranya pelayanan zakat yang efektif dan efisien, yang selanjutnya akan memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat masyarakat.”.

Selanjutnya, dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, sudah dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota. Saat ini, sudah terbentuk kelembagaan dan kepengurusan pada 34 BAZNAS provinsi dan 483 BAZNAS kabupaten/kota. Dari jumlah tersebut BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota juga membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ) di masing-masing lembaga. Jumlah UPZ BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan

BAZNAS kabupaten/kota secara nasional mencapai 21.829 UPZ yang tersebar pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta pada kecamatan, kelurahan, masjid dan tempat lainnya.

Disamping meningkatnya jumlah BAZNAS dan UPZ BAZNAS seluruh Indonesia, juga diiringi dengan peningkatan LAZ seluruh Indonesia. Sebelum UU 23/2011 ditetapkan, LAZ berizin hanya berjumlah 18 LAZ. Pasca berlakunya UU 23/2011, jumlah LAZ meningkat menjadi 181 LAZ. Hal ini menjadi bukti bahwa UU 23/2011 memberikan ruang yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pengelolaan zakat di Indonesia.

Bahwa dari 18 LAZ yang berizin sebelum UU 23/2011 tersebut, sudah dikukuhkan kembali sebagai pengelola zakat dengan data sebagai berikut:

No	LAZ Berizin Sebelum UU 23/2011	Status	Nomor SK Kemenag	Keterangan
1	Dompot Dhuafa	Sudah menjadi LAZ	1. (23 Mei 2016) Keputusan Menteri Agama Nomor 239 Tahun 2016 2. (28 April 2021) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 527 Tahun 2021	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional
2	Baitul Maal Muamalat	Sudah menjadi LAZ	1. (26 Mei 2016) Keputusan Menteri Agama Nomor 256 Tahun 2016 2. (24 Mei 2022) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 625 Tahun 2021	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional
3	Dana Sosial Al-Falah	Sudah menjadi LAZ	1. (20/09/2016) Keputusan Menteri Agama Nomor 524 Tahun 2016 2. (11/01/2022) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 12 Tahun 2022	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional

4	Baitul Maal Hidayatullah	Sudah menjadi LAZ	1. (30/12/2015) Keputusan Menteri Agama Nomor 425 Tahun 2015 2. (22/01/2021) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 179 Tahun 2021	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional
5	Persatuan Islam	Sudah menjadi LAZ	1. (30/12/2016) Keputusan Menteri Agama Nomor 865 Tahun 2016 2. (26/04/2022) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 425 Tahun 2022	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional
6	Dewan Da'wah (DDII)	Sudah menjadi LAZ	1. (02/12/2016) Keputusan Menteri Agama Nomor 712 Tahun 2016 2. (22/07/2022) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 775 Tahun 2022	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional
7	DPU Daarut Tauhiid	Sudah menjadi LAZ	1. (26/05/2016) Keputusan Menteri Agama Nomor 257 Tahun 2016 2. (06/05/2021) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 562 Tahun 2021	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional
8	Rumah Zakat Indonesia	Sudah menjadi LAZ	1. (30/12/2015) Keputusan Menteri Agama Nomor 421 Tahun 2015 2. (22/03/2021) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 344 Tahun 2021	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional

9	LAZ Muhammadiyah	Sudah menjadi LAZ	1. (14/12/2016) Keputusan Menteri Agama Nomor 730 Tahun 2016 2. (26/01/2022) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 90 Tahun 2022	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional
10	LAZIS NU	Sudah menjadi LAZ	1. (26/05/2016) Keputusan Menteri Agama Nomor 255 Tahun 2016 2. (26/01/2022) Keputusan Menteri Agama RI Nomor 89 Tahun 2022	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional
11	Amanah Takaful	Tidak Menjadi LAZ	-	Menjadi UPZ BAZNAS RI berdasarkan SK Ketua BAZNAS RI Nomor 73 Tahun 2022 01 Agustus 2022 dan berakhir pada tahun 2027
12	PKPU	Tidak Menjadi LAZ	-	Membentuk Yayasan yang terafiliasi dengan nama LAZ IZI
13	BAMUIS BNI	Tidak Menjadi LAZ	-	Menjadi Mitra penyalur zakat UPZ PT. Bank BNI
14	BSM Umat	Sudah menjadi LAZ	1.(06/10/2021) Keputusan Menteri Agama Nomor 1010 Tahun 2021 2.(04/10/2022) Keputusan Menteri Agama Nomor 1095 Tahun 2022	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional, tahun 2022 berubah nama menjadi LAZ BSI Maslahat
15	YBM BRI	Sudah menjadi LAZ	(07/05/2024) Keputusan Menteri Agama Nomor 458 Tahun 2024	Masih Aktif sebagai LAZ Skala Nasional dengan nama LAZ BRILiaN

16	Baitul Maal wat Tamwil	Tidak Menjadi LAZ	-	Membentuk Yayasan yang terafiliasi dengan nama LAZ Yayasan Membangun Keluarga Utama
17	Baituzzakah Pertamina	Belum menjadi LAZ	-	<i>Dalam Proses Penyesuaian</i>
18	Ikatan Persaudaraan Haji	Tidak Menjadi LAZ	-	-

Bahwa meningkatnya jumlah LAZ berizin pasca UU 23/2011, tidak terlepas dari meningkatnya jumlah rekomendasi BAZNAS dalam rangkaian pemberian izin operasional LAZ oleh Kementerian Agama. Pemberian rekomendasi BAZNAS dimaknai bahwa BAZNAS merupakan lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ. Dibukanya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan zakat sebagaimana UU 23/2011 tersebut, menjadikan pengelolaan zakat di Indonesia bersifat moderat. Adanya desain pengelolaan zakat yang menggabungkan peran Pemerintah dan Masyarakat adalah khas Indonesia khususnya setelah reformasi. Negara tetap hadir melakukan pengelolaan zakat dan juga melibatkan masyarakat. Negara tetap mengakomodir keterlibatan masyarakat sebagai kekuatan sipil meskipun dalam fikih klasik, pengelolaan zakat sejatinya merupakan wewenang dan tanggungjawab *ulil amri* (pemerintah). Bahkan sebagian besar negara-negara yang memiliki peraturan perundang-undangan pengelolaan zakat juga cenderung tidak membuka ruang bagi masyarakat untuk mengelola zakat, seperti pada negara Malaysia, Brunei Darussalam, Irak, Arab Saudi, Qatar, Uni Emirat Arab, dan bahkan Singapura menerapkan sistem pengelolaan zakat yang tersentralisasi oleh Pemerintah sebagaimana hasil kajian “Telaah Kewenangan *Private Zakat Amil* (Lembaga Zakat Swasta) di Negara-Negara *State-led Zakat Countries* (Negara Pemilik Undang-undang Zakat).” halaman 1-7. [Vide Bukti PT-2]

Adanya peran serta masyarakat dalam membentuk LAZ diharapkan mampu mewujudkan tujuan pengelolaan zakat di Indonesia yaitu meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Bahwa tujuan pengelolaan zakat dapat dicapai apabila pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota dan LAZ terintegrasi dan dikoordinasi dengan baik. Sebagai pondasi pelaksanaan koordinasi, BAZNAS menetapkan visi dan misi, sebagai berikut:

Visi BAZNAS :

“Menjadi Lembaga Utama Menyejahterakan Umat”.

Misi BAZNAS:

- 1) Membangun BAZNAS yang kuat, terpercaya, dan modern sebagai lembaga pemerintah non-struktural yang berwenang dalam pengelolaan zakat.
- 2) Memaksimalkan literasi zakat nasional dan peningkatan pengumpulan ZIS-DSKL secara masif dan terukur.
- 3) Memaksimalkan pendistribusian dan pendayagunaan ZIS-DSKL untuk mengentaskan kemiskinan, meningkatkan kesejahteraan umat, dan mengurangi kesenjangan sosial.
- 4) Memperkuat kompetensi, profesionalisme, integritas, dan kesejahteraan amil zakat nasional secara berkelanjutan
- 5) Modernisasi dan digitalisasi pengelolaan zakat nasional dengan sistem manajemen berbasis data yang kokoh dan terukur.
- 6) Memperkuat sistem perencanaan, pengendalian, pelaporan, pertanggungjawaban, dan koordinasi pengelolaan zakat secara nasional.
- 7) Membangun kemitraan antara muzakki dan mustahik dengan semangat tolong menolong dalam kebaikan dan ketakwaan.
- 8) Meningkatkan sinergi dan kalaborasi seluruh pemangku kepentingan terkait untuk pembangunan zakat nasional dan;
- 9) Berperan aktif dan menjadi referensi bagi gerakan zakat dunia.

Visi dan misi BAZNAS tersebut menjadi acuan bagi BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota serta dapat diikuti oleh LAZ.

Untuk mengimplementasikan visi dan misi BAZNAS, setiap tahun diselenggarakan Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas), Rapat Kerja Nasional (Rakernas), Rapat Koordinasi Teknis (Rakernis), Rapat Koordinasi Daerah (Rakorda) dan rapat-rapat lainnya yang diikuti oleh BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, LAZ dan UPZ. Rapat-rapat tersebut dilakukan guna memastikan pengelolaan zakat ditujukan untuk pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sesuai syariat islam dan peraturan perundang-undangan. Rapat tersebut menghasilkan resolusi-resolusi sebagaimana resolusi Rakornas BAZNAS dan Rakornas LAZ tahun 2021-2024 [Vide Bukti PT-3].

Bahwa pada Rakornas BAZNAS Se-Indonesia tahun 2024 tanggal 25-27 September 2024 yang dibuka secara langsung oleh Presiden Republik Indonesia di Istana Garuda, Ibu Kota Nusantara (IKN). telah menghasilkan 17 resolusi, sebagai berikut:

- 1) Menyepakati target pengumpulan ZIS-DSKL nasional tahun 2025 sebesar Rp 50 triliun terdiri dari pengumpulan BAZNAS RI, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ se-Indonesia (On Balance Sheet) sebesar Rp12.7 Triliun dan pencatatan zakat di masyarakat (Off Balance Sheet) sebesar Rp37.3 Triliun;
- 2) Menyepakati 3,4 juta Mustahik Zakat Nasional berbasis KK/BNBA (By Name By Address), dengan target Penerima Manfaat Nasional sebanyak 84 juta jiwa, serta target pengentasan Kemiskinan Nasional sebanyak 1,8 juta jiwa pada tahun 2025;
- 3) Kembali memperkuat peran dan fungsi BAZNAS melalui empat penguatan: 1) Penguatan Kelembagaan, Organisasi, dan Manajemen BAZNAS seluruh Indonesia, 2) Penguatan SDM Pimpinan dan Amil Zakat, 3) Penguatan infrastruktur dan transformasi digital, dan 4) Penguatan jaringan seluruh *stakeholder* pengelola zakat;
- 4) Memperkuat status BAZNAS sebagai Lembaga Pemerintah Non Struktural khususnya dalam mendorong Pemerintah untuk melaksanakan regulasi mengenai pembiayaan yang berasal dari APBN/APBD untuk mendukung operasional BAZNAS sebagaimana arahan Menteri Dalam Negeri;

- 5) Mengoptimalkan realisasi penerimaan zakat dari potensi Rp 327 Triliun melalui perluasan jaringan BAZNAS Provinsi/Kabupaten/Kota dengan membentuk UPZ di seluruh OPD, Kecamatan, dan Desa dengan melaporkan perkembangannya kepada BAZNAS RI dan Kemendagri secara berkala;
- 6) Mendorong aktivitas interkoneksi Sistem Manajemen Informasi BAZNAS dan Sistem Informasi Pemerintah dalam memudahkan pengelolaan zakat;
- 7) Memprioritaskan penyaluran ZIS-DSKL untuk pengentasan kemiskinan ekstrem dan stunting, pengentasan kemiskinan BPS dan Transformasi Mustahik menjadi Muzaki yang berkolaborasi dengan data Pemerintah dan terintegrasi dalam SIMBA dalam rangka sukses Asta Cita;
- 8) Menyepakati 10 program prioritas Nasional yaitu Rumah Sehat BAZNAS, BAZNAS Microfinance, Desa/Kampung Zakat, Santripeneur, Beasiswa BAZNAS, Z-Chicken, Z-Mart, Rumah Layak Huni, Pengentasan Kemiskinan Ekstrem dan Stunting, serta BAZNAS Tanggap Bencana;
- 9) Redistribusi penguatan penyaluran dari BAZNAS RI ke BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota melalui integrasi program penyaluran Pusat dan Daerah dengan fokus utama pemerataan penyaluran di seluruh daerah untuk memastikan manfaat zakat tersebar secara adil dan merata di berbagi wilayah
- 10) Sinkronisasi perencanaan pelaksanaan program pendistribusian serta pendayagunaan zakat dengan perencanaan pembangunan pemerintah sebagaimana tercantum dalam Asta Cita sebagai upaya strategis untuk memastikan keselarasan program-program zakat dengan prioritas pembangunan nasional;
- 11) Meningkatkan kualitas tata kelola layanan dan pengelolaan zakat dengan menerapkan Standar Operasional Prosedur (SOP) BAZNAS, komitmen laporan teraudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP), dan pembentukan SAI (Satuan Audit Internal) untuk memastikan pengelolaan zakat yang lebih profesional, transparan, sistematis, dan sesuai dengan standar yang berlaku;

- 12) Berkomitmen untuk mengevaluasi dan meningkatkan kualitas kelembagaan melalui pengukuran dengan Indeks Zakat Nasional, sebagai upaya mewujudkan tata kelola zakat yang lebih efektif, transparan, dan berkelanjutan dalam mendukung kesejahteraan umat;
- 13) Berkomitmen untuk menyampaikan pelaporan secara rutin dan transparan melalui Sistem Informasi Manajemen BAZNAS (SIMBA), sebagai bagian dari upaya memperkuat akuntabilitas dan meningkatkan kepercayaan publik dalam pengelolaan zakat;
- 14) BAZNAS RI, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota siap menyukseskan Program Makan Bergizi Gratis melalui program penguatan mustahik dalam hal penyediaan sumber daya dan bahan pangan yang diperlukan yang didapat dari hasil produksi para pengusaha mustahik seperti program lumbung pangan, balai ternak, dan UMKM binaan BAZNAS dan LAZ seluruh Indonesia
- 15) BAZNAS RI, BAZNAS Provinsi, serta BAZNAS Kabupaten/Kota berkomitmen untuk menjaga dan meningkatkan reputasi lembaga dengan menerapkan prinsip aman syar'i, aman regulasi, dan aman NKRI, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, serta menegakkan etika dan integritas;
- 16) BAZNAS RI, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota berkomitmen menjaga netralitas dan profesionalitas menjelang dan di dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah 2024;
- 17) BAZNAS RI, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ mengucapkan terimakasih atas arahan, motivasi, dan dukungan dari Bapak Presiden Joko Widodo yang telah membesarkan Pengelolaan Zakat Nasional serta siap melanjutkan agenda pembangunan Indonesia pada pemerintahan Bapak Prabowo Subianto

Kemudian dilanjutkan dengan Rapat Koordinasi Nasional LAZ pada tanggal 14-16 Oktober 2024 di Jakarta yang menghasilkan 11 resolusi, sebagai berikut:

- 1) Menyepakati target pengumpulan ZIS-DSKL nasional tahun 2025 sebesar Rp50 Triliun, dengan pengumpulan khusus LAZ se-

Indonesia (*On Balance Sheet*) sebesar Rp6,8 Triliun dan pencatatan zakat di masyarakat (*Off Balance Sheet*) sebesar Rp5,2 Triliun;

- 2) Berkomitmen mencapai target 3,4 juta Mustahik Zakat Nasional berbasis KK/BNBA (*By Name By Address*), dengan target Penerima Manfaat Nasional sebanyak 84 juta jiwa, serta target pengentasan Kemiskinan Nasional sebanyak 1,8 juta jiwa pada tahun 2025;
- 3) Menyepakati empat harmoni penguatan: 1) Penguatan Manajemen, 2) Penguatan SDM, 3) Penguatan infrastruktur dan transformasi digital, dan 4) Penguatan sinergi, jaringan dan kolaborasi program;
- 4) Komitmen sinergi LAZ dengan BAZNAS dalam kegiatan Pengumpulan, Pendistribusian, dan Pendayagunaan sesuai dengan amanah Undang-undang nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat beserta aturan turunannya;
- 5) Berkomitmen melaporkan zakat satu pintu melalui Sistem Informasi Manajemen BAZNAS (SIMBA) sebagai bagian dari upaya memperkuat kualitas dan akuntabilitas laporan pengelolaan zakat kepada Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Agama;
- 6) Berkomitmen meningkatkan kualitas pengelolaan zakat melalui pengukuran Indeks Zakat Nasional (IZN) setiap tahunnya sebagai upaya Bersama dalam perbaikan berkelanjutan (*continuous improvement*);
- 7) Berkomitmen meningkatkan kualitas tata kelola layanan melalui penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang baik, publikasi laporan teraudit KAP, dan pembentukan SAI (Satuan Audit Internal) untuk memastikan pengelolaan zakat yang lebih profesional, akuntabel, transparan, dengan standar yang berlaku;
- 8) Menyukseskan Program Makan Bergizi Gratis melalui program penguatan mustahik dalam hal penyediaan sumber daya dan bahan pangan yang diperlukan yang didapat dari hasil produksi para pengusaha mustahik seperti program lumbung pangan, balai ternak, dan UMKM binaan BAZNAS dan LAZ seluruh Indonesia;
- 9) Menjaga dan meningkatkan reputasi lembaga dengan menerapkan prinsip Aman Syar'i, Aman Regulasi, dan Aman NKRI, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, serta menegakkan etika dan integritas

- 10) Berkomitmen menjaga netralitas dan profesionalitas menjelang dan di dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah 2024; dan
- 11) Siap mengoptimalkan realisasi penerimaan zakat dari potensi Rp327 Triliun melalui sinergi perluasan jaringan LAZ di Kab/Kota bersama dengan BAZNAS setempat.

Bahwa pada masa sebelumnya, antara BAZNAS satu dengan yang lain seakan-akan tidak berhubungan, bahkan dalam satu kondisi sering dianggap sebagai NGO (*Non-government organization*), dimana hal ini tidak sesuai dengan kelembagaan BAZNAS sesuai Undang-Undang. Begitu juga dengan LAZ yang berjalan sendiri-sendiri sehingga terjadi tumpang tindih penerima bantuan zakat yang mengakibatkan efektivitas pengelolaan zakat tidak terlihat. UU 23/2011 kemudian menata kelembagaan zakat dengan Asas Integritas yang berarti pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Oleh karena itu, untuk menguatkan implementasi asas terintegrasi tersebut, BAZNAS melakukan 4 program penguatan, yaitu:

- 1) Penguatan Kelembagaan, Organisasi, dan Manajemen BAZNAS seluruh Indonesia
 - 2) Penguatan SDM Pimpinan dan Amil Zakat,
 - 3) Penguatan infrastruktur dan transformasi digital
 - 4) Penguatan jaringan seluruh stakeholder Kementerian/ Lembaga BUMN, ormas, muzakki, mustahik, serta lembaga zakat dan filantropi baik dalam negeri maupun luar negeri.
2. Bahwa dari sisi Pengumpulan, jumlah penerimaan zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya (ZIS dan DSKL) secara nasional mengalami peningkatan setiap tahun, baik di BAZNAS maupun di LAZ. Pada tahun 2021, pengumpulan ZIS dan DSKL secara nasional berjumlah Rp14 triliun. Jumlah ini terus meningkat setiap tahun hingga pada September 2024 ini telah mencapai Rp31 triliun dan ditargetkan dapat mencapai 41 Triliun di akhir tahun nanti.

Total pengumpulan nasional *On Balance Sheet* (dalam neraca) pada BAZNAS dan LAZ tahun 2021-2023, digambarkan dengan data sebagai berikut:

Tahun	Pengumpulan LAZ	Pengumpulan BAZNAS
2021	Rp4.357.597.586.344	Rp3.024.456.687.505
2022	Rp3.710.924.770.860	Rp3.131.776.552.813
2023	Rp6.579.243.071.871	Rp3.757.393.132.031

Dari data tersebut, terlihat bahwa LAZ seluruh Indonesia mengumpulkan ZIS dan DSKL lebih tinggi dari BAZNAS seluruh Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa UU 23/2011 berhasil mengoptimalkan peran pemerintah dan masyarakat

Untuk pengumpulan BAZNAS (Pusat), terjadi peningkatan rata-rata sebesar 30% pertahun yang semula berjumlah Rp517 milyar pada tahun 2021, telah meningkat menjadi Rp979 miliar pada September 2024 dan kami targetkan dapat mencapai Rp.1,1 Triliun pada akhir tahun 2024 mendatang.

Peningkatan jumlah penerimaan ZIS dan DSKL tersebut juga disertai dengan peningkatan jumlah muzaki dan munfik secara nasional. Pada tahun 2024, jumlah muzaki dan munfik secara nasional telah mencapai 34 Juta orang. Hal ini menunjukkan, UU 23/2011 berhasil meningkatkan literasi dan kesadaran masyarakat terhadap kewajiban berzakat.

3. Dari sisi Pendistribusian dan Pendayagunaan secara nasional juga terus meningkat dengan rata-rata pertumbuhan diatas 40% setiap tahun.

BAZNAS melakukan program-program prioritas nasional yang dikerjakan bersama-sama dan terintegrasi secara nasional, baik oleh BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ serta bekerjasama dengan *stakeholder* terkait diantaranya Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Agama, Kementerian Sosial, Kementerian Desa, Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), TNI, POLRI, MUI, Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah dan organisasi kemasyarakatan lainnya, juga dengan mitra-mitra di luar negeri seperti Al Azhar Mesir, UNRWA, UNICEF, King Salman Foundation, serta lembaga-lembaga zakat sedunia.

Bahwa sampai September 2024, program-program prioritas tersebut telah mencapai hasil yang signifikan, sebagaimana berikut:

- 1) Beasiswa sebanyak 445.893 penerima beasiswa.
- 2) Rumah Layak Huni sebanyak 13.872 unit.
- 3) Rumah Sehat BAZNAS sebanyak 1020 Rumah Sehat/Klinik Pratama berbasis zakat.
- 4) Penguatan BAZNAS Tanggap Bencana melalui 2.208 desa siaga bencana.
- 5) BAZNAS Microfinance/Bank Zakat Mikro sebanyak 6.326 unit.
- 6) Z-Mart sebanyak 5.352 unit.
- 7) Z-Chicken sebanyak 3.091 unit.
- 8) Santripreneur sebanyak 7.187 santri pengusaha.
- 9) Serta program program lainnya.

BAZNAS juga berada pada barisan terdepan dalam pengoordinasian dan optimalisasi pengelolaan zakat guna mendukung upaya percepatan pengentasan kemiskinan ekstrim bersama Pemerintah. Selama tahun 2023, pengelola zakat secara nasional telah mengentaskan kemiskinan sebanyak 577.138 jiwa, dengan 321.757 jiwa diantaranya berasal dari penduduk miskin ekstrem. Angka ini memberikan kontribusi sebesar 2,28% terhadap pengentasan kemiskinan nasional (Maret 2024) yang berjumlah sebesar 25,90 juta jiwa, sebagaimana data berikut:

Lembaga	Jumlah Jiwa
BAZNAS	56.316
BAZNAS Provinsi/Kab/Kota	208.074
LAZ	312.747
Jumlah	577.138

Kemudian peran zakat pada masa kini, juga telah dikembangkan di dalam maupun di luar negeri. BAZNAS dipercaya oleh Pemerintah Republik Indonesia untuk berperan aktif untuk peduli membantu Palestina dalam gerakan Membasuh Luka Palestina dengan berkolaborasi bersama BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, mitra perusahaan, LAZ, serta lembaga dan komunitas untuk menghimpun dana bantuan dari masyarakat Indonesia. BAZNAS menargetkan pengumpulan untuk Palestina sebesar Rp250 miliar, hingga per September 2024 realisasi ini melebihi dari target, BAZNAS telah menghimpun dana bantuan untuk Palestina sebesar Rp306,29 miliar.

Dalam penyalurannya, BAZNAS melakukan penyaluran langsung dan bekerjasama dengan mitra-mitra luar negeri seperti Women's Center Althouri Silwan (AWC), Bayt Al-Zakat wa Al-Shadaqat Al-Mishriy, Egyptian Red Crescent Society (ERCS), Mishr Al Kheir, Mu'assasah Shunna' Al hayah Mishr, Jordan Hashemite Charity Organization (JHCO), Jordan Medical Aid For Palestinians (JMAP), United Nations Relief and Works Agency For Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) dan lain sebagainya.

Implementasi penyaluran yang dilakukan BAZNAS telah menjadi rujukan permohonan pendistribusian baik nasional maupun dunia. Selain Palestina, BAZNAS juga menyalurkan ke negara Sudan dan mahasiswa Indonesia di Yaman yang terdampak perang, membantu pada bencana gempa di Turki dan Suriah, bencana banjir di Libia dan lain sebagainya.

4. Dari sisi pengendalian, untuk memperkuat pengelolaan zakat, BAZNAS telah menerapkan Prinsip 3 Aman dalam Pengelolaan Zakat yaitu Aman Syar'i, Aman Regulasi dan Aman NKRI, dengan penjelasan sebagai berikut:
 - (1) Aman Syar'i yaitu zakat wajib dikelola sesuai Al Quran dan Hadist;
 - (2) Aman Regulasi yaitu zakat wajib dikelola sesuai Peraturan Perundang-Undangan, dan;
 - (3) Aman NKRI yaitu zakat wajib dikelola untuk mendukung keberlangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Ketahanan Nasional.

Untuk menjalankan prinsip Aman Syar'i, BAZNAS dan LAZ senantiasa berkomunikasi dengan para ulama dan ormas islam seperti MUI, Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah. Selain itu, BAZNAS dan LAZ juga diaudit syariah oleh Kementerian Agama sehingga memastikan pengelolaan zakat, utamanya yang dilakukan oleh BAZNAS, sudah sesuai syariat islam. Kemudian, untuk menjalankan prinsip Aman Regulasi. BAZNAS dan LAZ juga melakukan koordinasi dengan pihak-pihak terkait, mengadakan sosialisasi hukum dengan mengundang dari kementerian/lembaga dan aparat penegak hukum sebagai narasumber, termasuk juga mematuhi Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 86/PUU-X/2012 perihal pengujian materiil UU 23/2011 yang pernah dilakukan sebelumnya.

Untuk menjalankan prinsip Aman NKRI, BAZNAS mengadakan kerjasama dengan POLRI, BNPT dan PPATK. BAZNAS juga menjadi bagian dari *Mutual Evaluation Review* (MER) terhadap Indonesia oleh *Financial Action Task Force* (FATF) sebagai syarat Indonesia masuk sebagai Anggota Penuh pada Organisasi Internasional Anti Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme.

Untuk mengoptimalkan fungsi Pengendalian, BAZNAS telah menyusun Peraturan BAZNAS (Perbaznas) sebagai pedoman pengelolaan zakat yang menjadi acuan Pengelolaan Zakat untuk BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sebagaimana amanat dari Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) PP 14/2014, dimana sampai saat ini telah terdapat 12 Perbaznas, sebagai berikut:

- Peraturan BAZNAS Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan RKAT BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota
- Peraturan BAZNAS Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Unit Pengumpul Zakat
- Peraturan BAZNAS Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kode Etik Amil Zakat
- Peraturan BAZNAS Nomor 2 Tahun 2018 tentang Sertifikasi Amil Zakat
- Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat
- Peraturan BAZNAS Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Zakat
- Peraturan BAZNAS Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerja Sama di Lingkungan Pengelola Zakat
- Peraturan BAZNAS Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan BAZNAS Provinsi dan Pimpinan BAZNAS Kabupaten/Kota
- Peraturan BAZNAS Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tugas dan Wewenang Pimpinan BAZNAS Provinsi dan Pimpinan BAZNAS Kabupaten/Kota

- Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pemberian Rekomendasi dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat
- Peraturan BAZNAS Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tata Naskah Dinas
- Peraturan BAZNAS Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pelaporan Pelaksanaan Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan Dana Sosial Keagamaan Lainnya

BAZNAS juga mengeluarkan keputusan-keputusan sebagai panduan pelaksanaan teknis atas Perbaznas tersebut, dengan data sebagai berikut:

No	Jenis Keputusan	2021	2022	2023
1	Keputusan Ketua	79	123	104
2	Keputusan Lainnya (Sekretaris Utama dan Deputi)	20	28	18

5. Bahwa untuk mewujudkan akuntabilitas pengelolaan zakat, setiap tahun BAZNAS diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) dengan penilaian wajar tanpa pengecualian (WTP) dan diaudit syariah oleh Kementerian Agama. Audit sangat diperlukan oleh BAZNAS dan LAZ seluruh Indonesia untuk menjaga pengelolaan zakat yang akuntabel sesuai syariat islam dan peraturan perundang-undangan. BAZNAS juga telah menerima lebih dari 60 penghargaan baik nasional maupun internasional diantaranya Global Islamic Finance Award, Global Good Governance (3G) Awards, Marketeers Editor's Choice Award, Top Governance Risk Compliance Awards, Indonesia Customer Service Quality & Indonesia Customer Service Champions, Indonesia Innovation Awards 2023 kategori Specialty Financing Industry, dan penghargaan-penghargaan lainnya.
6. Bahwa untuk menguatkan pelaksanaan Pelaporan dan Pertanggungjawaban BAZNAS dan LAZ, BAZNAS telah mengembangkan Sistem Manajemen Informasi BAZNAS (SiMBA) yang terintegrasi untuk mendukung akuntabilitas dalam laporan pengelolaan zakat secara nasional.
 Dari sistem tersebut, BAZNAS mengkonsolidasi data Pelaporan Zakat Nasional dari BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ untuk dilaporkan kepada Presiden RI melalui Menteri Agama RI.
7. Bahwa dari sisi sumber daya manusia, BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ telah mampu menyerap tenaga kerja

sebanyak 13.466 orang. Dari jumlah tersebut, 44.46% atau 5.983 orang adalah amil zakat pada BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota dan 55.62% atau 7.483 orang adalah amil zakat pada LAZ. Kemudian, untuk mengembangkan kompetensi amil zakat tersebut, BAZNAS membentuk Lembaga Sertifikasi Profesi BAZNAS (LSP BAZNAS) yang telah berlisensi dari Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP). Saat ini, 2328 amil zakat BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ telah disertifikasi

8. Atas seluruh pencapaian yang telah kami uraikan tersebut, tentunya BAZNAS bukanlah lembaga yang *Superbody*. BAZNAS dibina dan diawasi oleh Kementerian Agama serta oleh Kepala Daerah bagi BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, dengan mempertimbangkan segala kemajuan-kemajuan dan kemanfaatan yang telah nyata dirasakan oleh masyarakat dalam pengelolaan zakat atas berlakunya UU 23/2011, Pihak Terkait memohon agar Yang Mulia Ketua/Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, dapat memberikan putusan menolak permohonan pengujian materiil UU 23/2011 dan menyatakan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h, Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 28I ayat (5), Pasal 29 ayat (1), dan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Demikian Keterangan Pihak Terkait disampaikan sebagai bahan pertimbangan Ketua dan Anggota Majelis Hakim Konstitusi dalam memeriksa dan memutus perkara *a quo*. terima kasih.

D. TANGGAPAN PIHAK TERKAIT TERHADAP DALIL PEMOHON DALAM POKOK PERMOHONAN

1. Tanggapan Pihak Terkait atas Pengujian Materiil Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c dan d UU 23/2011:

- 1.1. Bahwa Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011, menyebutkan: “Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS.”.
- 1.2. Bahwa Pasal 6 UU 23/2011, menyebutkan: “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.”.
- 1.3. Bahwa Pasal 7 ayat (1) huruf a, c dan d UU 23/2011, menyebutkan:
 “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
 - b. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
 - d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.”.
- 1.4. Bahwa Para Pemohon mendalilkan pemberlakuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c dan d UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (5) dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945, dengan alasan menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang *super body*, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai syariat Islam yang sebenarnya dan menimbulkan konflik kepentingan.
 Zakat sebagai pranata keagamaan Islam wajib dilaksanakan sesuai tuntunan Al Quran dan Hadits. pada prakteknya, sejak masa Rasulullah SAW sampai dengan masa sahabat dan tabi’in serta masa kerajaan-kerajaan Islam (kekhalifahan), zakat menjadi tanggungjawab dan wewenang dari Penguasa (Pemerintah). Kekeliruan Para Pemohon dalam memahami konsepsi zakat tersebut, membuat Para Pemohon merasa keberadaan BAZNAS sebagai lembaga yang *super body*, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai syariat Islam yang sebenarnya dan menimbulkan konflik kepentingan.
 Bahwa sebagai contoh hubungan pemerintah dalam pengelolaan zakat, dapat melihat bagaimana praktik pengelolaan zakat pada

negara-negara lain, diantaranya Malaysia dan Brunei Darussalam yang mengatur pengelolaan zakat bersifat sentralisasi, bahkan Singapura yang jumlah masyarakat muslimnya dibawah 15% juga menerapkan sistem pengelolaan zakat yang tersentralisasi dibawah Pemerintah dengan minimnya peran masyarakat sebagaimana tabel perbandingan pengelolaan zakat.

Pihak Terkait berpendapat, pembentuk undang-undang telah bijak dalam merumuskan UU 23/2011 dengan memperhatikan fakta sosial mengenai sudah adanya LAZ-LAZ sebelum adanya UU 23/2011, sehingga tetap membuka ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Negara Indonesia adalah negara konstitusional religius yang berkewajiban memfasilitasi pelaksanaan ajaran atau ekspresi keagamaan penduduknya . Berbeda dengan dengan negara sekuler yang tidak boleh mencampuri/mengintervensi apa pun yang terkait dengan pelaksanaan ajaran/ekspresi keagamaan dari penduduknya. BAZNAS adalah sebuah lembaga pemerintahan yang dibentuk menjalankan salah satu fungsi negara yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan umum, dalam hal ini melakukan pengelolaan zakat untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dan meningkatkan manfaat zakat • Pembentukan organ negara seperti ini adalah wilayah kebebasan pembentuk UU untuk membentuk atau tidak membentuknya, yang sangat tergantung pada kebutuhan dan keperluannya.

Keberadaan BAZNAS sebagai lembaga pemerintahan independen adalah relevan, diperlukan dan penting dalam negara regigius konstitusional Indonesia. • Pembentukan BAZNAS merupakan salah bentuk pelayanan negara untuk mengefektifkan pengelolaan zakat sebagai ekspresi keyakinan keagamaan umat Islam. Keberadaan lembaga BAZNAS sebagai lembaga pemerintahan merupakan hadiah bagi ummat Islam mendapat keistimewaan dari negara, tanpa harus membentuk negara Islam.

Pembentukan BAZNAS untuk melakukan pengelolaan zakat sebagaimana Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011 tersebut, telah diberikan pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 92 paragraf [3.15], sebagai berikut: “Terhadap dalil para Pemohon dimaksud Mahkamah berpendapat bahwa pembentukan suatu badan atau lembaga tertentu untuk menangani masalah-masalah keseharian warga negara adalah hal yang wajar. Justru negara dalam konsepsi religious welfare state bukan hanya berhak, melainkan memiliki kewajiban, untuk menciptakan dan/atau memajukan kesejahteraan umum yang bersifat lahir dan batin. Campur tangan negara terhadap pengupayaan kesejahteraan umum mutlak harus dilakukan, sehingga pengelolaan zakat oleh masyarakat menjadi efektif dan efisien. Pengelolaan dimaksud menjadi krusial manakala terjadi kegagalan atau kemunduran kemampuan dalam menyelenggarakan pelayanan publik, yang berakibat tidak terlayannya kepentingan warga negara, sementara di satu sisi negara tidak dapat memaksa agar masyarakat tetap memberikan pelayanan publik secara maksimal. Di titik inilah terlihat perbedaannya dengan keikutsertaan negara dalam pelayanan publik. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah kemungkinan terjadinya kegagalan dalam pelayanan publik atau dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat warga negara harus menjadi pertimbangan tersendiri bagi negara.”

Menurut Pihak Terkait, berlakunya UU 23/2011 tidak menyentralisasi pengelolaan zakat secara murni kepada Pemerintah, aturan pengelolaan zakat ini tidak membatasi atau mempersempit peran serta masyarakat, melainkan mengharmonisasi pengelolaan zakat untuk dilaksanakan secara terintegrasi antara BAZNAS sebagai representasi negara dengan LAZ yang dibentuk masyarakat, agar tercapai tujuan pengelolaan zakat yaitu mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan umat.

- 1.5. Bahwa terkait dengan Pasal 6 UU 23/2011 yang berbunyi “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.” harus dimaknai BAZNAS dalam kewenangannya bertindak sebagai representasi Pemerintah dalam Pengelolaan Zakat, sehingga UU 23/2011 tidak memberikan ruang terjadinya abuse of power dan conflict of interest dalam pengelolaan Zakat Nasional. Frasa “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”, harus dimaknai bahwa BAZNAS adalah lembaga yang diberikan kewenangan untuk:
- (1) mengkoordinasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS Provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan Lembaga Amil Zakat (LAZ);
 - (2) membangun sistem informasi pengelolaan zakat yang terintegrasi secara nasional;
 - (3) membuat peta potensi penghimpunan dan penyaluran zakat; dan
 - (4) membangun basis data muzakki dan mustahik secara nasional

Para Pemohon juga keliru dengan menempatkan posisi zakat dengan pendekatan “business oriented”. Para Pemohon melakukan analogi yang tidak setara antara ibadah zakat yang dasarnya syariat Islam dengan pengelolaan Lembaga Keuangan, Perbankan dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dasarnya mencari keuntungan (profit).

Pembentukan BAZNAS dengan kewenangan, tugas dan fungsinya tersebut, tidak lain bertujuan untuk memperluas manfaat zakat yang tidak mungkin maksimal jika dilakukan oleh masyarakat sebagaimana Putusan 86/PUU-X/2012 halaman 93 paragraf [3.15] subparagraf [3.15.2] sebagai berikut: “Menurut Mahkamah, harus dipertimbangkan juga kemungkinan memperluas kemanfaatan zakat, infak, dan sedekah, dengan cara mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah secara merata dari daerah yang berkelebihan ke daerah yang masih berkekurangan. Hal demikian tentu tidak dapat dilakukan oleh amil, baik lembaga maupun perseorangan,

yang memiliki keterbatasan sumber daya. Selain itu secara umum tentu akan memberikan beban tambahan bagi amil zakat yang beraktivitas di daerah jika harus merencanakan serta mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah ke daerah lain di luar wilayah kerjanya. Pemerataan manfaat zakat, infak, dan sedekah menjadi hal yang sama pentingnya dan bahkan inheren dengan keberadaan zakat, infak, dan sedekah itu sendiri sebagai salah satu instrumen untuk kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut cukup beralasan bagi muzaki dan amil untuk memahami atau setidaknya mengetahui pemanfaatan zakat, infak, dan sedekah yang dibayarkan. Hal demikian bukan hanya terkait dengan masalah transparansi dan/atau akuntabilitas penyaluran zakat, melainkan pemenuhan esensi dari ibadah zakat, infak, dan sedekah dalam dimensi sosialnya, yaitu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dimulai dari masyarakat yang berada pada level kualitas hidup paling rendah.”.

Para Pemohon yang mendalilkan pembentukan BAZNAS oleh Pemerintah sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional adalah ahistoris dengan alasan sebagaimana Permohonan Pemohon halaman 48 nomor 26 yang pada pokoknya menyebutkan “secara historis, pengelolaan zakat secara terlembaga di Indonesia pertama kali dilakukan oleh ormas Muhammadiyah, tepatnya tahun 1918. Selanjutnya perkembangan semakin pesat di era tahun 1990-an, dengan dibentuknya lembaga zakat oleh masyarakat dengan berbadan hukum Yayasan seperti Yayasan Dompot Dhuafa Republika.....sementara BAZNAS baru secara resmi didirikan pada tahun 2001 melalui Keppres No 8 Tahun 2001, itupun hanya sebagai operator. Oleh karenanya, sangat tidak adil jika subjek yang lebih dahulu ada dan menjadi pioneer, justru dipaksa untuk menjadi UPZ di bawah BAZNAS.”.

Bahwa atas dalil Para Pemohon yang menyebutkan pembentukan BAZNAS sebagai ahistoris tersebut, menurut Pihak Terkait adalah keliru, Para Pemohon seharusnya memaknai dan melihat

BAZNAS adalah sebagai representasi Pemerintah dengan tidak mempersempit pada lembaga BAZNAS nya saja sebagai subjek serta tidak melangkah tahun yang terlalu jauh dari 1918 sampai 1990an yang seakan-akan Pemerintah tidak memiliki peran dalam pengelolaan zakat di rentang waktu tersebut.

Pada faktanya, direntang waktu panjang antara tahun 1918 ke tahun 1990-an, dapat diidentifikasi peran pemerintah dalam pengelolaan zakat sebagai berikut:

- (1) Kementerian Agama pada tahun 1951 mengeluarkan Surat Edaran Nomor: A/VII/17367, tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fitrah.
- (2) Selanjutnya tahun 1967, Pemerintah menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Pelaksanaan Zakat dan Rencana Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pelaksanaan Pengumpulan dan Pembagian Zakat serta Pembentukan Baitul Maal, namun kedua perangkat peraturan tersebut belum sempat diajukan kepada DPR dan Presiden.
- (3) Tahun 1968, Menteri Agama mengeluarkan regulasi Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat dan Nomor 5 Tahun 1968 tentang pembentukan Baitul Mal (Balai Harta Kekayaan) di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kotamadya.
- (4) Lahirnya *proto*-BAZNAS yaitu dengan dibentuknya Badan Amil Zakat (Pemerintah) di berbagai daerah yakni DKI Jakarta (1968), Kalimantan Timur (1972), Sumatera Barat (1973), Jawa Barat (1974), Aceh (1975), Sumatra Selatan dan Lampung (1975), Kalimantan Selatan (1977), dan Sulawesi Selatan dan Nusa tenggara Barat (1985).
- (5) Instruksi Menteri Agama Nomor 2 tahun 1984 tanggal 3 Maret 1984 tentang Infaq Seribu Rupiah selama bulan Ramadhan yang pelaksanaannya diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor 19 Tahun 1984 tanggal 30 April 1984.

- (6) Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1988 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah
- (7) Instruksi Menteri Agama nomor 16 Tahun 1989 tentang Pembinaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah yang menugaskan semua jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga-lembaga keagamaan yang mengadakan pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah.
- (8) Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah.

1.6. Bahwa terkait Pasal 7 ayat (1) huruf a, c dan d UU 23/2011, telah diberikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 94 paragraf [3.15] subparagraf [3.15.3] sebagai berikut: “Adapun mengenai Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 yang mengatur fungsi yang harus dijalankan BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya, Mahkamah menilai bahwa fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, justru adalah fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien. Dalam perspektif manajerial fungsi dimaksud adalah syarat mutlak bagi terselenggaranya pelayanan zakat yang efektif dan efisien, yang selanjutnya akan memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat masyarakat”.

Sebagaimana pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi tersebut, rangkaian fungsi BAZNAS sebagaimana Pasal 7 ayat (1) huruf a, c dan d UU 23/2011, merupakan fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga.

Dalam hal perencanaan, LAZ diberikan ruang yang terbuka untuk merencanakan kegiatannya tanpa harus dilakukan pengesahan oleh Pemerintah sehingga dalil pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal a quo menyebabkan kondisi yang tidak adil

adalah keliru. Hal ini berbeda dengan BAZNAS yang dalam perencanaannya harus tertuang dalam dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan (RKAT) yang harus disahkan oleh Menteri Agama sehingga dalil Para Pemohon yang menyatakan BAZNAS sebagai lembaga super body tersebut Keliru.

Bahwa kekeliruan Para Pemohon yang menyebutkan BAZNAS sebagai lembaga super body tersebut menegaskan adanya kewenangan Kementerian Agama dan Pemerintah Daerah yang melakukan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS Provinsi BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ sebagaimana Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2011, sebagai berikut:

- (1) Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ.
- (2) Gubernur dan bupati/walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya.

- 1.7. Bahwa Para Pemohon yang menafsirkan fungsi Pengendalian sebagai bukti bahwa BAZNAS memiliki fungsi sebagai auditor adalah keliru. BAZNAS tidak pernah melakukan audit pada LAZ. Pengendalian adalah bentuk kontrol standar manajemen organisasi untuk menjaga agar pengelolaan zakat sesuai dengan syariat Islam dan Peraturan Perundang-Undangan.

Wujud implementasi fungsi pengendalian tersebut, BAZNAS memelopori 3 Prinsip Aman dalam Pengelolaan Zakat yaitu Aman Syar'i, Aman Regulasi dan Aman NKRI.

- 1.8. Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut, atas Permohonan Pengujian Materiil Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c dan d UU 23/2011, menurut Pihak terkait tidak menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang super body, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai syariat Islam yang sebenarnya dan menimbulkan konflik kepentingan. Pihak Terkait memandang tidak ada kerugian konstitusional baik yang nyata atau setidaknya

kerugian potensial atas pemberlakuan pasal a quo. Atas hal tersebut, Pihak Terkait memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menolak permohonan pengujian materiil Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c dan d UU 23/2011

2. Tanggapan Pihak Terkait atas Pengujian Materiil Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011:

- 2.1. Bahwa bunyi dari Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011, sebagai berikut:
 “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”.
- 2.2. Bahwa menurut Para Pemohon, pemberlakuan Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan memberikan ruang bagi BAZNAS untuk memaknai kata “DAPAT” menjadi Hak Bagi-nya dan kewajiban bagi pihak lainnya.
- 2.3. Bahwa Para Pemohon mendalilkan kata “Dapat” seharusnya tidak ditafsirkan sebagai hak BAZNAS melainkan hak masyarakat untuk memilih/optional sebagaimana Permohonan Pemohon halaman 51 nomor 38 yang pada pokoknya menyebutkan “....*undang-undang a quo memberikan hak masyarakat untuk memilih/optional apakah akan menjadi UPZ-nya BAZNAS atau mengelola zakat sebagai LAZ.*”.

Adapun kata “Dapat” yang kemudian ditafsirkan sebagai hak BAZNAS bahkan sebagai suatu kewajiban menurut Para Pemohon bersumber dari aturan turunan UU 23/2011 yaitu PP 14/2014 Pasal 53, Pasal 54, Pasal 55 dan Pasal 56, sebagaimana Permohonan Pemohon halaman 51 nomor 40 yang pada pokoknya menyebutkan “....Hukum asalnya dalam UU 23/2011 adalah “dapat”, tetapi kemudian diperluas dan dipaksakan untuk berubah menjadi hak/kewenangan BAZNAS membentuk UPZ.

Padahal Pasal 53-56 dari PP 14/2014 tersebut hanya merupakan pelaksanaan Pasal 16 UU 23/2011 yang seharusnya tidak boleh dalam posisi yang dipertentangkan dengan ketentuan Pasal 16 UU 23/2011.”.

Bahwa sebagaimana tersebut diatas, jelas yang menjadi “sumber masalah” dari tafsir kata “dapat” menurut Para Pemohon adalah PP 14/2014. Maka dari itu, Para Pemohon sedang mempertentangkan PP 14/2014 terhadap UU 23/2011, dimana hal tersebut bukan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus perkara pengujian materi aturan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang melainkan kewenangan dari Mahkamah Agung.

- 2.4. Bahwa PP 14/2014 pernah dilakukan uji materiil terhadap UU 23/2011 sebagaimana **Putusan Mahkamah Agung Nomor 50 P/HUM/2014** yang amar putusannya berbunyi:

"Menolak permohonan keberatan hak uji materiil dari Para Pemohon: 1. PERKUMPULAN FORUM ZAKAT JAKARTA, 2. YAYASAN DOMPET DHUAFA, LEMBAGA AMIL ZAKAT NASIONAL, 3. YAYASAN RUMAH ZAKAT INDONESIA, LEMBAGA AMIL ZAKAT NASIONAL, 4. YAYASAN PKPU, LEMBAGA AMIL ZAKAT NASIONAL, 5. RUMAH AMAL SALMAN ITB, LEMBAGA WAKAF ZAKAT TINGKAT PROPINSI JAWA BARAT, 6. LAZIS YAYASAN AMALIAH ASTRA, LEMBAGA AMIL ZAKAT, 7. LEMBAGA AMIL ZAKAT INFAQ DAN SHADAQAH MUHAMMADIYAH; LEMBAGA AMIL ZAKAT, 8. LEMBAGA AMIL ZAKAT INFAQ DAN SHADAQAH PLN, LEMBAGA AMIL ZAKAT tersebut.”. Bahwa dengan adanya Putusan Mahkamah Agung tersebut, maka kedudukan PP 14/2014 tidak bertentangan dengan UU 23/2011. [Vide Bukti PT-4]

- 2.5. Bahwa ketentuan Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 merupakan suatu pengaturan pembentuk undang-undang sebagai pilihan kebijakan hukum (*Open Legal Policy*) dan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Pembentukan UPZ unit pengumpulan zakat pada Instansi pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha

Milik Daerah, Perusahaan Swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri merupakan bentuk fasilitasi kepada warga negara yang menjadi pegawai di instansi-instansi tersebut dalam melaksanakan ibadah zakat.

Pembentukan unit pengumpul zakat (UPZ) pada Instansi pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Perusahaan Swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri adalah untuk memfokuskan masing-masing instansi pada tugas dan fungsinya saja.

Bahwa atas dalil Para Pemohon sebagaimana Permohonan Pemohon yaitu terjadinya pengambilalihan LAZ sebagai UPZ BAZNAS adalah dalil yang tidak benar secara logika maupun secara hukum. UPZ merupakan *subsidiary unit*. Unit tersebut adalah unit kegiatan dari satu badan hukum, sehingga harus ada badan hukum induknya. UPZ BAZNAS dibentuk pada entitas instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sebagai induknya bukan pada Yayasan yang terafiliasi dengan instansi tersebut.

Yayasan-Yayasan sebagaimana disebutkan oleh Para Pemohon diantaranya Amanah Takaful, Baitul Maal Muamalat, BAMUIS BNI, BSI Maslahat, dan Mandiri Amal Insani sejatinya masih berdiri sebagai suatu badan hukum Yayasan dan sebagian telah mendapatkan izin sebagai LAZ, tidak ada satupun Yayasan tersebut yang berubah menjadi UPZ BAZNAS. Sehingga dalil Para Pemohon hanya asumsi dan tidak berdasar.

- 2.6. Bahwa berdasarkan seluruh uraian tersebut, atas permohonan pengujian materiil Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011, Pihak Terkait memandang tidak ada kerugian konstitusional baik yang nyata atau setidaknya kerugian potensial atas pemberlakuan pasal *a quo*. Atas hal tersebut, Pihak Terkait memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menolak permohonan pengujian materiil Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011.

3. Tanggapan Pihak Terkait atas Pengujian Materiil Pasal 17 UU 23/2011:

- 3.1. Bahwa bunyi dari Pasal 17 UU 23/2011, sebagai berikut:“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”.
- 3.2. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 17 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 dengan alasan menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat.
- 3.3. Bahwa tujuan pengaturan dalam Pasal 17 UU 23/2011 adalah untuk menciptakan pengelolaan zakat yang terstruktur, transparan, dan akuntabel melalui lembaga-lembaga yang telah diakui secara resmi oleh negara. Hal ini sejalan dengan semangat untuk memastikan bahwa zakat, sebagai salah satu instrumen penting dalam ekonomi Islam, dapat dikelola dengan tepat dan optimal, sehingga dampak positifnya dapat dirasakan oleh mustahik dan masyarakat luas. Pengelolaan yang terpusat pada lembaga resmi, seperti Baznas dan LAZ, bukanlah upaya untuk membatasi peran serta masyarakat, melainkan untuk menegakkan standar pengelolaan zakat yang lebih baik.

Pasal 17 UU 23/2011 tidak menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat. Masyarakat tetap memiliki ruang untuk berpartisipasi, khususnya melalui pendirian atau keterlibatan dalam Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang berizin. Pendirian LAZ oleh masyarakat, organisasi, atau lembaga non-pemerintah tetap dimungkinkan, selama mereka memenuhi syarat-syarat administratif dan substantif yang telah diatur oleh undang-undang. Pengaturan ini lebih ditujukan untuk mencegah potensi penyalahgunaan dana zakat, sekaligus memastikan agar pengelolaan zakat dapat berjalan secara efektif dan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah.

Bahwa Para Pemohon mendalilkan dalam Permohonan Pemohon halaman 58 nomor 70 yang pada pokoknya menyebutkan bahwa

“...negara ini bukan negara agama dan bukan negara sekuler, tetapi ditengah-tengahnya. Negara tidak dapat menjadikan dirinya penentu dan pemaksa urusan pelaksanaan ibadah warga negaranya.”.

Atas dalil Para Pemohon tersebut diatas, Pihak Terkait memandang bahwa Para Pemohon harus lebih cermat. Adanya Sila ke-1 Pancasila yaitu “Ketuhanan yang Maha Esa” dan juga fakta sosiologis bahwa mayoritas masyarakat Indonesia beragama Islam cukup alasan bagi Negara untuk ikut campur dalam segala aspek kehidupan warga negaranya termasuk dalam bidang keagamaan. Terlebih kedudukan zakat selain berdimensi ibadah, juga berdimensi sosial.

Bahwa konsepsi UU 23/2011 adalah negara memfasilitasi pengelolaan zakat untuk dapat dikelola sesuai syariat islam, profesional, terintegrasi dan akuntabilitas, bukan mengatur syariat zakat-nya. Para Pemohon keliru jika menyebutkan keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat sebagai “*pemaksa urusan pelaksanaan ibadah warga negaranya*”.

- 3.4. Bahwa Pihak Terkait mengambil contoh keterlibatan suatu negara dalam pengelolaan zakat yang kaitannya dengan konsep *welfare state*. Negara Singapura, menurut Akmal Salim Ruhana dalam Jurnal Penelitian Dan Kajian Keagamaan tahun 2013 yang diterbitkan Departemen Agama RI, menyebutkan Negara Singapura adalah negara yang tergolong sebagai *hard secularism countries* yaitu negara yang tegas memisahkan antara kehidupan beragama dengan kehidupan bernegara, namun faktanya Singapura memiliki aturan pengelolaan zakat yang bersifat sentralisasi. Bahkan Singapura menjadi negara yang memiliki sanksi bagi orang yang tidak berwenang melakukan pengelolaan zakat dan sanksi warga negara yang tidak membayar zakat sebagaimana *Administration Muslim Law Act 1966 (untuk selanjutnya disebut “AMLA”)*.

Berdasarkan AMLA, Pengelolaan Zakat di Singapura dilakukan oleh Majelis Ugama Islam Singapura (MUIS) yang dipimpin oleh

seorang Ketua yang ditunjuk dan diangkat oleh Presiden Singapura. Dalam kewenangannya, MUIS selain melakukan pengumpulan dan pendistribusian zakat (operator) juga berwenang membentuk peraturan pengelolaan zakat (regulator). Kemudian, Negara Singapura juga memiliki sanksi yang tegas bagi siapapun yang melakukan pengelolaan zakat selain daripada MUIS dengan sebutan “*unauthorised persons*”. Meski sebagai negara Sekuler, Singapura justru memiliki aturan denda sampai pidana bagi orang yang tidak membayar zakat sebagaimana Pasal 137 ayat (1) dan ayat (2) AMLA, sebagai berikut:

- (1) *“Any person who, being liable to pay any zakat and having failed to procure, in accordance with section 70, the cancellation or modification of such liability, refuses or wilfully fails to pay the same, shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$500 or to imprisonment for a term not exceeding 6 months or to both.*
- (2) *Whoever, being liable to pay any fitrah and having failed to procure, in accordance with section 70, the cancellation or modification of such liability, refuses or wilfully fails to pay the same, shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$50 or to imprisonment for a term not exceeding one month or to both.”* [Vide Bukti PT-5]

- 3.5. Bahwa terhadap Pasal 17 UU 23/2011, telah diberikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 95-96 paragraf [3.16] subparagraf [3.16.1] sebagai berikut: “Dengan memperhatikan ketentuan dalam UUD 1945, terutama pasal yang diajukan oleh para Pemohon sebagai dasar pengujian konstitusionalitasnya, menurut Mahkamah pengaturan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan masyarakat merupakan mekanisme perlindungan negara terhadap masyarakat dari terjadinya pelanggaran yang merugikan masyarakat. Selain itu, menurut Mahkamah pengaturan tersebut tidak dilakukan secara diskriminatif atau dilakukan dengan melakukan pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, dan pandangan politik. Kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 yang

menurut para Pemohon mengakibatkan subordinasi posisi LAZ di bawah BAZNAS menurut Mahkamah tidak tepat jika dimaknai dalam konteks diskriminasi. Hal demikian adalah suatu bentuk *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang yang menurut Mahkamah dapat dibenarkan oleh UUD 1945. Dari konstruksi Pasal 17 Undang-Undang *a quo* Mahkamah menilai para Pemohon tidak terhalang haknya untuk tetap melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh para Pemohon selama ini. Lagipula, kata “membantu” dalam pasal tersebut haruslah dimaknai membantu BAZNAS dalam membantu negara melakukan pengelolaan zakat secara transparan dan akuntabel.”.

- 3.6. Bahwa untuk memperkuat bukti tidak terhalangnya pelaksanaan pengumpulan zakat di masyarakat dan tidak menyempitkan ruang partisipasi masyarakat atas berlakunya Pasal 17 UU 23/2011, dapat dilihat dari sebagai berikut perbandingan jumlah LAZ yang mendapatkan izin dari Menteri Agama sebelum berlakunya UU 23/2011 hanya berjumlah 18 LAZ, sedangkan jumlah LAZ sejak berlakunya UU 23/2011 adalah berjumlah 181 LAZ.

Pengumpulan zakat pada masyarakat juga memiliki kecenderungan yang meningkat setiap tahunnya, sehingga dalil Para Pemohon yang menyatakan pemberlakuan Pasal 17 UU 23/2011 menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat tidak terbukti, dapat dilihat dari tabel seperti berikut:

Tahun	Jumlah Pengumpulan LAZ Secara Nasional (dalam Triliun)
2015	Rp2.028.193.434.453
2016	Rp1.401.248.170.005
2017	Rp2.195.968.539.189
2018	Rp3.634.332.619.382
2019	Rp3.523.314.740.465
2020	Rp3.782.438.721.054

2021	Rp4.357.597.586.344
2022	Rp3.710.924.770.860
2023	Rp6.579.243.071.871

- 3.7. Bahwa berdasarkan uraian tersebut, atas permohonan pengujian materiil Pasal 17 UU 23/2011, Pihak Terkait memandang tidak ada kerugian konstitusional baik yang nyata atau setidaknya kerugian potensial atas pemberlakuan pasal *a quo*. Atas hal tersebut, Pihak Terkait memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menolak permohonan pengujian materiil Pasal 17 UU 23/2011.

4. Tanggapan Pihak Terkait atas Pengujian Materiil Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011:

- 4.1. Bahwa bunyi dari Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h UU 23/2011, sebagai berikut: “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:.....c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;..... h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”.
- 4.2. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan 28E ayat (1) UUD NRI 1945 dengan alasan menghambat Hak Konstitusional Warga Negara dalam mengelola zakat.
- 4.3. Bahwa persyaratan dalam suatu perizinan adalah hal yang lazim, bukan untuk menghambat Hak Konstitusional Warga Negara. Persyaratan adalah upaya negara dalam memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat. Sehingga adanya persyaratan sebagaimana Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h UU 23/2011 tersebut harus diartikan sebagai cara negara memastikan dana zakat yang dikumpulkan dapat didistribusikan secara tepat sasaran, dikelola secara akuntabel dan profesional berdasarkan syariat Islam. Terlebih, dalam konstruksi pasal *a quo* terdapat frasa “*paling sedikit*” yang berarti Undang-Undang juga memberikan kewenangan kepada aturan dibawahnya untuk mengatur persyaratan perizinan LAZ agar dapat menyesuaikan dengan kebutuhan perkembangan zakat dengan tetap

memperhatikan persyaratan dalam UU 23/2011 sebagai standar minimum.

- 4.4. persyaratan dalam perizinan bagi masyarakat dalam mengelola zakat menjadi sangat penting, salah satunya terdapat fakta bahwa dana zakat sangat rentan disalahgunakan untuk pendanaan terorisme. Kerentanan ini dibuktikan dengan fakta hukum bahwa pernah berdiri LAZ yang dibentuk oleh Kelompok Teroris Jamaah Islamiyah untuk memfasilitasi pendanaan terorisme yaitu LAZ Yayasan Abdurrahman Bin 'Auf (LAZ ABA) sebagaimana dikutip dari Modul Program Mentoring Berbasis Risiko NPO Disalahgunakan Sebagai Sarana TPPT (Promensisko) tahun 2023 yang dikeluarkan oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) pada Bagian II paragraf 2.2, diketahui fakta-fakta berikut:

Berdasarkan Putusan Nomor 1047/Pid.Sus/2021/PN Jkt.Brt diketahui *"Tujuan pendirian YAYASAN ABDURAHMAN BIN AUF (ABA) adalah dalam rangka membantu keluarga anggota Jamaah Islamiyah yang di sudah ditangkap oleh pihak Kepolisian, yaitu dengan cara memberikan santunan kepada anak dan istrinya, selain itu YAYASAN ABDURAHMAN BIN AUF (ABA) juga bertujuan untuk meningkatkan ekonomi Jamaah Islamiyah dalam hal ini yaitu biaya operasional.....pada periode 2013 sampai dengan saat saksi ditangkap dana yang berhasil di kumpulkan oleh YAYASAN ABDURAHMAN BIN AUF (ABA) pada setiap tahunnya berkisar antara 1 miliar sampai dengan 4 miliar rupiah. dana yang berhasil di kumpulkan oleh YAYASAN ABDURAHMAN BIN AUF (ABA) dikelola untuk:*

1. Secara internal dana tersebut digunakan untuk operasional Jamaah Islamiyah sendiri, di antaranya gaji pengurus yayasan, dan memberikan bantuan kepada keluarga Anggota Jamaah Islamiyah yang sudah ditangkap oleh pihak kepolisian.
2. Secara eksternal dana tersebut juga digunakan untuk donasi bencana alam yang ada di Indonesia." [Vide Bukti PT-6].

- 4.5. Bahwa Para Pemohon mempersoalkan adanya Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan LAZ (*untuk selanjutnya disebut PERBAZNAS 3/2019*) yang dianggap menguatkan posisi BAZNAS sebagai pihak yang menentukan dapat atau tidaknya suatu lembaga menjadi LAZ adalah keliru dan tidak berdasar. BAZNAS sebagai Lembaga yang mendapatkan kewenangan langsung dari UU 23/2011 untuk memberikan rekomendasi izin LAZ tersebut memiliki hak untuk memberikan atau menolak rekomendasi, tidak ditafsirkan setiap permohonan harus diberikan rekomendasi. Untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mengajukan permohonan Rekomendasi izin LAZ kepada BAZNAS, disusunlah PERBAZNAS 3/2019 tersebut untuk menjadi panduan dan pedoman bagi masyarakat serta pemenuhan kewajiban BAZNAS sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Rekomendasi izin LAZ tersebut tergolong sebagai salah satu bentuk pelayanan publik dan BAZNAS digolongkan sebagai penyelenggara pelayanan publik. Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, setiap penyelenggara pelayanan publik wajib menerapkan standar pelayanan publik, sebagaimana berikut: *“Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan”*

Persyaratan mendapat rekomendasi BAZNAS sebagaimana UU 23/2011 tersebut sama sekali tidak menghambat warga negara untuk mengelola zakat. Pertanggal 25 Oktober 2024, BAZNAS telah mengeluarkan 190 Rekomendasi izin LAZ.

- 4.6. Bahwa terhadap syarat Rekomendasi BAZNAS sebagaimana Pasal 18 ayat (2) huruf c, telah diberikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 101-102 paragraf [3.18], sebagai berikut: “Menimbang bahwa untuk menilai konstitusionalitas Pasal 18 ayat

(2) huruf c UU 23/2011 Mahkamah harus membacanya secara utuh sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pasal 18 UU 23/2011, yang pada pokoknya mengatur mengenai izin pembentukan LAZ. Pihak yang berwenang memberi izin pembentukan LAZ adalah Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri [vide Pasal 18 ayat (1) UU 23/2011]. Hal demikian mengandung maksud bahwa penilaian atas pemenuhan syarat yang diatur kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 dilakukan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa hanya Menteri dan atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri yang dapat menentukan apakah suatu lembaga dapat menjadi LAZ atau tidak. Oleh karena itu menurut Mahkamah syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstiusionalitas, sehingga pengujian Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.”.

- 4.7. Bahwa terhadap syarat audit sebagaimana Pasal 18 ayat (2) huruf h, juga telah diberikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 103 paragraf [3.18] subparagraf [3.18.2], sebagai berikut: “Bahwa menurut Mahkamah kesediaan untuk diaudit syariat dan diaudit keuangan secara berkala sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2) huruf h UU 23/2011 adalah salah satu bentuk upaya

pencapaian transparansi dan akuntabilitas pengelolaan. Audit secara syariat semata-mata dilakukan untuk memastikan bahwa tata cara pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat telah sesuai dengan tuntunan (syariat) agama Islam, sedangkan audit keuangan pada pokoknya ditujukan agar zakat yang disalurkan oleh muzaki melalui amil untuk kepentingan mustahik benar-benar didistribusikan serta didayagunakan secara efektif dan tepat tujuan. Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945, bahkan diperlukan sebagai perwujudan perlindungan terhadap hak muzaki serta terhadap pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pemberdayaan zakat sebagai ibadah.”.

- 4.8. Bahwa berdasarkan uraian tersebut, atas permohonan pengujian materiil Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h UU 23/2011, Pihak Terkait memandang tidak ada kerugian konstitusional baik yang nyata atau setidaknya kerugian potensial atas pemberlakuan pasal *a quo*. Atas hal tersebut, Pihak Terkait memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menolak permohonan pengujian materiil Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h UU 23/2011.

5. Tanggapan Pihak Terkait atas Pengujian Materiil Pasal 19 UU 23/2011:

- 5.1. Bahwa bunyi dari Pasal 19 UU 23/2011, sebagai berikut: “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.”.
- 5.2. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 19 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dengan alasan menjadi contoh nyata tentang relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ dalam kewenangan mengelola zakat membuat penghimpunan dana zakat tidak optimal.
- 5.3. Bahwa terhadap Pasal 19 UU 23/2011, telah diberikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana

Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 96 paragraf [3.16] subparagraf [3.16.2], sebagai berikut: “....Menurut Mahkamah, kewajiban melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat tidak merugikan hak konstitusional para Pemohon. Pasal 19 Undang-Undang a quo tidak mencampuri hak LAZ dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, melainkan hanya mewajibkan tindakan administratif tertentu berupa laporan. Kewajiban yang diatur Pasal 19 Undang-Undang a quo adalah kewajiban administratif yang tujuannya tidak dapat diartikan lain selain untuk memastikan bahwa semua LAZ sedang atau telah mengumpulkan, mendistribusikan, serta mendayagunakan zakat sesuai dengan norma dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Sehingga, dapat dijamin bahwa semua LAZ telah meneruskan amanat masyarakat yang membayarkan zakat kepada yang berhak menerimanya sebagai suatu kepentingan hukum masyarakat, baik yang membayar maupun yang menerima, yang harus dilindungi oleh Undang-Undang.”.

- 5.4. Bahwa dalil pemohon dalam menghubungkan ketentuan Pasal 19 UU 23/2011 yang membuat penghimpunan dana zakat tidak optimal tersebut jelas tidak memiliki hubungan sebab akibat. Laporan adalah tindakan administratif sedangkan pengimpunan dana zakat pada LAZ adalah kewenangan tersendiri yang berada pada ranah pelaksanaan. Tidak optimalnya pengumpulan zakat sangat berkaitan dengan metode dan cara LAZ dalam melakukan pelaksanaan pengumpulan.

Ketentuan Pasal 19 UU 23/2011 ini telah membawa dampak positif pada Pengelolaan Zakat. Sebelum adanya UU 23/2011, tidak ada konsolidasi data pelaporan zakat secara nasional yang komprehensif dan dapat dipertanggung jawabkan. Masyarakat tidak mengetahui berapa zakat yang terkumpul dan untuk apa saja zakat disalurkan secara terbuka dan transparan sehingga efektivitas dan efisiensi pengelolaan zakat tidak terlihat. Saat ini, seluruh data laporan zakat nasional dalam rangka memenuhi Asas

Akuntabilitas pengelolaan zakat dapat diakses secara mudah oleh masyarakat melalui website BAZNAS.

- 5.5. Bahwa terkait dalil Para Pemohon yang mengajukan perubahan bunyi Pasal 19 UU 23/2011 menjadi “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala, diaudit KAP jika telah memperoleh dana zakat diatas Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) per tahun” ini tidak didasarkan pada kajian dan pertimbangan yang cermat. Pihak terkait berpendapat bahwa berapapun dana zakat yang dikelola oleh BAZNAS dan LAZ, wajib dilaporkan kepada masyarakat dengan sistem pelaporan sebagaimana peraturan perundang-undangan. Kemudian. Dalam konsepsi pengelolaan zakat saat ini, Kementerian Agama RI berwenang dalam Pengawasan dan Pembinaan bukan pada pelaksanaan pengelolaan zakat.

Audit oleh Kantor Akuntan Publik bersifat independen dan dilakukan oleh auditor-auditor yang ahli dan/atau kompeten sesuai bidangnya, sehingga hasil audit dari Kantor Akuntan Publik secara umum dapat dipercaya, selain itu posisi Kantor Akuntan Publik adalah pihak luar (eksternal) yang diharapkan memiliki integritas dan tidak terpengaruh pada dinamika internal organisasi.

- 5.6. Kewajiban LAZ melaporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik bersumber dari Pasal 75 ayat (1) dan ayat (3) PP 14/2014 yang berbunyi:
- (1) Laporan pelaksanaan Pengelolaan Zakat, infak, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, Pasal 72, dan Pasal 73 harus di audit syariat dan keuangan.
 - (3) Audit keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh akuntan publik.
- 5.7. Bahwa Pemohon II yang mendalilkan adanya kerugian sebagaimana Permohonan Pemohon halaman 77 yang pada pokoknya menyebutkan “...mengingat BAZNAS membuat

peraturan turunan yang mewajibkan audit dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik” adalah suatu ketidak-kompetenan Pemohon II dalam membaca peraturan perundang-undangan bahkan terkesan mendalilkan hal yang tidak sebenarnya atau tidak sesuai faktanya.

Laporan merupakan bentuk implementasi Asas Akuntabilitas sebagaimana Pasal 2 huruf g UU 23/2011, dimana dari laporan tersebut BAZNAS melakukan konsolidasi data sebagai bentuk implementasi Asas Terintegrasi sebagaimana Pasal 2 huruf f UU 23/2011 yang berarti pengelolaan zakat dilaksanakan secara hierarkis dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat secara nasional.

- 5.8. Bahwa berdasarkan uraian tersebut, atas pengujian materiil Pasal 19 UU 23/2011, Pihak Terkait memandang tidak ada kerugian konstitusional baik yang nyata atau setidaknya kerugian potensial atas pemberlakuan pasal *a quo*. Atas hal tersebut, Pihak Terkait memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menolak permohonan pengujian materiil Pasal 19 UU 23/2011

6. Tanggapan Pihak Terkait atas Pengujian Materiil Pasal 20 UU 23/2011:

- 6.1. Bahwa bunyi dari Pasal 20 UU 23/2011, sebagai berikut:
“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.”.
- 6.2. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 20 UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 dengan alasan menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ.
- 6.3. Bahwa dalil adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ tersebut keliru. Berdasarkan data-data, sebagai berikut:
 - 1) Bahwa jumlah Lembaga Amil Zakat yang mendapatkan izin dari Menteri Agama sebelum berlakunya UU 23/2011 hanya

berjumlah 18 LAZ, dibandingkan dengan jumlah LAZ sejak berlakunya UU 23/2011 telah berjumlah 181 LAZ.

- 2) Bahwa sejak berlakunya UU 23/2011, BAZNAS telah mengeluarkan 190 Rekomendasi Izin LAZ
- 3) Bahwa dari sisi pengumpulan zakat LAZ secara nasional meningkat, Adapun jika dibandingkan total pengumpulan nasional *On Balance Sheet* (dalam neraca) pada BAZNAS dan LAZ tahun 2021-2023, terlihat bahwa LAZ memiliki jumlah pengumpulan yang lebih tinggi dari BAZNAS Se-Indonesia, sebagai berikut

Tahun	Pengumpulan LAZ	Pengumpulan BAZNAS
2021	Rp4.357.597.586.344	Rp3.024.456.687.505
2022	Rp3.710.924.770.860	Rp3.131.776.552.813
2023	Rp6.579.243.071.871	Rp3.757.393.132.031

- 6.4. Bahwa ketentuan sebagaimana Pasal 20 UU 23/2011 adalah bentuk pendelegasian pengaturan oleh Undang-Undang kepada Peraturan yang lebih rendah yaitu PP 14/2014 namun dalam mendalilkan alasan-alasan Pasal 20 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI 1945, Para Pemohon lebih cenderung mempertentangkan isi PP 14/2014, sebagaimana Permohonan Pemohon halaman 80 nomor 181 yang pada pokoknya menyebutkan: “PP 14/2014 seyogyanya berfungsi sebagai peraturan teknis yang memberikan penjabaran pada hal-hal yang secara prinsipil diatur dalam Undang-Undang a quo tanpa menambah ketentuan bersifat norma baru.”.

PP 14/2014 tidak bertentangan dengan UU 23/2011 sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor 50 P/HUM/2014 yang menyatakan PP 14/2014 tidak bertentangan dengan UU 23/2011 sehingga seharusnya Para Pihak tidak lagi mempersoalkan isi PP 14/2014, apalagi mempersoalkan PP 14/2014 pada pengujian materiil UU 23/2011 karena bukan pada kewenangan Mahkamah

Konstitusi memeriksa dan memutuskan aturan turunan dari Undang-Undang.

Para Pemohon dalam Permohonan Pemohon halaman 83 nomor 163 yang pada pokoknya menyatakan “*Semestinya Undang-Undang a quo yang mengatur mengenai persyaratan organisasi dan pembentukan perwakilan tidak diatur dalam peraturan pemerintah, tetapi langsung diatur dalam undang-undang...*”.

Pbdurraernyataan tersebut membuktikan Para Pemohon tidak memahami atau salah memahami bahwa ketentuan tersebut bersifat teknis sehingga Undang-Undang mendelegasikannya ke Peraturan Pemerintah.

- 6.5. Bahwa atas permohonan pengujian materiil Pasal 20 UU 23/2011, Pihak Terkait memandang tidak ada kerugian konstitusional baik yang nyata atau setidaknya kerugian potensial atas pemberlakuan pasal *a quo*. Atas hal tersebut, Pihak Terkait memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menolak permohonan pengujian materiil Pasal 20 UU 23/2011.

7. Tanggapan Pihak Terkait atas Pengujian Materiil Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011:

- 7.1. Bahwa bunyi dari Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011, sebagai berikut:
 - Pasal 43 ayat (3)
“LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.”.
 - Pasal 43 ayat (4)
“LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”.
- 7.2. Bahwa menurut Para Pemohon, Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28I ayat (1), ayat (2), ayat (4) dan ayat (5) UUD NRI 1945 dengan alasan menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum terkait legalitas LAZ yang telah berdiri.

- 7.3. Bahwa Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945 dengan alasan berpotensi melakukan pemaksaan dalam proses penyesuaian dan berakhir pada pembubaran.
- 7.4. Bahwa Para Pemohon keliru memahami konstruksi Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 sebagai suatu ketentuan peralihan yang pada dasarnya bertujuan untuk:
- Menghindari terjadinya kekosongan hukum;
 - Menjamin kepastian hukum;
 - Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Secara teori, penyusunan “Ketentuan Peralihan” dapat memuat ketentuan mengenai penyimpangan sementara atau penundaan sementara, bagi tindakan atau hubungan hukum tertentu. Hal ini sesuai dengan konstruksi Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 yang memberi izin sementara bagi LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini, namun diberikan waktu melakukan penyesuaian diri paling lambat 5 tahun. maka hal tersebut bukanlah suatu kerugian konstitusional dan LAZ-LAZ tersebut telah diberikan waktu transisi.

- 7.5. Bahwa dalam Permohonan Pemohon atas pengujian pasal Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011, Para Pemohon banyak terlihat membela kepentingan dan menyatakan adanya kerugian atas pasal *a quo* terhadap LAZ-LAZ yang berbasis BUMN, padahal Para Pemohon bukan berasal dari LAZ yang berbasis BUMN. Pihak Terkait perlu menjelaskan dengan dibentuknya BAZNAS oleh pemerintah yang berwenang dalam melakukan pengelolaan zakat secara nasional bukan dimaksudkan mendegradasi pengelola zakat yang terafiliasi dengan BUMN, melainkan

mengharmonisasikan tata kelola dan memfasilitas pegawainya untuk melaksanakan ibadah zakat. Setiap lembaga/badan yang dibentuk oleh Pemerintah tentu memiliki wewenang, tugas dan fungsinya masing-masing agar tidak saling tumpang tindih. Khusus terkait zakat, maka BAZNAS-lah *leading sector*-nya. Kementerian, Lembaga, Badan, dan BUMN tersebut sudah seharusnya bekerja sesuai wewenang, tugas dan fungsinya sesuai tujuannya dibentuk dan bukan melakukan pengelolaan zakat.

- 7.6. Bahwa berdasarkan uraian tersebut, atas pengujian materiil Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011, Pihak Terkait memandang tidak ada kerugian konstitusional baik yang nyata atau setidaknya kerugian potensial atas pemberlakuan pasal *a quo*. Atas hal tersebut, Pihak Terkait memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menolak permohonan pengujian materiil 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011.

E. PETITUM

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pihak Terkait memohon kepada Yang Terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*).
2. Menyatakan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h, Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Atau apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya *ex aequo et bono*.

KETERANGAN TAMBAHAN BAZNAS (21 NOVEMBER 2024)

Menindaklanjuti persidangan Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (*untuk selanjutnya disebut “UU 23/2011”*) dalam perkara nomor 97/PUU-XXII/2024 pada tanggal 5 November 2024, dengan ini perkenankan kami menyampaikan Keterangan Tambahan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum dan Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi Dr. H. Arsul Sani, S.H., M.Si., Pr.M., secara sekaligus sebagai berikut:

A. Upaya BAZNAS Dalam Mencegah *Unhealthy Competition* dan *Conflict of Interest* dalam Pengelolaan Zakat

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan bagaimana cara BAZNAS membendung hal-hal yang terkait *Conflict of Interest* atau benturan kepentingan serta mencegah terjadi *Unhealthy Competition* dalam pengelolaan zakat, Pihak Terkait memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

1. Bahwa adanya dalil Para Pemohon atas ketidaksetaraan antara BAZNAS dan LAZ dalam pengelolaan zakat yang menyebabkan *Unhealthy Competition*, merupakan dalil yang tidak tepat dalam memaknai hakikat pengelolaan zakat secara syariat Islam. Oleh karena pada hakikatnya, zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan zakat berdasarkan pada keyakinan dan ajaran agama Islam, serta tidak berorientasi pada keuntungan sebagaimana dalam pranata ekonomi. Konsep kompetisi dalam ajaran Islam adalah berlomba-lomba dalam kebaikan (*fastabiqul khairat*), bukan berlomba-lomba dalam mendapat keuntungan atau meningkatkan pendapatan. Sehingga seyogyanya pelaksanaan pengelolaan zakat oleh BAZNAS dan LAZ diarahkan untuk berkompetisi (berlomba-lomba) dalam memberikan pelayanan terbaik kepada muzaki dan mustahik dalam pengelolaan zakat, bukan semata-mata berkompetisi untuk meningkatkan jumlah pengumpulan atau pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Bahwa secara syariat Islam dan merujuk pada praktik pengelolaan zakat di zaman Nabi Muhammad SAW serta Sahabat, pengelolaan zakat

merupakan kewenangan *ulil amri* (pemerintah). Hal ini juga yang diterapkan dalam pengelolaan zakat pada negara-negara seperti Malaysia, Brunei Darussalam, Mesir, Arab Saudi, Irak, dan Singapura.

Bahwa negara Indonesia sudah sangat moderat dalam mengatur pengelolaan zakat. Pemerintah Republik Indonesia membentuk BAZNAS sebagai lembaga utama dalam pengelolaan zakat dan tetap memberikan ruang kepada masyarakat untuk membentuk LAZ. Sehingga dalil Para Pemohon yang menyatakan adanya ketidaksetaraan antara BAZNAS dengan LAZ adalah tidak tepat, karena Para Pemohon membandingkan kedudukan 2 objek yang sejak semula memang tidak setara, yakni antara pemerintah dengan masyarakat.

2. Bahwa adanya dalil pemohon yang menyatakan BAZNAS sebagai lembaga *superbody*, tidak berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan fakta yang terjadi selama ini. UU 23/2011 dan PP 14/2014 telah menata dan membagi kewenangan para *stakeholder* pengelolaan zakat dengan sangat cermat, sebagai berikut:

Matriks Pembagian Kewenangan Strategis Dalam Pengelolaan Zakat

Kewenangan	Kementerian Agama	BAZNAS	Gubernur atau Bupati/Walikota
Pembentukan BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota	Menteri Agama berwenang membentuk BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kab/Kota (Ps. 15 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2011)	BAZNAS berwenang memberikan pertimbangan dalam pembentukan BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kab/Kota (Ps. 15 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2011)	Gubernur atau Bupati/Walikota berwenang mengusulkan pembentukan BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kab/Kota sesuai tingkatannya (Ps. 15 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2011)
Pengangkatan dan Pemberhentian Pimpinan BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota	-	BAZNAS berwenang memberikan pertimbangan pengangkatan dan pemberhentian pimpinan BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kab/Kota (Ps. 36 ayat (1) dan Ps.	Gubernur atau Bupati/Walikota berwenang mengangkat dan memberhentikan pimpinan BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kab/Kota sesuai tingkatannya. (Ps. 36 ayat (1) dan Ps. 40 ayat (1) PP 14/2014)

		40 ayat (1) PP 14/2014)	
Pemberian izin LAZ	Menteri Agama atau Pejabat yang ditunjuk Menteri Agama berwenang memberikan izin LAZ (Ps. 18 ayat (1) UU 23/2011)	BAZNAS berwenang memberikan rekomendasi dalam perizinan LAZ (Ps. 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011)	-
Pengesahan RKAT	Menteri Agama berwenang mengesahkan RKAT BAZNAS (Ps. 67 ayat (3) PP 14/2014)	BAZNAS berwenang mengesahkan RKAT BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kab/Kota (Ps. 69 ayat (5) PP 14/2014)	-
Pelaksanaan Pengelolaan Zakat	-	BAZNAS berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional (Ps. 6 UU 23/2011)	-
Pelaporan	Menteri Agama berwenang menerima laporan pelaksanaan pengelolaan zakat yang disampaikan oleh BAZNAS (Ps. 29 ayat (4) UU 23/2011)	BAZNAS berwenang menerima laporan pelaksanaan pengelolaan zakat yang disampaikan oleh BAZNAS Provinsi dan LAZ (Ps. 29 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2011)	Pemerintah Daerah berwenang menerima laporan pelaksanaan pengelolaan zakat BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kab/Kota dan LAZ sesuai dengan kewenangannya (Ps. 29 ayat (1) ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2011)
Penyusunan Peraturan	Menteri Agama berwenang menetapkan peraturan: 1. syarat dan tata cara	BAZNAS berwenang menetapkan: 1. pedoman pengelolaan zakat (Ps. 4	-

	penghitungan zakat mal dan zakat fitrah (Ps. 4 ayat (5) UU 23/2011) 2. pendayagunaan zakat untuk usaha produktif (Ps. 27 ayat (3) UU 23/2011) 3. pembentukan tim dan tata cara seleksi calon anggota BAZNAS dari unsur masyarakat dan penunjukkan calon anggota BAZNAS dari unsur pemerintah (Ps. 13 PP 14/2014) 4. unit pelaksana BAZNAS (Ps. 31 ayat (4) PP 14/2014) 5. kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi sekretariat BAZNAS (Ps. 52 PP 14/2014) 6. tata cara pengenaan sanksi administratif (Ps. 84 PP 14/2014)	ayat (1) PP 14/2014) 2. pembentukan dan tata kerja UPZ (Ps. 46 ayat (4) PP 14/2014)	
Pembinaan	Menteri Agama berwenang melaksanakan fasilitasi, sosialisasi dan edukasi kepada BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kab/Kota dan LAZ (Ps. 34 ayat (3) UU 23/2011)	-	Gubernur dan Bupati/Walikota berwenang melaksanakan fasilitasi, sosialisasi dan edukasi kepada BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kab/Kota dan LAZ sesuai dengan kewenangannya

			(Ps. 34 ayat (3) UU 23/2011)
Pengawasan	Menteri Agama berwenang melakukan pengawasan kepada BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kab/Kota dan LAZ (Ps. 34 ayat (1) UU 23/2011)	-	Gubernur dan Bupati/Walikota berwenang melakukan pengawasan kepada BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kab/Kota dan LAZ (Ps. 34 ayat (2) UU 23/2011)
Audit	Menteri Agama berwenang melakukan audit syariat atas laporan pelaksanaan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kab/Kota dan LAZ (Ps. 75 ayat (2) PP 14/2014)	-	-

Matriks Pembagian Kewenangan Teknis Dalam Pengelolaan Zakat

Kewenangan	BAZNAS	BAZNAS Provinsi	BAZNAS Kab/Kota	LAZ
Penyusunan Perencanaan	Terintegrasi. BAZNAS berwenang mengesahkan RKAT BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kab/Kota (Ps. 69 ayat (5) PP 14/2014)	Terintegrasi. BAZNAS Provinsi mengajukan pengesahan RKAT kepada BAZNAS (Ps. 69 ayat (5) PP 14/2014)	Terintegrasi. BAZNAS Kab/Kota mengajukan pengesahan RKAT kepada BAZNAS (Ps. 69 ayat (5) PP 14/2014)	Otonom. membuat, menyusun dan mengesahkan perencanaan secara mandiri (tidak disahkan oleh BAZNAS)
Pelaksanaan Pengumpulan	Otonom. BAZNAS melakukan pengumpulan dari lingkup wilayah pengumpulan BAZNAS (tidak ada setoran dari BAZNAS)	Otonom. BAZNAS Provinsi melakukan pengumpulan dari lingkup wilayah pengumpulan BAZNAS Provinsi (tidak ada setoran dari BAZNAS Provinsi)	Otonom. BAZNAS Kab/Kota melakukan pengumpulan dari lingkup wilayah pengumpulan BAZNAS Kab/Kota (tidak ada setoran dari LAZ)	Otonom. LAZ melakukan pengumpulan dari lingkup wilayah pengumpul LAZ (tidak ada setoran ke BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kab/Kota)

	Provinsi, BAZNAS Kab/Kota dan LAZ)	ada setoran dari BAZNAS Kab/Kota dan LAZ)		
Pelaksanaan Pendistribusian dan Pendayagunaan Zakat	Otonom. BAZNAS melakukan Pendistribusian dan Pendayagunaan di lingkup nasional	Otonom. BAZNAS Provinsi melakukan Pendistribusian dan Pendayagunaan di lingkup provinsi	Otonom. BAZNAS Kab/Kota melakukan Pendistribusian dan Pendayagunaan di Kab/Kota	Otonom. LAZ melakukan Pendistribusian dan Pendayagunaan sesuai skala
Pengelolaan Keuangan	Otonom. BAZNAS melakukan pengelolaan keuangan atas penerimaan ZIS dan DSKL (tidak ada konsolidasi keuangan)	Otonom. BAZNAS Provinsi melakukan pengelolaan keuangan atas penerimaan ZIS dan DSKL (tidak ada konsolidasi keuangan)	Otonom. BAZNAS Kab/Kota melakukan pengelolaan keuangan atas penerimaan ZIS dan DSKL (tidak ada konsolidasi keuangan)	Otonom. LAZ melakukan pengelolaan keuangan atas penerimaan ZIS dan DSKL (tidak ada konsolidasi keuangan)
Pengelolaan Sumber Daya Manusia	Otonom. BAZNAS melakukan pengelolaan sumber daya manusia secara mandiri	Otonom. BAZNAS Provinsi melakukan pengelolaan sumber daya manusia secara mandiri	Otonom. BAZNAS Kab/Kota melakukan pengelolaan sumber daya manusia secara mandiri	Otonom. LAZ melakukan pengelolaan sumber daya manusia secara mandiri
Pelaporan	Terintegrasi. BAZNAS mendapatkan laporan pengelolaan zakat dari BAZNAS Provinsi dan LAZ serta menyampaikan laporan pengelolaan zakat secara nasional kepada Presiden melalui Menteri Agama	Terintegrasi. BAZNAS Provinsi mendapatkan laporan pengelolaan zakat dari BAZNAS Kab/Kota serta menyampaikan laporan pengelolaan zakat sesuai provinsi masing-masing kepada BAZNAS dan Gubernur	Terintegrasi. BAZNAS Kab/Kota menyampaikan laporan pengelolaan zakat sesuai Kab/Kota masing-masing kepada BAZNAS Provinsi dan Bupati/Walikota	Terintegrasi. LAZ menyampaikan laporan pengelolaan zakat kepada BAZNAS dan Pemerintah Daerah
Audit	Otonom. Audit keuangan BAZNAS dilakukan oleh	Otonom. Audit keuangan BAZNAS Provinsi	Otonom. Audit keuangan BAZNAS Kab/Kota dilakukan oleh	Otonom. Audit keuangan LAZ dilakukan oleh Kantor Akuntan

	Kantor Akuntan Publik dan Audit Syariat dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Agama	dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik dan Audit Syariat dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Agama	Kantor Akuntan Publik dan Audit Syariat dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Agama	Publik dan Audit Syariat dilakukan oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Agama
--	---	--	---	--

Dari matriks pembagian kewenangan pada level strategis di atas, tergambar bahwa kewenangan pengelolaan zakat terdistribusi kepada Menteri Agama, BAZNAS, dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Demikian juga, pada matriks pembagian kewenangan pada level teknis pelaksanaan, sebagian besar kewenangan BAZNAS dan LAZ bersifat otonom (mandiri). Sehingga selama ini, BAZNAS terus mendorong optimalisasi integrasi melalui resolusi-resolusi rapat koordinasi dan Kerjasama. LAZ memiliki kewenangan secara otonom dalam penyusunan perencanaan, pelaksanaan pengumpulan, pelaksanaan pendistribusian dan pendayagunaan, pengelolaan keuangan, pengelolaan sumber daya manusia dan pelaksanaan audit. Integrasi kewenangan pada level teknis, hanya terjadi pada proses pelaporan pengelolaan zakat secara nasional. Bahwa berdasarkan matriks pembagian kewenangan sebagaimana digambarkan di atas, menunjukan bahwa BAZNAS bukan merupakan lembaga yang *superbody*.

3. Bahwa dalil Para Pemohon yang menyatakan adanya benturan kepentingan (*conflict of interest*) dalam pelaksanaan tugas dan fungsi BAZNAS yang mengakibatkan adanya pembatasan perkembangan LAZ, **tidak berdasarkan data dan fakta yang selama ini terjadi**. Selama ini, BAZNAS terus mendorong tumbuhnya LAZ-LAZ baru. Hal ini dibuktikan dengan jumlah LAZ yang meningkat lebih dari 1000% antara sebelum dan sesudah UU 23/2011 berlaku. Sebelum UU 23/2011 berlaku, LAZ berizin di Indonesia hanya berjumlah 18 LAZ. Pasca berlakunya UU 23/2011, jumlah LAZ meningkat menjadi 81 LAZ pada tahun 2020 dan terus meningkat hingga saat ini menjadi 181 LAZ. Hal ini menunjukan pada tataran normatif dan implementasi tidak ada pembatasan perkembangan LAZ. (Vide Bukti PT-7)

4. Bahwa dalil Para Pemohon yang menyatakan adanya benturan kepentingan (*conflict of interest*) dalam pelaksanaan tugas dan fungsi BAZNAS yang menyebabkan hambatan operasional LAZ, **tidak berdasarkan data dan fakta yang selama ini terjadi**. Hal ini terbukti dari data jumlah pengumpulan LAZ dalam neraca secara nasional (*on balance sheet*) yang terus meningkat setiap tahun dan lebih tinggi dari pada jumlah pengumpulan BAZNAS sebagaimana data berikut:

Tahun	Pengumpulan LAZ	Pengumpulan BAZNAS
2021	Rp4.357.597.586.344	Rp3.024.456.687.505
2022	Rp3.710.924.770.860	Rp3.131.776.552.813
2023	Rp6.579.243.071.871	Rp3.757.393.132.031

5. Bahwa dalil Para Pemohon yang menyatakan BAZNAS memiliki peran sebagai operator, regulator, auditor dan kontroler, **tidak berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan fakta implementasi yang terjadi**. Hal ini karena UU 23/2011 dan PP 14/2014 tidak menyebutkan peran BAZNAS sebagai operator, regulator, auditor dan kontroler secara *letterlijk*. Peran-peran tersebut, merupakan asumsi dari Para Pemohon. Dalam implementasinya, kewenangan BAZNAS dalam pengelolaan zakat terbatas pada kewenangan yang telah dijabarkan sebagaimana poin nomor 2 diatas. Demikian juga sampai saat ini, BAZNAS tidak melakukan audit kepada LAZ. Audit kepada LAZ dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik dan Inspektorat Jenderal Kementerian Agama.
6. Bahwa berdasarkan UU 23/2011 dan PP 14/2014 serta implementasinya, integrasi pengelolaan zakat selama ini baru dilaksanakan pada sistem pelaporan pelaksanaan pengelolaan zakat nasional.
- Asas terintegrasi sejatinya merupakan bentuk penguatan kelembagaan sebagaimana sambutan Menteri Agama Republik Indonesia, dalam rapat kerja komisi VIII DPR RI tentang Pengambilan Keputusan terhadap RUU Pengelolaan Zakat tanggal 19 Oktober 2011, sebagai berikut:

“Undang-undang pada hakikatnya adalah hukum positif yang dilahirkan melalui proses politik yang dibuat dalam rangka melaksanakan konstitusi, tetapi karena zakat adalah ketentuan agama Islam, maka undang-undang mengenai zakat harus tetap mengacu kepada ketentuan syariat Islam. Oleh karena itu langkah penyempurnaan

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang dilakukan oleh DPR bersama Pemerintah sekarang ini merupakan hal yang sangat tepat, tidak saja dilihat dari kepentingan politik kenegaraan melainkan pula kepentingan umat Islam. Hal tersebut dapat kita lihat dalam beberapa kesepakatan yang kita tuangkan dalam RUU sebagai berikut:..... 2. Penguatan kelembagaan. Belajar dari pengalaman pemberlakuan UU Nomor 38 Tahun 1999, bahwa pengelolaan zakat yang dilakukan oleh organisasi BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) kurang efektif, karena terkendala oleh sistem kelembagaan yang tidak menyatu. Melalui RUU ini telah diupayakan agar organisasi BAZNAS tingkat nasional sampai ke tingkat daerah yang disebut dengan BAZNAS propinsi dan BAZNAS kabupaten menjadi satu kesatuan sistem, sehingga pengelolaan zakat (pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat) terintegrasi dalam satu sistem dari pusat sampai ke daerah. Di samping itu, penyatuan lembaga tersebut akan memudahkan dalam pembinaan, pengendalian dan pengawasan, monitoring dan pelaporan, maupun pertanggungjawabannya. Lebih lanjut terkait dalam sambutan tersebut, Menteri Agama menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengelolaan zakat dengan membentuk LAZ merupakan bagian dari sistem pengelolaan zakat, sebagai berikut: “.....4. Partisipasi masyarakat. Masih sejalan dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, RUU ini tetap memberikan ruang kepada masyarakat untuk berperan dalam pengelolaan zakat. Peran tersebut dilakukan melalui Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk oleh masyarakat. Akan tetapi untuk lebih meningkatkan efektivitas dan akuntabilitasnya, LAZ harus dikoordinasikan, dikendalikan, dan diawasi oleh BAZNAS, sehingga pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat oleh LAZ berada dalam satu kesatuan sistem pengelolaan zakat secara nasional”.

Bahwa sebelum UU 23/2011, desain pengelola zakat tidak terintegrasi. Kedudukan BAZNAS dan LAZ mempunyai tugas pokok yang sama yaitu mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat sesuai dengan ketentuan agama. Kementerian Agama juga tidak memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan melainkan hanya sekedar panitia seleksi badan pelaksana BAZNAS dan pemberi izin bagi LAZ. Desain pengelola zakat yang tidak terintegrasi tersebut, dianggap gagal mencapai tujuan peningkatan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan sehingga pemerintah membentuk desain baru dalam pengelolaan zakat.

B. Fungsi Rekomendasi BAZNAS dalam Proses Perizinan LAZ

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan fungsi rekomendasi BAZNAS dalam proses perizinan LAZ, Pihak Terkait memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

1. Bahwa fungsi rekomendasi BAZNAS dalam perizinan LAZ adalah membantu memberikan pertimbangan kepada Pemerintah dalam perizinan dan memberikan konsultasi kepada masyarakat yang mengajukan sebagaimana Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 101-102 paragraf [3.18], sebagai berikut:

“Menimbang bahwa untuk menilai konstiusionalitas Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 Mahkamah harus membacanya secara utuh sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pasal 18 UU 23/2011, yang pada pokoknya mengatur mengenai izin pembentukan LAZ. Pihak yang berwenang memberi izin pembentukan LAZ adalah Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri [vide Pasal 18 ayat (1) UU 23/2011]. Hal demikian mengandung maksud bahwa penilaian atas pemenuhan syarat yang diatur kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 dilakukan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa hanya Menteri dan atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri yang dapat menentukan apakah suatu lembaga dapat menjadi LAZ atau tidak. Oleh karena itu menurut Mahkamah syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstiusionalitas, sehingga pengujian Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.”.

2. Bahwa pemberian rekomendasi BAZNAS sebagai pertimbangan kepada Pemerintah dalam memberikan izin kepada LAZ, tidak terlepas dari kedudukan BAZNAS sebagai lembaga utama yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. Rekomendasi BAZNAS ini digunakan Pemerintah untuk mengukur kemampuan teknis, administratif dan keuangan dari calon LAZ yang sedang mengajukan perizinan.
3. Bahwa pemberian rekomendasi BAZNAS sebagai pihak yang memberikan konsultasi bagi masyarakat dalam perizinan LAZ, berkaitan dengan kedudukan LAZ sebagaimana disebutkan dalam 17 UU 23/2011 yang berbunyi *“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ”*. Proses rekomendasi BAZNAS mendorong calon

LAZ telah memenuhi persyaratan sebelum mengajukan izin kepada Menteri Agama.

C. Proses Pembentukan UPZ

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan proses pembentukan UPZ, Pihak Terkait memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

1. Unit Pengumpul Zakat (UPZ) adalah satuan organisasi yang oleh BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 yang kemudian secara lebih terperinci Pasal 53 ayat (2), Pasal 54 ayat (2) dan Pasal 55 ayat (2) PP 14/2014 mengatur entitas yang dapat dibentuk UPZ oleh BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota.
2. Secara teknis, Pembentukan UPZ pada institusi sebagaimana disebutkan Pasal 53 ayat (2), Pasal 54 ayat (2) dan Pasal 55 ayat (2) PP 14/2014 tersebut, dilakukan dengan cara **mengajukan permohonan** kepada BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Peraturan BAZNAS Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Unit Pengumpul Zakat (*Untuk Selanjutnya disebut "PERBAZNAS 2/2016"*), **tidak ada transformasi atau pembentukan UPZ yang secara otomatis dilakukan oleh BAZNAS.** (Vide Bukti PT-8)
3. Bahwa dalil Para Pemohon yang menyebutkan **terjadinya pengambilalihan LAZ menjadi UPZ BAZNAS adalah dalil yang tidak benar.** Selama ini BAZNAS membentuk UPZ pada entitas instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sebagai induknya bukan pada Yayasan yang terafiliasi dengan institusi tersebut. Yayasan-Yayasan sebagaimana disebutkan oleh Para Pemohon diantaranya Baitul Maal Muamalat, BAMUIS BNI, BSI Maslahat, dan Mandiri Amal Insani sejatinya masih berdiri sebagai suatu

badan hukum Yayasan dan sebagian telah mendapatkan izin sebagai LAZ.

D. Pertanggungjawaban LAZ dan Penyalahgunaan Dana Zakat

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pertanggungjawaban LAZ dan penyalahgunaan dana zakat, Pihak Terkait memberikan penjelasan/tanggapan sebagai berikut:

1. Bahwa pengawasan pelaksanaan pengelolaan zakat yang diwujudkan dalam pelaksanaan audit merupakan instrument penting untuk menjaga pengelolaan zakat agar sesuai dengan syariat Islam dan peraturan perundang-undangan.
2. Bahwa pada tahun 2019, LAZ Yayasan Abdurrahman bin 'auf (*untuk selanjutnya disebut "LAZ ABA"*) melakukan penyalahgunaan dana zakat untuk kegiatan terorisme sebagaimana dikutip dari Modul Program Mentoring Berbasis Risiko NPO Disalahgunakan Sebagai Sarana TPPT (Promensisko) tahun 2023 yang dikeluarkan oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) pada Bagian II paragraf 2.2, diketahui fakta-fakta berikut: *"Berdasarkan Putusan Nomor 1047/Pid.Sus/2021/PN Jkt.Brt diketahui Tujuan pendirian YAYASAN ABDURAHMAN BIN AUF (ABA) adalah dalam rangka membantu keluarga anggota Jamaah Islamiyah yang di sudah ditangkap oleh pihak Kepolisian, yaitu dengan cara memberikan santunan kepada anak dan istrinya, selain itu YAYASAN ABDURAHMAN BIN AUF (ABA) juga bertujuan untuk meningkatkan ekonomi Jamaah Islamiyah dalam hal ini yaitu biaya operasional.....pada periode 2013 sampai dengan saat saksi ditangkap dana yang berhasil di kumpulkan oleh YAYASAN ABDURAHMAN BIN AUF (ABA) pada setiap tahunnya berkisar antara 1 miliar sampai dengan 4 miliar rupiah. dana yang berhasil di kumpulkan oleh YAYASAN ABDURAHMAN BIN AUF (ABA) dikelola untuk:*
 - 1) *Secara internal dana tersebut digunakan untuk operasional Jamaah Islamiyah sendiri, di antaranya gaji pengurus yayasan, dan memberikan bantuan kepada keluarga Anggota Jamaah Islamiyah yang sudah ditangkap oleh pihak kepolisian.*
 - 2) *Secara eksternal dana tersebut juga digunakan untuk donasi bencana alam yang ada di Indonesia."*

3. Bahwa urgensi pengawasan dan audit kepada BAZNAS dan LAZ adalah untuk mewujudkan akuntabilitas pengelolaan zakat. Urgensi ini tidak bisa hanya didasarkan pada jumlah pengumpulan dana zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya sebagaimana yang didalilkan Para Pemohon.

KETERANGAN TAMBAHAN BAZNAS (16 APRIL 2025)

Menindaklanjuti persidangan Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (*untuk selanjutnya disebut “UU 23/2011”*) dalam perkara nomor 97/PUU-XXII/2024 pada tanggal 10 Desember 2024, dengan ini perkenankan kami menyampaikan Keterangan Tambahan 2 untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi Dr. H. Arsul Sani, S.H., M.Si., Pr.M.

Bahwa sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2024, sebanyak 295 Lembaga telah mengajukan permohonan rekomendasi izin pembentukan LAZ kepada BAZNAS. Dari jumlah tersebut, sebanyak 190 lembaga diberikan rekomendasi oleh BAZNAS karena telah memenuhi persyaratan sebagaimana peraturan perundang-undangan.

Adapun tidak semua lembaga yang mengajukan permohonan rekomendasi LAZ otomatis berikan rekomendasi BAZNAS. Bahwa terdapat 105 lembaga yang sampai saat ini belum diberikan rekomendasi izin pembentukan LAZ dikarenakan tidak dapat memenuhi persyaratan.

Adapun rekapitulasi data pemberian rekomendasi izin pembentukan LAZ oleh BAZNAS tahun 2015 sampai tahun 2024 dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Jumlah Permohonan (<i>Berdasarkan Lembaga</i>)	Diberikan Rekomendasi	Belum Diberikan Rekomendasi (<i>Tidak memenuhi syarat administratif</i>)	Tidak Diberikan Rekomendasi (<i>Tidak memenuhi syarat substantif</i>)
295	190	63	42

Bahwa secara lebih rinci, kami paparkan daftar pemberian rekomendasi izin pembentukan LAZ secara keseluruhan sebagai berikut:

1. Daftar 190 Lembaga yang diberikan Rekomendasi LAZ

No	Nama Lembaga	Skala
1	Yayasan Nurul Hayat	Skala Nasional
2	Yayasan Inisiatif Zakat Indonesia	Skala Nasional

3	Yayasan Rumah Zakat Indonesia	Skala Nasional
4	Yayasan Baitul Maal Hidayatullah	Skala Nasional
5	Yayasan Dompot Dhuafa Republika	Skala Nasional
6	Yayasan Yatim Mandiri	Skala Nasional
7	Yayasan Lembaga Manajemen Infak Ukhuwah Islamiyah	Skala Nasional
8	Yayasan Darut Tauhid Peduli	Skala Nasional
9	Yayasan Pesantren Islam Al-Azhar	Skala Nasional
10	Yayasan Dana Sosial Al Falah (YDSF)	Skala Nasional
11	Yayasan Baitul Maal Muamalat	Skala Nasional
12	Organisasi Nahdlatul Ulama (NU)	Skala Nasional
13	Organisasi Muhammadiyah	Skala Nasional
14	Yayasan Dewan Da'wah Islamiyah Indonesia	Skala Nasional
15	Perkumpulan Persatuan Islam (PZU)	Skala Nasional
16	Yayasan Rumah Yatim Ar-Rohman Indonesia	Skala Nasional
17	Yayasan Mizan Amanah	Skala Nasional
18	Yayasan Al Fajr Panti Yatim	Skala Nasional
19	Yayasan Wahdah Inspirasi Zakat (WIZ)	Skala Nasional
20	Yayasan Hadji Kalla	Skala Nasional
21	Yayasan Wakaf Djalaludin Pane	Skala Nasional
22	Yayasan Lagzis Peduli	Skala Nasional
23	Perkumpulan Al Irsyad Al Islamiyyah	Skala Nasional
24	Yayasan Sahabat Yatim Indonesia	Skala Nasional
25	Yayasan Telaga Bijak Elzawa	Skala Nasional
26	Yayasan Membangun Keluarga Utama	Skala Nasional
27	Yayasan Bangun Sejahtera Mitra Umat	Skala Nasional
28	Yayasan Mandiri Amal Insani	Skala Nasional
29	Yayasan Waqaf Infaq Zakat dan Sodaqoh Pesantren Indonesia (WIZSTREN)	Skala Nasional
30	Yayasan Assalam Fil Alamin	Skala Nasional
31	Yayasan CT Arsa	Skala Nasional
32	Perkumpulan Keluarga Besar Islam Indonesia	Skala Nasional
33	Yayasan Bakrie Amanah	Skala Nasional
34	Yayasan LAZ Dewan Masjid Indonesia	Skala Nasional
35	Yayasan LAZ Persyarikatan Majelis Pengkajian Al Quran dan Sunnah	Skala Nasional
36	Yayasan LAZ Sidogiri	Skala Nasional
37	Yayasan Daarul Qur'an Nusantara	Skala Nasional
38	Yayasan Kesejahteraan Madani (YAKESMA)	Skala Nasional
39	Yayasan Ruang Amal Indonesia	Skala Nasional
40	Yayasan Abulyatama Indonesia	Skala Nasional
41	Yayasan Baitulmaal Munzalan Indonesia	Skala Nasional
42	Yayasan Pusat Peradaban Islam (AQL)	Skala Nasional
43	Yayasan Salam Setara Amanah Nusantara	Skala Nasional
44	Yayasan Rumah Amal Salman	Skala Nasional
45	Yayasan Asar Humanity	Skala Nasional
46	Yayasan Baitul Maal BRILiaN	Skala Nasional
47	Perkumpulan Syarikat Islam	Skala Nasional
48	Yayasan Dompot Yatim dan Dhu'afa	Skala Nasional
49	Yayasan Darussalam Kota Wisata	Skala Nasional

50	Yayasan Darunnajah Sejahtera Mandiri	Skala Nasional
51	Yayasan Solo Peduli Ummat	Skala Provinsi
52	Yayasan Dompot Amal Sejahtera Ibnu Abbas Nusa Tenggara Barat	Skala Provinsi
53	Yayasan Dompot Sosial Madani Bali	Skala Provinsi
54	Yayasan Harapan Dhuafa Banten	Skala Provinsi
55	Yayasan Dana Peduli Ummat Kalimantan Timur	Skala Provinsi
56	Yayasan Al Hilal Rancapanggung	Skala Provinsi
57	Yayasan Persyada Al Haromain	Skala Provinsi
58	Yayasan Sahabat Mustahiq Sejahtera	Skala Provinsi
59	Yayasan Bangun Kecerdasan Bangsa (BKB)	Skala Provinsi
60	Yayasan Badan Wakaf UII	Skala Provinsi
61	Yayasan LAZ Mukmin Mandiri	Skala Provinsi
62	Perkumpulan Persada Jatim Indonesia	Skala Provinsi
63	Yayasan Dompot Alqur'an Indonesia	Skala Provinsi
64	Yayasan Taman Zakat Indonesia	Skala Provinsi
65	Yayasan Kreasi Bangun Semesta	Skala Provinsi
66	Yayasan Ikhlas Peduli Ummat	Skala Provinsi
67	Yayasan Al Maunah Sunniyah Salafiyah Pasuruan	Skala Provinsi
68	Yayasan Ummul Quro'Jombang	Skala Provinsi
69	Yayasan Al Bunyan	Skala Provinsi
70	Yayasan Wakaf As'adiyah Wonomulyo	Skala Provinsi
71	Yayasan Dompot Amanah Umat Sedati Sidoarjo	Skala Provinsi
72	Yayasan Sahabat Muadz Indonesia	Skala Provinsi
73	Yayasan Optimalisasi Sedekah Zakat dan Infaq [OPSEZI]	Skala Provinsi
74	Yayasan Fithrah Insani Care	Skala Provinsi
75	Yayasan Rumah Harapan Pinus Indonesia	Skala Provinsi
76	Yayasan Insan Madani Jambi	Skala Provinsi
77	Yayasan Nurul Falah Surabaya	Skala Provinsi
78	Yayasan As Salaam Jayapura	Skala Provinsi
79	Yayasan Al-Ihsan Jawa Tengah	Skala Provinsi
80	Yayasan Nurul Fikri Palangkaraya	Skala Provinsi
81	Yayasan Gema Indonesia Sejahtera	Skala Provinsi
82	Yayasan Semai Sinergi Umat	Skala Provinsi
83	Yayasan Zakat Sukses	Skala Provinsi
84	Yayasan Ukhuwah Care Indonesia	Skala Provinsi
85	Yayasan Cendekia Maluku	Skala Provinsi
86	Yayasan Peduli Dakwah	Skala Provinsi
87	Yayasan Darul Hikam Bandung	Skala Provinsi
88	Yayasan Percikan Iman Sedekahku	Skala Provinsi
89	Yayasan ZISWAF Masjid Pelajar Semarang	Skala Provinsi
90	Yayasan At Taqwa Bekasi	Skala Provinsi
91	Yayasan Baitul Maal Merapi Merbabu	Skala Provinsi
92	Yayasan Ayyam Wahdi	Skala Provinsi
93	Yayasan Swadaya Ummah	Skala Kabupaten/Kota

94	Yayasan Ibadurrahman Duri	Skala Kabupaten/Kota
95	Yayasan Bina Insan Madani Dumai	Skala Kabupaten/Kota
96	Yayasan DSNI Amanah Batam	Skala Kabupaten/Kota
97	Yayasan Rumah Peduli Umat Bandung Barat	Skala Kabupaten/Kota
98	Yayasan Lembaga Amil Zakat Cilacap	Skala Kabupaten/Kota
99	Yayasan Tasdiqul Quran	Skala Kabupaten/Kota
100	Yayasan Majlis Amal Sholeh	Skala Kabupaten/Kota
101	Yayasan Rahmatul Anwar Surabaya	Skala Kabupaten/Kota
102	Yayasan LAZ Batam	Skala Kabupaten/Kota
103	Perkumpulan LAZ Ar Risalah Charity	Skala Kabupaten/Kota
104	Yayasan Amal Syuhada Yogyakarta	Skala Kabupaten/Kota
105	Yayasan Rumah Yatim dan Dhuafa Hifzhul Amanah (Yayasan Rydha)	Skala Kabupaten/Kota
106	Yayasan Baitulmaalku	Skala Kabupaten/Kota
107	Yayasan Ar Raudhah Ihsan Foundation	Skala Kabupaten/Kota
108	Yayasan Pendidikan Dakwah Sosial Al Khairaat	Skala Kabupaten/Kota
109	Yayasan LazisQu Lazis Quran	Skala Kabupaten/Kota
110	Yayasan Asrama Pelajar (YAPI)	Skala Kabupaten/Kota
111	Yayasan Dompot Sejuta Harapan	Skala Kabupaten/Kota
112	Yayasan Cahaya Quran Rabbani	Skala Kabupaten/Kota
113	Yayasan Nashirussunnah Permata (Yashiruna)	Skala Kabupaten/Kota
114	Yayasan Ummul Quro' Bogor	Skala Kabupaten/Kota
115	Yayasan Balqis Karya Indonesia	Skala Kabupaten/Kota
116	Yayasan Sahabat Kebaikan Ummat	Skala Kabupaten/Kota
117	Yayasan Al Kasyaf Bakti Mulya	Skala Kabupaten/Kota
118	Yayasan Layanan Amal Zakat Insan Indonesia Baiturrahman	Skala Kabupaten/Kota

119	Yayasan Sakinah Berkah Mandiri	Skala Kabupaten/Kota
120	Yayasan Albi Menebar Manfaat	Skala Kabupaten/Kota
121	Yayasan Bakti Achmad Zaky	Skala Kabupaten/Kota
122	Yayasan Jabalnur Pesantenan Pati	Skala Kabupaten/Kota
123	Yayasan Gelora Insan Mandiri	Skala Kabupaten/Kota
124	Yayasan Majelis Surakarta	Skala Kabupaten/Kota
125	Yayasan Agen Sedekah Kulon Progo	Skala Kabupaten/Kota
126	Yayasan Baitul Maal Timoho	Skala Kabupaten/Kota
127	Yayasan Zakatel Citra Caraka	Skala Kabupaten/Kota
128	Yayasan Assalam Timika	Skala Kabupaten/Kota
129	Yayasan Al-Madina Surabaya	Skala Kabupaten/Kota
130	Yayasan Graha Dhuafa Indonesia (GDI)	Skala Kabupaten/Kota
131	Yayasan Lidzikri	Skala Kabupaten/Kota
132	Yayasan LAZDAI Lampung	Skala Kabupaten/Kota
133	Yayasan Amanah Utama Tazkia	Skala Kabupaten/Kota
134	Yayasan Pundi Surga	Skala Kabupaten/Kota
135	Yayasan Muhajir Peduli Indonesia	Skala Kabupaten/Kota
136	Yayasan Rumah Sosial Kutub	Skala Kabupaten/Kota
137	Yayasan Assyfa Peduli Indonesia	Skala Kabupaten/Kota
138	Yayasan Musa'adatul Ummah Bandung	Skala Kabupaten/Kota
139	Yayasan Inovasi Zakat Indonesia	Skala Kabupaten/Kota
140	Yayasan Belajar Islam Bandung	Skala Kabupaten/Kota
141	Yayasan Baitul Maal Barakatul Ummah	Skala Kabupaten/Kota
142	Yayasan Tazakka Batang	Skala Kabupaten/Kota
143	Yayasan Al-Muthi'in	Skala Kabupaten/Kota

144	Perkumpulan Lembaga Amil Zakat Saku Yatim Indonesia	Skala Kabupaten/Kota
145	Yayasan Khoiru Ummah Sawojajar	Skala Kabupaten/Kota
146	Yayasan Zakatku Bakti Persada	Skala Kabupaten/Kota
147	Yayasan Indonesia Berbagi	Skala Kabupaten/Kota
148	Yayasan Amal Madani Indonesia	Skala Kabupaten/Kota
149	Yayasan Insan Masyarakat Madani	Skala Kabupaten/Kota
150	Yayasan Amal Sosial As-Shohwah Malang	Skala Kabupaten/Kota
151	Yayasan Ulil Albab	Skala Kabupaten/Kota
152	Yayasan Nahwa Nur	Skala Kabupaten/Kota
153	Yayasan Dana Kemanusiaan Dhuafa Magelang (DKD)	Skala Kabupaten/Kota
154	Yayasan Rumah Itqon Zakat dan Infak (RIZKI)	Skala Kabupaten/Kota
155	Yayasan Muslim Al-Kahfi Bekasi	Skala Kabupaten/Kota
156	Yayasan Zakat Kita Bersama	Skala Kabupaten/Kota
157	Yayasan Sosial Al-Irsyad Cilacap	Skala Kabupaten/Kota
158	Yayasan Umat Sejahtera Ponorogo	Skala Kabupaten/Kota
159	Yayasan Gerak Sedekah Cilacap (GSC)	Skala Kabupaten/Kota
160	Yayasan Bangun Negeri Kita	Skala Kabupaten/Kota
161	Yayasan As-Salam Maluku	Skala Kabupaten/Kota
162	Yayasan Lembaga Amal Sosial Senyum Dhuafa	Skala Kabupaten/Kota
163	Yayasan Sahabat Asnaf Indonesia	Skala Kabupaten/Kota
164	Yayasan Yuk Peduli	Skala Kabupaten/Kota
165	Yayasan Sembada Mulia Sejahtera	Skala Kabupaten/Kota
166	Yayasan Mansyaul Fadlli	Skala Kabupaten/Kota
167	Yayasan Kesejahteraan Umat Persada Indonesia	Skala Kabupaten/Kota
168	Yayasan Al Amien Prenduan Sumenep	Skala Kabupaten/Kota

169	Yayasan Yurbi Shadaqat	Skala Kabupaten/Kota
170	Yayasan Baitul Misbah Sragen	Skala Kabupaten/Kota
171	Yayasan Anshorullah Peduli Negeri	Skala Kabupaten/Kota
172	Yayasan Metro Insan Mulia	Skala Kabupaten/Kota
173	Yayasan Solidaritas Insan Peduli	Skala Kabupaten/Kota
174	Yayasan Azka Al Baitul Amien Jember	Skala Kabupaten/Kota
175	Yayasan Al Qoyyim Sukoharjo	Skala Kabupaten/Kota
176	Yayasan Nurul Falah Yogyakarta	Skala Kabupaten/Kota
177	Yayasan Al - Bahjah	Skala Kabupaten/Kota
178	Yayasan Sukoharjo Peduli	Skala Kabupaten/Kota
179	Yayasan Darul Fattah Peduli	Skala Kabupaten/Kota
180	Yayasan Rintisan Amal Bunda	Skala Kabupaten/Kota
181	Yayasan Lumbung Zakat LZI	Skala Kabupaten/Kota
182	Yayasan Sahabat Almira Indonesia	Skala Kabupaten/Kota
183	Yayasan Sabilillah Malang	Skala Kabupaten/Kota
184	Yayasan Suara Hati Sidoarjo	Skala Kabupaten/Kota
185	Yayasan Pemberdayaan Insan Mulia Asy-Syamil	Skala Kabupaten/Kota
186	Yayasan Generasi Rabbani Bengkulu	Skala Kabupaten/Kota
187	Yayasan As'adiyah Pusat Sengkang	Skala Kabupaten/Kota
188	Yayasan Al-Aqsha De Latinos	Skala Kabupaten/Kota
189	Yayasan Lembaga Amil Zakat Adzkia	Skala Kabupaten/Kota
190	Yayasan Bukit Barisan Peduli	Skala Kabupaten/Kota

2. Daftar 63 Lembaga yang belum diberikan Rekomendasi LAZ

Bahwa sebanyak 63 Lembaga belum diberikan Rekomendasi LAZ karena tidak memenuhi syarat administratif, sebagai berikut:

No	Nama Lembaga	Alasan
----	--------------	--------

1	Yayasan Portal infaq	Tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berkas persyaratan administrasi yang diajukan belum lengkap dan/atau berkas yang diberikan tidak valid yaitu seperti orang yang bertandatangan tidak berwenang sebagaimana akta yayasan dan berkas sudah habis masa berlakunya.
2	Yayasan Baabut Taubah Al-Insani Kemang Pratama	Tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berkas persyaratan administrasi yang diajukan belum lengkap dan/atau berkas yang diberikan tidak valid yaitu seperti orang yang bertandatangan tidak berwenang sebagaimana akta yayasan dan berkas sudah habis masa berlakunya.
3	Yayasan Jakarta Amanah Mulia	Tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berkas persyaratan administrasi yang diajukan belum lengkap dan/atau berkas yang diberikan tidak valid yaitu seperti orang yang bertandatangan tidak berwenang sebagaimana akta yayasan dan berkas sudah habis masa berlakunya.
4	Yayasan Dompot Peduli Umat Sidoarjo	Tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berkas persyaratan administrasi yang diajukan belum lengkap dan/atau berkas yang diberikan tidak valid yaitu seperti orang yang bertandatangan tidak berwenang sebagaimana akta yayasan dan berkas sudah habis masa berlakunya.
5	Yayasan Al Fityan	Tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berkas persyaratan administrasi yang diajukan belum lengkap dan/atau berkas yang diberikan tidak valid yaitu seperti orang yang bertandatangan tidak berwenang sebagaimana akta yayasan dan berkas sudah habis masa berlakunya.
6	Yayasan Pondok Karya Pembangunan Jakarta	Tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berkas persyaratan administrasi yang diajukan belum lengkap dan/atau berkas yang diberikan tidak valid yaitu seperti orang yang bertandatangan tidak berwenang sebagaimana akta yayasan dan berkas sudah habis masa berlakunya.
7	Yayasan Baituzzakah Pertamina (BAZMA)	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, dikarenakan belum melengkapi berkas

		administrasi berupa akta yayasan, SK Kemenkumham, Struktur pegawai, SK pegawai, dan fotokopi BPJS
8	Yayasan ZIS Indosat	Tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, dikarenakan belum bersedia untuk dilakukan verifikasi faktual untuk ditindaklanjuti permohonan nya.
9	Yayasan Ar-Risalah Surakarta	Tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berkas persyaratan administrasi yang diajukan belum lengkap dan/atau berkas yang diberikan tidak valid yaitu seperti orang yang bertandatangan tidak berwenang sebagaimana akta yayasan dan berkas sudah habis masa berlakunya.
10	Yayasan Nur Hidayah Mandiri Sejahtera	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014 diantaranya adalah: 1. Surat permohonan rekomendasi 2. Akta perubahan yayasan
11	Persatuan Umat Islam (PUI)	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014 diantaranya adalah: 1. Ikhtisar program 2. Surat permohonan rekomendasi 3. Susunan pengawas syariah 4. Surat pernyataan kesediaan sebagai pengawas syariah 5. Daftar pegawai 6. SK pengangkatan pegawai 7. Surat pernyataan bersedia diaudit 8. BPJS Kesehatan dan Ketenagakerjaan 9. Surat pernyataan tidak rangkap jabatan 10. Surat pernyataan kesanggupan menghimpun dana ZIS
12	Yayasan Bandar Khalifah Batam	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014 diantaranya adalah: 1. Surat permohonan rekomendasi 2. Surat pernyataan kesediaan sebagai pengawas syariah 3. Susunan pengawas syariah 4. Surat pernyataan kesanggupan menghimpun dana ZIS 5. Daftar pegawai 6. BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan 7. Surat pernyataan bersedia diaudit 8. Ikhtisar program 9. Surat pernyataan tidak rangkap jabatan

13	Yayasan Thoriqatul Jannah	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014 diantaranya adalah: 1. Akta Yayasan 2. Surat permohonan rekomendasi 3. Susunan pengawas syariah 4. Surat pernyataan kesanggupan menghimpun dana ZIS 5. Daftar pegawai 6. SK Pengangkatan pegawai 7. Surat pernyataan bersedia diaudit 8. Ikhtisar program
14	Yayasan Dana Sosial Mustahiq	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014 diantaranya adalah: 1. Akta yayasan 2. Surat permohonan rekomendasi 3. Susunan pengawas syariah 4. Surat pernyataan kesediaan sebagai pengawas syariah 5. Daftar pegawai 6. SK pengangkatan pegawai 7. Surat pernyataan bersedia diaudit 8. BPJS Ketenagakerjaan 9. Surat pernyataan tidak rangkap jabatan 10. Surat pernyataan kesanggupan menghimpun dana ZIS 11. Ikhtisar program
15	Yayasan Darul Falach Candioto	Tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berkas persyaratan administrasi yang diajukan belum lengkap dan/atau berkas yang diberikan tidak valid yaitu seperti orang yang bertandatangan tidak berwenang sebagaimana akta yayasan dan berkas sudah habis masa berlakunya.
16	Yayasan Sinergi Sumsel	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014 diantaranya adalah: 1. Surat Permohonan 2. Surat Pernyataan bersedia sebagai pengawas syariah 3. Daftar Pegawai 4. SK Pengangkatan Pegawai 5. BPJS Pegawai 6. Surat Pernyataan tidak merangkap jabatan 7. Surat pernyataan bersedia diaudit 8. Ikhtisar program 9. Surat pernyataan kesanggupan menghimpun dana ZIS

17	Yayasan Sehat Madani El Arbah	Tidak dapat memenuhi persyaratan sebagaimana PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014, yaitu berkas persyaratan administrasi yang diajukan belum lengkap dan/atau berkas yang diberikan tidak valid yaitu seperti orang yang bertandatangan tidak berwenang sebagaimana akta yayasan dan berkas sudah habis masa berlakunya.
18	Yayasan Inyik Djambek	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 1 Tahun 2014 diantaranya adalah: 1. Permohonan tidak menyebutkan skala 2. Susunan Pengawas Syariat 3. Pernyataan Kesiediaan Sebagai Pengawas Syariat 4. Daftar Pegawai 5. SK Pegawai 6. Surat Pernyataan bersedia diaudit 7. BPJS 8. Surat Pernyataan Tidak merangkap pada BAZNAS dan LAZ 9. Surat Pernyataan kesanggupan pengumpulan ZIS 10. Ikhtisar Program Pendayagunaan
19	Yayasan Cahaya Sunnah	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Permohonan tidak absah 2. Susunan Pengawas Syariat 3. Akta Pendirian Yayasan 4. Daftar Pegawai 5. SK Pegawai 6. Surat Pernyataan bersedia diaudit 7. BPJS tidak absah 8. Surat Pernyataan Tidak merangkap pada BAZNAS dan LAZ 9. Surat Pernyataan kesanggupan pengumpulan ZIS 10. Ikhtisar Program Pendayagunaan 11. Surat pernyataan kesediaan berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan BAZNAS Provinsi 12. Surat Pernyataan tidak terafiliasi dengan Partai Politik
20	Yayasan Pesantren Mukmin Mandiri	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, hanya memberikan surat permohonan tanpa melampirkan berkas persyaratan. Saat ini pengelolaan zakat pada Ponpes Mukmin Mandiri dikelola oleh Yayasan Zakat Mukmin Mandiri

21	Yayasan Manarul Ilmi ITS	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, diantaranya adalah: 1. Akta Pendirian Tidak Lengkap 2. Rekomendasi MUI sesuai skala 3. SK Pegawai 4. Surat Pernyataan bersedia diaudit 5. BPJS tidak absah 6. Surat Pernyataan Tidak merangkap pada BAZNAS dan LAZ 7. Surat Pernyataan kesanggupan pengumpulan ZIS 8. Ikhtisar Program Pendayagunaan 11. Surat pernyataan kesediaan berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan BAZNAS Provinsi 12. Surat Pernyataan tidak terafiliasi dengan Partai Politik
22	Yayasan Al Hikmah Cipatik	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Susunan Pengawas Syariat 2. Daftar Pegawai 3. Ikhtisar Program Perencanaan 4. Surat Pernyataan Kesediaan Koordinasi 5. Surat Pernyataan Tidak terafiliasi Politik
23	Yayasan Askar Kauny	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. SK Legalitas dari Kementerian Hukum 2. Susunan Pengawas Syariat 3. Daftar pegawai 4. SK pegawai 5. Fotokopi BPJS Kesehatan dan Ketenagakerjaan bagi pegawai
24	Yayasan Aman Palestin	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, seluruh dokumen tidak sesuai
25	Yayasan Ibu Indonesia Mengaji	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 yaitu SK Pegawai tidak lengkap dan tidak menyerahkan fotokopi BPJS Kesehatan bagi pegawai
26	Badan Pengurus Pusat Kerukunan Keluarga Sulawesi Selatan	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, pemohon hanya melampirkan surat permohonan namun tidak melampirkan seluruh berkas persyaratan
27	Yayasan Anak Shaleh Rancabolang	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, dokumen tidak valid

28	Yayasan Pendidikan Ahsanu Nadiyya Center	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, pemohon hanya melampirkan surat permohonan dan daftar pegawai namun tidak melampirkan berkas persyaratan lainnya
29	Yayasan Arwaniyyah Kudus	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah : 1. Tidak menyebutkan skala LAZ 2. Akta Pendirian 3. SK Legalitas dari Kementerian Hukum 4. BPJS Kesehatan dan Ketenagakerjaan 5. Ikhtisar Prorgam tidak sesuai
30	Yayasan Ikhlas Tazakka Indonesia	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, terdapat rangkap jabatan pegawai sehingga harus memperbaiki berkas permohonan
31	Yayasan Salman Al Farisi Jogja	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 yaitu surat permohonan tidak valid dan surat pernyataan kesediaan sebagai pengawas syariat tidak valid
32	LAZISKAHMI Lhokseumawe	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya tidak melampirkan berkas berikut: 1. Surat permohonan tidak menyebutkan skala 2. Surat keterangan terdaftar dari Kementerian Hukum 3. Susunan pengawas syariat yang sekurang-kurangnya terdiri atas ketua dan 1 (satu) anggota dan memiliki rekomendasi MUI 4. Surat pernyataan kesediaan sebagai pengawas syariat di atas meterai yang ditandatangani oleh masing-masing pengawas syariat. 5. Surat pernyataan bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala di atas meterai dan ditandatangani oleh pimpinan organisasi terkait 6. BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan 7. Surat Pernyataan bahwa seluruh Pengurus dan pegawai tidak merangkap sebagai pengurus dan pegawai BAZNAS dan LAZ lainnya 8. Surat pernyataan kesanggupan menghimpun ZIS

		9. Ikhtisar program pendayagunaan zakat 10. Surat Pernyataan tidak terafiliasi dengan Partai Politik
33	Pondok Darul Hijrah	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, seluruh berkas persyaratan dilampirkan
34	Yayasan Emphaty Gerak Internasional	Tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, dikarenakan belum bersedia untuk dilakukan verifikasi faktual
35	Yayasan Talaga Pakarti	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Anggaran Dasar/Akta Pendirian 2. SK Kemkumham 3. Susunan pengawas syariah dan rekomendasi MUI 4. Surat pernyataan bersedia sebagai pengawas syariah 5. Daftar pegawai 6. Fotokopi BPJS 7. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan 8. Surat pernyataan bersedia diaudit 9. Ikhtisar program 10. Surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS 11. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol
36	Yayasan Masjid Raya Bintaro Jaya Tangerang Selatan	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, yaitu akta yayasan dan SK Kemenkumham tidak dilampirkan
37	Nahdlatul Wathan Diniyah Islamiyah	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, yaitu surat permohonan, susunan dewan pengawas syariah, surat pernyataan bersedia sebagai pengawas syariah, fotokopi BPJS, surat pernyataan tidak merangkap jabatan, ikhtisar program, surat pernyataan bersedia berkoordinasi tidak sesuai
38	Yayasan Dompot Yatim Piatu Amanah	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, yaitu seluruh dokumen persyaratan belum sesuai
39	Perkumpulan Darud Da'wah Wal-Irasyad (LAWAZIS-DDI)	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, diantaranya adalah akta pendirian, SK kemenkumham, surat pernyataan bersedia koordinasi dan surat pernyataan tidak terafiliasi partai politik sudah sesuai, sedangkan yang lain belum sesuai

40	Yayasan Edi Mancoro	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, yaitu akta yayasan, SK kemenkumham, susunan pengawas syariah, daftar pegawai dan fotokopi BPJS belum sesuai
41	Yayasan Darul Hikmah Pasaman Barat	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah akta yayasan tidak valid
42	Yayasan Dompot Sosial Ukhuwah Islamiyah (DSUI)	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Susunan pengawas syariah dan rekomendasi MUI 2. Daftar pegawai 3. Fotokopi BPJS 4. SK pengangkatan 5. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan 6. Surat pernyataan bersedia diaudit 7. Surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS 8. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol
43	Gramusi	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Surat Permohonan Rekomendasi 2. Surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS 3. SK Kemkumham 4. Susunan pengawas syariah dan rekomendasi MUI 5. Surat pernyataan bersedia sebagai pengawas syariah 6. Daftar pegawai 7. Fotokopi BPJS 8. SK pengangkatan 9. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan 10. Surat pernyataan bersedia diaudit 11. Ikhtisar program 12. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol
44	Yayasan Pondok Sedekah Indonesia	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah susunan pengawas syariah, surat pernyataan bersedia sebagai pengawas syariat, fotokopi bpjs, SK pengangkatan pegawai, dan ikhtisar program tidak valid
45	Yayasan Al-Mansyur Bangka Belitung	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah Daftar Pegawai

		tidak valid, fotokopi BPJS tidak valid dan ikhtisar program tidak valid
46	Yayasan Karya Adi Wonogiri	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, yang sesuai hanya SK Kemenkumham, surat pernyataan kesediaan sebagai pegaawas syariah, dan fotokopi bpjs selain persyaratan tersebut dokumen tidak valid
47	Yayasan Nurussalam Cikoneng	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Surat Permohonan Rekomendasi 2. Anggaran Dasar/Akta Pendirian 3. SK Kemkumham 4. Susunan pengawas syariah dan rekomendasi MUI 5. Surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS 6. Daftar pegawai 7. Fotokopi BPJS 8. SK pengangkatan 9. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan 10. Surat pernyataan bersedia diaudit 11. Ikhtisar program 12. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol
48	Yayasan Solidaritas Syamsul Ulum	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Surat Permohonan Rekomendasi 2. Anggaran Dasar/Akta Pendirian 3. SK Kemkumham 4. Susunan pengawas syariah dan rekomendasi MUI 5. Daftar pegawai 6. Surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS 7. Ikhtisar program 8. SK pengangkatan 9. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan 10. Surat pernyataan bersedia diaudit 11. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol
49	Yayasan Inisiatif Ihsani Mahasin	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah ikhtisar program, surat pernyataan bersedia diaudit, surat pernyataan tidak terafiliasi, dan fotokopi bpjs tidak valid
50	Yayasan Hidayah Berbagi Indonesia	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah susunan dewan pengawas syariah, fotokopi bpjs, SK

		pengangkatan pegawai, surat pernyataan tidak merangkap jabatan dan bersedia diaudit serta surat pernyataan tidak terafiliasi partai politik tidak valid
51	Yayasan Zakat Nusantara	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya tidak melampirkan akta yayasan
52	Yayasan Swara Mandiri Ummat	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah susunan dewan pengawas syariah, fotokopi bpjs, SK pengangkatan pegawai, surat pernyataan tidak merangkap jabatan dan bersedia diaudit serta surat pernyataan tidak terafiliasi partai politik tidak valid
53	Yayasan Kita Peduli Kemanusiaan	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah Ikhtisar program tidak valid
54	Yayasan Bina Mulia Bojonegoro	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Surat Permohonan Rekomendasi 2. Anggaran Dasar/Akta Pendirian 3. SK Kemkumham 4. Susunan dewan pengawas syariah dan rekomendasi MUI 5. Daftar pegawai 6. Fotokopi BPJS 7. SK pengangkatan pegawai 8. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan 9. Surat pernyataan bersedia diaudit 10. Surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS 11. Surat pernyataan bersedia koordinasi 12. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol
55	Yayasan Relief Islami Indonesia	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Anggaran Dasar/Akta Pendirian tidak sesuai 2. SK Kemkumham tidak sesuai 3. Daftar Pegawai tidak sesuai 4. Fotokopi BPJS tidak sesuai 5. SK pengangkatan pegawai tidak sesuai 6. Surat pernyataan bersedia diaudit tidak sesuai 7. ikhtisar program tidak sesuai 8. surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS tidak sesuai

		9. Surat pernyataan bersedia berkoordinasi tidak sesuai
56	Yayasan Masjid Pogung Dalangan Peduli	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah berkas Fotokopi BPJS tidak sesuai
57	Yayasan Pelopor Kepedulian Bersama	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Daftar pegawai tidak sesuai 2. Fotokopi BPJS tidak sesuai 3. Surat pengangkatan pegawai tidak sesuai 4. Surat pernyataan tidak rangkap jabatan tidak sesuai 5. Surat pernyataan bersedia di audit tidak sesuai 6. Surat pernyataan tidak terafiliasi partai politik tidak sesuai
58	Yayasan Sosial Baitul Mal Amanah Jatinom	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Surat Permohonan Rekomendasi tidak sesuai 2. Rekomendasi MUI tidak sesuai 3. Surat pernyataan kesediaan pengawas syariah tidak sesuai 4. Fotokopi BPJS tidak sesuai 5. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan tidak sesuai 6. Surat pernyataan bersedia diaudit tidak sesuai 7. Ikhtisar program tidak sesuai 8. Surat pernyataan kesanggupan menghimpun dana ZIS tidak sesuai 9. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol tidak sesuai
59	Yayasan Banua Borneo Lestari	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Daftar pegawai tidak sesuai 2. BPJS tidak sesuai 3. SK Pengangkatan tidak sesuai 4. Surat Pernyataan bersedia audit tidak sesuai
60	Perkumpulan Pengurus Besar Al Jam'iyatul Washliyah	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Surat pernyataan bersedia berkoordinasi 2. Anggaran Dasar/Akta Pendirian 3. SK Kemkumham 4. Susunan dewan pengawas syariah dan

		rekomendasi MUI 5. Surat pernyataan bersedia sebagai pengawas syariah 6. Daftar pegawai 7. Fotokopi BPJS 8. SK pengangkatan pegawai 9. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan 10. Surat pernyataan bersedia diaudit 11. Ikhtisar program 12. Surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS 13. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol
61	Yayasan Pendidikan Islam Pesantren Sabiliil Muttaqien	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Surat Permohonan Rekomendasi 2. Anggaran Dasar/Akta Pendirian 3. SK Kemkumham 4. Susunan dewan pengawas syariah 5. Daftar pegawai 6. SK pengangkatan 7. Fotokopi BPJS 8. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan 9. Surat pernyataan bersedia diaudit 10. Ikhtisar program 11. Surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS 12. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol
62	Yayasan Haji Muhammad Cheng Hoo Indonesia	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah: 1. Surat Permohonan Rekomendasi 2. Anggaran Dasar/Akta Pendirian 3. SK Kemkumham 4. Surat pernyataan kesediaan pengawas syariah dan rekomendasi MUI 5. Fotokopi BPJS 6. Surat pernyataan tidak merangkap jabatan 7. Surat pernyataan bersedia diaudit 8. ikhtisar program 9. surat pernyataan kesanggupan mengumpulkan dana ZIS 10. Surat pernyataan tidak terafiliasi parpol
63	Yayasan Nadwah Islamiah	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 diantaranya adalah : Daftar Pegawai, Fotokopi BPJS dan SK Pengangkatan pegawai tidak sesuai

3. Daftar 42 Lembaga yang tidak diberikan Rekomendasi LAZ

Bahwa sebanyak 42 Lembaga tidak diberikan Rekomendasi LAZ karena tidak memenuhi syarat substantif yaitu berada pada objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014, dengan data sebagai berikut:

No	Nama Lembaga	Alasan
1	Yayasan Amani Batam	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
2	Yayasan YAZRI Palembang	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
3	Yayasan Baitul Maal Perhimpunan BMT Indonesia	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014. Saat ini pengelolaan zakat pada BMT Indonesia dikelola oleh LAZ Yayasan Membangun Keluarga Utama
4	Yayasan Bina Muda	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
5	Yayasan Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Insani (YP2SI) AL-UMMAH/ LAZ Al-Ummah	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
6	Yayasan Pupuk Kaltim	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014. Saat ini pengelolaan zakat pada Pupuk Kaltim dikelola oleh UPZ
7	Yayasan Semen Indonesia	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014. Saat ini pengelolaan zakat pada Semen Indonesia dikelola oleh UPZ
8	Yayasan Semen Padang	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk

		membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014. Saat ini pengelolaan zakat pada Semen Padang dikelola oleh UPZ
9	Yayasan YDSF Malang	Merupakan perwakilan/cabang dari LAZNAS YDSF di Surabaya, sehingga cukup mengurus izin perwakilan bukan pembentukan LAZ
10	Yayasan Masjid Raya Palembang	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
11	Yayasan Baitul Maal Umat Islam PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk.	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014. Saat ini pengelolaan zakat dikelola oleh UPZ
12	Yayasan Abi Umami Dani Widya	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
13	Yayasan Pinang Merah Jambi	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
14	Yayasan Mujahidin Kalimantan Barat	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
15	Perkumpulan Lembaga Musa`datul Ummah Al-Ma`soem	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
16	Yayasan Masjid Syuhada Yogyakarta	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014. Saat ini pengelolaan zakat pada Masjid Syuhada dilakukan oleh LAZ Yayasan Amal Syuhada
17	PKPI Masjid Raya Baiturrahman	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014

18	Yayasan Pondok Pesantren As Salafie	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
19	Yayasan Dompot Ummat Kalimantan Barat	Tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, dikarenakan adanya Pembina yayasan yang merangkap jabatan sebagai Pimpinan BAZNAS Kab/Kota
20	Yayasan LAZ Al Ummah	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
21	Yayasan At-Taqwa Kota Cirebon	Tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, dikarenakan belum memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan zakat
22	Yayasan Abdi Umat Natuna	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
23	Yayasan Pendidikan dan Pesantren Rohmah	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
24	Yayasan Baitul Maal PLN	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
25	Yayasan Bandar Arafah Makmur Batam	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
26	Majelis Ulama Indonesia Prov. DKI Jakarta	Merupakan organisasi keagamaan yang berfokus pada lembaga kemuftian di Indonesia yang juga dapat mengeluarkan fatwa tentang tata kelola zakat dari sisi syariah
27	Yayasan Masjid Adz Dzikra Villa galaxy	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014

28	Yayasan Al Idrisiyyah	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
29	Yayasan Kampung Quran Mataqu	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
30	Yayasan BAMUIS	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
31	Yayasan Lokomotif Literasi Sulthan Thaha Saifuddin Jambi (LSOFT)	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
32	Yayasan KHM Hasyim Asy'ari Pesantren Tebuireng	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
33	Yayasan Golden Future	Tidak dapat memenuhi persyaratan pembentukan LAZ sesuai peraturan perundang-undangan
34	Yayasan Mayasari Bakti Utama	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
35	Yayasan Amal Produktif Indonesia	Tidak dapat memenuhi persyaratan pembentukan LAZ sesuai peraturan perundang-undangan
36	Yayasan Dana Sosial dan Kemanusiaan Syarif Hidayatullah	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
37	Yayasan Afham Kaiyisah	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
38	Yayasan Majelis At-Turots Al-Islamy	Pemohon mengajukan LAZ Skala Kabupaten/Kota sedangkan Pengelolaan ZIS/DSKL dilakukan melebihi skala yang diajukan

39	Yayasan Berkah Riau Kepri Syariah (BRKS)	Bersinggungan dengan lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014
40	Yayasan Roudhotul Mustofa Bergas	Tidak memenuhi persyaratan administrasi sesuai dengan PERBAZNAS Nomor 3 Tahun 2019, yaitu belum memiliki kemampuan administratif dan keuangan serta kompetensi yang cukup untuk menjadi lembaga amal zakat
41	Yayasan Harapan Robbani (LAZ Graha Yatim & Dhuafa) GRAY	Pemohon mengajukan LAZ Skala Provinsi sedangkan Pengelolaan ZIS/DSKL dilakukan melebihi skala yang diajukan
42	Yayasan Karyawan Muslim Rokan Indonesia	Merupakan objek lingkup kewenangan pengumpulan zakat BAZNAS untuk membentuk UPZ sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 Jo Pasal 53, Pasal 54 dan Pasal 55 PP 14/2014

Bahwa dari data-data tersebut, menunjukan bahwa dalil para pemohon yang menyatakan bahwa syarat Rekomendasi BAZNAS dalam izin pendirian LAZ sebagaimana Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23 Tahun 2011 menghambat hak konstitusional warga negara dalam mengelola zakat tidak terbukti dan tidak berdasar hukum.

Kemudian untuk meningkatkan kualitas pelayanan BAZNAS dalam proses rekomendasi LAZ sebagai salah satu bentuk penyelenggaraan pelayanan publik, BAZNAS senantiasa menerapkan standar pelayanan publik sebagaimana UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. *Alhamdulillah* atas hal tersebut, **pelayanan Rekomendasi izin pembentukan LAZ mendapatkan penghargaan dari Ombudsman RI dengan predikat A (kualitas tertinggi) dan masuk dalam zona hijau.** Penilaian ini diukur berdasarkan standar pelayanan publik, kemudahan akses bagi masyarakat, transparansi dan respon terhadap keluhan atau pengaduan dari masyarakat.

KETERANGAN TAMBAHAN BAZNAS (6 MEI 2025)

Menindaklanjuti persidangan Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (*untuk selanjutnya disebut "UU 23/2011"*) dalam perkara nomor 97/PUU-XXII/2024 pada tanggal 22 April 2025, dengan ini perkenankan kami menyampaikan Keterangan Tambahan 3 untuk menjawab pertanyaan yang diajukan oleh Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi

Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum. yang terkait dengan data pengumpulan LAZ secara nasional yang dibandingkan dengan data pengumpulan BAZNAS secara nasional.

Bahwa Para Pemohon yang mendalilkan UU 23/2011 telah menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang *super body*, menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat, menghambat Hak Konstitusional Warga Negara dalam menyetor zakat dan menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ tersebut adalah dalil yang keliru dan tidak berdasar

Sejak UU 23/2011 diundangkan, BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ masing-masing melakukan pengelolaan keuangan zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya (ZIS dan DSKL) secara otonom dan mandiri. Antara BAZNAS, BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota dan LAZ tidak ada sistem setor, baik yang dilakukan BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota kepada BAZNAS, maupun LAZ kepada BAZNAS.

Merujuk pada data laporan pengelolaan zakat nasional, jumlah penerimaan dana zakat, infak, sedekah dan dana sosial keagamaan lainnya (ZIS dan DSKL) BAZNAS dan LAZ mengalami peningkatan setiap tahun. Meski begitu, pengumpulan pada LAZ selalu lebih tinggi dibandingkan pada BAZNAS yang dapat digambarkan dengan data sebagai berikut:

Data Perbandingan Pengumpulan BAZNAS Dan LAZ Secara Nasional Tahun 2021 s/d 2024				
Tahun	BAZNAS	LAZ	Selisih	Keterangan
2021	Rp 3.024.456.687.505	Rp 4.357.597.586.344	Rp1.333.140.898.839	Pengumpulan LAZ lebih besar dari BAZNAS
2022	Rp 3.131.776.552.813	Rp 3.710.924.770.860	Rp579.148.218.047	Pengumpulan LAZ lebih besar dari BAZNAS
2023	Rp 3.757.393.132.031	Rp 6.579.243.071.871	Rp2.821.849.939.840	Pengumpulan LAZ lebih besar dari BAZNAS
2024	Rp 4.266.173.083.472	Rp 7.355.954.439.775	Rp3.089.781.356.303	Pengumpulan LAZ lebih besar dari BAZNAS

Kemudian secara lebih terperinci, perbandingan jumlah pengumpulan ZIS dan DSKL BAZNAS dan LAZ secara nasional tahun 2021-2024 dapat dilihat pada data sebagai berikut:

Tahun 2021			
BAZNAS	Jumlah	LAZ	Jumlah
BAZNAS Pusat	Rp517.367.434.655	LAZ Nasional	Rp3.841.576.239.501

BAZNAS Provinsi	Rp549.080.328.856	LAZ Provinsi	Rp334.571.470.587
BAZNAS Kabupaten/Kota	Rp1.958.008.923.994	LAZ Kabupaten/Kota	Rp181.449.876.256
Total	Rp 3.024.456.687.505		Rp 4.357.597.586.344

Tahun 2022			
BAZNAS	Jumlah	LAZ	Jumlah
BAZNAS Pusat	Rp633.868.137.321	LAZ Nasional	Rp3.282.601.022.083
BAZNAS Provinsi	Rp721.158.129.685	LAZ Provinsi	Rp280.983.321.376
BAZNAS Kabupaten/Kota	Rp1.776.750.285.807	LAZ Kabupaten/Kota	Rp147.340.427.401
Total	Rp 3.131.776.552.813		Rp 3.710.924.770.860

Tahun 2023			
BAZNAS	Jumlah	LAZ	Jumlah
BAZNAS Pusat	Rp881.555.283.618	LAZ Nasional	Rp5.972.642.158.136
BAZNAS Provinsi	Rp854.114.735.640	LAZ Provinsi	Rp406.979.461.826
BAZNAS Kabupaten/Kota	Rp2.021.723.112.773	LAZ Kabupaten/Kota	Rp199.621.451.909
Total	Rp 3.757.393.132.031		Rp 6.579.243.071.871
Tahun 2024			
BAZNAS	Jumlah	LAZ	Jumlah
BAZNAS Pusat	Rp1.129.667.972.716	LAZ Nasional	Rp6.728.382.176.076
BAZNAS Provinsi	Rp926.553.430.639	LAZ Provinsi	Rp401.340.971.297
BAZNAS Kabupaten/Kota	Rp2.209.951.680.117	LAZ Kabupaten/Kota	Rp226.231.292.402
Total	Rp 4.266.173.083.472		Rp 7.355.954.439.775

Dari data tersebut, terlihat bahwa LAZ seluruh Indonesia mengumpulkan ZIS dan DSKL lebih tinggi dari BAZNAS seluruh Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa UU 23/2011 berhasil mengoptimalkan peran masyarakat dalam pengelolaan zakat.

Bahwa jumlah LAZ dalam 4 tahun terakhir juga selalu bertambah sebagaimana data berikut:

Tahun	Jumlah LAZ Berizin Dari Kementerian Agama
2021	102 LAZ
2022	121 LAZ
2023	152 LAZ
2024	181 LAZ

Bahwa merujuk pada hal yang disampaikan oleh Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi Dr. H. Arsul Sani, S.H., M.Si., Pr.M. pada persidangan perkara

a quo tanggal 22 April 2025 yang pada pokoknya mempertanyakan pendapat ahli dari Pemohon perihal adanya hambatan bagi masyarakat dalam mengelola zakat disandingkan dengan fakta jumlah pengumpulan dari 4 LAZ yaitu Dompot Dhuaafa, Rumah Zakat, Rumah Yatim dan YBM BRI saja sudah lebih besar dari BAZNAS, apalagi jika ditambah LAZISNU dan LAZISMU. Hal ini belum termasuk ZIS dan DSKL yang dikelola secara mandiri oleh masyarakat.

BAZNAS telah melakukan pencatatan terhadap ZIS dan DSKL yang dikelola oleh masyarakat diluar BAZNAS dan LAZ atau disebut Dana ZIS-DSKL Off-Balance Sheet. Hal ini merupakan dana ZIS-DSKL yang dikelola oleh masyarakat namun berada di luar pencatatan keuangan baik pada BAZNAS maupun LAZ resmi. Dana ZIS-DSKL Off-Balance Sheet ini bersumber dari dana zakat (fitrah dan maal), infak/sedekah, kurban, fidyah, dan dana sosial keagamaan lainnya yang secara sah ditunaikan oleh individu muslim dengan pencatatan yang dapat dibenarkan oleh akuntansi yang berlaku serta ditunaikan langsung kepada penerima manfaat dan/atau melalui masjid, pesantren, yayasan, ustadz, atau pihak perantara lain yang tidak melalui BAZNAS, LAZ, atau UPZ. dengan data sebagai berikut:

Data Pengumpulan ZIS dan DSKL yang dikelola Masyarakat di Luar BAZNAS dan LAZ	
Tahun	Jumlah Dana
2021	Rp 6.975.536.610.472
2022	Rp 15.642.630.768.553
2023	Rp 21.984.555.575.517
2024	Rp 29.493.257.261.484

KETERANGAN TAMBAHAN BAZNAS (11 JUNI 2025)

Bahwa sebelum Pihak Terkait menyampaikan kesimpulan dalam perkara *a quo*, sebagaimana termuat dalam persidangan pleno Mahkamah Konstitusi dengan agenda mendengarkan keterangan Ahli dari Presiden Republik Indonesia yang diselenggarakan pada tanggal 28 Mei 2025, telah terdapat pertanyaan yang diajukan oleh Yang Mulia Hakim Anggota Mahkamah Konstitusi, Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum., yang dimohonkan untuk dijawab secara tertulis dan disampaikan bersamaan dengan penyampaian kesimpulan dari Pihak Terkait.. Adapun substansi dari pertanyaan tersebut meliputi dua hal pokok, yaitu:

1. Upaya BAZNAS dalam rangka mencegah penyalahgunaan dana zakat; dan

2. Isu terkait dengan hambatan atau kesulitan dalam proses perizinan bagi Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Sehubungan dengan hal tersebut, Pihak Terkait memberikan keterangan resmi sebagai berikut:

1. Upaya BAZNAS dalam rangka mencegah penyalahgunaan dana zakat

Izinkan kami memberikan penjelasan secara komprehensif mengenai komitmen dan langkah-langkah nyata Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan dana zakat.

Kami menilai penting untuk menyampaikan secara sistematis bahwa pencegahan terhadap potensi penyimpangan dalam pengelolaan zakat tidak hanya diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga telah diimplementasikan melalui serangkaian kebijakan internal, mekanisme pengawasan berlapis, serta kerja sama antarlembaga yang menjamin adanya kontrol horizontal maupun vertikal yang memadai.

Sebagai pijakan fundamental, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat secara tegas telah memuat ketentuan normatif yang melarang penyalahgunaan dana zakat, dan bahkan memuat sanksi bagi pelanggaran tersebut. (Vide Pasal 19, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 37, Pasal 38 UU 23/2011)

Ketentuan dalam undang-undang ini memberikan legal framework yang kuat untuk memastikan bahwa zakat tidak hanya dikelola sesuai syariah, tetapi juga dalam koridor tata kelola yang transparan, akuntabel, dan berintegritas tinggi. Undang-undang ini menjadi dasar pencegahan dan penindakan terhadap potensi penyalahgunaan, termasuk oleh lembaga-lembaga amil zakat.

Komitmen pencegahan tersebut tidak berhenti pada tataran normatif. BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang dalam melaksanakan pengelolaan zakat nasional telah membangun ekosistem pengendalian internal yang kuat melalui sejumlah peraturan dan kebijakan sebagai berikut:

- 1) Perbaznas Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kode Etik Amil Zakat, yang mengatur prinsip etika dan perilaku profesional seluruh amil zakat, serta mekanisme penegakan terhadap pelanggaran etik.
- 2) Perbaznas Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pelaporan Pengelolaan Zakat, Infak, Sedekah, dan Dana Sosial Keagamaan Lainnya, yang mewajibkan

setiap unit pelaksana pengelolaan zakat untuk menyusun dan menyampaikan laporan secara berkala, terukur, dan dapat diaudit.

- 3) Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 40 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan OPZ, yang memperjelas batasan serta tata cara pelaporan gratifikasi di lingkungan kerja zakat. (*Vide Bukti PT-9*)
- 4) Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 117 Tahun 2022 sebagaimana terakhir diubah dengan Keputusan Ketua Nomor 64 Tahun 2025 tentang Pembentukan Unit Pengendali Gratifikasi, yang menjadi organ khusus dalam pencegahan dan pengawasan atas penerimaan tidak sah oleh pelaksana zakat. (*Vide Bukti PT-10*)
- 5) Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 098 Tahun 2024 tentang Piagam Audit Internal BAZNAS (*Vide Bukti PT-11*) dan Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 099 Tahun 2024 tentang Tata Kelola Audit Internal BAZNAS yang merupakan upaya melaksanakan fungsi pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, serta untuk membangun tata kelola audit internal di lingkungan BAZNAS, BAZNAS Provinsi, dan BAZNAS Kabupaten/Kota. (*Vide Bukti PT-12*)
- 6) Surat Edaran Ketua BAZNAS Nomor 2 Tahun 2022 tentang Akuntabilitas dalam Pengelolaan Zakat yang merupakan implementasi asas akuntabilitas pada pengelolaan zakat sebagaimana UU 23/2011 (*Vide Bukti PT-13*)
- 7) Surat Edaran Ketua BAZNAS Nomor 1 Tahun 2023, yang kemudian diperbarui dengan Surat Edaran Ketua BAZNAS Nomor 2 Tahun 2024 tentang Kewajiban Menjaga Netralitas Dalam Pengelolaan Zakat, berisi instruksi tegas mengenai kewajiban menjaga netralitas pengelolaan zakat dari kepentingan politik praktis, sekaligus menjadi rambu terhadap penyimpangan institusional di tahun politik. (*Vide Bukti PT-14*)
- 8) Surat Edaran Ketua BAZNAS Nomor 5 Tahun 2023 tentang Penerapan Prinsip 3 (Tiga) Aman Dalam Pengelolaan Zakat yang merupakan prinsip dasar yaitu Aman Syar'i, Aman Regulasi dan Aman NKRI. (*Vide Bukti PT-15*)
- 9) Instruksi Ketua BAZNAS Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan ISO 37001:2016 Sistem Manajemen Anti Penyuapan di BAZNAS yang

bertujuan mencegah segala bentuk dan jenis penyalahgunaan tugas, wewenang, dan tanggung jawab baik secara langsung maupun tidak langsung serta Menjaga dan memelihara netralitas, imparialitas, dan asas Pengelolaan Zakat dengan cara mematuhi semua peraturan dan perundangan anti penyuapan yang berlaku. (Vide Bukti PT-16)

Kebijakan-kebijakan ini mencerminkan adanya komitmen kelembagaan yang tidak hanya formalistik, tetapi substansial, dan bersifat preventif untuk mencegah kemungkinan penyimpangan sejak dari tahap perencanaan program zakat.

Kemudian, dalam rangka memperkuat sistem pengendalian internal, BAZNAS telah mengadopsi standar internasional ISO 37001:2016 tentang Sistem Manajemen Anti Penyuapan (SMAP). Sertifikasi ini menegaskan bahwa BAZNAS tidak hanya tunduk pada sistem hukum nasional, tetapi juga mengintegrasikan standar tata kelola global dalam mencegah praktik suap, korupsi, dan penyalahgunaan wewenang.

Penerapan ISO 37001:2016 membuktikan bahwa pengelolaan dana zakat telah melampaui standar minimum administratif, dan bergerak ke arah sistem manajemen mutu yang memiliki struktur, kontrol, dan pelaporan yang teruji secara internasional. Hal ini juga menjadi bagian dari mitigasi risiko kelembagaan, dan penguatan kepercayaan publik terhadap institusi zakat nasional.

Kemudian, BAZNAS juga telah menetapkan Standard Operating Procedure (SOP) dalam rangka pencegahan penyalahgunaan dana zakat diantaranya SOP Pengaduan Nomor SOP-BAZNAS/DEP4/DAKM/DKMR/01 (*Vide Bukti PT-17*) dan SOP Penanganan Pelaporan Gratifikasi Nomor SOP-BAZNAS/DEP3/DREN/DSIS/06. (Vide Bukti PT-18)

BAZNAS tidak hanya mengandalkan pendekatan regulatif dan struktural, tetapi juga pendekatan kultural dan edukatif. Salah satu program unggulan adalah penyelenggaraan “Kelas Hukum BAZNAS”, yaitu sosialisasi berkala yang diberikan kepada seluruh amil zakat dari pusat hingga daerah, mencakup:

- 1) Pemahaman atas hukum positif dan hukum syariah dalam pengelolaan zakat;
- 2) Standar etika dan integritas amil zakat;

- 3) Tata cara pelaporan gratifikasi, benturan kepentingan, dan *whistleblowing* system.
- 4) Tema-tema lain yang relevan guna membangun tata kelola zakat yang lebih baik.

Program ini melibatkan narasumber dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Ombudsman RI, dan akademisi hukum Islam, sehingga diharapkan membentuk budaya kelembagaan yang sadar hukum dan berdaya cegah tinggi terhadap penyimpangan.

Dalam kerangka pengawasan eksternal, BAZNAS secara aktif membangun dan memperkuat kerja sama dengan lembaga-lembaga pengawasan dan penegakan hukum, seperti Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam hal deteksi transaksi keuangan mencurigakan, pelaporan aliran dana, dan pencegahan pendanaan ilegal, Ombudsman Republik Indonesia dalam rangka menjaga kepatuhan terhadap standar pelayanan publik dan menangani laporan dugaan maladministrasi, Komisi Informasi Pusat (KIP) guna memastikan keterbukaan informasi publik pada BAZNAS berjalan dengan baik dan stakeholder lainnya. Sinergi ini menciptakan sistem pengawasan berlapis (*multi-layered oversight*) yang memungkinkan adanya deteksi dini dan penindakan terhadap potensi pelanggaran dalam pengelolaan zakat.

Bahwa untuk meningkatkan akuntabilitas, BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota di audit syariah oleh Inspektorat Kementerian Agama RI, juga setiap tahun di audit keuangan oleh Kantor Akuntan Publik.

Perlu kami tekankan pula bahwa meskipun struktur BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota memiliki otonomi dalam pelaksanaan teknis, namun seluruh kebijakan strategis dan pelaporan dikoordinasikan secara vertikal dan terintegrasi dengan BAZNAS. Struktur ini menjamin bahwa setiap unit pelaksana tidak bekerja secara terpisah, tetapi dalam satu sistem kendali mutu yang berlandaskan asas akuntabilitas dan transparansi. BAZNAS Pusat memfasilitasi bimbingan teknis, audit internal, dan pembinaan berkala, yang secara konsisten memperkuat kapasitas kelembagaan di daerah.

Dengan seluruh pemaparan di atas, dapat kami simpulkan bahwa Sistem pencegahan penyalahgunaan dana zakat telah dibangun secara sistemik, progresif, dan sesuai standar hukum nasional dan internasional;

BAZNAS memiliki perangkat hukum, organisasi, dan sumber daya manusia yang kapabel untuk menjaga integritas pengelolaan zakat; Kekhawatiran atas penyalahgunaan dana zakat tidak berdasar dan tidak didukung bukti empiris, karena tidak menunjuk fakta konkret kegagalan sistem pengendalian yang telah berjalan;

Sistem pengawasan multi-level melalui kolaborasi antar lembaga seperti KPK, PPATK, dan Ombudsman membuktikan bahwa pengelolaan zakat tidak berlangsung dalam ruang hampa, tetapi dalam koridor negara hukum.

Dengan demikian, sistem pengelolaan zakat saat ini justru telah memenuhi prinsip-prinsip konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, berintegritas, dan akuntabel.

2. Isu terkait dengan hambatan atau kesulitan dalam proses perizinan bagi Lembaga Amil Zakat (LAZ).

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* menyatakan bahwa terdapat hambatan atau kesulitan dalam proses perizinan Lembaga Amil Zakat (LAZ), yang menurut mereka bersumber dari adanya ketentuan mengenai rekomendasi BAZNAS. Terhadap dalil tersebut, kami menilai bahwa argumentasi Para Pemohon tidak berdasar secara hukum, tidak tepat secara konseptual, dan tidak terbukti secara faktual.

Pertama-tama, perlu ditegaskan bahwa proses perizinan operasional Lembaga Amil Zakat merupakan kewenangan Kementerian Agama, sebagaimana telah diatur secara tegas dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa:

Ayat (1) “Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. ...”

Selanjutnya pada ayat (2) dinyatakan: “...Izin hanya diberikan apabila memenuhi syarat paling sedikit:.... (c) mendapat rekomendasi dari BAZNAS;....”

Dengan demikian, peran BAZNAS hanyalah memberikan rekomendasi, yang merupakan salah satu dari sejumlah syarat administratif yang harus dipenuhi secara kumulatif. Rekomendasi BAZNAS tidak bersifat determinatif, artinya rekomendasi tersebut tidak menentukan secara tunggal diterbitkannya izin oleh Kementerian Agama.

Faktanya, terdapat sejumlah kasus di mana calon LAZ telah mendapatkan rekomendasi BAZNAS, tetapi tidak dapat memperoleh izin operasional karena belum memenuhi persyaratan administratif lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian izin sepenuhnya berada dalam Kewenangan Kementerian Agama, bukan ditentukan oleh BAZNAS.

Bahwa pertumbuhan jumlah LAZ menunjukkan tidak ada Hambatan. Secara faktual, dalil Para Pemohon mengenai hambatan dalam perizinan tidak didukung bukti yang kuat. Data empiris menunjukkan bahwa jumlah LAZ meningkat drastis sejak diberlakukannya UU 23/2011. **Sebelum UU 23/2011 berlaku, jumlah LAZ berizin hanya sebanyak 18 lembaga. Namun pasca UU 23/2011 berlaku, saat ini jumlah LAZ telah mencapai 181 lembaga.**

(Vide Keterangan Pihak Terkait BAZNAS Nomor B/4152/BPAH-BHKL/KETUA/KD.02.05/X/2024 tanggal 29 Oktober 2024, halaman 8-12) Adapun bahkan dalam 4 tahun terakhir yaitu sejak tahun 2021, jumlah LAZ terus mengalami peningkatan sebagaimana data berikut:

Jumlah LAZ Berizin Periode Tahun 2021-2024			
No	Tahun	Akumulasi Jumlah LAZ Berizin	Keterangan
1	2021	102 LAZ	
2	2022	121 LAZ	Bertambah 19 LAZ
3	2023	152 LAZ	Bertambah 31 LAZ
4	2024	181 LAZ	Bertambah 29 LAZ

Peningkatan signifikan ini menunjukkan bahwa sistem perizinan yang berlaku tidak hanya berjalan dengan baik, tetapi juga memberikan kepastian hukum, struktur kelembagaan, dan akuntabilitas dalam pertumbuhan LAZ. Sistem ini juga berhasil mem-filter dan membina lembaga yang memang layak menjadi pengelola dana zakat masyarakat.

Kami juga menanggapi isu waktu penyelesaian permohonan rekomendasi dari BAZNAS. Bahwa jika terdapat kesan keterlambatan, hal itu lebih sering disebabkan oleh ketidaktahuan pemohon akan mekanisme Service Level Agreement (SLA) yang diterapkan. Dalam ketentuan BAZNAS, sebagaimana dimuat dalam Perbaznas Nomor 3 Tahun 2019, waktu penyelesaian baru dihitung sejak berkas permohonan dinyatakan lengkap.

Namun dalam praktik, banyak pemohon yang mengajukan berkas permohonan yang tidak lengkap, sehingga proses tidak dapat dilanjutkan namun pemohon menghitung waktu penyelesaian dimulai sejak permohonan

diserahkan, bukan sejak permohonan lengkap. Dalam konteks ini, kelambatan bukanlah akibat sistem BAZNAS, melainkan akibat kurangnya literasi administratif dari pihak pemohon.

Meskipun demikian, BAZNAS tetap berkomitmen untuk memberikan pelayanan terbaik. Hal ini dibuktikan dengan penghargaan dari Ombudsman Republik Indonesia yang memberikan predikat kepatuhan tertinggi terhadap standar pelayanan publik kepada BAZNAS dalam Penganugerahan Predikat Penilaian Kepatuhan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Tahun 2024 (*Vide Bukti PT-19*). Ini menunjukkan bahwa pelayanan BAZNAS telah memenuhi prinsip-prinsip akuntabilitas, kecepatan, dan kepastian hukum.

[2.6] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pihak Terkait BAZNAS mengajukan bukti surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-8 yang telah disahkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 November 2024 dan 9 Mei 2025 serta mengajukan Bukti PT-9 sampai dengan Bukti PT-19 yang tidak disahkan sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Fotokopi Petikan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 39/P Tahun 2021 tentang Pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua BAZNAS Periode 2020-2025;
2. Bukti PT-2 : Fotokopi Buku Telaah Kewenangan *Private Zakat Amil* (Lembaga Zakat Swasta) di Negara-Negara *State-led Zakat Countries* (Negara Pemilik Undang-undang Zakat);
3. Bukti PT-3 : Fotokopi Resolusi Rakornas BAZNAS dan Rakornas LAZ Tahun 2021, 2022, 2023, dan 2024;
4. Bukti PT-4 : Fotokopi Putusan Mahkamah Agung Nomor 50 P/HUM/2014
5. Bukti PT-5 : Fotokopi Undang-Undang Administrasi Hukum Islam Singapura Tahun 1966;
6. Bukti PT-6 : Fotokopi Modul Program Mentoring Berbasis Risiko NPO Disalahgunakan Sebagai Sarana TPPT (Promensisko) tahun 2023 yang dikeluarkan oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
7. Bukti PT-7 : Fotokopi Daftar LAZ sebelum dan sesudah UU 23/2011;
8. Bukti PT-8 : Fotokopi Surat Permohonan Pembentukan UPZ BAZNAS dari Kementerian Dalam Negeri, Kementerian BUMN, Bank BSI, Bank Mandiri, Bank BRI, Bank BNI, Bank Muamalat, dan PT Semen Padang;
9. Bukti PT-9 : Fotokopi Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 40 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Organisasi Pengelola Zakat;

- 10 Bukti PT-10 : Fotokopi Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 117 Tahun 2022 tentang Pengarah Dan Unit Pengendali Gratifikasi Baznas Sistem Manajemen Anti Penyuapan ISO 37001:2016 dan Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 64 Tahun 2025 tentang Pengarah dan Unit Pengendali Gratifikasi BAZNAS Sistem Manajemen Anti Penyuapan ISO 37001:2016;
- 11 Bukti PT-11 : Fotokopi Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 98 Tahun 2024 tentang Piagam Audit Internal/*Internal Audit Charter* Badan Amil Zakat;
- 12 Bukti PT-12 : Fotokopi Keputusan Ketua BAZNAS Nomor 99 Tahun 2024 tentang Tata Kelola Audit Internal Badan Amil Zakat;
- 13 Bukti PT-13 : Fotokopi Surat Edaran Ketua **BAZNAS** Nomor 2 Tahun 2022 tentang Akuntabilitas dalam Pengelolaan Zakat;
- 14 Bukti PT-14 : Fotokopi Surat Edaran Ketua **BAZNAS** Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kewajiban Menjaga Netralitas Dalam Pengelolaan Zakat, dan Surat Edaran Ketua BAZNAS Nomor 2 Tahun 2024 tentang Kewajiban Menjaga Netralitas Pada Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2024;
- 15 Bukti PT-15 : Fotokopi Surat Edaran Ketua BAZNAS Nomor 5 Tahun 2023 tentang Penerapan Prinsip 3 (tiga) Aman Dalam Pengelolaan Zakat;
- 16 Bukti PT-16 : Fotokopi Instruksi Ketua BAZNAS Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan ISO 37001:2016 Sistem Manajemen Anti Penyuapan di Badan Amil Zakat Nasional;
- 17 Bukti PT-17 : Fotokopi SOP Pengaduan, Nomor SOP-BAZNAS/DEP4/DAKM/DKMR/01, Tanggal pembuatan 07 Juli 2022;
- 18 Bukti PT-18 : Fotokopi SOP Prosedur Penanganan Pelaporan Gratifikasi, Nomor SOP-BAZNAS/DEP3/DREN/DSIS/06, Tanggal pembuatan 16 Februari 2022;
- 19 Bukti PT-19 : Fotokopi Piagam Penghargaan: Penganugerahan Predikat Penilaian Kepatuhan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Tahun 2024 dari Ombudsman RI, dengan nilai 88,03 (Kualitas Tertinggi), tanggal 14 November 2024.

[2.7] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Pihak Terkait LAZISMU telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 31 Oktober 2024, dan telah didengarkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 November 2024, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

A. PENDAHULUAN

Muhammadiyah adalah organisasi kemasyarakatan Islam di Indonesia yang senantiasa taat pada konstitusi. Pada tahun 2002, Muhammadiyah resmi mendirikan Lembaga Amil Zakat Infaq dan Shadaqah (LAZISMU) sebagai respon atas pemberlakuan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, sehingga praktek pengelolaan zakat di lingkungan Persyarikatan dapat berjalan secara legal. Namun, karena masih longgarnya regulasi zakat pada saat itu, legalitas LAZISMU sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS) dapat memberikan payung hukum bagi praktek pengelolaan zakat di seluruh Indonesia. Meski, pada prakteknya pengelolaan ZIS di Muhammadiyah telah berjalan sejak 1914. Hal ini juga telah disebutkan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Persyarikatan, bahwa salah satu sumber dana Muhammadiyah adalah Zakat, Infaq, Shadaqah, dan Dana Sosial Keagamaan Lainnya.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, sebagai evolusi atas regulasi zakat di Indonesia, hingga saat ini, LAZISMU terus berusaha untuk menyesuaikan dengan merapikan tata kelola organisasi sebagaimana tuntutan regulasi. LAZISMU telah memiliki Pedoman Pimpinan Pusat Muhammadiyah dan Panduan-panduan tentang Kelembagaan dan operasional LAZ yang tetap mengakomodir kultur Persyarikatan dengan tetap memperhatikan regulasi yang ada.

Dalam perkembangan sejarah, pengelolaan zakat secara modern di Indonesia dipelopori oleh Muhammadiyah. Tahun 1914 menjadi babak baru model pengelolaan zakat di Indonesia, khususnya di Yogyakarta. Di mana sebelum tahun itu pengumpulan dan penyaluran zakat masyarakat Islam di Indonesia dilakukan melalui otoritas seperti bupati, kawedanan pengulon, kiai, lurah, dan pamong. Menurut Amelia Fauzia yang dirujuk oleh Hilman Latief (2019), model pengumpulan dan penyaluran zakat kepada otoritas sebagaimana yang disebutkan di atas disinyalir kerap terjadi penyalahgunaan dana zakat.

Kenyataan tersebut menjadi salah satu penyebab Pemerintah Kolonial Belanda sempat memberlakukan pelarangan pengumpulan dan penyaluran zakat melalui bupati, kawedanan, kiai, lurah dan seterusnya.

Muhammadiyah akhirnya mampu menggantikan peran-peran otoritas pengumpul zakat yang lama dengan menawarkan kebaruan dalam sistem pengumpulan dan penyaluran zakat.

Menurut Hilman Latief dalam bukunya *Fatwa-Fatwa Filantropi Islam di Indonesia* (2019) pengelolaan dana zakat yang disalurkan melalui kawedanan, kiai, dan lurah, bukanlah representasi dari bentuk kepatuhan warga negara terhadap peraturan pemerintah "kebijakan struktural", tapi lebih kepada kegiatan individu seorang muslim dan merupakan representasi dari kepatuhan terhadap perintah agama "praktik kultural". Menurutnya, saat ini meskipun negara hadir dalam mekanisme sebagai regulator, akan tetapi urusan zakat sebagian besar di bawah kendali masyarakat sipil.

Konsep kedermawanan baru mulai tumbuh seiring dengan tumbuhnya organisasi Islam seperti Muhammadiyah. Sebelumnya, umat Islam di Indonesia hanya mengeluarkan zakat fitrah, namun setelah mendapat sentuhan kebaruan dari Muhammadiyah, kesadaran baru juga ikut berkembang. Mereka tidak lagi hanya berzakat fitrah, tapi juga dermawan atas perintah Tuhan seperti galang dana untuk korban meletusnya Gunung Kelud di Kediri pada tahun 1919. Umat muslim juga mulai melakukan iuran rutin (infaq-shadaqah) dengan sukarela untuk pembangunan sekolah, mushola/langgar, termasuk penerbitan surat kabar organisasi.

Kebaruan yang awet dan terus berkembang sampai sekarang adalah cara penyaluran dana zakat seperti dengan membangun poliklinik kesehatan, weeshuis, armenhuis, dan sekolah atau lembaga pendidikan lain. Organisasi Islam seperti Muhammadiyah ini menghadirkan orientasi baru dalam kedermawanan yang sebelumnya belum ada.

Pelembagaan Amil Zakat dan Amal Usaha

Peneliti senior Muhammadiyah, Prof. Munir Mulkan bahkan menyebut Muhammadiyah sebagai organisasi Islam yang memodernisasi dan mentransformasi zakat dan praktik filantropi Islam lainnya untuk keadilan dan kesejahteraan (*welfare*), khususnya bagi kaum dhuafa' melalui lembaga Penolong Kesengsaraan Oemoem (PKO). Sejak tahun 2002 urusan zakat, infaq, dan shadaqah (ZISKA) di Muhammadiyah diurus oleh lembaga yang didirikan khusus dengan nama Lembaga Amil Zakat

Infaq dan Shadaqah Muhammadiyah (LAZISMU).

LAZISMU adalah lembaga zakat tingkat nasional yang berkhidmat dalam pemberdayaan masyarakat melalui pendayagunaan secara produktif dana zakat, infaq, wakaf dan dana kedermawanan lainnya baik dari perseorangan, lembaga, perusahaan dan instansi lainnya. Didirikan oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah pada tahun 2002, selanjutnya dikukuhkan oleh Menteri Agama Republik Indonesia sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional melalui SK No. 457/21 November 2002. Dengan telah berlakunya Undang-Undang Pengelolaan Zakat Nomor 23 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014, dan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 333 Tahun 2015. LAZISMU dikukuhkan kembali melalui SK Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 730 Tahun 2016 lalu di perpanjang kembali dengan Nomor 90 Tahun 2022.

Berdirinya LAZISMU dimaksudkan sebagai institusi pengelola zakat dengan manajemen modern yang dapat rnenghantarkan zakat menjadi bagian dari penyelesaian masalah (*problem solver*) sosial masyarakat yang terus berkembang. Dengan budaya kerja amanah, professional dan transparan, LAZISMU berusaha rnengembangkan diri menjadi Lembaga Zakat terpercaya. Dan seiring waktu, kepercayaan publik semilin menguat. Dengan spirit kreatifitas dan inovasi, LAZISMU senantiasa memproduksi program-program pendayagunaan yang mampu menjawab tantangan perubahan dan problem sosial masyarakat yang berkembang. Saat ini, LAZISMU telah tersebar hampir di seluruh Indonesia yang menjadikan program-program pendayagunaan mampu menjangkau seluruh wilayah secara cepat, fokus dan tepat sasaran

Penghimpunan dan pendistribusian dana zakat, seharusnya dilakukan oleh lembaga resmi yang dibentuk oleh negara berdasarkan hukum. Lembaga *amil* zakat yang sudah resmi dan diakui negara Republik Indonesia untuk melaksanakan kegiatan zakat adalah BAZNAS dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang telah mendapatkan izin dari Kementerian Agama Republik Indonesia. Melalui BAZNAS dan LAZ segala keraguan, kebingungan dan ketidaktahuan tentang informasi keberadaan mustahik yang terdiri dari delapan asnaf dapat terjawab. Pertanggungjawaban terhadap pendistribusian dari total zakat yang sudal terkumpul juga bisa

diaudit secara transparan dan akuntabel. BAZNAS dan LAZ dengan tugas dan fungsinya akan bekerja secara profesional dengan standar yang jelas memberikan layanan zakat. Dipastikan seluruh zakat, infaq dan shadaqah yang terkumpul akan dikelola dan didistribusikan secara bertanggungjawab dan tepat sasaran sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur sendi kehidupan masyarakat sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit. Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara. Dalam proses pembentukan undang-undang ini, didalamnya terdapat transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. Pertama, mampu dilaksanakan; kedua, dapat ditegakkan; ketiga, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan keempat, mampu menyerap aspirasi masyarakat.

B. DALAM POKOK PERKARA

Sehubungan dengan adanya Judicial review Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, maka LAZISMU sebagai pihak yang dipanggil untuk bersaksi dengan ini menjelaskan sebagai berikut:

Pasal Yang Diujikan	Tanggapan LazizMu
Pasal 5 ayat (1)	Bunyi Pasal : Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS.
	Batu Uji: Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
	Pemohon: Perubahan nomenklatur menjadi: (1) untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS, sepanjang tidak dimaknai sebagai pengawas dan pemberi

	rekomendasi untuk berdirinya LAZ. Pendapat LAZISMU : Secara umum pasal ini tidak bermasalah karena Pemerintah sebagaimana amanat undang-undang ini harus membentuk BAZNAS. Pemerintah juga punya tanggung jawab mengkoordinasikan penyelenggaraan zakat sehingga berjalan dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Terkait dengan usulan Pemohon agar norma Pasal diberikan penjelasan makna sepanjang tidak dimaknai sebagai pengawas dan pemberi rekomendasi untuk LAZ. Substansi pasal ini dapat dituangkan dalam Pasal 18 ayat (2) yang juga menjadi pasal yang diajukan oleh Pemohon. Peran BAZNAS dalam implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 yang memberikan rekomendasi kepada LAZ untuk mendapatkan izin dari Kementerian Agama dalam pelaksanaannya, berpotensi mengalami konflik kepentingan dengan LAZ. Berdasarkan laporan dari LAZISMU wilayah, bahwa BAZNAS turut mengumpulkan dana ZIS di Amal Usaha Muhammadiyah (AUM) seperti di Perguruan Tinggi, Sekolah, Masjid, dan AUM lainnya yang merupakan basis pengelolaan ZIS oleh Muhammadiyah. Situasi ini memberikan kegelisahan kepada pengelola LAZISMU yang memiliki Garapan terbatas, ketika internal Muhammadiyah juga digarap oleh BAZNAS maka akan mematikan LAZISMU yang hidup dari sumber utamanya adalah amal usaha Muhammadiyah. Karena BAZNAS dan LAZISMU memiliki wilayah garapan yang sama, maka di beberapa wilayah terjadi konflik kepentingan yang mengakibatkan rekomendasi yang akan dikeluarkan oleh BAZNAS wilayah tertunda-tunda karena dipengaruhi subjektivitas pengurus BAZNAS yang memiliki garapan pengumpulan sama dengan Muhammadiyah. Oleh karena itu, LAZISMU mendukung agar kewenangan BAZNAS memberikan rekomendasi dalam perizinan dihilangkan sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit: ... c. memberikan rekomendasi dari BAZNAS.
Pasal 6 ayat (1)	Bunyi Pasal : BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.
	Batu Uji: Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
	Pemohon: Perubahan nomenklatur menjadi: BAZNAS merupakan salah satu lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional bersama-sama dengan LAZ.
	Pendapat LAZISMU : Makna yang terkandung dalam Pasal 6 ayat (1) bahwa tugas pengelolaan zakat secara nasional diberikan kepada BAZNAS tetapi tidak menjelaskan secara eksplisit bagaimana posisi atau pola hubungan antara BAZNAS dan LAZ. Ketika peraturan ini tidak mengatur secara eksplisit atau menempatkan LAZ sebagai subordinat dari BAZNAS maka

	akan selalu terjadi pemohonan uji materi untuk mengakui posisi LAZ dalam pengumpulan dan pendistribusian adalah independent, bukan bagian dari BAZNAS karena hal ini bertentangan dengan Pasal 29 UUD NRI 1945 yang berbunyi "Negara menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu." LAZ merupakan implementasi dari Pasal 29 UUD 1945 karena pengelolaan ZIS merupakan ibadah dalam agama Islam, sehingga Pemerintah harus menjamin kemerdekaan umat Islam melalui LAZ dalam menjalankan ibadahnya. Sehubungan dana ZIS adalah dana publik yang dikelola oleh LAZ, maka Pemerintah memiliki tugas dan tanggungjawab untuk memastikan bahwa dana tersebut digunakan sesuai dengan ketentuan syariat Islam dan peraturan perundang-undangan. Dalam pengelolaan LAZ tetap harus independent sesuai amanat Pasal 29 UUD tersebut. Jika pasal tersebut di artikan bahwa LAZ berada dibawah naungan BAZNAS, berarti LAZ adalah sub-ordinat dari BAZNAS dan tidak memiliki independensi dan kebebasan dalam mengelola Lembaga sendiri karena harus mengikuti aturan dan mekanisme yang berlaku di BAZNAS. Perlu ada aturan yang jelas terkait pemisahan antara BAZNAS sebagai pengumpul dan pendistribusi secara internal dan hubungan BAZNAS dengan LZ dalam perannya sebagai fungsi koordinasi dan pembinaan terhadap LAZ.
Pasal 7 ayat (1)	Bunyi Pasal : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi: - Perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; - pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; - pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan - pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat".
	Batu Uji: Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: - Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. - Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
	Pemohon: Perubahan nomenklatur menjadi: (1) dalam melaksanakan tugasnya, BAZNAS menyelenggarakan fungsi: Pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan zakat serta pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat, sesuai dengan ketentuan syariat agama Islam
	Pendapat LAZISMU: Pasal ini tidak mencerminkan secara utuh tugas dan fungsi negara dalam pengelolaan zakat. Baznas tidak difungsikan sebagai perwakilan Pemerintah yang harus menjadi regulator, coordinator, pembinaan, evaluasi dan melakukan audit terhadap pengelolaan dana zakat. Untuk mendapatkan desain UU Zakat yang komprehensif, maka perlu dibuat

	tim gabungan antara Pemerintah dan Masyarakat untuk Menyusun RUU Zakat yang sesuai dengan amanat Pasal 29 UUD 1945. Kami mengusulkan agar undang-undang ini segera dilakukan amandemen atau perubahan supaya dapat menjelaskan tugas BAZNAS sebagai pengelola zakat yang berfungsi secara internal dan tugas BAZNAS dalam hubungannya dengan LAZ. Pasal ini tidak menjelaskan bagaimana tugas BAZNAS terhadap LAZ sehingga peraturan turunan yang memberikan tugas kepada BAZNAS untuk melakukan pengawasan dan rekomendasi terhadap LAZ tidak memiliki dasar hukum atau rujukan ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Secara peraturan perundang-undangan jika peraturan turunan tidak memiliki mandat dari undang-undang maka peraturan tersebut dianggap bertentangan dengan undang-undang dan tidak dapat dilaksanakan.
Pasal 16 ayat (1)	Bunyi Pasal : Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.
	Batu Uji : Pasal 28C ayat (2) UUD NRJ Tahun 1945 "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya."
	Pemohon: Perubahan nomenklatur menjadi: (1) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ.
	Pendapat LAZISMU: LAZISMU mengusulkan agar ada pembagian tugas antara BAZNAS sebagai pengelola Zakat pemerintah, dengan LAZ sebagai pengelola Zakat masyarakat. Terkait dengan pengumpulan Zakat, LAZISMU mengusulkan agar BAZNAS hanya bertugas mengumpulkan Zakat pada lembaga pemerintah dan BUMN. Sedangkan lembaga swasta dan masyarakat menjadi ranah pengumpulan oleh LAZ agar tidak saling berebut wilayah garapan. Sedangkan untuk infak dan sedekah diberikan kebebasan sesuai dengan keinginan dari yang akan memberikan infak dan sedekah. LAZISMU mendukung permohonan pemohon dengan penjelasan pasal bahwa dapat membentuk UPZ diartikan sebagai pengumpulan Zakat di lingkungan lembaga pemerintah dan BUMN/BUMD.
Pasal 17	Bunyi Pasal : Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ
	Batu Uji: Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam

	hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
	Pemohon: Perubahan nomenklatur menjadi: (1) Dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.
	Pendapat LAZISMU : Sebagaimana dituangkan di dalam Pasal 29 UUD RI 1945 yang berbunyi "Negara menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu." Pasal ini menjelaskan bahwa umat Islam di Indonesia memiliki landasan yuridis normatif yang kuat untuk menjalankan keyakinannya dan beribadah menurut agama kepercayaannya termasuk dalam pengelolaan ZIS. Oleh karena itu, kami mendukung permohonan pemohon agar kata "Untuk membantu BAZNAS" dihilangkan dari Pasal 17.
Pasal 18 ayat (2)	Bunyi Pasal : (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit: a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang Pendidikan dakwah, dan sosial; b. berbentuk lembaga berbadan hukum; c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS; d. memiliki pengawas syariat; e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f. bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.
	Batu Uji: Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah dan meninggalkannya serta berhak kembali."
	Pemohon: (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit: a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial; b. berbentuk lembaga berbadan hukum; c. memiliki pengawas syariat; d. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; e. bersifat nirlaba; dan f. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat.
	Pendapat LAZISMU:

	LAZISMU mengusulkan agar huruf C tentang "mendapat rekomendasi dari BAZNAS" di hilangkan dari pasal sehingga tugas ini melekat dalam pemberian izin oleh Menteri. Penjelasan usulan ini terkait dengan fungsi operator yang dimiliki oleh BAZNAS berpotensi terjadinya konflik kepentingan antara BAZNAS dan LAZ. Selain itu, sebagaimana tertuang di dalam Pasal 29 UUD NRI 1945 bahwa masyarakat memiliki kebebasan dalam menjalankan agamanya sehingga fungsi yang dimiliki oleh BAZNAS untuk memberikan rekomendasi bertentangan dengan Pasal 29 tersebut.
Pasal 19	Bunyi Pasal : LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.
	Batu Uji: Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
	Pemohon: Perubahan nomenklatur menjadi: LAZ yang telah mencapai pengumpulan zakat minimal Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) per tahun, wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala.
	Pendapat LAZISMU : LAZISMU mendukung Pasal 19 tetap dipertahankan. Hal ini merupakan bentuk dari pertanggungjawaban LAZ kepada pemerintah dan publik sebagai lembaga yang mengelola dana publik, sehingga transparansi dan potensi terjadinya penyalahgunaan dana ZIS dapat di cegah. Perlu dibuat peraturan tentang pelaksanaan audit yang mengatur tentang dukungan Baznas terhadap LAZ yang belum mampu melakukan audit secara mandiri sehingga audit dapat dilakukan tanpa membebani keuangan LAZ yang belum mampu mandiri..
Pasal 20	Bunyi Pasal : Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.
	Batu Uji : Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah dan meninggalkannya serta berhak kembali. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
	Pemohon: Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ, diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan tetap mengacu pada pengaturan yang berlaku pada

	Undang-Undang ini.
	Pendapat LAZISMU: LAZISMU berpendapat bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan setingkat menteri atau lembaga negara harus dilakukan harmonisasi oleh Kementerian Hukum bagian perundang-undangan sehingga tidak boleh ada peraturan dibawah undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang diatasnya. Dengan demikian kami beranggapan pasal ini masih relevan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
Pasal 38 dan Pasal 41	Bunyi Pasal 38: Setiap orang" dengan "mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang" , dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengurnpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Bunyi Pasal 41: Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000.00 (Lima puluh juta rupiah).
	Batu Uji: Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2) UUD RI Tahun 1945. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah dan meninggalkannya serta berhak kembali. Negara menjamin kemerdekaan tiaptiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
	Pemohon: Menghapus ketentuan dalam pasal tersebut
	Pendapat LAZISMU: LAZISMU setuju dan mendukung usulan pemohon agar pasal ini dihapuskan karena berpotensi terjadi kriminalisasi terhadap tokoh-tokoh agama yang tidak memiliki kemampuan dan pemahaman tentang pengelolaan keuangan dan audit. Agar tidak terjadi penyimpangan maka pemerintah harus menyiapkan peraturan yang memberikan sanksi administratif kepada masyarakat yang tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan berupa penghentian operasional dan pengawasan oleh pemerintah pada tingkat bawah seperti desa dan kelurahan.
Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4)	Bunyi Pasal: (3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang- Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang- Undang ini. (4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lam bat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

	Batu Uji: Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), dan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat."
	Pemohon: (3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini, tanpa pengecualian. (4) Dihapus
	Pendapat LAZISMU: LAZISMU mendukung pasal ini dipertahankan karena proses ini sudah berjalan lebih dari 5 tahun, sehingga usulan pemohon tidak relevan untuk dipertimbangkan.

C. PETITUM

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, LAZISMU memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima keterangan LAZISMU secara keseluruhan;
2. Mengabulkan permohonan pemohon sebagian dan menolak selebihnya.
3. Menyatakan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional", dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai "BAZNAS merupakan salah satu lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional bersama-sama dengan LAZ".
4. Menyatakan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, Perusahaan swasta, dan perwakilan Republik

Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya." adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai "Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ" dan Penjelasan Pasal 16 ayat (1) Bahwa UPZ BAZNAS sebagai pengumpul zakat di lingkungan Lembaga Pemerintah dan BUMN/BUMD.

5. Menyatakan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan "Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ." dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ."
 6. Menyatakan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)" dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat
- Apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

[2.8] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Pihak Terkait LAZISNU telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 1 November 2024, dan telah didengarkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 November 2024, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PIHAK TERKAIT

Bahwa Lembaga Amil Zakat Infaq dan Shadaqah Nahdlatul Ulama Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (*untuk selanjutnya disebut "LAZISNU PBNU"*) memiliki kedudukan hukum sebagai Pihak Terkait (*legal standing*) dalam pengujian materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, berdasarkan:

1. Bahwa UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 41 ayat (4) huruf f, menyebutkan:
 "Pemeriksaan persidangan sebagaimana pada ayat (1) meliputi:f. mendengarkan keterangan pihak terkait.".
2. Bahwa Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut "PMK 2/2021), menyebutkan:
 Para pihak dalam perkara Pengujian Undang-Undang adalah:
 - a. Pemohon;
 - b. Pemberi Keterangan; dan
 - c. Pihak Terkait
3. Bahwa Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) PMK 2/2021, menyebutkan:
 - (1) Pihak Terkait sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c yaitu:
 - a. perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau badan hukum privat; atau
 - d. lembaga negara.
 - (2) Pihak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pihak yang berkepentingan langsung dan/atau pihak yang berkepentingan tidak langsung dengan pokok Permohonan
4. Bahwa Pasal 26 ayat (1) huruf a dan huruf b dan ayat (2) PMK 2/2021, menyebutkan:
 - (1) Pihak Terkait terdiri atas:
 - a. Pihak Terkait yang berkepentingan Langsung;
 - b. Pihak Terkait yang berkepentingan Tidak Langsung.
 - (2) Pihak terkait yang berkepentingan langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah pihak yang hak/kewenangannya terpengaruh oleh pokok permohonan.
5. Bahwa Pasal 27 ayat (1) PMK 2/2021, menyebutkan:
 "Permohonan sebagai Pihak terkait dapat diajukan setelah Permohonan di registrasi dalam e-BRPK atau paling lambat sebelum Pemeriksaan Persidangan untuk mendengar keterangan ahli dan/atau saksi.".

6. Bahwa Pasal 30 ayat (1) PMK 2/2021, menyebutkan:
 “Dalam hal permohonan sebagai Pihak terkait disetujui oleh RPH, Mahkamah menerbitkan Ketetapan Pihak Terkait yang salinannya disampaikan kepada yang bersangkutan paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak diterbitkannya Ketetapan Pihak terkait.”.
7. Bahwa Pasal 49 ayat (1) huruf b PMK 2/2021, menyebutkan:
 “Pemeriksaan Persidangan sebagaimana dimaksud Pasal 48 ayat (1) meliputi..... b. mendengarkan keterangan Pihak Terkait.”.
8. Bahwa Pemohonan pengujian materiil terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h, Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 dalam perkara *a quo* yang dimohonkan oleh Para Pemohon, berkaitan dengan kewenangan, kedudukan, tugas dan fungsi LAZISNU PBNU dalam pengelolaan zakat.
9. Bahwa LAZISNU PBNU telah mendapatkan panggilan sidang sebagai Pihak Terkait berdasarkan Surat Mahkamah Konstitusi Nomor 401.97/PUU/PAN.MK/PS/09/2024 tanggal 18 September 2024 Perihal Panggilan Sidang Pleno Perkara Nomor 97/PUU-XXII/2024.

Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka LAZISNU PBNU telah memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pihak Terkait dalam perkara Nomor 97/PUU-XXII/2024.

B. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat mendefinisikan zakat sebagai harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Berdasarkan pengertian yang demikian, zakat sebagai rukun Islam yang ketiga tidak hanya mengandung dimensi ukhrawi semata, melainkan juga mengandung dimensi duniawi yaitu redistribusi harta kepada pihak lain yang berhak menerima. Sejak awal, pengelolaan zakat terus mengalami perkembangan karena tidak ada standart yang baku.

Karena tidak adanya tata kelola baku inilah yang kemudian secara global membuat negara-negara muslim modern memiliki berbagai perbedaan dalam tata kelola zakat. Secara tipologi sistem perzakatan (Beik, 2013), Indonesia dapat dikategorikan ke dalam Model Parsial dimana telah memiliki dasar hukum atau aturan formal yang mengatur perzakatan namun belum

menjadikan zakat sebagai kewajiban yang harus ditunaikan warga negara berdasarkan perspektif hukum positif. Sementara praktek dan pengalaman dalam berzakat (lebih luasnya zakat, infaq dan sedekah) telah sangat lama dialami dan dilakukan oleh masyarakat Indonesia, mulai dari bentuknya yang masih sangat sederhana dan terus berkembang lebih terorganisasi secara kelembagaan mengingat potensi zakat yang sangat besar mencapai 327,6 T (Puskas BAZNAS, 2020) dan Indonesia merupakan negara paling dermawan (Charity Aid Foundation, 2024).

Ledakan pertumbuhan organisasi pengelola zakat terjadi setelah tahun 1999 yang kemudian disambut dengan adanya penetapan Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menjadi fase terpenting dunia zakat di Indonesia, dimana zakat dapat dikelola oleh lembaga bentukan pemerintah (BAZ) maupun bentukan masyarakat (LAZ), terdapat sanksi bagi Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) yang tidak amanah, dan zakat menjadi pengurang penghasilan kena pajak (*tax deductible*) yang merupakan insentif bagi wajib zakat (Wibisono, 2015). Perkembangan peraturan berikutnya adalah dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pada titik ini, pengesahan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dapat dipahami sebagai upaya untuk mengatur tata kelola zakat menjadi lebih baik di Indonesia.

LAZISNU PBNU adalah lembaga amal zakat yang bernaung di bawah organisasi perkumpulan Nahdlatul Ulama, merupakan Lembaga Amil Zakat (LAZ) berskala nasional yang memiliki kewenangan melakukan pengumpulan, pengelolaan dan pendistribusian zakat, infaq dan shadaqah di seluruh wilayah Indonesia berdasarkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2022 tentang Pemberian Izin Kepada Lembaga Amil Zakat Infaq dan Shadaqah Nahdlatul Ulama sebagai Lembaga Amil Zakat Skala Nasional tanggal 26 Januari 2022 [Vide Bukti PT-2].

LAZISNU memiliki kepentingan hukum yang signifikan terhadap keberlakuan dan interpretasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 mengingat undang-undang ini mengatur secara langsung aspek-aspek penting yang terkait dengan:

1. Penghimpunan Zakat, Infaq, dan Sedekah: Sebagai lembaga amal zakat, LAZISNU berkepentingan untuk memastikan bahwa ketentuan yang

mengatur penghimpunan zakat, infaq, dan sedekah memungkinkan optimalisasi peran lembaga amal zakat dalam memberdayakan umat dan mengentaskan kemiskinan. Setiap perubahan dalam ketentuan tersebut dapat berdampak langsung pada efektivitas program-program sosial dan pemberdayaan ekonomi yang dijalankan oleh LAZISNU.

2. Kepastian Hukum dalam Pengelolaan Zakat: LAZISNU memerlukan kepastian hukum atas mekanisme pengelolaan dan distribusi zakat yang dapat memperkuat posisi lembaga amal zakat dalam masyarakat. Keberlakuan UU No. 23 Tahun 2011 secara langsung memengaruhi kepercayaan publik terhadap lembaga zakat, termasuk LAZISNU, dalam memastikan bahwa dana zakat dikelola secara transparan, akuntabel, dan sesuai syariat Islam. Profesi Amil Zakat adalah profesi yang mulia yang kedudukan hukumnya disebutkan dalam Alqur'an yang menunjukkan bahwa profesi ini adalah profesi suci sebagai tugas yang mulia untuk memastikan sempurnanya ibadah zakat kaum Muslimin. Profesi Amil zakat, dengan demikian harus diletakkan dalam fungsi ibadah, bukan yang lain, terutama dan utama karena Amil zakat menjadi penopang kesempurnaan rukun Islam yang ketiga, sebagai ibadah wajib, ibadah mahdhah bagi umat Islam, yaitu menunaikan zakat. Keberlakuan UU No.23 tahun 2011 dengan demikian menjadi dasar kepastian hukum Lembaga Amil Zakat -termasuk di dalamnya adalah Profesi Amil Zakat- yang kedudukannya sangat sakral dalam syariat Islam.
3. Kepercayaan dan Amanah dalam Pendistribusian Dana Zakat: Dengan kapasitasnya sebagai lembaga yang bertanggung jawab atas distribusi zakat, LAZISNU memiliki kepentingan agar UU No. 23 Tahun 2011, selain memberikan ruang yang berkeadilan bagi Lembaga Amil zakat (LAZ), juga penting meletakkan Undang-undang ini sebagai koridor yang menjaga LAZ dari kemungkinan penyalahgunaan dana zakat untuk kepentingan di luar kepentingan mustahik zakat, sehingga LAZ dapat menjaga kepercayaan dan amanah yang sudah diberikan oleh Masyarakat sebagai Mitra, Muzakki, Munfiq dan Donatur.

Berdasarkan Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut

agamanya dan kepercayaannya itu," pengelolaan zakat sebagai bagian dari ajaran agama Islam merupakan hak konstitusional yang harus dijamin oleh negara. Dengan demikian, setiap aturan dalam UU No. 23 Tahun 2011 harus memperhatikan prinsip-prinsip syariat Islam, selain tidak menghalangi umat Islam, khususnya melalui lembaga amil zakat seperti LAZISNU, dalam menjalankan kewajiban zakat, juga memastikan terpenuhinya hak-hak mustahik zakat sebagaimana ditentukan dalam syariat Islam dan disepakati definisinya dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Dampak Terhadap Operasional LAZISNU: Setiap putusan yang mengubah ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2011 akan berdampak langsung pada keberlanjutan operasional LAZISNU sebagai lembaga amil zakat. Sebagai lembaga yang memiliki jaringan luas di Indonesia dan aktif dalam pengelolaan zakat untuk kesejahteraan umat, LAZISNU memerlukan landasan hukum yang stabil, adil, dan mendukung agar dapat menjalankan tugasnya secara maksimal, mencapai penerima manfaat yang lebih luas, serta memenuhi harapan umat Islam di Indonesia.

C. DALAM POKOK PERKARA

Bahwa dalam pokok perkara Para Pemohon memohon untuk menguji beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sebagai berikut:

1. Bahwa dalam pandangan Para Pemohon, Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (5) dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945, dengan alasan menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang *super body*, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai syariat Islam yang sebenarnya dan menimbulkan konflik kepentingan.
2. Bahwa dalam pandangan Para Pemohon, Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan memberikan ruang bagi BAZNAS untuk memaknai kata DAPAT menjadi Hak Bagi-nya dan kewajiban bagi pihak lainnya.
3. Bahwa dalam pandangan Para Pemohon, Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI

1945, dengan alasan menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat.

4. Bahwa dalam pandangan Para Pemohon, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan 28E ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan menghambat Hak Konstitusional Warga Negara dalam mengelola zakat.
5. Bahwa dalam pandangan Para Pemohon, Pasal 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan menjadi contoh nyata tentang relasi yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ dalam kewenangan mengelola zakat membuat penghimpunan dana zakat tidak optimal.
6. Bahwa dalam pandangan Para Pemohon, Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, dengan alasan menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ.
7. Bahwa dalam pandangan Para Pemohon, Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28I ayat (1), ayat (2), ayat (4) dan ayat (5) UUD NRI 1945, dengan alasan menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum terkait legalitas LAZ yang telah berdiri.
8. Bahwa dalam pandangan Para Pemohon, Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945, dengan alasan berpotensi melakukan pemaksaan dalam proses penyesuaian dan berakhir pada pembubaran

D. KETERANGAN PIHAK TERKAIT

LAZISNU PBNU menyampaikan keterangan sebagai Pihak Terkait dalam pengujian materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan keterangan sebagai berikut:

1. PERAN BAZNAS SEBAGAI AMIL DALAM PERSPEKTIF HUKUM & SYARIAT ISLAM

- a. Bahwa Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, BAZNAS berfungsi sebagai lembaga negara yang diakui sebagai amil resmi untuk mengelola zakat. BAZNAS diberi

mandat negara untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mengelola dana zakat sesuai dengan aturan hukum dan ketentuan syariat. Dalam konteks ini, posisi BAZNAS sebagai amil adalah sah secara hukum dan bertujuan untuk menstandarisasi pengelolaan zakat secara nasional.

- b. Bahwa dalam melihat Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan cara pandang kesetaraan antara negara dengan masyarakat menurut kami tidak tepat karena negara telah membentuk lembaga yang diberi kewenangan untuk menata kelola zakat yaitu BAZNAS. Meskipun tidak ada bentuk baku pengelolaan zakat, namun Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini telah selaras dengan para ulama terdahulu yang berpendapat bahwa menata kelola zakat adalah tanggung jawab dari negara atau istilah lainnya. Berikut kami sertakan beberapa pendapat ulama tentang hal tersebut :

1) Kitab *Al-Mughni* – Ibnu Qudamah

Ibnu Qudamah dalam kitab *Al-Mughni* menyatakan pentingnya pemerintah dalam pengelolaan zakat, termasuk pengangkatan amil untuk tugas tersebut.

Rujukan: Kitab *Al-Mughni* oleh Ibnu Qudamah, Jilid 2, halaman 508.

وَإِذَا وَجِبَ عَلَى الْمُسْلِمِينَ زَكَاةٌ، وَجِبَ عَلَى الْإِمَامِ أَنْ يَبْعَثَ سَعَاءَ يَجْمَعُونَ مِنْهُمْ الزَّكَاةَ وَيُعْطُونَهَا إِلَى مَنْ يَسْتَحِقُّهَا، فَإِنَّهَا مِنْ حُقُوقِ أَهْلِ الْمَصَالِحِ."

"Ketika zakat diwajibkan kepada umat Islam, wajib bagi imam (pemimpin) untuk mengirimkan petugas (amil) yang mengumpulkan zakat dari mereka dan memberikannya kepada yang berhak menerimanya, karena itu adalah bagian dari hak publik."

2) Kitab *Al-Ahkam As-Sultaniyyah* – Imam Al-Mawardi

Dalam Kitab *Al-Ahkam As-Sultaniyyah*, Imam Al-Mawardi menjelaskan tanggung jawab pemimpin (imam) untuk mengangkat amil yang bertugas dalam pengelolaan zakat.

Rujukan: *Al-Ahkam As-Sultaniyyah* oleh Al-Mawardi, halaman 137.

وَأَمَّا السُّعَاءُ الَّذِينَ يَجْمَعُونَ الزَّكَاةَ، فَإِنَّ عَلَى الْإِمَامِ تَكْلِيفَهُمْ وَتَوَلِّيَتَهُمْ، وَيَجِبُ أَنْ يَكُونُوا أَمَنَاءً "وَعُدُولًا لِيَتِمَّ كُنُوزُهَا مِنْ أَدَاءِ هَذِهِ الْأَمَانَةِ عَلَى وَجْهِهَا"

“Adapun para petugas zakat (amil) yang mengumpulkan zakat, maka wajib bagi imam (pemimpin) untuk menunjuk dan mengangkat mereka. Mereka haruslah orang-orang yang amanah dan adil agar dapat menjalankan amanah ini dengan benar.”

3) Kitab Bidayatul Mujtahid – Ibnu Rushd

Ibnu Rushd dalam Kitab *Bidayatul Mujtahid* menekankan peran pemerintah dalam pengelolaan zakat yang teratur melalui amil.

Rujukan: *Bidayatul Mujtahid wa Nihayatul Muqtashid* oleh Ibnu Rushd, Jilid 1, halaman 287.

الْخُلَفَاءُ فَعَلَ وَكَذَلِكَ، الْمُرَكَّبِينَ مِنْ لَجْمِهَا الزَّكَاةَ سَعَاءَ يُرْسِلُ وَسَلَّمْ عَلَيْهِ اللَّهُ صَلَّى النَّبِيُّ كَانَ وَقَدْ
بَعْدَهُ

"Nabi mengirim petugas-petugas zakat untuk mengumpulkannya dari orang-orang yang wajib zakat, dan hal ini juga dilakukan oleh para khalifah setelahnya."

4) Kitab Fathul Bari – Ibnu Hajar Al-Asqalani

Dalam Kitab *Fathul Bari*, Ibnu Hajar Al-Asqalani menyebutkan pentingnya amil zakat sebagai bagian dari pengelolaan keuangan umat Islam yang diatur oleh otoritas.

Rujukan: *Fathul Bari* oleh Ibnu Hajar Al-Asqalani, Jilid 3, halaman 333.

ثَانِيهِ أَوْ السُّلْطَانِ مَسْئُولِيَّةً وَتَوَزُّيْعَهَا جَمْعُهَا أَنَّ عَلَى دَلِيلِ الزَّكَاةِ لَجْمُ الْعَمَالِ ﷺ النَّبِيُّ إِرْسَالِ وَفِي

"Pengutusan para petugas oleh Nabi untuk mengumpulkan zakat adalah dalil bahwa pengumpulan dan pendistribusiannya merupakan tanggung jawab pemerintah atau wakilnya."

5) Kitab Tuhfatul Muhtaj – Ibnu Hajar Al-Haitami

Ibnu Hajar Al-Haitami dalam Kitab *Tuhfatul Muhtaj* menekankan bahwa amil yang diangkat oleh pemerintah bertanggung jawab atas pengumpulan dan distribusi zakat.

Rujukan: *Tuhfatul Muhtaj* oleh Ibnu Hajar Al-Haitami, Jilid 3, halaman 146.

إِشْرَافِ تَحْتَ ذَلِكَ يَكُونُ أَنْ وَجِبُ، وَتَوَزُّيْعَهَا الزَّكَاةَ جَمْعُ يَتَوَلَّى الَّذِي هُوَ عَنْهُ يَتَوَبُّ مَنْ أَوْ وَالْإِمَامُ
وَالْعَدْلُ الْأَمَانَةُ لِتَحْقِيقِ السُّلْطَةِ

"Imam (pemimpin) atau wakilnya yang bertugas mengumpulkan dan mendistribusikan zakat, dan hal ini harus dilakukan di bawah pengawasan pemerintah untuk menjamin amanah dan keadilan."

6) Kitab *Al-Majmu' Syarh Al-Muhadzdzab* – Imam An-Nawawi

Imam An-Nawawi dalam Kitab *Al-Majmu'* juga membahas kewajiban pemerintah dalam mengangkat amil zakat untuk memastikan keadilan dan keteraturan dalam distribusi zakat.

Rujukan: *Al-Majmu' Syarh Al-Muhadzdzab* oleh Imam An-Nawawi, Jilid 6, halaman 160.

يَجِبُ عَلَى الْإِمَامِ تَنْصِيبُ السُّعَاةِ عَلَى الزَّكَاةِ لِيَجْمَعُوها وَيَصِلُوا بِها إِلَى الْمُسْتَحَقِّينَ، وَهَذَا فِي مَصْلَحَةِ الْمُسْلِمِينَ."

"Wajib bagi imam (pemimpin) untuk mengangkat para petugas zakat agar mengumpulkan zakat dan mendistribusikannya kepada yang berhak. Ini adalah untuk kemaslahatan umat Islam."

7) Kitab *Al-Amwal* – Abu Ubaid

Dalam *Kitab Al-Amwal*, Abu Ubaid menjelaskan pentingnya peran pemerintah dalam pengelolaan zakat dan pengangkatan amil untuk menjaga keadilan dan efisiensi.

Rujukan: *Kitab Al-Amwal* oleh Abu Ubaid, halaman 495.

فَإِنَّ الزَّكَاةَ مِنْ أَمْوَالِ الْمُسْلِمِينَ، وَيَجِبُ أَنْ تَكُونَ تَحْتَ إِشْرَافِ الْإِمَامِ لِيَكُونَ تَصَرُّفُها فِي مَحَلِّها، وَهَذَا مَا فَعَلَهُ النَّبِيُّ ﷺ وَمَنْ جَاءَ بَعْدَهُ مِنَ الْخُلَفَاءِ

"Zakat adalah bagian dari harta umat Islam, dan harus berada di bawah pengawasan imam (pemimpin) agar penyalurannya tepat sasaran. Inilah yang dilakukan oleh Nabi dan para khalifah sesudahnya."

- c. Bahwa Dalam syariat Islam, amil adalah pihak yang bertugas mengelola zakat atas izin dari otoritas negara atau pihak berwenang. Karena negara melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 telah memberikan wewenang kepada BAZNAS untuk bertindak sebagai pengelola utama zakat, ini memberikan legalitas syar'i pada posisi BAZNAS sebagai amil.
- d. Bahwa regulasi yang ditetapkan oleh BAZNAS selama ini tidak menjadi penghalang dan membatasi ruang gerak dan operasionalisasi LAZ.
- e. Bahwa audit terhadap LAZ dilakukan atas audit umum dan audit syariah. Audit umum dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik sedangkan audit syariah dilakukan oleh Kementerian Agama. Adapun BAZNAS hanya menerima laporan keuangan dari LAZ secara berkala.

- f. Bahwa pembahasan tentang keterbatasan LAZ nasional untuk membuka perwakilan atau istilah lainnya di kabupaten/kota saat ini tidak lagi relevan dengan terbitnya Peraturan Menteri Agama Nomor 19 tahun 2024 tentang Lembaga Amil Zakat dimana dalam Pasal 29 ayat (1) berbunyi : “LAZ berskala nasional dapat membuka unit layanan pada kabupaten/kota” [Vide Bukti PT-3]. Ditambah lagi dengan kemajuan teknologi informasi dalam dunia filantropi telah menembus batas teritori bagi muzakki yang akan menyalurkan zakat.
- g. Bahwa sistem pengelolaan zakat di Indonesia dapat dikategorikan pada sistem yang dilakukan secara sukarela, artinya wewenang pengelolaan zakat berada di tangan pemerintah ataupun masyarakat sipil dan tidak terdapat sanksi hukum bagi yang tidak menunaikan zakat. Kesukarelaan ini menyangkut kesukarelaan untuk mengeluarkan atau tidak, maupun kesukarelaan kepada siapa zakat mau disalurkan. Tidak ada kewajiban untuk menyalurkan zakat kepada pihak tertentu.
- h. Bahwa sejarah pengelolaan zakat di Indonesia yang dimulai lebih dulu oleh gerakan organisasi keagamaan dari pada negara bukan berarti memindahkan kewenangan pengaturannya dari negara kepada organisasi keagamaan. Hal ini dapat dianalogikan dengan sejarah penyelenggaraan pendidikan di Indonesia yang sudah dimulai lebih dulu oleh masyarakat jauh sebelum negara ini berdiri.
- i. Bahwa proses perijinan LAZ yang melibatkan BAZNAS selama ini tidak menjadi kendala sepanjang persyaratan yang ditentukan telah dipersiapkan secara baik.
- j. Bahwa Sertifikasi Amil diarahkan untuk menjadikan Amil sebagai sebuah profesi yang bekerja secara profesional. Pembahasan sertifikasi amil dalam peraturan BAZNAS saat ini tidak lagi relevan dengan terbitnya Peraturan Menteri Agama Nomor 19 tahun 2024 tentang Lembaga Amil Zakat dimana dalam Pasal 9, Pasal 10 dan Pasal 11 diatur bahwa dalam permohonan izin yang diajukan pimpinan organisasi kemasyarakatan Islam salah satunya melampirkan dokumen persyaratan berupa sejumlah sertifikat SKKNI bidang pengelola zakat.

2. PERAN NEGARA SEBAGAI OTORITAS DALAM PENGELOLAAN ZAKAT

- a. Bahwa dalam khazanah keilmuan Islam, beberapa ulama seperti Imam Abu Hanifah, Imam Malik, dan Imam Syafi'i berpendapat bahwa zakat adalah salah satu kewajiban yang bisa dikelola oleh negara, namun pengumpulan dan distribusi bisa dilakukan secara mandiri oleh individu jika negara tidak menjalankan fungsi ini dengan baik. Imam Ahmad bin Hanbal mendukung pengelolaan mandiri oleh individu dalam beberapa kasus, tetapi tetap mengakui pentingnya peran negara.
- b. Bahwa Dalam konteks pemerintahan Islam yang kuat, seperti pada masa Khalifah Umar bin Khattab, negara mengambil peran aktif dalam pengelolaan zakat, baik pengumpulan maupun pendistribusiannya. Khalifah Umar bahkan menempatkan pejabat khusus untuk mengawasi zakat di berbagai wilayah agar zakat terdistribusi secara merata dan tepat sasaran. Hal ini menunjukkan bahwa, meskipun tidak absolut, peran negara dipandang penting untuk memastikan efektivitas dan efisiensi pengelolaan zakat.
- c. Bahwa Banyak ulama kontemporer seperti Syekh Yusuf al-Qardhawi dan Dr. Wahbah az-Zuhaili berpendapat bahwa dalam konteks negara modern, khususnya yang berpenduduk mayoritas Muslim, peran negara yang kuat dalam pengelolaan zakat sangat diperlukan. Mereka menilai bahwa keterlibatan negara dapat meningkatkan efektivitas pengelolaan zakat dalam mengatasi kemiskinan dan mendukung kesejahteraan sosial. Menurut Syekh Yusuf al-Qardhawi, negara memiliki peran sah untuk mengelola zakat karena negara modern memiliki sistem yang lebih terorganisir dan kapasitas untuk mengelola dana secara lebih transparan dan akuntabel. Dalam bukunya, *Fiqh az-Zakah*, ia menekankan bahwa zakat adalah instrumen sosial yang memiliki tujuan besar dalam mengentaskan kemiskinan, sehingga pengelolaannya harus optimal. Di banyak negara Muslim, zakat bahkan diwajibkan melalui kebijakan negara untuk memastikan bahwa zakat mencapai target sosialnya.

E. PENUTUP

Demikian Keterangan Pihak Terkait yang kami sampaikan, semoga dapat menjadi pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi dalam menetapkan putusan yang seadil-adilnya.

[2.9] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pihak Terkait LAZISNU mengajukan bukti surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-3 yang telah disahkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 November 2024 sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Fotokopi Surat Keputusan Pengurus Besar Nahdlatul Ulama Nomor: 34/A.II.04/03/2022 Tentang Pengesahan Pengurus Lembaga Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah Nahdlatul Ulama (LAZISNU) Masa Khidmat 2022-2027;
2. Bukti PT-2 : Fotokopi Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 89 Tahun 2022 tentang Pemberian Izin Kepada Lembaga Amil Zakat Infaq dan Shadaqah Nahdlatul Ulama sebagai Lembaga Amil Zakat Skala Nasional tanggal 26 Januari 2022;
3. Bukti PT-3 : Fotokopi Peraturan Menteri Agama Nomor 19 tahun 2024 tentang Lembaga Amil Zakat;

[2.10] Menimbang bahwa Mahkamah telah membaca kesimpulan tertulis para Pemohon yang diterima Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025, yang pada pokoknya menyimpulkan sebagai berikut:

Ada hal yang sangat penting yang diyakni kita semua, termasuk Para Pemohon, zakat tidak sekedar menjadi salah satu rukun Islam yang menjadi kewajiban umat muslim saja namun juga mengonfirmasi perspektif religiusitas serta sekaligus menegaskan karakter politis, sosial dan hukum, khususnya dalam dimensi keuangan publik yang bersiat sosial. Pada dimensi lembaga keuangan publik yang bersifat sosial itulah, zakat seyogianya dapat dikelola tidak hanya negara tetapi juga Masyarakat secara adil dan setara, salah satunya, masyarakat yang mengorganisasikan dirinya untuk turut menjadi amil zakat.

Ada fakta yang tidak terbantahkan, studi komparasi dengan berbagai negara yang dikonfirmasi melalui keterangan ahli menegaskan, pengelolaan zakat diberbagai negara mayoritas muslim dan bukan negara Islam, ada kebebasan yang menjadi keniscayaan bahwa pengelolaan zakat dan segenap infra strukturnya, termasuk perizinan pengelolaan zakat diserahkan kepada arga masyarakat sebagai

bentuk pelaksanaan ibadah. Negara tidak membangun korporatisme karena secara khusus mengambil peran spesifik dalam membuat & menyediakan regulasi dan pengawasan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan untuk memastikan akuntabilitas pengelolaan zakat yang diserahkan ke warga Masyarakat. Pada Negara Islam ditemukan sentralisasi pengelolaan zakat dan biasanya disertai juga dengan mengatur persoalan-persoalan lainnya secara syari'at Islam. Indonesia sesuai konstitusi dan hukum dasar yang tersebut di dalam UUD Negara Tahun 1945 bukan suatu negara yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara Islam.

Ada suatu keniscayaan dalam tugas dan tanggung jawab untuk mengelola zakat, negara dan masyarakat secara bersama melaksanakan pengaturan & pengelolaan zakat dengan basis sesuai dengan prinsip tata kelola yang baik untuk membangun masyarakat yang adil dan setara melalui zakat. Ada fakta yang sangat jelas dan menegaskan bahwa norma dan asas yang mengatur pengelolaan zakat seperti yang tersebut di dalam UU 23/2011, melakukan pembatasan atau setidaknya norma dimaksud secara pasti dan perlahan merestriksi secara sistematis dan terstruktur hak substantif dari masyarakat sipil untuk terlibat dan turut serta dalam melakukan pengelolaan zakat. Padahal ada fakta historis dengan rekan jejak sosial yang sangat jelas, sudah puluhan tahu hingga m,endeleti seabad lamanya, masyarakat memiliki kemampuan, pengetahuan, kultur pengelolaan zakat melalui LAZ dan bentuk lainnya yang sudah dilakukannya sendiri, bahkan, sejak sebelum ada Indonesia dan jauh sebelum adanya pembentukan lembaga BAZNAS. Pada konteks itu, pemberlakuan UU 23/2011 menimbulkan kerugian konstitusional bagi Masyarakat, khususnya LAZ, termasuk dan tidak terbatas hanya Para Pemohon saja. Ada korporatisme dalam pengelolaan zakat yang dimonopoli oleh negara melalui BAZNAS yang jelas mengasikan warga Masyarakat karena ditiadakannya kebersamaan dan kemitraan yang seharusnya dilakukan negara secara bersama-sama dengan Masyarakat. Ada fakta sesuai persidangan bahwa UU 23/2011 melalui pembentukan BAZNAS justru memonopoli pengelolaan zakat dan mengancam & merugikan kesadaran, pengetahuan dan pelaksanaan kolektif warga masyarakat dalam beragama, khususnya pengelolaan zakat; serta kesemuanya itu mengakibatkan kerugian konstitusional atas hak bagi warga negara untuk membangun masyarakat yang adil dan setara sebagaimana telah dijamin oleh konstitusi dalam pengelolaan zakat.

Negara melalui BAZBAS tidak hanya sudah masuk terlalu jauh tetapi juga telah melakukan intervensi dan memonopoli melalui otoritas yang dirumuskannya sendiri sehingga dapat dikualifikasi telah melewati batas campur tangan negara (state overreach) dalam pelaksanaan urusan ibadah dan agama, khususnya dalam mengatur pengelolaan zakat sehingga tidak menjamin dan melindungi kebebasan warga Masyarakat dalam keberagamaan dalam pengelolaan zakat. Norma yang dilahirkan dalam UU 23/2011 secara factual dan juga potensial justru telah membatasi dan sekaligus mereduksi ekspresi dan Tindakan dalam kebebasan beragama karena sudah memberikan kewenangan terlalu sangat kuat kepada BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. Hal dimaksud dapat dikonfirmasi melalui Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d UU 23/2011. Ketiga Pasal ini dapat dibuktikan secara sah dan meyakinkan di dalam proses persidangan di Mahkamah Konstitusi menimbulkan kerugian konstitusional. Pasal-pasal dimaksud juga kemudian melahirkan pasal-pasal lain yang juga menimbulkan kerugian konstitusional lainnya terhadap Para Pemohon baik secara aktual maupun potensial. Pasal-pasal dimaksud juga turut diajukan pengujiannya melalui permohonan ini, yakni Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 43 ayat (3), dan Pasal 43 ayat (4).

Berdasarkan uraian di atas, pengelolaan zakat dapat dibuktikan secara sah dan meyakinkan terbukti menjadi bersifat sentralisasi pada BAZNAS melalui UU 23/2011 ini. Kami meyakini, negara secara sengaja karena melihat besarnya potensi pengelolaan zakat secara ekonomi, kemudian negara menjadikan dan melalui BAZNAS mengambil alih secara sengaja, sistamis dan terstruktur pengelolaan zakat dari masyarakat sehingga mengasikan, tujuan utama jaminan kemerdekaan beribadah, dalam hal ini, hak warga masyarakat secara kolektif selaku umat beragama untuk mengelola zakat sebagai *forum internum*. Negara merasa tidak cukup hanya dengan memberikan perlindungan sebagai regulator dan pengawas dalam pengelolaan zakat, sehingga masuk sangat kedalam atau melakukan intervensi dan turut serta menjadi operator melalui BAZNAS layaknya lembaga amil zakat lainnya dengan dukungan penuh dalam bentuk pemberian kewenangan-kewenangan lainnya secara sekaligus selain operator, yakni regulator, kontroler, dan auditor. Kewenangan-kewenangan yang tentu tidak akan dimiliki oleh LAZ swasta atau masyarakat. Negara melalui BAZNAS telah menciptakan konflik

kepentingan karena menyatukan fungsi regulasi dan operasionalisasi sehingga meniadakan check and balances system.

Negera telah sengaja melakukan kekeliruan dan mengasikan norma dan asas konstitusionalitas karena melakukan pembentukan suatu lembaga *super-body* yang kesemuanya itu mengakibatkan dan memunculkan berbagai persoalan ketidaksetaraan, konflik kepentingan, penyalahgunaan wewenang, serta mengancam sendi-sendi demokrasi dan hak-hak konstitusional kebebasan beragama dan kelompok masyarakat dipandang sebagai persoalan implementasi semata. Penguasaan pengelolaan zakat yang tersentralisasi melalui BAZNAS ini nyata dan jelas tidak sesuai dengan prinsip tata kelola yang baik dan tidak dimiliki oleh model lembaga lainnya.

Berbagai data dari hasil penelitian Ahli yang dihadirkan oleh Para Pemohon, membuktikan bahwa dengan diberikannya kewenangan yang terlalu jauh tidak sulit bagi BAZNAS mengubah wujud LAZ swasta atau masyarakat menjadi milik negara, menjadi penentu wilayah mana yang akan menjadi wilayah pengumpulan zakat BAZNAS, apakah LAZ dapat diberikan rekomendasi atau tidak, mewajibkan pelaporan zakat bagi LAZ, hingga melakukan ekspansi pengumpulan zakat secara progresif dan menghasilkan pengumpulan zakat yang eksponensial dalam waktu yang relatif singkat. Kewenangan yang *super-body* ini kemudian perlahan-lahan menghambat perkembangan LAZ bahkan dapat mematikan partisipasi masyarakat untuk mengelola zakat. Padahal, BAZNAS juga merupakan operator layaknya LAZ pada umumnya. Kondisi pencampuran kekuasaan ini sangat mengkhawatirkan dan mengancam hak individu dan hak kolektif masyarakat sebagai hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi untuk mengelola zakat secara merdeka sebagai bentuk ekspresi kebebasan beragama, dimana zakat jelas bukanlah merupakan instrumen fiskal negara yang dapat dipersamakan perlakuannya seperti pajak.

Lebih jauh lagi, intervensi atau pencampuran kekuasaan melalui kewenangan pengelolaan zakat yang diberikan BAZNAS memperbesar potensi politisasi penggunaan dana zakat yang tidak independen, transparan, dan akuntabel serta menggerus nilai-nilai sosial dan ekonomi yang menjadi fungsi zakat. Menyelamatkan hak dan kebebasan masyarakat untuk mengelola zakat secara merdeka, merupakan bentuk upaya penyelamatan terhadap monopolistik dan sentralistik pengelolaan zakat. Karena zakat bermakna lebih dari rukun Islam sebagai ibadah wajib, namun juga memiliki nilai keyakinan dan kepercayaan bagi

masyarakat yang ingin menyalurkan kewajiban zakat secara aman dan merdeka sebagai bentuk *social security fund*.

Oleh karena itu, demi keadilan dan kesetaraan dalam pengelolaan zakat sebagai bagian dari *forum internum* serta jaminan kebebasan beragama baik secara individu maupun kolektif sebagai hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi, Para Pemohon memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengabulkan permohonan Para Pemohon terkait pengujian Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 43 ayat (3), dan Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 karena secara aktual maupun potensial bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28I ayat (1), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (5), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) serta pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal-Pasal yang Para Pemohon Uji dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat:

- a. Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011:
 “Untuk melakukan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”
- b. Pasal 6 UU 23/2011:
 “BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”
- c. Pasal 7 ayat (1) huruf b UU 23/2011:
 “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
 (b) pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.”
- d. Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011:
 “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”
- e. Pasal 17 UU 23/2011:
 “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”
- f. Pasal 18 ayat (2) huruf C dan Huruf h UU 23/2011:

“(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

g. Pasal 19 ayat (1) UU 23/2011

“LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.”

h. Pasal 20 UU 23/2011

“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

i. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011:

“(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.”

j. Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011:

“(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Pemohon akan menarik Kesimpulan dengan memberikan penguatan berdasarkan keterangan-keterangan Ahli dan Saksi, baik yang Pemohon hadirkan, atau yang dihadirkan oleh Termohon, maupun Pihak Terkait

**Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d UU 23/2011
Menjadikan BAZNAS Sebagai Lembaga yang *Super-body*, Tidak Setara,
Tidak Adil, Menimbulkan Konflik Kepentingan**

1. Bahwa Para Pemohon mengajukan Permohonan *a quo* karena terdapat kerugian konstitusional aktual maupun potensial yang dialami oleh Para Pemohon dengan berlakunya Objek Permohonan. Pada dasarnya, dalil-dalil yang diajukan oleh Pemohon, baik di dalam Permohonan maupun pada fakta persidangan sangat jelas merupakan masalah konstitusionalitas norma undang-undang, tidak hanya sekedar masalah implementasi sebagaimana yang disampaikan oleh Pemerintah;

2. Bahwa uji materiil yang diajukan oleh Para Pemohon sangat erat kaitannya dengan jaminan perlindungan kebebasan beragama yang diberikan oleh konsitusi sebagai hak fundamental yang tidak hanya berlaku untuk individu, namun juga untuk masyarakat komunal. Kalaupun di dalam fakta persidangan terdapat masalah implementasi norma, kondisi tersebut merupakan dampak dari permasalahan konstusionalitas norma yang menjadi Objek Permohonan Para Pemohon;
3. Bahwa persoalan konstusionalitas norma yang dimaksud terletak pada diberikannya kewenangan penuh kepada BAZNAS dalam pengelolaan zakat melalui Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d UU 23/2011 yang menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang *super-body*, tidak setara, tidak adil, tidak sesuai dengan syari'at islam yang sebenarnya, menimbulkan konflik kepentingan, sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (5), Pasal33 ayat (2) dan (3) UUD 1945;
4. Bahwa norma pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 memberikan pemahaman bahwa pengelolaan zakat oleh BAZNAS di seluruh wilayah Indonesia meliputi:
 - a. **Fungsi Perencanaan**, yakni merumuskan strategi, metode, dan program untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat;
 - b. **Fungsi Pelaksanaan**, yakni menjadi operator/eksekutor dalam hal pengumpulan zakat dari masyarakat dan LAZ, mendistribusikan zakat ke penerimazakat, dan mendayagunakan zakat pada program-program yang telah direncanakan;
 - c. **Fungsi Pengendalian**, yakni mengontrol ketertiban dalam lalu lintas pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat;
 - d. **Fungsi Pelaporan dan Pertanggungjawaban**, yakni mengaudit laporan LAZ dan menyusun laporan BAZNAS, serta bertanggung jawab secara etis dan profesional dalam pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat
5. Bahwa ketiga Pasal *a quo* potensial menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang *super-body* karena memiliki 4 (empat) kekuasaan yang berbeda dalam 1 (satu) lembaga, yakni:
 - a. Fungsi regulator (Pasal 7 ayat (1) huruf a);
 - b. Fungsi operator (Pasal 7 ayat (1) huruf b);

c. Fungsi kontroler (Pasal 7 ayat (1) huruf c); dan

d. Fungsi auditor (Pasal 7 ayat (1) huruf d)

Tidak Dapat Dikesampingkan Fakta Bahwa Fungsi yang diberikan kepada BAZNAS Merupakan Bentuk *State Overreach* yang Cenderung Menjadikan BAZNAS sebagai Lembaga *Super-body* dengan Berbagai Persoalan Termasuk Konflik Kepentingan

6. Bahwa keberadaan 4 (empat) fungsi sekaligus pada BAZNAS jelas-jelas bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme, *separation of power, check and balances*, dan akuntabilitas. Dengan kondisi demikian, sudah pasti BAZNAS akan menghadirkan berbagai persoalan benturan kepentingan (*conflict of interest*), tindakan koruptif, dan cenderung pada *abuse of power*.
7. Bahwa ketiga pasal *a quo* yang mencampur kewenangan BAZNAS menyerupai konsep "menguasai negara" terhadap bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Adapun konsep "menguasai negara" yang dimaksud dalam berbagai putusan MK adalah sebagai berikut:
 - a. *Regelendaad* (pengaturan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengaturan, seperti menerbitkan regulasi dan kebijakan;
 - b. *Beheersdaad* (pengelolaan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengelolaan, seperti terlibat langsung dalam bisnis melalui BUMN;
 - c. *Bestuurdaan* (pengurusan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengurusan seperti penerbitan perizinan, rekomendasi, pertimbangan, dan lain sebagainya; dan
 - d. *Toetziehthoudensdaad* (pengawasan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengawasan, seperti pengendalian.
8. Bahwa meskipun dalam konteks yang berbeda dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, kewenangan pengelolaan zakat yang diberikan oleh negara kepada BAZNAS menyerupai konsep "menguasai negara" yang ditafsirkan oleh MK melalui putusan-putusan terdahulu. Oleh karenanya, penguasaan BAZNAS terhadap pengelolaan zakat yang menyerupai konsep dengan penguasaan negara terhadap Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, merupakan bentuk campur tangan negara yang secara nyata bertentangan dengan konstitusi.

9. Bahwa pada saat penyusunan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Zakat, di dalam Naskah Akademiknya memang tidak meniatkan sama sekali penyatuan 4 (empat) fungsi secara bersamaan pada satu lembaga yang sama. Adapun pembahasan mengenai fungsi dimaksud lebih lengkap sebagai berikut:

Naskah Akademik RUU Pengelolaan Zakat, halaman 47:

1. Badan Pengelola Zakat (BPZ) berfungsi sebagai penyusun perencanaan dan tata cara pengelolaan zakat (regulator), serta sebagai pengawas terhadap pelaksanaan tugas Lembaga Amil Zakat (LAZ); dan
 2. Lembaga Amil Zakat (LAZ) berfungsi sebagai pelaksana (operator) yang mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat
10. Bahwa kutipan pembahasan mengenai fungsi dan kewenangan pengelolaan zakat di atas memperlihatkan pembentuk undang-undang menyadari bahwa pencampuran kekuasaan tidak dapat dilakukan dalam 1 (satu) lembaga yang sama dan harus dipisahkan untuk menghindari terjadinya *abuse of power* serta *conflict of interest*, sehingga Naskah Akademik RUU Pengelolaan Zakat sebagai *original intent* yang mengakomodir seluruh musyawarah dan kajian pengelolaan zakat tidak meletakkan fungsi regulator dan operator dalam 1 (satu) badan zakat (*in casu* BAZNAS);
11. Bahwa kemudian BAZNAS sebagai Lembaga Non Struktural (LNS) termasuk badan yang wajib didesain sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan untuk mencegah terjadinya *abuse of power*. BAZNAS sebagai LNS dapat memiliki fungsi operator ATAU regulator, namun tidak dapat dicampuradukkan kedua fungsi tersebut.
12. Bahwa prinsip pemisahan kekuasaan yang memisahkan fungsi regulator dan operator juga tergambar dalam beberapa LNS lain, beberapa diantaranya sebagai berikut:

Lembaga	Kekuasaan	Non-Kekuasaan
Otoritas Jasa Keuangan	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator
Badan Pengawas Pemilu	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator
Badan Usaha Milik Negara	Operator	Regulator, Kontroler, Auditor
Badan Pangan	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator

13. Bahwa pencampuran kekuasaan BAZNAS akibat ketiga pasal *a quo* juga menghadirkan *playing field* yang tidak adil dan tidak setara bagi Para Pemohon sebagai operator, karena BAZNAS hadir juga sebagai pemain (operator) dan disaat bersamaan juga hadir sebagai panitia dan wasit (regulator, kontroler, dan auditor). Dengan seluruh fungsi yang diberikan, BAZNAS dapat dengan mudah membuat aturan dan iklim permainan yang hanya menguntungkan dirinya sendiri dan merugikan operator lain.
14. Bahwa Ahli Hukum Tata Negara yang dihadirkan oleh Para Pemohon, Dr. Qurrata Ayuni yang menerangkan di bawah sumpah pada persidangan tanggal 22 April 2025 dalam keterangannya menjelaskan sebagai berikut:

Keterlibatan negara dalam urusan keagamaan dibenarkan sepanjang bertujuan untuk menjamin kebebasan beragama, menjaga ketertiban umum, serta melindungi hak-hak keagamaan masyarakat. Campur tangan negara tidak boleh dimaknai sebagai bentuk pembatasan, melainkan sebagai bagian dari tanggung jawab konstitusional untuk menjaga harmoni dalam masyarakat majemuk.

Dalam kerangka negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi konstitusionalisme, hubungan antara negara dan agama harus diletakkan secara hati-hati agar tidak mengarah pada dominasi satu pihak atas pihak yang lain. Dalam hal ini agama bukan sekadar privat, melainkan juga ekspresi kolektif yang dilindungi oleh konstitusi. Namun, perlindungan tersebut tidak dapat dimaknai sebagai legitimasi untuk negara mengambil alih ruang ekspresi keragaman umat, terlebih jika pengambilalihan itu bersifat eksklusif bahkan mengkerdikan otonomi komunitas keagamaan sebagai bagian dari civil society. Campur tangan negara yang berlebihan dalam ranah keagamaan disebut sebagai *state overreach*, yaitu ketika negara melewati batas fungsi fasilitatifnya dan justru menjadi aktor utama yang menentukan bagaimana praktik keagamaan dijalankan, siapa yang boleh menjalankan, dan bagaimana cara menjalankannya.

Ciri-ciri *state overreach* ini tampak dalam beberapa hal. Pertama, negara memonopoli fungsi sosial-keagamaan dengan menjadikan BAZNAS sebagai satu-satunya otoritas, sementara peran lembaga masyarakat seperti LAZ direduksi atau diarahkan menjadi subordinat negara. Kedua, peran masyarakat sipil sebagai pelaksana utama zakat secara tradisional dikerdikan dan dibatasi melalui regulasi, izin, dan sanksi administratif. Ketiga, negara mengatur pelaksanaan zakat seolah-olah itu adalah domain fiscal administratif yang tunduk pada logika birokrasi pemerintahan, padahal zakat bukan pajak, melainkan ekspresi kegiatan ibadan. Keempat, terjadi konflik kepentingan dalam struktur BAZNAS yang mengatur, menjalankan, dan mengawasi dirinya sendiri, yang merusak prinsip tata kelola demokratis.

Kondisi ini menunjukkan pelanggaran terhadap prinsip subsidiaritas. Prinsip ini menekankan bahwa urusan publik semestinya dikelola oleh unit sosial yang paling dekat dengan warga, selama mereka mampu menjalankannya secara efektif. Negara hanya boleh mengambil alih jika terbukti tidak ada kapasitas pada level masyarakat.

Dalam praktiknya, banyak LAZ telah membuktikan kapasitas mereka dalam mengelola zakat secara profesional dan amanah. Maka, ketika negara memaksakan posisi sentral melalui BAZNAS dan mendorong LAZ menjadi sekadar perpanjangan tangan negara (sebagai Unit Pengumpul Zakat), maka prinsip subsidiaritas telah ditinggalkan. Negara tidak mempercayai masyarakat, bahkan mengambil alih peran mereka secara institusional, padahal fungsi itu secara faktual bisa dijalankan oleh masyarakat secara lebih efisien dan sesuai dengan nilai-nilai spiritualitas umat.

Kondisi ini bukan hanya menyangkut persoalan kebijakan administrasi zakat, tetapi juga menyentuh esensi dari negara hukum demokratis: bahwa kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi dan bahwa hak-hak sipil, termasuk hak untuk mengatur ekspresi keagamaan secara mandiri. Oleh karena itu, perlu adanya batasan peran negara untuk menghormati otonomi masyarakat sipil, dan menghindari praktik-praktik etatistik yang mengancam kebebasan beragama dan hak kolektif umat dalam menjalankan agamanya, demikian menurut Ahli.

Permasalahan Batas Campur Tangan Negara (State Overreach) untuk dapat ikut campur dalam urusan ibadah dan agama telah menjadi perhatian MK sebagaimana sejumlah putusannya yang juga telah memberikan pedoman konstitusional penting mengenai hak beragama sebagai berikut: "Bahwa hak beragama sebagai hak individu adalah hak asasi yang melekat dalam setiap diri manusia semenjak ia lahir. Namun, dalam konteks berbangsa dan bernegara, hak beragama juga telah menjadi sebuah hak kolektif masyarakat untuk dapat dengan tenteram dan aman menjalankan ajaran agamanya tanpa merasa terganggu dari pihak lain. Oleh karena itu, Mahkamah menilai bahwa beragama dalam konteks hak asasi individu tidak dapat dipisahkan dari hak beragama dalam konteks hak asasi komunal (vide Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 jo Nomor 140/PUU-VII/2009);"

Lebih lanjut, MK berpendapat tentang relasi antara agama dengan negara dalam konteks state overreach menyebutkan "Sebab, Indonesia bukanlah negara sekuler yang memisahkan "agama" dan "negara" dan bukan pula yang menggunakan satu agama tertentu untuk dijadikan dasar bernegara tetapi mensinergikan berbagai agama dan keyakinan yang ada dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebagai negara yang memiliki keberagaman agama dan keyakinan maka negara harus dapat melindungi dan mengembangkan kehidupan beragama. (vide Putusan MK Nomor Nomor 79/PUU-XXI/2023)."

15. Bahwa kemudian kebebasan beragama yang dimaksud dalam konteks pengelolaan zakat meliputi pula kebebasan bagi masyarakat muslim untuk memilih lembaga tempat penyaluran zakat yang merupakan bagian dari forum internum yang seharusnya tidak diatur dan dibatasi oleh negara melalui undang-undang, sebagaimana Keterangan Ahli Pemohon, Dr. Heru Susetyo yang disampaikan di bawah sumpah pada persidangan tanggal 10 Desember 2024 sebagai berikut:

Keterangan Ahli Hukum dan Hak Asasi Manusia, Prof. Heru Susetyo:

Forum internum merujuk kepada ruang privat dan batiniah dimana individu menjalankan keyakinan agamanya secara internal. Penting untuk dicatat bahwa forum internum bersifat pribadi dan tidak dapat diatur atau

dibatasi oleh undang-undang sehingga setiap individu berhak untuk menjalani kehidupan spiritual mereka sendiri tanpa tekanan atau paksaan.

Sebaliknya, forum eksternum mencakup semua bentuk ekspresi keagamaan yang terjadi di ruang publik. Ini termasuk praktik keagamaan yang dilakukan secara bersama-sama, seperti ritual, perayaan, dan kegiatan sosial keagamaan.

Kedua forum ini saling terkait namun memiliki batasan yang jelas. Sementara forum internum menjamin kebebasan individu dalam beragama secara pribadi, forum eksternum mengatur bagaimana praktik keagamaan dapat dilakukan di ruang publik. Pembatasan terhadap forum eksternum harus dilakukan dengan hati-hati dan berdasarkan hukum yang jelas untuk melindungi hak-hak individu lainnya serta menjaga ketertiban umum.

Lebih lanjut Prof. Heru Susetyo menjelaskan di dalam keterangannya sebagai berikut:

Bahwa hak kebebasan beragama memiliki dua dimensi yaitu forum internum dan forum eksternum. Forum internum berada di dalam pikiran atau kesadaran seseorang sedangkan forum eksternum merupakan hak yang sudah termanifestasi keluar, baik dalam sikap dan tindakan pribadi. Kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama adalah forum internum. Namun ketika kebebasan ini dilaksanakan bersama-sama orang lain atau di ruang publik, kebebasan tersebut menjadi forum eksternum. Prinsip yang harus ditekankan adalah forum internum tidak bisa dibatasi oleh siapa pun bahkan negara sekalipun. Forum internum bersifat mutlak dimiliki setiap manusia tanpa terkecuali. Forum eksternum dapat dibatasi oleh negara dengan memenuhi 2 (dua) syarat. Pertama, ada undang-undang yang mengatur dan kedua, alasan pembatasan adalah untuk melindungi kesehatan umum, keselamatan umum, ketertiban umum, moral umum, atau hak-hak dan kebebasan dasar orang lain.

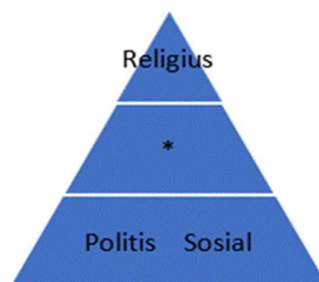
Zakat adalah kewajiban bagi setiap Muslim yang memenuhi syarat terkait nisab dan haul-nya. Zakat adalah bagian dari ibadah pribadi yang bersifat forum internum, kendati memiliki dimensi sosial dan budaya juga. Berzakat kemana berupa apa, jumlah berapa, kapan, dan bagaimana, kendati boleh diatur oleh negara, namun tetap merupakan otoritas dari sang muzakki karena merupakan bagian dari forum internum-nya.

16. Bahwa kemudian zakat sebagai *forum internum* yang dijamin kebebasannya oleh negara memiliki karakter khas yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya sebagai salah satu rukun islam. Karakter ini pula menjadi alasan kuat bahwa terdapat batasan bagi negara untuk campur tangan dalam pengelolaan zakat, sebagaimana di jelaskan oleh Ahli Ekonomi Syariah Prof. Ugi Suharto dalam keterangan tertulisnya tanggal 22 April 2025 Prof. Ugi Suharto menjelaskan 3 karakter zakat sebagai institusi khusus keuangan publik (*social security fund*) yang terdiri atas:

- a. **Karakter religius zakat** sebagai perintah agama dalam rukun islam, dimana zakat merupakan tuntutan agama sebagaimana tuntutan rukun islam lainnya seperti shalat, puasa, haji, dan sebagainya;

- b. **Karakter politis zakat** sebagai lembaga keuangan publik yang bersifat khusus karena hanya diwajibkan kepada warga negara yang beragama islam, berbeda dengan instrument fiscal perpajakan yang diwajibkan kepada seluruh warga negara;
- c. **Karakter sosial zakat** sebagai lembaga keuangan sosial yang bisa dikelola oleh masyarakat sipil sebagaimana lembaga keuangan sosial yang bisa dikelola oleh negara karena bagaimanapun juga zakat akan tetap menjadi bagian dari rukun islam, serta wajib ditunaikan baik dengan adanya pemerintah ataupun tidak.

Keterangan Ahli Ugi Suharto, B.Ec., M.Ec., Ph.D.



halaman 6

17. ..

Di atas adalah gambaran tiga serangkai karakter zakat dalam bentuk segitiga sama sudut yang mana kedudukan karakter religius menempati sudut yang paling tinggi dan karakter politis serta karakter sosial zakat itu terletak dibawahnya dan tertakluk pada nilai-nilai religius Agama Islam itu sendiri. Mengacu pada konsep karakter zakat seperti yang digambarkan di atas, menurut hemat kami kedudukan BAZNAS dan LAZ itu sama tarafnya. Maka atas dasar inilah Surat Keterangan Tertulis ini ingin mengusulkan peninjauan kembali Undang – Undang Zakat No. 23 (2011) dan pasal-pasal yang terkait yang meletakkan BAZNAS sebagai satu-satunya otoritas tertinggi dalam pengelolaan zakat di Indonesia.

Ahli Prof. Ugi Suharto kemudian menegaskan dalam keterangan tertulisnya lebih lanjut sebagai berikut pada **halaman 5**:

Ketidak-mestian membayar zakat melalui pemerintah dan amilnya membuka ruang peranan masyarakat sipil untuk turut berpartisipasi membantu menyalurkan zakat dari para muzakki kepada para mustahiqqin yang sudah ditentukan asnafnya. Ini sekaligus menunjukkan karakter zakat yang ketiga yaitu sebagai lembaga keuangan sosial Islam, selain karakter religius dan politisnya. Jika masyarakat Muslim diperbolehkan secara Syariat untuk menunaikan zakatnya secara langsung dengan memberikannya secara langsung juga pada yang berhak menerimanya, maka sudah tentu pihak

swasta atau masyarakat sipil diperbolehkan oleh Syariat untuk menjadi amil bagi membantu pendistribusian harta zakat kepada para mustahiqun.

Zakat memiliki sisi pengumpulan dan sisi pendistribusian. Sisi pendistribusian zakat lebih penting dari pengumpulannya karena tujuan zakat justru ada pada pendistribusiannya. Peranan amil zakat baik dari pemerintah atau masyarakat sipil tidak boleh menjadi penghambat kepada tujuan pendistribusian zakat itu sendiri. Bahkan amil zakat diberikan insentif menjadi sabagian asnaf dengan maksud supaya tujuan pengumpulan dan pendistribusian zakat menjadi semakin efektif dan berdampak positif. Menurut hemat kami, amil zakat baik itu dari pemerintah seperti Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) atau amil zakat swasta yang tergabung dalam Lembaga Amil Zakat (LAZ) memiliki peran dan kedudukan yang sama di sisi Syariat Islam untuk mengefektifkan penyaluran dana zakat kepada golongan yang berhak untuk menerimanya. Tiga serangkai karakter zakat yang mana posisi karakter religius menempati kedudukan yang paling tinggi bisa digambarkan dengan segitiga yang sudut puncaknya adalah karakter religius zakat, sementara dua sudut lainnya adalah malambangkan karakter politis dan karakter sosial zakat yang sama dan egaliter.

18. Terkait kondisi state overreach akibat pencampuran kekuasaan pada BAZNAS ini, Ahli Tata Kelola Lembaga Keuangan Syariah dan Filantropi, Dr. Dodik Siswantoro yang memberikan keterangan di bawah sumpah pada tanggal 9 Mei 2025 juga memperkuat dalil Para Pemohon sekaligus keterangan dari Ahli Hukum Tata Negara Dr. Qurrata Ayuni dalam konteks ditemukan tata kelola zakat melalui BAZNAS yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Ahli juga menghadirkan perbandingan pengelolaan zakat di berbagai negara anggota Organisation of Islamic Community (OIC) yang menunjukkan bahwa sebagian besar negara-negara tersebut justru memberikan kebebasan secara demokratis kepada masyarakat untuk mengelola zakat.

Keterangan Ahli Tata Kelola Keuangan Syariah dan Filantropi Dr. Dodik Siswantoro, halaman 4:

Sejak terbitnya UU No. 23 tahun 2011 banyak isu yang muncul, terutama adalah mengenai asas keadilan dan independensi UU tersebut. Independensi terkait dengan Lembaga yang mengatur segala aspek kegiatan agar tidak terjadi konflik kepentingan. Untuk aspek keadilan merupakan agar tiap pihak yang terkait dengan kegiatan mendapatkan hak secara proporsional tanpa dirugikan sedikitpun.

Dalam beberapa penelitian, UU Zakat 23/2011 dianggap sentralistik sehingga mengecilkan peran swasta di daerah-daerah. Di Indonesia, kearifan

lokal menjadi peran penting dalam pengelolaan zakat karena tiap daerah mempunyai karakteristik sendiri yang berbeda.

Isu sentralisasi pengelolaan zakat sudah ada sejak UU Zakat pertama, perlu adanya kejelasan mengenai peran pemerintah dan swasta. Di samping itu, konflik kepentingan akan muncul karena peran BAZNAS yang juga sebagai pemain. Dalam hal ini, UU Zakat yang ada mengubah praktik zakat yang berlaku sebelumnya di Indonesia dan menyulitkan LAZ untuk membuka izin dan beroperasi, terutama dalam masalah administrasi. Di samping itu Indonesia bukan negara berbasis agama, maka LAZ mempunyai posisi yang sama dengan lembaga pemerintah, sehingga terjadi tidak konsistennan konstitusi dalam pelaksanaan pengelolaan zakat.

Baznas memiliki fungsi regulator dan auditor yang membuat LAZ tidak mungkin dapat mengimbangi kekuatan negara dengan berbagai macam infrastruktur yang dimiliki oleh negara. Kondisi ini menimbulkan adanya ketidakadilan dalam playing field pengelolaan zakat karena kehadiran BAZNAS sebagai representasi negara dalam pengelolaan zakat tidak hanya memiliki kewenangan menjadi operator semata. Kondisi tersebut menciptakan adanya abuse of power dalam pengelolaan zakat karena BAZNAS bertindak sebagai operator, regulator, sekaligus auditor.

19. Bahwa Pemerintah selaku pihak terkait telah memberikan jawaban atas permohonan para pemohon yang dapat kami simpulkan sebagai berikut:

Pengujian terhadap norma dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menunjukkan bahwa undang-undang ini merupakan bagian dari rangkaian peraturan perundang-undangan yang mengatur aspek keagamaan dan sosial di Indonesia. Sebelumnya, pengaturan zakat dilakukan melalui peraturan di tingkat kementerian dan keputusan bersama, yang memiliki kedudukan hierarki lebih rendah dibandingkan undang-undang.

Undang-Undang Nomor 23/2011 ini menggantikan Undang-Undang Nomor 38/1999 dan merupakan dasar hukum yang sesuai dengan ketentuan Pasal 29 UUD 1945, yang menegaskan bahwa negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan menjamin kebebasan beragama serta beribadah. Sebagai bagian dari sistem hukum nasional, undang-undang ini mengatur pembentukan badan amil zakat (Baznas) yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada pemerintah, serta mengatur sumber pembiayaan, termasuk APBN dan APBD.

Selain itu, berbagai undang-undang lain yang terkait dengan aspek keagamaan dan sosial, seperti undang-undang tentang perkawinan, peradilan agama, wakaf, jaminan produk halal, pengelolaan keuangan haji, dan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, menunjukkan bahwa pengaturan tersebut tidak secara langsung mengatur syariat atau fikih, melainkan lebih

kepada aspek administratif, kelembagaan, dan pengelolaan yang sesuai dengan prinsip negara hukum dan kemaslahatan masyarakat.

Secara umum, undang-undang ini menunjukkan bahwa pengaturan zakat dan aspek keagamaan lain di Indonesia dilakukan berdasarkan ketentuan hukum positif yang diatur dalam kerangka konstitusional dan perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan sumber-sumber hukum Islam sebagai rujukan fikih dan syariat.

Bahwa jawaban-jawaban Pemerintah sifatnya umum saja, tidak memberikan bantahan detail terkait dalil-dalil Para Pemohon. Hanya menyampaikan proses pembuatan UU-nya, tidak kepada materi UU-nya. Karenanya dapat lah kami anggap bahwa Pihak Pemerintah tidak dapat memberikan bantahan/jawaban atas fakta dan data yang Para Pemohon sampaikan. Karenanya mohon Mahkamah memberikan perhatian terhadap hal ini.

LAZ Bentukan Masyarakat Termasuk Para Pemohon Memiliki Hak Yang Sama Sebagai Operator dan Menjadi Opsi Bagi Masyarakat Untuk Menunaikan Zakat Secara Merdeka

20. Bahwa LAZ tidak dapat dikesampingkan pula, LAZ bentukan masyarakat (termasuk Para Pemohon) lebih dahulu berdiri dan melakukan kampanye, sosialisasi, serta edukasi tidak hanya mengenai zakat, namun juga infaq dan sedekah. Di samping itu, pengelolaan zakat yang telah lebih dahulu berdiri ini juga dilaksanakan secara profesional, bahkan juga berkontribusi membimbing kelahiran dibentuknya BAZNAS. Oleh karena itu, Para Pemohon dan LAZ lainnya berhak atas *playing field* yang adil dan setara jika BAZNAS diberikan fungsi operator layaknya LAZ Para Pemohon.
21. Bahwa Pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 94 angka [3.15.3] menyatakan bahwa: “Adapun mengenai Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 yang mengatur fungsi yang harus dijalankan BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya, Mahkamah menai bahwa fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, justru adalah fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien, yang selanjutnya akan memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat masyarakat.”
22. Bahwa terciptanya *playing field* yang setara dalam Tata Kelola Zakat tidak hanya didasarkan pada aspek teoritis semata, melainkan terdapat pula aspek

sosiologis masyarakat yang mendukung hal tersebut sebagaimana Penelitian yang dilakukan oleh Ahli Pemohon, Dr. Banu Muhammad tentang Persepsi Masyarakat atas Keterlibatan Pemerintah dalam Tata Kelola Zakat di Indonesia yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

Penelitian ini menunjukkan bahwa persepsi masyarakat Indonesia terhadap keterlibatan pemerintah dalam tata kelola dana zakat sangat beragam, dipengaruhi oleh aspek yuridis dan sosiologis. Secara yuridis, keberadaan Pasal 34 dalam UU No. 23 Tahun 2011 menjadi dasar pertimbangan tentang peran pemerintah dalam pengelolaan zakat, yang secara historis dan normatif bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun, secara sosiologis, persepsi masyarakat cenderung menilai posisi optimal pengelolaan zakat harus seimbang antara peran pemerintah dan lembaga-amil zakat yang independen, dengan memperhatikan keadilan, transparansi, dan efektivitas.

Hasil survei terhadap lebih dari 1.000 responden dari berbagai provinsi dan latar belakang menunjukkan bahwa masyarakat menginginkan model pengelolaan zakat yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan efisien, serta memperkuat kepercayaan publik terhadap tata kelola dana sosial Islam. Masyarakat juga menempatkan pentingnya peran pemerintah sebagai regulator dan fasilitator, namun tidak mengesampingkan keberadaan lembaga amil zakat yang independen dan profesional.

Secara umum, penelitian ini mengungkapkan perlunya reformasi dalam model pengelolaan zakat di Indonesia, agar lebih sesuai dengan persepsi masyarakat dan prinsip keadilan sosial. Model pengelolaan yang ideal harus mampu mengintegrasikan peran pemerintah sebagai pengawas dan regulator, serta memastikan kepercayaan masyarakat terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat, guna mencapai tujuan utama zakat sebagai instrumen peningkatan kesejahteraan umat dan masyarakat secara luas.

23. Bahwa temuan penelitian yang diperoleh Ahli Pemohon, Dr. Banu Muhammad secara sosiologis dan Dr. Dodik Siswanto secara konseptual sejalan dengan genealogi pengelolaan zakat di dunia secara historis maupun komparatif sebagaimana diuraikan oleh Ahli Pemohon lainnya yaitu Dr. K.H. Wahfiudin Sakam, M.Si. yang pada intinya dapat disimpulkan sebagai berikut:

Diskursus mengenai tata kelola zakat menunjukkan bahwa pelaksanaan ibadah zakat tidak hanya sebatas aspek fiqih dan dalil naqli, tetapi juga melibatkan aspek tata kelola, pengelolaan dana, dan relasi antara negara dan masyarakat. Data menunjukkan bahwa dalil naqli seperti hadis shahih dan ayat Al-Qur'an secara tegas mengatur keberadaan amil sebagai pengelola zakat, yang bertugas mengumpulkan dan menyalurkan zakat sesuai

asnaf. Meskipun zakat bisa langsung disalurkan kepada mustahik, keberadaan amil zakat terbukti lebih diutamakan dan berperan penting, karena mampu menghimpun dana dalam jumlah besar dan meningkatkan kesejahteraan penerima zakat.

Di era kontemporer, muncul diskursus tentang siapa yang berwenang menjadi amil zakat, yang sangat dipengaruhi oleh relasi antara agama dan negara. Negara dapat berperan aktif, terbukti dari model-model tata kelola zakat di berbagai negara yang berbeda-beda, tergantung pada konteks politik dan budaya masing-masing. Di negara-negara yang tidak menjadikan Islam sebagai agama resmi atau menganut paham sekuler, tata kelola zakat harus disusun secara hati-hati agar sesuai dengan karakteristik nasional dan keberagaman masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, sebagai negara yang tidak memiliki agama resmi dan tidak menjalankan negara sekuler penuh, studi komparatif ini penting untuk merumuskan model tata kelola zakat yang ideal. Kesimpulannya, tata kelola zakat yang efektif dan akuntabel harus mampu mengakomodasi keberagaman relasi agama dan negara, serta memperkuat sinergi antara masyarakat dan pemerintah dalam pengelolaan dana zakat yang besar dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan sosial secara berkelanjutan.

Secara historis, tata kelola zakat berkembang dari pengaturan langsung oleh Nabi dan para khalifah menjadi lembaga negara yang terorganisasi secara sistematis, menyesuaikan dengan tantangan dan kebutuhan zaman. Perkembangan ini menunjukkan pentingnya tata kelola yang efektif, akuntabel, dan sesuai syariat untuk memastikan zakat dapat berfungsi optimal dalam mendukung keadilan sosial dan pembangunan umat.

Perkembangan tata kelola zakat di Indonesia menunjukkan perjalanan panjang yang dimulai dari inisiatif masyarakat sipil sebelum kemerdekaan hingga diatur secara formal oleh negara melalui berbagai regulasi. Data menunjukkan bahwa sejak masa penjajahan Jepang, keberadaan lembaga seperti Majelis Islam 'Ala Indonesia (MIAI) dan pembangunan Baitul Maal menunjukkan bahwa masyarakat telah aktif mengelola zakat secara massif, tetapi kemudian dibubarkan oleh pemerintah kolonial karena kekhawatiran terhadap kekuatan sosial yang berkembang.

Pasca kemerdekaan, tata kelola zakat tetap dilaksanakan oleh masyarakat dengan pengawasan dari pemerintah, seperti yang tercantum dalam Surat Edaran Kementerian Agama No. A/VII/17367 tahun 1951. Pada tahun 1967, pemerintah mengupayakan pengaturan formal melalui Rancangan Undang-Undang dan pembentukan badan seperti Badan Amil Zakat dan Baitul Maal, namun usaha ini mengalami hambatan karena ketegangan antara otoritas keuangan dan agama, serta penolakan dari pemerintah pusat yang menyebabkan pembatalan regulasi tersebut.

Inovasi muncul dengan berdirinya lembaga seperti Dompot Dhuafa Republika pada tahun 1994, berangkat dari inisiatif masyarakat dan didukung

oleh pengumpulan dana melalui kolom donasi di media massa. Keberhasilan ini mendorong munculnya banyak yayasan zakat dan lembaga amil zakat lain, yang kemudian diakomodasi secara formal oleh pemerintah melalui UU No. 38 Tahun 1999 dan kemudian revisinya di UU No. 23 Tahun 2011.

Data menunjukkan bahwa di era UU No. 38 Tahun 1999, peran masyarakat dalam tata kelola zakat cukup seimbang dengan pemerintah melalui keberadaan Baznas yang memiliki tugas mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat (Indonesia, 1999). Namun, revisi UU No. 23 Tahun 2011 menempatkan LAZ sebagai subordinatif dan bergantung pada rekomendasi BAZNAS, yang mencerminkan pengambilalihan kewenangan dari inisiatif masyarakat ke pengaturan negara yang bersifat ahistoris dan tidak sejalan dengan sejarah panjang tata kelola zakat di Indonesia.

Dengan demikian, perjalanan tata kelola zakat di Indonesia menunjukkan pentingnya melestarikan inisiatif masyarakat serta mengembangkan tata kelola yang akuntabel dan berkelanjutan, bukan justru melemahkan peran serta masyarakat yang telah lama dan secara sejarah terbukti mampu mengelola zakat secara efektif.

Pendekatan Sejarah tersebut dikontekstualisasikan dengan tren global keterlibatan negara dalam tata kelola zakat dengan pendekatan komparatif dari berbagai negara di dunia. Pendekatan komparatif tersebut dilakukan dengan dasar kepada tiga buah indikator yaitu negara berdasarkan Islam, negara dengan populasi mayoritas muslim, dan negara di kawasan Asia Tenggara. Ketiga indikator tersebut memiliki corak hasil komparasi yang berbeda - beda yang tentunya tidak dapat dilepaskan dari permasalahan relasi antara agama dan negara pada negara - negara tersebut.

Keterlibatan negara dalam tata kelola zakat pada negara berlandaskan Islam sangat bervariasi, bergantung pada sistem konstitusional dan kebijakan nasional masing-masing negara. Data menunjukkan bahwa dari 19 negara yang mendeklarasikan diri sebagai negara Islam atau menjadikan Islam sebagai agama resmi, 7 negara tidak mengatur keterlibatan langsung negara dalam tata kelola zakat, menyerahkan penuh kepada masyarakat seperti Afghanistan dan Tunisia. Sebaliknya, 12 negara lainnya menjalankan tata kelola zakat secara formal melalui lembaga negara yang memiliki kewenangan langsung, seperti Bahrain, Iran, Mauritania, Oman, Pakistan, dan Kuwait, dengan mekanisme pengumpulan, distribusi, dan pengawasan yang terpusat dan terintegrasi.

Contohnya, Bahrain melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1979 mengatur peran tunggal Menteri Urusan Hukum dan Islam, sementara Iran membentuk konsil zakat yang mengelola dana secara nasional dan regional. Di negara-negara seperti Malaysia dan Kuwait, tata kelola zakat dilakukan secara terpusat oleh lembaga negara yang diawasi langsung oleh kementerian terkait. Sebaliknya, di Maroko dan Tunisia, tata kelola zakat dilakukan secara

desentralisasi oleh lembaga masyarakat tanpa keterlibatan langsung dari negara.

Secara umum, data ini menunjukkan bahwa meskipun sistem formal negara berlandaskan Islam cenderung mengatur secara aktif tata kelola zakat melalui lembaga negara, keberhasilan dan efektivitas pengelolaan zakat sangat dipengaruhi oleh konteks lokal dan keberadaan inisiatif masyarakat. Oleh karena itu, pengaturan yang seimbang dan adaptif sangat penting untuk memastikan zakat dapat berfungsi optimal dalam mendukung keadilan sosial dan pembangunan ekonomi masyarakat Muslim di berbagai negara.

Data menunjukkan bahwa mayoritas negara Islam menerapkan peran negara dalam tata kelola zakat, baik melalui lembaga khusus maupun pengaturan di bawah kementerian terkait, karena sistem pemerintahan mereka yang sebagian besar berlandaskan Islam sebagai nafas utama negara. Sebaliknya, sekitar 16% negara Islam, seperti Maroko dan Tunisia, tidak melibatkan negara dalam pengelolaan zakat, karena kedua negara ini menganut sistem pemerintahan yang demokratis dan lebih menitikberatkan pada aspek ibadah serta ekspresi keagamaan masyarakat tanpa intervensi negara.

Kondisi demokratis ini berdampak pada diserakannya pengelolaan zakat langsung kepada masyarakat, sehingga zakat dipandang sebagai ibadah murni tanpa campur tangan pemerintah. Dengan demikian, keberagaman sistem pemerintahan di negara-negara Islam berpengaruh besar terhadap tingkat keterlibatan negara dalam tata kelola zakat, di mana negara cenderung lebih aktif di negara dengan pemerintahan otoriter atau semi-otoriter, dan lebih minimal di negara yang menganut sistem demokratis.

Keterlibatan negara dalam tata kelola zakat di negara-negara dengan mayoritas penduduk Muslim sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan dan pandangan konstitusional terhadap agama. Di negara yang menganut sistem monarki dan menempatkan raja sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan—seperti Qatar, Kuwait, dan Uni Emirat Arab—negara cenderung memiliki lembaga khusus yang mengelola zakat secara formal dan terpusat. Sebaliknya, di negara yang menganut sistem pemerintahan demokratis atau sekuler, seperti Turki, Azerbaijan, dan Tajikistan, peran negara dalam tata kelola zakat cenderung minim atau tidak ada sama sekali, karena pengaturan zakat lebih diserahkan kepada masyarakat dan inisiatif swadaya.

Di sisi lain, data menunjukkan bahwa pada awalnya sekitar 80% negara mayoritas Muslim memiliki tata kelola zakat yang dilakukan oleh negara, namun tren ini menurun menjadi sekitar 50% karena adanya pergeseran menuju sistem pemerintahan yang lebih demokratis dan penegakan konstitusional yang memisahkan urusan agama dari urusan negara. Negara yang tidak mengatur zakat secara langsung umumnya

memiliki konstitusi yang memisahkan urusan agama dan negara, bahkan ada yang secara tegas menyatakan diri sebagai negara sekuler.

Secara umum, keterlibatan negara dalam tata kelola zakat sangat bergantung pada cara pandang terhadap hubungan antara agama dan negara, dimana negara yang mempertahankan kedudukan agama sebagai bagian integral dari sistem pemerintahan cenderung aktif mengatur zakat, sedangkan negara yang memisahkan keduanya cenderung menyerahkan pengelolaan zakat kepada masyarakat dan lembaga swadaya.

Varian temuan lainnya juga dapat diperoleh dalam hasil komparasi dengan negara - negara di kawasan Asia Tenggara. Data menunjukkan bahwa di kawasan Asia Tenggara, hanya sekitar 37% dari negara-negara dengan mayoritas Muslim yang memiliki keterlibatan aktif negara dalam tata kelola zakat, sementara 63% lainnya tidak melibatkan negara sama sekali. Negara-negara seperti Brunei dan Singapura yang memiliki populasi Muslim cukup besar, serta Thailand yang mayoritas penduduknya beragama lain namun memiliki komunitas Muslim minoritas cukup besar, menerapkan pengaturan formal tentang zakat yang dilakukan oleh lembaga negara atau otoritas keagamaan. Sebaliknya, negara lain seperti Filipina, Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam, yang memiliki populasi Muslim sangat kecil atau minoritas, cenderung menyerahkan pengelolaan zakat kepada masyarakat dan organisasi keagamaan tanpa keterlibatan langsung dari pemerintah.

Fenomena ini mencerminkan bahwa tingkat keterlibatan negara dalam tata kelola zakat di kawasan Asia Tenggara sangat dipengaruhi oleh faktor demografis dan konstitusional, di mana negara yang mayoritas Muslim dengan sistem pemerintahan yang lebih otoriter atau berorientasi agama cenderung memiliki regulasi formal, sedangkan negara dengan minoritas Muslim dan sistem pemerintahan sekuler atau demokratis lebih cenderung membiarkan pengelolaan zakat dilakukan oleh masyarakat sendiri.

24. Bahwa Pendekatan historis dan komparatif yang dilakukan oleh Ahli Pemohon Dr. K.H. Wahfiuddin Sakam, M.Si. tersebut menggambarkan adanya dimensi politis dan religius dalam tata kelola zakat yang mempengaruhi mekanisme tata kelola zakat di dalam suatu negara. Pemahaman ini mendorong adanya urgensi untuk mencegah politisasi zakat oleh negara untuk kepentingannya termasuk digunakan untuk pengeluaran negara sembari menjaga kemurnian nilai religi zakat sebagaimana pendapat Ahli Pemohon Ugi Suharto, Ph.D. yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

Zakat dalam peradaban Islam memiliki tiga karakter utama yang saling melengkapi: religius, politis, dan sosial. Karakter religius menegaskan bahwa zakat adalah perintah langsung dari Allah yang harus dilaksanakan oleh setiap Muslim sebagai bagian dari rukun Islam, tanpa bergantung pada keberadaan

negara. Karakter politis menunjukkan bahwa zakat berfungsi sebagai lembaga keuangan publik yang diatur oleh negara, namun kekhususan zakat hanya berlaku untuk harta yang tampak (zhahir), sementara harta tersembunyi (bathin) menjadi urusan pribadi dan spiritual yang tidak sepenuhnya berada dalam otoritas negara. Sedangkan karakter sosial menegaskan bahwa zakat juga merupakan instrumen keadilan sosial yang dapat dikelola oleh masyarakat sipil maupun negara, tergantung kondisi dan kebutuhan.

Dari aspek hukum dan kebijakan, perlu adanya peninjauan kembali terhadap Undang-Undang Zakat No. 23 Tahun 2011 agar kedudukan BAZNAS dan lembaga amil zakat swasta (LAZ) diperlakukan setara, mengingat keduanya memiliki peran penting dalam pengelolaan zakat yang sesuai dengan prinsip syariat dan nilai keadilan sosial. Pengelolaan zakat tidak boleh sepenuhnya monopoli negara; melainkan harus menjaga keseimbangan antara peran pemerintah dan masyarakat sipil, sehingga zakat dapat berfungsi secara optimal sebagai alat keagamaan, politik, dan sosial dalam masyarakat Muslim.

Sejarah dan ajaran Islam menunjukkan bahwa zakat memiliki dua aspek utama: karakter religius dan karakter politis, yang keduanya saling terkait namun memiliki batasan tertentu. Karakter religius menegaskan bahwa zakat adalah kewajiban pribadi dan urusan antara Allah dan hamba-Nya, terutama untuk harta yang tersembunyi (bathin), yang tidak bisa dipaksakan oleh pemerintah untuk dipenuhi. Sedangkan karakter politis berlaku untuk harta yang tampak (zhahir), yang dapat dikenakan zakat melalui otoritas negara, seperti yang dilakukan Khalifah Abu Bakar dan ulama lain, dengan batasan bahwa pemerintah hanya berwenang mengelola zakat dari harta yang terlihat.

Selain itu, karakter sosial zakat menunjukkan bahwa zakat juga merupakan lembaga keuangan sosial yang dapat dikelola oleh masyarakat sipil, termasuk menyalurkan zakat langsung kepada mustahiq tanpa harus melalui pemerintah, sesuai dengan prinsip syariat dan sejarah Islam. Dengan demikian, zakat bersifat fleksibel dan tidak semata-mata bergantung pada otoritas negara, melainkan juga melibatkan masyarakat dalam pengelolaannya, sesuai dengan konteks dan kebutuhan zaman.

Sejarah dan prinsip syariat menunjukkan bahwa karakter zakat tidak semata-mata bersifat politis yang sepenuhnya berada di bawah otoritas negara. Sebaliknya, zakat memiliki karakter religius yang harus tetap dijalankan oleh setiap Muslim secara pribadi, serta karakter sosial yang memungkinkan pengelolaannya oleh masyarakat sipil, termasuk lembaga swasta seperti LAZ. Zakat merupakan bagian dari rukun Islam dan memiliki kedudukan yang lebih luas dari sekadar instrumen keuangan negara, sehingga pengelolaannya tidak harus monopolistik oleh pemerintah.

Dalam konteks Indonesia, penerapan undang-undang saat ini yang menempatkan BAZNAS sebagai satu-satunya otoritas utama perlu dikaji ulang

agar kedudukan LAZ setara dan memiliki peran yang sama dalam pengelolaan zakat. Hal ini penting untuk memastikan bahwa pengelolaan zakat berjalan secara efektif, adil, dan sesuai dengan prinsip syariat serta memperkuat peran masyarakat sipil. Dengan demikian, pengelolaan zakat harus bersifat inklusif dan berimbang, tidak hanya bergantung pada pemerintah, tetapi juga melibatkan masyarakat secara aktif dan seajar.

25. Bahwa Pendekatan historis dan komparatif dalam pengelolaan tata kelola zakat menggambarkan adanya dinamika konstelasi antara unsur politik dan unsur religiusitas pengelolaan zakat yang perlu dibentengi melalui konsep kesetaraan peran negara maupun masyarakat dalam tata kelola zakat untuk dapat menciptakan tata kelola zakat yang professional. Pendapat ini diperkuat dengan urgensi keberadaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam tata kelola zakat yang disampaikan oleh Ahli Pemohon, Prof. Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si., M.Ag., Ph.D. yang pada intinya sebagai berikut:

Rezim pengelolaan zakat di Indonesia termasuk dalam sistem sukarela, di mana kewajiban membayar zakat tidak bersifat memaksa dan tidak ada sanksi pidana bagi yang tidak menunaikan. Undang-undang ini lebih menegaskan keterlibatan pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat secara sukarela, serta mengatur mekanisme pengumpulan dan penyalurannya tanpa mengikat secara hukum terhadap wajib zakat.

Dari segi model sistem pengelolaan zakat, Indonesia termasuk dalam kategori model parsial, yang berarti telah memiliki dasar hukum dan aturan formal, tetapi zakat belum dijadikan kewajiban hukum yang harus dipenuhi oleh seluruh warga negara. Sistem ini masih memungkinkan peran aktif masyarakat dan lembaga swasta (seperti LAZ) dalam pengelolaan zakat, serta menuntut peningkatan tata kelola dan pengaturan agar lebih efektif dan sesuai prinsip keadilan serta syariat. Oleh karena itu, perlunya peninjauan kembali terhadap pasal-pasal tertentu dalam UU tersebut agar tata kelola zakat di Indonesia bisa lebih optimal dan berkeadilan.

26. Bahwa pendekatan tata kelola zakat yang optimal dan profesional menjadi makna dalam pengaturan zakat berdasarkan dalil Al-Quran dan Hadis sebagaimana keterangan ahli yang disampaikan oleh Ahli Pemohon, Dr. Syaiful Bahri yang pada intinya dapat disimpulkan sebagai berikut:

Menunaikan zakat merupakan kewajiban utama dalam agama Islam yang diatur secara jelas dalam al-Quran dan hadis nabawi. Redaksi perintah menunaikan zakat biasanya menggunakan bentuk jamak, menegaskan bahwa zakat adalah tanggung jawab kolektif dan personal. Kewajiban ini sering

dikaitkan dengan kewajiban salat, dan keduanya menjadi pilar utama dalam praktik keagamaan Muslim.

Pengelolaan zakat meliputi penghimpunan dari muzakki dan distribusi kepada mustahiq yang berhak menerimanya, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam ayat-ayat tertentu, seperti Surah at-Taubah ayat 60. Meskipun pelaksanaan zakat secara kelembagaan dianjurkan dan dianggap lebih utama, penyaluran secara mandiri juga diperbolehkan. Secara keseluruhan, zakat merupakan instrumen penting dalam menegakkan keadilan sosial dan menunaikan kewajiban agama secara kolektif dan individual.

Penerimaan dan distribusi zakat merupakan bagian integral dari tata kelola zakat dalam Islam yang didasarkan pada ayat-ayat al-Quran, seperti Surah At-Taubah ayat 103 dan ayat 60. Ayat-ayat ini menegaskan bahwa zakat harus dihimpun dan dikelola secara profesional dan terorganisir untuk membersihkan harta dan menyalurkan kepada golongan yang berhak, termasuk fakir, miskin, amil, muallaf, serta yang membutuhkan pertolongan lainnya.

Pengelolaan zakat dilakukan oleh petugas khusus (amil) yang diangkat, ditunjuk, atau diberikan izin oleh ulil amri (pemerintah atau otoritas berwenang). Sistem ini menegaskan pentingnya tata kelola zakat yang profesional, transparan, dan akuntabel untuk mencegah penyimpangan dan memastikan tepat sasaran. Meskipun penyaluran langsung kepada mustahiq diperbolehkan dalam kondisi tertentu, pengelolaan melalui lembaga yang kompeten dan terpercaya lebih dianjurkan. Secara keseluruhan, pengelolaan zakat yang baik dan profesional merupakan keharusan syar'i untuk memastikan keberhasilan dan keberlanjutan ibadah zakat dalam mencapai tujuan sosial dan keadilan dalam masyarakat.

27. Bahwa terdapat pula ahli dari pihak pemerintah yang dihadirkan membahas permasalahan ini antara lain Dr. Wahiduddin Adams Yang pada intinya menjelaskan tentang proses pembuatan UU secara umum. Dan ketika ditanyakan oleh Pemohon tentang, apakah pemisahan kekuasaan/fungsi regulator, operator dan pengawasan baik adanya? Ahli tidak menjawabnya. Selain itu, terdapat pula ahli lain yang dihadirkan yaitu Dr. Irfan Syauqi Beik yang pada intinya menjelaskan tentang apa yang telah dilakukan Baznas selama ini, dan menganggapnya itu semua suatu keberhasilan. Kehadiran Baznas dengan perlekatan ketiga fungsi pada badan tersebut menurutnya baik-baik saja. Kepada Ahli ini ketika Pemohon bertanya tentang ---, beliau menjawab... Sementara terhadap pertanyaan Hakim Bapak Arsul Sani, tentang Manajemen pengelolaan zakat yang baik, beliau merespon dengan menyatakan....

28. Bahwa pendapat para ahli yang disampaikan mengenai permasalahan kesamaan hak antara LAZ dengan BAZNAS secara konseptual dan yuridis tersebut sejalan dengan temuan yang disampaikan oleh para saksi dan pihak terkait yaitu ...
29. Bahwa pihak terkait LAZIS Muhammadiyah mengamini adanya permasalahan terkait dengan ketidaksetaraan kedudukan antara LAZ dan BAZNAS sebagai sesama operator pengelolaan zakat berdasarkan keterangannya sebagai berikut:
30. Bahwa dengan alasan-alasan diatas, penggabungan kewenangan regulator, operator, dan pengawasan dalam satu lembaga menurut Pemohon dapat memberikan dampak buruk seperti:
 - a) Dari Perspektif Hukum:
 1. Ada Konflik Kepentingan dan Ketidakberpihakan. Penggabungan fungsi-fungsi ini dapat menciptakan konflik kepentingan, di mana lembaga yang bertugas mengawasi dan mengatur juga menjadi bagian dari pelaksanaan operasional. Hal ini berpotensi mengurangi objektivitas dan keadilan dalam penegakan hukum, serta membuka peluang untuk penyalahgunaan kekuasaan.
 2. Pengurangan Akuntabilitas dan Transparansi. Dengan satu lembaga mengendalikan berbagai fungsi, mekanisme pengawasan terhadap lembaga tersebut menjadi lemah. Hal ini dapat menghambat proses pertanggungjawaban dan pengawasan independen, sehingga meningkatkan risiko korupsi dan penyimpangan hukum.
 3. Risiko Penyalahgunaan Kekuasaan. Kewenangan yang terkonsentrasi memungkinkan lembaga tersebut melakukan praktik abuse of power tanpa adanya pengawasan eksternal yang efektif.
 - b) Dari Perspektif Ekonomi:
 1. Kurangnya Kompetisi dan Inovasi. Penggabungan fungsi ini dapat mengurangi insentif untuk inovasi dan efisiensi, karena monopoli kekuasaan di satu lembaga mengurangi kompetisi antar lembaga, yang seharusnya mendorong perbaikan layanan dan efisiensi biaya.
 2. Distorsi Pasar. Tanpa adanya pengawasan yang independen, lembaga dapat memanfaatkan kekuasaannya untuk melindungi kepentingan tertentu, menghambat masuknya pemain baru, dan akhirnya merugikan konsumen serta mengurangi keberlanjutan pasar.
 3. Risiko Ketidakstabilan Ekonomi. Ketika satu lembaga memiliki kekuasaan penuh, kegagalan atau penyalahgunaan kekuasaan dapat berdampak luas dan menimbulkan ketidakpastian ekonomi.
 - c) Dari Perspektif Sosial:

1. Pengurangan Kepercayaan Publik. Konsentrasi kekuasaan dalam satu lembaga dapat menimbulkan kecurigaan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap integritas dan independensi lembaga tersebut.
 2. Ketidakadilan dan Ketimpangan. Jika lembaga tersebut tidak menjalankan fungsi pengawasan secara efektif, risiko terjadinya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme meningkat, yang dapat memperbesar ketimpangan sosial dan ekonomi.
 3. Potensi Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Keadilan Sosial. Ketika lembaga tidak menjalankan fungsi pengawasan secara benar, masyarakat yang rentan atau minoritas dapat menjadi korban dari praktik penyalahgunaan kekuasaan.
- d) Dari Perspektif Syariat Islam terdapat dampak negatifnya:
1. Risiko Monopolisasi dan Penyalahgunaan Kekuasaan. Konsentrasi kekuasaan dalam satu lembaga berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan, terutama jika tidak diawasi secara ketat.
 2. Kurangnya Checks and Balances. Sistem tanpa lembaga pengawas yang independen dapat mengurangi akuntabilitas dan transparansi, meningkatkan risiko kekuasaan disalahgunakan.
 3. Potensi Konflik Kepentingan. Fungsi regulator dan pengawas yang digabungkan dengan operator bisa menimbulkan konflik kepentingan, di mana lembaga tersebut mungkin lebih cenderung melindungi kepentingan sendiri dibandingkan dengan menegakkan syariat secara objektif.
 4. Tantangan dalam Diversitas Interpretasi Syariat. Dalam masyarakat Muslim yang beragam, penggabungan ini harus mampu menampung berbagai pandangan dan interpretasi syariat. Tanpa mekanisme dialog dan inklusivitas, bisa timbul ketidakpuasan atau konflik.
31. Bahwa berbagai argumentasi di atas menunjukkan Penggabungan kewenangan regulator, operator, dan pengawasan dalam satu lembaga menimbulkan risiko besar terhadap efektivitas, transparansi, dan keadilan baik dari aspek hukum, ekonomi, maupun sosial. Oleh karena itu, pemisahan fungsi dan kewenangan antar lembaga sangat penting untuk menjaga keseimbangan kekuasaan, memastikan akuntabilitas, serta melindungi kepentingan masyarakat dan pasar
32. Bahwa penggabungan fungsi regulator, operator, dan pengawas dalam satu lembaga di lingkungan yang menerapkan syariat Islam harus dilakukan dengan sangat hati-hati. Penting adanya mekanisme pengawasan eksternal, akuntabilitas yang jelas, dan keterlibatan masyarakat untuk memastikan bahwa penerapan syariat berjalan adil, transparan, dan sesuai prinsip keadilan

Islam. Selain itu, perlu juga memperhatikan aspek demokratis dan hak asasi manusia agar tidak muncul penyalahgunaan kekuasaan yang berlebihan. Keberadaan Pasal 5, 6 dan 7 UU 23/2011 ini layak untuk diubah dan untuk menghindarkan segala ketidakbaikan atau dampak yang jelas terjadi jika norma yang ada di Pasal tersebut tidak ada perubahan.

Kehadiran Norma Pasal 16 ayat (1) 23/2011 Justru Menunjukkan Bagaimana BAZNAS Diberikan *Privilege* dalam Pengelolaan Zakat sebagai Operator

1. Bahwa Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 17 UU 23/2011 yang selengkapnya berbunyi:

Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011:

“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”

Merupakan bentuk *privilege* yang diberikan oleh negara kepada BAZNAS sebagai operator yang tidak dimiliki oleh LAZ lainnya. BAZNAS dengan mudah difasilitasi oleh UU 23/2011 untuk membentuk UPZ diberbagai wilayah yang telah ditentukan sebagai wilayah BAZNAS, bahkan pembentukan UPZ ini dilakukan dengan mengambil alih LAZ masyarakat yang sebelumnya telah ada jauh sebelum BAZNAS dibentuk dan diakuisisi menjadi UPZ BAZNAS.

2. Bahwa kemudahan demi kemudahan yang berikan oleh UU 23/2011 ini kemudian menjadikan BAZNAS tumbuh secara eksponensial dibandingkan LAZ yang telah lebih dahulu lahir sebagaimana data yang dihadirkan oleh Ahli Ekonomi yang dihadirkan oleh Para Pemohon, Yusuf Wibisono yang memberikan keterangan di bawah sumpah pada tanggal 10 Desember 2024:

Keterangan Ahli Ekonomi Yusuf Wibisono, halaman 6:

UPZ melakukan pengumpulan zakat atas dasar mandat dari BAZNAS sebagai pemegang otoritas pengelolaan zakat nasional. UPZ murni, tanpa tugas pembantuan, wajib menyetorkan 100 persen dana terhimpun ke BAZNAS. Sedangkan UPZ dengan tugas pembantuan dapat mendistribusikan dan mendayagunakan dana terhimpun maksimal 70 persen dan menyetorkan sisanya minimal 30 persen ke BAZNAS. BAZNAS banyak bergantung pada UPZ untuk penghimpunan dana, terutama BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten – kota. Di BAZNAS pusat, jumlah UPZ dan kontribusi UPZ dalam

penghimpunan dana terlihat semakin besar. Bila di 2016 penghimpunan dana BAZNAS dari UPZ Rp 27 miliar, maka di 2023 angkanya telah menembus Rp 229 miliar. Hal ini berjalan beriringan dengan jumlah UPZ BAZNAS yang juga terus meningkat dari 60 UPZ pada 2018 menjadi 170 UPZ pada 2023.

Ekspansi BAZNAS secara progresif melalui pembentukan UPZ pasca UU No. 23/2011, terlihat berkorelasi kuat dengan pertumbuhan ukuran BAZNAS. Dengan kontribusi UPZ dalam penghimpunan dana BAZNAS yang signifikan, hingga di kisaran 40 persen, pendirian UPZ telah menjadi bagian penting dan tak terpisahkan dalam strategi penghimpunan dana BAZNAS.



Bahwa besarnya dana zakat yang dihimpun oleh BAZNAS justru menunjukkan ada perlakuan yang tidak sama antara BAZNAS dan LAZ sebagai operator zakat di wilayah *playing field* yang sama. Perlakuan yang tidak sama ini tentu memunculkan kekhawatiran lebih *lanjut* mengenai eksistensi LAZ lainnya yang belum mendapatkan izin dan bukan merupakan UPZ BAZNAS. Kekhawatiran ini tidak hanya eksistensi LAZ sebagai operator zakat, namun juga potensi akan hak individu dan hak kolektif masyarakat sebagai hak fundamental yang dijamin oleh konsitusi untuk mengelola zakat secara merdeka sebagai bentuk ekspresi kebebasan beragama.

Pasal 17 UNDANG-UNDANG PENGELOLAAN ZAKAT;

Lagi-Lagi Menunjukkan Perlakuan Yang Tidak Antara BAZNAS dan LAZ Sebagai Operator dalam Pengelolaan Zakat

Pasal 17 UU 23/2011:

“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”

1. Bahwa kemudian Pasal 17 UU 23/2011 menunjukkan adanya kekeliruan tata kelola zakat yang telah berjalan pasca berlakunya UU 23/2011 dengan menempatkan posisi BAZNAS sebagai operator tertinggi dalam pengelolaan zakat yang kemudian menempatkan LAZ sebagai bagian kecil dalam pengelolaan zakat.
2. Bahwa hadirnya norma Pasal 17 ini tidak hanya mereduksi dan merestriksi eksistensi dan kemandirian LAZ untuk mengelola zakat jauh sebelum BAZNAS dibentuk namun secara tidak langsung juga menempatkan LAZ sebagai pihak yang posisi dan kedudukannya tidak setara dengan BAZNAS sebagai sesama operator yang harus tunduk dibawah pengelolaan zakat oleh BAZNAS.
3. Bahwa mengenai norma Pasal 17 ini Mahkamah Konstitusi mempertimbangkannya sebagai *open legal policy* di dalam Putusan Nomor 86/PUU-X/2012 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:
Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012, halaman 96:
[3.16.1] ... Selain itu, menurut Mahkamah pengaturan tersebut tidak dilakukan secara diskriminatif atau dilakukan dengan melakukan pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, dan pandangan politik. Kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 yang menurut para Pemohon mengakibatkan subordinasi posisi LAZ di bawah BAZNAS menurut Mahkamah tidak tepat jika dimaknai dalam konteks diskriminasi. Hal demikian adalah suatu bentuk *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang yang menurut Mahkamah dapat dibenarkan oleh UUD 1945. Dari konstruksi Pasal 17 Undang-Undang a quo Mahkamah menilai para Pemohon tidak terhalang haknya untuk tetap melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh para Pemohon selama ini. Lagipula, kata “membantu” dalam pasal tersebut haruslah dimaknai membantu BAZNAS dalam membantu negara melakukan pengelolaan zakat secara transparan dan akuntabel.
4. Bahwa walaupun norma Pasal 17 merupakan *open legal policy*, maka seharusnya Pasal 17 setidaknya memenuhi karakter untuk suatu *open legal policy* sebagaimana yang telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam

berbagai putusan terdahulu yang secara garis besar dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a) Tidak bertentangan dengan UUD 1945
- b) Tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang (*detournement de pouvoir*)
- c) Tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan
- d) Dapat disesuaikan dengan karakteristik atau kebutuhan masing-masing
- e) Tidak bermaksud untuk menghilangkan hak-hak yang sebelumnya telah ada
- f) Dapat disesuaikan atau mengikuti perkembangan

5. Bahwa pada putusan putusan 86/PUU-X-2012 Mahkamah Konsitusi juga menjelaskan mengenai salah satu batasan *open legal policy* yang selengkapanya berbunyi sebagai berikut:

Putusan MK Nomor 86/PUU-X/2012, halaman 100:

[3.17.4] Bahwa UUD 1945 tidak membatasi siapa yang berhak melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, akan tetapi UUD 1945 mewajibkan negara untuk melindungi masyarakat baik sebagai muzaki maupun sebagai penerima, yang oleh karenanya UUD 1945 juga memberikan hak kepada pembentuk Undang-Undang untuk memilih kebijakan hukum (*opened legal policy*) yang paling sesuai bagi pendayagunaan zakat. Terkait dengan hal tersebut Mahkamah berpendapat bahwa pengaturan atau pembatasan oleh pembentuk Undang-Undang tidak dapat pula dilakukan dengan sebebas-bebasnya, melainkan, antara lain, harus memperhatikan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum [vide Pasal 28J ayat (2) UUD 1945];

6. Bahwa norma Pasal 17 bukan hanya sekedar kewenangan pembentuk undang-undang dalam rangka menjadikan LAZ sebagai mitra BAZNAS untuk membantu negara mengelola zakat yang transparan dan akuntabel. Namun, lebih jauh norma pasal 17 tidak dapat dipisahkan dari permasalahan konstitusionalitas kewenangan BAZNAS yang diuji melalui Permohonan ini. Bahwa meskipun norma Pasal 17 tidak menghalangi LAZ untuk melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Namun, kata “membantu” dalam **Pasal ini berpotensi merugikan hak konstitusional Para Pemohon dalam pengelolaan zakat yang dijamin oleh konstitusi melalui Pasal 29 UUD 1945 dengan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh BAZNAS.**

PASAL 18 AYAT 2 HURUF C, UNDANG-UNDANG PENGELOLAAN ZAKAT

Menghambat Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Pengelolaan Zakat;

Dalam Permohonan Para Pemohon, Para Pemohon mendalilkan bahwa:

Pasal 18 ayat (2) huruf c dan Huruf h UU 23/2011:

“(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. **mendapat rekomendasi dari BAZNAS;**
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. **bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala;**

Pasal ini terkait persyaratan pembentukan LAZ yang dalam pelaksanaannya sangat menghambat hak konstitusional warga negara dalam pengelolaan zakat.

Para Pemohon berpendapat bahwa ketentuan tersebut, khususnya terkait persyaratan pembentukan LAZ, menimbulkan ketidakadilan dalam proses pengurusan izin operasional maupun izin perpanjangan lembaga amil zakat, yang seharusnya merupakan hak konstitusional warga negara

Dalil Para Pemohon berdasarkan alasan dan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 86/PUU-X/2012 halaman 102, dinyatakan bahwa: “...menurut Mahkamah, syarat ‘mendapat rekomendasi dari BAZNAS’ yang diatur dalam pasal [...] bukan dalam rangka BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidaknya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS berfungsi membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga dalam konteks ini, BAZNAS bertindak sebagai pihak pemberi konsultasi, bukan sebagai penentu akhir.”
2. Namun, dalam praktiknya, pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Agama No. 333 tahun 2015 yang menyatakan bahwa: “...izin pembentukan LAZ berskala nasional diberikan oleh menteri setelah mendapat rekomendasi dari BAZNAS” (Bukti P-21). Pengaturan ini diperkuat dengan Peraturan BAZNAS No. 3 tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin

Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan LAZ. Kedua regulasi tersebut menegaskan posisi_BAZNAS sebagai pihak yang menentukan kelayakan suatu lembaga menjadi LAZ, bertentangan dengan putusan MK tersebut.

3. Berdasarkan pertimbangan MK dalam Putusan No. 86/PUU-X/2012, seharusnya proses rekomendasi bersifat sebagai konsultasi yang membantu pengaju, sehingga hampir semua pengaju seharusnya mendapatkan rekomendasi. Namun, kenyataannya, dari ratusan pemohon, hanya puluhan yang memperoleh rekomendasi, padahal mereka telah berusaha keras untuk memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur dalam UU 23/2011 (Bukti Pemohon -19: Buku “Evaluasi Pengelolaan Zakat Nasional Pasca Undang-undang Nomor.23 Tahun 2011.”) hal. 58., disampaikan bahwa:
 - ✓ “dalam enam tahun terakhir (hingga Agustus 2020), hanya 27 LAZ Nasional, 19 LAZ Pro-vinsi dan 41 LAZ Kabupaten-Kota yang berhasil mendapatkan rekomendasi BAZNAS. Proses perizinan bukan sekedar proses formalisasi dan penyesuaian dari rezim UU No. 38/1999, namun telah menjadi jalan yang terjal dan berliku bagi banyak LAZ.”
 - ✓ “Permohonan rekomendasi BAZNAS selain sulit juga memakan waktu panjang ketika persyaratan yang diminta dipandang “belum lengkap”, dan bahkan ditolak. Rumah Amal Salman membutuhkan waktu hingga 3 tahun untuk mendapatkan rekomendasi BAZNAS, sejak 2016 hingga 2018, dan hanya membutuhkan 48 hari untuk mendapat-kan perizinan dari Kemenag”.
 - ✓ “Permohonan perizinan Kemenag meski sering disebut “formalitas” sepanjang telah mendapatkan rekomendasi BAZNAS, dalam prakteknya membutuhkan waktu yang tidak singkat. Daarut Tauhid membutuhkan 330 hari dari terbitnya rekomendasi BAZNAS hingga keluarnya SK pengukuhan dari Kemenag , Dompot Dhuafa membutuhkan 209 hari dan Rumah Zakat membutuhkan 183 hari.”
4. Pasal 18 ayat (2) huruf c tersebut, bersama norma lainnya, menyebabkan ketidakpastian hukum dalam proses permohonan menjadi pengelola zakat. Proses perizinan menjadi birokratis dan berbelit, serta terjadi penambahan norma-norma oleh Kemenag dan BAZNAS melebihi yang diatur dalam UU 23/2011.

*“Dengan besarnya jumlah riil LAZ secara empiris, baik di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten-kota, terbatasnya jumlah LAZ yang mendapat legalitas menunjukkan bahwa **restriksi yang ketat terhadap pendirian LAZ adalah nyata adanya**. Persyaratan pendirian LAZ yang harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS (Pasal 18 ayat (2) huruf c), menjadi ketentuan yang “mematikan” bagi banyak LAZ. BAZNAS me-miliki motif, insentif dan kewenangan untuk menghambat pendirian LAZ yang berdasarkan UU No. 23/2011 diharuskan menjadi UPZ BAZNAS. (Bukti P-19 : Buku “ Evaluasi Pengelolaan Zakat Nasional Pasca Undang-undang Nomor.23 Tahun 2011. hal.52).”*

5. Konflik kepentingan (*conflict of interest*) muncul karena keberadaan Pasal 18 ayat (2) huruf c yang dikaitkan dengan Pasal 5, 6, dan 7 UU 23/2011. Pasal-pasal tersebut memberikan kewenangan yang terkonsentrasi pada satu lembaga, sehingga mengabaikan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Akibatnya, risiko penyalahgunaan kekuasaan dan ketidaknetralan meningkat, terutama karena BAZNAS berperan sebagai pengumpul zakat sekaligus berhak mengeluarkan rekomendasi perizinan terhadap lembaga yang akan menjadi operator zakat. Seharusnya, kekuasaan dibagi menjadi tiga cabang: legislatif (regulator), eksekutif (operator), dan yudikatif (pengawasan). Konsentrasi kewenangan pada satu badan dapat menimbulkan risiko, seperti berkurangnya mekanisme check and balance, potensi penyalahgunaan kekuasaan, dan ketidaknetralan. Bagaimana mungkin ketidaknetralan dapat dihindari jika rekomendasi yang diberikan berpengaruh langsung terhadap pengurangan perolehan zakat oleh BAZNAS, yang juga berperan sebagai pengumpul zakat?
6. Para Pemohon juga menilai adanya potensi konflik norma sejak diundangkannya UU 23/2011, karena UU 23/2011 ini berbeda jauh dengan UU 38/1999. Dalam UU 38/1999, proses pengajuan izin di rezim UU 38/1999 tidak berbelit-belit dan lebih sederhana.
 Pengujian UU 23/2011 pada tahun 2012 menghasilkan Putusan MK No. 86/PUU-X/2012, yang menegaskan bahwa BAZNAS berfungsi sebagai konsultan, bukan penentu akhir izin. Namun, dalam praktiknya, BAZNAS sering berperan sebagai pihak yang menentukan keberhasilan pengajuan izin, meski pengaju telah memenuhi semua syarat.

7. Selain konflik kepentingan, **muncul pula kompetisi persaingan usaha tidak sehat**. Persaingan antara Pengaju rekomendasi dan BAZNAS, yang keduanya melakukan sama-sama berposisi sebagai operator dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat, tetapi BAZNAS memiliki pula kewenangan sebagai regulator dan menjalankan fungsi pengawasan terhadap Pengaju rekomendasi. Ini berpotensi menimbulkan ketidakadilan.

Dalam konteks ekonomi, persaingan usaha biasanya merujuk pada kompetensi yang sehat yang mendorong efisiensi, inovasi dan pelayanan yang lebih baik. Jika ini dilakukan antara sesama LAZ, maka hal tersebut adalah persaingan sehat. Tetapi jika persaingan terjadi antara BAZNAS dan LAZ, dimana BAZNAS memiliki kewenangan untuk memberi atau tidak memberi rekomendasi, dengan segala pertimbangan subjektivitasnya, berwenang pula membuat peraturan dalam bidang perzakatan terhadap saingannya, maka ini **bukanlah** suatu persaingan usaha yang sehat.

8. **Para Pemohon sebenarnya mendorong kepada Pembentuk UU dan kepada Mahkamah, agar BAZNAS direformasi menjadi operator dan melepas fungsi regulator dan pengawasannya**, agar tidak lagi berperan sebagai pengambil keputusan yang subjektif dan berpotensi memonopoli pengelolaan zakat. Karena selama ini terlihat BAZNAS bertumbuh menjadi operator pengumpul zakat dengan tingkat pertumbuhan tertinggi.

Dalam lima tahun terakhir, 2015-2019, secara mengesankan penghimpunan dana BAZNAS Pusat mampu terus tumbuh dengan kecepatan sangat tinggi meski sejak 2015 ukuran BAZNAS Pusat sudah tergolong besar, menembus kisaran Rp 110 miliar per tahun. Perkembangan terkini menunjukkan bahwa BAZNAS mengalami kenaikan skala usaha yang signifikan, dari di awal 2015, terlepas dari cara mengajak badan-badan milik negara, kementerian, perusahaan swasta untuk menjadi Unit Pengumpul Zakatnya BAZNAS, apakah secara sukarela, atau dengan barter pengeluaran rekomendasi dengan kesediaan menjadi Unit Pengumpul Zakat BAZNAS.

(Lihat Bukti P-19 hal.44: **Pertumbuhan pesat kelembagaan BAZNAS, baik pusat maupun daerah, berjalan beriringan dengan lambannya penambahan jumlah LAZ yang mendapatkan legalitas**. Dalam rentang 2015 hingga 2020, hanya terdapat 27 LAZ Nasional, 19 LAZ Provinsi dan 41 LAZ Kabupaten-Kota yang telah mendapat legalitas resmi dari Kemenag).

9. **Pengaturan Pasal 18 ayat 2 huruf c ini, merugikan Para Pemohon,** terutama dalam proses pengajuan rekomendasi maupun perpanjangan izin. **Ketidakjelasan dan subjektivitas dalam pemberian rekomendasi dapat menghambat hak konstitusional Para Pemohon sebagai warga negara,** serta menimbulkan hambatan administratif yang mengurangi kepercayaan terhadap pengelolaan zakat. Oleh karena itu, Para Pemohon memohon Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 18 ayat (2) huruf c tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
10. Secara umum, ketentuan ini menimbulkan konflik kepentingan dan kerugian langsung terhadap Para Pemohon, karena BAZNAS dan Pemohon sama-sama berfungsi sebagai operator pengumpul zakat, dan berpotensi bersaing secara tidak sehat. Pengaturan ini juga menyalahi hak konstitusional Para Pemohon sebagai warga negara dan semua Pihak lain yang ingin berpartisipasi secara adil dan profesional dalam pengelolaan zakat.
11. Selain itu, **ketentuan ini menyebabkan terjadinya praktik pemaksaan, diskriminasi, serta menurunkan kepercayaan publik terhadap pengelolaan zakat.** Pengalaman badan-badan usaha milik negara yang semula sebelum UU 23/2011 ini ada, telah menjadi LAZ berizin, kemudian diharuskan melakukan penyesuaian dan LAZ-LAZ dipaksa menjadi UPZ-nya BAZNAS. Padahal dalam persidangan ini ketika Para Pemohon melakukan konfirmasi kepada Ahli Pemerintah DR. Wahiduddin Adam mengenai makna kata DAPAT sebagaimana yang ada di Pasal 16 UU 23/2011, apakah dimaknai sebagai hak BAZNAS untuk memaksa badan usaha milik negara menjadikan mereka UPZ?, dijawab **tidak**. Kata DAPAT, dimaknai bisa menolak.

Dengan alasan dan pertimbangan-pertimbangan diatas, Para Pemohon memohon Mahkamah Konstitusi untuk mengabulkan Permohonan Para Pemohon.

**PASAL 18 Ayat 2 HURUF H, UNDANG UNDANG PENGELOLAAN ZAKAT;
Persyaratan Ini Tidak Adil, Dan Merugikan Para Pemohon Rekomendasi**

Para Pemohon mendalilkan:

Ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf h yang menyatakan:

*“Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit: h. **bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.**”;*

Sebagai persyaratan yang tidak adil, dan merugikan Para Pemohon Rekomendasi atau Pengaju Perpanjangan Izin Operasional, dengan pertimbangan dan alasan sebagai berikut:

1. Bahwa mengenai audit keuangan dan syariah yang dibebankan kepada seluruh LAZ sebagaimana terdapat di dalam Pasal 18 ayat (2) huruf h undang-undang *a quo*, *benar diperlukan* untuk dapat memastikan bahwa pengelolaan zakat yang dilakukan LAZ dilakukan secara akuntabel dan transparan.
2. Meskipun demikian, terdapat persyaratan tambahan mengenai audit keuangan yang diatur dalam Pasal 75 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut "PP 14/2014"). Ketentuan tersebut mensyaratkan bahwa audit keuangan harus dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah melalui PP 14/2014 melakukan penambahan norma yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011.
3. Kondisi ini menimbulkan ketidakadilan dan ketidakharmonisan antar peraturan, sekaligus mencederai rasa keadilan masyarakat yang mengelola zakat. Bagi Lembaga Amil Zakat (LAZ) pemula, besaran dana yang dikumpulkan belum tentu cukup untuk membiayai audit keuangan berbayar yang harus dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP), mengingat biaya audit oleh KAP biasanya cukup besar. Hal ini menjadi hambatan bagi masyarakat dalam berpartisipasi aktif dalam pengelolaan zakat.
4. Selain beban biaya audit keuangan, permasalahan audit syariah juga mencederai semangat keadilan dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Pengaturan yang rumit terkait hal ini tercantum dalam peraturan teknis UU 23/2011. Dalam Pasal 75 ayat (2) PP 14/2014, audit keagamaan dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan agama. Pengaturan lebih rinci mengenai pelaksanaan audit syariah diatur dalam Keputusan Inspektur Jenderal Kementerian Agama Nomor 137 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Audit Syariah atas Pengelolaan Dana Zakat, Infak, Sedekah, dan Dana Sosial Keagamaan Lainnya di Badan Amil Zakat Nasional dan Lembaga Amil Zakat.
5. Regulasi ini menjadi problematik karena membatasi auditor syariah hanya kepada mereka yang bersertifikasi dari Kementerian Agama, yang jumlahnya

sangat terbatas. Akibatnya, proses pelaksanaan audit syariah dapat terhambat secara logis dan praktis, mengingat audit yang dianggap bermasalah jika auditor belum bersertifikasi dan tidak memiliki kompetensi. Hal ini berpotensi mengurangi efektivitas pengawasan dan pengelolaan zakat secara umum di Indonesia.

6. Para Pemohon memahami bahwa Keputusan tersebut menetapkan bahwa audit syariah harus dilakukan oleh auditor bersertifikasi dan kompeten sesuai ketentuan. Tujuannya adalah memastikan bahwa pengelolaan dana zakat dan dana sosial keagamaan lainnya sesuai prinsip syariah, serta meningkatkan kualitas dan kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan dana tersebut.

Secara umum ini adalah hal yang positif dan penting untuk menjaga standar keilmuan dan keahlian dalam melakukan audit syariah. Namun, ada beberapa potensi masalah yang perlu diperhatikan:

- ✓ Keterbatasan Jumlah Auditor Bersertifikasi. Jika jumlah auditor syariah bersertifikasi masih terbatas, hal ini dapat memperlambat proses audit, meningkatkan biaya, dan membatasi pelaksanaan audit secara merata di seluruh lembaga amil zakat dan badan pengelola dana sosial keagamaan.
- ✓ Biaya dan Aksesibilitas. Keputusan ini bisa menimbulkan hambatan bagi Lembaga Amil Zakat (LAZ) atau Badan Pengelola Dana Sosial Keagamaan yang kecil atau baru, karena harus memenuhi syarat kompetensi dan sertifikasi yang mungkin memerlukan biaya dan waktu. Hal ini bisa mengurangi partisipasi mereka dalam melakukan audit syariah, dan berpotensi menimbulkan ketidakmerataan dalam pengawasan.
- ✓ Pengaturan yang Terlalu Ketat. Jika syaratnya terlalu ketat tanpa mempertimbangkan kapasitas dan keadaan lembaga, bisa berujung pada hambatan operasional dan mempersempit ruang bagi lembaga yang belum memiliki auditor bersertifikasi.
- ✓ Saran dan Pertimbangan. Untuk mengatasi potensi masalah tersebut, perlu ada kebijakan yang mendukung peningkatan kapasitas auditor syariah, seperti pelatihan dan sertifikasi yang lebih mudah diakses, serta pengaturan yang fleksibel namun tetap menjaga standar kompetensi dan kehalalan auditor. Selain itu, mungkin perlu diatur masa transisi bagi lembaga yang sedang dalam proses memenuhi persyaratan tersebut.

7. Di samping itu, standar audit yang digunakan dalam audit syariah sendiri menurut regulasi tersebut adalah standar audit Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia yang mana indikatornya tidak mengutamakan unsur syariah. Padahal, esensi utama zakat adalah ibadah yang mengedepankan penggunaan unsur syariah dalam pelaksanaannya.
8. Bahwa Para Pemohon mengajukan Pengujian Undang-Undang terhadap Pasal ini, karena menurut Para Pemohon pada prinsipnya, adanya audit syariat, untuk menjaga Para Pemohon juga, agar tetap menjalankan perintah Allah dalam pelaksanaan pengumpulan dan penyaluran zakat umat.
 Hanya saja syarat tambahan yang kemudian muncul dalam Peraturan-Peraturan semisal Peraturan Pemerintah, Peraturan yang dikeluarkan Kementerian Agama, ataupun Peraturan-Peraturan yang dikeluarkan BAZNAS, menimbulkan masalah baru. Ketika misalnya Auditor syariah, harus yang sudah lulus sertifikasi dan kompeten, padahal LAZ sudah memiliki Auditor Syariah. Untuk kota-kabupaten kecil, mencari Auditor syariah tersertifikasi kompeten, bukan hal mudah. Syarat untuk ikut menjadi Auditor Syariah tersertifikasi dan kompeten, membutuhkan biaya untuk mendapatkan sertifikasinya, untuk kota kabupaten bukan sesuatu yang murah dan mudah. Syarat telah diaudit oleh Akuntan Publik juga bukan sesuatu yang mudah untuk diterapkan karena berbiaya tinggi, **sementara ada banyak LAZ pemula yang kesulitan untuk mendapatkan dana tambahan sebagai biaya untuk melakukan audit keuangan pada Kantor Akuntan Publik.**
9. Karenanya dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut, Pemohon mengajukan Permohonan Perubahan atas Pasal-pasal terkait Audit keuangan dan audit syariah tersebut.
10. Pada Audit Keuangan secara berkala. Terdapat beban biaya yang cukup besar, dan berpotensi bagi LAZ kecil untuk melakukan fraud, menggunakan dana pengumpulannya, yang masih kecil, untuk mengikuti sertifikasi dan atau membayar akuntan publik, untuk membuat Laporan Keuangan secara berkala, yang membutuhkan biaya besar, karena harus diaudit oleh Kantor Akuntan Publik. Jika kewajiban ini dibuat untuk LAZ besar, tentu tidak masalah, tetapi jika LAZ kecil yang baru tumbuh, juga punya kewajiban yang sama, maka potensi dana Amil akan terpakai habis untuk membiayai hal ini sangat mungkin.

11. Pasal 18 ayat (2) huruf h Undang-Undang a quo menurut Para Pemohon bertentangan dengan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945 karena ketentuan tersebut membatasi hak masyarakat untuk menjalankan ibadah zakat.
12. Para Pemohon berpendapat bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf h yang mensyaratkan LAZ bersedia diaudit syariah dan keuangan secara berkala merupakan ketentuan yang tidak adil dan memberatkan, terutama bagi LAZ kecil dan yang baru tumbuh. Meski audit syariah diperlukan untuk memastikan pengelolaan zakat yang akuntabel dan transparan, penerapan persyaratan tambahan yang mengharuskan audit keuangan oleh Akuntan Publik dan auditor syariah yang bersertifikasi dan kompeten, justru menimbulkan hambatan administratif, biaya tinggi, dan potensi ketidakadilan.
13. Pasal ini bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia dan konstitusi, khususnya Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak warga negara untuk menjalankan ibadah dan berpartisipasi secara bebas dalam pengelolaan zakat.
14. Pemberlakuan persyaratan tersebut dapat membatasi hak masyarakat, menghambat partisipasi mereka dalam ikut serta melakukan pengelolaan zakat, dan menimbulkan ketidakadilan serta ketidakharmonisan dalam regulasi pengelolaan zakat nasional.
15. **Para Pemohon mengusulkan agar ketentuan tersebut diubah agar proses audit keuangan dan audit syariah dapat dilakukan secara lebih fleksibel dan tidak membebani LAZ kecil**, serta agar Undang-Undang ini memperhatikan keberadaan dan kemampuan LAZ yang berbeda, sehingga hak masyarakat untuk berzakat dan berpartisipasi dalam pengelolaan zakat tetap terlindungi secara adil dan proporsional.

PASAL 19 UNDANG UNDANG PENGELOLAAN ZAKAT

Pasal Ini Menjadi Contoh Nyata Tentang Relasi Yang Tidak Setara Antara BAZNAS Dan LAZ Dalam Kewenangan Mengelola Zakat Membuat Penghimpunan Dana Zakat Menjadi Tidak Optimal.

Bahwa Para Pemohon dalam Permohonan Para Pemohon telah mendalilkan hal-hal berikut:

1. Pasal a quo berbunyi sebagai berikut: *“Lembaga Amil Zakat **wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.**”*

2. Pasal ini memperlihatkan adanya norma dimana LAZ diharuskan melaporkan pelaksanaan kegiatan zakatnya, seperti aspek pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan. Laporan tersebut harus disampaikan dalam keadaan telah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik dan diaudit oleh Auditor Syariah bersertifikasi dan kompeten, dan pelaporan juga dilakukan secara berkala dan penerima laporannya adalah Baznas. Soal audit keuangan dan syariah ini sudah Para Pemohon sampaikan keberatannya pada Pasal sebelumnya. **Makna kata berkala tersebut tidak disebutkan tenggang waktunya dalam UU 23/2011**, tetapi diatur dalam Peraturan Baznas. Walaupun dalam praktiknya BAZNAS tidak melakukannya secara rutin berkala, karena seperti yang terlihat, bahwa BAZNAS memfokuskan pada fungsi pengumpulan, bukan pengawasan. Karenanya lebih baik fungsi pengawasan dan regulator ditarik menjadi kewenangannya Kementerian Agama.
3. Menurut Para Pemohon, **keberadaan dari ketentuan ini menunjukkan bahwa LAZ sebagai sub-ordinat dari BAZNAS**, tetapi bukan sub-ordinat yang *fair*, karena Laporan diberikan kepada sesama operator, tetapi punya kewenangan juga sebagai regulator dan pengawas, dimana LAZ memiliki kewajiban untuk melaporkan kinerjanya kepada BAZNAS dan BAZNAS akan memberikan responnya atas audit tersebut.
4. Ketentuan terkait laporan ini jika diperhatikan benar bertujuan baik, untuk memastikan pengelolaan zakat dapat berjalan dengan transparan dan akuntabel, sehingga pendistribusiannya dapat berjalan dengan optimal, **tetapi jika posisi BAZNAS sebagai Pengawas saja.**
5. **Pemohon mendapati , pemberian laporan kepada BAZNAS tersebut mencederai asas keadilan dan akuntabilitas** yang merupakan bagian dari asas-asas pengelolaan zakat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang a quo. Hal ini dikarenakan BAZNAS juga memiliki peran yang sama dengan LAZ sebagai operator pada pengelolaan zakat, **sehingga terdapat ruang yang memungkinkan terjadinya *abuse of power* dan *conflict of interest*** oleh BAZNAS yang memiliki peran ganda. Seharusnya terdapat pembagian fungsi sebagai regulator, pengawas dan operator (ada pemisahan kekuasaan/*separation of power*), sehingga tidak mencederai asas keadilan, dan akuntabilitas.

6. Bahwa fungsi sebagai auditor/pengawas dan regulator, dalam pengelolaan zakat sudah seyogyanya diberikan kepada Kementerian Agama sebagai otoritas negara yang memiliki kewenangan pada urusan keagamaan, dan tidak diturunkan kepada sesama operator.

Bahwa prinsip pemisahan kekuasaan yang memisahkan antara fungsi kekuasaan regulator dengan operator juga tergambar dalam beberapa Lembaga non struktural lain, yakni:

No	Lembaga	Kekuasaan	Non-Kekuasaan
1	Otoritas Jasa Keuangan	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator
2	Badan Pengawas Pemilu	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator
3	Badan Usaha Milik Negara	Operator	Regulator, Kontroler, Auditor
4	Badan Pangan	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada Lembaga struktural lainnya, tidak pernah disatukan antara regulator dengan operator. Sebagai contoh BUMN yang memiliki fungsi operator, namun tidak memiliki fungsi lain seperti regulator, kontroler, dan auditor. Yang mana 3 (tiga) fungsi lain tadi dimiliki oleh Kementerian BUMN.

Begitu juga dengan konstruksi ideal yang seharusnya bagi BAZNAS, di mana seharusnya hanya sebagai operator, sementara kewenangan regulator, kontroler, dan auditor dipegang oleh Kementerian Agama RI.

7. Bahwa karena kewajiban melaporkan pelaksanaan program tersebut ditujukan terhadap semua LAZ, Laporan tersebut juga dalam bentuk sudah diaudit Kantor Akuntan Publik (selanjutnya disebut “KAP”), sebagaimana disebut dalam Pasal 75 ayat (3) PP 14/ 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, ternyata berbiaya mahal. Di lapangan ada banyak LAZ-LAZ yang tidak sanggup membayar biaya audit KAP yang mahal tersebut.
8. **Apalagi biaya untuk Audit pada KAP harus dikeluarkan dari Hak Amil. Padahal besaran bagian Amil hanya 12.5% dari pengumpulan Zakat yang diterima. Akan lebih berat lagi jika LAZ tersebut juga berposisi sebagai UPZ-nya BAZNAS, karena adanya kewajiban berdasarkan kerjasama,**

dimana UPZ harus menyerahkan 30% dari pengumpulan zakatnya, untuk diserahkan kepada BAZNAS, sebagai komitmen menjadi UPZ-nya BAZNAS. Sehingga sisa Dana Amil yang akan dipakai, disisihkan untuk membayar Kantor Akuntan Publik, harus memotong jatah Amil yang sudah dipotong 30%-nya oleh BAZNAS dan menyisakan hanya dana zakat untuk Program Penyaluran saja.

9. Lebih lanjut, jika ingin tetap adanya laporan yang diaudit, perlu ditambahkan kriteria LAZ yang wajib menggunakan KAP, jika dana pengelolaan zakatnya telah mencapai angka misalnya Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah), karena jika pengumpulan dana zakat tidak mencapai jumlah tersebut, sangat memberatkan bagi LAZ untuk mengeluarkan dana puluhan juta untuk melakukan audit KAP.
10. Di samping itu, terdapat pilihan lainnya dengan cukup dapat diterima, misalnya audit yang diserahkan cukup hasil audit internal Lembaga Amil Zakat, karena audit internal ini juga akan diperiksa kebenarannya oleh masyarakat maupun kementerian terkait, misalnya Kementerian Agama dan atau Kementerian Sosial, jika terdapat pengelolaan dana lainnya. Ataupun untuk audit, biayanya ditanggung oleh negara, mengingat Dana Zakat yang dikelola juga dipergunakan untuk membantu program Pemerintah di masyarakat sebesar 87.5% (delapan puluh tujuh koma lima persen) dari total pengumpulannya.
11. Membiarkan Pasal 19 tetap seperti ini, jelas bertentangan dengan UUD NRI 1945, tepatnya Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi: “(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.
12. Dalam Pasal 27 ayat (1) menjamin adanya persamaan kedudukan di mata hukum yang mana dalam hal terjadi kondisi khusus, seharusnya hal tersebut diperhatikan oleh negara, dan tidak menyamaratakannya, perlu penerapan asas keadilan disini.
13. Sebagai pembanding, sebenarnya hal yang wajar dan dipraktikkan di negeri ini dengan mengambil contoh di dunia perpajakan, hanya yang memiliki penghasilan dengan jumlah tertentu saja yang mulai dikenakan kewajiban membayar pajak. Atau hanya barang-barang mewah saja yang dikenakan pajak dengan besaran semakin tinggi dan contoh lainnya, bahkan dalam konteks Agama tidak semua orang Islam berkewajiban membayar zakat,

hanya orang Islam yang memiliki penghasilan yang mencapai *Nisab* dan *Haul* saja yang dikenakan wajib berzakat.

14. Permohonan perubahan makna atas Pasal ini, untuk membatasi atau mengurangi kewenangan BAZNAS, agar tidak terjadi *conflict of interest dan abuse of power*. Jika BAZNAS tetap menjadi Pengumpul (operator zakat), maka kewenangan pengawasan dan pemberi Rekomendasi seharusnya dialihkan kepada Kementerian Agama Republik Indonesia dan begitu pula sebaliknya ketika BAZNAS berlaku sebagai regulator dan pengawas seharusnya kewenangan sebagai operator zakat tidak lagi berlaku.
15. Oleh karena itu, Pemohon mengajukan perubahan bunyi Pasal 19 menjadi sebagai berikut. “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala, diaudit KAP jika telah memperoleh dana zakat diatas Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) per tahun.”, ini akan menghentikan langkah untuk melakukan pengelolaan zakat oleh LAZ kecil yang belum mencapai target perolehan Rp 5.000.000.000,- tersebut. Atau secara terpaksa mengambil jatah asnaf lainnya untuk menutupi biaya operasional tersebut. Hal yang sebaiknya tidak dilakukan oleh semua LAZ.
16. Bahwa **kerugian yang dialami Para Pemohon jika keberlakuan Pasal 19 UU 23/2011, “Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.” tidak diubah**, maka kerugian berikut *tetap akan terjadi*:
 - a. Untuk LAZ-LAZ yang baru tumbuh (Anggota Forum Zakat), mengalami ketidakmampuan untuk melakukan Audit Syariah dan Audit Keuangan, mengingat biaya yang besar untuk melakukan Audit tersebut. Sekalipun dalam UU 23/2011 tidak disebutkan langsung yang dimaksud dengan “secara berkala”, tetapi semua LAZ berasumsi, hal tersebut harus dilakukan setiap tahunnya, agar tetap bisa menjadi LAZ yang akuntabel.
 - b. Terjadi konflik kepentingan, kurangnya akuntabilitas dan adanya resistensi serta ketidakadilan (tidak objektif) dalam menilai **karena BAZNAS dalam fungsi sebagai pengawas, memberikan penilaian terhadap saingannya (sesama operator pengumpul zakat)**. Tidak ada yang dapat

menjamin bahwa BAZNAS akan berlaku adil dalam melakukan penilaian tersebut, karena adanya konflik kepentingan tersebut, ini mengakibatkan ketidakseimbangan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan.

- c. Bahwa terdapat potensi kurangnya independensi, karena Laporan yang berasal dari sesama operator mungkin tidak cukup objektif, ketika hasil pengawasan BAZNAS tersebut dinaikkan lagi sebagai Laporan kepada Pemerintah (Kementerian Agama).
- d. Selain konflik kepentingan, potensi “keterbatasan pengawasan eksternal, dapat saja terjadi pada BAZNAS, karena kesibukan BAZNAS sebagai operator, sehingga pengawasan eksternal menjadi kurang efektif. Apakah selama ini BAZNAS melakukan pengawasannya sesuai jadwal? Secara berkala? Terhadap semua LAZ yang telah mendapatkan izin operasional? Faktanya tidak juga. BAZNAS tidak siap dengan fungsi pengawasannya. Karenanya sebaiknya fungsi ini ditarik menjadi kewenangannya Kementerian Agama langsung, mengingat Kementerian Agama dengan Inspektorat Jendral-nya lebih siap dengan SDM dan lebih berpengalaman melakukan Pengawasan. Dan selama ini Inspektoran Jenderal Kementerian Agama juga melakukan pengawasan terhadap lembaga dan badan dibawah lingkungan Kemenag.

Fakta bahwa selama ini BAZNAS terlihat sangat aktif menjalankan fungsi operator diandingkan fungsi lainnya. Dapat dibuktikan pada fungsi BAZNAS sebagaimana yang disebutkan dalam **Putusan MK 86/PUU-X/2012, dimana BAZNAS diharapkan menjadi tempat konsultasinya LAZ-LAZ yang ingin mendapatkan izin operasional sebagai LAZ, nyatanya BAZNAS gagal menempatkan dirinya sebagai konsultan bagi LAZ-LAZ yang mengajukan permohonan rekomendasi.**

- e. Potensi adanya beban pekerjaan BAZNAS menjadi berlebihan, akan dapat berdampak pada kurangnya efektivitas pengendalian dan akuntabilitas.
- f. Potensi hilangnya kepercayaan publik, mengingat jika seperti kondisi saat ini, LAZ melapor kepada sesama operator, besar sekali ketidakpercayaan publik, terhadap pertimbangan pertimbangan dan catatan yang diberikan BAZNAS untuk LAZ.

Dan karena potensi-potensi tersebut diatas, Pemohon mengharapkan adanya perubahan-perubahan seperti:

- 1) Pelaporan dilakukan kepada Pemerintah langsung melalui Kementerian Agama, atau dapat juga lembaga pengawas independen atau badan eksternal yang lebih objektif.
 - 2) Mendorong transparansi dan akuntabilitas yang lebih luas dan tidak bergantung sepenuhnya pada BAZNAS sebagai sesama operator.
17. Intinya: Para Pemohon berpendapat bahwa ketentuan dalam Pasal 19 UU 23/2011, yang mewajibkan LAZ melaporkan pelaksanaan pengelolaan zakat kepada BAZNAS secara berkala dan telah diaudit menimbulkan sejumlah masalah hukum, keadilan, dan efisiensi.
 18. Pengaturan ini yang menempatkan BAZNAS sebagai operator, regulator maupun pengawas, berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dan abuse of power, serta tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan prinsip pengelolaan zakat yang adil.
 19. Selain itu, biaya audit yang mahal dan tidak proporsional, terutama bagi LAZ kecil dan yang perolehan pengumpulan zakatnya masih terbatas, dapat memberatkan operasional mereka.
 20. Para Pemohon juga menyoroti bahwa fungsi pengawasan seharusnya dilaksanakan oleh otoritas yang lebih independen, seperti Kementerian Agama, bukan oleh sesama operator yang berpotensi menimbulkan konflik dan ketidakobjektifan.
 21. Pemohon mengusulkan agar pelaporan dan audit dilakukan langsung oleh Pemerintah melalui Kementerian Agama dan/atau lembaga pengawas independen, dengan ketentuan yang memperhatikan skala dana zakat yang dikelola.
 22. Secara umum, Para Pemohon menegaskan perlunya reformasi kebijakan untuk memastikan transparansi, akuntabilitas, dan keadilan dalam pengelolaan zakat, serta mencegah konflik kepentingan dan abuse of power yang dapat merugikan pelaksanaan zakat secara efektif dan kepercayaan publik.
 23. Karenanya Para Pemohon mengusulkan agar pelaporan zakat dilakukan langsung kepada Kementerian Agama atau lembaga independen, bukan kepada BAZNAS yang berperan sebagai operator sekaligus regulator dan

pengawas, guna memastikan keadilan, efisiensi biaya, dan independensi pengawasan. Jika tidak diubah, ketentuan ini berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, ketidakadilan, serta memberatkan LAZ kecil, dan berpotensi mengurangi efektivitas pengelolaan zakat secara nasional.

PASAL 20 UNDANG-UNDANG PENGELOLAAN ZAKAT

Menyebabkan Adanya Pembatasan dan Hambatan bagi Operasional dan Perkembangan LAZ

Bahwa di dalam Permohonan, Pemohon mendalilkan hal-hal sebagai berikut:

1. Adapun bunyi pasal ini adalah sebagai berikut: *“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah”*.

Bahwa Pasal ini menetapkan norma-norma yang mengatur tentang ketentuan lebih lanjut, adanya norma yang mengatur persyaratan yang harus dipenuhi LAZ, ada norma perizinan yang mengatur prosedur yang harus diikuti untuk mendapatkan izin operasional, mengatur pembentukan perwakilan, struktur dan tata caranya, serta kewajiban LAZ melakukan pelaporan atas kegiatannya, adanya norma pengaturan akuntabilitas dan semuanya akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

2. Bahwa Pasal ini menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional perkembangan LAZ, karena tidak langsung mengatur mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ, di dalam UU 23/2011 ini langsung.
3. Para Pemohon melihat ketidakadilan dalam Pasal 20 UU 23/2011 ini, karena pada Baznas terkait pembentukan perwakilan langsung diatur dalam Pasal di Undang-Undang ini:
 - a. Pasal 15 ayat (1): *“Dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota.”* dan
 - b. Pasal 16 ayat (1) dikatakan: *“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik*

Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya."

4. Sementara untuk LAZ, diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pemisahan pengaturan ini cenderung memiliki tujuan tertentu yang berdampak pada konflik kepentingan, karena penyatuan fungsi-fungsi operator, regulator dan pengawasan disatu tangan, BAZNAS.
5. Bahwa pemisahan pengaturan ini merugikan Para Pemohon, karena ketika diatur dalam Peraturan Pemerintah maka pembahasan mengenai norma dilakukan secara tertutup, dimana ruang partisipasi masyarakat/publik untuk mengkritisnya terbatas. Padahal partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya penting untuk: "1) menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat, sehingga syarat peraturan perundang-undangan benar benar memenuhi syarat peraturan perundangan yang baik, 2) menjamin peraturan perundangan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, 3) menumbuhkan rasa memiliki, dan rasa bertanggung-jawab atas peraturan perundang-undangan tersebut." sebagaimana dinyatakan Sirajuddin, dkk, dalam bukunya *Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: MCW dan Yappika, 2007), hlm.185.
6. Bahwa Pemohon berharap "*principle of legality*" atau "prinsip hukum" dalam konteks hukum perundang-undangan, khususnya terkait dengan pengembangan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (peraturan turunan), jangan sampai menimbulkan norma baru yang tidak diatur dalam undang-undang pokok atau biasa disebut "*principle of consistency*" atau "prinsip konsistensi hukum", sehingga semakin menyulitkan untuk dipenuhi persyaratannya .
7. Bahwa penyerahan pengaturan kepada Peraturan Pemerintah dan atau peraturan turunannya lagi, jangan sampai melanggar prinsip "*lex superior derogat legi inferiori*" (peraturan yang lebih tinggi (seperti undang-undang) harus diikuti dan tidak boleh dilanggar oleh peraturan yang lebih rendah).
8. Bahwa "prinsip harmonisasi dan interpretasi" yang menekankan bahwa peraturan turunan harus sejalan dan tidak bertentangan dengan undang-undang pokok, serta tidak menimbulkan norma baru yang tidak diatur dalam

undang-undang tersebut, seharusnya diterapkan dalam pengaturan lanjutan terkait UU 23/2011 ini.

9. "Prinsip pencerminan" (reflection principle), yaitu peraturan turunan harus mencerminkan ketentuan yang sudah diatur dalam undang-undang pokok.
10. "Prinsip tidak menambah norma" (no addition of norms), yang menegaskan bahwa peraturan turunan tidak boleh menambah norma baru yang tidak diatur dalam undang-undang pokok.

Semua prinsip diatas seharusnya juga menjadi patron bagi pembentuk Undang-Undang, sehingga tidak menimbulkan keresahan seperti yang terjadi dalam peraturan-peraturan tentang pengelolaan zakat dan turunannya.

11. Bahwa menurut Para Pemohon norma hukum yang diatur dalam Pasal 20 UU 23/2011 ini, jauh dari kepastian, keadilan dan kebergunaan, dan belum menghasilkan keseimbangan, karenanya pengaturan norma tersebut sampai melanggar hak-hak Para Pemohon yang sudah dijamin dalam UUD NRI 1945.
12. Bahwa Para Pemohon keberatan dengan pengaturan yang akan diatur lagi turunannya dalam Peraturan Pemerintah, karena mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah di Indonesia tidak se-ideal sebagaimana amanat Undang-Undang tentang Penyusunan Peraturan Pemerintah. Pembentukannya lebih mandiri. Ibu Maria Farida Indrati S. dalam bukunya *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*, menerangkan materi muatan peraturan pemerintah adalah keseluruhan materi muatan undang-undang yang dilimpahkan kepadanya atau sama dengan materi undang-undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.
13. Bahwa Para Pemohon juga meminta adanya kepastian hukum terkait Pasal 20 UU 23/2011 ini. Mengingat menurut Para Pemohon, dalam praktiknya kemudian, dibuatkan aturan turunan yang menambah norma-norma yang disebutkan dalam Undang-Undang 23/2011, sehingga menimbulkan kerugian pada Para Pemohon.
14. Dengan pemahaman tersebut, PP 14/2014 seyogyanya berfungsi sebagai peraturan teknis yang memberikan penjabaran pada hal-hal yang secara prinsipil telah diatur dalam Undang-Undang a quo tanpa menambah ketentuan bersifat norma baru.
15. Bahwa Para Pemohon berharap, pembentuk Undang-Undang menundukkan diri pada Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013. Dalam poin [3.28] putusan

tersebut, Mahkamah menyatakan pengecekan terhadap peraturan pelaksana bukan berarti merupakan bentuk mahkamah melakukan pengujian terhadap peraturan pelaksana tersebut. Hal ini dikarenakan persyaratan terpenuhinya konstitusionalitas undang-undang tersebut didasarkan kepada ketaatan peraturan pelaksana terhadap penafsiran Mahkamah. Konsep ini didasarkan kepada pemahaman bahwa pembentukan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana merupakan bentuk penjelasan terhadap maksud sesungguhnya dari undang-undang yang diujikan.

16. Bahwa dalam konteks pengelolaan zakat, terdapat beberapa pengaturan baru yang dibentuk melalui Peraturan Pemerintah yang sebelumnya tidak diatur di dalam Undang-Undanganya. Pertama, pengaturan mengenai pembentukan Perwakilan LAZ sebagaimana diatur dalam Pasal 62-65 PP 14/2014 tidak pernah diatur dalam Undang-Undang *a quo*. Pengaturan ini kemudian ditempatkan di Peraturan Pemerintah. Dan ini adalah bentuk ketidaksetaraan dan memberi peluang terjadinya ketidakadilan bagi LAZ, karena terhadap BAZNAS, pendirian perwakilan sampai tingkat desa, diatur didalam UU 23/2011. Sementara untuk LAZ, perwakilannya diatur dalam Peraturan Pemerintah. Tendensi membatasi pertumbuhan LAZ sedari awal telah terlihat. Apalagi kemudian ditemukan fakta dalam pengaturan di Peraturan Pemerintahnya diterapkan pembatasan jumlah perwakilan yang dapat dimiliki oleh LAZ. Jika BAZNAS boleh ada di pusat, provinsi, Kota/Kabupaten, Kecamatan, sampai Masjid Masjid di Desa. LAZNAS hanya dibolehkan memiliki perwakilan hanya sampai pada tingkat provinsi.
17. Dalam Undang-Undang *a quo*, tidak terdapat satupun pengaturan mengenai pendirian perwakilan LAZ. Kondisi tersebut membuat pengaturan yang ada di dalam Pasal 62-65 PP 14/2014 dapat dikatakan sebagai norma baru yang seharusnya diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang *a quo*.
18. Bahwa pengaturan baru dalam PP 14/2014 tersebut merugikan bagi LAZ sebagai subjek pengelola zakat karena PP 14/2014 mengatur mengenai pembentukan perwakilan LAZ yang justru membatasi pembukaan perwakilan LAZ di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sehingga menyempitkan kesempatan LAZ untuk dapat mengumpulkan dana zakat dengan cakupan yang lebih luas. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 62 ayat (2) PP 14/2014 yang menetapkan bahwa LAZ nasional hanya dapat membuka 1 (satu)

perwakilan di setiap provinsi. Kemudian Pasal 62 ayat (3) PP Nomor 14/2014 menetapkan lebih lanjut bahwa untuk membuka perwakilan di provinsi ini LAZ nasional harus kembali mengajukan permohonan izin kepada kepala kantor wilayah kementerian agama provinsi.

19. Bahwa pembatasan yang sama juga diterapkan untuk LAZ provinsi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (2) PP 14/2014 menetapkan bahwa LAZ provinsi hanya dapat membuka 1 (satu) perwakilan di setiap kabupaten/kota. Lebih lanjut, Pasal 63 ayat (3) PP 14/2014 menetapkan bahwa untuk membuka perwakilan di kabupaten/kota ini LAZ provinsi harus kembali mengajukan permohonan izin kepada kepala kantor Kementerian agama kabupaten/kota. Dengan rumitnya perizinan tersebut, pengaturan ini pada akhirnya menciptakan marginalisasi yang menghambat perkembangan LAZ yang berakibat pada tidak optimalnya potensi zakat yang dapat dihimpun dari masyarakat.
20. Bahwa terkait mekanisme pelaporan LAZ yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang ditunjuk juga sangat berlebihan dan memberatkan sehingga terjadi marginalisasi dan perlakuan diskriminatif kepada LAZ yang seharusnya diayomi oleh Pemerintah. Dalam PP 14/2014, permasalahan pelaporan ini diatur dalam Pasal 71-75 yang menyatakan bahwa pelaporan harus dilakukan setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun. Selain itu, laporan juga harus diaudit syariat dan audit keuangan. Dengan keberadaan kontrol kualitas yang begitu ketat tersebut, memang memastikan bahwa pendayagunaan dari dana yang dikumpulkan oleh LAZ sudah tepat sasaran dan sesuai dengan prosedur. Namun, pengaturannya yang bersifat umum dan menyamaratakan semua LAZ menjadi sebuah problem karena tidak semua LAZ memiliki kapasitas keuangan yang sama untuk melakukan audit keuangan menggunakan akuntan publik sebagaimana yang disebutkan oleh Pasal 75 ayat (3) PP 14/2014. Permasalahan ini tentu memperberat beban keuangan dari LAZ dan bahkan berpotensi mematikan perkembangan LAZ baru di masa yang akan datang.
21. Bahwa permasalahan pemberian perizinan terdapat perbedaan antara peraturan pelaksana yang dibuat dalam PP 14/2014 dengan putusan yang telah ditetapkan oleh Mahkamah tentang UU 23/2011 melalui Putusan Nomor 86/PUU-X/2012. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa

pemberian rekomendasi dari BAZNAS seharusnya ditafsirkan bukan menjadi penentu dalam pemberian perizinan kepada LAZ sebagaimana diuraikan dalam Poin 150 dalam Permohonan Pemohon.. Pasca dikeluarkannya putusan ini, Pemerintah melalui Kementerian Agama membuat Keputusan Menteri Agama Nomor 333 Tahun 2015 yang menyatakan pemberian izin kepada LAZ dilakukan setelah mendapat rekomendasi BAZNAS sebagaimana diuraikan dalam poin 151 dan BAZNAS mengeluarkan Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat. Hal ini menggambarkan pemerintah menafikan Putusan Mahkamah dengan menjadikan rekomendasi BAZNAS sebagai prasyarat dalam pemberian izin LAZ.

22. Majelis Hakim Mahkamah yang mulia, Penjelasan Para Pemohon dalam dalil ini, bukan dalam pengertian yang Pemohon permasalahan disini adalah Peraturan Pemerintahnya, tetapi Pasal 20 UU 23/2011 ini, Pemohon menjelaskan bahwa dengan Pasal ini, karena tidak mempertimbangkan, keadilan, kepastian dan kebergunaan, akhirnya peraturan turunannya telah merugikan hak konstitusional Para Pemohon.
23. Bahwa keberadaan Pasal 20 UU 23/2011 yang mengarahkan pengaturan lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah yang senyatanya justru merugikan LAZ, menurut Para Pemohon adalah pelanggaran UUD NRI tahun 1945, yakni Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi: "(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum". Dan karenanya Para Pemohon menilai bahwa keberadaan Pasal 20 UU 23/2011 ini bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945: "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."
24. Bahwa Pasal 20 UU 23/2011 penyusunannya dilakukan dengan tidak mempertimbangkan keadilan, kepastian hukum dan kebergunaan, sehingga menghasilkan norma yang muncul tersebut menciptakan ketentuan yang tidak berkeadilan, tidak berkepastian hukum, diskriminatif dan proses pembuatan dari Peraturan Pemerintah yang secara prosedur tidak memiliki ruang partisipasi publik seperti halnya dalam penyusunan perundang-undangan,

ternyata kemudian dalam penyusunannya membuat keberadaan dari norma baru ini mencederai kepastian hukum, keadilan di tengah masyarakat, karena regulasi yang kedudukannya lebih tinggi dapat diubah pengaturannya oleh regulasi yang kedudukannya lebih rendah.

25. Karenanya ketentuan Pasal 20 UU 23/2011 yang mengatur bahwa *“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah”* berpotensi merugikan dan membuat kedudukan LAZ menjadi termarginalkan. Semestinya Undang-Undang *a quo* yang mengatur mengenai persyaratan organisasi dan pembentukan perwakilan tidak diatur dalam peraturan pemerintah, tetapi langsung diatur dalam Undang-Undanganya, karena merugikan dan memberatkan Para Pemohon/LAZ.
26. Intinya: Para Pemohon menilai bahwa pengaturan dalam Pasal 20 UU No. 23/2011 dan PP 14/2014, yang bersifat umum dan menyamaratakan seluruh LAZ tanpa memperhitungkan kapasitas keuangan dan keberadaan norma yang adil, justru menimbulkan kerugian dan hambatan bagi perkembangan LAZ.

Selain itu, Para Pemohon menegaskan bahwa keberadaan Pasal 20 UU 23/2011 tersebut tidak mempertimbangkan aspek keadilan, kepastian hukum, dan kebergunaan, sehingga berpotensi melanggar hak konstitusional Para Pemohon, sesuai Pasal 28D UUD 1945. Karenanya mohon Mahkamah mengabulkan Permohonan Para Pemohon ini.

PASAL 43 AYAT (3) DAN AYAT (4) UNDANG-UNDANG PENGELOLAAN ZAKAT; Menimbulkan Ketidakadilan dan Ketidakpastian Hukum Terkait Legalitas LAZ yang Telah Berdiri

1. Bahwa pasal ini berbunyi: “(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.” (4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan
2. Bahwa norma yang muncul dari Pasal ini adalah adanya pengukuhan suatu LAZ kewenangannya ada di Menteri, dan adanya pengakuan terhadap status hukum LAZ yang telah dikukuhkan sebelum berlakunya undang-undang ini

tetap diakui sebagai LAZ berdasarkan undang-undang yang baru. Hal ini menunjukkan adanya kesinambungan status hukum. Selain itu norma ini memberikan Kepastian Hukum bagi LAZ yang telah ada, sehingga mereka tidak kehilangan status atau pengakuan meskipun ada peraturan baru yang berlaku. Norma lainnya, diakuinya pemberlakuan Undang-Undang. dan menunjukkan bahwa undang-undang ini memiliki efek retroaktif dalam mengakui LAZ yang sudah ada sebelumnya. Norma-norma ini memastikan bahwa perubahan dalam regulasi tidak merugikan lembaga yang telah beroperasi secara sah sebelum undang-undang baru diterapkan.

3. Bahwa norma-norma yang muncul dari Pasal ini memberikan jaminan bagi keberlanjutan izin LAZ-LAZ yang sudah disahkan sebelum UU- ini ada. termasuk Pemohon I (Dompet Dhuafa) dan banyak LAZ lainnya, seperti BAMUIS BNI yang memperoleh izin pada 20 Maret 2006, Baitul Maal Muamalat yang memperoleh izin pada 7 November 2001, Baituzzakah Pertamina yang memperoleh izin pada 24 Maret 2004, Yayasan Baitul Maal BRI yang memperoleh izin pada 6 November 2002, BSM Umat yang memperoleh izin pada 7 September 2002, yang keseluruhannya sebelum Undang-Undang 23/2011. Harusnya Pasal ini menjadi jaminan bagi LAZ-LAZ tersebut. Tapi nyatanya tidak. Baznas melakukan manuver-manneuver untuk membatalkan, membuat pasal ini lemah, dengan menggunakan Pasal lainnya, dan akhirnya terjadi pelanggaran terhadap kepastian hukum yang sudah dijamin dalam Pasal 43 (3) ini.
4. Adanya Pasal 43 ayat (3) tersebut seharusnya memberikan garansi bagi LAZ yang telah berdiri sebelum lahirnya Undang-Undang a quo, termasuk LAZ yang telah terafiliasi dengan dengan karyawan BUMN, BUMD dan swasta, tetap memperoleh status pengukuhan yang telah diperolehnya sebelumnya, dengan tanpa pengecualian. Artinya, seharusnya tidak ada pembatasan sebagaimana kemudian diatur dalam ayat berikutnya (ayat 4) maupun limitasi melalui Penjelasan Pasal 7 ayat 2 Undang- Undang a quo.
5. Bahwa seharusnya penguatan atas pengecualian tersebut, diatur dalam ayat selanjutnya. Artinya jika sudah diberikan hak atas pengukuhan kepada LAZ yang berafiliasi dengan BUMN, BUMD, dan atau swasta dan atau berafiliasi dengan karyawannya tersebut, maka biarkan mereka menikmati pengecualian

tersebut. Untuk yang belum mendapatkan pengukuhan, pada saat Undang-Undang ini diberlakukan, barulah aturan baru diterapkan untuk mereka.

6. Bahwa ketentuan tersebut secara logis seharusnya berakibat legalitas dari LAZ yang telah ada sebelumnya, (termasuk LAZ yang terafiliasi dengan karyawan BUMN, BUMD, dan swasta) tetap memperoleh status legalnya dan tidak dibekukan izin operasional yang telah diperolehnya, sekalipun mereka berasal dan dibentuk oleh Badan Usaha Milik Negara, yang menurut penjelasan pasal 7 ayat (2) termasuk sebagai pihak terkait.
7. Bahwa perintah dan pemberian tenggang waktu untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam tenggang waktu 5 tahun, sebagaimana diatur dalam ayat (4) Pasal ini, merupakan tindakan yang merugikan LAZ yang terafiliasi dengan BUMN, BUMD, dan atau swasta dan atau yang berafiliasi dengan karyawannya tersebut. Karena kemudian mereka harus melepaskan atau diminta melepaskan dan memilih bentuk baru yang sebenarnya merugikan untuk mereka.
8. Bahwa saat ini masih ada LAZ yang telah mendapatkan pengukuhan sebelum Undang-Undang ini diberlakukan, yang masih merasa keberatan untuk melakukan penyesuaian sebagaimana diatur dalam ayat (4) Pasal ini. Keberatan tersebut sesuatu yang wajar dan pantas dirasakan oleh LAZ yang terafiliasi dengan BUMN, BUMD dan atau swasta atau karyawan mereka, karena jika kemudian pengukuhan mereka dicabut dan pola operasional mereka diubah, misalnya dengan menjadi Unit Pengumpul Zakat, maka sebenarnya mereka hanya dimanfaatkan oleh BAZNAS sebagai tangan BAZNAS untuk memperbesar pengumpulan zakat BAZNAS dengan cara cepat dan juga menambah besaran porsi Amil untuk BAZNAS.
9. Jika BAZNAS tidak mengakuisisi mereka menjadi Unit Pengumpulan Zakat (UPZ)-nya, LAZ tersebut dapat memanfaatkan Dana Amilnya maupun Dana yang seharusnya disalurkan langsung olehnya tanpa berbagi dengan BAZNAS. Sehingga kemanfaatannya lebih besar lagi. Tidak seperti kondisi saat ini, dimana 30% dari perolehan LAZ yang kemudian dijadikan UPZ-nya BAZNAS tersebut, Dana Zakatnya disetorkan kepada BAZNAS. BAZNAS kemudian mendapatkan Dana Amil sebesar 12.5% dari 30% penerimaan zakat LAZ yang kemudian dijadikan UPZ tersebut.

10. Bahwa kerugian lainnya dari LAZ yang diakuisisi melalui Penjelasan Pasal 7 ayat 2 yang berbunyi: “(2) yang dimaksud dengan “pihak terkait” antara lain kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga luar negeri” ini adalah, mereka yang bekerja keras melakukan pengumpulan zakat seperti saat mereka dikukuhkan sebagai LAZ, tetapi kemudian yang mendapatkan sebagian hasil pengumpulan tersebut adalah BAZNAS. Hal yang tentunya merugikan dan mengurangi jatah Dana Amil mereka, secara zalim.
11. Bahwa Penjelasan Pasal 7 ayat 2 yang berbunyi: “(2) yang dimaksud dengan “pihak terkait” antara lain kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga luar negeri” itu, seharusnya hanya dapat diberlakukan kedepan (sejak) pemberlakuan Undang-Undang *a quo*, untuk LAZ yang belum dikukuhkan, atau yang baru akan dibentuk setelah Undang- Undang *a quo* ada. dan tidak diberlakukan mundur dengan memberikan pengaturan sebagaimana di ayat (4) Pasal *a quo*.
12. Tetapi ternyata Pasal 43 ayat (3) juga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Ayat (3) Pasal *a quo* menjadi tidak memiliki kekuatan hukum dan dimatikan dengan penjelasan Pasal 7 ayat (2) diatas. Para Pemohon merasa penggunaan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang *a quo*, memiliki unsur kesengajaan pembuatnya untuk menjadikan Pasal 43 ayat (3) dapat dikesampingkan, dan menjadi Pasal yang mandul.
13. Bahwa dalam praktiknya, untuk memenuhi ketentuan Pasal 43 ayat (4), LAZ yang berada di kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga luar negeri tersebut diberikan tenggang waktu selama 5 tahun, untuk melakukan perubahan bentuk kelembagaan, misalnya yang tadinya berbentuk badan hukum yayasan tidak di bawah afiliasi BAZNAS, dan memiliki izin sebagai LAZ, kemudian diminta oleh BUMN-nya menjadi UPZ-nya BAZNAS, dengan tekanan ataupun tanpa tekanan, sehingga hilang sebagian hak-haknya. Hal ini tentunya merugikan LAZ tersebut.
14. Pencabutan izin operasional dan atau tidak diberikannya perpanjangan izin operasional terhadap Lembaga Amil Zakat dari Badan Usaha Milik Negara, yang telah mendapatkan pengukuhan sebelumnya menurut Para Pemohon adalah pelanggaran terhadap UUD NRI 1945:
 - a. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)”

- b. Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)”, dan
 - c. Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.**)”
15. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 karena pengakuan terhadap identitas dan kedudukan LAZ-LAZ yang telah dikukuhkan berdasarkan UU 23/2011 sebelumnya dilanggar karena terjadi pemaksaan dan penyulitan perpanjangan izin LAZ yang telah ada berkenaan dengan adanya ketentuan Pasal ini.
 16. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 karena melanggar hak masyarakat dalam membentuk lembaga-lembaga pengelolaan zakatnya sendiri dengan adanya jangka waktu 5 (lima) tahun untuk menyesuaikan diri sehingga LAZ-LAZ mau tidak mau dihadapkan pada pilihan harus melepaskan atau diminta melepaskan dan memilih bentuk baru yang sebenarnya merugikan untuk mereka.
 17. Fakta bahwa ternyata kemudian LAZ yang berasal dari Badan Usaha Milik Negara dilucuti izinnya, ini bertentangan dengan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 karena merupakan suatu pelanggaran hukum, pelanggaran atas hak untuk tidak diperbudak, pelanggaran atas hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut yang mana termasuk hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
 18. UUD NRI 1945 dalam Pasal 28I ayat (1) juga menjamin Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut. Dan ini semua menjadi bagian dari perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia yang menjadi tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
 19. Dengan berlakunya Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang *a quo*, terdapat kerugian konkret kepada Pemohon II karena anggota-anggotanya yang berafiliasi dengan BUMN, BUMD, dan swasta mengalami perubahan status dalam proses permohonan perizinan dari yang tadinya LAZ menjadi UPZ

BAZNAS. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum karena adanya kemungkinan perubahan status hukum saat melakukan perpanjangan perizinan. Lebih lanjut, kondisi ini juga menghadirkan kerugian yang nyata bagi LAZ yang mengalami perubahan status karena harus terikat dengan aturan UPZ yang menambah kewajiban baru bagi LAZ yang berubah status hukumnya untuk menyerahkan 30% hasil pengumpulannya kepada BAZNAS yang menghambat haknya untuk mendistribusikan zakat.

20. Bahwa untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Sayangnya hal-hal yang dijamin oleh UUD NRI 1945 tersebut masih dilanggar oleh pemerintah. Dan karenanya dapatlah dikatakan bahwa bunyi Pasal 43 ayat (3) perlu diperluas, sehingga berbunyi: "LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini, tanpa pengecualian."
21. Bahwa kerugian yang dialami Para Pemohon jika keberlakuan Pasal 43 ayat "(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini." tidak diubah adalah sebagai berikut:
 - 1) Pemohon I mengalami kerugian konstitusional bersifat potensial karena adanya preseden perubahan status hukum bagi LAZ yang telah mendapat perizinan sebelum berlakunya UU 23/2011 saat UU tersebut telah berlaku, dan atau adanya kebijakan turunan dari UU 23/2011, yang menetapkan syarat lainnya (norma baru dalam Peraturan turunannya) yang dapat mengakibatkan Pemohon I, kesulitan memenuhi kewajiban pada norma tersebut, akhirnya tidak bisa mendapatkan rekomendasi dari Baznas, kemudian terpaksa juga membubarkan diri, mengingat tanpa izin operasional dari Kementerian Agama Republik Indonesia, maka pengumpulan dana yang dilakukan akan disebut ilegal, terancam dengan kriminalisasi dan juga pembubaran LAZ.
Potensi terjadinya hal ini mungkin saja, mengingat adanya Peraturan turunan yang mensyaratkan perpanjangan izin operasional per 5 (lima) tahunan. Jika Pemohon I tidak mendapatkan rekomendasi, maka tidak dapat pula mendapatkan perpanjangan izin dari Kementerian Agama Republik Indonesia, hal tersebut tentu berpotensi merugikan Pemohon I, karena menjadi tidak dapat melakukan pengelolaan zakat secara optimal sebagaimana cita-cita pendirian yayasan yang menaungi Pemohon I. Contoh nyata terjadi pada LAZ Semen Padang, yang kemudian terpaksa membubarkan diri, dan asetnya diambil oleh Baznas.

- 2) Pemohon II mengalami kerugian konstitusional bersifat aktual karena anggota-anggota dari Pemohon II telah ada yang mengalami perubahan status hukum dari LAZ menjadi UPZ BAZNAS sebagaimana yang dijelaskan dalam uraian di atas. Perubahan status tersebut berdampak pada pembatasan ruang gerak yang dialami oleh LAZ sekaligus adanya pengumpulan yang berkurang dengan adanya kewajiban menyerahkan sebagian pendapatannya kepada BAZNAS. Kondisi ini tentu membuat Pemohon II dengan anggota LAZ yang memiliki perubahan status tersebut merasakan kerugian yang nyata karena pengelolaan zakat yang dilakukannya tidak optimal, dan 30% dana amil-nya diserahkan kepada Baznas
 - 3) Pemohon III mengalami kerugian konstitusional bersifat konkret dan potensial, karena terdapat LAZ yang dibina pengelolaan zakat oleh Pemohon III, turut mengalami perubahan status. Kondisi tersebut membuat LAZ yang dibina tidak dapat melakukan pengelolaan zakat dengan optimal karena adanya pembatasan ruang gerak dan pengumpulan zakat. Kondisi ini menimbulkan kerugian bagi Pemohon III karena tidak dapat secara optimal menjalankan tugasnya dalam melakukan pembinaan terhadap LAZ.
22. **Intinya:** Pasal 43 ayat (3) dan (4) UU No. 23/2011 menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum terkait legalitas LAZ yang telah berdiri sebelum berlakunya undang-undang ini. Pasal ini seharusnya memberikan jaminan bahwa LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum UU No. 23/2011 ini berlaku, tetap diakui dan memperoleh status hukum berdasarkan UU No. 23/2011 ini tanpa pembatasan atau pengecualian.
 23. Norma ini penting untuk memastikan keberlanjutan izin dan status hukum LAZ lama, termasuk yang berafiliasi dengan BUMN, BUMD, dan swasta, serta memberikan kepastian hukum bagi para pendiri dan operasional LAZ tersebut. Namun, dalam praktiknya, terjadi upaya yang merugikan hak-hak LAZ lama, sehingga melemahkan perlindungan hukum yang seharusnya diberikan oleh pasal ini.
 24. Oleh karena itu, seharusnya pengaturan mengenai pengecualian dan keberlanjutan status hukum bagi LAZ yang sudah ada diatur secara tegas tidak dikurangi, agar tidak menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum di masa mendatang.

PASAL 43 AYAT (4) UNDANG UNDANG PENGELOLAAN ZAKAT

Berpotensi Melakukan Pemaksaan Dalam Proses Penyesuaian Dan Berakhir Pada Pembubaran

1. Adapun bunyi pasal a quo: “(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”
2. Pasal ini memiliki norma tentang adanya kewajiban melakukan penyesuaian, dan batas waktu yang ditentukan untuk wajib menyesuaikan diri dengan UU 23/2011 paling lambat 5 tahun sejak diundangkannya undang-undang tersebut.
3. Pasal ini seharusnya memastikan dan menjamin LAZ yang telah ada dan dikukuhkan sebelum Undang-Undang a quo ada, sebagaimana yang telah diatur dalam ayat sebelumnya ayat (3), tetap memiliki hak untuk beroperasi sebagai LAZ dengan kekhususannya, tidak harus melakukan penyesuaian yang dipaksakan, dan akhirnya tidak mendapatkan izin perpanjangan dan bubar.
4. Sebagaimana hal tersebut tercermin dalam penemuan lapangan IDEAS dalam buku berjudul Evaluasi Pengelolaan Zakat Nasional Pasca UU No.23/2011 hlm. 68 bahwa kasus LAZ Semen Padang menjadi bukti tak terbantahkan adanya upaya akuisisi LAZ menjadi UPZ BAZNAS berkenaan dengan berlakunya UU 23/2011, LAZ Semen Padang telah mengajukan permohonan rekomendasi ke BAZNAS Pusat untuk menjadi LAZNAS, namun mendapat penolakan dengan alasan LAZ di BUMN harus menjadi UPZ BAZNAS. Pada awal 2016, LAZ Semen Padang kembali mengajukan permohonan rekomendasi dengan argumentasi bahwa PT Semen Padang bukanlah BUMN, namun anak perusahaan BUMN, yaitu anak perusahaan PT Semen Indonesia. Namun permohonan ini kembali ditolak dengan alasan bahwa LAZ di perusahaan swasta juga harus menjadi UPZ BAZNAS.
5. Atas kegagalan perizinan tersebut, dan penolakan untuk menjadi UPZ BAZNAS, LAZ Semen Padang secara dramatis membubarkan diri dan tidak aktif beroperasi lagi sejak 24 November 2016. Aset yayasan berupa uang dan barang dilikuidasi dan diserahkan ke negara melalui BAZNAS Pusat, dan terhadap 19 orang karyawan dilakukan pemutusan hubungan kerja. Setelah pembubaran LAZ Semen Padang, dengan dukungan manajemen PT Semen Padang, BAZNAS kemudian membentuk UPZ di PT Semen Padang (Vide Bukti P-19).

6. Bahwa penyesuaian yang dimaksud dalam ayat (4) ini, dalam praktiknya menjadi pemaksaan dan atau tekanan terhadap LAZ yang sebelumnya telah dikukuhkan tersebut. Pemaksaan dan atau tekanan tersebut, baik dalam bentuk perubahan bentuk badan hukum, atau bentuk perubahan status lainnya. Pemaksaan dan tekanan tersebut tidak hanya kepada LAZ, tetapi juga BUMN yang menaunginya. Tekanan mana tidak dapat ditolak dengan alasan BUMN harus mendukung program pemerintah. karena sama-sama lembaga plat merah. Walaupun paham bahwa hal tersebut merugikan Pengelola LAZ mereka yang sebenarnya sudah dikukuhkan.
7. Bahwa dalam hal ada LAZ yang telah dikukuhkan kemudian menolak untuk melakukan penyesuaian sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang *a quo*. Keengganan untuk melakukan penyesuaian bukan tanpa alasan. Dan suatu yang sangat logis dan terukur, jika sebuah LAZ menghitung untung rugi, kekurangan kelebihan, kebermanfaatan atau kemudharatannya menjadi UPZ-nya Baznas.
8. Contoh kerugian yang dialami oleh LAZ yang sudah dikukuhkan tetapi kemudian diminta untuk menjadi UPZ-nya BAZNAS seperti:
 - a. LAZ bekerja mengumpulkan dana zakat;
 - a. kemudian menyerahkannya terlebih dahulu 100% kepada BAZNAS;
 - b. dan ini dianggap sebagai pengumpulan oleh BAZNAS;
 - c. BAZNAS kemudian melalui peraturannya menetapkan bahwa UPZ-nya harus menyerahkan pengelolaan 30% dari dana zakat yang diterimanya, untuk disalurkan dan dikelola melalui BAZNAS.
 - d. Dana yang 70% yang telah disetorkan kepada BAZNAS kemudian ditransfer/dikembalikan kepada UPZ. Dengan praktik dilapangan jadwal pengembaliannya tidak dilakukan dengan sesegera mungkin.
 - e. Bahwa Dana Amil yang seharusnya menjadi hak UPZ, sebesar 30% diambil alih oleh BAZNAS. Padahal Negara juga menyisihkan APBN untuk operasional BAZNAS. Walau tidak diketahui secara detail berapa besaran APBN yang diturunkan untuk operasional BAZNAS, tetapi kemudian mendapat tambahan dari LAZ BUMN yang menjadi UPZ-nya.
9. Bahwa sebenarnya untuk LAZ yang belum mendapatkan pengukuhan sebelum berlakunya Undang Undang *a quo*, Pasal 43 ayat (4) dan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) tentu tidak masalah. Yang menjadi masalah adalah bagi LAZ yang sebelum Undang- Undang *a quo* sudah ada, dan sudah mendapatkan pengukuhan atas keberadaannya. Karena penyesuaian yang harus dilakukannya justru mengambil hak-hak mereka, merugikan mereka,

memperlambat kerja mereka (karena harus menunggu dana yang mereka kumpulkan dan setorkan dahulu ke BAZNAS, dikembalikan). Ada kejadian dimana pengembalian dilakukan lebih dari waktu 1 bulanan, padahal penyaluran dana zakat harus disegerakan.

10. Bahwa tindakan yang mensyaratkan adanya kewajiban menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, jelas bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.
11. Dalam praktik, sebagaimana diatur dalam INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 3 TAHUN 2014 TENTANG OPTIMALISASI PENGUMPULAN ZAKAT DI KEMENTERIAN/LEMBAGA, SEKRETARIAT JENDERAL LEMBAGA NEGARA, SEKRETARIAT JENDERAL KOMISI NEGARA, PEMERINTAH DAERAH, BADAN USAHA MILIK NEGARA, DAN BADAN USAHA MILIK DAERAH MELALUI BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL, Menteri Badan Usaha Milik Negara mendorong Direksi/Pimpinan Badan Usaha Milik Negara untuk melakukan optimalisasi pengumpulan zakat karyawan dan zakat badan usaha di lingkungan Badan Usaha Milik Negara melalui Badan Amil Zakat Nasional. Menteri Badan Usaha Milik Negara mendorong Direksi/Pimpinan Badan Usaha Milik Negara untuk melakukan optimalisasi pengumpulan zakat karyawan dan zakat badan usaha di lingkungan Badan Usaha Milik Negara melalui Badan Amil Zakat Nasional.
12. Padahal Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 dan ayat 4-nya secara tegas telah menyatakan bahwa bagi LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.
13. Aturan ayat (4) yang mewajibkan melakukan penyesuaian diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, pada dasarnya membunuh keberadaan LAZ yang telah ada dan dikelola oleh BUMN sebelum BAZNAS didirikan. Karena tidak mungkin LAZ tersebut kemudian memisahkan dirinya misal menjadi ormas, karena ia-nya didirikan oleh karyawan BUMN untuk memfasilitasi pelaksanaan ibadah penyaluran zakat karyawan, dan ada unsur tolong menolongnya. Zakat dari Karyawan yang memiliki kelebihan disalurkan kepada karyawan yang membutuhkan.
14. Seharusnya LAZ di BUMN yang telah ada sebelum Undang- Undang ini ada, tetap mendapatkan pengecualian dari Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU 23/2011,

artinya LAZ BUMN (yang bahkan ada sebelum BAZNAS dibentuk) tetap mendapatkan izin LAZ-nya dan perpanjangannya karena sebenarnya sudah dijamin dengan Pasal 43 ayat (3).

15. Para Pemohon meyakini bahwa Pasal 43 ayat (4) ini bertentangan dengan:
 - a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: “(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: “(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”
 - c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: “(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
 - d. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945 : “(2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
16. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 43 ayat (4) seharusnya dimaknai dengan adanya pengecualian bagi LAZ BUMN yang sudah memiliki izin sebelum Undang-Undang ini diundangkan. LAZ tersebut tidak akan diwajibkan menjadi UPZ-nya BAZNAS, karena ia telah memiliki izin operasional sebelumnya. sehingga segala syarat dan penyesuaian hanya ditujukan pada lembaga BUMN yang sebelumnya tidak memiliki LAZ. ini lebih adil. Karena seharusnya pemberlakuan suatu Undang Undang, jangan sampai berlaku mundur, dan merugikan subjek hukum.
17. Indonesia masih menganut prinsip *lex retro non agit* (undang- undang tidak berlaku mundur), artinya suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku mundur, tidak boleh merugikan seseorang dengan memberlakukan hukum yang berlaku pada saat perbuatan dilakukan sebelum hukum tersebut diberlakukan.
18. Walaupun Pasal 43 ayat (4) ini tidak secara tegas menyatakan keberlakuan mundur suatu Undang-undang, tetapi implikasinya jelas, ketika dinyatakan dalam Pasal ini, adanya kewajiban untuk melakukan penyesuaian dengan UU 23/2011 dalam tenggang waktu 5 (lima) tahun. Artinya, jika dia tidak dapat melakukan penyesuaian, maka ia akan termarginalkan, dikeluarkan dan tidak lagi dapat melakukan pengelolaan zakat. Padahal seharusnya yang dilakukan

adalah pengecualian terhadap LAZ- LAZ di BUMN yang sudah mendapatkan izin sebelum undang- Undang ini diberlakukan.

19. Oleh karena itu, seharusnya ada pengecualian untuk LAZ-LAZ, khususnya yang memiliki lembaga induk berupa BUMN yang telah terlebih dahulu memiliki izin operasional sebagai LAZ, dan bukan malah dihanguskan dengan pertimbangan penyamarataan.
20. Berangkat dari kondisi tersebut, ketentuan ini memberikan kerugian konstitusional bersifat potensial pada Pemohon II karena terdapat kemungkinan pembubaran bagi anggota-anggotanya yang merupakan LAZ berafiliasi ke BUMN, BUMD, dan Swasta akibat tidak mau melakukan perubahan bentuk menjadi UPZ BAZNAS sebagai konsekuensi dari perpanjangan permohonan izin yang diajukan. Apabila tidak ingin mengalami perubahan bentuk, maka LAZ yang mengajukan permohonan perpanjangan izin tidak akan diterima permohonannya dan mengalami pembubaran karena dilarang untuk mengelola zakat.

BAHWA PARA PEMOHON INGIN MENGUATKAN DALIL-DALIL PARA PEMOHON DENGAN MENGUTIP KETERANGAN AHLI YANG PARA PEMOHON AJUKAN:

KETERANGAN AHLI PARA PEMOHON:

I. YUSUF WIBISONO, S.E., M.E.;

Yang Membahas tentang Diskriminasi Dan Marjinalisasi Masyarakat Sipil Dalam Pengelolaan Zakat Nasional di Era UU 23/2011;

dimana Kesimpulan yang dapat ditarik dari Keterangan Ahli ini, antara lain:

- 1) Secara umum, sejarah zakat dan filantropi Islam di Indonesia menunjukkan perkembangan yang pesat dan signifikan, dari peran masyarakat sipil yang aktif dan independen dalam pengelolaan dana sosial Islam hingga transformasi zakat menjadi kekuatan ekonomi dan sosial yang besar. Organisasi keagamaan seperti Muhammadiyah dan gerakan masyarakat seperti Dompot Dhuafa telah memainkan peran penting dalam memperluas dan memperkuat gerakan zakat, menjadikannya sebagai instrumen pembangunan dan keadilan sosial. Indonesia, sebagai negara dengan jumlah Muslim terbesar, telah menjadi contoh dan laboratorium global dalam pengelolaan zakat modern dan profesional. Namun, di tengah keberhasilan tersebut,

muncul tantangan berupa diskriminasi dan marginalisasi terhadap organisasi masyarakat sipil pengelola zakat (LAZ) akibat regulasi yang berlaku, khususnya melalui UU No. 23/2011, yang memberikan keistimewaan kepada badan zakat bentukan pemerintah (BAZNAS) dan membatasi ruang gerak LAZ. Hal ini menimbulkan dinamika dan tantangan dalam penguatan peran civil society dalam pengelolaan zakat nasional.

- 2) Secara umum, UU No. 23/2011 menempatkan pengelolaan zakat secara sentral di tangan pemerintah melalui BAZNAS, sehingga posisi dan peran LAZ sebagai lembaga zakat masyarakat sipil menjadi terbatas dan terdiskriminasi. Regulasi ini menyebabkan LAZ mengalami pembatasan operasional, marginalisasi, bahkan kriminalisasi jika tidak memenuhi izin yang ketat dan formal dari pemerintah. Praktik ini menghambat perkembangan dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga zakat independen yang telah lama terpercaya.
- 3) Selain itu, rilis pemerintah tentang daftar 108 lembaga zakat tanpa izin dianggap kontraproduktif dan merugikan upaya meningkatkan kepercayaan publik serta optimalisasi dana zakat untuk kemiskinan, karena banyak LAZ yang sudah beroperasi lama dan terpercaya, namun dianggap ilegal tanpa mempertimbangkan kenyataan di lapangan. Dengan demikian, kebijakan ini mengurangi akses mustahik, membatasi pilihan muzaki, dan mengancam keberlangsungan lembaga zakat masyarakat sipil yang selama ini berperan penting dalam pengelolaan zakat di Indonesia.

Gerakan Zakat dan UU No.23/2011

- 4) Secara historis, pengelolaan zakat di Indonesia sejak lama dilakukan oleh masyarakat sipil dan menjadi bagian integral dalam kehidupan sosial dan keagamaan umat Muslim. Meskipun demikian, munculnya UU No. 23/2011 mengubah dinamika ini dengan menempatkan BAZNAS sebagai satu-satunya pengelola zakat secara resmi dan membatasi peran serta masyarakat sipil serta LAZ. Regulasi ini memperketat syarat pendirian dan operasional LAZ, serta mempersulit mereka untuk mendapatkan izin resmi, sehingga banyak LAZ yang akhirnya beroperasi tanpa izin dan menghadapi ancaman kriminalisasi.

Kebijakan ini juga mendorong BAZNAS untuk memperluas pengumpulan dana melalui pembentukan UPZ yang berafiliasi dengan berbagai institusi, sehingga BAZNAS semakin bergantung pada UPZ dalam menghimpun zakat. Dampaknya, pertumbuhan BAZNAS dan penghimpunan dana zakat meningkat pesat, namun di sisi lain, kebijakan ini berpotensi mengurangi partisipasi masyarakat sipil dan menghambat keberlanjutan gerakan zakat yang selama ini berperan penting dalam pemberdayaan sosial dan ekonomi umat Muslim di Indonesia.

Seiring berlakunya UU No. 23/2011, BAZNAS menunjukkan pertumbuhan penghimpunan dana yang sangat pesat dan konsisten, menjadikannya OPZ terbesar secara nasional sejak tahun 2020. Pertumbuhan tersebut didukung oleh ekspansi masif di tingkat daerah melalui pembentukan UPZ, yang berkontribusi signifikan terhadap peningkatan dana zakat. Di tengah tren pertumbuhan yang tinggi ini, BAZNAS telah melampaui operator zakat berbasis masyarakat seperti Rumah Zakat dan Dompet Dhuafa dalam waktu relatif singkat. Namun, kebijakan yang mengharuskan LAZ mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS untuk beroperasi secara legal menimbulkan konflik kepentingan dan persaingan tidak sehat antara BAZNAS dan LAZ, yang berpotensi menghambat keberagaman dan inovasi dalam pengelolaan zakat. Dengan dominasi BAZNAS yang semakin besar, dinamika ini menimbulkan pertanyaan tentang keberlanjutan dan keadilan dalam ekosistem pengelolaan zakat nasional.

5) Politisasi Dana Zakat di Era UU No. 23/2011.

Implementasi UU No. 23/2011 telah memperkuat pengaruh pemerintah daerah dalam pengelolaan zakat melalui pengembangan BAZNAS daerah dan Peraturan Daerah (Perda) zakat, yang sering digunakan sebagai alat politik. Contohnya, kasus dana zakat dari BAZNAS Jawa Tengah yang digunakan Gubernur Jawa Tengah untuk mendukung kader partai dalam rangka ulang tahun partai (Koran Tempo, 3 Januari 2023) menunjukkan adanya politisasi dana zakat di tingkat daerah. Sejak terbitnya UU No. 38/1999 dan semakin massif setelah UU No. 23/2011, pengelolaan zakat di daerah banyak dipengaruhi oleh

kepentingan politik, terutama melalui pemotongan langsung gaji ASN dan calon jemaah haji yang dilakukan melalui UPZ yang melekat pada instansi pemerintah daerah. Data menunjukkan bahwa penghimpunan dana zakat dari ASN daerah dan UPZ yang dikontrol oleh kepala daerah sering digunakan untuk memperkuat kekuasaan dan basis dukungan politik. Banyak daerah menerbitkan Perda Zakat sebagai instrumen wajib zakat, yang memanfaatkan diskresi pemerintah daerah, dan dana zakat ini rentan dipolitisasi untuk kepentingan jangka pendek, seperti mempertahankan kekuasaan dan merawat konstituen. Dengan demikian, politisasi dana zakat di era UU No. 23/2011 berpotensi mengurangi murni dan independensi pengelolaan zakat, serta menimbulkan risiko penyalahgunaan dana zakat untuk kepentingan politik pragmatis.

Penerapan UU No. 23/2011 secara sistematis mempersulit keberadaan dan operasional LAZ (Lembaga Amil Zakat) di Indonesia. Data menunjukkan bahwa sejak 2014-2022, dari 337 permohonan rekomendasi BAZNAS, hanya 154 LAZ (sekitar 46%) yang berhasil mendapatkannya, dengan rata-rata 17 LAZ per tahun. Sementara itu, proses perizinan dan syarat yang sangat restriktif—seperti kewajiban mengikuti program BPJS, pembatasan jumlah perwakilan, dan larangan memiliki UPZ—mengakibatkan banyak LAZ gagal mendapatkan izin, bahkan menjadi ilegal dan berisiko kriminalisasi. Selain itu, syarat rekomendasi dari BAZNAS yang sangat ketat dan seringkali tidak dapat dipenuhi oleh LAZ berbasis komunitas seperti masjid, pesantren, dan universitas, memaksa banyak dari mereka untuk menjadi UPZ BAZNAS, yang berarti kehilangan otonomi dan manfaat pengelolaan zakat secara langsung oleh masyarakat. Situasi ini mengancam hak konstitusional masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan zakat dan menghambat peran masyarakat sipil dalam pembangunan nasional. Pemerintah diharapkan tidak memberlakukan restriksi yang memperlemah keberadaan LAZ, karena keberlanjutan dan kebebasan pengelolaan zakat adalah bagian dari hak beragama dan kebebasan berorganisasi yang dijamin konstitusi.

6) **Syarat Yang Mematikan**

Penerapan UU No. 23/2011 secara sistematis memarginalkan dan mengakuisisi keberadaan LAZ (Lembaga Amil Zakat) berbasis masyarakat sipil, yang selama ini memiliki rekam jejak kredibel dan kepercayaan publik tinggi. Data menunjukkan bahwa dari 6 LAZ berbasis korporasi yang sebelumnya berizin di era UU No. 38/1999, tidak satu pun yang mampu memperoleh perizinan baru sebagai LAZ Nasional di era UU No. 23/2011; malah, 5 di antaranya diakuisisi menjadi UPZ BAZNAS melalui skema tripartit, di mana dana yang dihimpun dibagi menjadi 30% ke BAZNAS dan 70% dikelola oleh LAZ tersebut. Selain itu, dalam beberapa tahun terakhir, beberapa LAZ berbasis korporasi seperti LAZ Hadji Kalla (2020), CT Arsa (2022), dan Bakrie Amanah (2023) mampu memperoleh izin secara lancar dan cepat, menunjukkan ketidakmerataan dalam proses perizinan.

Di sisi lain, banyak LAZ yang berpengalaman dan kredibel—termasuk yang berbasis masjid dan universitas—tidak mendapatkan izin meskipun memiliki rekam jejak panjang dan kepercayaan masyarakat. Fenomena ini menunjukkan bahwa regulasi yang diskriminatif dan memarginalkan LAZ masyarakat sipil justru menghambat kinerja pengelolaan zakat nasional. Data menunjukkan bahwa selama 2014-2022, dari 337 permohonan rekomendasi BAZNAS, hanya 154 LAZ (46%) yang berhasil mendapatkannya, sementara banyak LAZ kredibel tetap beroperasi secara ilegal karena kepercayaan masyarakat yang tinggi.

Secara umum, regulasi dalam UU No. 23/2011 cenderung memusatkan pengelolaan zakat pada BAZNAS dan mengurangi peran LAZ masyarakat, yang justru bertentangan dengan prinsip kepercayaan dan keberhasilan pengelolaan zakat berbasis masyarakat. Kepercayaan masyarakat dan legitimasi lembaga menjadi faktor utama dalam keberhasilan penghimpunan zakat, dan ketidakadilan regulasi ini dapat menghambat pembangunan zakat yang efektif dan berkelanjutan.

7) **Menggugat Rezim UU No. 23/2011.**

Hukum seharusnya mencerminkan aspirasi dan nilai-nilai masyarakat, serta menjamin keadilan dan manfaat, bukan hanya kepastian hukum

semata. Pembentukan hukum yang ideal harus didasarkan pada aspek sosial, teologis, dan prinsip keadilan agar dapat berfungsi efektif serta sebagai mekanisme integratif dalam mengelola konflik sosial. Dalam konteks pengelolaan zakat, kenyataannya banyak lembaga zakat yang berkeinginan memperoleh izin operasional resmi dari pemerintah, namun tidak pernah diberikan, sehingga mereka sebenarnya bukan "lembaga zakat tidak berizin" melainkan "lembaga zakat yang tidak diberi izin."

Pemerintah seharusnya memfasilitasi keberadaan dan keberlangsungan lembaga zakat bentukan masyarakat ini, karena zakat adalah hak warga negara yang dijamin konstitusi, dan pelaksanaan zakat termasuk dalam kebebasan beragama sebagaimana diatur dalam Pasal 28E dan Pasal 28I UUD 1945. Perlindungan hak ini menjadi tanggung jawab negara, termasuk melalui regulasi yang adil dan tidak diskriminatif.

Sebaliknya, UU No. 23/2011 justru menerapkan ketentuan perizinan yang sangat ketat hanya kepada LAZ, sementara BAZNAS yang memiliki fungsi serupa tidak dikenai aturan yang sama. Hal ini menyebabkan marjinalisasi dan penyempitan akses layanan zakat, serta membatasi pilihan muzakki dalam menyalurkan dana zakatnya. Data menunjukkan bahwa sebanyak 108 lembaga zakat yang tidak berizin pada tahun 2023, meskipun telah beroperasi lama dan memiliki rekam jejak yang baik, justru dianggap melanggar aturan dan reputasinya dirusak, padahal mereka berperan penting dalam membantu masyarakat menjalankan ibadah zakat.

Secara keseluruhan, regulasi yang diskriminatif dan tidak adil ini bertentangan dengan prinsip konstitusional dan hak asasi warga negara, serta berpotensi menghambat efektivitas pengelolaan zakat yang selama ini terbukti mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat apabila diberikan ruang dan perlindungan yang sesuai.

8) **Arah Kebijakan Ke Depan.**

Dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*), peraturan perundang-undangan harus lahir dari proses yang demokratis dan berorientasi pada keadilan serta manfaat masyarakat. Namun, UU No. 23/2011

justru dibentuk melalui proses yang lebih bersifat politis dan legitimasi formal, sehingga norma hukumnya menjadi otoritatif secara kekuasaan paksa (*dwingent recht*) namun lemah secara sosiologis dan keadilan substantif. Implementasinya, termasuk penerbitan berbagai peraturan turunannya seperti PP dan Keputusan Menteri, justru memperkuat pembatasan terhadap keberadaan dan operasional LAZ (Lembaga Amil Zakat) masyarakat sipil.

Data menunjukkan bahwa perizinan LAZ era UU No. 23/2011 sangat restriktif dan diskriminatif, terutama melalui mekanisme rekomendasi BAZNAS yang digunakan sebagai instrumen pengendalian dan hambatan. Sebagai contoh, dari 6 LAZ berbasis korporasi yang sebelumnya berizin di era UU No. 38/1999, tidak satu pun yang mampu memperoleh izin baru di era UU No. 23/2011; malah, 5 di antaranya diakuisisi menjadi UPZ BAZNAS dengan skema tripartit. Selain itu, banyak LAZ kredibel berbasis masjid dan universitas tidak mendapatkan izin karena dikategorikan sebagai bagian dari “wilayah penghimpunan BAZNAS,” meskipun mereka memenuhi seluruh syarat dan memiliki rekam jejak yang baik.

Secara hukum, kewenangan penerbitan izin seharusnya berada di tangan Menteri Agama berdasarkan amanat undang-undang, namun praktiknya, kewenangan ini dialihkan ke BAZNAS melalui regulasi internal yang tidak sesuai dengan ketentuan UU, sehingga menimbulkan konflik dan ketidakadilan. Ketentuan ini merusak prinsip transparansi dan akuntabilitas, serta menghambat pengembangan sektor zakat yang efektif dan adil.

Secara keseluruhan, kebijakan yang bersifat diskriminatif dan berlebihan ini tidak hanya bertentangan dengan prinsip negara hukum dan keadilan sosial, tetapi juga mengancam keberlangsungan peran LAZ sebagai lembaga pengelola zakat yang independen, kredibel, dan dipercaya masyarakat. Perlu adanya reformasi regulasi yang mengembalikan kewenangan izin kepada Menteri Agama dan memastikan perlindungan hak masyarakat serta keberlangsungan lembaga zakat berbasis masyarakat sipil.

9) **Arsitektur Zakat Masa Depan.**

Masa depan arsitektur zakat nasional harus didasarkan pada reformasi yang mendalam untuk memperbaiki tata kelola, meningkatkan kredibilitas, dan memastikan efisiensi serta keberlanjutan pengelolaan zakat. Meskipun amandemen UU No. 38/1999 diperlukan, UU No. 23/2011 justru memperparah ketimpangan dengan mengarah ke sentralisasi yang sangat ketat dan diskriminatif terhadap LAZ (Lembaga Amil Zakat). Data menunjukkan bahwa dari 6 LAZ berbasis korporasi yang berizin di era UU No. 38/1999, tidak satu pun mampu memperoleh izin baru di era UU No. 23/2011, bahkan lima di antaranya diakuisisi menjadi UPZ BAZNAS melalui skema tripartit, di mana dana dihimpun dan dibagi 30% ke BAZNAS dan 70% dikelola oleh LAZ.

Selain itu, regulasi yang terlalu ketat dan diskriminatif ini menyebabkan banyak LAZ kredibel, termasuk yang berbasis masjid dan universitas, tidak mendapatkan izin meskipun memiliki rekam jejak yang baik dan kepercayaan tinggi dari masyarakat. Sebaliknya, sistem yang ideal seharusnya menempatkan regulator yang kredibel dan kuat—misalnya, badan baru yang disebut BZI—yang berfungsi sebagai pengawas dan regulator, sementara BAZNAS fokus sebagai operator. Pemisahan fungsi ini bertujuan menghindari konflik kepentingan dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan zakat.

Selain reformasi kelembagaan, penting pula dilakukan konsolidasi OPZ (Operator Zakat) secara nasional tanpa diskriminasi, dengan memperketat pendirian OPZ baru berdasarkan kapasitas dan legitimasi sosial, serta mendorong penggabungan dan akuisisi antar OPZ untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing. Data menunjukkan bahwa reformasi ini akan membantu menciptakan struktur OPZ yang lebih fokus dan mampu beroperasi lintas wilayah dan program, serta mendorong inovasi dan responsivitas dalam pengelolaan zakat.

Terakhir, masa depan zakat nasional harus lebih partisipatif dan kemitraan yang kuat antara pemerintah dan OPZ dalam penanggulangan kemiskinan dan masalah sosial lainnya. Kebijakan ini didukung oleh pengalaman negara lain yang membangun kerangka kemitraan strategis dalam membangun kohesi sosial dan inklusi.

Dengan program-program yang terintegrasi, seperti bantuan sosial, pemberdayaan ekonomi, dan penanggulangan bencana, kolaborasi ini dapat mempercepat pencapaian tujuan sosial dan pembangunan berkelanjutan.

10) **Data Faktanya:**

- a. Tidak ada satu pun dari 6 LAZ berbasis korporasi yang berizin di era UU No. 38/1999 yang mampu memperoleh izin baru di era UU No. 23/2011.
- b. Lima LAZ korporasi di era UU No. 38/1999 diakuisisi menjadi UPZ BAZNAS melalui skema tripartit, dengan pembagian dana 30% ke BAZNAS dan 70% ke LAZ.
- c. Banyak LAZ kredibel berbasis masjid dan universitas tidak mendapatkan izin meskipun memenuhi syarat dan memiliki rekam jejak baik.
- d. Ke depan, reformasi ini bertujuan menciptakan struktur zakat yang efisien, akuntabel, dan berkelanjutan, serta memperkuat kemitraan pemerintah dan OPZ dalam penanggulangan kemiskinan dan masalah sosial lainnya.

II. AHLI PROF. DR. HERU SUSETYO, S.H., L.L.M., M.SI., M.AG.

Membahas Tentang Peran Negara, Peran Masyarakat dan Good Governance Dalam Pengelolaan Zakat

Dari Keterangan Ahlinya, Para Pemohon menyimpulkan:

1. Berdasarkan permohonan pengujian terhadap UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, dapat disimpulkan bahwa rezim perzakatan di Indonesia termasuk dalam sistem sukarela, di mana kewajiban membayar zakat tidak bersifat memaksa dan tidak ada sanksi pidana bagi yang tidak menunaikan. Undang-undang ini lebih menegaskan keterlibatan pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat secara sukarela, serta mengatur mekanisme pengumpulan dan penyalurannya tanpa mengikat secara hukum terhadap wajib zakat.
2. Dari segi model sistem pengelolaan zakat, Indonesia termasuk dalam kategori model parsial, yang berarti telah memiliki dasar hukum dan aturan formal, tetapi zakat belum dijadikan kewajiban hukum yang harus dipenuhi oleh seluruh warga negara. Sistem ini masih memungkinkan

peran aktif masyarakat dan lembaga swasta (seperti LAZ) dalam pengelolaan zakat, serta menuntut peningkatan tata kelola dan pengaturan agar lebih efektif dan sesuai prinsip keadilan serta syariat. Oleh karena itu, perlunya peninjauan kembali terhadap pasal-pasal tertentu dalam UU tersebut agar tata kelola zakat di Indonesia bisa lebih optimal dan berkeadilan.

3. Keterangan Ahli tentang Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat

Para ahli sepakat bahwa negara yang berketuhanan Yang Maha Esa memiliki tanggung jawab untuk turut serta dalam menjamin keberlangsungan kehidupan keagamaan rakyatnya, termasuk pengelolaan zakat, sesuai amanat UUD 1945 pasal 29. Negara harus hadir sebagai fasilitator, regulator, dan pengawas, tanpa menjadikan pengelolaan zakat sebagai kewenangan tunggal yang melemahkan peran masyarakat.

4. Indonesia sebagai negara yang tidak menganut agama resmi dan bukan negara sekuler, tetapi berlandaskan Pancasila dan UUD 1945, mengakui keberagaman agama dan berfungsi menciptakan harmoni sosial. Kehadiran negara dalam pengelolaan zakat didasarkan pada prinsip-prinsip syariat yang menegaskan bahwa negara perlu memastikan bahwa zakat dikelola dengan baik, untuk menghindarkan kemiskinan, menjamin pekerjaan, dan menegakkan keadilan sosial.

5. Namun, ahli juga menegaskan bahwa pengelolaan zakat harus dilakukan secara seimbang antara peran negara dan masyarakat, dengan menempatkan BAZNAS sebagai operator yang diawasi dan didukung oleh otoritas pemerintah. Pendekatan ini bertujuan agar pengelolaan zakat lebih efektif, transparan, dan tidak menimbulkan kerugian konstitusional, serta mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan berkelanjutan.

6. Secara umum, para ahli sepakat bahwa pengelolaan zakat tidak harus sepenuhnya diserahkan kepada negara, melainkan dapat melibatkan peran masyarakat dan individu secara kolektif maupun mandiri. Sejarah Islam menunjukkan bahwa pengelolaan zakat mengalami variasi dari masa Nabi Muhammad SAW hingga khalifah-khalifah berikutnya, mulai

dari pengelolaan secara kolektif oleh negara hingga penyerahan sebagian kepada masyarakat untuk didistribusikan secara langsung.

7. Para ahli juga menegaskan bahwa Al-Qur'an dan Hadis tidak secara tegas mengatur tentang sentralisasi atau desentralisasi pengelolaan zakat, sehingga praktiknya beragam di berbagai negara Muslim. Pengelolaan zakat yang efektif harus didasarkan pada kepercayaan dan keadilan, serta memperhatikan kondisi dan budaya masyarakat setempat. Oleh karena itu, keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat harus bersifat sebagai fasilitator dan pengawas, sementara masyarakat tetap memiliki hak dan kebebasan untuk berpartisipasi dan mengelola zakat secara mandiri, demi memastikan keadilan dan keberlanjutan pengelolaan zakat dalam masyarakat.
8. Para ahli seperti Abdul Wahab Khallaf dan Abdul-Rahman Hasan berpendapat bahwa pencairan zakat sebaiknya tidak dilakukan secara sentral oleh negara, melainkan harus menyisakan sebagian zakat bagi pemiliknya untuk dicairkan sendiri sesuai haknya. Mereka menegaskan bahwa pemerintah yang menerapkan syariat Islam sebagai dasar negara memiliki hak untuk mengelola zakat, sedangkan negara yang tidak menerapkan syariat Islam tidak berhak mengumpulkan zakat.
9. Selain itu, Ahmad Mohamed Ibrahim menambahkan bahwa dalam kondisi di mana tidak ada pemerintah Muslim yang mengatur pengumpulan dan distribusi zakat, maka individu boleh mendistribusikan zakat secara mandiri, meskipun hal ini berpotensi menyebabkan pengelolaan yang tidak efisien dan tujuan sosial zakat tidak maksimal tercapai. Oleh karena itu, diperlukan adanya organisasi atau lembaga yang terpercaya untuk mengelola zakat secara efisien dan terorganisasi, baik yang berasal dari pemerintah maupun dari masyarakat, dengan memastikan bahwa pengumpulan dan distribusi zakat dilakukan secara amanah dan profesional guna mencapai tujuan utama mengurangi kemiskinan dan kesulitan rakyat.
10. Tata kelola atau good governance dalam pengelolaan zakat sangat penting untuk memastikan transparansi, akuntabilitas, dan keadilan dalam proses pengumpulan dan distribusi zakat. Prinsip utama seperti transparansi, partisipasi masyarakat, efisiensi, dan penegakan hukum

harus dijalankan secara konsisten agar pengelolaan zakat dapat berjalan efektif dan dipercaya masyarakat. Salah satu tantangan utama dalam penerapan good governance adalah mengatasi konflik kepentingan, yang jika tidak dikelola dengan baik dapat mengurangi kepercayaan publik, menimbulkan ketidakadilan, dan menghambat efektivitas kebijakan.

11. Dalam konteks Indonesia, konflik kepentingan muncul dari posisi ganda BAZNAS yang berfungsi sebagai regulator sekaligus operator pengelolaan zakat. Situasi ini berpotensi menimbulkan ketidakadilan dan ketidakseimbangan dalam pengelolaan zakat, karena BAZNAS dapat membuat kebijakan yang menguntungkan dirinya sendiri sebagai operator, sementara lembaga amil zakat lainnya (LAZ) mungkin terpinggirkan. Oleh karena itu, diperlukan upaya serius untuk menerapkan prinsip-prinsip good governance, termasuk pengelolaan konflik kepentingan secara transparan dan adil, guna menciptakan lingkungan pengelolaan zakat yang bersih, efektif, dan berkeadilan demi kesejahteraan masyarakat secara luas.
12. Berdasarkan penjelasan dalam standar laboratorium manajemen zakat dan berbagai kajian terkait, dapat disimpulkan bahwa penegasan BAZNAS sebagai regulator-operator menimbulkan potensi konflik kepentingan yang dapat mengurangi efektivitas dan transparansi pengelolaan zakat di Indonesia. Untuk menciptakan tata kelola zakat yang lebih adil, transparan, dan akuntabel, disarankan agar fungsi regulator dan operator dipisahkan. Pemisahan ini bertujuan agar BAZNAS fokus sebagai operator, sementara fungsi regulator diserahkan kepada otoritas yang khusus mengatur zakat, seperti Kementerian Agama atau lembaga independen lain.
13. Selain itu, revisi undang-undang dan peningkatan partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memastikan akses yang adil bagi semua lembaga amil zakat, serta mengurangi potensi diskriminasi dan konflik kepentingan. Langkah-langkah ini diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pengelolaan zakat, menjamin kepercayaan publik, serta memastikan bahwa zakat dapat berfungsi optimal sesuai syariat Islam dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

14. Kesimpulan dari pembahasan tentang peran masyarakat dalam pengelolaan zakat menunjukkan bahwa zakat merupakan bagian penting dari praktik keagamaan umat Islam yang memiliki dimensi sosial, ekonomi, dan politik. Sejarah pengelolaan zakat di Indonesia menunjukkan transformasi dari sistem tradisional yang dilakukan melalui otoritas lokal seperti kiai dan pejabat pemerintahan kolonial, menjadi sistem modern yang dikelola oleh lembaga-lembaga filantropi Islam seperti Muhammadiyah. Peran Muhammadiyah dalam inovasi pengelolaan zakat telah membawa perubahan signifikan, dari penyaluran dana kepada tokoh agama menjadi penggunaan dana zakat untuk kegiatan yang lebih produktif dan berorientasi pemberdayaan masyarakat. Meskipun negara telah hadir sebagai regulator, sebagian besar praktek zakat tetap berada di bawah kendali masyarakat sipil, sebagai bentuk kepatuhan kultural terhadap ajaran agama. Dengan demikian, masyarakat memegang peranan penting dalam menjaga keberlanjutan dan efektivitas pengelolaan zakat, sekaligus memperkuat aspek kedermawanan dan solidaritas sosial di Indonesia.
15. Kesimpulan dari pembahasan ini menunjukkan bahwa zakat di Indonesia merupakan isu yang sangat erat kaitannya dengan kepercayaan (trust) masyarakat terhadap lembaga pengelola dan proses distribusinya. Tingkat kepercayaan ini dipengaruhi oleh faktor profesionalisme, transparansi, dan akuntabilitas lembaga zakat. Semakin tinggi kepercayaan masyarakat terhadap lembaga zakat, terutama dalam pengelolaan dana yang efektif dan jujur, maka semakin besar pula niat mereka untuk menunaikan zakat. Selain itu, religiusitas dan pemahaman agama yang tinggi turut memperkuat kepercayaan dan motivasi masyarakat untuk berzakat. Secara keseluruhan, pengelolaan zakat di Indonesia harus dilakukan secara profesional, transparan, dan berlandaskan prinsip good governance, dengan kolaborasi yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat sipil, agar zakat dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan.

III. AHLI DR. QURRATA AYUNI, S.H., MCDR.

Dalam Keterangannya, Terkait Konstitusionalitas Undang-Undang

Pengelolaan Zakat (Perkara Nomor 97/PUU-XXII/2024),

Terhadap Keterangan Ahlinya, Para Pemohon menyimpulkan:

1. Bahwa regulasi monopoli pengelolaan zakat oleh BAZNAS, dinilai bertentangan dengan prinsip konstitusional karena mengabaikan hak kebebasan beragama dan beribadah yang dijamin oleh UUD 1945. Pengaturan ini berpotensi menyebabkan diskriminasi struktural dan pembatasan kebebasan kolektif serta berorganisasi keagamaan.
2. Ancaman sentralisasi dan etatistikasi agama, muncul dari praktik monopoli tersebut, yang berpotensi menimbulkan regresi dalam kebebasan beragama dan beribadah, serta melemahkan komitmen konstitusional terhadap kebebasan tersebut, sebagaimana diulas dalam teori Steven D. Smith tentang risiko melemahnya kebebasan beragama dalam praktik konstitusional.
3. Kebutuhan akan pedoman konstitusional, sangat mendesak agar hak kemerdekaan beribadah dan berorganisasi keagamaan tetap terlindungi, serta pengelolaan zakat tidak disalahgunakan sebagai instrumen fiskal negara yang mengurangi hak umat beragama dalam mengelola dana sosial keagamaannya secara mandiri dan adil.
4. Regulasi yang memberi kekuasaan monopoli pengelolaan zakat kepada BAZNAS harus dikaji ulang agar sesuai dengan prinsip hak asasi dan konstitusi, serta menjaga keberagaman dan kebebasan beragama di Indonesia.
5. Sementara terkait dengan Batasan Campur Tangan Negara (state overreach), dalam konteks pengelolaan zakat dan hak beragama berdasarkan putusan MK dan prinsip konstitusional, Keterangan Ahli DR. Qurrata Ayuni, Para Pemohon simpulkan: Hak beragama sebagai hak asasi dan kolektif: Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa hak beragama merupakan hak individu yang melekat sejak lahir dan juga hak kolektif masyarakat untuk menjalankan ajaran agamanya secara aman dan tenteram. Negara harus melindungi keduanya tanpa melakukan campur tangan berlebihan.
6. Batas campur tangan negara: Dalam kerangka negara hukum demokratis, intervensi negara dalam urusan keagamaan harus bersifat terbatas dan proporsional, yakni hanya sebatas fasilitasi dan

perlindungan hak. Campur tangan berlebihan disebut “state overreach” , yaitu ketika negara melewati batas fungsi sebagai fasilitator dan menjadi aktor utama yang mengatur, menentukan, dan mengontrol praktik keagamaan secara eksklusif.

7. Pengelolaan zakat sebagai bentuk overreach: Dengan UU No. 23/2011, negara melalui BAZNAS memperoleh posisi monopoli dan dominasi dalam pengelolaan zakat, mengurangi otonomi masyarakat Muslim dan lembaga masyarakat sipil (LAZ). Hal ini menunjukkan bahwa negara tidak hanya mengatur, tetapi juga mengatur secara langsung pelaksanaan ibadah zakat, yang merupakan ekspresi spiritual dan keagamaan umat.
8. Konsekuensi dari praktik tersebut: Praktik ini bertentangan dengan prinsip subsidiaritas dan hak kolektif beragama, karena mengabaikan kapasitas dan kepercayaan masyarakat serta lembaga swasta yang selama ini menjalankan pengelolaan zakat secara profesional dan amanah. Negara dianggap telah melakukan “state overreach” yang mengancam kebebasan beragama, otonomi masyarakat, dan prinsip demokrasi.
9. Rekomendasi: Penting untuk membatasi peran negara dalam urusan keagamaan dan zakat, menghormati otonomi masyarakat serta lembaga keagamaan, serta memastikan bahwa pengelolaan zakat tetap sesuai prinsip keadilan, keberagaman, dan kebebasan beragama yang dijamin konstitusi.

Bahwa terkait Keterangan Ahli DR. Qurrata Ayuni tentang prinsip *necessity* dalam konteks pengelolaan zakat dan peran negara, kami simpulkan bahwa:

10. Prinsip *necessity*, menegaskan bahwa negara hanya boleh membatasi hak warga negara sejauh tidak ada cara lain yang lebih ringan dan efektif untuk mencapai tujuan yang sah, seperti meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat.
11. Dalam konteks pengelolaan zakat, negara seharusnya tidak perlu memonopoli seluruh pengelolaan zakat melalui BAZNAS, karena ada alternatif lain yang lebih inklusif dan tidak melanggar hak masyarakat dan lembaga swasta (LAZ). Alternatif tersebut meliputi regulasi yang

adil, mekanisme audit independen, sistem pelaporan terpadu, dan indikator kinerja yang transparan.

12. Putusan MK No. 50/PUU-VIII/2010, menegaskan bahwa pengawasan negara terhadap kegiatan keagamaan harus bersifat minimal dan tidak menghapus otonomi masyarakat dalam menjalankan aktivitas keagamaan secara mandiri. Jika ada alternatif yang lebih ringan dan tidak mengurangi hak masyarakat, maka kebijakan monopoli dianggap tidak memenuhi prinsip necessity.
13. Keberagaman pengelolaan zakat, yang berakar dari kultur lokal dan komunitas harus dihormati, bukan diseragamkan secara paksa oleh negara. Pendekatan homogen dan sentralisasi justru bertentangan dengan semangat demokrasi dan pluralisme.
14. Pembatasan administratif dan perizinan yang berat, melemahkan hak sipil masyarakat dan tidak sejalan dengan prinsip minimal intrusion, karena alternatif pengelolaan zakat yang berhasil dan akuntabel sudah tersedia dan digunakan oleh banyak LAZ.
15. Kesimpulannya, monopoli pengelolaan zakat oleh BAZNAS gagal memenuhi syarat prinsip necessity karena ada alternatif lebih ringan dan inklusif. Negara harus membangun kemitraan yang sehat, menghormati keberagaman dan otonomi masyarakat dalam pengelolaan zakat, serta menghindari praktik yang memarginalkan inisiatif keagamaan yang sudah dipercaya publik.

Bahwa terkait Keterangan Ahli DR. Qurrata Ayuni tentang Transformasi Posisi Konstitusional Indonesia Terkait Pengelolaan Zakat dan Hak Beragama, kami simpulkan sebagai berikut:

1. Transformasi konstitusi Indonesia pasca-Reformasi menunjukkan pergeseran dari sistem negara-sentris menuju sistem yang demokratis, pluralis, dan menempatkan warga negara sebagai subjek aktif dalam kehidupan berbangsa dan beragama. Negara harus menghormati, melindungi, dan memfasilitasi keberagaman ekspresi keagamaan, termasuk dalam pengelolaan zakat.
2. Peran masyarakat sipil dan lembaga keagamaan seperti LAZ diakui secara konstitusional sebagai bagian dari demokrasi yang sehat. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa keberadaan dan

keberdayaan LAZ merupakan bagian dari hak berserikat, beragama, dan berpartisipasi secara konstitusional, bukan sekadar toleransi administratif.

3. Sentralisasi dan monopoli negara melalui BAZNAS yang memonopoli pengelolaan zakat bertentangan dengan prinsip konstitusional dan semangat demokrasi. Kebijakan tersebut mereduksi otonomi masyarakat dan melanggar prinsip subsidiaritas serta keberagaman praktik keagamaan yang telah berkembang secara alami di masyarakat.
4. Penerapan pendekatan sentralistik yang terlalu ketat dan birokratis, termasuk pembatasan izin dan rekomendasi, menghambat hak warga negara untuk beribadah dan menyalurkan zakat sesuai keyakinan dan kepercayaannya. Hal ini juga berisiko melanggar prinsip perlindungan hak asasi manusia dan pelaksanaan hak kebebasan beragama secara substantif.
5. Peran Mahkamah Konstitusi sangat krusial dalam menjaga ruang konstitusional agar tetap terbuka, adil, dan tidak didominasi oleh kekuatan tunggal. Penafsiran konstitusi harus dinamis dan kontekstual, mengikuti perkembangan masyarakat sipil dan realitas keberagaman budaya serta keagamaan di Indonesia.
6. Intinya, **kebijakan yang terlalu sentralistik dan dominatif dalam pengelolaan zakat berpotensi melanggar hak konstitusional warga negara, melemahkan keberagaman, dan menimbulkan risiko pembatasan kebebasan beragama.** Negara perlu kembali kepada prinsip otonomi, partisipasi, dan pluralisme agar pengelolaan zakat dan kehidupan beragama dapat berjalan secara adil, demokratis, dan sesuai dengan semangat konstitusi.

IV. AHLI Dr. BANU MUHAMMAD, S.E., M.SE.

Tentang "Persepsi Masyarakat Atas Keterlibatan Pemerintah Dalam Tata Kelola Zakat Di Indonesia",

Para Pemohon menarik Kesimpulan dari Keterangan Ahli sebagai berikut:

1. Penelitian ini menunjukkan bahwa persepsi masyarakat Indonesia terhadap keterlibatan pemerintah dalam tata kelola dana zakat sangat beragam, dipengaruhi oleh aspek yuridis dan sosiologis. Secara yuridis, keberadaan Pasal 34 dalam UU No. 23 Tahun 2011 menjadi dasar

pertimbangan tentang peran pemerintah dalam pengelolaan zakat, yang secara historis dan normatif bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun, secara sosiologis, persepsi masyarakat cenderung menilai posisi optimal pengelolaan zakat harus seimbang antara peran pemerintah dan lembaga-amil zakat yang independen, dengan memperhatikan keadilan, transparansi, dan efektivitas.

2. Hasil survei terhadap lebih dari 1.000 responden dari berbagai provinsi dan latar belakang menunjukkan bahwa masyarakat menginginkan model pengelolaan zakat yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan efisien, serta memperkuat kepercayaan publik terhadap tata kelola dana sosial Islam. Masyarakat juga menempatkan pentingnya peran pemerintah sebagai regulator dan fasilitator, namun tidak mengesampingkan keberadaan lembaga amil zakat yang independen dan profesional.
3. Secara umum, penelitian ini mengungkapkan perlunya reformasi dalam model pengelolaan zakat di Indonesia, agar lebih sesuai dengan persepsi masyarakat dan prinsip keadilan sosial. Model pengelolaan yang ideal harus mampu mengintegrasikan peran pemerintah sebagai pengawas dan regulator, serta memastikan kepercayaan masyarakat terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat, guna mencapai tujuan utama zakat sebagai instrumen peningkatan kesejahteraan umat dan masyarakat secara luas.

V. AHLI UGI SUHARTO, B.Ec., M.Ec., Ph.D.

Memberikan Keterangan Ahli Secara Tertulis

“Tiga Serangkai Karakter Zakat Menurut Konsep Keuangan Publik Islam – Upaya Meninjau Kembali Undang-Undang Zakat No. 23 Tahun 2011”

1. Zakat dalam peradaban Islam memiliki tiga karakter utama yang saling melengkapi: religius, politis, dan sosial. Karakter religius menegaskan bahwa zakat adalah perintah langsung dari Allah yang harus dilaksanakan oleh setiap Muslim sebagai bagian dari rukun Islam, tanpa bergantung pada keberadaan negara. Karakter politis menunjukkan bahwa zakat berfungsi sebagai lembaga keuangan publik yang diatur oleh negara, namun kekhususan zakat hanya berlaku untuk harta yang tampak (zhahir), sementara harta tersembunyi (bathin) menjadi urusan

pribadi dan spiritual yang tidak sepenuhnya berada dalam otoritas negara. Sedangkan karakter sosial menegaskan bahwa zakat juga merupakan instrumen keadilan sosial yang dapat dikelola oleh masyarakat sipil maupun negara, tergantung kondisi dan kebutuhan.

2. Dari aspek hukum dan kebijakan, perlu adanya peninjauan kembali terhadap Undang-Undang Zakat No. 23 Tahun 2011 agar kedudukan BAZNAS dan lembaga amal zakat swasta (LAZ) diperlakukan setara, mengingat keduanya memiliki peran penting dalam pengelolaan zakat yang sesuai dengan prinsip syariat dan nilai keadilan sosial. Pengelolaan zakat tidak boleh sepenuhnya monopoli negara; melainkan harus menjaga keseimbangan antara peran pemerintah dan masyarakat sipil, sehingga zakat dapat berfungsi secara optimal sebagai alat keagamaan, politik, dan sosial dalam masyarakat Muslim.
3. Sejarah dan ajaran Islam menunjukkan bahwa zakat memiliki dua aspek utama: karakter religius dan karakter politis, yang keduanya saling terkait namun memiliki batasan tertentu. Karakter religius menegaskan bahwa zakat adalah kewajiban pribadi dan urusan antara Allah dan hamba-Nya, terutama untuk harta yang tersembunyi (*bathin*), yang tidak bisa dipaksakan oleh pemerintah untuk dipenuhi. Sedangkan karakter politis berlaku untuk harta yang tampak (*zhahir*), yang dapat dikenakan zakat melalui otoritas negara, seperti yang dilakukan Khalifah Abu Bakar dan ulama lain, dengan batasan bahwa pemerintah hanya berwenang mengelola zakat dari harta yang terlihat.
4. Selain itu, karakter sosial zakat menunjukkan bahwa zakat juga merupakan lembaga keuangan sosial yang dapat dikelola oleh masyarakat sipil, termasuk menyalurkan zakat langsung kepada mustahiq tanpa harus melalui pemerintah, sesuai dengan prinsip syariat dan sejarah Islam. Dengan demikian, zakat bersifat fleksibel dan tidak semata-mata bergantung pada otoritas negara, melainkan juga melibatkan masyarakat dalam pengelolaannya, sesuai dengan konteks dan kebutuhan zaman.
5. Sejarah dan prinsip syariat menunjukkan bahwa karakter zakat tidak semata-mata bersifat politis yang sepenuhnya berada di bawah otoritas negara. Sebaliknya, zakat memiliki karakter religius yang harus tetap

dijalankan oleh setiap Muslim secara pribadi, serta karakter sosial yang memungkinkan pengelolaannya oleh masyarakat sipil, termasuk lembaga swasta seperti LAZ. Zakat merupakan bagian dari rukun Islam dan memiliki kedudukan yang lebih luas dari sekadar instrumen keuangan negara, sehingga pengelolaannya tidak harus monopolistik oleh pemerintah.

6. Dalam konteks Indonesia, penerapan undang-undang saat ini yang menempatkan BAZNAS sebagai satu-satunya otoritas utama perlu dikaji ulang agar kedudukan LAZ setara dan memiliki peran yang sama dalam pengelolaan zakat. Hal ini penting untuk memastikan bahwa pengelolaan zakat berjalan secara efektif, adil, dan sesuai dengan prinsip syariat serta memperkuat peran masyarakat sipil. Dengan demikian, pengelolaan zakat harus bersifat inklusif dan berimbang, tidak hanya bergantung pada pemerintah, tetapi juga melibatkan masyarakat secara aktif dan sejajar.

VI. AHLI DR. SYAIFUL BAHRI LC, M.A.,

Memberikan Keterangan Ahli Secara Tertulis

“Penghimpunan Dan Distribusi Zakat Menurut Al-Quran Dan Hadis”

Para Pemohon simpulkan pada intinya Keterangan Ahli ini menyampaikan:

1. Menunaikan zakat merupakan kewajiban utama dalam agama Islam yang diatur secara jelas dalam al-Quran dan hadis nabawi. Redaksi perintah menunaikan zakat biasanya menggunakan bentuk jamak, menegaskan bahwa zakat adalah tanggung jawab kolektif dan personal. Kewajiban ini sering dikaitkan dengan kewajiban salat, dan keduanya menjadi pilar utama dalam praktik keagamaan Muslim.
2. Pengelolaan zakat meliputi penghimpunan dari muzakki dan distribusi kepada mustahiq yang berhak menerimanya, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam ayat-ayat tertentu, seperti Surah at-Taubah ayat 60.
3. Meskipun pelaksanaan zakat secara kelembagaan dianjurkan dan dianggap lebih utama, penyaluran secara mandiri juga diperbolehkan. Secara keseluruhan, zakat merupakan instrumen penting dalam menegakkan keadilan sosial dan menunaikan kewajiban agama secara kolektif dan individual.

4. Penerimaan dan distribusi zakat merupakan bagian integral dari tata kelola zakat dalam Islam yang didasarkan pada ayat-ayat al-Quran, seperti Surah At-Taubah ayat 103 dan ayat 60.
5. Ayat-ayat ini menegaskan bahwa zakat harus dihimpun dan dikelola secara profesional dan terorganisir untuk membersihkan harta dan menyalurkan kepada golongan yang berhak, termasuk fakir, miskin, amil, muallaf, serta yang membutuhkan pertolongan lainnya.
6. Pengelolaan zakat dilakukan oleh petugas khusus (amil) yang diangkat, ditunjuk, atau diberikan izin oleh ulil amri (pemerintah atau otoritas berwenang). Sistem ini menegaskan pentingnya tata kelola zakat yang profesional, transparan, dan akuntabel untuk mencegah penyimpangan dan memastikan tepat sasaran. Meskipun penyaluran langsung kepada mustahiq diperbolehkan dalam kondisi tertentu, pengelolaan melalui lembaga yang kompeten dan terpercaya lebih dianjurkan.
7. Secara keseluruhan, pengelolaan zakat yang baik dan profesional merupakan keharusan syar'i untuk memastikan keberhasilan dan keberlanjutan ibadah zakat dalam mencapai tujuan sosial dan keadilan dalam masyarakat.

VII. AHLI DR. DODIK SISWANTORO,

Memberikan Keterangan tentang “Tata Kelola (Independensi Dan Keadilan) UU Zakat No. 23/2011 Di Indonesia”

Dimana dalam Keterangan Ahli menyampaikan bahwa:

1. Kajian ini menegaskan bahwa implementasi tata kelola zakat di Indonesia berdasarkan UU No. 23/2011 menghadapi sejumlah tantangan terkait aspek independensi dan keadilan.
2. Secara yuridis, UU ini mengatur bahwa pengelolaan zakat harus melalui BAZNAS sebagai lembaga pengawas dan regulator, yang menimbulkan konflik kepentingan karena BAZNAS juga berperan sebagai pelaku aktif dalam pengelolaan zakat.
3. Praktik ini dianggap mengurangi independensi LAZ (Lembaga Amil Zakat) swasta dan menimbulkan ketidakadilan dalam proses perizinan dan pengelolaan dana zakat.
4. Dari kajian literatur dan perbandingan internasional, terlihat bahwa banyak negara Muslim maupun negara maju cenderung membebaskan

pengelolaan zakat dari kebutuhan izin formal, sehingga lembaga masyarakat dapat beroperasi secara independen dan tanpa tekanan birokrasi yang berlebihan.

5. Hal ini menunjukkan bahwa model pengelolaan zakat yang lebih independen dan adil seharusnya tidak memerlukan izin ketat dari pemerintah, melainkan lebih menekankan transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan yang proporsional.
6. Selain itu, penelitian menunjukkan bahwa praktik di negara lain seperti Amerika Serikat dan BWI (Badan Wakaf Indonesia) menunjukkan bahwa pengelolaan dana sosial termasuk zakat dapat dilakukan secara lebih efektif dan independen melalui mekanisme pelaporan dan pengawasan yang tidak memberatkan, serta tanpa kebutuhan izin yang ketat.
7. Secara umum, studi ini merekomendasikan perlunya reformasi tata kelola zakat di Indonesia agar lebih sesuai dengan prinsip independensi dan keadilan, termasuk mengurangi hambatan birokrasi, memperkuat peran lembaga masyarakat, dan memastikan pengelolaan dana zakat dilakukan secara transparan dan akuntabel. Dengan demikian, pengelolaan zakat dapat lebih optimal dalam meningkatkan kesejahteraan umat dan menjaga kepercayaan masyarakat.
8. Kajian ini juga menegaskan bahwa pengelolaan zakat di berbagai negara Muslim, termasuk Indonesia dan Malaysia, menunjukkan bahwa pihak swasta dapat mengelola zakat secara independen, biasanya dengan izin atau sebagai agen dari lembaga resmi negara. Di Malaysia, zakat dikelola oleh lembaga swasta sebagai wakil dari lembaga zakat nasional, sementara di negara lain seperti Bangladesh, Pakistan, dan Turki, pengelolaan zakat oleh swasta berlangsung tanpa izin formal dari pemerintah.
9. Namun, di Indonesia, UU No. 23/2011 cenderung bersifat sentralistik, mengurangi peran lembaga swasta dan membuka celah konflik kepentingan, terlebih karena BAZNAS berperan sebagai regulator sekaligus sebagai pelaku pengelolaan zakat. Hal ini menimbulkan hambatan administratif dan mengurangi independensi LAZ (Lembaga Amil Zakat) swasta, yang berpotensi menghambat partisipasi

masyarakat dan menimbulkan ketidakadilan dalam pengelolaan dana zakat.

10. Secara umum, praktik di negara lain menunjukkan bahwa pengelolaan zakat yang lebih independen dan tidak bergantung pada izin ketat dari pemerintah, dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Oleh karena itu, perlu adanya revisi kebijakan di Indonesia agar pengelolaan zakat oleh swasta diizinkan secara lebih leluasa tanpa harus bergantung pada izin yang memberatkan, sehingga tata kelola zakat dapat berjalan lebih efektif, adil, dan sesuai prinsip independensi.

VIII. AHLI DR. HAMID ABIDIN

PENELITI DAN PEGIAT FILANTROPI Memberikan Keterangan Ahli Secara Tertulis Tentang Tata Kelola Dan Kebijakan Sektor Sosial Serta Filantropi Di Indonesia

Ahli DR Hamid Abidin (Doing Good Index (2018–2024)), melakukan kajian terkait mengenai Tata Kelola Dan Kebijakan Sektor Sosial Serta Filantropi Di Indonesia

Menurut DR. Hamid Abidin, secara umum, sektor sosial dan filantropi di Indonesia menunjukkan stagnansi dan belum mengalami perbaikan signifikan dalam empat siklus penelitian. Beberapa titik perhatian utama yang berulang dan perlu perhatian serius meliputi:

1. Kurangnya Responsif terhadap Perkembangan Sosial dan Teknologi: Regulasi yang ada masih statis dan tidak mampu mengikuti dinamika perkembangan sosial, termasuk digitalisasi, sehingga sektor ini belum mampu berinovasi secara optimal.
2. Fragmentasi Regulasi dan Koordinasi yang Lemah: Tumpang tindih regulasi dan koordinasi antar lembaga pemerintah menyulitkan implementasi kebijakan dan menimbulkan ketidakjelasan di lapangan.
3. Regulasi Usang dan Tidak Adaptif: Regulasi yang berlaku, seperti UU PUB tahun 1961, tidak mampu mengakomodasi perkembangan teknologi digital, menghambat pengembangan aktivitas penggalangan dana digital yang saat ini sedang berkembang pesat.
4. Kurangnya Pemahaman dan Penerapan Regulasi: Tingkat pemahaman dan penerapan regulasi oleh organisasi sosial masih rendah, yang berpotensi menurunkan akuntabilitas dan kepercayaan publik.

5. Perlu Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas: Diperlukan reformasi dalam mekanisme pelaporan, audit, dan pengawasan, termasuk pemisahan fungsi regulator dan pelaksana, guna meningkatkan kredibilitas dan efektivitas sektor sosial.
6. Keterbatasan Ekosistem Pendanaan Lokal: Ketergantungan terhadap hibah internasional masih tinggi, sementara dukungan dari sumber daya lokal dan insentif fiskal belum memadai untuk memastikan keberlanjutan organisasi sosial dan menghadapi tantangan digitalisasi.

Dari seluruh temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Indonesia perlu melakukan reformasi regulasi yang lebih responsif dan adaptif, memperkuat koordinasi antar lembaga, serta mengembangkan ekosistem pendanaan lokal dan kapasitas teknologi agar sektor sosial dan filantropi dapat berkembang lebih efektif dan berkelanjutan.

DR. Hamid Abidin juga menjelaskan tentang Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Posisi Indonesia Dalam Doing Good Index (Dgi) 2018–2024: Meskipun Indonesia dikenal sebagai salah satu negara paling dermawan di dunia pada tahun 2024, posisi Indonesia dalam Doing Good Index masih diklasifikasikan sebagai “Doing Okay,” yang menunjukkan bahwa **kebijakan dan ekosistem sektor sosial di negara ini cukup baik namun stagnan dan belum mencapai tingkat yang optimal**. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor utama:

1. Regulasi Usang dan Tidak Responsif: Regulasi yang berlaku, seperti UU PUB tahun 1961, dianggap tidak mampu mengikuti perkembangan zaman, terutama digitalisasi yang menjadi tren utama dalam penggalangan dana dan kegiatan sosial. Ketidakterbaruan regulasi ini menghambat inovasi dan efisiensi.
2. Fragmentasi dan Lemahnya Koordinasi: Tumpang tindih regulasi dan kurangnya koordinasi antar lembaga pemerintah menyebabkan implementasi kebijakan menjadi tidak efektif. Peran ganda pemerintah sebagai regulator sekaligus pelaksana juga menimbulkan konflik kepentingan dan ketimpangan yang mengurangi kepercayaan dan efektivitas.
3. Keterbatasan Dukungan dan Kapasitas: Organisasi sosial menghadapi kekurangan pendanaan dari sumber lokal dan terbatasnya kapasitas

teknologi serta keahlian staf dalam memanfaatkan digitalisasi, sehingga berdampak negatif terhadap keberlanjutan dan dampak sosial yang dihasilkan.

4. Struktur Kelembagaan yang Tidak Seimbang: Peran ganda lembaga pemerintah dalam mengatur dan menjalankan kegiatan sosial, terutama dalam pengelolaan zakat dan penggalangan dana, menimbulkan persepsi tidak adil dan memperlemah kepercayaan dari masyarakat dan donatur. Prinsip keadilan dan keberimbangan kelembagaan menjadi kunci agar ekosistem filantropi dapat berkembang sehat dan berkelanjutan.

Secara keseluruhan, meskipun Indonesia memiliki budaya derma dan kemurahan hati yang tinggi, tantangan utama terletak pada reformasi regulasi yang lebih responsif, pemisahan fungsi kelembagaan, peningkatan kapasitas organisasi, dan penciptaan ekosistem pendanaan lokal yang lebih kuat.

Hal ini penting agar posisi Indonesia dalam indeks tersebut dapat meningkat dari “Doing Okay” menjadi kategori yang lebih baik, seperti “Doing Better” atau “Doing Well,” serta mendukung pertumbuhan sektor sosial yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

DR. Hamid Abidin menyampaikan pandangan dan penjelasan Ahli terkait regulasi Undang-Undang Pengelolaan Zakat dan posisinya dalam tata kelola zakat di Indonesia:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat menempatkan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga yang memegang peran ganda sekaligus sebagai koordinator, regulator, pengawas, auditor, dan operator dalam pengelolaan zakat nasional. Meskipun penugasan ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengelolaan zakat serta mendukung kesejahteraan masyarakat, model ini menimbulkan tantangan besar terkait konflik kepentingan dan kurangnya independensi dalam tata kelola.
2. Peran ganda BAZNAS berpotensi mengaburkan fungsi pengawasan dan menurunkan objektivitas, karena lembaga tersebut sekaligus terlibat langsung dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat. Hal ini dapat mengurangi kepercayaan publik dan meningkatkan risiko

penyalahgunaan dana zakat. Kajian internasional, seperti yang diterapkan di Malaysia, Singapura, dan Jepang, menunjukkan bahwa pemisahan tegas antara fungsi regulator dan operator sangat penting untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas pengelolaan zakat.

3. Oleh karena itu, rekomendasi utama adalah melakukan reformasi struktural dengan memisahkan fungsi regulator dan operator, memperkuat pengawasan independen, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat. Langkah ini diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan publik, memastikan dana zakat dikelola secara profesional dan berintegritas, serta mendukung keberlanjutan dan manfaat zakat yang maksimal bagi masyarakat Indonesia.
4. Berikut adalah kesimpulan dari pandangan dan penjelasan saksi terkait norma hukum dalam regulasi pengelolaan zakat yang berbasis mekanisme perizinan yang restriktif:
5. Regulasi pengelolaan zakat di Indonesia, yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014, menempatkan mekanisme perizinan sebagai syarat utama bagi masyarakat dan lembaga dalam berorganisasi dan berperan aktif dalam pengelolaan zakat. Meskipun bertujuan menjaga tata kelola yang profesional, transparan, dan sesuai syariah, sistem ini bersifat sangat restriktif dan kompleks, menuntut lembaga zakat memenuhi berbagai persyaratan administratif dan teknis yang ketat, serta melalui proses rekomendasi dari BAZNAS yang berperan ganda sebagai regulator dan pelaksana.
6. Kebijakan ini, meskipun berusaha memperkuat tata kelola, justru berpotensi menghambat ruang partisipasi masyarakat sipil dan keberagaman lembaga pengelola zakat, serta mempersempit inovasi dalam distribusi zakat. Penelitian dan kajian internasional menunjukkan bahwa mekanisme perizinan yang terlalu ketat dan dominasi satu lembaga pengatur dapat menciptakan monopoli operasional dan mengurangi akuntabilitas, sehingga mengurangi efektivitas pengawasan dan kepercayaan publik.

7. Meskipun pemerintah telah melakukan inovasi melalui Peraturan Menteri Agama No. 19 Tahun 2024 yang memperkenalkan sistem perizinan digital dan mempercepat prosesnya, tantangan struktural seperti tumpang tindih fungsi BAZNAS dan kompleksitas administratif masih menjadi hambatan utama, terutama bagi lembaga kecil dan baru. Oleh karena itu, perlunya reformasi regulasi yang menyeimbangkan antara pengawasan dan kemudahan akses perizinan sangat penting.
8. Rekomendasi utama meliputi pemisahan fungsi regulator dan operator dengan pembentukan lembaga pengawas independen, penyederhanaan proses perizinan berbasis teknologi digital, serta peningkatan kapasitas dan pelatihan bagi lembaga zakat. Pendekatan ini akan mendorong keberagaman, inklusivitas, dan akuntabilitas dalam pengelolaan zakat, sekaligus meningkatkan kepercayaan masyarakat dan efisiensi distribusi zakat di Indonesia.

Usulan dan Rekomendasi DR. Hamid Abidi Untuk Memperbaiki Regulasi Serta Tata Kelola Pengelolaan Zakat di Indonesia:

1. Untuk menjamin hak partisipasi dan berorganisasi warga negara, pemerintah perlu memberikan perlindungan hukum yang memadai, termasuk kemudahan akses perizinan dan pengakuan terhadap keberadaan lembaga masyarakat yang sah. Hal ini penting agar lembaga amil zakat baru dan yang sudah ada dapat tumbuh dan berkembang secara mandiri, berkontribusi secara maksimal, serta menjaga keberagaman dan keberlanjutan ekosistem filantropi.
2. Selain itu, diperlukan penyelarasan aspek tata kelola dengan hak masyarakat untuk berpartisipasi. Mekanisme perizinan harus disederhanakan dan dibuat lebih transparan agar tidak menjadi hambatan bagi lembaga masyarakat yang ingin berkontribusi secara mandiri, sehingga keberagaman dan inovasi dalam pengelolaan zakat dapat berkembang.
3. Reformasi regulasi juga harus dilakukan secara partisipatif dan inklusif dengan merevisi Undang-Undang Pengelolaan Zakat agar memberi ruang lebih besar bagi masyarakat sipil dan lembaga lokal untuk berperan secara setara. Pemisahan fungsi regulator dan operator, serta

pembentukan otoritas pengawas independen, akan meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan keadilan dalam pengelolaan zakat.

4. Penguatan kapasitas pengelola zakat melalui pelatihan, pendampingan, dan akses sumber daya sangat penting agar lembaga zakat mampu mengelola dana secara profesional dan transparan, meningkatkan kepercayaan publik, dan mendorong tata kelola yang lebih baik.
5. Selain itu, mekanisme kemitraan yang inklusif harus difasilitasi untuk memperkuat kolaborasi antara pemerintah, BAZNAS, dan organisasi masyarakat sipil, sehingga pengelolaan zakat menjadi lebih efektif dan berdampak sosial yang lebih besar.
6. Penting juga untuk memperkuat mekanisme pengaduan dan akses terhadap keadilan, dengan menyediakan kanal yang terbuka dan efektif bagi organisasi masyarakat yang merasa dirugikan, guna mencegah penyalahgunaan dan meningkatkan kepercayaan terhadap sistem regulasi zakat.
7. Terakhir, mendorong adopsi prinsip keterbukaan data (Open Zakat Data) merupakan langkah strategis untuk meningkatkan transparansi, kolaborasi, dan pengawasan. Data zakat yang terbuka dan terintegrasi akan memudahkan seluruh pemangku kepentingan dalam mengelola, memantau, dan mengevaluasi pengelolaan zakat secara lebih akuntabel dan partisipatif.

[2.11] Menimbang bahwa Mahkamah telah membaca kesimpulan tertulis Presiden yang diterima Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025, yang pada pokoknya menyimpulkan sebagai berikut:

I. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Pemerintah tetap pada pendiriannya bahwa Para Pemohon tidak dapat memberikan informasi secara jelas dan utuh mengenai kerugian konstitusional yang spesifik (khusus) maupun aktual yang dialami dengan berlakunya undang-undang yang sedang diuji. Sehingga Para Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). Apabila Majelis Hakim berpendapat lain, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*)

atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perakara Pengujian Undang-Undang serta Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007.

II. KESIMPULAN DAN TANGGAPAN PEMERINTAH TERHADAP PERSIDANGAN PERKARA

Bahwa dalam kesimpulannya Pemerintah tetap berkeyakinan secara konstitusional ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 43 ayat (3), Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 tidak bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Hal ini diperkuat atau didukung dengan keterangan ahli presiden. Pemerintah sampaikan penjelasan sebagai berikut:

A. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemerintah Dr. Wahiduddin Adams, S.H., M.A. yang pada pokoknya yaitu:

- (1) Bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 disusun dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 29 dan Pasal 34 UUD 1945 serta meningkatkan daya guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai syariat Islam. Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, pemerintah membentuk BAZNAS. Pemerintah sependapat dengan pendapat ahli, sebagai Lembaga Pemerintah Nonstruktural BAZNAS bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Untuk melakukan tugas dan fungsi pengelolaan ZIS-Dana Sosial Keagamaan Lainnya dengan tujuan untuk peningkatan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat, serta manfaat zakat untuk kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.
- (2) Norma Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 bersifat transisi atau sementara yaitu 5 (lima) tahun. Daya atau kekuatan mengikat norma dalam Pasal a quo merupakan masa transisi. Masa transisi berlakunya Norma Pasal a quo adalah paling lama 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 20 November 2011. Dengan demikian

terhitung 20 November 2016 norma ketentuan Pasal ini tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi. Dengan telah lewat waktu masa berlakunya norma ketentuan peralihan ini, normanya telah kehilangan objek. Pemerintah sependapat dengan pendapat ahli sesuai dengan keterangan presiden yang telah dibacakan pada 17 Oktober 2024.

B. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemerintah Dr. Irfan Syauqi Beik

- (1) Bahwa ahli menjelaskan tentang 4 isu strategis dalam pengelolaan zakat yaitu pemahaman aspek syariah zakat, pendekatan sistem perzakatan, pemahaman terkait konflik kepentingan dan pemahaman terkait konsep tata kelola perzakatan yang baik.
- (2) Bahwa ahli berpendapat, Negara Indonesia adalah *daarul ‘ahli was syahadah* yaitu negara yang dibentuk di atas dasar perjanjian dan persaksian, dimana semua elemen bangsa telah bersepakat menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar bernegara, sehingga sangat mungkin untuk mengakomodasi berbagai ketentuan dan aturan dalam agama Islam termasuk zakat kedalam sistem kenegaraan.
- (3) Ada 3 model pengelolaan zakat di dunia, yaitu Model Komprehensif dimana zakat adalah instrument wajib dari sisi hukum agama dan negara, Model Parsial dimana negara memiliki UU Zakat namun belum wajib dari sisi hukum negara, dan Model Sekuler dimana negara tidak mengurus urusan zakat.
- (4) Bahwa pandangan yang terus menyudutkan fungsi regulator parsial dan koordinator pengelolaan zakat yang melekat pada BAZNAS, boleh jadi disebabkan oleh pengaruh praktik industri keuangan komersial yang operasionalisasinya didasarkan pada filosofi kompetisi bebas antar operator/lembaga keuangan yang ada. Akibat adanya kompetisi bebas ini, maka diperlukan adanya wasit berupa regulator yang bersifat independen, yang tidak bisa diatur dan diintervensi oleh salah satu pihak yang berkompetisi. Filosofi ini menjadikan antara lembaga keuangan pemerintah dan swasta, seperti bank BUMN dan bank swasta, menjadi dua kesebelasan yang berbeda, yang bertanding dalam satu liga keuangan domestik. filosofi ini tidak sepenuhnya tepat

jika dikaitkan pada sektor zakat. Filosofi lembaga zakat haruslah menjadi satu tubuh, atau menjadi satu kesebelasan. BAZNAS adalah kapten kesebelasan ini. Semua lembaga zakat seharusnya berpikir dalam satu konteks tubuh sistim perzakatan nasional, dan bukan berpikir sebagai dua entitas yang bertanding, dimana ada yang menang dan ada yang kalah. Meski demikian, sebagai kapten kesebelasan, BAZNAS juga dilarang bertindak melebihi kewenangannya. Filosofi ini perlu untuk terus disosialisasikan pada seluruh amil zakat di Indonesia.

- (5) Pihak terkait sependapat dengan ahli Dr. Irfan Syauqi Beik yang menyebutkan bahwa pengelolaan tata kelola zakat tidak bisa disamakan dengan pola manajemen modern. Logika zakat tidak sama dengan logika pengelolaan keuangan komersial, salah satunya merujuk pada Kitab Al Amwal karya Abu Ubayd (Abu Ubaid Al-Qasim bin Salam) yang menyebutkan bahwa *Zakat as a Special Institution of Public Finance* karena baik dari sisi harta objek zakatnya, dari sisi pihak yang wajib zakatnya, dari sisi penyaluran zakatnya, termasuk bagaimana teknis pengumpulannya telah diatur dalam Al Quran dan Hadits, dimana kewenangan pengelolaan zakat tersebut melekat pada penguasa atau pemerintah dan bukan pada masyarakat.

C. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Yusuf Wibisono

- (1) Ini persyaratan yang sangat diskriminatif dan mematikan. Karena kemudian terjadi conflict of interest yang sangat vulgar di mana Baznas sebagai operator sekarang harus dimintakan izin bagi LAZ-LAZ yang juga merupakan operator zakat nasional agar bisa beroperasi secara legal. Terhadap pernyataan ahli tersebut pemerintah tidak setuju sebagaimana yang disampaikan ahli pemerintah Dr Irfan Syauqi Beik, SP, MSc.Ec. pada pokoknya sebagai berikut:
 - a. Kewenangan BAZNAS sebagai pemberi rekomendasi juga memberikan dampak positif dalam pembangunan ekosistem pengelolaan zakat nasional yang terintegrasi. Paling tidak, ada dua dampak positif yang dapat dirasakan, yaitu :
 - 1. Memastikan kesungguhan dan kesiapan calon LAZ untuk dapat melaksanakan kegiatan operasional pengelolaan zakat; dan

2. Menjadi pondasi awal hubungan dan komunikasi antara calon LAZ dengan BAZNAS dalam kerangka ekosistem pengelolaan zakat yang terintegrasi dan efektif.
- b. Yang perlu disadari bahwa konflik kepentingan berpotensi terjadi dimana saja. Bukan hanya dikarenakan UU No 23/2011 saja, namun konflik kepentingan juga bisa terjadi di internal masing-masing lembaga termasuk LAZ. *Like and dislike* merupakan salah satu bentuk konflik kepentingan yang bisa terjadi dimana saja. Untuk mengatasi konflik kepentingan, maka perlu dibangun suatu sistem dan mekanisme yang jelas, transparan dan obyektif, serta dipahami dengan baik oleh semua pihak yang terlibat. Diantara hal yang harus dilakukan antara lain adalah:
1. Adanya kejelasan prosedur, persyaratan, durasi waktu pemrosesan berkas hingga diterbitkannya rekomendasi, dan hal-hal teknis lainnya termasuk kejelasan aturan perbaikan dokumen LAZ dalam proses pengajuan rekomendasi ini. Informasi yang jelas kepada calon LAZ merupakan salah satu upaya untuk memitigasi kemungkinan terjadinya konflik kepentingan yang berujung pada upaya menghambat pemberian rekomendasi LAZ.
 2. Adanya mekanisme dan sistem *whistleblowing* pada Kementerian Agama dan BAZNAS merupakan salah satu alat untuk mengadukan berbagai bentuk hambatan yang dilakukan oleh BAZNAS sebagai pemberi rekomendasi.
 3. Calon LAZ juga dapat mengadukan kepada Ombudsman RI apabila ditemukan pelanggaran dan upaya sistematis untuk menghambat pemberian rekomendasi BAZNAS.

Selain ketiga hal di atas, dalam praktiknya, salah satu hal yang sangat penting untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan adalah dengan membangun budaya integritas di kalangan amil, baik BAZNAS maupun LAZ. Keberadaan Peraturan BAZNAS No 1 Tahun 2018 tentang Kode Etik Amil pada dasarnya merupakan salah satu cara memitigasi peluang terjadinya konflik kepentingan yang

ujungnya bisa merusak kepercayaan kepada sistim perzakatan yang tengah dibangun ini.

(2) Ini secara jelas menggambarkan fokus dari Baznas yang seharusnya lebih banyak menjalankan fungsi regulator pada praktiknya lebih banyak me-exercise kewenangannya untuk menguatkan 7 posisinya sebagai operator. Salah satunya adalah dengan mengakuisisi, mengambil alih LAZ untuk menjadi UPZ Baznas. Terhadap pernyataan ahli tersebut pemerintah tidak setuju sebagaimana yang disampaikan ahli pemerintah Dr Irfan Syauqi Beik, SP, MSc.Ec. pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Dalam UU No 23/2011, fungsi regulator yang utama adalah pada Kementerian Agama, dimana Menteri Agama dan/atau pejabat yang ditunjuk Menteri Agama adalah pihak yang berwenang mengeluarkan sekaligus mencabut izin LAZ. Artinya fungsi pengaturan dan perizinan tidak berada di BAZNAS, melainkan di Kementerian Agama. Jadi dalam kerangka sistim perzakatan yang dibangun dalam UU No 23/2011 ini, peran utama regulator yang mencakup fungsi pengaturan, perizinan dan pengawasan, sepenuhnya berada di tangan Kementerian Agama.
- b. Fungsi regulator sebagian (parsial) yang dimiliki BAZNAS lebih pada pemberian rekomendasi dan pengkoordinasian aktivitas utama pengelolaan zakat termasuk pelaporan zakat. Adapun pelaporan zakat ini mencakup laporan program dan laporan keuangan yang teraudit. Audit keuangan ini sendiri menjadi ranah kewenangan Kantor Akuntan Publik (KAP). Tidak ada kewenangan BAZNAS melakukan audit keuangan LAZ. Sementara audit syariah LAZ menjadi kewenangan penuh Kementerian Agama.
- c. Implementasi fungsi regulator parsial dan koordinator pengelolaan zakat tidak kemudian menempatkan BAZNAS sebagai pihak yang mudah mengintervensi pelaksanaan kegiatan pengelolaan zakat yang dilakukan LAZ. Faktanya, setiap LAZ tetap memiliki independensi dan kebebasan dalam melaksanakan berbagai program dan kegiatan pengumpulan maupun pendistribusian dan

pendayagunaan zakat. Kalaupun terjadi perubahan status dari LAZ menjadi UPZ BAZNAS, terutama pada perusahaan- perusahaan yang masuk dalam kelompok BUMN, itu lebih pada penataan internal pemerintah, dan tidak terkait dengan hak masyarakat sipil. Ini sesuai dengan Instruksi Presiden No 3 Tahun 2014, dimana semua hal terkait dengan pengumpulan zakat yang ditunaikan oleh semua unsur pemerintahan, termasuk ASN, TNI/Polri, dan BUMN, hendaknya dilakukan melalui BAZNAS.

- d. Bahwa Pihak Terkait tidak sependapat dengan Ahli Yusuf Wibisono yang menyatakan UU 23/2011 telah melakukan sentralisasi dan diskriminasi terhadap pengelolaan zakat pada masyarakat. Hal tersebut tidak sesuai dengan fakta pertumbuhan kelembagaan dan pertumbuhan pengumpulan. (Vide Keterangan Tambahan 3 Pihak Terkait BAZNAS Nomor B/3420/BPAH-BHKL/KETUA/KD.02.05/IV/2025)

D. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Heru Susetyo

- (1) Terhadap keterangan ahli Heru Susetyo yang membandingkan pengaturan pengelolaan zakat yang ada pada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dengan UU 23/2011 pemerintah berpendapat bahwa:
 - a. Pemerintah berpendapat bahwa UU 23/2011 lebih memberikan penguatan kebijakan tata kelola zakat sesuai dengan yang disampaikan ahli pemohon yang menyatakan bahwa “undang-undang ini bagus, karena memberikan penguatan, kejelasan.” Hal ini diperkuat oleh penjelasan ahli presiden Irfan Syauqi Beik yang menyatakan “Bahwa ada banyak hal yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan, agar potensi zakat ini bisa semakin dioptimalkan dengan baik. Karena itu, lahirnya UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti UU No 38/1999, menjadi titik landas pengembangan zakat ke tahap selanjutnya. Secara sistem, UU tersebut memberikan ruang yang lebih baik dibandingkan dengan UU No 38/1999.”
 - b. Bahwa ahli pemohon juga menyampaikan UU 23/2011 ini berpotensi melahirkan ketidaksetaraan dan juga diskriminasi dalam pengelolaan zakat. Dalam hal ini Pemerintah berpendapat bahwa keterangan ahli

tidak berdasar karena pada faktanya seperti yang disampaikan oleh ahli presiden Irfan Syauqi Beik menyatakan bahwa “adanya lompatan-lompatan dalam pengelolaan zakat yang telah dibuktikan dengan angka- angka dan indikator kinerja yang ada, dimana BAZNAS dan LAZ keduanya terus tumbuh dan berkembang tanpa adanya *trade-off* (jika yang satu naik, yang lain turun akibat diskriminasi sistem).

- (2) Bahwa Ahli juga menerangkan peran negara dalam pengelolaan zakat harus hadir bahkan wajib hadir dalam urusan keagamaan masyarakat.

E. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Qurata Ayuni berpendapat bahwa:

- (1) Pertama, negara memonopoli fungsi sosial keagamaan dengan menjadikan Baznas sebagai satu-satunya otoritas atau setidaknya melakukan *super body*. Sementara peran lembaga masyarakat lain seperti LAZ direduksi atau diarahkan menjadi subordinat dari negara. Kedua, peran masyarakat sipil sebagai pelaksana umat zakat secara tradisional dikerdilkan dan dibatasi melalui regulasi izin dan sanksi administrasi. Tiga, negara mengatur pelaksanaan zakat. Seolah-olah itu adalah domain fiskal administrasi negara yang tunduk pada logika birokrasi pemerintahan, padahal zakat bukan pajak melainkan ekspresi kegiatan ibadah.
- (2) Bahwa Ahli memberikan Keterangan tentang Konstitusionalitas UU 23/2011 dengan menggunakan konsep *propotionality test* yang dikaitkan dengan urgensi pembentukan pedoman konstitusional terhadap jaminan perlindungan kemerdekaan beribadah di Indonesia. Ahli menilai UU 23/2011 sebagai bentuk negara yang berlebihan dalam ranah keagamaan (*state overreach*).
- (3) Bahwa konsep *Proportionality Test* kurang tepat dijadikan alat uji efektifitas UU 23/2011, sebagaimana pendapat Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. H. Arsul Sani, S.H., M.Si., Pr.M. pada sidang pleno tanggal 22 April 2025 yang pada pokoknya menyebutkan “.....buat saya tidak pas kalau mengatakan bahwa seolah-olah sistem yang ada sekarang itu salah, ya, baik secara historis maupun dari sisi prinsip proporsionalitas itu tadi.....barangkali bukan *proportionality test*,

proportionalited thinking kita itu juga tercipta di dalam melihat persoalan pengelolaan zakat oleh negara ini...”.

- (4) Terhadap pendapat ahli Qurata Ayuni pemerintah berpendapat bahwa: Negara Indonesia sebagaimana ketentuan Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945 (Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945). Dalam perspektif beragama, zakat merupakan pelaksanaan atau pengamalan ajaran agama yang berada dalam forum eksternum yang memiliki relasi sosial. Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat, sesuai dengan syariat Islam harus dikelola secara melembaga, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas, sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi dan pelayanan dalam pengelolaan zakat. Negara sebagai suatu entitas yang dibentuk dengan fungsi memberikan perlindungan khususnya terhadap bangsa atau rakyat (vide pembukaan UUD 1945 alinea ke 4). Secara konstitusional berwenang untuk turut serta dalam mewujudkan pelaksanaan pengelolaan zakat yang efektif dan efisien secara manajerial serta amanah sesuai dengan ajaran Islam. Hal ini diperkuat oleh penjelasan ahli presiden Irfan Syauqi Beik yang menyatakan “Bahwa ada banyak hal yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan, agar potensi zakat ini bisa semakin dioptimalkan dengan baik. Karena itu, lahirnya UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti UU No 38/1999, menjadi titik landas pengembangan zakat ke tahap selanjutnya. Secara sistem, UU tersebut memberikan ruang yang lebih baik dibandingkan dengan UU No 38/1999.”

- F. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Wahfiudin Sakam
- (1) Bahwa ahli menerangkan Indonesia bukan negara Islam. Indonesia bukan negara teokrasi, melainkan negara demokrasi, maka peran masyarakat dalam negara demokrasi sangat dikedepankan. Fungsi negara adalah rowing, memberikan pemberdayaan (*rather than steering*). Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah satu dari Pancasila yang menjadi dasar negara. Keadilan sosial dalam hal perzakatan, negara tidak boleh memaksakan pemungutan pajak dan

zakat kepada umat Islam. Pajak dan zakat kepada umat Islam, pajak dan zakat kepada umat Islam, tetapi kepada umat lain hanya dipaksakan pemungutan pajak saja, negara tidak boleh melibatkan diri dalam pengelolaan ibadah zakat pada umat Islam, tetapi tidak melibatkan diri dalam pengelolaan keuangan keagamaan lain, misalnya persepuluhan dalam umat Nasrani. Indonesia adalah negara bangsa, nation state, bukan negara khilafah. Karena itu, pendapat dari berbagai kitab-kitab, ulama-ulama harus dicermati. Pengelolaan zakat oleh negara-negara dalam kitab-kitab itu, konteksnya negara khilafah, bukan dalam konteks negara demokrasi yang bukan negara khilafah, juga bukan negara sekuler.

- (2) Bahwa Pemerintah tidak sependapat dengan Wahfiudin Sakam mengenai konsep kewenangan negara terhadap pengelolaan zakat. Dalam perspektif beragama, zakat merupakan pelaksanaan atau pengamalan ajaran agama yang berada dalam forum eksternum yang memiliki relasi sosial. Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat, sesuai dengan syariat Islam harus dikelola secara melembaga, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas. Negara sebagai suatu entitas yang dibentuk dengan fungsi memberikan perlindungan khususnya terhadap bangsa atau rakyat (vide pembukaan UUD 1945 alinea ke 4). Hal sesuai dengan ketentuan Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945 dan diperkuat oleh Ahli Pemerintah Dr. Irfan Syauqi Beik, mengenai pemaknaan “ambil paksa zakat dari harta mereka” (*khudz min amwaalihim shadaqah...*) sebagaimana yang terdapat pada QS At Taubah ayat 103. Makna “ambil paksa” (*khudz*) pada ayat tersebut, yang mewajibkan para penguasa untuk memungut zakat dari kelompok muzakki untuk disalurkan pada delapan kelompok mustahik, pada praktiknya dapat dilaksanakan dalam berbagai bentuk negara dan pemerintahan. Sehingga pandangan yang menyatakan bahwa untuk mengelola zakat, negara haruslah berkonsep negara islam atau khilafah, maka pendapat tersebut tidak tepat.

- G. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Banu Muhammad
- (1) Bahwa Ahli Banu Muhammad memaparkan keterangan ahli yang bertolak dari riset yang dilakukan tahun 2021 tentang persepsi masyarakat atas keterlibatan pemerintah dalam tata kelola zakat di Indonesia.
 - (2) Ahli mengkategorikan zakat ke dalam Dana Sosial Islam (DSI) bersama dengan infak, sedekah, wakaf dan dana sosial keagamaan lainnya.
 - (3) Secara umum, Kesimpulan dari keterangan ahli adalah sebagai berikut:
 - a) Masyarakat cenderung mendukung keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan DSI (Dana Sosial Islam) di Indonesia. Namun, mayoritas responden tidak menghendaki pemerintah menjadi pengelola tunggal DSI di Indonesia.
 - b) Sebagai gantinya, responden menginginkan kemitraan strategis antara pengelola DSI pemerintah dan pengelola DSI masyarakat.
 - c) Di sisi lain, studi ini juga menemukan bahwa performa lembaga pengelola DSI pemerintah dan masyarakat hampir sama baiknya dengan indeks performa yang tinggi. Namun, terdapat keunggulan dari lembaga masyarakat dalam beberapa indikator yang digunakan dalam survei
 - d) Dalam hal posisi optimum, studi ini menemukan bahwa seluruh pemangku kepentingan menyepakati perlu adanya kemitraan strategis antara Pemerintah dan Masyarakat dalam positioning pengelolaan Dana Sosial Islam (Zakat).
 - e) Cukup banyak proporsi masyarakat (40,65%) yang setuju pemerintah hanya sebagai regulator dan pengawas Zakat. Fungsi pemerintah sebagai operator DSI perlu dipisahkan dari kelembagaan pemerintah sebagai regulator dan pengawas demi terlaksananya tata kelola yang baik dalam pengelolaan DSI.
 - f) Studi ini mengusulkan kemungkinan membentuk otoritas baru untuk DSI Indonesia seperti yang diharapkan dapat menyeimbangkan aspek syiar agama dan ekonomi.
 - (4) Terhadap pendapat Ahli Pemohon Banu Muhammad pemerintah berpendapat bahwa Pemerintah berpendapat Ahli Pemohon Banu Muhammad sepakat adanya UU 23/2011 lebih memberikan penguatan

kebijakan tata kelola zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat, sesuai dengan syariat Islam harus dikelola secara melembaga, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan ahli pemohon yang menyatakan bahwa “undang-undang ini bagus, karena memberikan penguatan, kejelasan.” Hal ini diperkuat oleh penjelasan ahli presiden Irfan Syauqi Beik yang menyatakan “Bahwa ada banyak hal yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan, agar potensi zakat ini bisa semakin dioptimalkan dengan baik. Karena itu, lahirnya UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti UU No 38/1999, menjadi titik landas pengembangan zakat ke tahap selanjutnya. Secara sistem, UU tersebut memberikan ruang yang lebih baik dibandingkan dengan UU No 38/1999

- H. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Dodik Siswanto pemerintah berpendapat bahwa:

Keterangan yang disampaikan Ahli Dodik Siswanto yang berjudul “tata kelola terkait dengan independensi dan keadilan Undang-Undang Zakat Nomor 23/2011 di Indonesia” Pemerintah berpendapat bahwa UU 23/2011 lebih memberikan penguatan kebijakan tata kelola zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna zakat, sesuai dengan syariat Islam harus dikelola secara melembaga, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas. Secara sistem, UU23/2011 tersebut memberikan ruang yang lebih baik dibandingkan dengan UU No 38/1999. Hal ini diperkuat oleh penjelasan ahli presiden Irfan Syauqi Beik yang menyatakan “Bahwa ada banyak hal yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan, agar potensi zakat ini bisa semakin dioptimalkan dengan baik. Karena itu, lahirnya UU No 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat sebagai pengganti UU No 38/1999, menjadi titik landas pengembangan zakat ke tahap selanjutnya. Secara sistem, UU tersebut memberikan ruang yang lebih baik dibandingkan dengan UU No 38/1999.

III. PETITUM

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
2. Menyatakan bahwa Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Menolak permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
4. Menyatakan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1), Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat **tidak bertentangan** dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.12] Menimbang bahwa Mahkamah telah membaca kesimpulan tertulis Pihak Terkait BAZNAS yang diterima Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025 yang pada pokoknya menyimpulkan sebagai berikut:

II. KESIMPULAN TENTANG KEDUDUKAN HUKUM PARA PEMOHON

Pihak Terkait tetap pada pendiriannya bahwa Para Pemohon tidak memenuhi syarat sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020. Ketentuan tersebut mengatur bahwa pihak yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji.

Untuk itu, berdasarkan doktrin dan praktik Mahkamah Konstitusi yang telah berkembang, sebagaimana diuraikan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007, terdapat lima syarat yang harus dipenuhi oleh setiap Pemohon agar dapat dianggap memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), yaitu: Adanya hak

dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; Adanya dugaan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut akibat berlakunya undang-undang yang diuji; Kerugian tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; Adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian yang didalilkan dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan tersebut, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan terjadi atau setidaknya dapat dicegah.

Bahwa dalam permohonan *a quo*, Para Pemohon tidak mampu membuktikan dan menguraikan secara jelas adanya kerugian hak konstitusional yang bersifat aktual dan spesifik ataupun potensi kerugian yang nyata yang diderita oleh Para Pemohon akibat berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011. Argumentasi yang disampaikan bersifat abstrak, hipotetis, dan umum, serta tidak menunjuk secara langsung adanya hak konstitusional yang dilanggar.

Dengan demikian, Para Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki legal *standing* untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang *a quo* di Mahkamah Konstitusi.

Namun demikian, apabila Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, maka Pihak Terkait menyerahkan sepenuhnya kepada kebijaksanaan Majelis Hakim yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara ini.

III. KESIMPULAN DAN TANGGAPAN PIHAK TERKAIT TERHADAP PERSIDANGAN PERKARA

1. Bahwa dalam kesimpulannya Pihak Terkait tetap berkeyakinan secara konstitusional ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h, Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 tidak bertentangan dengan UUD Tahun 1945 sebagaimana keterangan lisan maupun keterangan tertulis yang telah disampaikan terdahulu oleh Pihak Terkait.

2. Bahwa dalam penyusunan Kesimpulan ini, Pihak Terkait merujuk pada Risalah Sidang dan Keterangan Lisan yang dibacakan oleh Para Pihak dalam persidangan. Pihak Terkait tidak mendapatkan salinan resmi Keterangan pemerintah, DPR, LAZISNU, LAZISMU, Ahli Pemohon dan Ahli Pemerintah secara utuh, meskipun telah mengirimkan permohonan ke Mahkamah Konstitusi pada tanggal 29 April 2025.
3. Bahwa terhadap Keterangan yang disampaikan oleh Pemerintah dan DPR, Pihak Terkait memberikan tanggapan sebagai berikut:
 - 3.1. Terhadap Keterangan yang disampaikan Pemerintah dan DPR, Pihak Terkait memiliki persamaan pendapat bahwa Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*).
 - 3.2. Terhadap Keterangan Pemerintah atas pokok permohonan para Pemohon, telah dijelaskan bahwa pemberlakuan UU 23/2011 tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, berdasarkan alasan-alasan berikut:
 - (1) Bahwa untuk memberikan kepastian hukum kepada muzaki dan mustahik, dan dalam rangka meningkatkan dayaguna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam. Maka pemerintah membentuk BAZNAS yang merupakan lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional, berbentuk lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Agama, dan dalam keanggotaannya terdiri dari unsur masyarakat dan unsur pemerintah.
 - (2) Bahwa berdasarkan ketentuan butir 267 Lampiran II Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu penggunaan kata “dapat” digunakan untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau lembaga. Frasa “dapat” dalam UU 23/2011 terkait pembentukan UPZ merupakan kewenangan yang

diberikan oleh Pembentuk Undang-Undang kepada BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota. Sifat diskresioner ini diberikan untuk memberikan pilihan dalam pembentukan UPZ sesuai dengan kondisi dan situasi yang menurut BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota diperlukan. Hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan di dalam UUD 1945 karena merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang.

- (3) Bahwa UU 23/2011 tidak melarang masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan zakat. Masyarakat tetap memiliki ruang untuk berpartisipasi, khususnya melalui pendirian atau keterlibatan dalam Lembaga Amil Zakat (LAZ), pengaturan ini justru memberikan jaminan kepastian hukum bagi muzakki (pemberi zakat) maupun mustahik (penerima zakat). Dengan demikian pengelolaan zakat yang diatur melalui lembaga resmi yang terdaftar, masyarakat dapat lebih percaya bahwa zakat yang mereka tunaikan akan sampai kepada yang berhak dengan cara yang sesuai. Transparansi dan akuntabilitas LAZ menjadi kunci utama dalam menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan zakat itu sendiri.
- (4) Bahwa adanya syarat Rekomendasi BAZNAS terhadap izin pendirian LAZ pada UU 23/2011 tersebut tidak dimaksudkan untuk menghambat hak konstitusional warga negara, melainkan untuk mengatur agar pengelolaan zakat dapat dilakukan dengan mekanisme yang lebih terstruktur dan terjamin transparansinya. Pengelolaan zakat melalui lembaga resmi tidak hanya menjamin akuntabilitas publik, tetapi juga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pengelolaan zakat yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Bahwa BAZNAS dalam menjalankan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU 23/2011. tidak dimaksudkan untuk mendominasi atau melemahkan peran LAZ, melainkan untuk menciptakan sinergi yang lebih baik antara lembaga-lembaga

pengelola zakat agar tercapai hasil yang lebih optimal. Relasi yang diatur oleh Pasal 19 ini lebih didasarkan pada prinsip koordinasi daripada subordinasi, di mana BAZNAS berfungsi sebagai regulator dan pengarah, sementara LAZ sebagai mitra yang berperan dalam pengelolaan zakat di berbagai tingkatan. BAZNAS dan LAZ Sebagai Pelengkap dalam Sistem Pengelolaan Zakat, peran BAZNAS sebagai lembaga negara adalah untuk memastikan bahwa pengelolaan zakat berjalan secara adil, merata, dan sesuai dengan kebijakan nasional. Di sisi lain, LAZ yang didirikan oleh masyarakat, organisasi, dan individu, memiliki fleksibilitas yang lebih besar dalam menjangkau komunitas-komunitas tertentu dan menjalankan program-program inovatif yang mungkin tidak dapat dijangkau oleh BAZNAS sendiri. Oleh karena itu, BAZNAS dan LAZ sebenarnya saling melengkapi dalam upaya menghimpun dan menyalurkan zakat, bukan bersaing dalam sebuah relasi yang tidak setara.

3.3. Terhadap Keterangan DPR atas pokok permohonan Para Pemohon, telah dijelaskan bahwa pemberlakuan UU 23/2011 tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945, berdasarkan alasan-alasan berikut:

- (1) Bahwa sebelum keberlakuan UU 23/2011, terjadi dualisme pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZ dan LAZ. Kedua organisasi tersebut tidak memiliki struktur yang jelas ditinjau dari sisi pengendalian. UU 38/1999 memiliki beberapa kelemahan yang kemudian menjadi latar belakang rekonstruksi kelembagaan BAZNAS sebagaimana saat ini, yaitu:
 - a. Sifat koordinatif, konsultatif, dan informatif hanya ada pada badan amil zakat atau tidak untuk Lembaga Amil Zakat, tidak jelas operasionalisasinya, dan tidak bersifat mengikat karena tidak ada hubungan organisasi antara tingkatan badan amil zakat.

- b. Laporan tahunan badan amil zakat kepada DPR tidak jelas standarnya, tidak ada yang memonitoring atas pelaksanaan, sehingga secara otomatis tidak ada sanksi jika tidak dilaksanakan dan tidak ada DPR di tingkat kecamatan untuk badan amil zakat di kecamatan.
 - c. Bentuk pertanggungjawaban badan amil zakat dan Lembaga Amil Zakat kepada pemerintah tidak jelas standarnya dan tidak ada sanksi jika hal ini dilanggar.
 - d. Peran serta masyarakat dalam pengawasan badan amil zakat dan Lembaga Amil Zakat bersifat tidak mengikat dan tidak jelas sarana penyaluran peran tersebut.
- (2) Pembentukan BAZNAS sebagaimana lembaga nonstruktural berdasarkan Undang-Undang Pengelolaan Zakat berkaitan dengan original intent, pembentukan undang-undang. BAZNAS sebagai lembaga pemerintah nonstruktural memiliki kekhususan yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri. Dengan begitu, memang pendirian BAZNAS memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada mustahik dan pengelolaan zakat, serta menjamin adanya kepastian hukum dalam pengelolaan zakat. DPR RI menerangkan bahwa Pemerintah mengusulkan bentuk organisasi dan tata kerja lembaga pengelola zakat dengan mempertahankan BAZNAS yang telah ada dengan memperkuat status organisasinya sebagai nonstruktural yang bersifat mandiri, masuk dalam cakupan tugas Kementerian Agama.
- (3) Bahwa pada prinsipnya peran negara tidak dapat diabaikan dalam pengelolaan zakat. Mengabaikan peran negara sama saja menentang prinsip syariah yang menghendaki keteraturan dan kepastian hukum. Hal tersebut juga semata untuk menciptakan kesatuan sistem, yakni unified system dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan, dan pertanggungjawaban atas pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Atau dapat disederhanakan

dengan integrasi dan akuntabilitas. Dalam rangka yang mewujudkan unified system dalam pengelolaan zakat nasional, pengumpulan pendistribusian dan pendayagunaan zakat harus terintegrasi dengan Baznas sebagai executive agency Pemerintah dalam pengelolaan zakat. Dalam spektrum ini, LAZ yang dibentuk oleh masyarakat dan mendapat izin dari Pemerintah sesuai ketentuan undang-undang, harus dipandang tiada lain dalam konteks membantu tugas negara untuk kesejahteraan rakyat. Sehingga meskipun terdapat penerapan ketentuan sistem dalam pengelolaan zakat melalui Baznas, namun Pemerintah tetap memberikan ruang kepada masyarakat untuk turut serta dalam pengelolaan zakat. Hal ini tercermin dengan diakomodirnya LAZ yang telah ada untuk bersama-sama mengelola zakat di bawah koordinasi Pemerintah melalui Baznas. pembentukan Baznas tidak dapat dianggap sebagai sentralisasi pengelolaan zakat dengan pandangan abuse of power, melainkan menciptakan unified system.

- (4) Pelimpahan yang diberikan kepada LAZ harus memenuhi persyaratan izin demi menjaga kaidah norma yang ada dalam hukum Islam dan sebagai bentuk pengawasan negara. Sekarang, Baznas secara kelembagaan berkedudukan sebagai leading sector dalam perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Sehingga Baznas secara simultan mengetahui kondisi dan kemampuan LAZ lainnya yang memungkinkan bagi Baznas untuk memberikan rekomendasi dalam setiap perizinan yang diajukan. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Mahkamah di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012.

4. Bahwa terhadap Keterangan yang disampaikan oleh Ahli Pemerintah, Pihak Terkait memberikan tanggapan sebagai berikut:
 - 4.1. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemerintah Dr. Wahiduddin Adams

- (1) Bahwa ahli menerangkan, UU 23/2011 adalah satu dari undang-undang yang konsiderans menimbang dasar “mengingat” nya mencantumkan Pasal 29 UUD 1945, selain Pasal yang lainnya sesuai dasar kewenangan pembentukan dan peraturan perundangan-undangan yang memerintahkan pembentukannya, yang menggambarkan bahwa materi yang diatur dalam undang-undang merupakan penjabaran dari pasal atau pasal-pasal UUD 1945.
- (2) Pembentuk undang-undang dalam kebijakannya menjabarkan ketentuan Pasal 29 UUD 1945 agar pelaksanaan ketentuan konstitusi dalam undang-undang memenuhi ketentuan asas pembentukan dan asas materi muatan sesuai UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan- undangan seperti asas dapat dilaksanakan dan asas kehasilgunaan dan kedayagunaan. Lebih dari 6000 (enam ribu) undang-undang/perpu yang diundangkan (baik yang masih berlaku atau pun yang sudah dicabut dan diganti) baru terdapat 7 (tujuh) undang-undang yang dalam konsideran dasar hukum “Mengingat”nya mencantumkan pasal 29 UUD 1945.
- (3) Bahwa terkait fungsi BAZNAS sebagai regulator, regulasi yang dibuat BAZNAS dalam bentuk Peraturan BAZNAS adalah dalam rangka melaksanakan Peraturan per Undang-undangan yang lebih tinggi yakni Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan/atau Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan/atau Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun Tentang Organisasi dan Tata kerja Badan Amil Zakat Nasional yang perlu diatur lebih lanjut dalam Peraturan BAZNAS sesuai dengan kewenangan dan sebatas materi muatannya sesuai dengan jenis dan hierarki nya (vide Pasal 4 ayat (1) PP 14/2014) dan/atau atas perintah Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (vide Pasal

46 ayat. (4) PP 14/2014 Artinya fungsi regulator BAZNAS terbatas baik menyangkut kekuatan atau daya mengikatnya dan cakupan materi muatannya sebagai badan yang dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti Peraturan Pemerintah (vide Pasal 4 ayat (1) PP 14/2014 dan/atau Peraturan per Undang- undangan lainnya seperti Peraturan Menteri Agama.

- (4) Bahwa Pihak Terkait sepakat dengan keterangan Ahli Dr. Wahiduddin Adam yang menyatakan Permohonan Pengujian Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 yang merupakan Ketentuan Peralihan adalah bersifat transisi atau sementara yaitu 5 (lima) tahun. Daya atau kekuatan mengikat norma dalam Pasal *a quo* merupakan masa transisi. Masa transisi berlakunya Norma Pasal *a quo* adalah paling lama 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 20 November 2011. Dengan demikian **terhitung 20 November 2016 norma ketentuan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 tidak mempunyai kekuatan mengikat lagi. Dengan telah lewat waktu masa berlakunya norma ketentuan peralihan ini, normanya telah kehilangan objek.**

4.2. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemerintah Dr. Irfan Syauqi Beik

- (1) Bahwa ahli menjelaskan tentang 4 isu strategis dalam pengelolaan zakat yaitu pemahaman aspek syariah zakat, pendekatan sistem perzakatan, pemahaman terkait konflik kepentingan dan pemahaman terkait konsep tata kelola perzakatan yang baik.
- (2) Bahwa ahli berpendapat, Negara Indonesia adalah *daarul ‘ahli was syahadah* yaitu negara yang dibentuk di atas dasar perjanjian dan persaksian, dimana semua elemen bangsa telah bersepakat menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar bernegara, sehingga sangat mungkin untuk

mengakomodasi berbagai ketentuan dan aturan dalam agama Islam termasuk zakat kedalam sistem kenegaraan.

- (3) Ada 3 model pengelolaan zakat di dunia, yaitu Model Komprehensif dimana zakat adalah instrument wajib dari sisi hukum agama dan negara, Model Parsial dimana negara memiliki UU Zakat namun belum wajib dari sisi hukum negara, dan Model Sekuler dimana negara tidak mengurus urusan zakat.
- (4) Bahwa pandangan yang terus menyudutkan fungsi regulator parsial dan koordinator pengelolaan zakat yang melekat pada BAZNAS, boleh jadi disebabkan oleh pengaruh praktik industri keuangan komersial yang operasionalisasinya didasarkan pada filosofi kompetisi bebas antar operator/lembaga keuangan yang ada. Akibat adanya kompetisi bebas ini, maka diperlukan adanya wasit berupa regulator yang bersifat independen, yang tidak bisa diatur dan diintervensi oleh salah satu pihak yang berkompetisi. Filosofi ini menjadikan antara lembaga keuangan pemerintah dan swasta, seperti bank BUMN dan bank swasta, menjadi dua kesebelasan yang berbeda, yang bertanding dalam satu liga keuangan domestik. filosofi ini tidak sepenuhnya tepat jika dikaitkan pada sektor zakat. Filosofi lembaga zakat haruslah menjadi satu tubuh, atau menjadi satu kesebelasan. BAZNAS adalah kapten kesebelasan ini. Semua lembaga zakat seharusnya berpikir dalam satu konteks tubuh sistim perzakatan nasional, dan bukan berpikir sebagai dua entitas yang bertanding, dimana ada yang menang dan ada yang kalah. Meski demikian, sebagai kapten kesebelasan, BAZNAS juga dilarang bertindak melebihi kewenangannya. Filosofi ini perlu untuk terus disosialisasikan pada seluruh amil zakat di Indonesia.
- (5) Pihak terkait sependapat dengan ahli Dr. Irfan Syauqi Beik yang menyebutkan bahwa pengelolaan tata kelola zakat tidak bisa disamakan dengan pola manajemen modern. Logika zakat tidak sama dengan logika pengelolaan keuangan

komersial, salah satunya merujuk pada Kitab Al Amwal karya Abu Ubayd (Abu Ubaid Al-Qasim bin Salam) yang menyebutkan bahwa *Zakat as a Special Institution of Public Finance* karena baik dari sisi harta objek zakatnya, dari sisi pihak yang wajib zakatnya, dari sisi penyaluran zakatnya, termasuk bagaimana teknis pengumpulannya telah diatur dalam Al Quran dan Hadits, dimana kewenangan pengelolaan zakat tersebut melekat pada penguasa atau pemerintah dan bukan pada masyarakat.

5. Bahwa terhadap Keterangan yang disampaikan oleh Ahli Pemohon, Pihak Terkait memberikan tanggapan sebagai berikut:

- 5.1. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Yusuf Wibisono

- (1) Pihak Terkait memandang terdapat konflik kepentingan ahli Yusuf Wibisono dengan Pemohon I yaitu Yayasan Dompot Dhuafa. Pada saat menyampaikan Keterangannya, ahli Yusuf Wibisono masih menjabat sebagai Direktur IDEAS (Institute For Demographic and Poverty Studies) yang merupakan lembaga *think tank* yang didirikan dan bernaung dibawah Yayasan Dompot Dhuafa sebagaimana tercantum pada website IDEAS <https://ideas.or.id/about/tentang-ideas/> (diakses tanggal 23 Mei 2025, Pukul 15.00 WIB).
- (2) Bahwa konflik kepentingan ini menyebabkan tidak objektifnya Keterangan Ahli yang disampaikan oleh Yusuf Wibisono. Hal tersebut dikuatkan dengan tanggapan Hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana tercantum dalam Risalah Sidang Perkara *a quo* tanggal 10 Desember 2024, tanggapan dari Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Arief Hidayat S.H., M.S. terhadap keterangan Yusuf Wibisono yang pada pokoknya menyebutkan *"Pak Yusuf itu menyampaikan, judulnya saja sudah provokatif ini, diskriminasi dan marginalisasi masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional..... Ini tolong, Pak Yusuf, ada pertanggungjawaban yang sifatnya kayak begini, diskriminatif ini seolah-olah masyarakat bisa*

terprovokasi yang merugikan kita bersama sebetulnya, ya.”. Tidak objektifnya Keterangan Ahli Yusuf Wibisono juga terlihat dari tanggapan dari Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. H. Arsul Sani, S.H., M.Si., Pr.M. yang pada pokoknya menyebutkan *“Nah karena tadi juga ditanyakan oleh Pemohon, Pak Yusuf sebagai seorang peneliti. Tadi kan yang dinilai Baznas terus, saya ingin melihat sebaliknya. Bagaimana Bapak sebagai Ahli yang melakukan penelitian melihat transparansi dan akuntabilitas lembaga masyarakat sipil, termasuk, ya, termasuk Para Pemohon ini atau 2 Pemohon ini, ya?”.*

- (3) Bahwa Pihak Terkait tidak sependapat dengan Ahli Yusuf Wibisono yang menyatakan UU 23/2011 telah melakukan sentralisasi dan diskriminasi terhadap pengelolaan zakat pada masyarakat. Hal tersebut tidak sesuai dengan fakta pertumbuhan kelembagaan dan pertumbuhan pengumpulan. (Vide Keterangan Tambahan 3 Pihak Terkait BAZNAS Nomor B/3420/BPAH-BHKL/KETUA/KD.02.05/IV/2025)

5.2. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Heru Susetyo

- (1) Bahwa Pihak Terkait memandang Keterangan Ahli yang disampaikan oleh Heru Susetyo adalah membandingkan pengaturan pengelolaan zakat yang ada pada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dengan UU 23/2011.
- (2) Bahwa terdapat kesepahaman Pihak Terkait atas Keterangan Ahli Heru Susetyo yaitu UU 23/2011 merupakan undang-undang yang kuat, komprehensif, dan telah memberikan landasan hukum yang transparan serta akuntabel bagi pengelolaan zakat. UU 23/2011 juga mengedepankan prinsip syariah amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, integrasi, akuntabilitas dalam pengelolaan zakat, dimana Pada undang-undang lama hanya ada prinsip iman dan takwa yang tidak terejawantahkan secara konkret.

- (3) Bahwa Ahli juga menerangkan peran negara dalam pengelolaan zakat harus hadir bahkan wajib hadir dalam urusan keagamaan masyarakat.

5.3. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Qurata Ayuni

- (1) Bahwa Ahli memberikan Keterangan tentang Konstitusionalitas UU 23/2011 dengan menggunakan konsep *propotionality test* yang dikaitkan dengan urgensi pembentukan pedoman konstitusional terhadap jaminan perlindungan kemerdekaan beribadah di Indonesia. Ahli menilai UU 23/2011 sebagai bentuk negara yang berlebihan dalam ranah keagamaan (*state overreach*).
- (2) Bahwa Pihak terkait tidak sependapat dengan Ahli Qurata Ayuni yang menyebutkan pembentukan BAZNAS sebagai *state overreach*. Ahli kurang cermat memandang konsep Negara Indonesia sebagai Negara Berketuhanan yang sudah sepatutnya mengakomodasi hukum agama sebagai hukum negara.
- (3) Bahwa konsep *Proportionality Test* kurang tepat dijadikan alat uji efektifitas UU 23/2011, sebagaimana pendapat Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. H. Arsul Sani, S.H., M.Si., Pr.M. pada sidang pleno tanggal 22 April 2025 yang pada pokoknya menyebutkan “.....buat saya tidak pas kalau mengatakan bahwa seolah-olah sistem yang ada sekarang itu salah, ya, baik secara historis maupun dari sisi prinsip proporsionalitas itu tadi.....barangkali bukan *proportionality test*, *proportionalited thinking* kita itu juga tercipta di dalam melihat persoalan pengelolaan zakat oleh negara ini...”.

5.4. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Wahfiudin Sakam

- (1) Bahwa ahli menerangkan Indonesia bukan negara Islam. Indonesia bukan negara teokrasi, melainkan negara demokrasi, maka peran masyarakat dalam negara demokrasi sangat dikedepankan. Fungsi negara adalah rowing,

memberikan pemberdayaan (*rather than steering*). Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah satu dari Pancasila yang menjadi dasar negara. Keadilan sosial dalam hal perzakatan, negara tidak boleh memaksakan pemungutan pajak dan zakat kepada umat Islam. Pajak dan zakat kepada umat Islam, pajak dan zakat kepada umat Islam, tetapi kepada umat lain hanya dipaksakan pemungutan pajak saja, negara tidak boleh melibatkan diri dalam pengelolaan ibadah zakat pada umat Islam, tetapi tidak melibatkan diri dalam pengelolaan keuangan keagamaan lain, misalnya persepuluhan dalam umat Nasrani. Indonesia adalah negara bangsa, nation state, bukan negara khilafah. Karena itu, pendapat dari berbagai kitab-kitab, ulama-ulama harus dicermati. Pengelolaan zakat oleh negara-negara dalam kitab-kitab itu, konteksnya negara khilafah, bukan dalam konteks negara demokrasi yang bukan negara khilafah, juga bukan negara sekuler.

- (2) Bahwa Pihak Terkait tidak sependapat dengan Wahfiudin Sakam mengenai konsep kewenangan negara terhadap pengelolaan zakat. Sebagaimana dijelaskan oleh Ahli Pemerintah Dr. Irfan Syauqi Beik, mengenai pemaknaan “ambil paksa zakat dari harta mereka” (*khudz min amwaalihim shadaqah...*) sebagaimana yang terdapat pada QS At Taubah ayat 103. Makna “ambil paksa” (*khudz*) pada ayat tersebut, yang mewajibkan para penguasa untuk memungut zakat dari kelompok muzakki untuk disalurkan pada delapan kelompok mustahik, pada praktiknya dapat dilaksanakan dalam berbagai bentuk negara dan pemerintahan. Sehingga pandangan yang menyatakan bahwa untuk mengelola zakat, negara haruslah berkonsep negara islam atau khilafah, maka pendapat tersebut tidak tepat.
- (3) Bahwa sejak masa Rasulullah SAW dan masa setelahnya, praktik pengelolaan zakat merupakan kewenangan melekat

pada penguasa, terlepas dari bentuk negara atau bentuk pemerintahannya.

5.5. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Banu Muhammad

- (1) Bahwa Ahli Banu Muhammad memaparkan keterangan ahli yang bertolak dari riset yang dilakukan tahun 2021 tentang persepsi masyarakat atas keterlibatan pemerintah dalam tata kelola zakat di Indonesia.
- (2) Ahli mengkategorikan zakat ke dalam Dana Sosial Islam (DSI) bersama dengan infak, sedekah, wakaf dan dana sosial keagamaan lainnya.
- (3) Secara umum, Kesimpulan dari keterangan ahli adalah sebagai berikut:
 - a) Masyarakat cenderung mendukung keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan DSI (Dana Sosial Islam) di Indonesia. Namun, mayoritas responden tidak menghendaki pemerintah menjadi pengelola tunggal DSI di Indonesia.
 - b) Sebagai gantinya, responden menginginkan kemitraan strategis antara pengelola DSI pemerintah dan pengelola DSI masyarakat.
 - c) Di sisi lain, studi ini juga menemukan bahwa performa lembaga pengelola DSI pemerintah dan masyarakat hampir sama baiknya dengan indeks performa yang tinggi. Namun, terdapat keunggulan dari lembaga masyarakat dalam beberapa indikator yang digunakan dalam survei
 - d) Dalam hal posisi optimum, studi ini menemukan bahwa seluruh pemangku kepentingan menyepakati perlu adanya kemitraan strategis antara Pemerintah dan Masyarakat dalam positioning pengelolaan Dana Sosial Islam (Zakat).
 - e) Cukup banyak proporsi masyarakat (40,65%) yang setuju pemerintah hanya sebagai regulator dan

pengawas Zakat. Fungsi pemerintah sebagai operator DSI perlu dipisahkan dari kelembagaan pemerintah sebagai regulator dan pengawas demi terlaksananya tata kelola yang baik dalam pengelolaan DSI.

- f) Studi ini mengusulkan kemungkinan membentuk otoritas baru untuk DSI Indonesia seperti yang diharapkan dapat menyeimbangkan aspek syiar agama dan ekonomi.

- (4) Bahwa dalam persidangan, Ahli Banu Muhammad menyatakan tahun 2023 setelah adanya kasus penyelewengan dana publik yang dilakukan oleh Yayasan Aksi Cepat Tangap (ACT), ahli telah mendiskusikan untuk melakukan penelitian ulang karena menurut ahli, permasalahan ACT tersebut bisa merubah persepsi masyarakat karena lembaga swasta pun bisa melakukan *fraud*. Atas hal tersebut, Pihak Terkait berpendapat bahwa secara tidak langsung, ahli Banu Muhammad mengakui bahwa penelitian yang disampaikan pada sidang Mahkamah konstitusi, tidak relevan dengan kondisi terkini.

5.6. Terhadap Keterangan yang disampaikan Ahli Pemohon Dodik Siswantoro

- (1) Bahwa keterangan yang disampaikan Ahli Dodik Siswantoro yang berjudul “tata kelola terkait dengan independensi dan keadilan Undang-Undang Zakat Nomor 23/2011 di Indonesia” hampir serupa dengan isi keterangan dari Ahli Yusuf Wibisono yang pada pokoknya menyimpulkan pengelolaan zakat saat ini bersifat sentralistik sehingga menghambat partisipasi masyarakat.
- (2) Keterangan Ahli mengandung ketidakjelasan, Ahli menyebutkan hal-hal keliru atau tidak relevan. Dalam peraturan perundang-undangan, maupun praktiknya hal-hal yang disebutkan ahli tersebut tidak ada/tidak benar seperti LAZ di audit oleh BAZNAS dan LAZ harus mendapatkan izin dari BAZNAS. Ahli juga menyebut zakat diibaratkan dengan dana donasi yang kemudian membandingkan UU 23/2011

dengan tata kelola dana donasi di Amerika Serikat, dimana perbandingan tersebut tidaklah setara.

- (3) Bahwa pihak terkait tidak dapat menangkap lebih dalam maksud dari keterangan yang disampaikan oleh Dodik Siswantoro secara menyeluruh. Ahli tidak dapat menjelaskan keterangan tertulisnya dengan baik, berbelit-belit dan terdapat ketidakjelasan sehingga pihak terkait tidak dapat menanggapi lebih jauh.
 - (4) Pihak terkait juga tidak berikan salinan keterangan tertulis dari Dodik Siswantoro oleh Mahkamah Konstitusi dan tidak diberikan kesempatan bertanya pada saat sidang pleno mendengarkan keterangan ahli pemohon tersebut.
6. Bahwa terhadap Keterangan yang disampaikan oleh Pihak Terkait lainnya yaitu Lembaga Amil Zakat, Infak, dan Sedekah Nahdlatul Ulama (LAZISNU) dan Lembaga Amil Zakat, Infak, dan Sedekah Muhammadiyah (LAZISMU), Pihak Terkait memberikan tanggapan sebagai berikut:
- 6.1. Terhadap Keterangan yang disampaikan Pihak terkait LAZISNU
- (1) Bahwa LAZISNU berpendapat amil adalah pihak yang bertugas mengelola zakat atas izin dari otoritas negara atau pihak berwenang. Karena negara melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 telah memberikan wewenang kepada BAZNAS untuk bertindak sebagai pengelola utama zakat, ini memberikan legalitas syar'i pada posisi BAZNAS sebagai amil.
 - (2) Bahwa kewenangan pengelolaan zakat merupakan kewenangan negara merujuk pada kitab-kitab ulama seperti Kitab *Al-Mughni* oleh Ibnu Qudamah, Kitab *Al-Ahkam As-Sultaniyyah* oleh Imam Al-Mawardi, Kitab *Bidayatul Mujtahid* oleh Ibnu Rushd, Kitab *Fathul Bari* oleh Imam Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Tuhfatul Muhtaj* oleh Ibnu Hajar Al-Haitami, *Al-Majmu' Syarh Al-Muhadzdzab* oleh Imam An-Nawawi dan *Kitab Al-Amwal* oleh Abu Ubaid.

- (3) Pihak Terkait sependapat dengan LAZISNU yang menyatakan bahwa sejarah pengelolaan zakat di Indonesia memang dimulai lebih dulu oleh gerakan organisasi keagamaan dari pada negara bukan berarti memindahkan kewenangan pengaturannya dari negara kepada organisasi keagamaan. Hal ini dapat dianalogikan dengan sejarah penyelenggaraan pendidikan di Indonesia yang sudah dimulai lebih dulu oleh masyarakat jauh sebelum negara ini berdiri. Negara tidak mengambil alih melainkan mengatur tata kelola.

6.2. Terhadap Keterangan yang disampaikan Pihak terkait LAZISNU

- (1) LAZISNU dalam keterangannya menyebutkan Penghimpunan dan pendistribusian dana zakat, seharusnya dilakukan oleh lembaga resmi yang dibentuk oleh negara berdasarkan hukum. Lembaga amil zakat yang sudah resmi dan diakui oleh negara Indonesia untuk melaksanakan kegiatan zakat adalah Baznas dan Lembaga Amil Zakat yang telah mendapatkan izin dari Kementerian Agama Republik Indonesia.
- (2) Adanya BAZNAS dan LAZ dapat menjelaskan segala keraguan, kebingungan, dan ketidaktahuan tentang informasi, keberadaan mustahiq yang terdiri dari delapan asnaf dapat terjawab. Pertanggungjawaban terhadap pendistribusian dari total zakat yang sudah terkumpul juga bisa diaudit secara transparan dan akuntabel. Baznas dan LAZ dengan tugas dan fungsinya akan bekerja secara profesional dengan standar yang jelas memberikan layanan zakat. Dipastikan seluruh zakat, infak, dan sedekah yang terkumpul akan dikelola dan didistribusikan secara bertanggung jawab dan tepat sasaran sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
- (3) Bahwa berbeda dengan Pihak Terkait lain, LAZISNU menawarkan opsi-opsi lain yang dalam keterangannya LAZISNU sebagian setuju dengan Pemohon, namun sebagian lainnya tidak setuju dengan pemohon.

- (4) Pihak Terkait tidak sependapat dengan LAZISNU mengenai pencabutan kewenangan Rekomendasi pendirian LAZ oleh BAZNAS.

IV. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pihak Terkait memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) atas ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h, Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 terhadap UUD NRI 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Pihak Terkait secara keseluruhan;
2. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*); dan
4. Menyatakan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan h, Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2), Pasal 28I ayat (5), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.13] Menimbang bahwa Mahkamah telah membaca kesimpulan tertulis Pihak Terkait LAZISNU yang diterima Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025, yang pada pokoknya menyimpulkan sebagai berikut:

II. *LEGAL STANDING* PIHAK TERKAIT

LAZISNU PBNU memiliki kedudukan hukum sebagai Pihak Terkait yang Berkepentingan Langsung karena UU No. 23 Tahun 2011 mengatur langsung kewenangan dan operasional LAZISNU.

Berdasarkan ketentuan Pasal 41 ayat (4) huruf f UU No. 8 Tahun 2011 dan

PMK No. 2 Tahun 2021 Pasal 3, 6, dan 26, serta Surat Mahkamah Konstitusi No. 401.97/PUU/PAN.MK/PS/09/2024, LAZISNU PBNU memiliki kedudukan hukum sebagai Pihak Terkait yang Berkepentingan Langsung, karena:

1. Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 mengatur secara langsung kewenangan, kedudukan, dan operasional lembaga amil zakat, termasuk LAZISNU.
2. Setiap perubahan terhadap pasal-pasal yang diuji akan berdampak pada keberlangsungan, kepastian hukum, dan akuntabilitas LAZISNU sebagai pengelola zakat nasional.

III. TANGGAPAN TERHADAP POKOK PERMOHONAN PEMOHON

A. Klaim Pemohon: Pemohon menilai UU 23/2011 membatasi ruang LAZ dan menjadikan BAZNAS sebagai lembaga *super body*.

Pemohon menganggap bahwa ketentuan UU No. 23 Tahun 2011, khususnya yang menyangkut kedudukan BAZNAS dan hubungan dengan LAZ:

1. Bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama dan beribadah (Pasal 29 ayat (2) UUD 1945).
2. Menghambat partisipasi masyarakat dan organisasi Islam dalam pengelolaan zakat.
3. Mewujudkan relasi yang tidak adil antara BAZNAS dan LAZ.
4. Menimbulkan ketidakpastian hukum.

B. Tanggapan LAZISNU:

1. Posisi BAZNAS sah secara hukum dan syariat.

Dalam literatur *fiqh* klasik (Ibnu Qudamah, Al-Mawardi, Ibnu Rushd, An-Nawawi, dsb), pengelolaan zakat oleh otoritas negara adalah sah dan dianjurkan. BAZNAS sebagai lembaga negara adalah bentuk modern dari fungsi Imam atau Waliyyul Amr dalam *fiqh* zakat.

2. UU 23/2011 tidak membatasi peran LAZ, terutama setelah terbitnya PMA No. 19/2024.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama No. 19 Tahun 2024 Pasal 29 ayat (1), LAZ nasional dapat membuka unit layanan di tingkat kabupaten/kota. Tidak ada kewajiban untuk menyalurkan zakat hanya melalui BAZNAS, penyaluran tetap bersifat sukarela oleh *muzakki*.

3. Sertifikasi dan audit adalah bentuk akuntabilitas, bukan pembatasan. Sertifikasi amil (SKKNI), audit syariah dan keuangan bukan pembatasan, melainkan mekanisme akuntabilitas demi menjaga amanah umat.
4. Tidak ada pelanggaran terhadap konstitusi atau kebebasan beribadah. UU No. 23 Tahun 2011 tidak membatasi ibadah, melainkan mengatur tata kelola zakat agar efektif dan adil. Hak umat Islam untuk menunaikan zakat tetap dijamin, termasuk untuk disalurkan melalui lembaga masyarakat seperti LAZISNU.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi di atas, PIHAK TERKAIT LAZISNU PBNU, menyampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik dari aspek hak konstitusional warga negara, kebebasan beragama, kesetaraan, maupun keadilan sosial.
2. Peran BAZNAS sebagai amil zakat negara, tidak menghapus eksistensi lembaga amil zakat lainnya seperti LAZISNU, melainkan memperkuat koordinasi dan penataan kelembagaan zakat.
3. Tata kelola zakat oleh negara adalah sah secara syariat, sesuai dengan pandangan mayoritas ulama klasik dan kontemporer.
4. LAZISNU PBNU tetap dapat menjalankan tugas menghimpun dan mendistribusikan zakat berdasarkan izin sah dari Kementerian Agama, dan tidak mengalami hambatan oleh UU a quo.
5. Permohonan pengujian pasal-pasal UU No. 23 Tahun 2011 oleh Pemohon tidak memiliki dasar konstitusional yang kuat, serta justru berpotensi melemahkan sistem pengelolaan zakat nasional yang terintegrasi dan profesional.

[2.14] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima dan membaca keterangan tertulis *Amicus Curiae* yakni Yayasan Dewi Keadilan Indonesia, Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta, Lembaga Bantuan Hukum Bandung, Indonesia *Corruption Watch*, Amar LawFirm & Erco LawFirm, Prof. Dr. Sugianto, S.H., M.H., Grandis Imama Hendra, S.E.I., M.Sc, Asosiasi Program Studi Manajemen Zakat dan Wakaf (APMZW), Agus Fanar Syukri, PhD., Prof. Dr. Achmad Kholiq, M.Ag., Dr. Aan Zainul

Anwar, S.H.I., M.E.Sy, Muhammad Makmun Rasyid, Dr. Mustofa, S.Ag., M.E.I, Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA), Dr. H. Muhammad Bahrul Ilmie, S.Ag., M.Hum., Dr. Slamet Mujiono, S.Ag., M.Hum., dan Aay Muhammad Furkon, M.Si, M.H., M.E.Sy yang masing-masing diterima Mahkamah pada tanggal 16 April 2025, 22 Mei 2025, 26 Mei 2025, 28-31 Mei 2025 dan 2-3 Juni 2025, yang masing-masing keterangannya terdapat dalam berkas perkara *a quo*.

[2.15] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan dan Risalah Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon *a quo* adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas norma undang-undang, *in casu* pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255, selanjutnya disebut UU

23/2011) terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;

- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon yang pada pokoknya, sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h, Pasal 19, Pasal 20, serta Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011, yang masing-masing menyatakan sebagai berikut:

Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011

Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS.

Pasal 6 UU 23/2011

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.

Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d UU 23/2011

- (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
 - a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan
 - d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.

Pasal 17 UU 23/2011

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ

Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011

Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
- b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
- c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
- d. memiliki pengawas syariat;
- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Pasal 19 UU 23/2011

LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala

Pasal 20 UU 23/2011

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah

Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011

LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini

Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011

LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

2. Bahwa Pemohon I (Yayasan Dompot Dhuafa Republika) adalah badan hukum yayasan yang bergerak di bidang sosial dan juga merupakan Lembaga Amil

Zakat Nasional (LAZNAS) yang melakukan penghimpunan, pendistribusian dan pendayagunaan dana zakat, infak dan sodaqoh sejak berdirinya pada tahun 1994 berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia sebagaimana tercatat dalam Akta Pendirian Nomor 41 Tanggal 14 September 1994 yang dibuat di hadapan Notaris di Jakarta H. Abu Jusuf, S.H [vide Bukti P-3]. Pemohon I diwakili oleh Ahmad Juwaini dan Etika Setiawanti selaku Ketua Yayasan Dompot Dhuafa Republika dan Sekretaris Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang telah ditetapkan sebagaimana tercatat dalam Akta Perubahan Terakhir Nomor 2 tanggal 2 Mei 2024 dihadapkan Notaris Edi Priyono, S.H. [vide Bukti P-5] beserta surat penerimaan perubahan data mengenai perubahan Pembina, Pengurus dan Pengawas Yayasan Dompot Dhuafa Republika dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-AH.01.06-0036521 tanggal 8 Mei 2024 [vide Bukti P-6].

3. Bahwa Pemohon II (Forum Zakat) adalah badan hukum perkumpulan yang bergerak di bidang advokasi perzakatan dan gabungan dari berbagai Lembaga Amil Zakat di seluruh Indonesia, yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 02 tanggal 05 Juni 2008 yang dibuat di hadapan Notaris Pratiwi Handayani, S.H. [vide Bukti P-7]. Pemohon II diwakili oleh Bambang Suherman dan Irvan Nugraha selaku Ketua Umum dan Sekretaris Forum Zakat, yang telah ditetapkan dalam Akta Perubahan terakhir Nomor 1 tanggal 4 Juni 2021 yang dibuat di hadapan Notaris Vica Natalia, S.H., M.H., M.Kn [vide Bukti P-8] beserta pengesahannya berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0001196.AH.01.08 Tahun 2023 tanggal 4 September 2023 [vide Bukti P-9], oleh karenanya berhak untuk mewakili Forum Zakat di dalam maupun di luar pengadilan.
4. Bahwa Pemohon III merupakan perorangan warga negara Indonesia yang beragama Islam [vide Bukti P-10] yang memiliki aktivitas sebagai amilin sebagaimana terdaftar dalam Sertifikat Kompetensi Ahli Amil Zakat Nomor KEU 495 03578 2022 yang dikeluarkan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi Keuangan Syariah [vide Bukti P-11].
5. Bahwa Pemohon I menjelaskan memiliki hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan, Pemohon II menjelaskan memiliki hak konstitusional sebagaimana dijamin di antaranya dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal

28E ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (5), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Adapun Pemohon III menjelaskan memiliki hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2), Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

6. Bahwa berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian menurut Pemohon I, telah memberikan dampak hukum terciptanya suatu kondisi persaingan tidak setara antara negara dengan masyarakat dalam melakukan penghimpunan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, karena pada BAZNAS ditambahkan fungsi sebagai regulator dan auditor. Selain itu, Pemohon I merasakan kerugian hak konstitusionalnya dengan adanya berbagai pembatasan dalam pengumpulan zakat yang diperoleh Pemohon I sebagai LAZ berdasarkan regulasi yang dikeluarkan BAZNAS. Sementara itu, Pemohon II sebagai perkumpulan yang mewadahi ratusan LAZ yang menjadi anggotanya, merasakan kerugian hak konstitusional yang bersifat konkret dan potensial dengan adanya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian. Hal ini karena perizinan yang melibatkan BAZNAS menimbulkan konflik kepentingan, karena BAZNAS sebagai operator dalam pengelolaan zakat juga memainkan peran sebagai regulator dan diberikan hak untuk memberikan rekomendasi bagi pemberian izin LAZ. Selain itu, pada tahun 2023, Kementerian Agama mengeluarkan daftar LAZ tidak berizin sebanyak 108 (seratus delapan) LAZ. Dengan dikeluarkannya daftar tersebut, merugikan Pemohon II karena data yang digunakan dalam daftar tersebut tidak valid oleh karena beberapa anggota Pemohon II yang tercantum dalam daftar telah mengajukan permohonan izin sejak lama, namun tidak ada tindak lanjutnya berupa rekomendasi dari BAZNAS dan izin operasional dari Kementerian Agama [vide Bukti P-11]. Adapun, Pemohon III merasa hak konstitusionalnya dirugikan, karena seharusnya pemberian rekomendasi tidak dilakukan oleh BAZNAS yang juga memiliki fungsi sebagai operator, sehingga dapat menimbulkan konflik kepentingan ketika akan mengeluarkan rekomendasi. Pemohon III selaku amil yang melakukan advokasi pengelolaan zakat dan pendamping LAZ kecil, terbentur tidak dapat menyelesaikan tugas pendampingan pembentukan LAZ baru, karena LAZ yang mengajukan izin terhalang disebabkan belum mendapatkan rekomendasi BAZNAS. Pemohon III berpotensi dibatasi wilayahnya dalam melaksanakan

ibadah penghimpunan dana zakat oleh negara karena pada ruang yang sama, penghimpunan dana zakat juga dilakukan oleh negara.

7. Bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III menguraikan dengan dikabulkannya permohonan dalam perkara *a quo* maka kerugian hak-hak konstitusional yang dialaminya akan pulih kembali.

Berdasarkan uraian kedudukan hukum yang dikemukakan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat Pemohon I dan Pemohon II telah menerangkan secara jelas kualifikasinya sebagai badan hukum. Pemohon I badan hukum berbentuk yayasan, (Yayasan Dompot Dhuafa Republika) yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 41 tanggal 14 September 1994 tentang Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang dibuat oleh Notaris H. Abu Jusuf, S.H., di Jakarta [vide Bukti P-3]. Pemohon I diwakili oleh Ahmad Juwaini dan Etika Setiawanti selaku Ketua Yayasan Dompot Dhuafa Republika dan Sekretaris Yayasan Dompot Dhuafa Republika berdasarkan Akta Nomor 2 tanggal 02 Mei 2024 tentang Pernyataan Keputusan Rapat Pembina Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang dibuat oleh Notaris Edi Priyono, S.H. di Jakarta [vide Bukti P-5] dan telah diterima dan dicatat oleh Dirjen Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Nomor AHU-AH.01.06-0036521 tanggal 8 Mei 2024 [vide Bukti P-6]. Dalam perkara *a quo*, Pemohon I diwakili oleh Ahmad Juwaini dan Etika Setiawanti bertindak selaku Ketua dan Sekretaris Yayasan yang berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (5) dan Pasal 18 ayat (1) Akta Nomor 01 tanggal 04 Maret 2024 tentang Pernyataan Keputusan Pembina Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang dibuat oleh Notaris Edi Priyono, S.H., di Jakarta dan telah diterima dan dicatat oleh Dirjen Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Nomor AHU-AH.01.06-0015444 tanggal 8 Maret 2024, menyebutkan bahwa pengurus berhak mewakili yayasan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian. Dengan demikian, menurut Mahkamah, ketua bersama-sama dengan salah seorang anggota pengurus lainnya berwenang bertindak untuk dan atas nama pengurus serta mewakili yayasan untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Adapun Pemohon II sebagai badan hukum berbentuk perkumpulan (Forum Zakat) yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 02 tanggal 05 Juni 2008 tentang Akta Pendirian Perkumpulan Forum Zakat Jakarta yang dibuat oleh Notaris Pratiwi Handayani, S.H., di Tangerang [vide Bukti P-7]. Dalam perkara *a quo*, Pemohon II diwakili oleh Bambang Suherman dan Irvan Nugraha selaku Ketua Umum dan

Sekretaris Umum Forum Zakat, yang ditetapkan berdasarkan Akta Nomor 1 tanggal 4 Juni 2021 tentang Berita Acara Rapat Musyawarah Nasional Perkumpulan Forum Zakat yang dibuat oleh Notaris Vica Natalia, S.H., M.H., M.Kn., di Malang [vide Bukti P-8] dan telah diterima dan dicatat oleh Dirjen Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Nomor AHU-0001196.AH.01.08 Tahun 2023 tanggal 4 September 2023 [vide Bukti P-9]. Berdasarkan ketentuan Pasal 11 angka 6 Akta Nomor 1 tanggal 4 Juni 2021 [vide Bukti P-8], Ketua Umum dan Sekretaris Umum berhak mewakili Forum Zakat di dalam dan di luar pengadilan. Dengan demikian, menurut Mahkamah, Bambang Suherman dan Irvan Nugraha selaku Ketua Umum dan Sekretaris Umum Forum Zakat berhak mewakili Forum Zakat untuk mengajukan permohonan *a quo*. Adapun Pemohon III merupakan perorangan warga negara Indonesia yang beragama Islam [vide Bukti P-10] yang memiliki aktivitas sebagai amilin sebagaimana terdaftar dalam Sertifikat Kompetensi Ahli Amil Zakat Nomor KEU 495 03578 2022 yang dikeluarkan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi Keuangan Syariah [vide Bukti P-12].

Selanjutnya Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III telah dapat menjelaskan kualifikasinya sebagai badan hukum privat (Pemohon I dan Pemohon II) dan perseorangan warga negara Indonesia (Pemohon III) yang memiliki anggapan kerugian hak konstitusional akibat berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual maupun potensial disebabkan karena berlakunya norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h, Pasal 19, Pasal 20, serta Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 yang mengatur antara lain mengenai kewenangan dan fungsi BAZNAS, syarat pembentukan LAZ serta kewajiban LAZ, yang telah menyebabkan BAZNAS menjadi lembaga *superbody* sehingga menciptakan ketidaksetaraan dan menghambat masyarakat untuk melakukan pengelolaan zakat melalui LAZ. Dengan demikian, anggapan kerugian hak konstitusional yang dijelaskan Pemohon I, Pemohon II dan Pemohon III telah memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan norma yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, apabila permohonan *a quo* dikabulkan, maka anggapan kerugian hak konstitusional sebagaimana dimaksud oleh Pemohon I, Pemohon II dan Pemohon III tidak terjadi lagi atau tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya persoalan konstitusionalitas norma yang dimohonkan

pengujian, Mahkamah berpendapat Pemohon I, Pemohon II dan Pemohon III (selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h, Pasal 19, Pasal 20, serta Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), 28E ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (1), ayat (2) dan ayat (5), Pasal 29 ayat (2), Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dengan dalil-dalil (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara), yang apabila dipahami dan dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d UU 23/2011 menjadikan BAZNAS sebagai lembaga yang *superbody* karena memiliki sekaligus fungsi regulator, operator, kontroler dan auditor menyebabkan terjadinya ketidaksetaraan, menghambat para Pemohon untuk maju serta menimbulkan benturan kepentingan dan kecenderungan *abuse of power* yang juga tidak sejalan dengan prinsip konstitusionalisme, *separation of power, checks and balances*. Oleh karena itu norma pasal-pasal *a quo* tidak hanya bertentangan dengan syariat Islam juga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (5), Pasal 29 ayat (2), serta Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
2. Bahwa menurut para Pemohon, norma Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 memberikan ruang bagi BAZNAS untuk memaknai kata “dapat”, menjadi hak bagi BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga yang dapat membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ), sementara lembaga lain tidak diperbolehkan sehingga menimbulkan ketidakadilan dan hak masyarakat untuk berpartisipasi di mana hal

ini bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

3. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 17 UU 23/2011 dianggap mempersempit ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat karena LAZ hanya ditempatkan sebagai pembantu BAZNAS. Padahal lembaga seperti LAZ telah lebih dulu adanya daripada BAZNAS, seharusnya menurut para Pemohon baik BAZNAS maupun LAZ dapat saling bekerjasama atau berkolaborasi saling melengkapi dalam penyaluran zakat, namun dengan adanya kata “membantu” dalam norma Pasal 17 UU 23/2011 menyebabkan adanya hubungan superior antara BAZNAS dengan LAZ sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
4. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 yang menentukan adanya rekomendasi BAZNAS sebagai syarat untuk mendapatkan izin berdirinya LAZ dan memperpanjang LAZ telah menyulitkan bagi banyak LAZ karena rekomendasi tersebut tidak mudah diberikan BAZNAS kecuali jika LAZ bersedia menjadi UPZ di bawah BAZNAS. Norma *a quo* menimbulkan konflik kepentingan dan tidak memberikan kedudukan yang sama antara BAZNAS dengan LAZ, menyebabkan LAZ yang sudah berdiri tetapi belum mendapatkan izin menjadi LAZ ilegal. Selain itu, norma Pasal 18 ayat (2) huruf h UU 23/2011 yang menentukan “kesediaan untuk diaudit syariat dan keuangan secara berkala” menimbulkan ketidakpastian mengenai kapasitas auditor syariah dari Kementerian Agama yang tidak dipersyaratkan untuk memiliki syarat kepakaran di bidang hukum zakat, sementara untuk menjadi amilin saja harus memiliki sertifikat khusus untuk pengelolaan zakat. Oleh karena itu, norma Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h, menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
5. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 19 UU 23/2011 yang menentukan kewajiban LAZ melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala telah menimbulkan hubungan yang tidak setara antara BAZNAS dan LAZ padahal keduanya memiliki peran yang sama, namun dengan berlakunya norma *a quo* menyebabkan terjadinya *abuse of power* dan *conflict of interest* oleh BAZNAS yang memiliki peran ganda. Menurut para Pemohon, peran sebagai auditor

dalam pengelolaan zakat seharusnya diberikan kepada Kementerian Agama sebagai otoritas negara yang memiliki kewenangan urusan keagamaan karena biaya audit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) mahal, sementara tidak semua LAZ memiliki kemampuan untuk membiayai KAP tersebut. Oleh karena adanya ketidaksamaan kedudukan tersebut maka norma Pasal 19 UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

6. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 20 UU 23/2011 menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ karena adanya pengaturan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi dan pembentukan perwakilan dalam peraturan pemerintah, di mana pengaturan tersebut tidak mempertimbangkan keadilan, kepastian hukum dan kedayagunaan, sehingga menciptakan ketentuan yang tidak berkeadilan, tidak berkepastian hukum, serta diskriminatif karena tidak adanya ruang partisipasi publik, yang seharusnya menurut para Pemohon substansi peraturan pemerintah tersebut langsung diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu, menurut para Pemohon, norma Pasal 20 UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
7. Bahwa menurut para Pemohon, norma Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 yang menentukan LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri Agama sebelum berlaku UU 23/2011 dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan UU 23/2011 dan wajib menyesuaikan diri dalam jangka waktu paling lambat 5 (lima) tahun telah menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum terkait dengan legalitas LAZ yang telah berdiri serta berpotensi dihadapkan pada pilihan harus melepaskan atau diminta untuk memilih bentuk baru dalam jangka waktu tersebut, sehingga merugikan hak para Pemohon. Oleh karenanya norma Pasal 40 ayat (3) dan ayat (4) bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), dan Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Bahwa berdasarkan uraian dalil permohonan tersebut di atas, para Pemohon dalam petitum permohonannya pada pokoknya memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan:

- a. Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Untuk

melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS sebagai pelaksana, di mana kewenangan perencanaan, pengendalian, dan pelaporan serta pertanggungjawaban berada pada Kementerian Agama RI”;

- b. Pasal 6 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “BAZNAS merupakan salah satu lembaga yang berwenang melakukan tugas pelaksanaan zakat secara nasional bersama-sama dengan LAZ”;
- c. Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- d. Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ”;
- e. Pasal 17 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ”;
- f. Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
 - b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. memiliki pengawas syariat;
 - d. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - e. bersifat nirlaba; dan
 - f. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat.
- g. Pasal 19 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “LAZ yang telah mencapai pengumpulan zakat minimal Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) per tahun, wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan,

pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala”;

- h. Pasal 20 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ, diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan tetap mengacu pada pengaturan yang berlaku pada Undang-Undang ini”;
- i. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini, tanpa pengecualian”;
- j. Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

[3.8] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-21 serta mengajukan 9 (sembilan) orang ahli yaitu Yusuf Wibisono, S.E., M.E., Prof. Dr. Heru Susetyo, S.H., LL.M. yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 11 November 2024 serta didengarkan dalam persidangan pada tanggal 10 Desember 2024, Dr. Qurrata Ayun, S.H., MCDR yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 16 April 2025 serta didengarkan dalam persidangan pada tanggal 22 April 2025, Dr. Dodik Siswanto, Dr. Banu Muhammad, S.E., MSE., dan K.H. Wahfudin yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 6 Mei 2025 serta didengarkan dalam persidangan pada tanggal 9 Mei 2025 serta keterangan tertulis Dr. Ugi Suharto, Ph.D yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 16 April 2025, serta 2 (dua) ahli tambahan, yakni Hamid Abidin, M.Si dan Dr. Saiful Bahri, Lc., M.A. yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 10 Juni 2025 dan 4 (empat) orang saksi yaitu Abdul Gafur, Nanang, LAZ DSNi Amanah dan Tri Yanto yang keterangan kesaksiannya diterima Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025. Selain itu, para Pemohon juga telah menyerahkan kesimpulan tertulis bertanggal 11 Juni 2025 yang diterima Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.9] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyampaikan keterangan yang didengarkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 November 2024 dan keterangan tertulisnya diterima Mahkamah pada tanggal 13 Desember 2024 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.10] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 15 Oktober 2024 yang telah didengar dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 17 Oktober 2024, dan keterangan tambahan yang diterima Mahkamah pada tanggal 5 November 2024. Selain itu, Presiden juga mengajukan 2 (dua) orang ahli bernama Dr. H. Wahiduddin Adams, S.H., M.A. dan Dr. Irfan Syauqi Beik, S.P., M.Sc.Ec., yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 26 Mei 2025 dan didengarkan dalam persidangan pada tanggal 28 Mei 2025. Selain itu, Presiden juga telah menyerahkan kesimpulan tertulis bertanggal 11 Juni 2025 yang diterima Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima keterangan tertulis Pihak Terkait Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) pada tanggal 31 Oktober 2024 dan telah didengar dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 November 2024, dan tambahan keterangan tertulis Pihak Terkait BAZNAS yang diterima Mahkamah pada tanggal 21 November 2024, 16 April 2025, dan 6 Mei 2025 serta mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-19. Setelah itu, Pihak Terkait BAZNAS juga telah menyerahkan keterangan tambahan dan kesimpulan bertanggal 10 Juni 2025 yang diterima Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara);

[3.12] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima keterangan tertulis LAZISNU pada tanggal 1 November 2024 dan telah didengar dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 November 2024 serta mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti PT-1 sampai dengan Bukti PT-3. Setelah itu, Pihak Terkait LAZISNU juga telah menyerahkan kesimpulan bertanggal 10 Juni 2025 yang diterima Mahkamah pada tanggal 11 Juni 2025 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara);

[3.13] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima keterangan tertulis Pihak Terkait LAZISMU pada tanggal 31 Oktober 2024 dan telah didengar dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 5 November 2024 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara);

[3.14] Menimbang bahwa Mahkamah telah membaca keterangan *Amicus Curiae* Yayasan Dewi Keadilan Indonesia, Indonesia Corruption Watch, Lembaga Bantuan Hukum Bandung, Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta, Amar LawFirm & Erco LawFirm, Prof. Dr. Sugianto, S.H., M.H., Grandis Imama Hendra, S.E.I., M.Sc., Asosiasi Program Studi Manajemen Zakat dan Wakaf (APMZW), Agus Fanar Syukri, Ph.D., Prof. Dr. Achmad Kholiq, M.Ag., Dr. Aan Zainul Anwar, S.H.I., M.E.Sy., M. Makmun Rasyid, Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA), Dr. H. Muhammad Bahrul Ilmie, S.Ag., M.Hum, Dr. Slamet Mujiono, S.Ag., M.Hum., dan Aay Muhammad Furkon, M.Si., M.H., M.E.Sy;

[3.15] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut dalil permohonan para Pemohon, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan perihal dapat atau tidaknya norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), dan Pasal 19 UU 23/2011 diajukan kembali, karena sebelumnya norma pasal-pasal *a quo* telah pernah diuji konstiusionalitasnya dan telah diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Oktober 2013. Berkenaan dengan hal tersebut, Mahkamah terlebih dahulu perlu menilai keterpenuhan syarat yang termaktub dalam Pasal 60 UU MK dan Pasal 78 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021), yang masing-masing menyatakan:

Pasal 60 UU MK menyatakan:

- (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda.

Pasal 78 PMK 2/2021 menyatakan:

- (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.

- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terhadap pasal yang telah dilakukan pengujian konstusionalitasnya dan telah diputus oleh Mahkamah hanya dapat dimohonkan pengujian kembali apabila terdapat dasar pengujian dan/atau alasan permohonan yang berbeda. Terhadap hal tersebut, setelah Mahkamah membaca secara saksama materi permohonan para Pemohon sebelumnya dalam Perkara Nomor 86/PUU-X/2012, sekalipun terdapat beberapa pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 yang sama dengan pasal-pasal untuk perkara *a quo*, namun telah ternyata para Pemohon dalam permohonan *a quo* menggunakan dasar pengujian yang berbeda dengan Perkara Nomor 86/PUU-X/2012. Dalam perkara *a quo*, para Pemohon menggunakan dasar pengujian Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), 28E ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (1), ayat (2) dan ayat (5), Pasal 29 ayat (2), Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan, untuk Perkara Nomor 86/PUU-X/2012 menggunakan dasar pengujian Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Berkenaan dengan hal tersebut, telah ternyata Pasal 27 ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (1), ayat (2), dan ayat (5), Pasal 29 ayat (2), Pasal 33 ayat (2), dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang digunakan sebagai dasar pengujian dalam permohonan *a quo*, tidak digunakan dalam permohonan pengujian pada Perkara Nomor 86/PUU-X/2012.

Berdasarkan fakta hukum tersebut, meskipun permohonan pengujian norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), dan Pasal 19 UU 23/2011 telah pernah diajukan dan diputus Mahkamah, namun oleh karena terdapat dasar pengujian yang berbeda maka terlepas secara substansi permohonan *a quo* beralasan menurut hukum atau tidak, Mahkamah berpendapat secara formal permohonan *a quo* tidak terhalang dengan ketentuan Pasal 60 UU MK dan Pasal 78 PMK 2/2021, sehingga terhadap ketentuan norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2), dan Pasal 19 UU 23/2011 dapat dimohonkan pengujian kembali. Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon.

[3.16] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dan membaca secara saksama permohonan para Pemohon, keterangan Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan Presiden, keterangan Pihak Terkait BAZNAS, keterangan Pihak Terkait LAZISNU, keterangan Pihak Terkait LAZISMU, keterangan ahli dan saksi para Pemohon, keterangan ahli Presiden, bukti-bukti yang diajukan oleh para Pemohon, dan Pihak Terkait BAZNAS, Pihak Terkait LAZISNU, kesimpulan tertulis para Pemohon, kesimpulan tertulis Presiden dan kesimpulan tertulis Pihak Terkait BAZNAS, kesimpulan tertulis Pihak Terkait LAZISNU, persoalan konstitusionalitas norma yang harus dijawab oleh Mahkamah bermuara pada 5 (lima) isu yang pada pokoknya terkait dengan:

- (1) Apakah benar norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d, serta Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 telah menjadikan BAZNAS sebagai lembaga *superbody*, yang menciptakan ketidaksetaraan, menghambat para Pemohon untuk maju sehingga tidak sesuai dengan syariat Islam serta menimbulkan konflik kepentingan. Hal demikian bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (5), Pasal 29 ayat (2), serta Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
- (2) Apakah benar norma Pasal 17 UU 23/2011 yang menempatkan LAZ sebagai pembantu BAZNAS, serta Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011 yang mengharuskan adanya rekomendasi BAZNAS untuk mendirikan dan perpanjangan LAZ serta adanya syarat audit syariat dan keuangan secara berkala kepada LAZ, telah mempersempit ruang partisipasi masyarakat dan menghambat hak konstitusional warga negara untuk ikut serta mengelola zakat sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
- (3) Apakah benar norma Pasal 19 UU 23/2011 mengenai kewajiban LAZ memberikan laporan kepada BAZNAS menimbulkan ketidaksetaraan antara BAZNAS dan LAZ dalam kewenangan mengelola zakat yang mengakibatkan penghimpunan dana zakat menjadi tidak optimal sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
- (4) Apakah benar norma Pasal 20 UU 23/2011 mengenai pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan

bagi operasional dan perkembangan LAZ sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

- (5) Apakah benar norma Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum mengenai legalitas LAZ yang telah berdiri sebelumnya sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta norma Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 yang menentukan kewajiban penyesuaian LAZ dalam jangka waktu 5 (lima) tahun bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

[3.17] Menimbang bahwa sebelum menjawab persoalan konstitusionalitas norma yang didalilkan para Pemohon tersebut di atas, Mahkamah terlebih dahulu menjelaskan hal-hal sebagai berikut.

[3.17.1] Bahwa zakat merupakan salah satu rukun Islam yang wajib dilaksanakan oleh setiap individu umat Islam yang telah memenuhi syarat tertentu, khususnya mengenai syarat nisab (batasan minimal harta yang wajib dikenakan zakat) dan haul (tenggang waktu kepemilikan harta yang wajib dikenakan zakat), untuk diserahkan kepada orang-orang tertentu yang memenuhi syarat atau termasuk ke dalam golongan mustahik delapan ashnaf, yaitu fakir, miskin, hamba sahaya, gharim, mualaf, fii shabilillah, ibnu sabil, dan amil. Dalam penerapannya dapat meliputi orang-orang yang paling tidak berdaya secara ekonomi, seperti anak yatim, orang jompo, penyandang cacat, orang yang menuntut ilmu, pondok pesantren, anak terlantar, orang yang terlilit utang, pengungsi yang terlantar, dan korban bencana alam [Penjelasan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (UU 38/1999)]. Sekalipun UU 38/1999 tidak berlaku lagi, namun esensi mengenai hal tersebut masih diadopsi dalam UU 23/2011. Bahkan jika zakat akan didayagunakan untuk usaha produktif dalam rangka penanganan fakir miskin hanya dapat dilakukan apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi. Kebutuhan dasar dimaksud meliputi kebutuhan pangan, sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan [vide Pasal 27 UU 23/2011 dan Penjelasannya].

Dalam kaitan dengan kewajiban melaksanakan zakat telah ditentukan dalam banyak ayat Al-Quran, antara lain dalam Surat Al-Baqarah ayat 43, “Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat, dan rukuklah bersama orang-orang yang

rukuk”, dan Surat An-Nur ayat 56, “Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat, dan taatlah kepada rasul, supaya kamu diberi rahmat”. Perintah menunaikan kewajiban zakat dalam Al-Quran tersebut juga disebutkan dalam berbagai Hadits Nabi Muhammad SAW, di antaranya, “Aku telah berbai’at kepada Nabi Muhammad SAW untuk mendirikan shalat, menunaikan zakat, dan memberi nasihat kepada setiap muslim” [vide HR Bukhari dan Muslim]. Pelaksanaan kewajiban umat Islam menunaikan zakat telah dilakukan sejak awal Islam pada masa Nabi Muhammad SAW masih hidup di Madinah. Sejak masa awal tersebut, pelaksanaan kewajiban berzakat telah melibatkan negara/pemerintah, di mana Nabi Muhammad SAW selaku pemimpin pemerintahan menunjuk orang-orang yang menjadi pengelola zakat (amil) dan membangun Baitul Mal sebagai tempat atau lembaga pengelolaan zakat. Apa yang diperintahkan dan dilakukan oleh Nabi Muhammad SAW diteruskan dan dikembangkan pada masa khulafa'urraasyidin dan masa kekhalifahan sesudahnya. Dengan demikian, secara historis, sejak masa awal Islam yang berkembang hingga sekarang, pengelolaan zakat telah melibatkan peran negara/pemerintah (umara). Dalam konteks peran negara/pemerintah tersebut, pengelolaan zakat di berbagai negara dipengaruhi oleh kebijakan dan pengaturan dari negara/pemerintah yang bersangkutan.

[3.17.2] Bahwa pengaruh kebijakan dan pengaturan negara/pemerintah berkenaan dengan pelaksanaan kewajiban memberikan zakat bagi umat Islam dan pengelolaan zakat yang diterima/dikumpulkan menempatkan zakat tidak lagi semata merupakan forum internum bagi umat Islam, melainkan juga menegaskan zakat sebagai forum eksternum yang pelaksanaannya harus memperhatikan dan menaati kebijakan serta pengaturan yang dibuat negara/pemerintah. Dalam konteks perkembangan saat ini, terkait model kebijakan dan pengaturan oleh negara/pemerintah perihal pengelolaan zakat, setidaknya terdapat tiga bentuk atau model pengelolaan zakat bagi umat Islam. *Pertama*, model negara mewajibkan umat Islam yang telah memenuhi syarat tertentu melaksanakan kewajiban zakat dengan membayarkan/menyerahkan zakat kepada amil yang merupakan representasi negara/pemerintah untuk selanjutnya mengelola zakat sesuai dengan syariat Islam dan mengatur dalam peraturan perundang-undangan. Pada umumnya, negara yang menerapkan model ini adalah negara yang menyatakan diri sebagai negara Islam atau Islam merupakan agama resmi negara. *Kedua*, negara menekankan ihwal kewajiban bagi umat Islam untuk melaksanakan zakat, di mana

negara/pemerintah mengelola zakat bersama-sama dengan kelompok masyarakat (madani) yang memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Negara yang menerapkan kedua ini adalah negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, namun bukan merupakan negara Islam atau negara yang menempatkan Islam sebagai agama resmi negara. *Ketiga*, negara tidak turut campur dan menyerahkan pengelolaan zakat kepada umat Islam dengan peran negara yang terbatas. Model ketiga ini pada umumnya dianut oleh negara-negara di mana umat Islam tidak menjadi mayoritas penduduk di negara tersebut.

[3.17.3] Bahwa secara faktual, Indonesia termasuk negara yang menganut model kedua. Dalam hal ini, pilihan kebijakan dan pengaturan hukum berbasis model kedua tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan aspek historis pelaksanaan kewajiban berzakat oleh umat Islam sejak masa awal Islam hingga masa kini. Dalam kerangka bernegara yang diterapkan Indonesia, pilihan model kedua tersebut juga sejalan dan bersesuaian dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai dasar dan ideologi bernegara Pancasila yang pada sila pertama menyatakan, “Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan ditegaskan kembali dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Berdasarkan hal itu, negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan yang membantu dan/atau memfasilitasi rakyat Indonesia untuk dapat melaksanakan keimanannya terhadap Tuhan Yang Maha Esa, termasuk dalam hal melaksanakan kewajiban berzakat sebagai salah satu bentuk perwujudan keimanan dalam ajaran Islam. Dalam batas-batas tertentu, dapat dikatakan peran negara dalam pengelolaan zakat bertembung/berkelindan dengan kewajiban konstitusional negara memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini, fakir miskin, termasuk anak-anak terlantar, merupakan kelompok masyarakat yang penyebutannya didahulukan dalam kelompok penerima zakat (mustahik). Pada perspektif ini, peran negara bukan saja sebuah pilihan yang dibolehkan secara konstitusional dan historis, melainkan menjadi sesuatu yang bersifat imperatif. Dengan kata lain, zakat merupakan instrumen sosial-ekonomi yang memiliki tujuan besar dalam mensejahterakan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan, sehingga negara harus mampu merumuskan kebijakan yang dapat memastikan

pengelolaan zakat dilakukan secara optimal guna mencapai target sosial untuk mengentaskan kemiskinan.

Dalam kaitan ini, sebagai salah satu perwujudan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan jaminan dan hak konstitusional bagi warga negara untuk dengan bebas dan leluasa menjalankan ajaran agama atau kepercayaannya, kebijakan dan pengaturan yang berkaitan dengan peran negara dalam memfasilitasi pelaksanaan ajaran agama, *in casu* pelaksanaan kewajiban berzakat oleh umat Islam, tidak boleh menutup ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi sebagai pengelola zakat (amil). Terlebih, ihwal ini, Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjamin setiap orang bebas menjalankan ibadah menurut agamanya, termasuk dalam hal ini melaksanakan kewajiban untuk membayar zakat bagi umat Islam. Berkenaan dengan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 jika dikorelasikan dengan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menurut Mahkamah, pembentuk undang-undang selain perlu mengatur peran negara dalam pengelolaan zakat dengan baik, juga perlu mengatur peran serta masyarakat dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip yang transparan dan amanah (akuntabel).

[3.18] Menimbang bahwa setelah menjelaskan hal-hal tersebut di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil para Pemohon yang mempersoalkan konstitusionalitas norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d, serta Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011, yang menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (5), Pasal 29 ayat (2), serta Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, setelah Mahkamah mencermati secara saksama, persoalan konstitusionalitas norma yang dimohonkan para Pemohon, secara esensi bermuara pada isu pokok, yakni keberatan para Pemohon terhadap kewenangan dan fungsi yang dimiliki oleh BAZNAS dalam UU 23/2011 yang dinilai para Pemohon BAZNAS sebagai lembaga *superbody* karena memiliki sekaligus fungsi regulator, operator, kontroler dan auditor yang menyebabkan terjadinya ketidaksetaraan, menghambat para Pemohon untuk maju sehingga menimbulkan benturan kepentingan dan kecenderungan *abuse of power*, yang seharusnya menurut para Pemohon, BAZNAS hanya menjadi pelaksana dalam pengelolaan zakat. Sementara itu, perihal

kewenangan terkait perencanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggungjawaban berada pada Kementerian Agama. Oleh karena itu, untuk menjawab dalil dalam setiap norma yang dimohonkan pengujian, Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan mengenai isu pokok berkenaan dengan kewenangan dan fungsi yang dimiliki BAZNAS sebagai berikut.

[3.18.1] Berkenaan dengan kewenangan dan fungsi yang dimiliki BAZNAS dalam UU 23/2011, hal tersebut telah dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 86/PUU-X/2012, sebagai berikut:

[3.15.3] Menimbang bahwa mengenai kedudukan BAZNAS dan sifat kelembagaannya yang non-struktural sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2011, menurut Mahkamah, ketentuan demikian merupakan pilihan kebijakan hukum (*opened legal policy*) dari pembentuk Undang-Undang, karena UUD 1945 tidak pernah membatasi tempat/lokasi domisili lembaga tertentu. UUD 1945 juga tidak membatasi sifat lembaga bentukan Pemerintah, apakah akan bersifat struktural atau bersifat non-struktural. Selain itu, terlepas dari pilihan sifat struktural maupun non-struktural, lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah sudah sewajarnya bertanggung jawab kepada pembentuknya, yaitu Pemerintah. Dalam hal ini, Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa pertanggungjawaban dimaksud kepada Presiden melalui Menteri. Terkait laporan pelaksanaan tugas oleh BAZNAS kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (3) UU 23/2011, menurut Mahkamah, laporan demikian adalah bagian dari upaya mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas BAZNAS, yang bersesuaian dengan semangat pertanggungjawaban BAZNAS yang diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU 23/2011.

Adapun mengenai Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 yang mengatur fungsi yang harus dijalankan BAZNAS dalam pelaksanaan tugasnya, Mahkamah menilai bahwa fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, justru adalah fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi atau lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien. Dalam perspektif manajerial fungsi dimaksud adalah syarat mutlak bagi terselenggaranya pelayanan zakat yang efektif dan efisien, yang selanjutnya akan memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat masyarakat. Demikian pula dengan dibukanya kemungkinan kerjasama antara BAZNAS dengan pihak terkait menurut Pasal 7 ayat (2) UU 23/2011, Mahkamah menilai hal demikian harus diartikan dalam upaya untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi tugas dan fungsi BAZNAS sebagai amil zakat;

[3.15.4] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat pembentukan lembaga pengelola zakat, infak, dan sedekah yang bersifat nasional oleh Pemerintah yang dipadukan (bersinergi) dengan lembaga amil yang telah ada dan/atau yang akan ada, tidak menghalangi hak warga negara untuk, antara lain, membangun masyarakat, bangsa, dan

negara; meyakini kepercayaan; bebas dalam berserikat dan berkumpul; maupun mengembangkan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pembentukan suatu lembaga pengelola zakat oleh Pemerintah harus dimaknai dalam konteks memperkuat dan/atau mensinergikan pelayanan zakat, infak, dan sedekah yang telah dilakukan oleh lembaga pengelola zakat bentukan masyarakat maupun oleh amil perorangan.

Berdasarkan uraian kutipan pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah telah menegaskan bahwa keberadaan LAZ yang dibentuk oleh masyarakat, yang sebagiannya lebih awal dari berdirinya BAZNAS, untuk saling bersinergi satu dengan lainnya agar dapat mewujudkan tujuan pengelolaan zakat di antaranya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menanggulangi kemiskinan [vide Pasal 3 huruf b UU 23/2011]. Hal ini merupakan cerminan dari asas kemanfaatan dalam pengelolaan zakat yang menegaskan pengelolaan zakat dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi mustahik [vide Pasal 2 huruf c UU 23/2011 dan Penjelasan].

[3.18.2] Bahwa berkenaan dengan pengujian Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011 yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS, pada hakikatnya merupakan norma yang menjadi dasar pembentukan BAZNAS dalam UU *a quo*. Norma Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011 tersebut tidak menguraikan mengenai batasan-batasan kewenangan dan fungsi BAZNAS, karena uraian mengenai kewenangan dan fungsi BAZNAS serta kaitannya dengan pemerintah telah diatur dalam serangkaian norma dalam UU *a quo* [vide Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 10, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 24, Pasal 29, Pasal 33, Pasal 34 UU 23/2011]. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama juga diberikan kewenangan untuk membentuk Peraturan Menteri [vide Pasal 4 ayat (5) dan Pasal 27 ayat (3) UU 23/2011]. Selain itu, UU *a quo* juga telah secara jelas memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk peraturan pemerintah sebagai pengaturan lebih lanjut [vide Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 16 ayat (2), Pasal 20, Pasal 24, Pasal 29 ayat (6), Pasal 33 ayat (1), Pasal 36 ayat (2) UU 23/2011]. Selain itu, UU 23/2011 juga telah mengatur mengenai kedudukan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama dan kewenangannya dalam melakukan pembinaan dan pengawasan [vide Pasal 34 UU 23/2011]. Dengan demikian, apabila BAZNAS hendak mengatur penyelenggaraan fungsinya sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011 maka

pada hakikatnya tidak boleh mengatur hal-hal yang dalam UU *a quo* ditentukan untuk diatur lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah maupun peraturan menteri. Dalam hal BAZNAS hendak mengatur berkaitan dengan penyelenggaraan tugas dan fungsinya, maka pengaturan tersebut hanya bersifat internal, yang substansinya tidak boleh mengurangi substansi yang didelegasikan kepada peraturan pemerintah dan peraturan menteri.

Dalam kaitan ini, BAZNAS yang dibentuk oleh pemerintah [vide Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011] dalam melaksanakan tugasnya tidak terlepas dari regulasi serta tunduk pada pembinaan dan pengawasan yang dilakukan Kementerian Agama [vide Pasal 34 ayat (1) UU 23/2011]. Selain itu, sebagaimana pendirian Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 86/PUU-X/2012, kedudukan BAZNAS dan sifat kelembagaan BAZNAS sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2011 merupakan kebijakan hukum pembentuk undang-undang. Dalam hal ini, kebijakan hukum demikian tetap konstitusional sepanjang tidak melanggar prinsip: moralitas; rasionalitas; bukan merupakan ketidakadilan yang *intolerable*; tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang; bukan merupakan penyalahgunaan kewenangan; tidak bertentangan dan tidak menegasikan prinsip-prinsip dalam UUD NRI Tahun 1945; tidak bertentangan dengan hak politik; tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat; dan tidak dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*).

Selain itu, para Pemohon mendalilkan ihwal fungsi BAZNAS sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d UU 23/2011, di mana menurut para Pemohon norma dalam pasal-pasal *a quo* seharusnya dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d UU *a quo* terkait dengan fungsi BAZNAS tidak dapat dianggap sebagai bentuk sentralisasi pengelolaan zakat yang dapat menimbulkan *abuse of power*. Dalam hal ini, fungsi BAZNAS tersebut dirancang untuk menciptakan kesatuan sistem (*unified system*) perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat yang dilakukan BAZNAS sampai ke tingkat terendah, mulai dari BAZNAS provinsi sampai dengan BAZNAS kabupaten/kota serta UPZ yang dapat dibentuk BAZNAS. Artinya, ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d UU 23/2011 merupakan bentuk integrasi dan akuntabilitas BAZNAS dan lembaga-lembaga pengelolaan zakat yang

dibentuk oleh BAZNAS. Terlebih, terhadap penyelenggaraan fungsi-fungsi tersebut, UU 23/2011 telah memberikan kewenangan pula kepada pemerintah *c.q.* kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, sehingga tidak tepat apabila ketentuan mengenai fungsi BAZNAS berimplikasi kepada lembaga BAZNAS yang dianggap “*superbody*” sebagaimana didalilkan para Pemohon. Terlebih lagi, apabila ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d UU 23/2011 dinyatakan inkonstitusional sebagaimana petitum para Pemohon, maka hal tersebut justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum terkait pelaksanaan tugas BAZNAS. Selain pertimbangan tersebut, sesuai dengan pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 86/PUU-X/2012, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban atas kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat [vide Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011], merupakan fungsi dasar yang harus dimiliki oleh semua organisasi, *in casu* lembaga pengelola zakat dalam rangka pelayanan kepada masyarakat yang lebih efektif dan efisien. Dalam perspektif manajerial fungsi dimaksud adalah syarat terselenggaranya pelayanan zakat yang efektif dan efisien, serta transparan dan akuntabel (amanah) sehingga memberikan jaminan terlaksananya ibadah zakat bagi umat Islam.

Selanjutnya, para Pemohon juga mendalilkan keberadaan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d UU 23/2011 menjadikan BAZNAS sebagai lembaga *superbody*. Dalam kaitan ini, pada prinsipnya secara syariat pengelolaan zakat dilakukan oleh *ulil amri* sehingga peran negara tidak dapat diabaikan dalam pengelolaan zakat. Hal tersebut dimaksudkan untuk menciptakan kesatuan sistem dalam pengelolaan zakat. Namun, meskipun terdapat penerapan kesatuan sistem dalam pengelolaan zakat, pembentuk undang-undang tetap memberi ruang kepada masyarakat untuk turut serta melakukan pengelolaan zakat dengan membentuk LAZ. Jika dalam praktik terdapat fakta LAZ kurang dapat berkembang tersebut sebab kuat/dominannya BAZNAS sebagai lembaga nonstruktural yang dibentuk pemerintah, sebagaimana dalil para Pemohon hal demikian tidak dapat dinilai sebagai persoalan konstitusionalitas norma. Meskipun demikian, oleh karena keberadaan LAZ yang dibentuk oleh masyarakat secara historis sebagiannya telah lebih dahulu ada dibandingkan dengan BAZNAS, harus menjadi pemikiran bersama dan pertimbangan agar LAZ yang dibentuk masyarakat memiliki kesempatan dan ruang untuk tetap dan terus berkembang.

Selain itu, para Pemohon mendalilkan bahwa norma Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 memberikan ruang bagi BAZNAS untuk memaknai kata “dapat”, menjadi hak BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga yang dapat membentuk UPZ, sementara lembaga lain tidak diperbolehkan sehingga kata “dapat” tersebut telah menimbulkan ketidakadilan dan membatasi hak masyarakat untuk berpartisipasi. Berkenaan dengan dalil tersebut, Butir 267 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) sebagaimana yang telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 13/2022), ihwal penggunaan kata “dapat” dalam peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk menyatakan sifat diskresioner kewenangan yang diberikan kepada pejabat yang berwenang atau suatu lembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya, pembentukan UPZ dalam norma Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 tidak dapat dijadikan sebagai instrumen atau alasan untuk memaksa instansi sebagaimana dimaksud norma Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 untuk membentuk UPZ di bawah naungan BAZNAS. Bilamana dalam praktik terdapat fakta adanya paksaan, hal demikian tidak dapat dibenarkan dan diterima karena menurut prinsip dasar syariat, muzaki bebas menyalurkan zakat dalam melaksanakan kewajiban untuk membayar zakat sepanjang diberikan kepada mustahik delapan ashnaf. Dalam konteks itu, sebagai bagian dari menciptakan kesatuan sistem, kata “dapat” dalam norma Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 harus tetap dibaca sebagai strategi untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, sehingga zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, dan akuntabilitas. Dalam batas penalaran yang wajar, semua strategi itu akan bermuara pada upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat.

Berkenaan dengan persoalan konstitusionalitas norma yang didalilkan para Pemohon, penting bagi Mahkamah menegaskan bahwa keberhasilan pengelolaan zakat dapat dicapai, antara lain melalui tata kelola pengelolaan zakat yang baik (*good zakat governance*). Pengelolaan zakat tersebut di antaranya harus berpegang pada syariat Islam, berasaskan amanah (pengelola zakat harus dapat dipercaya), kemanfaatan (pengelolaan zakat dilakukan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya pada mustahik), keadilan (pendistribusian zakat dilakukan secara adil), kepastian hukum (pengelolaan zakat terdapat kepastian hukum bagi

mustahik dan muzaki), dan akuntabilitas (pengelolaan zakat dapat dipertanggung jawabkan dan diakses oleh masyarakat) [vide Penjelasan Umum Pasal 2 UU 23/2011]. Sementara itu, berkaitan dengan asas terintegrasi, tidak dapat diartikan secara sempit menjadi tersentralisasi hanya pada BAZNAS dengan mengabaikan hak masyarakat, namun pengelolaan zakat harus dilaksanakan dalam upaya meningkatkan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang bertanggung jawab dan akuntabel sesuai dengan tujuan pengelolaan zakat dalam rangka kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Namun selain itu harus pula dimaknai sebagai bentuk penguatan jejaring (*networking*) sebagai wujud kolaborasi positif di antara sesama lembaga pengelola zakat untuk mencapai tujuan pengelolaan zakat sebagai bagian dari strategi mewujudkan kemaslahatan umat manusia. Sehingga, tidak terdapat peluang untuk menyalahgunakan zakat di luar tujuan dimaksud, termasuk untuk tujuan kepentingan politik tertentu dan kepentingan sempit lainnya yang tidak sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Apabila penyalahgunaan dibiarkan terjadi, disadari atau tidak, hal tersebut dapat menciderai rasa keadilan para mustahik dalam membayar zakat, serta menghambat tujuan negara mewujudkan kesejahteraan masyarakat termasuk upaya negara menanggulangi kemiskinan.

[3.19] Menimbang bahwa para Pemohon juga mempersoalkan konstitusionalitas norma Pasal 17 UU 23/2011 yang menempatkan LAZ untuk membantu BAZNAS, serta Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011 yang mengharuskan adanya rekomendasi BAZNAS untuk pendirian dan perpanjangan LAZ serta adanya audit syariat dan keuangan secara berkala kepada LAZ, telah menyempitkan ruang partisipasi masyarakat dan menghambat hak konstitusional warga negara untuk ikut serta mengelola zakat sehingga menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Berkenaan dengan dalil para Pemohon *a quo*, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

[3.19.1] Bahwa terkait dengan konstitusionalitas norma Pasal 17 UU 23/2011 yang menempatkan LAZ sebagai “membantu” BAZNAS, Mahkamah telah memutus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 dengan pertimbangan sebagai berikut.

[3.16] Terhadap dalil tersebut, menurut Mahkamah kata “membantu” dalam Pasal 17 Undang-Undang *a quo* memang dapat menimbulkan konotasi bahwa LAZ adalah subordinasi dari BAZNAS. Hal demikian disebabkan karena kata membantu secara harfiah mengandung makna sebuah tindakan yang dilakukan oleh bukan pelaku utama. Begitu pun jika mencermati Pasal 19 UU 23/2011, akan memunculkan pemahaman bahwa LAZ memang menjadi subordinat dari BAZNAS karena LAZ dikenai kewajiban untuk melaporkan secara berkala kepada BAZNAS mengenai pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit;

[3.16.1] Dengan memperhatikan ketentuan dalam UUD 1945, terutama pasal yang diajukan oleh para Pemohon sebagai dasar pengujian konstitusionalitasnya, menurut Mahkamah pengaturan terhadap pengelolaan zakat yang dilakukan masyarakat merupakan mekanisme perlindungan negara terhadap masyarakat dari terjadinya pelanggaran yang merugikan masyarakat. Selain itu, menurut Mahkamah pengaturan tersebut tidak dilakukan secara diskriminatif atau dilakukan dengan melakukan pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, dan pandangan politik. Kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 yang menurut para Pemohon mengakibatkan subordinasi posisi LAZ di bawah BAZNAS menurut Mahkamah tidak tepat jika dimaknai dalam konteks diskriminasi. Hal demikian adalah suatu bentuk *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang yang menurut Mahkamah dapat dibenarkan oleh UUD 1945. Dari konstruksi Pasal 17 Undang-Undang *a quo* Mahkamah menilai para Pemohon tidak terhalang haknya untuk tetap melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh para Pemohon selama ini. Lagipula, kata “membantu” dalam pasal tersebut haruslah dimaknai membantu BAZNAS dalam membantu negara melakukan pengelolaan zakat secara transparan dan akuntabel.

[3.17.4] Bahwa UUD 1945 tidak membatasi siapa yang berhak melakukan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, akan tetapi UUD 1945 mewajibkan negara untuk melindungi masyarakat baik sebagai muzaki maupun sebagai penerima, yang oleh karenanya UUD 1945 juga memberikan hak kepada pembentuk Undang-Undang untuk memilih kebijakan hukum (*opened legal policy*) yang paling sesuai bagi pendayagunaan zakat. Terkait dengan hal tersebut Mahkamah berpendapat bahwa pengaturan atau pembatasan oleh pembentuk Undang-Undang tidak dapat pula dilakukan dengan sebebas-bebasnya, melainkan, antara lain, harus memperhatikan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum [vide Pasal 28J ayat (2) UUD 1945].

[3.18] Menimbang bahwa untuk menilai konstitusionalitas Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 Mahkamah harus membacanya secara utuh sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Pasal 18 UU 23/2011, yang pada pokoknya mengatur mengenai izin pembentukan LAZ. Pihak yang berwenang memberi izin pembentukan LAZ adalah Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri [vide Pasal 18 ayat (1) UU 23/2011]. Hal demikian

mengandung maksud bahwa penilaian atas pemenuhan syarat yang diatur kemudian dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 dilakukan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa hanya Menteri dan atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri yang dapat menentukan apakah suatu lembaga dapat menjadi LAZ atau tidak. Oleh karena itu menurut Mahkamah syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstitusionalitas, sehingga pengujian Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.

Merujuk pada kutipan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 tersebut di atas, Mahkamah berpendapat kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 tidak dapat dipisahkan dan harus pula dibaca dalam satu kesatuan dengan kata “dapat” dalam norma Pasal 17 UU *a quo*. Dalam konteks itu, kata “membantu” yang dibaca sebagai satu kesatuan dengan kata “dapat” tersebut tidak akan menimbulkan pemaknaan sebagaimana yang didalilkan para Pemohon. Andai pun dalil tersebut benar, *quod non*, unit pengumpulan zakat yang membantu BAZNAS adalah unit pengumpulan zakat yang dibentuk oleh BAZNAS. Sementara, LAZ yang dibentuk masyarakat tidak dapat dan sekaligus tidak seharusnya dimaknai sebagai “membantu” BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Begitu pula apabila dikaitkan dengan dalil para Pemohon kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 menyebabkan penyempitan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut serta mengelola zakat sehingga menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan. Dalam hal ini, secara normatif, norma Pasal 17 UU 23/2011 telah memberikan kesempatan kepada masyarakat membentuk LAZ. Namun, dalam praktik penyelenggaraan pengelolaan zakat yang berkembang saat ini, menempatkan LAZ sebagai pihak yang posisi dan kedudukannya tidak dapat bersinergi dengan BAZNAS, sebagai sesama pengelola zakat. Ihwal tersebut, Mahkamah berpendapat, pengaturan atau pembatasan oleh pembentuk undang-undang tidak dapat pula dilakukan dengan sebebas-bebasnya, melainkan, antara lain, harus memperhatikan tuntutan yang adil

sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

Berkenaan dengan pertimbangan tersebut di atas, dalam kaitan dengan pengelolaan zakat, Mahkamah perlu menegaskan, secara syariat, hak masyarakat (dalam hal ini muzaki) harus diberikan kebebasan untuk memilih lembaga/badan/amil lainnya yang sah yang akan digunakan untuk menyalurkan kewajiban membayar zakat. Meskipun pelaksanaan zakat secara kelembagaan dianjurkan dan dianggap lebih utama, kemungkinan untuk menyalurkan zakat secara mandiri tetap diberi peluang dan diperbolehkan. Negara, dalam hal ini adalah pemerintah (kementerian terkait) bertugas dan bertanggungjawab untuk menciptakan ekosistem pengelolaan zakat yang akuntabel, terpercaya dan transparan agar tujuan pengelolaan zakat benar-benar dapat diwujudkan.

[3.19.2] Bahwa berkenaan dengan dalil para Pemohon yang juga mempersoalkan norma Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011 yang dianggap bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 karena mengharuskan adanya rekomendasi BAZNAS untuk mendirikan dan perpanjangan LAZ serta dilakukannya audit syariat dan keuangan secara berkala kepada LAZ, menurut para Pemohon telah menyempitkan ruang partisipasi masyarakat dan menghambat hak konstitusional warga negara untuk ikut serta mengelola zakat.

Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, sebelum mempertimbangkan lebih lanjut dalil tersebut, penting bagi Mahkamah untuk mengutip persyaratan izin LAZ sebagaimana diatur dalam norma Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011 yang secara lengkap menyatakan sebagai berikut:

- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:
 - a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
 - b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
 - d. memiliki pengawas syariat;
 - e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - f. bersifat nirlaba;
 - g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
 - h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.

Berdasarkan norma tersebut, rekomendasi dari BAZNAS yang dipersalkan para Pemohon merupakan salah satu syarat mendapatkan izin penyelenggaraan zakat, di antara syarat-syarat lain sebagaimana dinyatakan dalam huruf a hingga huruf h Pasal 18 ayat (2) UU *a quo* yang berlaku secara kumulatif. Berkenaan dengan soal konstiusionalitas norma Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011 yang oleh para Pemohon dimohonkan untuk dihilangkan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 telah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.18] ... Oleh karena itu menurut Mahkamah syarat “mendapat rekomendasi dari BAZNAS” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstiusionalitas, ... dst.

[3.18.2] Bahwa menurut Mahkamah kesediaan untuk diaudit syariat dan diaudit keuangan secara berkala sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2) huruf h UU 23/2011 adalah salah satu bentuk upaya pencapaian transparansi dan akuntabilitas pengelolaan. Audit secara syariat semata-mata dilakukan untuk memastikan bahwa tata cara pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat telah sesuai dengan tuntunan (syariat) agama Islam, sedangkan audit keuangan pada pokoknya ditujukan agar zakat yang disalurkan oleh muzaki melalui amil untuk kepentingan mustahik benar-benar didistribusikan serta didayagunakan secara efektif dan tepat tujuan. Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945, bahkan diperlukan sebagai perwujudan perlindungan terhadap hak muzaki serta terhadap pelaksanaan pengumpulan, distribusi, dan pemberdayaan zakat sebagai ibadah.

Berdasarkan kutipan pertimbangan hukum tersebut di atas, Mahkamah telah berpendirian bahwa syarat rekomendasi dari BAZNAS dan kesediaan diaudit syariat dan keuangan secara berkala sebagai bagian dari syarat suatu lembaga dapat menjadi LAZ bukanlah persoalan konstiusionalitas norma, dan tetap bersesuaian dengan fungsi serta tujuan pelaksanaan kewenangan BAZNAS. Berkaitan dengan dalil para Pemohon tersebut, hingga saat ini, belum terdapat alasan yang kuat dan mendasar bagi Mahkamah untuk bergeser dari pendirian sebagaimana pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012, sehingga Mahkamah masih tetap pada pendirian dalam

mempertimbangkan permohonan para Pemohon terhadap pengujian norma pasal-pasal *a quo*. Terlebih, terhadap dalil para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan syarat rekomendasi BAZNAS dalam pembentukan LAZ dapat menjadi halangan/hambatan dalam pembentukan LAZ, menurut Mahkamah, syarat rekomendasi dimaksud merupakan salah satu syarat administratif yang sifatnya seharusnya diartikan sebagai pemberitahuan. Namun demikian, penting bagi Mahkamah menegaskan, syarat “mendapatkan rekomendasi BAZNAS” dalam norma Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011, tidak boleh dijadikan sebagai instrumen atau alat penekan dan sekaligus mempersempit ruang bagi masyarakat untuk berperan dalam pengelolaan zakat, terutama bagi LAZ yang telah ada dan dibentuk sebelum berdirinya BAZNAS [vide Risalah Sidang tanggal 22 April 2025, hlm. 7, 9, dan 21]. Berkenaan dengan hambatan yang didalilkan para Pemohon, menurut Mahkamah, hambatan tersebut tidak dapat begitu saja dikaitkan dengan berlakunya syarat sebagaimana ditentukan dalam norma Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h UU 23/2011. Karena, secara faktual, masyarakat tetap dapat berpartisipasi dalam melakukan pengelolaan zakat dengan membentuk LAZ sepanjang telah memenuhi syarat yang dibutuhkan agar dapat menjadi LAZ yang kredibel dan berfungsi secara efektif. Sementara itu, berkenaan dengan syarat bersedia diaudit syariat secara berkala, hal demikian tidak dapat dihindari sebagai wujud akuntabilitas dalam pengelolaan zakat dalam kerangka *good zakat governance*.

[3.20] Menimbang bahwa selanjutnya para Pemohon mendalilkan norma Pasal 19 UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 karena ketentuan kewajiban LAZ memberikan laporan kepada BAZNAS menimbulkan ketidaksetaraan kedudukan antara BAZNAS dan LAZ ihwal kewenangan mengelola zakat yang mengakibatkan penghimpunan dana zakat menjadi tidak optimal. Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, penting bagi Mahkamah untuk mengutip terlebih dahulu norma Pasal 19 UU 23/2011 yang selengkapnya menyatakan, “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala”. Norma tersebut berkaitan dengan fungsi BAZNAS dalam melakukan pembinaan dan pengawasan LAZ. BAZNAS sebagai lembaga yang salah satunya berfungsi melaksanakan fungsi pengawasan yang dilakukan untuk menjaga integritas dan akuntabilitas pengelolaan zakat serta untuk memperbaiki kelemahan yang mungkin ada dari pengelolaan zakat yang dilakukan oleh LAZ, maka norma *a quo* merupakan

suatu keniscayaan dalam penerapan akuntabilitas LAZ. Berkenaan dengan konstitusionalitas norma Pasal 19 UU 23/2011 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 mempertimbangkan antara lain sebagai berikut.

[3.16] ... Terhadap dalil tersebut, menurut Mahkamah kata “membantu” dalam Pasal 17 Undang-Undang *a quo* memang dapat menimbulkan konotasi bahwa LAZ adalah subordinasi dari BAZNAS. Hal demikian disebabkan karena kata membantu secara harfiah mengandung makna sebuah tindakan yang dilakukan oleh bukan pelaku utama. Begitu pun jika mencermati Pasal 19 UU 23/2011, akan memunculkan pemahaman bahwa LAZ memang menjadi subordinat dari BAZNAS karena LAZ dikenai kewajiban untuk melaporkan secara berkala kepada BAZNAS mengenai pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit;

[3.16.2] Jika dikaitkan dengan Pasal 19 UU 23/2011, hal yang seolah-olah menghalangi hak para Pemohon adalah kewajiban LAZ untuk melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit oleh BAZNAS secara berkala. Menurut Mahkamah, kewajiban melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat tidak merugikan hak konstitusional para Pemohon. Pasal 19 Undang-Undang *a quo* tidak mencampuri hak LAZ dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, melainkan hanya mewajibkan tindakan administratif tertentu berupa laporan. Kewajiban yang diatur Pasal 19 Undang-Undang *a quo* adalah kewajiban administratif yang tujuannya tidak dapat diartikan lain selain untuk memastikan bahwa semua LAZ sedang atau telah mengumpulkan, mendistribusikan, serta mendayagunakan zakat sesuai dengan norma dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di masyarakat. Sehingga, dapat dijamin bahwa semua LAZ telah meneruskan amanat masyarakat yang membayarkan zakat kepada yang berhak menerimanya sebagai suatu kepentingan hukum masyarakat, baik yang membayar maupun yang menerima, yang harus dilindungi oleh Undang-Undang;

Berdasarkan uraian kutipan pertimbangan hukum tersebut di atas, Mahkamah telah menegaskan perihal kewajiban LAZ melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala. Secara normatif, norma Pasal 19 UU 23/2011 yang menghendaki kewajiban LAZ untuk melaporkan hasil audit berkenaan dengan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat adalah suatu keniscayaan sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana umat. Terlebih, kewajiban tersebut adalah kewajiban administratif agar tercapai tujuan pengelolaan zakat yang baik sebagaimana diharapkan oleh UU 23/2011. Dalam kaitan ini, Mahkamah telah mempertimbangkan, UU 23/2011 memang mengatur ketidaksetaraan relasi antara BAZNAS dengan LAZ. Dalam hal ini,

BAZNAS adalah organisasi pemerintah non-struktural yang menjadi kepanjangan tangan negara melakukan pengelolaan zakat, sedangkan LAZ merupakan organisasi masyarakat yang melakukan pengelolaan zakat. Ketidaksetaraan kedudukan antara BAZNAS dan LAZ ini tidak dimaksudkan untuk melemahkan LAZ, namun didasarkan pada prinsip koordinasi antara BAZNAS dan LAZ, sehingga dapat menciptakan sinergi yang baik dalam pengelolaan zakat. Dalil para Pemohon yang menganggap BAZNAS tidak sejajar dengan LAZ sehingga menimbulkan penghimpunan dana zakat yang tidak optimal, menurut Mahkamah jika penghimpunan dana yang optimal hanya dimaknai dari kenaikan jumlah dana yang dikelola setiap tahun atau setiap periode tertentu, maka akan terjadi persaingan pengumpulan dana zakat antar-sesama lembaga/organisasi amil zakat, baik yang berbentuk LAZ, UPZ maupun BAZNAS. Hal tersebut menjadikan pengelolaan zakat seolah-olah sebagai suatu bisnis yang *profit oriented* [vide Risalah Sidang tanggal 28 Mei 2025 hlm. 27 dan 28], bukan untuk kemaslahatan umat, karena di dalamnya terdapat bagian dari hak amil zakat atas dana zakat yang terhimpun dari masyarakat. Semakin besar dana yang dihimpun oleh suatu lembaga/organisasi amil zakat maka semakin besar pula hak yang dapat diterima oleh amil zakat yang mengelolanya. Paradigma seperti ini tidak sesuai dengan tujuan pengelolaan zakat, oleh karenanya negara harus hadir dan mengatur pengelolaan zakat agar dapat memaksimalkan potensi manfaat zakat untuk kesejahteraan masyarakat dan pengentasan kemiskinan.

Selanjutnya, terkait dengan permohonan para Pemohon untuk memberikan batasan jumlah/nominal penghimpunan zakat bagi LAZ yang dikenakan kewajiban melakukan audit yang dilatarbelakangi alasan bahwa tidak seragamnya kemampuan LAZ untuk melakukan audit dengan menggunakan jasa akuntan publik, menurut Mahkamah hal tersebut bukan merupakan masalah konstitusionalitas norma. Pada praktiknya pembagian tingkatan LAZ mempunyai persyaratan yang berbeda di antaranya mengenai besaran penghimpunan dana tiap tahunnya. Dengan demikian, bukan menjadi alasan bagi LAZ menghindari kegiatan audit keuangan disebabkan adanya perbedaan kemampuan membayar jasa akuntan publik. Pelaksanaan audit tetap harus dilakukan oleh LAZ, termasuk BAZNAS dan UPZ, mengingat pentingnya prinsip akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas LAZ sebagai penghimpun dana umat atau masyarakat agar pengelolaan zakat dapat dipertanggungjawabkan sesuai prinsip *good zakat governance*.

[3.21] Menimbang bahwa selanjutnya, para Pemohon mendalilkan norma Pasal 20 UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dikarenakan pengaturan lebih lanjut yang dituangkan dalam produk berupa Peraturan Pemerintah menyebabkan pembatasan dan hambatan bagi operasional dan perkembangan LAZ. Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, penting pula bagi Mahkamah mengutip kembali norma Pasal 20 UU 23/2011 yang menyatakan, “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah”. Perihal tersebut, pada pokoknya, Pasal 20 UU 23/2011 merupakan dasar hukum pembentukan aturan pelaksana sejumlah norma yang diatur dalam UU 23/2011, agar UU *a quo* dapat lebih operasional, khususnya dalam mengatur lebih lanjut LAZ.

Perihal pengaturan lebih lanjut tersebut, Pasal 1 angka 5 UU 12/2011 mengatur bahwa Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Hal ini juga ditegaskan kembali pada Pasal 12 UU 12/2011 yang menyatakan “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.” Dengan demikian, perintah UU untuk mengatur lebih rinci hal-hal terkait dengan pengelolaan zakat dalam peraturan pemerintah tidak dimaksudkan untuk menghambat operasional dan perkembangan LAZ, namun justru agar norma dalam UU 23/2011 dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pengaturan dalam peraturan yang lebih rendah tidak dapat dilepaskan dari sifat norma dalam undang-undang yang lebih umum dan diperlukan pengaturan yang lebih khusus melalui produk peraturan di bawah undang-undang. Dalam hal ini, norma dalam peraturan pemerintah bersifat lebih khusus/spesifik dan terperinci yang bertujuan agar norma undang-undang yang umum dapat diimplementasikan sehingga menjadi lebih operasional. Selain itu, norma yang diatur dalam peraturan pemerintah karena sifatnya yang lebih implementatif, maka cenderung lebih mudah untuk dilakukan penyesuaian mengikuti perkembangan kebutuhan di lapangan, sepanjang tidak bertentangan dengan norma undang-undang yang memerintahkan untuk diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Oleh karena itu, norma yang mengatur berkenaan dengan persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam

peraturan pemerintah dibutuhkan sebagai landasan hukum peraturan pelaksanaan karena tidak mungkin semua materi diatur dengan/dalam undang-undang.

Sesuai dengan pertimbangan hukum di atas, petitum para Pemohon yang memohon agar norma Pasal 20 UU 23/2011 dimaknai menjadi: “Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan tetap mengacu pada pengaturan yang berlaku pada undang-undang ini”, pemaknaan demikian tidak perlu ditegaskan karena pada prinsipnya suatu peraturan pemerintah harus dibuat dengan mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang memerintahkan pembentukannya. Begitu pula dengan keinginan agar semua materi diatur dalam undang-undang, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya, hal demikian tidak mungkin dilakukan karena setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki ruang lingkup dan materi muatan pengaturan yang berbeda.

[3.22] Bahwa terakhir para Pemohon juga mendalilkan Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28I ayat (1), dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 karena pengaturan perihal legalitas LAZ yang telah ada dan berdiri sebelum pembentukan BAZNAS mengakibatkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum. Selain itu, menurut para Pemohon, norma Pasal 43 ayat (4) UU 23/2011 juga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 karena ketentuan kewajiban penyesuaian LAZ setelah melewati jangka waktu 5 (lima) tahun, mengakibatkan ketidakjelasan perpanjangan status LAZ sehingga mengancam keberlangsungan izin operasional dalam pengelolaan zakat, terutama pengelolaan zakat yang tidak dilakukan oleh BAZNAS dan badan-badan di bawah BAZNAS.

Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, penting pula bagi Mahkamah untuk mengutip kembali norma selengkapnya Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 yang menyatakan sebagai berikut:

- (3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini
- (4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Dengan membaca konstruksi ketentuan Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011, norma tersebut yang berada pada Bagian X “Ketentuan Peralihan” yang memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan sebelumnya terhadap peraturan perundang-undangan baru, *in casu* dari UU 38/1999 menjadi UU 23/2011. Apabila diletakkan dalam ilmu perundang-undangan, norma transisi tersebut bertujuan untuk: 1) menghindari terjadinya kekosongan hukum; 2) menjamin kepastian hukum; 3) memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan; 4) mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara waktu. Artinya, ketentuan transisi dimaksud telah memberikan kepastian hukum terhadap LAZ yang ada dan dibentuk sebelum berlakunya UU 23/2011. Dalam hal ini, jikalau konsekuensi dari batas waktu tersebut tidak dilaksanakan, hal demikian tidak dapat dijadikan alasan untuk menyatakan norma Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

[3.23] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut di atas, perihal inkonstitusionalitas norma pasal-pasal yang diajukan permohonan oleh para Pemohon, lebih merupakan masalah penerapan norma. Namun demikian, Mahkamah menilai, penerapan norma tersebut sebagian dapat saja disebabkan oleh perumusan atau konstruksi norma itu sendiri. Oleh karena itu, penting bagi Mahkamah menegaskan agar pembentuk undang-undang sesegera mungkin melakukan revisi atau perubahan atas UU 23/2011 paling lama dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak Putusan *a quo* diucapkan guna penguatan pengelolaan zakat dengan memperhatikan perlindungan dan kepastian hukum yang adil kepada semua pihak dengan berpedoman pada putusan *a quo*. Terlebih, rencana perubahan UU 23/2011 telah masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2025-2029, nomor urut 18 [vide Risalah Sidang tanggal 8 Juli 2025 hlm. 9]. Dalam hal ini, perubahan atau revisi dimaksud dilakukan dengan memperhatikan, antara lain: (1) membedakan kewenangan, tugas, dan fungsi antara regulator, pembinaan, dan pengawasan (oleh pemerintah) dengan pelaksana/pengelola/operator (oleh BAZNAS dan LAZ); (2) memberikan kebebasan bagi pembayar zakat (muzaki) untuk menentukan badan/lembaga yang mereka percaya dalam membayar zakat; (3) membuka kesempatan yang sama bagi semua operator pengelolaan zakat untuk berkembang secara optimal dan adil tanpa adanya hubungan sub-ordinasi

antarlembaga pengelola zakat; (4) pengelolaan zakat harus dilakukan untuk mewujudkan *good zakat governance*; (5) proses perubahan atau revisi UU 23/2011 dilakukan dengan melibatkan partisipasi bermakna para pemangku kepentingan (*stakeholders*) termasuk lembaga-lembaga amil zakat yang secara faktual telah terlibat dalam pengelolaan zakat.

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil-dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.24] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah berkenaan dengan norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011 telah ternyata tidak menimbulkan ketidaksetaraan, tidak menghambat para Pemohon untuk maju, tidak bertentangan dengan syariat Islam, tidak menimbulkan ketidakadilan, tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, tidak diskriminatif dan tidak menimbulkan konflik kepentingan serta tidak menghambat hak konstitusional warga negara dalam mengelola zakat sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), 28E ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28I ayat (5), Pasal 29 ayat (2), Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, bukan sebagaimana yang didalilkan para Pemohon. Dengan demikian, dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

[3.25] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Pokok permohonan para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Anwar Usman, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, Daniel Yusmic P. Foekh, dan M. Guntur Hamzah masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **sembilan belas**, bulan **Agustus**, tahun **dua ribu dua puluh lima**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **dua puluh delapan**, bulan **Agustus**, tahun **dua ribu dua puluh lima**, selesai diucapkan **pukul 14.15 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Anwar Usman, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, Daniel Yusmic P. Foekh, dan M. Guntur Hamzah masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Alifah Rahmawati dan Rahmadiani Putri Nilasari sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon dan/atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, Presiden atau yang mewakili, Pihak Terkait BAZNAS atau yang mewakili, Pihak Terkait LAZISMU, dan Pihak Terkait LAZISNU atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Ridwan Mansyur

ttd.

Arsul Sani

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

M. Guntur Hamzah

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Alifah Rahmawati

ttd.

Rahmadiani Putri Nilasari



Plt. Panitera
Wiryanto - NIP 196406051988031001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id

Keterangan:
- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.