



**PUTUSAN**  
**Nomor 86/PUU-X/2012**  
**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 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2] 1. **Yayasan Dompot Dhuafa**, beralamat di Jalan Ir. H. Juanda Nomor 50, Perkantoran Ciputat Indah Permai C28-29, Ciputat, Jakarta, diwakili oleh **Rini Suprihartanti** selaku Pengurus Yayasan Dompot Dhuafa Republika;  
sebagai ----- **Pemohon I**;
2. **Yayasan Rumah Zakat Indonesia**, beralamat di Jalan Turangga Nomor 25C Bandung, diwakili oleh **Nur Efendi** selaku Ketua Yayasan Rumah Zakat Indonesia;  
sebagai ----- **Pemohon II**;
3. **Yayasan Yatim Mandiri**, beralamat di Jalan Raya Jambangan 135-137 Surabaya, diwakili oleh **Moch. Hasyim** selaku Ketua Pengurus Yayasan Yatim Mandiri;  
sebagai ----- **Pemohon III**;
4. **Yayasan Portal Infaq**, beralamat di Jalan Palapa III/7 Pasar Minggu Jakarta Selatan, diwakili oleh **Faizaludin** yang bertindak untuk dan atas nama Pengurus Yayasan Portal Infaq;  
sebagai ----- **Pemohon IV**;
5. **Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang**, beralamat di Jalan Kahuripan Nomor 12A Kelurahan Klojen, Kecamatan Klojen, Kota Malang, Jawa Timur, diwakili oleh **Agung Wicaksono, S.T.**, selaku Direktur Pelaksana Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang;  
sebagai ----- **Pemohon V**;

6. **Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shadaqoh dan Waqaf Harapan Ummat (LPP-ZISWAF HARUM)**, beralamat di Jalan Pesona Singosari JJ-3 atau Jalan Candi Panggung Nomor 1 Malang, Jawa Timur, diwakili oleh **Muchammad Choirullah** selaku Ketua Pengurus LPP-ZISWAF HARUM;  
sebagai ----- **Pemohon VI**;
7. **Yayasan Harapan Dhuafa Banten**, beralamat di Jalan Ciwaru Raya Pondok Citra 1 Nomor 1B Kota Serang, Banten, diwakili oleh **Mulyadi** selaku Ketua Pengurus Yayasan Harapan Dhuafa Banten;  
sebagai ----- **Pemohon VII**;
8. **Lembaga Manajemen Infaq (LMI)**, beralamat di Jalan Nginden Intan Raya Nomor 12, Kelurahan Nginden Jangkungan, Kecamatan Semolowaru, diwakili oleh **Amin, Ak, MM** selaku oengurus Lembaga Manajemen Infaq (LMI);  
sebagai ----- **Pemohon VIII**;
9. **YPI Bina Madani Mojokerto**, beralamat di Jalan Benteng Pancasila Nomor 6 Mojokerto, Jawa Timur, diwakili oleh **Drs. Mudji Taher M.Kes.**, selaku Pengurus Yayasan Pengembangan Infaq Bina Madani;  
sebagai ----- **Pemohon IX**;
10. Nama : **Rudi Dwi Setiyanto**  
Tempat Tanggal Lahir : Gresik, 11 November 1981  
Pekerjaan : Peternak  
Alamat : Dusun Pucanganom RT002 RW006 Desa Pucangsimo, Kecamatan Bandar Kd Mulyo, Kabupaten Jombang.  
sebagai ----- **Pemohon X**;
11. Nama : **Arif Rahmadi Haryono**  
Tempat Tanggal Lahir : Jakarta, 04 September 1983  
Alamat : Jalan Taman Pembangunan Nomor 10 RT/RW 02/06 Jatibening Baru, Pondok Gede, Kota Bekasi.  
sebagai ----- **Pemohon XI**;
12. Nama : **Fadlullah, S.Ag., M.Si.**  
Tempat Tanggal Lahir : Serang, 30 Desember 1977

Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil  
 Alamat : Taman Widya Asri Blok E4 Nomor 9 RT03  
 RW021 Serang, Banten.

sebagai ----- **Pemohon XII;**

13. Nama : **Sylviani Abdul Hamid**  
 Tempat Tanggal Lahir : Bandung 24 Agustus 1964  
 Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga  
 Alamat : H. Baing Nomor 81 RT007 RW09 Kelurahan  
 Tengah, Kecamatan Kramat Jati, Jakarta  
 Timur 13540.

sebagai ----- **Pemohon XIII;**

Dalam hal ini, masing-masing berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 210/DD/Corsec/VIII/2012 bertanggal 2 Agustus 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 5514/SKS-EO/Rumah Zakat/VIII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 107/KU/YYM/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 012/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 084/SKU/YDSF MLG/VII/2012 bertanggal 20 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 011/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 03/HARFA/VIII/2012 bertanggal 4 Agustus 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 05/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 017/SEN/VII/2012 bertanggal 4 Agustus 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 018/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 05/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012, Surat Kuasa Khusus bertanggal 18 September 2012, Surat Kuasa Khusus Nomor 017/SEN/VII/2012 bertanggal 4 Agustus 2012, dan Surat Kuasa Khusus Nomor 018/SEN/VII/2012 bertanggal 13 Juli 2012 memberi kuasa kepada **i) Heru Susetyo, S.H., L.L.M., M.Si.; ii) Evi Risna Yanti, S.H.; dan iii) Nasrulloh Nasution, S.H.**, yaitu advokat pada "Susetyo, Evi & Nasution Law Firm & Legal Consultant" yang beralamat di Jalan TB Simatupang, Komplek Departemen Sosial Nomor 19, Pasar Rebo, Jakarta Timur, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

[1.4] Membaca permohonan para Pemohon;

Mendengar keterangan para Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah;  
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
 Mendengar keterangan Pihak Terkait Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Majelis Ulama Indonesia (MUI);  
 Mendengar keterangan ahli serta saksi para Pemohon dan Pemerintah;  
 Mendengar keterangan ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah Konstitusi;  
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
 Membaca kesimpulan para Pemohon, Pemerintah, dan Pihak Terkait Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS);

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 16 Agustus 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 24 Agustus 2012 2012 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 308/PAN.MK/2012 yang dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 86/PUU-X/2012 pada tanggal 3 September 2012, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 16 Agustus 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 September 2012, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 menyatakan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”
2. Bahwa selanjutnya 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 UUD, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.”
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, maka Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangannya untuk melakukan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap UUD yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU

Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang 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 oleh karena objek permohonan Hak Uji ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, di mana keseluruhan semangat dan substansi Undang-Undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan sangat merugikan Hak Konstitusional dan Kepentingan para Pemohon maka berdasarkan peraturan tersebut di atas Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan ini.

## **II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: “*Para 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 selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/ PUU-V/ 2007, telah menentukan 5 (lima) syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003, sebagai berikut:
  - 1) *adanya hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;*
  - 2) *bahwa hak konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;*
  - 3) *bahwa kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;*
  - 4) *adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;*
  - 5) *adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.*

3. Bahwa para Pemohon merupakan Badan Hukum Indonesia, berbentuk Yayasan yang memiliki *legal standing* dan menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan uji materiil terhadap UU Nomor 23 Tahun 2011.
4. Bahwa para Pemohon I dan II merupakan Lembaga Amil Zakat Nasional yang telah memenuhi syarat ketentuan hukum Indonesia sebagai Badan Hukum Yayasan yang bergerak di bidang sosial, utamanya sebagai pengumpul dan pendistribusi dana zakat, infak dan shadaqah (ZIS) selama bertahun-tahun sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan telah disahkan dan memiliki Izin Operasional sebagai Lembaga Amil Zakatnas (Lembaga Amil Zakat Nasional).
5. Bahwa para Pemohon III dan IV adalah para Pemohon berbadan hukum Yayasan, yang telah menjalankan kegiatan sebagai Lembaga Amil Zakat dalam skala nasional, sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 disahkan, tetapi sejak didirikan, sudah mengajukan permohonan kepada Menteri Agama untuk menjadi Lembaga Amil Zakat nasional, tetapi sampai saat ini belum mendapatkan izin operasional dari Menteri Agama.
6. Bahwa para Pemohon V-VIII adalah Lembaga Amil Zakat Daerah (Lembaga Amil Zakatda) yang telah menjalankan kegiatannya sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah selama beberapa tahun sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 disahkan, namun juga belum mendapatkan izin sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah dari Gubernur ataupun Walikota/Bupati Kepala Daerah-nya masing-masing.
7. Bahwa Pemohon IX Lembaga Amil Zakat Daerah (LAZDA) yang telah menjalankan kegiatannya sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah selama beberapa Tahun sebelum UU Nomor 23 Tahun 2011 disahkan, dan telah mendapatkan izin sebagai Lembaga Amil Zakat Daerah dari Bupati Kepala Daerah-nya.
8. Bahwa Pemohon X adalah Amil Zakat (perorangan), yang telah menjalankan amanah sebagai Amil Zakat selama bertahun-tahun, yang menjalankan kegiatannya berdasarkan rasa kepercayaan para Muzaki, yang terpaksa menghentikan kegiatannya sebagai Amil Zakat perorangan, karena tidak terdaftar.
9. Bahwa para Pemohon XI-XIII adalah muzakki, yang aksesnya untuk menyalurkan zakatnya melalui Lembaga Amil Zakat, sebagai bentuk dari

keyakinannya untuk menunaikan kewajibannya, yang akan terhambat dikarenakan tidak beroperasinya Lembaga Amil Zakat yang dipercayainya tersebut, karena Lembaga Amil Zakat tersebut, setelah berlakunya Undang-Undang ini, tidak mendapatkan rekomendasi, untuk menjadi Lembaga Amil Zakat Nasional atau Lembaga Amil Zakat Daerah.

10. Bahwa kepentingan dari para Pemohon secara keseluruhan adalah, bahwa UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, akan merugikan atau berpotensi merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon terkait dengan Pengelolaan Zakat di Indonesia. UU Nomor 23 Tahun 2011 ini, berpotensi menimbulkan diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi dan kriminalisasi terhadap para Pemohon.

### **III. Kepentingan Para Pemohon**

Bahwa Permohonan ini diajukan berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan "Para 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 Negara Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Bahwa di dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Hak Konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa kepentingan para Pemohon berkenaan dengan permohonan uji materiil ini adalah karena hak konstitusional para Pemohon sebagai badan hukum privat, ataupun sebagai perorangan, sebagaimana yang tercantum pada UUD 1945 telah terlanggar dengan adanya pasal-pasal tertentu dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Adapun pasal-pasal pada UUD 45 yang mengakomodasi hak-hak konstitusional para Pemohon, yang terlanggar atau berpotensi terlanggar dengan adanya beberapa pasal di dalam UU tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi:  
*"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya".*
2. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi :  
*"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".*
3. Pasal 28E angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi:  
*(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*  
*(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*
4. Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi:  
*(2) Setiap orang 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.*

Bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, telah membuat pengelolaan zakat nasional khususnya yang dilakukan oleh masyarakat sipil baik secara kelembagaan melalui Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum maupun amil zakat tradisional akan berpotensi mengalami kemunduran dan atau penghentian.

Para Pemohon dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, akan mengalami kerugian konstitusional, kemudian mengalami diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi, kriminalisasi dan ketidaknyamanan dalam beraktifitas selaku Lembaga Amil Zakat. Mereka akan berada dalam bayang-bayang ketakutan karena berpotensi mengalami diskriminasi dan kriminalisasi akibat lahirnya beberapa Pasal dari UU Nomor 23 Tahun 2011.

Bahwa dengan diberlakukannya beberapa Pasal dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut di atas, yang bertentangan dengan:



- a. Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945
- b. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945,
- c. Pasal 28E angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945
- d. Pasal 28H angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945;

Itu pula, pada akhirnya merugikan hak konstitusional para Pemohon untuk turut membangun masyarakat dan mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum dengan fakta-fakta sebagai berikut:

- a. UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7 yang isinya menyatakan:

**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 nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.

**Pasal 6**

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

**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.

Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 Undang-Undang Pengelolaan Zakat ini, menggambarkan secara tegas, semangat untuk melakukan sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu melalui keberadaan BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) dari tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota yang melaksanakan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggungjawaban, di mana BAZNAS adalah lembaga pemerintah non-struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung-jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama.

Padahal di dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini juga, pada dasarnya mengatur dan dinyatakan hal-hal sebagai berikut:

1) Pasal 5 berbunyi:

Pengelolaan zakat bertujuan:

- (1) Meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama.
- (2) Meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.
- (3) Meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat.

2) Pasal 7 berbunyi:

- (1) Lembaga Amil Zakat dikukuhkan, dan dilindungi oleh pemerintah.
- (2) Lembaga Amil Zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan yang diatur lebih lanjut oleh Menteri.

3) Pasal 8 berbunyi:

Badan Amil Zakat sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 dan Lembaga Amil Zakat sebagaimana dimaksud pada pasal 7 mempunyai tugas utama mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan zakat sesuai ketentuan agama.

Dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat jelas terlihat adanya semangat kebersamaan, dan adanya pengaturan dalam Undang-Undang saat itu justru bertujuan untuk meningkatkan peranan pranata keagamaan, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial.

- b. Sementara di dalam UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 yang berbunyi:

**Pasal 17**

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat.

**Pasal 18**

- (1) Pembentukan Lembaga Amil Zakat 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.

**Pasal 19**

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

Klausul pasal-pasal tersebut, menempatkan Lembaga Amil Zakat yang dibentuk oleh masyarakat sipil sebagai sub-ordinasi dari BAZNAS dengan secara eksplisit menyatakan eksistensi pendirian Lembaga Amil Zakat hanya sekedar membantu BAZNAS.

Data statistik mengenai proporsi penerimaan dana ZISWAF berdasarkan institusi yang diolah dari Laporan Tahunan Baznas, Analisis PEBS FEUI menyebutkan bahwa:

- Pada Tahun 2005 proporsi penerimaan dana ZISWAF:
  - BAZNAS adalah 11%,

BAZDA 10%

Lembaga Amil Zakat 79%.

- Pada Tahun 2006 proporsi penerimaan dana ZISWAF:

BAZNAS 7%,

BAZDA 31% dan

Lembaga Amil Zakat 62%

- Pada Tahun 2007 proporsi penerimaan dana ZISWAF:

BAZNAS 8%,

BAZDA 29%

Lembaga Amil Zakat 63%.

Data-data tersebut menunjukkan bahwa kinerja Lembaga Amil Zakat sangat signifikan dalam pengumpulan dana ZISWAF di Indonesia. Apabila peran Lembaga Amil Zakat kemudian hanya bersifat membantu BAZNAS, hal ini merubah secara mendasar sistem pengelolaan zakat sebelumnya yang berdasarkan UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang kemudian diamandemen oleh UU Nomor 23 Tahun 2011 di mana pengelolaan zakat nasional dilakukan oleh pemerintah (BAZ) dan masyarakat sipil (Lembaga Amil Zakat) secara sejajar dan berdampingan.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pada Pasal 3, yang berbunyi:

Pengelolaan zakat bertujuan:

- a. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; dan
- b. Meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan;

Perubahan tujuan sistem pengelolaan zakat nasional ini, yaitu sentralisasi pengelolaan zakat oleh pemerintah, bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat serta peningkatan manfaat zakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan sebagaimana dinyatakan di atas, adalah tidak valid, ahistoris dan mengingkari peran masyarakat sipil dalam konteks Indonesia kontemporer yang demokratis.

Kinerja zakat nasional justru mengalami kebangkitan di tangan Lembaga Amil Zakat bentukan masyarakat sipil di era 1990-an, yang dipelopori antara lain oleh

Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1993), Rumah Zakat Indonesia (1998), dan Pos Keadilan Peduli Ummat (1999). Kelompok masyarakat sipil ini memulai gerakan sadar zakat kepada publik secara luas melalui media massa, melakukan inisiatif pengelolaan zakat secara kolektif, dan mendayagunakan zakat secara produktif.

Era ini kemudian dikenal menjadi era pengelolaan filantropi Islam secara profesional-modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik. Sejak era inilah kemudian potensi filantropi Islam yang besar, khususnya zakat, mulai tergalai dengan dampak yang semakin signifikan dan meluas. UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang diamandemen oleh UU Nomor 23 Tahun 2011 ini, jauh lebih bijak di mana Lembaga Amil Zakat diakui dan diakomodasi sejajar dengan lembaga amil bentukan pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS).

Sebagai contoh adalah Yayasan Dompot Dhuafa (Pemohon I). Lembaga Amil Zakat Nasional ini memiliki program-program di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi dan relief yang begitu luas. Di bidang pendidikan Dompot Dhuafa memiliki Sekolah Smart Ekselensia Indonesia, Sekolah Satya Cendikia Semen Cibinong, dan *Future Islamic School Filial Smart Ekselensia*. Mereka juga memberikan dan mengembangkan pendidikan melalui program Institut Kemandirian Indonesia, Beastudi Indonesia, Sekolah Guru Indonesia dan Makmal Pendidikan. Di bidang kesehatan, Dompot Dhuafa memiliki Layanan Kesehatan Cuma-Cuma dan Rumah Sehat Terpadu. Di bidang pengembangan ekonomi, Dompot Dhuafa memiliki Baitul Maal Desa, BMT Center, program pemberdayaan masyarakat rural, program pemberdayaan masyarakat urban dan pemberdayaan petani. Di bidang Relief, Dompot Dhuafa memiliki program bantuan korban bencana dan konflik sosial dan penanganan pekerja migran Indonesia.

Dan secara nyata, keberadaan BAZNAS ataupun BAZDA-BAZDA yang telah ada pada saat sebelum Undang-Undang ini ada, juga tidak mengalami peningkatan efektifitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat serta peningkatan manfaat zakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

- c. Di saat yang sama, UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat melakukan diskriminasi secara luar biasa antar operator zakat nasional yaitu

antara lembaga amil bentukan pemerintah yaitu BAZNAS dan lembaga amil bentukan masyarakat sipil yaitu Lembaga Amil Zakat. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2011, pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota dilakukan oleh pemerintah (Menteri Agama) tanpa persyaratan bahkan menjadi amanat Undang-Undang ini (Pasal 5 dan Pasal 15).

Ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat di atas memberi privilege secara luar biasa kepada BAZNAS sebagai operator zakat bentukan pemerintah, sehingga menciptakan level of playing field yang tidak sama antar sesama operator zakat nasional apalagi di ranah lokal.

Ketika Lembaga Amil Zakat mendapat restriksi persyaratan pendirian yang sangat ketat (Pasal 18), hal yang sama tidak diterapkan kepada BAZNAS hanya karena ia adalah lembaga bentukan pemerintah, bahkan pendirian BAZNAS hingga ke tingkat Kabupaten/Kota menjadi amanat UU.

Ketika Lembaga Amil Zakat dihadapkan kepada disiplin finansial yang tinggi karena kelangsungan operasionalnya sepenuhnya bergantung pada zakat yang dihimpun yaitu hak amil, dan sama sekali tidak mendapat bantuan pemerintah (Pasal 32), BAZNAS mendapat pembiayaan dari APBN dan APBD dan di saat yang sama tetap berhak menggunakan zakat untuk operasional-nya, yaitu hak amil.

Dengan demikian diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut di atas, jelas ini bertentangan dengan:

- Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945,
- Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945,
- Pasal 28E angka 2 dan angka 3, serta
- Pasal 28H angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945;

sehingga merugikan hak konstitusional para Pemohon untuk turut berpartisipasi membangun masyarakat Indonesia dan mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan.

#### **IV. Pokok Permohonan**

Bahwa dengan telah disahkan, diundangkan dan diberlakukan pada tanggal 25 November 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, jelas telah merugikan hak konstitusional para Pemohon.

Bahwa semangat dan substansi UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat secara keseluruhan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 5, 6 dan 7 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini, telah mensentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu di BAZNAS. Bahwa dengan logika sentralisasi dan subordinasi di atas maka kemudian UU Nomor 23 Tahun 2011 secara sistematis memarjinalkan, bahkan berpotensi mematikan Lembaga Amil Zakat yang berjumlah lebih dari 300 di seluruh Indonesia. Lembaga Amil Zakat di Indonesia yang selama tiga dekade terakhir telah secara aktif turut membangun masyarakat, khususnya melalui program-program pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan, perkembangannya terancam terhambat bahkan berpotensi mengalami kemunduran besar.

Hal ini adalah pelanggaran terhadap:

Pasal 28C *"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya"* dan

Pasal 28E angka 2 dan angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi :

*(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*

*(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*

2. Bahwa Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang berbunyi:

**Pasal 17**

Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat.

**Pasal 18**

- (1) Pembentukan Lembaga Amil Zakat 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.

### **Pasal 19**

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

Klausul di atas, telah secara eksplisit mensubordinasikan kedudukan Lembaga Amil Zakat bentukan masyarakat sipil, yaitu Lembaga Amil Zakat, sebagai berada di bawah BAZNAS dengan menyatakan bahwa eksistensi Lembaga Amil Zakat hanya sekedar membantu. Pasal 17 UU Nomor 23 Tahun 2011 menyebutkan: "Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat."

3. Bahwa pasal 18 UU Nomor 23 Tahun 2011 menyebutkan bahwa pembentukan Lembaga Amil Zakat wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila *memenuhi persyaratan paling sedikit ... Adanya frasa ... memenuhi persyaratan paling sedikit...* dalam klausul syarat perijinan tersebut merupakan suatu bentuk kesewenang-wenangan. Frasa tersebut menjadi "pasal karet" yang membuka kesempatan bagi Negara (dalam hal ini Pemerintah yang diwakili Menteri Agama) untuk bertindak sewenang-wenang dalam mengeluarkan ijin bagi Lembaga Amil Zakat, diantaranya dengan cara menambahkan syarat-syarat lain yang tidak atau belum tercantum dalam UU Zakat.



Dalam draft RPP UU Zakat (ketika permohonan ini diajukan masih berupa RPP) misalnya, terbaca dengan jelas bahwa bagi Lembaga Amil Zakat tingkat nasional diantaranya harus memiliki wilayah operasional sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) persen dari seluruh propinsi, sedangkan Lembaga Amil Zakat tingkat propinsi diwajibkan menjangkau 40 (empat puluh) persen dari seluruh kota/kabupaten dalam setiap propinsinya, dan calon Lembaga Amil Zakat tingkat kota/ kabupaten harus mampu beroperasi sekurang-kurangnya pada 50 (lima puluh) persen dari seluruh kecamatan dalam setiap kota/ kabupatennya. Undang-Undang Zakat memang memerintahkan pembentukan PP yang akan mengatur tatacara pembentukan cabang atau perwakilan Lembaga Amil Zakat. Sebaliknya, cabang atau perwakilan BAZNAS telah selesai diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2011. Kondisi ini melahirkan ketidakpastian hukum bagi Lembaga Amil Zakat atau calon Lembaga Amil Zakat yang akan mengajukan ijin ke Menteri.

4. Bahwa Pasal 18 angka (2) huruf a menyebutkan bahwa:

*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;*

Ini adalah klausul yang diskriminatif dan dapat mematikan lebih dari 300 (tiga ratus) Lembaga Amil Zakat yang kini eksis, akibat tercantumnya syarat : “terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam.”

Pada kenyataannya hampir seluruh Lembaga Amil Zakat berbadan hukum Yayasan, yang berarti secara hukum tidak dapat didaftarkan sebagai Ormas. Undang-Undang Yayasan Nomor 16 Tahun 2001 secara implisit menyatakan bahwa Yayasan tidak memiliki Anggota. Sedangkan Ormas secara eksplisit dinyatakan dalam UU Ormas Nomor 8 Tahun 1985 sebagai entitas yang berbasis keanggotaan.

Dalam Bab Peralihan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat inipun, Lembaga Amil Zakat yang telah memperoleh izin dari Menteri (yakni 18 Lembaga Amil Zakat saja dari sekitar 300 Lembaga Amil Zakat di seluruh Indonesia) diberi kesempatan selama lima Tahun untuk “menyesuaikan diri”. Namun, tidak ada payung hukum yang tersedia bagi upaya untuk mengubah badan hukum Yayasan menjadi badan hukum lain. Klausul syarat ‘terdaftar

sebagai Ormas Islam' telah menghasilkan komplikasi hukum, yakni kekosongan atau ketidakpastian hukum.

Satu-satunya "kepastian hukum" akibat syarat tersebut adalah Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum Yayasan membubarkan diri atau Lembaga Amil Zakat tersebut berhenti mengelola dana zakat. Kemudian memulai lagi kegiatan dari awal dengan membentuk badan hukum perkumpulan, mendaftarkan sebagai ormas Islam lalu mengajukan permohonan izin untuk beroperasi sebagai Lembaga Amil Zakat, di mana izin tersebut juga belum tentu akan dikeluarkan, mengingat BAZNAS yang juga menjalankan fungsi sebagai operator, adalah pihak yang diberi wewenang untuk memberikan rekomendasi atas izin operasional tersebut. Sesuatu yang rasanya mustahil untuk mendapatkan rekomendasi, mengingat, selama inipun, dari ratusan Lembaga Amil Zakat yang sudah beroperasi bertahun-tahun, sejak didirikan, padahal tanpa syarat tertentu yang lebih detail, (sebelum berlakunya Undang-Undang ini), Lembaga Amil Zakat tersebut, tidak mendapatkan izin sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional. Sampai saat ini, hanya 18 Lembaga Amil Zakat, yang mendapatkan izin sebagai Lembaga Amil Zakat Nasional, dari jumlahnya yang lebih kurang 300-an Lembaga Amil Zakat.

5. Bahwa ketentuan pada Pasal 18 ayat (2) huruf (a) tentang syarat pendirian Lembaga Amil Zakat harus berbentuk Ormas Islam adalah ahistoris dan mengingkari peran masyarakat sipil yang sejak tiga dekade terakhir secara gemilang telah membangkitkan zakat nasional dari ranah amal-sosial ke ranah pemberdayaan-pembangunan, yang antara lain dipelopori oleh Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1993), Rumah Zakat Indonesia (1998) dan Pos Keadilan Peduli Ummat (1999). Seluruh Lembaga Amil Zakat perintis dan terbesar ini adalah tidak didirikan oleh ormas Islam dan tidak sekali-kali akan menjadi Ormas apabila ketentuan tentang Ormas yang dimaksud adalah seperti yang tercantum dalam UU Ormas No 8 Tahun 1985 yang sudah kadaluwarsa dan mengandung semangat yang tidak demokratis dari Orde Baru. Hal ini melanggar hak konstitusional para Pemohon yang merupakan Lembaga Amil Zakat.
6. Bahwa benar UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini memang tetap mengakui Lembaga Amil Zakat yang sekarang sudah dikukuhkan berdasarkan UU Nomor 38 Tahun 1999 (Pasal 43 ayat 3), namun

disaat yang sama mereka tetap diharuskan menyesuaikan diri dengan UU Nomor 23 Tahun 2011 maksimal dalam 5 Tahun ke depan (pasal 43 ayat 4).

Dengan demikian, dalam 5 Tahun ke depan Lembaga Amil Zakat harus mengikuti persyaratan pendirian Lembaga Amil Zakat baru jika ingin pengukuhan dan ijin operasional-nya tidak dicabut oleh Menteri Agama. Ketentuan ini sangat potensial digunakan untuk melemahkan bahkan "mematikan" Lembaga Amil Zakat karena sebagian besar Lembaga Amil Zakat saat ini, khususnya Lembaga Amil Zakat-Lembaga Amil Zakat besar, tidak ada yang didirikan atau berafiliasi dengan ormas Islam.

Permasalahan berikutnya adalah Ormas seperti apa yang dimaksud oleh UU ini? Karena hingga permohonan uji materiil ini dibuat, negeri RI belum mempunyai UU Ormas kecuali UU Ormas lama Nomor 8 Tahun 1985 sebagai produk orde baru yang terbukti telah amat kadaluwarsa dan bertentangan dengan semangat demokrasi dan reformasi. Bagaimana pula dengan Lembaga Amil Zakat-Lembaga Amil Zakat yang sangat potensial namun hingga kini belum mendapat ijin dan belum dikukuhkan oleh Menteri Agama, seperti Lembaga Amil Zakat Al-Azhar Peduli Ummat dan PPA Darul Qur'an, juga terancam layu sebelum berkembang. Jelas ini adalah salah satu pelanggaran terhadap hak konstitusional para para Pemohon III s.d. VII, utamanya pada Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya" dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

7. Bahwa ketentuan pada Pasal 18 UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut adalah suatu ketentuan yang melemahkan, bahkan mematikan perkembangan Lembaga Amil Zakat. Dengan demikian, ketentuan ini secara jelas merugikan hak konstitusional para Pemohon untuk dapat turut serta membangun masyarakat dan berpartisipasi dalam pembangunan. Suatu hak asasi yang diatur dalam konstitusi UUD 1945: Pasal 28C *"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan*

*negaranya"* dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapnya berbunyi: *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"*.

8. Bahwa UU Nomor 23 Tahun 2011 juga menetapkan persyaratan pendirian Lembaga Amil Zakat harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS (Pasal 18 ayat 2 huruf c. Padahal berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2011 ini, BAZNAS juga menyandang status sebagai operator zakat nasional, status yang sama sebagaimana halnya dengan Lembaga Amil Zakat. Hal ini secara jelas menimbulkan *conflict of interest*.
9. Bahwa seluruh hal di atas secara jelas adalah kontraproduktif dengan upaya peningkatan kinerja zakat nasional, khususnya dalam upaya mengoptimalkan potensi dana filantropi Islam yang besar untuk penanggulangan kemiskinan. Kinerja penghimpunan dan pendayagunaan dana zakat lebih banyak ditentukan oleh legitimasi dan reputasi lembaga pengumpul, bukan semata-mata oleh sentralisasi kelembagaan oleh pemerintah melalui perundang-UNDANGAN nasional. Kinerja zakat nasional di Indonesia terbukti justru meningkat setelah dikelola oleh masyarakat umum yang kredibel dan partisipasi publik yang optimal.
10. Bahwa keberadaan Lembaga Amil Zakat terus mengalami peningkatan yang sampai sekarang telah tersebar di berbagai daerah di Indonesia, baik cabang lembaganya maupun distribusi zakatnya dalam bentuk program-programnya. Berbagai layanan sosial masyarakat telah berhasil dikembangkan, seperti rumah sakit, lembaga pendidikan, maupun lembaga-lembaga pemberdayaan masyarakat. Lembaga Amil Zakat lain yang juga cukup signifikan dalam perkembangannya adalah Rumah Zakat Indonesia (RZI) yang ada di Bandung dan beberapa kantor cabang serta programnya yang juga sudah menyebar di berbagai daerah; Lembaga Amil Zakat al-Azhar Peduli Ummat; Baitul Maal Hidayatullah (BMH); dan lain-lain. Kemudian, Sejalan dengan perkembangan ekonomi syariah, berkembang pula Lembaga Amil Zakat-Lembaga Amil Zakat yang terintegrasi dengan perbankan syariah sebagai *windows* baitul maalnya, seperti: Baitul Maal Muamalat (BMM), Lembaga Amil Zakat Amanah Takaful, BSM Ummat, dan lain-lain. Tidak ketinggalan pula, banyak perusahaan-perusahaan yang juga berperan dalam pengembangan zakat di Indonesia

melalui kelembagaan zakatnya, seperti: Baitul Maal Pupuk Kaltim (BMPKT), Baitul Maal Pupuk Kujang (BMPK), Baituzzakah Pertamina (BAZMA), dan lain-lain.

11. Bahwa sejarah nusantara menunjukkan bahwa dunia perzakatan telah hidup dan berkembang sebagai bagian dinamika masyarakat. Sekian lama negara tidak pernah hadir dalam urusan zakat, namun zakat (termasuk infaq, shodaqoh dan juga wakaf) tetap hidup dan berkembang di masyarakat. Masyarakat Muslim menyadari bahwa zakat adalah rukun Islam yang wajib ditunaikan bagi yang mampu. Berkembangnya lembaga-lembaga pendidikan di Muhammadiyah, pesantren-pesantren NU, dan ormas-ormas lain, tidak bisa dilepaskan dari berkembangnya amal sosial masyarakat Muslim (zakat, infaq, sedekah, wakaf) yang tersebar di berbagai daerah. Kemegahan Rumah sakit Rumani di Semarang, Universitas Islam Indonesia (UII), Pondok Pesantren Gontor, adalah beberapa contoh lembaga-lembaga yang juga terkait dengan amal sosial masyarakat Muslim dan hingga hari ini masih memberi manfaat yang besar bagi kaum Muslimin. Maka, keberadaan Lembaga Amil Zakat sebagai lembaga yang diinisiasi masyarakat, bagaimanapun, masih sangat diperlukan.
12. Bahwa Pasal 38 UU Nomor 23 Tahun 2011 menyebutkan bahwa *setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa ijin pejabat yang berwenang*. Kemudian pasal 41 UU yang sama menyebutkan bahwa *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 Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)*. Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 2011 ini telah memberikan dasar hukum untuk berlangsungnya kriminalisasi terhadap para amil zakat yang tidak memiliki ijin pejabat yang berwenang. Tercakup dalam pengertian di atas adalah para amil zakat tradisional dan dalam hal ini adalah Pemohon X s.d. Pemohon XIV. Pasal 38 *juncto* 41 UU Nomor 23 Tahun 2011 ini mencederai hak konstitusional pada para Pemohon utamanya pada Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang selengkapya berbunyi: *“Setiap orang*

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

13. Bahwa lebih jauh lagi, bagi Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat yang tetap beroperasi tanpa ijin Menteri, terancam dikriminalkan oleh UU Nomor 23 Tahun 2011 ini yang melarang Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa ijin dari pejabat yang berwenang (Pasal 38) dan memberi ancaman pidana kurungan maksimal 1 Tahun dan/atau pidana denda maksimal Rp 50 juta bagi amil zakat yang tak memiliki ijin (Pasal 41). Berdasarkan UU ini, semua amil zakat yang beroperasi tanpa ijin meski memiliki kredibilitas tinggi dan karenanya, mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat, akan dikriminalkan apakah dikenakan denda ataupun kurungan.
14. Bahwa berbagai ketentuan di atas secara jelas bersifat diskriminatif di mana tidak terdapat kesetaraan perlakuan di antara sesama warga negara di hadapan hukum. Sebaliknya, telah terjadi marjinalisasi dan subordinasi. Secara teknis-ekonomi, diskriminasi yang dilakukan UU Nomor 23 Tahun 2011 kepada Lembaga Amil Zakat dengan memberi berbagai *privilege* kepada BAZNAS sebagai operator zakat bentukan pemerintah, telah menciptakan *tingkatan arena berkompetisi* yang tidak sama antarsesama operator zakat nasional.
15. Bahwa alasan demi konsolidasi organisasi pengelola zakat (OPZ) mendapat pembenaran karena kini jumlah operator zakat nasional memang sudah terlalu banyak sehingga menimbulkan inefisiensi karena mayoritas OPZ beroperasi pada skala usaha yang terlalu kecil. Hal ini juga menyulitkan pengaturan dan pengawasan OPZ yang efektif, terlebih dengan ketiadaan regulator zakat yang kuat. Karena itu restriksi pendirian Lembaga Amil Zakat memiliki rasionalitas yang kuat. Namun restriksi terhadap Lembaga Amil Zakat ini menjadi tidak valid ketika restriksi dikaitkan dengan status sebagai ormas Islam. Restriksi pendirian ini juga semakin kehilangan kredibilitas ketika hal ini tidak diterapkan ke BAZNAS hanya karena ia lembaga bentukan pemerintah. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2011, pendirian BAZNAS justru menjadi amanat UU tanpa persyaratan sama sekali (Pasal 5 dan 15). Meskipun UU menyatakan bahwa BAZNAS adalah lembaga pemerintah non struktural [Pasal 5 ayat (3)], namun pendirian BAZNAS secara jelas mengikuti struktur pemerintahan. Berdasarkan UU ini maka ke depan akan terdapat 1 BAZNAS pusat, 33 BAZNAS provinsi

dan 502 BAZNAS kabupaten/kota. Alih-alih melakukan konsolidasi, UU ini justru memperkuat *status quo* di mana saat ini telah terdapat 1 BAZNAS, 33 BAZ provinsi dan 447 BAZ kabupaten/kota.

16. Bahwa dengan diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat akan merugikan tidak hanya para Pemohon dan Lembaga Amil Zakat tetapi juga berdampak pada seluruh Warga Negara Indonesia, khususnya masyarakat miskin dan marjinal, para mustahik dan penerima manfaat dana zakat, yang selama ini telah banyak terbantu oleh berbagai program yang dilaksanakan oleh Lembaga Amil Zakat. Padahal UUD 45 telah menyebutkan bahwa:

**Pasal 28H**

*(2) Setiap orang 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.*

17. Bahwa dalam dalam konteks masyarakat madani Indonesia yang demokratis, UU Zakat semestinya mengokohkan peran negara dalam memberi perlindungan bagi warga negara yang membayar zakat (muzakki), menjaga ketertiban umum dengan mencegah penyalahgunaan dana zakat, memfasilitasi sektor filantropi Islam untuk perubahan sosial dan memberi insentif bagi perkembangan dunia zakat nasional. Namun Undang-Undang ini justru mematahkan praktek pengelolaan zakat yang baik oleh masyarakat sipil yang telah berjalan lama sekaligus memarjinalkan partisipasi masyarakat sipil dalam penanggulangan kemiskinan dan pembangunan sebagaimana yang selama ini telah dilakukan oleh lebih dari 300 Lembaga Amil Zakat di Indonesia.
18. Bahwa dengan disahkannya UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, ini justru akan menjadi langkah mundur bagi dunia zakat nasional. UU yang merupakan perubahan terhadap UU Nomor 38 Tahun 1999 ini, gagal menjalankan misi utamanya dalam mengoptimalkan potensi dana filantropi Islam yang besar dan perannya yang strategis dalam penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

19. Bahwa dari uraian-uraian tersebut di atas jelas terlihat bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sangat bertentangan dan melanggar Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 selengkapnya berbunyi: "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya" dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 selengkapnya berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".
20. Bahwa selain Pasal 28C dan Pasal 28D UUD 1945, pasal-pasal lain yang berpotensi dilanggar oleh UU Nomor 23 Tahun 2011 adalah:

Pasal 28E

- (2) *Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.*
- (3) *Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*

Pasal 28H

- (2) *Setiap orang 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.*

Bahwa dengan demikian para Pemohon menyimpulkan bahwa para pembentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, tidak memperhatikan harmonisasi dan sinkronisasi dengan hukum tertinggi di negara RI yaitu UUD 45 dalam membentuk Undang-Undang tersebut.

Bahwa pada prinsipnya pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sangat bertentangan dan melanggar UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Negara Republik Indonesia sehingga sudah selayaknyalah Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para Pemohon untuk membatalkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 secara keseluruhan tersebut serta menyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat lagi.



## V. Alasan Para Pemohon

Bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut akan memarjinalkan, menghambat dan bahkan mematikan kelangsungan operasional organisasi para Pemohon dan juga Lembaga Amil Zakat lainnya khususnya dalam melakukan program pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan serta perluasan akses dan kesempatan kerja bagi rakyat Indonesia, disebabkan:

1. Terjadi diskriminasi antar sesama operator zakat nasional di mana UU memberi keistimewaan yang luar biasa kepada BAZNAS:  
 Pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menjadi amanat UU tanpa persyaratan apapun (Pasal 5 dan 15), di saat yang sama pendirian Lembaga Amil Zakat mendapat mendapat restriksi yang sangat ketat (Pasal 18).
2. Terjadi Sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu BAZNAS, dan mensubordinasi-kan dan memarjinalisasi-kan Lembaga Amil Zakat di bawah BAZNAS yang statusnya adalah sama-sama sebagai operator zakat nasional:
  - a. BAZNAS adalah lembaga yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan zakat nasional (Pasal 5) dan eksistensi Lembaga Amil Zakat hanya sekedar membantu BAZNAS (Pasal 17).
  - b. Pendirian Lembaga Amil Zakat mendapat restriksi yang sangat ketat dan bahkan berpotensi mematikan seperti ketentuan LEMBAGA AMIL ZAKAT didirikan oleh ormas Islam [Pasal 18 ayat (2) huruf a] dan mendapat rekomendasi BAZNAS [Pasal 18 ayat (2) huruf c].
3. Terjadi Kriminalisasi terhadap Lembaga Amil Zakat dan amil zakat tradisional yang tidak mempunyai ijin dari pejabat yang berwenang, padahal selama ini lembaga-lembaga tersebut telah dipercaya oleh para muzakki Indonesia karena telah mengelola dana zakat dengan amanah, professional dan akuntabel. Mereka terancam dipidana berdasarkan Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU Nomor 23 Tahun 2011.
4. Terjadi marjinalisasi dan penyempitan akses bagi para mustahik dan penerima manfaat dana zakat untuk memperoleh manfaat dari dana zakat, akibat adanya pembatasan terhadap Lembaga Amil Zakat dan amil zakat yang boleh beroperasi.

5. Terjadi pembatasan terhadap preferensi dan pilihan para muzakki dalam menyalurkan dana zakatnya, akibat dibatasinya Lembaga Amil Zakat dan amil zakat yang boleh beroperasi dengan persyaratan ijin operasi yang tidak adil.

## **VI. Petitum**

Berdasarkan uraian-uraian di atas, para Pemohon mohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus Permohonan Uji Materil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 terhadap UUD 1945, sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang yang diajukan para Pemohon.
2. Menyatakan bahwa Pasal-Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal-Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19 serta Pasal-Pasal 38 dan Pasal 41 dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat secara keseluruhan bertentangan dan melanggar Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.
3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-13, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Akta Pernyataan Keputusan Rapat Dewan Pembina Yayasan Dompot Dhuafa Republika Nomor 37 tanggal 17 Februari 2011.
2. Bukti P-2 : Fotokopi Akta Pendirian Yayasan Dana Sosial Al Falah Malang Nomor 14 tanggal 25 Juni 2009.
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Bukti P-5 : Fotokopi Akta Pernyataan Keputusan Rapat Dewan Pembina Yayasan Rumah Zakat Indonesia Nomor 2 tanggal 21 Desember 2011.
6. Bukti P-6 : Fotokopi Akta Yayasan Yatim Mandiri Surabaya Nomor 12 bertanggal 22 April 2008.
7. Bukti P-7 : Fotokopi Akta Pernyataan Keputusan Rapat dan Perubahan Anggaran Dasar Yayasan Portal Infaq Nomor 1 bertanggal 12 Agustus 2005.
8. Bukti P-8 : Fotokopi Akta Lembaga Pendayagunaan dan Pemberdayaan Zakat, Infaq, Shodaqoh, dan Wakaf Harapan Umat (LPP-ZISWAF HARUM) Nomor 3 bertanggal 7 Januari 2005.
9. Bukti P-9 : Fotokopi Akta Harapan Dhuafa Banten Nomor 27 bertanggal 27 Februari 2012.
10. Bukti P-10 : Fotokopi Akta Pendirian Yayasan Lembaga Manajemen Infaq Ukhuwah Islamiyah.
11. Bukti P-11 : Fotokopi Akta Pendirian Yayasan Pengembangan Infaq "Bina Mandiri" berkedudukan di Mojokerto.
12. Bukti P-12 : Fotokopi Pendapat tertulis Ahli Topo Santoso, S.H., M.H., Ph.D bertanggal 24 Oktober 2012.
13. Bukti P-13 : Fotokopi Pendapat tertulis Ahli Fitra Arsil, S.H., M.H. bertanggal 6 November 2012.

Selain itu, para Pemohon mengajukan tiga orang ahli yang memberikan keterangan secara lisan dan tertulis serta satu ahli yang memberikan keterangan tertulis, dan enam saksi yang telah didengar keterangannya dalam sidang 9 Oktober 2012, 17 Oktober 2012, dan 24 Oktober 2012, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut.

#### **AHLI PARA PEMOHON**

##### **1. Dr. Amelia Fauzia**

- Saksi adalah Pengajar di Sekolah Pascasarjana Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.
- 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.
- Praktek pengumpulan dan pengelolaan zakat dianggap kurang baik karena adanya penggabungan administrasi keuangan negara dan perpajakan serta pendapatan negara lainnya.
- Mundurnya kekuasaan politik penguasa Islam (abad 11-12) membuat pengumpulan zakat menurun dan terjadi pergeseran pengelolaan (distribusi) zakat dari penguasa beralih kepada masyarakat.
- Pascakolonialisme banyak negara muslim yang merdeka mengatur zakat sebagai praktik swasta. Hanya ada enam negara Islam yang menerapkan pengaturan pembayaran zakat mal tertentu, yaitu Arab Saudi, Libya, Yaman, Malaysia, Pakistan, dan Sudan.
- 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.
- Pascareformasi, legislasi zakat dilakukan melalui UU 38/1999 yang cukup akomodatif dalam hal memfasilitasi organisasi zakat baik milik pemerintah

yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) maupun milik masyarakat yaitu Lembaga Amil Zakat (LAZ).

- Praktek zakat sangat tergantung kepada trust masyarakat. Sejak berlaku UU 38/1999, dari 30 LAZ dan BAZ nasional, peringkat lima besar ditempati oleh LAZ milik masyarakat.
- Selain praktek zakat melalui organisasi zakat modern, masih banyak masyarakat yang mengelola zakat secara tradisional. Survey CSRC UIN Tahun 2003 menunjukkan 95% masyarakat memberikan zakatnya tidak kepada organisasi zakat modern.
- UU 23/2011 mengatur terlalu ketat dan tidak menyisakan ruang bagi masyarakat sipil untuk memberdayakan dirinya sendiri.
- Terkait konsep unit pengumpul zakat (UPZ), pengelolaan zakat tidak dapat dipotong hanya mengumpulkan saja, namun harus meliputi juga mendistribusikan. Justru keberhasilan dalam pendistribusian ini yang menjadi tolok ukur kepercayaan masyarakat.

## **2. Yusuf Wibisono, S.E., M.E.**

- Ahli adalah Wakil Kepala Pusat Ekonomi dan Bisnis Syariah (PEBS) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Di Indonesia BAdan Amil Zakat, Infaq, dan Sedekah (BAZIS) mulai bermunculan setidaknya sejak 1968, namun zakat nasional benar-benar mengalami kebangkitan nasional di tangan lembaga amil bentukan masyarakat sipil di era 1990-an yang dipelopori antara lain oleh Yayasan Dana Sosial Al Falah (1987), Dompot Dhuafa Republika (1993), Rumah Zakat Indonesia (1998), dan Pos Keadilan Peduli Ummat (1999), dengan pengelolaan filantropi Islam secara profesional modern berbasis prinsip-prinsip manajemen dan tata kelola organisasi yang baik.
- Pada 1997 berdiri Forum Zakat (FOZ) yang pada 1999 secara resmi ditujukan menjadi asosiasi BAZ dan LAZ seluruh Indonesia. Pada 2006 FOZ memiliki 250 anggota.
- Kemudian BAZ yang merupakan bentukan pemerintah berhimpun di bawah koordinasi BAZNAS pada 2001.
- *Milestone* zakat di Indonesia adalah UU 38/1999 yang membawa berbagai dampak positif, yaitu i) perlindungan dan pelayanan bagi warga negara dalam melaksanakan ibadah sesuai dengan agamanya; ii) memberi kepastian

hukum bagi operasional organisasi pengelola zakat; iii) meningkatnya hasil guna dan daya guna zakat sebagai pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial; dan iv) meningkatnya kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat melalui lembaga.

- UU 38/1999 mendorong pengikatan pesat jumlah organisasi pengelola zakat (OPZ) namun kelemahan UU 38/1999 adalah tidak diamanatkannya pembentukan regulator dan tidak adanya pengawasan yang memadai.
- Kemunculan OPZ yang sangat banyak mengindikasikan inefisiensi dunia zakat nasional terkait penghimpunan dana zakat yang relatif masih kecil.
- UU 38/1999 mendorong munculnya perda-perda yang di beberapa daerah tidak jelas.
- Amandemen UU 38/1999 cacat secara proses. Dalam prosesnya terdapat dua versi draf pengelolaan zakat, yaitu draf versi pemerintah dan draf versi masyarakat sipil. Pembahasan RUU Zakat gagal diselesaikan oleh DPR pada periode 2004-2009, kemudian diambil alih oleh DPR sebagai RUU inisiatif DPR pada pembahasan 2010-2011.
- Kemudian berdampingan dengan draf RUU versi DPR (yang mencerminkan aspirasi masyarakat sipil) muncul draf RUU versi pemerintah, dan dalam 3 bulan kemudian draf versi pemerintah tersebut disahkan oleh DPR sementara draf versi DPR hilang.
- Pokok-pokok reformasi pengelolaan zakat nasional dalam UU 23/2011 adalah:
  - ✓ Sentralisasi pengelolaan zakat nasional oleh pemerintah melalui Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS).
  - ✓ Peran serta masyarakat dalam pengelolaan zakat dimarjinalkan.
  - ✓ BAZNAS dibiayai dari APBN, APBD, dan hak amil, sementara LAZ hanya dibiayai dari hak amil.
  - ✓ Menteri Agama melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ.
- Kelemahan UU 23/2011 adalah:
  - ✓ BAZNAS adalah operator yang sekaligus menjadi regulator.
  - ✓ Kewenangan pengelolaan zakat secara nasional dipegang BAZNAS (Pasal 6 UU 23/2011) sementara kewenangan yang sama milik LAZ yang diperoleh berdasar UU 38/1999 dihapuskan.

- ✓ LAZ harus didirikan atau merupakan bagian dari ormas Islam. Ketentuan ini ahistoris dan memukul LAZ terbesar yang selama ini berbentuk yayasan dan bukan ormas. Tidak ada rasionalisasi secara ekonomis dari kewajiban berbentuk ormas ini.
- Hingga saat ini banyak LAZ yang tidak memiliki ijin operasional.
- Pendirian LAZ yang harus mendapat rekomendasi BAZNAS merupakan sesuatu yang janggal karena BAZNAS bertindak juga sebagai operator.
- BAZNAS adalah lembaga non struktural tetapi mengikuti struktur pemerintahan nasional. Hal ini membuat BAZNAS akan dibentuk sangat besar/banyak.
- BAZNAS boleh menjadi regulator tetapi harus dilepaskan dari posisi operator sehingga tidak terjadi *conflict of interest*.
- LAZ memang harus dikenai syarat tertentu dan demikian pula terhadap BAZNAS.
- Pemerintah harus mengikutsertakan lembaga zakat yang kredibel dalam pengentasan kemiskinan.

### 3. Dr. Hamid Chalid

- Ahli adalah staf pengajar tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Putusan MK Nomor 19 Tahun 2008 menyatakan bahwa Indonesia bukan negara agama yang hanya didasarkan pada satu agama tertentu, namun Indonesia juga bukan negara sekuler yang sama sekali tidak memperhatikan agama dan menyerahkan urusan agama sepenuhnya kepada individu dan masyarakat. Indonesia adalah negara yang berketuhanan yang maha esa yang melindungi setiap pemeluk agama untuk melaksanakan ajaran agamanya masing-masing.
- Dalam hubungan dengan dasar falsafah Pancasila, hukum nasional harus menjamin keutuhan ideologi dan integrasi wilayah negara serta membangun toleransi beragama yang berkeadilan dan peradaban. Jika pemberlakuan hukum Islam dikaitkan dengan sumber hukum, maka dapat dikatakan bahwa hukum Islam memang menjadi sumber hukum nasional, bersama hukum adat, hukum barat, serta tradisi hukum lain.
- Dalam perspektif ajaran Islam, zakat harus diatur oleh negara. Salah satu argumen dalam sejarah Islam adalah keputusan Khalifah Abu Bakar As-Sidiq untuk memerangi kaum yang menolak membayar zakat. Keputusan tersebut

dilaksanakan oleh Sayidina Abu Bakar, menurut hemat kami merupakan kewenangan yang timbul karena adanya kewajiban zakat yang diterapkan secara imperatif pada kaum muslimin pada masa itu.

- Hal ini berbeda dengan di Indonesia, di mana membayar zakat lebih dilandaskan pada iman dan kesadaran sebagai seorang muslim ketimbang karena ketakutan akan adanya sanksi oleh negara.
- Semangat berzakat semakin berkembang dengan tumbuhnya lembaga-lembaga amil zakat yang profesional, transparan, akuntabel, serta sanggup menyalurkan zakat yang dikumpulkan ke tempat-tempat dan dalam bentuk-bentuk yang tidak mungkin dilaksanakan secara individu oleh para muzaki.
- Rumusan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang *a quo* menyatakan pesan bahwa pemerintah adalah pihak tunggal yang berwenang untuk mengatur salah satu Rukun Islam, yaitu zakat.
- UU 38/1999 memberikan kesempatan yang sama antara Pemerintah (dalam hal ini BAZNAS) masyarakat (dalam hal ini LAZ), dan lembaga-lembaga zakat lain (informal) untuk melakukan pengelolaan zakat. UU 23/2011 memosisikan berbeda, yaitu BAZNAS sebagai lembaga tunggal yang memiliki wewenang, sedangkan LAZ hanya membantu.
- Kata membantu tersebut semakin menegaskan bahwa hanya BAZNAS sesungguhnya yang memiliki wewenang *a quo*.
- Negara dapat mengatur atau meregulasi pengelolaan zakat dalam konteks menciptakan tata kelola yang baik dan mempersempit ruang penyimpangan dalam pengelolaan zakat sebagaimana diatur sanksinya dalam Pasal 39 dan Pasal 40 Undang-Undang *a quo*, tetapi negara tidak dapat mengambil alih hak pilih masyarakat untuk menentukan amil yang dipercayai untuk menyalurkan zakat mereka.
- Persoalan sesungguhnya bukan pada ada tidaknya kewenangan negara untuk mengatur kehidupan keagamaan, tetapi ditiadakannya peran masyarakat sipil untuk melaksanakan kewajiban keagamaannya secara sukarela.
- Amil-amil zakat tradisional yang bersifat informal oleh UU Zakat diancam pidana hanya karena membantu masyarakat menyalurkan zakat di lingkungannya yang mungkin tidak terjangkau oleh BAZNAS maupun LAZ yang memiliki izin.



- Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang *a quo* menyebutkan persyaratan minimal yang wajib dipenuhi oleh LAZ untuk mendapatkan izin, adalah terdaftar sebagai ormas Islam berbentuk badan hukum.
- Penjelasan Pasal 1 UU 8/1985 tentang Ormas atau Organisasi Kemasyarakatan menyebutkan bahwa salah satu ciri penting dari ormas adalah kesukarelaan dalam pembentukan dan keanggotaan. Di sisi lain ormas bukan badan hukum. Apabila dikaitkan antara dua syarat tadi dengan syarat berbentuk badan hukum, maka satu-satunya badan hukum yang memenuhi kemungkinan itu adalah perkumpulan yang saat ini masih diatur dalam Staatsblad Tahun 1870 Nomor 64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum, dan Pasal 1665 KUH Perdata.
- Undang-Undang *a quo* melarang LAZ dalam bentuk badan hukum yayasan sebagaimana diatur dalam UU 16/2001 dan diubah dengan UU 28/2004.
- Keharusan LAZ berbentuk ormas berpotensi menciptakan fragmentasi sosial di masyarakat. Jika semula zakat yang dikumpulkan oleh LAZ disalurkan seluruhnya bagi masyarakat yang membutuhkan, maka bukan tidak mungkin di kemudian zakat dari LAZ mensyaratkan keanggotaan bagi para mustahik yang ingin memperoleh penyaluran zakat dari LAZ bersangkutan. Hal ini dapat terjadi mengingat LAZ diharuskan berbentuk ormas yang memiliki sifat menghimpun anggota.
- Akibat lain adalah keengganan para muzaki untuk membayar zakat kepada LAZ tertentu karena adanya keanggotaan tertentu.
- Definisi ormas Islam bukan terminologi hukum. Hal yang termasuk terminologi hukum adalah ormas.
- QS At-Taubah 103 berbunyi, “Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan berdoalah untuk mereka, sesungguhnya doa kamu itu menjadi ketentraman jiwa bagi mereka dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.”
- Dalam Kitab Azbabun Nuzul karya Ali bin Ahmad Al Wahidi, Ibnu Abbas menjelaskan bahwa ayat tersebut turun berkaitan dengan adanya sekelompok sahabat yang menolak pergi berjihad bersama Rasulullah S.A.W dalam perang Tabuk. Lalu mereka menyesali perbuatannya ketika Rasulullah telah berangkat menuju Tabuk. Mereka lalu mengikatkan diri mereka di salah

satu tiang masjid dan membiarkan diri mereka dalam keadaan demikian sampai Allah dan Rasulnya memaafkan mereka.

- Rasulullah kembali dari Tabuk dan bertanya kepada salah seorang sahabat yang kemudian sahabat menjelaskan. Kemudian Rasulullah bersabda, “Aku tidak akan mengambil tindakan apa pun sebelum datang perintah dari Allah S.W.T”
- Lalu turun ayat 102, yang atas dasar itu Rasulullah membebaskan dan memaafkan mereka. Sedangkan perintah pada ayat berikutnya muncul karena semula Rasulullah menolak menerima sedekah mereka.
- Azbabun nuzul ayat tersebut merujuk kepada pengertian sedekah sebagaimana bunyi literal dari ayat tersebut. Andaipun kata sedekah dimaknai sebagai zakat dan diberlakukan sebagai ketentuan umum, pesan ayat tersebut asalnya adalah pada kewajiban membayar zakat yang berimplikasi pada munculnya hak penguasa untuk mengambilnya. Adanya hak penguasa untuk mengambil, dengan sendirinya gugur apabila kewajiban telah ditunaikan.
- Dengan menilik hadist-hadist Nabi S.A.W yang sangat banyak berisi anjuran bersedekah, berinfak, dan beramal kebajikan lain kepada lingkungan terdekat, maka dapat dikatakan bahwa norma imperatifnya adalah membayar atau menunaikan kewajiban muzaki, bukan pada mengambil oleh negara.
- Jika norma imperatifnya adalah pada kewenangan mengambil oleh negara, maka tidak sah zakat yang dibayarkan melalui atau kepada pihak lain secara langsung.
- Adanya lembaga pemerintah yang diberi wewenang memungut zakat adalah baik. Dengan demikian, eksistensi BAZNAS sangat didukung sebagaimana juga adanya LAZ yang seyogianya diatur, tetapi bukan disubordinasikan.
- Di atas itu semua, membiarkan masyarakat membayarkan dan menyalurkan zakatnya kepada dan/atau melalui pihak mana pun yang dipercayainya, baik LAZ atau siapa pun, resmi atau tidak resmi, adalah juga hak yang harus dilindungi oleh Konstitusi.
- Menerapkan ketentuan pidana atas suatu pelaksanaan kewajiban agama sama sekali tidak layak dan tidak konstitusional.

#### 4. Topo Santoso, Ph.D.

Keterangan tertulis Ahli Topo Santoso diajukan oleh para Pemohon sebagai bukti P-12.

### SAKSI PARA PEMOHON

#### 1. M. Arifin Purwakananta

- Secara Islam, saksi halal berzakat ke masjid di depan rumahnya, dan masjid tersebut halal menerima serta menyalurkan zakat yang diserahkan saksi.
- Menurut Undang-Undang *a quo*, untuk dapat mengelola zakat, masjid tersebut harus terdaftar sebagai Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan untuk menjadi LAZ harus berbentuk ormas.

#### 2. Ali Yasin

- Sejak dua Tahun lalu saksi menjadi manajer Masjid Salahuddin, Gedangan, Sidoarjo
- Sebagai pengurus masjid, saksi secara moral berkewajiban menerima dan mengelola dana zakat.
- Ramadhan Tahun lalu masjid saksi mengelola zakat sekitar Rp.83.000.000,- dan infaq Rp.43.000.000,- yang diminta oleh para muzaki agar dipergunakan untuk membantu lingkungan sekitar, baik untuk keperluan konsumtif maupun produktif.
- Dalam kaitannya dengan Undang-Undang *a quo*, saksi pernah ditanya seseorang mengapa berani menerima/mengelola zakat sementara tidak memiliki badan hukum.
- Sejak adanya Undang-Undang *a quo*, saksi merasa tidak lagi memiliki semangat untuk mengelola zakat.

#### 3. Juperta Panji Utama

- Saksi adalah warga Lampung yang menjadi pelaku pemberdayaan masyarakat dengan dana zakat dari LAZ.
- Undang-Undang *a quo* mengatur bahwa LAZ harus mendapat rekomendasi dari BAZ, sementara di daerah saksi tidak ada BAZ.
- Berdasar UU 38/1999 (UU Zakat yang lama) hanya ada dua lembaga di Provinsi Lampung yang diberi ijin oleh Gubernur, padahal banyak lembaga yang mengajukan ijin untuk mengelola zakat.
- Jika tidak ada atau sedikit sekali lembaga yang diberi ijin, lalu apakah potensi zakat tidak akan dikelola.

- Lembaga saksi mengelola zakat untuk membantu sekitar 100-200 Kepala Keluarga per Tahun keluar dari kemiskinan.
- Mengapa tidak dibentuk juga Undang-Undang untuk mengatur potensi zakat masyarakat non-muslim.
- Lembaga zakat di daerah tidak menggunakan APBN/APBD sementara badan yang akan dibentuk oleh negara akan menggunakan dana APBN/APBD.
- Pembentukan LAZ harus berdasarkan rekomendasi BAZ. Terkait hal tersebut, selama ini BAZ sudah ada di Lampung tetapi tidak aktif.

#### **4. Bimo Tunggal Prasetyo**

- Saksi bergiat di LAZDA DSM Amanat, Batam.
- Warga di sekitar saksi (di Batam) memiliki unit pengumpul zakat yang dibentuk oleh BAZ dan telah mengumpulkan zakat, namun ketika ada warga sekitar yang membutuhkan bantuan/pertolongan, justru tidak mendapat bantuan.
- Berdasarkan hal tersebut Lembaga Zakat DSM membentuk Satuan Pengelola Zakat (SPZ) untuk menampung keinginan muzaki yang ingin zakatnya disalurkan kepada masyarakat sekitar.
- Amil setempat takut dikomplain masyarakat jika hanya mengumpulkan zakat tetapi tidak menyalurkannya kepada masyarakat sekitar.
- Dai di 33 desa binaan (tidak ada BAZ di wilayah tersebut) mempertanyakan bagaimana pengelolaan zakat jika kegiatan mereka dilarang sementara BAZ belum dibentuk.

#### **5. Saefudin Zuhri**

- Saksi bergiat di LAZDA DSM Bali.
- Pada 2002 saksi mengurus legalitas DSM Bali tetapi tidak ada tindak lanjut dari pemerintah setempat.
- Terkait hal tersebut MUI Bali mempersilakan (memberi rekomendasi) agar saksi terus menjalankan kegiatannya mengelola zakat.
- Zakat yang dikelola adalah dari masyarakat setempat dan disalurkan kepada anggota masyarakat setempat yang masih miskin.
- Jika lembaga amil saksi tidak boleh lagi mengelola zakat, siapa yang akan membantu mustahiq yang selama ini dibantu oleh LAZ saksi dan teman-temannya.

- Saksi merasa tidak dapat memenuhi persyaratan dari Undang-Undang *a quo* untuk menjadi LAZ.
- Semangat pengelolaan DSM Bali adalah untuk membantu masyarakat yang tidak terbantu oleh Pemerintah.

#### **6. Tuan Guru Haji Muharrar Mahfudz**

- Saksi adalah Wakil Pimpinan Ponpes Nurul Hakim dan Ketua Panti Asuhan di Ponpes Nurul Hakim, Nusa Tenggara Barat. Selain itu saksi adalah dai di lingkungannya.
- Sekitar 10-15 Tahun yang lalu muzaki langsung memberikan zakat kepada mustahik tanpa dikenal adanya amil.
- Distribusi langsung tersebut tidak merata, yang akhirnya melahirkan gagasan untuk membentuk amil zakat di tingkat mushalla dan masjid. Amil dipilih oleh masyarakat yang sebagian besar dari amil tersebut adalah pengurus masjid.
- Tingkat kemiskinan di Lombok cukup tinggi.
- Banyak orang yang menitipkan zakat kepada saksi atau kepada tokoh-tokoh agama lainnya, yang bukan amil, karena saksi dan tokoh agama lainnya adalah orang-orang yang berada di tengah-tengah masyarakat sehingga zakat dapat disalurkan langsung kepada masyarakat setempat.
- Panti Asuhan, termasuk yang diasuh saksi, selama ini mendapat sumbangan dari Darmais dan Departemen Sosial, tetapi jumlah bantuan setiap Tahun berkurang sementara jumlah anak asuh tetap besar. Berangkat dari hal tersebut, Panti Asuhan saksi menyerap sumbangan baik zakat maupun infaq agar jumlah anak asuh tidak sampai dikurangi.
- Biaya pembangunan pondok pesantren (dan madrasah) tidak cukup jika hanya digantungkan kepada sumbangan pada awal pembangunan. Karena itu Ponpes mengajukan permohonan kepada para petani agar sebagian zakat pertanian disalurkan kepada Pondok Pesantren. Hal tersebut dilakukan juga oleh Ponpes lain. Hal yang sama juga dilakukan untuk membiayai pembangunan masjid.
- Dari zakat fitrah hanya sedikit yang dialokasikan untuk pembangunan, lebih dari 95% dialokasikan untuk membantu fakir miskin.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah menyampaikan keterangan secara lisan dalam persidangan tanggal 9 Oktober 2012 dan menyampaikan keterangan tertulis tanpa tanggal bulan November 2012

yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 4 Desember 2012, menyatakan sebagai berikut.

### **I. Pokok Permohonan Pemohon**

1. Bahwa menurut para Pemohon, ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat menyebabkan terjadinya sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), dan mensubordinasikan serta memarjinalisasi Lembaga Amil Zakat (LAZ) di bawah BAZNAS yang statusnya adalah sama-sama sebagai operator zakat nasional.
2. Bahwa Pasal 18 dan Pasal 19 *Undang-Undang a quo* dapat melemahkan, bahkan mematikan perkembangan LAZ, serta adanya konflik kepentingan (*conflict of interest*), karena BAZNAS menyandang status sebagai operator zakat dan memiliki kewenangan regulator;
3. Selain itu menurut Para Pemohon, ketentuan-ketentuan dalam Pasal 38 dan Pasal 41 *Undang-Undang a quo* menyebabkan terjadinya kriminalisasi terhadap para amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat yang berwenang, meskipun para amil zakat tersebut memiliki kredibilitas tinggi, sehingga mendapat kepercayaan dari masyarakat;
4. Singkatnya menurut para Pemohon, ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam *Undang-Undang a quo* menimbulkan ketidakjelasan, kekhawatiran, mencerminkan kemunduran demokrasi, pelecehan terhadap prinsip negara hukum, pengabaian terhadap hak-hak asasi manusia, menegasikan prinsip-prinsip kebebasan berserikat, yang pada gilirannya dapat menciptakan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum sehingga ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38 dan Pasal 41 dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

### **II. Tentang Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi* sebagaimana telah dirubah dengan *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011*, menyatakan bahwa 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.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “*hak konstitusional*” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
- c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi RI sejak putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Atas hal-hal tersebut di atas, maka menurut Pemerintah perlu dipertanyakan kepentingan Para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya ketentuan-ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Juga apakah terdapat kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.

Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, maupun berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (vide putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007).

### **III. Penjelasan Pemerintah Terhadap Materi yang Dimohonkan para Pemohon**

Sebelum Pemerintah memberikan penjelasan terhadap materi yang dimohonkan oleh para Pemohon, Pemerintah dapat menyampaikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. 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.
- b. Zakat, di samping sebagai ibadah mahdlah, juga merupakan ibadah yang memiliki dimensi sosial dan ekonomi, sebagaimana yang dinyatakan dalam QS



30:39 dan QS 9:71. Sebagai instrumen sosial ekonomi, zakat di Indonesia memiliki potensi yang sangat besar.

Berdasarkan penelitian BAZNAS dan Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor (FEM IPB), yang didanai oleh IRTI-IDB, potensi zakat nasional mencapai angka Rp 217 trilyun atau 3,4 persen dari PDB. Potensi zakat nasional ini terbagi ke dalam tiga kelompok besar, yaitu potensi zakat rumah tangga (individu) nasional, potensi zakat industri menengah dan besar nasional, serta zakat BUMN, dan potensi zakat tabungan nasional.

- c. jika melihat pada angka zakat, infak dan sedekah (ZIS) yang terkumpul secara nasional, maka terdapat kesenjangan yang sangat besar antara antara potensi zakat dengan realisasi penghimpunannya. Pada Tahun 2011, jumlah ZIS yang terhimpun secara nasional, melalui BAZNAS dan jaringan BAZ daerah, serta jaringan LAZ secara keseluruhan, baru mencapai angka Rp 1,73 trilyun. Angka ini mengalami kenaikan sebesar 15,33 persen jika dibandingkan dengan penghimpunan Tahun 2010 yang mencapai angka Rp 1,5 trilyun. Akan tetapi, jika dibandingkan dengan penghimpunan nasional yang terdata pada Tahun 2002, maka terdapat kenaikan penghimpunan ZIS sebesar 25 kali lipat atau 2.544,1 persen dalam kurun waktu sembilan Tahun. Ini menunjukkan bahwa kesadaran masyarakat untuk berzakat melalui BAZNAS dan LAZ, mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Hal ini juga berarti bahwa upaya sosialisasi dan edukasi publik yang telah dilakukan selama ini, mulai menampakkan hasil yang positif, meski harus terus menerus dilakukan upaya perbaikan dan peningkatan.

Sedangkan dari sisi pemanfaatan, program-program penyaluran zakat, baik yang bersifat konsumtif maupun produktif, terbukti mampu mengurangi jumlah kemiskinan mustahik. Berdasarkan studi terbaru yang diterbitkan dalam Indonesia Zakat and Development Report 2012, sebagaimana yang telah dipublikasikan oleh Beik dan Tsani pada rubrik Iqtishodia di harian Republika edisi 23 Februari 2012 lalu, program penyaluran zakat terbukti mampu mengurangi jumlah kemiskinan mustahik sebesar 21,11 persen. Dalam survey yang dilakukan di lima kota besar seluruh Indonesia terhadap 1.639 rumah tangga mustahik, terbukti bahwa dari 100 rumah tangga mustahik yang telah dibantu, 21 rumah tangga diantaranya mampu dientaskan dari garis kemiskinan. Ini menunjukkan bahwa pengelolaan zakat yang terencana dan

terorganisir melalui institusi yang amanah, memiliki dampak positif yang signifikan terhadap upaya pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

- d. Bahwa tujuan Pengelolaan Zakat adalah 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.

Selama ini pengelolaan zakat berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti. Pengelolaan zakat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat meliputi kegiatan perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan. Dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan zakat, dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota Negara, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota.

- e. Penguatan kelembagaan BAZNAS dengan kewenangan yang disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang, sama sekali tidak membawa eses bahwa BAZNAS mematikan aktivitas pengumpulan zakat di masjid-masjid dan di tempat lainnya. Tetapi justru diwadahi melalui Unit Pengumpul Zakat (UPZ) sehingga lebih terkoordinir untuk kemaslahatan umat dan hal itu telah dibuktikan secara faktual. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 telah memberi dasar hukum yang cukup kuat bagi BAZNAS untuk memperbarui dan menerapkan kebijakan pengelolaan UPZ di lingkungan kementerian/lembaga dan BUMN.

Terkait Pokok Permohonan para Pemohon, Pemerintah dapat memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Terhadap anggapan para Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 5 UU Pengelolaan Zakat akan mematikan LAZ. Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut:
  - a. 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, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, maka zakat harus dikelola secara kelembagaan yang berasaskan pada syariat Islam, amanat kemanfaatan keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas.

- b. Bahwa berlandaskan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan negara Indonesia adalah negara hukum, maka dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan bermasyarakat 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.
- c. Untuk memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzaki, mustahik, dan pengelolaan zakat, serta menjamin adanya kepastian hukum dalam pengelolaan zakat, maka pemerintah membentuk BAZNAS yang merupakan lembaga yang pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. dan berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.
- d. Keberadaan BAZNAS tidak dimaksudkan untuk memarjinalkan, menghalang-halangi bahkan mematikan LAZ, Bahkan keberadaan LAZ dalam UU Pengelolaan Zakat ditegaskan dalam Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat dan keberadaan LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini [vide Pasal 43 ayat (3) UU Pengelolaan Zakat]

Berdasarkan penjelasan tersebut ketentuan mengenai pembentukan BAZNAS tersebut di tujukan dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna pengelolaan zakat, yang pelaksanaannya 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. Selain itu pembentukan BAZNAS juga tidak dimaksudkan untuk mematikan LAZ, bahkan LAZ menjadi mitra BAZNAS dalam pengelolaan zakat dan Oleh karenanya ketentuan Pasal

5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 28C, Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

2. Terhadap anggapan Para Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 6 dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat bertentangan dengan Pasal 28C dan Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Menurut Pemerintah ketentuan Pasal 6 bertujuan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap pengelolaan zakat yang merupakan sebuah pranata keagamaan dan salah satu sumber potensial bagi pemerintah untuk mewujudkan pemerataan, meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan.

Penunaian zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam. Pada prinsipnya peran negara tidak dapat diabaikan dalam pengelolaan zakat. Mengabaikan peran negara adalah bertentangan dengan prinsip syariah yang menghendaki keteraturan dan ketegasan hukum.

- b. Pengelolaan zakat, di samping terikat dengan ketentuan syariah, tidak bisa mengabaikan legalitas, akuntabilitas dan sistem pengawasan. Tidak seorangpun dapat membantah bahwa keamanan dana zakat akan lebih terjamin apabila dikelola oleh lembaga yang memiliki otoritas dan kepastian hukum. Dalam Islam, zakat bukan urusan individu dengan Tuhan semata, tetapi terkait dengan hak negara dan masyarakat. Kenapa pengelolaan zakat mesti diatur oleh negara, adalah untuk menciptakan kesatuan sistem (*unified system*) dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan dan pertanggung-jawaban atas pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, atau dapat disederhanakan dengan kata kunci “integrasi” dan “akuntabilitas”.

- c. Sedangkan ketentuan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat mengatur tentang fungsi lembaga BAZNAS untuk melaksanakan tujuan pembentukannya dan hal tersebut tidak terkait dengan permasalahan konstiusionalitas suatu norma dan tidak merugikan Para Pemohon.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka menurut Pemerintah, Pasal 6 dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat tidak dapat di artikan sebagai sentralisasi pengelolaan zakat sebagaimana anggapan para Pemohon akan tetapi

pembentukan BAZNAS adalah dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam, sehingga menurut Pemerintah pembentukan BAZNAS tidak terkait dengan isu konstitusionalitas sebagaimana didalilkan oleh Para Pemohon dan karenanya ketentuan *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 28C, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945

3. Terhadap anggapan Para Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 Undang-Undang Pengelolaan Zakat telah mensubordinasikan kedudukan LAZ. Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut:
  - a. Bahwa Undang-Undang *a quo* mengamanahkan pengelolaan zakat dilakukan secara terintegrasi dalam skala nasional. Dengan sistem ini, diharapkan dapat melindungi dan mengelola dana masyarakat secara maksimal. Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ). Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama. LAZ wajib melaporkan secara berkala kepada BAZNAS atas pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit syariat dan keuangan.
  - b. Bahwa ketentuan Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat tidak dimaksudkan untuk melemahkan atau merubah sistem zakat yang telah ada sebelumnya, kata “membantu” dalam pasal 17 dimaksudkan untuk membantu sistem pengumpulan, pengelolaan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dan bukan dimaksudkan sebagai subordinasi dalam arti kelembagaan.
  - c. Pembentuk Undang-Undang menyadari sepenuhnya bahwa untuk memaksimalkan pengelolaan zakat dengan potensi yang begitu besar, tidak dapat dilakukan sendiri oleh BAZNAS tanpa adanya bantuan dan peran serta masyarakat. Untuk itu, masyarakat diharapkan dapat berperan serta membantu Baznas dalam pengelolaan zakat dengan membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang secara mandiri dapat melaksanakan kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Dengan demikian, kata membantu dalam Pasal 17 Undang-Undang Pengelolaan Zakat adalah tidak tepat jika dimaknai bahwa LAZ yang dibentuk oleh masyarakat adalah subordinasi dari Baznas, sebagaimana didalilkan para Pemohon. Pembentukan LAZ oleh masyarakat dapat dimaknai sebagai pemberian hak kepada masyarakat untuk membantu atau berperan serta secara mandiri dalam pengelolaan zakat

- d. Perizinan dalam ketentuan Pasal 18 UU Pengelolaan zakat dimaksudkan untuk memenuhi prinsip responsibilitas yaitu untuk menjamin kepastian kedudukan LAZ sebagai subjek hukum dalam sistem hukum di Indonesia yang di akui dalam UU Pengelolaan Zakat dan dapat makin memudahkan masyarakat dalam menyalurkan ZIS karena tidak ada keraguan terhadap LAZ yang di salurkan dananya

Dalam hal pembentukan LAZ, kewajiban mendapatkan izin dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama, merupakan pelaksanaan asas kehati-hatian (*prudent principle*) dan dalam rangka memenuhi asas legalitas. Hal ini dimaksudkan agar penataan administrasi pengesahan suatu LAZ dapat dilakukan dengan baik, guna mencegah berdirinya LAZ tanpa melalui prosedur yang ditentukan dalam *Undang-Undang a quo*.

- e. Frase *paling sedikit* dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat bermakna izin menteri atau pejabat lain yang ditunjuk menteri sudah dapat atau wajib diberikan kepada LAZ yang telah memenuhi syarat minimal sebagaimana disebut dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Pengelolaan Zakat. Jika ada persyaratan lain akan dirumuskan dalam peraturan pelaksanaannya, maka hal tersebut adalah persyaratan tambahan yang tentunya harus tidak boleh memberatkan dalam pemberian izin pembentukan LAZ
- f. Pasal 19 UU Pengelolaan zakat yang mewajibkan LAZ melakukan Pelaporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian pendayagunaan zakat yang dilakukan oleh LAZ kepada BAZNAS tidak dimaksudkan untuk menafikan atau melemahkan LAZ, namun untuk memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, Lebih lanjut pelaporan pengelolaan zakat oleh LAZ kepada Pemerintah juga sebelumnya telah diatur dalam UU 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka menurut Pemerintah ketentuan Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 UU Zakat untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pelaksanaan, pengumpulan, pendistribusian pendayagunaan zakat yang berasal dari muzaki kepada yang berhak menerima zakat (mustahik) sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945

4. Bahwa terhadap ketentuan Pasal 38, dan Pasal 41 Undang-Undang Pengelolaan Zakat Pemerintah dapat memberikan keterangan sebagai berikut: Pasal 38 UU Pengelolaan zakat, menyatakan:

*Setiap orang di larang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusikan, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang*

Bahwa ketentuan tersebut di atas dalam rangka menginventarisir, menertibkan, mewujudkan akuntabilitas dan transparansi kepada lembaga yang mengelola zakat dari masyarakat, sehingga dengan izin dari pejabat yang berwenang diharapkan para pihak (amil zakat) yang mengelola zakat dari masyarakat adalah yang memang benar-benar akan menyalurkan zakat yang dikelola secara benar, dengan perkataan lain lembaga amil zakat tidak menyimpang dari tujuan semula misalnya lembaga amil zakat menjadi sebuah korporat yang mencari keuntungan. Sehingga adalah tidak tepat jika izin dari pejabat berwenang tersebut bertujuan untuk mempersulit, mempersempit, dan mematikan ruang gerak lembaga amil zakat. Bahkan dengan adanya izin dari pejabat yang berwenang tersebut akan memperkuat lembaga amil zakat (LAZ) dan amil zakat tradisional di masjid-masjid akan menjadi bagian Unit Pengumpul Zakat (UPZ).

Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat 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 Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah)*

Ketentuan Pidana sebagaimana diatur dalam ketentuan *a quo* bertujuan untuk menegakan ketentuan norma larangan yang diatur dalam Pasal 38 *Undang-Undang a quo* dan telah sesuai dengan teknik penulisan ketentuan pidana

yang diatur dalam Lampiran Nomor 112 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan yang menyatakan *“Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah”*

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka menurut Pemerintah terkait ketentuan pidana dalam UU Pengelolaan zakat adalah tidak dalam rangka mengkriminalisasikan lembaga amil zakat (LAZ) dan amil zakat tradisional sehingga menurut ketentuan *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

#### **IV. Tanggapan/Klarifikasi Pemerintah Atas Keterangan Ahli yang diajukan para Pemohon**

1. Pemerintah tidak sependapat dengan keterangan Ahli para Pemohon bernama Amelia Fauzia yang pada pokoknya menyatakan UU Pengelolaan Zakat mempersempit dan menghalangi hak individu untuk menunaikan zakat.

Menurut Pemerintah, UU Pengelolaan Zakat tidak menghalang-halangi para Muzzaki dalam menyalurkan ZISWAFnya, justru ketentuan *a quo* bertujuan memberikan kepastian hukum agar dana yang diberikan dan dikelola Amil Zakat tepat sasaran dan dapat dipertanggungjawabkan.

Hal ini sesuai dengan keterangan Ahli Pemerintah bernama Aries Mufti yang dalam persidangan MK menyatakan, *“sebetulnya tidak akan masalah LAZ yang ada masih tetap bisa mengelola zakat di bawah koordinasi BAZNAS kalau mereka bersedia dan ikhlas. Di mana BAZNAS sebagai lembaga pengayom mengumpulkan sebagai UPZ nantinya dan dalam hal pendistribusian dan pendayagunaan, maka bisa disusun bersama programnya. Jadi sebetulnya, dengan program bersama efeknya akan lebih positif, proporsional, dan merata. Sehingga apa yang ada akan tercapai. Jangan sampai asset hanya beredar di kalangan tertentu saja. (vide risalah tanggal 24 Oktober 2012)*

2. Pemerintah tidak sependapat dengan Keterangan Ahli para Pemohon bernama Yusuf Wibisono yang pada pokoknya menyatakan UU Pengelolaan Zakat berusaha mensentralisasikan pengelolaan Zakat melalui pembentukan BAZNAS.



Menurut Pemerintah UU Pengelolaan zakat tidak mengarah pada sentralisasi pengelolaan zakat dan tidak ada dominasi Pemerintah terhadap BAZNAS ataupun LAZ. Undang-Undang ini bertujuan untuk mensinergikan peran masyarakat dan negara dalam pengelolaan zakat.

Dominasi Pemerintah terhadap BAZ sebagaimana dikhawatirkan oleh para Pemohon sangatlah tidak relevan dan mengada-ada, karena pengaturan tentang komposisi keanggotaan terdiri dari unsur masyarakat sejumlah 8 (delapan) orang dan unsur pemerintah sebanyak 3 orang (Pasal 8 UU Pengelolaan Zakat).

3. Terhadap Keterangan Ahli para Pemohon bernama Hamid Chalid yang pada pokoknya menyatakan, *“Adanya lembaga pemerintah yang diberi wewenang memungut zakat adalah baik sekali. Dengan demikian, eksistensi BAZNAS sangatlah didukung sebagaimana juga adanya LAZ yang seyogianya diatur tetapi bukan disubordinatkan,”* menurut Pemerintah keterangan ahli Pemohon tersebut *misleading*. Berdasarkan *Undang-Undang a quo*, keberadaan BAZNAS tidak dalam rangka mensubordinasikan LAZ, karena keberadaan LAZ menurut UU Pengelolaan Zakat tetap berjalan sebagaimana mestinya untuk melakukan pelaporan kepada BAZNAS terhadap pengelolaan. Ketentuan Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat tidak dimaksudkan untuk melemahkan atau mengubah sistem zakat yang telah ada sebelumnya. Kata “membantu” dalam Pasal 17 dimaksudkan untuk membantu sistem pengumpulan, pengelolaan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat dan bukan dimaksudkan sebagai subordinasi dalam arti kelembagaan. Namun demikian LAZ berkewajiban untuk memberikan pelaporan terhadap pelaksanaan kegiatannya kepada BAZNAS sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU Pengelolaan Zakat.
4. Terhadap keterangan saksi-saksi dari para Pemohon yang pada pokoknya menyatakan terganggunya kegiatan para saksi dalam pengumpulan pengelolaan zakat dengan berlakunya UU Pengelolaan Zakat, menurut Pemerintah hal tersebut tidak benar dan tidak beralasan, karena:
  - a. Amil zakat di masjid-masjid tetap dapat melaksanakan pengumpulan zakat dari muzaki (lingkungan sekitar) dan dengan UU Pengelolaan Zakat, para amil zakat tersebut mendapat pembinaan, bimbingan dan arahan dari BAZNAS dengan menjadi UPZ (Unit Pengumpulan Zakat);

- b. Jikalau pun dalam UU Pengelolaan Zakat mencantumkan/mengatur sanksi pidana namun ketentuan tersebut bersifat *ultimum remedium*, dengan pengertian lain bahwa ketentuan tersebut tidak diterapkan serta merta. Pemerintah dapat menggunakan mekanisme lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah dalam rangka mengatur pola pembinaan terhadap amil zakat agar dalam operasionalisasi sesuai dengan UU Pengelolaan Zakat (mekanisme stelsel aktif) menuju penerapan sanksi pidana yang bersifat *ultimum remedium*.

#### **V. Kesimpulan Pemerintah Terhadap Persidangan Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat**

Berkaitan dengan materi muatan norma yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, Pemerintah tetap pada pendiriannya sebagaimana telah disampaikan pada persidangan Pleno Mahkamah Konstitusi baik secara tertulis maupun secara lisan dan berdasarkan keterangan ahli-ahli baik dari Pemerintah, yang pada intinya bahwa ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon, juga tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Dari fakta persidangan telah ternyata bahwa keberadaan UU Pengelolaan Zakat, khususnya keberadaan dan fungsi BAZNAS sangat di butuhkan dalam rangka meningkatkan daya guna, dan hasil guna, serta efektifitas, dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, hal ini juga didukung oleh keterangan pihak terkait Majelis Ulama Indonesia (MUI) dalam persidangan yang menyatakan” *MUI meyakini bahwa dengan dituangkan segala sesuatu yang diatur di dalam Al Quran dan sunah, maupun yang sudah menjadi fikih tentang zakat, tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini dan kami yakin bahwa ketentuan ini sudah sesuai dengan nilai-nilai ajaran yang ada di Al Quran, dan sunah, serta yang telah menjadi fikih selama ini yang bisa dikatakan di dalam undangundang yang lama belum tertampung sedemikian rupa, khususnya untuk unifikasi pengelolaan zakat. Selain itu menurut MUI Undang-Undang a quo sejalan, selaras dengan dan juga tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar karena ini merupakan*

*pelaksanaan dari sila pertama dari Pancasila, "Ketuhanan Yang Maha Esa." Dan ketentuan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mana mengamanatkan untuk kita menjalankan apa ... bahwa kepada warga negara dijamin kemerdekaannya untuk melaku ... memeluk dan melaksanakan ajaran agamanya. MUI berharap jangan sampai pengujian ini justru menimbulkan citra buruk dan negatif terhadap lembaga zakat itu sendiri, dan terhadap masyarakat Islam sendiri yang seolah-olah ada perebutan dalam pengelolaan zakat ini ya. Dalam Undang-Undang ini tidak bermaksud BAZNAS itu menjadi pihak yang merebut pengelolaan zakat ya, oleh karena LAZ-LAZ yang sudah ada akan tetap ada. Hanya ditata kelola dengan yang baik dan transparan serta punya akuntabilitas. Nah, kemudian kami berharap bahwa pengujian yang dilakukan di Mahkamah Konstitusi yang terhormat ini tidak akan mengarah pada pelemahan efektifitas pengelolaan zakat, ya dan juga tidak melemahkan lembaga-lembaga sosial keagamaan yang selama ini mengabdikan diri dalam pengelolaan zakat. Hanya bentuknya perlu disempurnakan menjadi badan hukum sebagaimana kami sampaikan di depan tadi. (vide risalah sidang tanggal 17 Oktober 2012)*

2. Bahwa Pelaporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian pendayagunaan zakat yang dilakukan oleh LAZ kepada BAZNAS tidak dimaksudkan untuk menafikan atau melemahkan ataupun menjadikan LAZ sebagai subordinasi BAZNAS, namun ketentuan *a quo* dimaksudkan untuk memenuhi prinsip akuntabilitas dan transparansi pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Hal ini juga diperkuat oleh ahli yang diajukan oleh Mahkamah Konstitusi Prof Azyumardi Azra, yang menyatakan:

*"BAZ/LAZ yang mengelola dana zakat dan Iswaf yang sangat besar, jelas-jelas pula merupakan dana publik ... ya, dana publik/dana publik nonpemerintah, tegasnya dana masyarakat muslim sendiri harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat muslim dan negara, bangsa Indonesia, baik di dunia maupun di akhirat. Sebab itu, meskipun bagian BAZ/LAZ sebagai amil zakat hanya seperdelapan jumlah komulatifnya bisa menjadi sangat besar, kalau misalnya katakanlah seTahun bisa Rp200 miliar, Rp300 miliar, seperdelapan dari itu jelas dana yang sangat besar. Oleh karena itu, dana bagian amil yang biasa sangat besar itu wajib pula dilakukan ... digunakan secara bertanggung jawab, etis, dan sesuai dengan kepantasan penggunaannya sebagai dana*

*religio social umat, bukan dana komersial, misalnya. Sebab itu pengawasan dan kontrol publik terhadap pengelolaan dana zakat dan Iswaf yang dilakukan berbagai bentuk Badan/Lembaga Amil Zakat dan Iswaf tersebut merupakan kewajiban. Dana dan Badan/Lembaga Amil Zakat wajib terbuka bagi public scrutiny, bisa ... harus bisa terbuka, harus terbuka untuk publik tentu saja dengan ... oleh pihak yang berwenang dan representatif. Jadi tidak semua orang tiba-tiba ... tapi harus representatif, sesuai dengan kepantasan dan ketentuan hukum.*

Berdasarkan penjelasan tersebut, keberadaan BAZNAS bukan ditujukan untuk mempersempit akses LAZ terhadap sumber dana umat dan memindahkannya ke BAZNAS, melainkan agar dapat menjamin pengelolaan zakat secara lebih baik dan masyarakat menunaikan kewajiban zakatnya melalui amil resmi baik LAZ maupun BAZNAS.

3. Adapun adanya penolakan dari Para Pemohon terhadap beberapa ketentuan dalam UU Pengelolaan Zakat, menurut Pemerintah lebih di dasarkan pada kekhawatiran dan asumsi-asumsi semata dari para Pemohon, yang sesungguhnya menurut Pemerintah kekhawatiran yang demikian (kekhawatiran yang berlebihan) tidak terjadi apabila Para Pemohon memahami maksud dan tujuan keberadaan UU Pengelolaan Zakat secara jernih, bijak dan komprehensif.
4. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tidak dimaksudkan untuk mengkriminalisasi amil zakat tradisional, seperti di masjid-masjid dan tempat lainnya, karena masih tetap bisa mengelola zakat dengan status sebagai UPZ di bawah koordinasi BAZNAS.

Hal ini juga ditegaskan oleh ahli Pemerintah Dr.Mudzakkir dalam persidangan yang menyatakan, *“Undang-Undang Zakat telah mengatur Lembaga Pengelolaan Zakat karena zakat mengandung unsur penarikan atau menghimpun dana masyarakat ya, sebut saja ini menghimpun dana masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam bagi orang Islam, maka diperlukan aturan hukum administrasi, yaitu izin dari pejabat yang berwenang untuk melakukan penarikan dana atau pengumpulan dana zakat dari masyarakat. Jadi adanya izin ini, dalam perspektif ini, diperlukan pertimbangan menghimpun dana masyarakat sesuai dengan hukum administrasi, dalam penarikan dana zakat atau penghimpun dana zakat ini dari*

*masyarakat tersebut, harus ada organisasi yang jelas dan sistem pertanggungjawaban yang jelas. Berarti harus didukung dengan suatu organisasi. Adanya pertanggungjawaban keuangan negara, jelas ini sesuai dengan mekanisme yang diatur. Ujungnya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan pengelolaan zakat dan jika terjadi penyalahgunaan, akan mudah meminta pertanggungjawaban hukumnya terhadap siapa, terhadap penyalahgunaan ini. Sehingga Kalau terjadi penyalahgunaan zakat, siapa yang bertanggung jawab. Inilah yang nanti dikenakan Pasal 39 dan 40 sehingga menurut Ahli bagaimana kalau itu tidak punya organisasi, Tanpa izin, dan sebagainya, Siapa yang harus dikenakan Jadi, hal tersebut agak membingungkan. Nah, itu ternyata regulasi yang seperti ini juga berlaku di dalam dunia pendidikan juga sama, mereka yang mau mendirikan suatu lembaga pendidikan, itu pun juga harus ada izin. Jadi semuanya hampir sama”.*

Dengan demikian menurut Pemerintah ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 41 UU Zakat penerapannya bersifat *ultimum remedium*.

Selain hal-hal tersebut di atas, menurut Pemerintah apabila permohonan para Pemohon dianggap benar *-quad non-* dan permohonannya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka dapat menimbulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Potensi ZISWAF (zakat, infaq, shadaqoh, dan wakaf) yang jumlahnya mencapai ratusan miliar bahkan triliunan tidak dapat dikelola secara baik, akuntabel dan transparansi, oleh lembaga pengelo zakat yang memiliki kecukupan persyaratan baik sebagai ormas Islam maupun amil zakat yang berbadan hukum, apalagi fakta menunjukkan saat ini kalangan umat Islam menegah ke atas semakin tumbuh dan meningkat kesadaran untuk menyalurkan ZISWAF.
2. Dapat menimbulkan sikap apriori oleh LAZ yang tidak sesuai dengan UU Pengelolaan Zakat dalam pengelolaan ZISWAF, dengan kata lain dana ZISWAF akan dipergunakan sesuai dengan selera pengurus LAZ itu sendiri.
3. Semakin banyak muncul LAZ yang tidak menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan dana ZISWAF sebagaimana diatur UU Pengelolaan Zakat,

dengan perkataan lain siapa saja (setiap orang) atau dapat sesukanya mendirikan LAZ.

4. Tidak terkoordinasi dengan baik dalam pengelolaan dan pendistribusian zakat terhadap para mustahik yang membutuhkan, dengan perkataan lain dapat menimbulkan terjadinya pemusatan dan tumpang tindih dalam pendistribusian dan pendayagunaan zakat kepada para mustahik.
5. Dapat menimbulkan potensi pengelolaan zakat yang tidak sesuai dengan syariah Islam, padahal di negara-negara lain terdapat kecenderungan mengadopsi pengelolaan zakat yang mengarah pada model-model pengelolaan keuangan syariah.

## **VI. Petitum**

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, terhadap UUD 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*).
2. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan.
3. Menyatakan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Selain itu, Pemerintah mengajukan tiga orang ahli dan lima orang saksi yang telah didengar keterangannya dalam sidang 17 Oktober 2012 dan 24 Oktober 2012, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut.

### **AHLI PEMERINTAH**

#### **1. Dr. Mudzakir, S.H., M.H.**

- Pihak yang tidak masuk di dalam Pasal 41, Pasal 38, dan Pasal 18 UU Pengelolaan Zakat adalah bukan lembaga yang diberikan hak untuk mengelola zakat. Sehingga jika terjadi penggelapan maka tidak tunduk pada Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40 *Undang-Undang a quo*.

- Terhadap orang yang tidak mendaftarkan atau tidak terdaftar, hanya tunduk pada kaidah umum hukum pidana saja, yakni penggelapan uang zakat sehingga sanksi pidananya ada dalam KUHP.
- Unsur pokok Pasal 41 Undang-Undang *a quo* adalah “setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum”.
- Perbuatan yang dilarang pada intinya adalah yang secara melawan hukum bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Konteks ketentuan tersebut adalah, i) adalah harus ada izin, dan ii) melawan hukum; baru kemudian dipidana.
- Dalam hukum administrasi yang sifat jahatnya tidak jelas, maka diselipkan kata melawan hukum. Jadi sifat jahatnya atau kriminalisasinya terletak pada melawan hukum.
- Penarikan atau menghimpun dana zakat dari masyarakat harus dengan organisasi dan sistem pertanggungjawaban yang jelas.
- Penyalahgunaan zakat akan dikenai pertanggungjawaban yang didasarkan pada Pasal 39 dan Pasal 40 *Undang-Undang a quo*.
- Melawan hukum bermakna: a) bertentangan dengan hukum tertulis (peraturan perUndang-Undangan); b) perbuatan tersebut tercela atau bertentangan dengan hukum yang tidak tertulis yang bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat, khususnya masyarakat yang berhak untuk memperoleh pembagian harta zakat atau mustahik; dan c) perbuatan tersebut tidak baik dan tidak dikehendaki oleh masyarakat.
- Organisasi amil zakat yang tidak memperoleh izin dari pejabat berwenang tidak boleh beroperasi karena bertentangan dengan hukum administrasi. Pelanggaran tersebut dapat diselesaikan dengan mekanisme hukum administrasi dan dikenakan sanksi administrasi.
- Pasal 41 dalam hubungannya dengan Pasal 38 *Undang-Undang a quo* adalah sanksi pidana dalam bidang administrasi, sehingga mengedepankan proses-proses administrasi atau hukum administrasi.
- Organisasi zakat yang tidak memperoleh izin dari pejabat berwenang, tetapi tetap beroperasi setelah memperoleh teguran sesuai dengan mekanisme hukum administrasi, maka perbuatan melawan hukum administrasi tersebut bisa masuk dalam hukum pidana bidang administrasi.

- Pengenaan sanksi pidana di bidang hukum administrasi tersebut adalah alternatif terakhir (*ultimum remedium*).
- Pasal 41 dikaitkan dengan Pasal 38 *Undang-Undang a quo* tidak bertentangan dengan norma konstitusi karena Pasal tersebut memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil bagi wajib zakat dan kepada mustahik zakat.
- Pasal 38 *Undang-Undang a quo* secara horizontal telah sesuai dengan ketentuan norma hukum administrasi bahwa menghimpun dana masyarakat diperlukan adanya izin dari pejabat yang berwenang.
- Dalam sanksi administrasi atau sanksi pidana dalam hukum administrasi, harus terdapat pelanggaran hukum administrasi, yang termasuk sebagai perbuatan melawan hukum administrasi. Melawan hukum administrasi tersebut dapat diselesaikan secara administrasi atau menjadi melawan hukum pidana.
- Kekhawatiran kriminalisasi oleh ketentuan *a quo* terlalu berlebihan. Hal tersebut baru mungkin terjadi sepuluh Tahun mendatang, ketika sistem tersebut sudah berjalan.
- Dalam konteks hukum peralihan, peran peraturan pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksanaan adalah penting. PP bertugas melakukan harmonisasi atau sinkronisasi dengan norma-norma hukum lain dan dengan norma yang hidup dalam masyarakat, serta praktik pengelolaan zakat dalam masyarakat.
- Oleh sebab itu PP harus bijaksana mengatur lebih lanjut hal-hal yang diatur dalam norma hukum dalam Undang-Undang Pengelolaan Zakat.

## 2. Dr. Aries Mufti, S.E., S.H., M.H.

- Saksi adalah Ketua Umum Asosiasi BMT se-Indonesia, Ketua Dewan Pakar Masyarakat Ekonomi Syariah, Ketua Dewan Pakar ICMI.
- Saksi ikut mendirikan Bank Muamalat, pendiri Takaful, pendiri Republika dan membantu pendirian Dompot Dhuafa, pendiri FOZ termasuk BAZNAS, dan sebagainya.
- Tren ekonomi saat ini cenderung mengarah kepada ekonomi syariah.
- UU 23/2011 adalah jalan sementara, bukan yang terbaik, untuk membumikan Al Quran dan Al Hadits mengenai ekonomi syariah, khususnya zakat.
- Nafas UUD 1945 khususnya Pancasila adalah syariat dan bukan liberalisasi.



- Idealnya pengelolaan zakat dianalogikan dengan pengelolaan zakat, yaitu ada sanksi bagi wajib zakat; dan zakat mengurangi pajak.
- Pendistribusian dan pendayagunaan dapat dilakukan oleh BAZ dan LAZ yang terakreditasi.
- Semua LAZ harus mengumpulkan dulu sebanyak-banyaknya, jangan berebut sesama LAZ dalam mengumpulkan ZIS.
- Seharusnya negara yang mengumpulkan zakat dan pajak lalu LAZ yang mengelolanya.
- Al Quran dan Hadits mengatur zakat secara sentralisasi sebagaimana organisasi modern untuk bank (yaitu ada bank sentral) dan LKM (yaitu ada Apex LKM).
- Dengan analogi dimaksud, LAZ yang ada masih tetap dapat mengelola zakat di bawah pengayoman BAZNAS dengan program yang disepakati dan disusun bersama.
- Visi QS Al Hasyr 7 adalah jangan sampai aset hanya beredar di kalangan tertentu saja.
- Semua pihak sebaiknya duduk bersama untuk merancang Peraturan Pemerintah-nya untuk mencari konsep yang *win-win solution* bagi Baznas dan LAZ.
- Baznas dan LAZ harus bersatu untuk bekerjasama dan bukan berkompetisi. Dalam prosesnya perlu fungsi koordinasi yang berdasarkan *Undang-Undang a quo* diserahkan kepada Baznas.
- Tujuan zakat adalah mentransformasi kaum dhuafa menjadi berdaya yang hanya terjadi jika kaum dhuafa memiliki penghasilan tetap.

### 3. Dr. Irfan Syauqi Beik, M.Sc.

- Ahli adalah Ketua Program Studi Ekonomi Syariah, Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB; Ketua IV DPP Ikatan Ahli Ekonomi Islam (IAEI), dan *Board Member International Association of Islamic Economics*.
- Pelaksanaan zakat di Indonesia selama ini dengan pendekatan *bottom up*. Seberapa lama pendekatan *bottom up* dapat men-*trigger* peran zakat yang lebih besar dan monumental jika tidak disertai pendekatan *top-down*.
- Dalam dua dekade terakhir, sejak modernisasi zakat pada 1990-an, masih terdapat kesenjangan besar antara zakat yang berhasil dihimpun dengan

potensi zakat. Pada 2011 penghimpunan zakat oleh BAZNAS dan LAZ hanya sebesar 0,8% dari potensi zakat yang sekitar Rp.217 triliun.

- Dari perspektif kebijakan negara, instrumen zakat saat ini belum menjadi “instrumen utama” dan menjadi bagian integral dari kebijakan ekonomi negara.
- UU 23/2011 memberi penguatan kepada zakat.
- Dibandingkan dengan UU 39/1999, UU 23/2011 lebih kuat menekan pemerintah untuk mendorong pembangunan zakat.
- Abu Ubaid dalam kitab Al-Amwal mengatakan bahwa zakat memiliki karakter ibadah mahdlah (zakat berlaku hingga akhir zaman) dan karakter politik zakat (pemenuhannya tergantung kondisi negara dan masyarakat). Abu Ubaid juga menyatakan bahwa meskipun secara politik dapat naik dan turun, keterlibatan negara dalam hal zakat tetap tidak boleh diabaikan.
- Sifat zakat yang terkait dengan orang banyak memerlukan adanya pengaturan.
- Zakat harus memiliki manfaat yang sebanyak-banyaknya bagi mustahik, sehingga keterlibatan negara mutlak diperlukan, meskipun negara dalam kondisi lemah.
- Paradigma pengelolaan zakat selama ini menggunakan paradigma sektor keuangan, yaitu karena adanya bank pemerintah dan swasta yang bersaing, maka diperlukan regulator.
- Paradigma tersebut kurang tepat, dan sebaiknya menggunakan paradigma sektor fiskal, yaitu pengelola zakat adalah tubuh yang satu. BAZNAS dan LAZ harus diposisikan sebagai satu tubuh, dengan BAZNAS sebagai koordinator sebagaimana diatur dalam UU 23/2011.
- Indikator keberhasilan pembangunan zakat bukan terletak pada seberapa banyak dana yang berhasil dihimpun, melainkan pada keberhasilan penyaluran dan pendayagunaan zakat dalam upaya pengentasan kemiskinan.
- Tumpang tindih penyaluran zakat sangat mungkin terjadi, karena tidak adanya koordinasi pada pendistribusian zakat. Hal ini menjadikan keberadaan koordinator penting.
- Diperlukan perluasan kantor pelayanan zakat sampai ke pelosok negeri untuk menjangkau mustahik sebanyak-banyaknya.
- Hal-hal baru dalam UU 23/2011 adalah:

- a. Penguatan peran serta masyarakat dalam pembinaan dan pengawasan BASNAZ dan LAZ.
- b. Ketentuan audit syariah.
- c. Adanya ketentuan pelaporan.
- UU 23/2011 mengoreksi UU 38/1999 dalam hal:
  - Pemanfaatan dana infaq, sedekah, dan dana sosial keagamaan lainnya
  - Ketentuan penghimpunan zakat dari luar negeri. UU baru tidak melarang LAZ untuk menghimpun zakat dari luar negeri.
- Tiga faktor yang akan menciptakan kekuatan adalah *imamah*, *jamaah*, dan *ukhuwah*. Penyaluran ZIS tetap harus ada bank sentralnya, dalam hal ini BAZNAS adalah bank sentralnya.
- Bank sentral di dunia terpecah dua, yaitu i) menjadi regulator tanpa ikut menjadi operator; dan ii) menjadi regulator sekaligus operator.
- Dalam kasus Indonesia, saat LAZ sudah tersertifikasi dapat ditunjuk pelaksana distribusi di suatu daerah namun harus tetap ada sentralnya, yaitu BAZNAS. Jika BAZNAS dinilai tidak kompeten maka silakan diganti saja posisinya oleh LAZ yang kompeten, tetapi tanpa mengubah konsep.

## **SAKSI PEMERINTAH**

### **1. H.M. Jailani**

- Saksi adalah Anggota Dewan Pertimbangan BAZ Kota Balikpapan.
- Pada 2001-2011 saksi adalah Sekretaris BAZ Kota Balikpapan.
- Pascalahirnya UU 38/1999 BAZ Kota Balikpapan (yang dibentuk sejak 2001) mencari bentuk pola pengumpulan ZIS yang akhirnya sepakat membentuk UPZ di seluruh Masjid Kota Balikpapan. Seluruh penerimaan zakat diserahkan kepada BAZ Kota Balikpapan setelah dikurangi 1/8 hak amil. Sedangkan zakat fitrah, infaq, dan shodaqoh langsung dikelola oleh masjid setempat.
- Pascalahirnya UU 23/2011, infaq sholat Jumat disisihkan sebagian (sesuai kesepakatan) untuk dikumpulkan kepada BAZ Kota Balikpapan.
- BAZ Kota Balikpapan membiayai kegiatan antara lain:
  - a. Pelatihan peningkatan peran masjid dalam pengumpulan ZIS;
  - b. Membantu menyelenggarakan dakwah di masjid-masjid;
  - c. Insentif imam rawatib dan kaum masjid sebanyak 370 masjid;
  - d. Bantuan renovasi/perbaikan masjid di pinggiran kota;

- e. Insentif kesejahteraan guru TK/TPA di setiap masjid yang berjumlah 1.800 orang.
- Pengumpulan ZIS di Kota Balikpapan menerapkan asas domisili yaitu pengumpulan ZIS dilakukan kepada seluruh potensi muzaki baik melalui instansi/lembaga pemerintah/Polri/TNI dan swasta yang berkedudukan di Balikpapan wajib menyalurkan ZIS kepada BAZ Kota Balikpapan. Hal ini telah dituangkan dalam Peraturan Walikota Balikpapan, walaupun masih ada beberapa lembaga, khususnya perbankan, yang menyalurkan ZIS-nya ke instansi pusat.
- Pendistribusian dan pendayagunaan dana ZIS mengedepankan sinergi program berkesinambungan, antara lain:
  - a. Sinergi program berupa pemerintah menggratiskan biaya pendidikan anak sekolah; namun baju seragam, buku dan fasilitas sekolah lainnya dibiayai oleh BAZ Kota Balikpapan dan LAZ.
  - b. Pelaksanaan khitanan massal Tahunan yang bekerjasama dengan BAZ Kota Balikpapan dan didukung LAZ.

## **2. Dadang Saepudin**

- Saksi adalah pengelola Unit Pelayanan Zakat Infaq Shodaqoh Masjid Jami' Nurul Huda, Kampung Sinagar, Desa Nagrak Utara, Kecamatan Nagrak, Kabupaten Sukabumi, sejak 2006.
- Pada 2006 UPZ hanya mengelola infaq mingguan (sholat Jumat) dan zakat fitrah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan operasional masjid saja dan belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat fakir miskin.
- Dengan pembinaan BAZNAS Kabupaten Sukabumi pengelolaan ZIS oleh UPZ saksi semakin terarah dan mulai mengelola infaq shodaqoh di luar infaq Jumat untuk memenuhi kebutuhan fakir miskin, meskipun belum maksimal.
- Kesadaran masyarakat akan ZIS semakin tinggi karena sinergi antara UPZ masjid dengan BAZNAS Kabupaten Sukabumi.
- Dana infaq dipergunakan untuk, antara lain, santunan fakir miskin rutin setiap bulan, santunan yatim piatu secara periodik, bantuan kesehatan, pembangunan sarana umum seperti jalan, bantuan biaya kematian, penanggulangan korban rentenir dengan kegiatan Komunitas Usaha Mikro Muamalat Berbasis Masjid (KUM3) yang merupakan kerjasama BAZNAS Sukabumi dengan Baitul Mal Muamalat (BMM).

- UPZ Masjid Jami' Nurul Huda bernilai positif, yang antara lain terlihat dari:
  - a. Masyarakat yang berZIS di luar UPZ Masjid makin berkurang.
  - b. Perolehan ZIS mengalami peningkatan.
  - c. Terjadi pemerataan pembagian ZIS kepada mustahik.
  - d. Ada lumbung beras di UPZ masjid untuk mencukupi kebutuhan masyarakat fakir miskin.
  - e. Dapat membantu kebutuhan masyarakat dalam kesehatan dan penanganan kematian.
  - f. Mempermudah pembangunan/renovasi sarana keagamaan maupun sarana umum.
  - g. Program KUM3 membantu permodalan masyarakat sehingga tidak perlu meminjam ke rentenir.
  - h. Kas masjid meningkat signifikan.

### **3. Mustafa Kamal**

- Saksi adalah pedagang yang dipercaya menjadi Ketua BAZNAS Kabupaten Sukabumi.
- Baznas Sukabumi melakukan koordinasi dan membangun sinergi dengan Pemkab Sukabumi dalam bentuk:
  - a. Menjadikan program Membangun Peradaban Zakat menjadi ikon keagamaan Pemerintah Daerah.
  - b. Mendorong lahirnya Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati tentang Pengelolaan Zakat.
  - c. Membentuk 144 UPZ Organisasi Perangkat Daerah (OPD).
  - d. Aksi Cepat Tanggap Penanganan Bencana Daerah dipimpin langsung oleh Bupati.
  - e. Melakukan pembinaan secara rutin (mingguan) terhadap semua pegawai di lingkungan pemerintah daerah melalui Majelis Taklim Aparatur.
  - f. Melakukan koordinasi program Penanganan Permasalahan Fakir Miskin seperti bedah rumah, insentif guru madrasah diniyah, santunan mustahik di lingkungan OPD, aksi cepat tanggap penanganan bencana daerah, penanganan daerah rawan pangan dan rawan aqidah.
  - g. Kerjasama pembentukan UPZ sekolah untuk pendidikan ZIS sejak dini.
- Baznas Kabupaten Sukabumi melakukan koordinasi dan pembinaan UPZ dengan menempuh langkah, antara lain:

- a. Membentuk 5.193 UPZ di setiap masjid, 144 UPZ OPD, 2.347 UPZ sekolah, 388 koordinator UPZ desa, 47 UPZ Forum Komunikasi Diniyah Takmiliah (FKDT), 15 UPZ BMT, dan 17 UPZ perusahaan, untuk memudahkan pembayaran zakat oleh muzaki.
  - b. Melakukan pembinaan triwulanan BAZ kecamatan, UPZ UPTD Pendidikan, UPZ FKDT.
  - c. Mengadakan pelatihan manajemen pengelolaan zakat.
  - d. Menerbitkan buku panduan ZIS untuk UPZ masjid, UPZ sekolah, dan Panduan Syar'i Zakat Profesi untuk PNS, TNI, POLRI, profesional, dan pengusaha.
- Baznas Kabupaten Sukabumi melakukan koordinasi dan fasilitasi kepada amilin tradisional dengan cara:
    - a. Membangun kerjasama dengan Forum Silaturahmi Majelis Taklim Aparatur dan Forum Komunikasi Masjid.
    - b. Melakukan koordinasi dan fasilitasi agar amilin tradisional menjadi bagian dari pengurus UPZ masjid agar seluruh aset zakat masuk UPZ masjid demi meminimalisir pengumpulan zakat di luar amilin resmi.
  - Baznas Kabupaten Sukabumi melakukan koordinasi dan membangun sinergi dengan LAZ dalam pendayagunaan ZIS, dengan cara:
    - a. Bekerjasama dengan Baitul Maal Muamalat (BMM) dalam Program Desa Peradaban Zakat untuk KUM3 di empat kecamatan.
    - b. Bekerjasama dengan PT Villa Domba dalam Program Pesanggrahan Domba Zakat di empat kecamatan.
    - c. Ikut membina Koperasi Riung Mukti dalam kerjasama dengan LAZ Dompot Dhuafa di Kecamatan Kalapa Nunggal.

#### **4. H. Khotib Suryaatmaja**

- Saksi adalah Ketua UPZ DKM Al Falaah Cimanggu Permai Bogor dan Penasehat Forum Silaturahmi UPZ Masjid Kota Bogor.
- Masjid Al Falaah melakukan pengumpulan, melakukan pendistribusian, dan pelaporan ZIS.
- Kepada muzaki yang membayar zakat diberikan bukti setoran yang tertera logo BAZ dan UPZ. Bukti setoran zakat tersebut dapat dipergunakan sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Hal tersebut menjadi salah satu faktor yang meningkatkan pengumpulan ZIS di UPZ Masjid Al Falaah.

- Sesuai kewenangan yang diberikan BAZ Kota Bogor, UPZ Masjid Al Falaah mendistribusiakan ZIS kepada masyarakat sekitar antara lain:
  - a. Bantuan bulanan dhuafa (100 orang masing-masing Rp.100.000,-)
  - b. Beasiswa S1 untuk 3 orang.
  - c. Bantuan biaya pengobatan.
  - d. Bantuan dhuafa anak yatim.
  - e. Bantuan usaha produktif (sudah disalurkan ke 35 orang dengan total Rp.26.650.000,-)
  - f. Bantuan kesejahteraan guru-guru TPQ Al Falaah.
  - g. Bantuan pendidikan anak asuh.
  - h. Khitanan massal.
  - i. Membantu mualaf.
  - j. Membiayai operasional Masjid Al Falaah.
- Laporan pertanggungjawaban dibuat bulanan, triwulan, dan Tahunan.
- BAZ Bogor telah membentuk 139 UPZ Masjid dari sekitar 800 masjid yang ada di Kota Bogor.

## **5. Darwis**

- Saksi adalah Ketua Masjid sekaligus Ketua UPZ Masjid At Taubah, Balikpapan.
- Pengelolaan ZIS di Balikpapan dilakukan dengan bersinergi antara Dewan Masjid Indonesia Kota Balikpapan dengan BAZ Kota Balikpapan, sejak 2004.
- Seluruh infaq Jumat disisihkan untuk BAZ Kota Balikpapan dengan jumlah berdasarkan kesepakatan.
- 1/8 dari penerimaan zakat harta oleh UPZ Masjid disalurkan kepada BAZ Kota Balikpapan.
- BAZ Kota Balikpapan menyusun program untuk pemberdayaan dan pemakmuran masjid, di antaranya untuk peningkatan SDM pengurus masjid, pelatihan manajemen masjid, pelatihan amil masjid sebagai UPZ, dan sebagainya.
- Penyaluran atau distribusi ZIS sangat membantu masjid-masjid yang berada di pelosok dan pinggiran Kota Balikpapan.
- Mensosialisasikan zakat melalui Masjid lebih mudah dan efektif serta semakin mendekatkan lembaga dengan umat.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 9 Oktober 2012 dan menyampaikan keterangan tertulis bertanggal Oktober 2012, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 22 November 2012, yang menguraikan sebagai berikut:

**A. Ketentuan UU Pengelolaan Zakat yang dimohonkan Pengujian Terhadap UUD 1945**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan pengujian atas Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat yang berbunyi sebagai berikut:

- 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.
- Pasal 6
 

BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.
- 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 Pertanggung jawaban pengelolaan zakat.
  - (2) Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerjasama dengan fihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan.
  - (3) BAZNAS melaporkan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) Tahun.



- Pasal 17

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

- 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 pendayagunaan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala;

- Pasal 19

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

**B. Hak dan/atau Kewenangan Konstitusional yang Dianggap para Pemohon telah dirugikan oleh Berlakunya Pasal UU Pengelolaan Zakat**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo*, mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat dengan dalil yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Para Pemohon berpendapat ketentuan Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat, telah mensentralisasi pengelolaan zakat secara nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu BAZNAS. Bahwa dengan logika sentralisasi dan sub-ordinasi, maka UU Pengelolaan Zakat secara sistematis memarjinalkan, bahkan berpotensi mematikan Lembaga Amil Zakat yang berjumlah lebih dari 300 di seluruh Indonesia. Hal ini adalah pelanggaran

terhadap Pasal 28C dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945 (vide halaman 20 angka 1 Permohonan *a quo*).

2. Para Pemohon berpendapat kata "membantu" pada Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat telah secara eksplisit mensubordinasikan Lembaga Amil Zakat sebagai berada di bawah BAZNAS dengan menyatakan bahwa eksistensi Lembaga Amil Zakat hanya sekedar membantu (vide halaman 22 permohonan *a quo*).
3. Para Pemohon berpendapat adanya frase "... memenuhi persyaratan paling sedikit" dalam klausul syarat pemberian izin sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat merupakan suatu bentuk kesewenang-wenangan. Frase tersebut menjadi "pasal karet" yang membuka kesempatan bagi negara untuk bertindak sewenang-wenang dalam mengeluarkan izin bagi Lembaga Amil Zakat diantaranya dengan cara menambahkan syarat-syarat lain yang tidak atau belum tercantum dalam UU Zakat. Kondisi ini melahirkan ketidakpastian hukum bagi Lembaga Amil Zakat atau calon Lembaga Amil Zakat yang akan mengajukan izin ke menteri. Hal tersebut melanggar Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 (vide halaman 22 angka 3 permohonan *a quo*).
4. Para Pemohon berpendapat ketentuan Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat telah memberi dasar hukum berlangsungnya kriminalisasi terhadap para Amil Zakat yang tidak memiliki izin pejabat yang berwenang. Berdasarkan ketentuan *a quo* semua Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa izin meski memiliki kredibilitas tinggi dan karenanya mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat akan dikriminalisasi. Hal ini menciderai hak konstitusional para Pemohon utamanya Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 (vide halaman 29 permohonan *a quo*).
5. Berdasarkan dalil-dalil para Pemohon sebagaimana diutarakan di atas, para Pemohon berpendapat ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945. Yang berbunyi sebagai berikut:
  - Pasal 28C ayat (2) :  
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 di hadapan hukum.
- Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3):  
(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan nuraninya.  
(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.
- Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) :  
(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 bagi manusia yang bermartabat.

#### **D. Keterangan DPR RI**

##### **I. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)**

Terhadap dalil-dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon.

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa “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.”

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa “yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini

menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saja yang termasuk “hak konstitusional”. Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “Penjelasan Pasal 51 ayat (1)” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (vide Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian *Undang-Undang a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pihak Pemohon.

Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR berpandangan bahwa Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007.

## **II. Pengujian UU Pengelolaan Zakat**

Terhadap pandangan-pandangan para Pemohon dalam Permohonan *a quo*, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa konstitusi memerintahkan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk serta beribadat menurut agamanya masing-masing. Bagi umat Islam, zakat adalah suatu kewajiban yang harus ditunaikan oleh seorang muslim atau badan usaha yang telah memenuhi persyaratan sesuai syariat Islam, untuk kemudian zakat tersebut diberikan atau disalurkan kepada yang berhak menerimanya.
- 2) Bahwa zakat merupakan ibadah yang memiliki posisi sangat penting, strategis, dan menentukan bagi pembangunan kesejahteraan umat. Ajaran zakat ini memberikan landasan bagi tumbuh dan berkembangnya kekuatan sosial ekonomi umat. Kandungan ajaran zakat ini memiliki dimensi yang luas dan kompleks, bukan saja mengandung nilai-nilai ibadah, moral, spiritual, dan ukhrawi, melainkan juga nilai-nilai ekonomi dan duniawi. Beragamnya nilai-nilai yang terkandung dari ajaran zakat tersebut, memberikan landasan yang kuat dan rasional bagi pemberdayaan dan pengembangan kehidupan masyarakat secara menyatu dan menyeluruh dari potensi zakat. Dengan demikian zakat dalam Islam merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk meningkatkan keadilan, kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan,

- 3) 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 efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat yang meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengkoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, maka zakat harus dikelola secara kelembagaan yang berazaskan pada syariat Islam, amanat, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas.
- 4) Bahwa berlandaskan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan negara Indonesia adalah negara hukum, maka dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan bermasyarakat 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.
- 5) Bahwa untuk memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada muzaki, mustahiq, dan pengelola zakat serta menjamin adanya kepastian hukum dalam pengelolaan zakat, maka disusunlah UU Pengelolaan Zakat yang di dalamnya mengatur perencanaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
- 6) Bahwa dalam upaya mencapai tujuan pengelolaan zakat, maka ketentuan Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat telah mengamanatkan kepada Pemerintah untuk membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang berkedudukan di ibu kota negara. BAZNAS merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional.
- 7) Bahwa pembentukan BAZNAS sebagaimana diatur dalam Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 UU Pengelolaan Zakat, sama sekali tidak dimaksudkan untuk sentralisasi dan sub-ordinasi dalam pengelolaan zakat secara nasional berada sepenuhnya di tangan pemerintah, masyarakat tetap dapat membantu dan berperan serta dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan zakat dengan membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ).
- 8) Bahwa hak masyarakat untuk membantu dan berperan serta dalam pengelolaan zakat diatur dalam ketentuan Pasal 17 UU Pengelolaan zakat

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

- 9) Pembentuk UU menyadari sepenuhnya bahwa untuk memaksimalkan pengelolaan zakat dengan potensi yang begitu besar tidak dapat dilakukan sendiri oleh BAZNAS tanpa adanya bantuan dan peran serta masyarakat, untuk itu masyarakat diharapkan dapat berperan serta membantu BAZNAS dalam pengelolaan zakat dengan membentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang secara mandiri dapat melaksanakan kegiatan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Dengan demikian kata “membantu” dalam Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat adalah tidak tepat jika dimaknai bahwa LAZ yang dibentuk oleh masyarakat adalah sub-ordinasi dari BAZNAS sebagaimana didalilkan oleh Para Pemohon. Pembentukan LAZ oleh masyarakat seharusnya dimaknai pemberian hak kepada masyarakat untuk membantu atau berperan serta secara mandiri dalam pengelolaan zakat.
- 10) Bahwa dalam rangka memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada muzakki, mustahik dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam melaksanakan pengelolaan zakat, maka ketentuan Pasal 18 ayat (1) UU Pengelolaan Zakat mengatur secara tegas bahwa untuk pembentukan LAZ wajib mendapat izin menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh menteri. Mekanisme perizinan dalam pembentukan LAZ adalah merupakan penerapan asas kepastian hukum dalam pengelolaan zakat. Dengan adanya kepastian hukum maka kepentingan-kepentingan dari muzakki, mustahik dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam pelaksanaan pengelolaan zakat akan terlindungi.
- 11) Bahwa dalam mekanisme pemberian izin pembentukan LAZ diatur persyaratan minimal yang harus dipenuhi oleh LAZ agar dapat diberikan izin oleh menteri atau pejabat lain yang ditunjuk oleh menteri. Persyaratan minimal yang harus dipenuhi oleh LAZ tersebut tercermin dari frase “apabila memenuhi persyaratan paling sedikit” dalam klausul syarat pemberian ijin sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat.
- 12) Bahwa frase “... memenuhi persyaratan paling sedikit” bermakna izin menteri atau pejabat lain yang ditunjuk menteri sudah dapat atau wajib diberikan kepada LAZ yang telah memenuhi syarat minimal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat. Jika ada persyaratan lain akan

dirumuskan dalam peraturan pelaksanaannya, maka hal tersebut adalah persyaratan tambahan yang tentunya harus tidak boleh memberatkan dalam pemberian izin pembentukan LAZ.

- 13) Bahwa dengan demikian pendapat Para Pemohon yang menyatakan adanya frase "... memenuhi persyaratan paling sedikit" dalam klausul syarat pemberian ijin sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat adalah merupakan "pasal karet" yang membuka kesempatan bagi negara untuk bertindak sewenang-wenang dalam mengeluarkan izin bagi Lembaga Amil Zakat diantaranya dengan cara menambahkan syarat-syarat lain yang tidak atau belum tercantum dalam UU Zakat, adalah tidak benar dan tidak berdasar.
- 14) Bahwa DPR berpendapat ketentuan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 38 *juncto* Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat adalah suatu ketentuan yang dirumuskan untuk penegakan hukum dari mekanisme perizinan dalam pembentukan LAZ sebagaimana diuraikan di atas. Di samping itu ketentuan sanksi juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum kepada muzakki, mustahik, dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dalam melaksanakan pengelolaan zakat dari perbuatan melawan hukum yang mungkin saja dilakukan oleh orang atau badan yang tidak bertanggungjawab.
- 15) Bahwa terhadap kekhawatiran para Pemohon yang menyatakan "adanya ketentuan Pasal 38 *juncto* Pasal 41 *Undang-Undang a quo* akan menyebabkan semua Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa izin meski memiliki kredibilitas tinggi dan kerennya mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat akan dikriminalisasi". DPR berpandangan kepada Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa izin meski memiliki kredibilitas tinggi dan kerennya mendapat kepercayaan tinggi dari masyarakat diberikan waktu yang cukup yaitu selama 5 Tahun untuk menyesuaikan dengan *Undang-Undang a quo*. Diharapkan dalam waktu yang cukup tersebut Lembaga Amil Zakat yang beroperasi tanpa izin meski memiliki kredibilitas tinggi, mengurus perizinannya guna terciptanya perlindungan dan kepastian hukum terhadap pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan zakat.
- 16) Bahwa berdasarkan uraian di atas DPR berpandangan ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat telah sejalan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat



(1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945.

Dengan demikian DPR memohon kiranya Ketua/Majelis Hakim Konstitusi yang mulia memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan permohonan *a quo* ditolak untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
2. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
3. Menyatakan ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU Pengelolaan Zakat tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945.
4. Menyatakan ketentuan Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 U Pengelolaan Zakat bertentangan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, **Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)** memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 17 Oktober 2012 yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

- Zakat adalah ibadah harta yang memiliki fungsi sosial sangat strategis dan menentukan dalam mensejahterakan masyarakat. Hal ini hanya mungkin tercapai ketika zakat dikelola secara terlembaga.
- Zakat adalah satu-satunya ibadah yang diungkapkan Al Quran (QS At-Taubah 60 dan 103) dan Hadits secara eksplisit di mana terdapat petugas.
- Di zaman Rasulullah SAW dan para sahabat serta para khalifah, zakat selalu dikelola oleh lembaga yang resmi, amanah, terintegrasi, dan profesional.
- Pada zaman Nabi tidak ada zakat yang diserahkan langsung oleh muzaki kepada mustahik, kecuali infaq dan shadaqah di luar zakat.
- Pada masa khalifah Umar Bin Abdul Aziz, zakat dikelola oleh petugas yang amanah dan resmi.
- Negara yang sekarang berhasil mengelola zakat melalui petugas resmi, dibandingkan negara lain, adalah Malaysia, Brunei Darussalam, Singapura, Kuwait, Arab Saudi, Qatar, dan Sudan.
- Malaysia berhasil menghimpun zakat sebesar 1,3 miliar Ringgit Malaysia (Rp.3,9 triliun) pada 2010.

- Arab Saudi berhasil mengumpulkan zakat sebesar SAR 426 miliar (Rp.1 triliun) pada 2010.
- UU 23/2011 memperjelas dan mempertegas kedudukan serta tugas BAZNAS secara kelembagaan.
- BAZNAS merupakan lembaga pemerintah non struktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri.
- Terdapat empat fungsi kordinasi yang wajib diselenggarakan BAZNAS, yaitu perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan, pertanggungjawaban, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.
- Kelahiran *Undang-Undang a quo* adalah jawaban dan solusi terhadap kendala dan permasalahan yang dihadapi dunia perzakatan nasional, antara lain adalah:
  - i) *Undang-Undang a quo* memberikan penguatan kewenangan kepada BAZNAS untuk melakukan koordinasi antara BAZ dan LAZ yang selama ini belum terlaksana karena tidak diatur secara tegas dalam perUndang-Undangan sebelumnya.
  - ii) *Undang-Undang a quo* memberikan legalitas dan ruang gerak bagi BAZNAS untuk membangun sistem dan jaringan informasi pengelolaan zakat yang terintegrasi secara nasional. Selama ini tidak ada keharusan bagi BAZ dan LAZ untuk menyampaikan laporan pengelolaan zakat sebagai data nasional.
  - iii) *Undang-Undang a quo* mendorong akselerasi penghimpunan dana ZIS melalui *office head* BAZNAS.
  - iv) *Undang-Undang a quo* memungkinkan BAZNAS membuat peta potensi dan penyaluran zakat dalam rangka penanggulangan kemiskinan.
- Dengan *Undang-Undang a quo* sebagai payung hukum, BAZNAS akan memiliki data muzaki dan mustahik secara nasional. Selain itu akan mempermudah pembuatan program bersama untuk pengentasan kemiskinan.
- Sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat dapat dilakukan secara bersama-sama, tidak seperti saat ini di mana setiap lembaga melakukan sosialisasi, edukasi, dan bahkan mungkin dengan iklan dengan biaya mahal, sehingga dikhawatirkan akan mengurangi manfaat zakat bagi upaya mensejahterakan masyarakat.
- Dalam *Undang-Undang a quo*, di samping bertindak sebagai operator, BAZNAS juga bertugas sebagai koordinator pengelolaan zakat nasional.

- Penguatan kelembagaan BAZNAS dengan kewenangan yang disebutkan dalam *Undang-Undang a quo* sama sekali tidak membawa eksese bahwa BAZNAS akan mematikan aktivitas pengumpulan zakat di masjid, pesantren, majelis taklim, dan tempat lainnya, melainkan kegiatan tersebut harus terkoordinasi dengan BAZNAS.
- BAZNAS tidak berkepentingan untuk mempersempit akses LAZ terhadap sumber dana umat dan memindahkannya ke BAZNAS, namun BAZNAS berkepentingan agar umat Islam yang termasuk muzaki dapat menyalurkan zakat melalui institusi amri yang resmi, baik melalui LAZ maupun BAZNAS di pusat maupun di daerah.
- Persyaratan ormas Islam dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan dana zakat untuk kepentingan individu atau kelompok yang bertentangan dengan tujuan zakat itu sendiri.
- Persyaratan pendirian LAZ menurut BAZNAS sebagaimana termaktum dalam Pasal 18 ayat (2) *Undang-Undang a quo* bersifat kumulatif. Semua LAZ wajib memenuhi syarat berbentuk badan hukum dan dibuktikan dengan akta yang dikeluarkan oleh kementerian terkait.
- Dalam ketentuan peralihan Pasal 43 *Undang-Undang a quo*, dinyatakan bahwa masa penyesuaian bagi LAZ terhadap persyaratan dalam Undang-Undang paling lambat lima Tahun terhitung sejak *Undang-Undang a quo* diundangkan.
- Pembentukan LAZ baru langsung berlaku ketentuan dan persyaratan yang terdapat dalam *Undang-Undang a quo*.
- Pejabat yang berwenang memberikan izin bagi amil zakat, berdasarkan Pasal 38 *Undang-Undang a quo* adalah Menteri Agama atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri dalam hal ini Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama.
- Terkait banyaknya masyarakat yang memberikan zakat kepada para kiai atau kepada para ustaz pesantren, sebenarnya bukan kapasitas para kiai tersebut untuk bertindak sebagai amil zakat.

[2.6] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, **Majelis Ulama Indonesia (MUI)** memberikan keterangan lisan dan tertulis dalam persidangan tanggal 17 Oktober 2012 yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

- *Undang-Undang a quo* adalah penyempurnaan dari Undang-Undang yang lama dalam rangka mewujudkan *good government*.

- Tujuan *Undang-Undang a quo* adalah untuk menata amil agar jelas pertanggungjawabannya.
- MUI terlibat sejak awal dalam pembahasan RUU Pengelolaan Zakat.
- Sanksi dirumuskan agar tidak ada penyalahgunaan zakat dan agar tidak ada penyalahgunaan posisi muzaki maupun mustahiq.
- Sebagai perbandingan, di bidang wakaf terdapat Badan Wakaf Indonesia, dan di industri jasa keuangan selain terdapat Bank Indonesia juga terdapat Otoritas Jasa Keuangan (OJK).
- Melalui pengelolaan zakat tersebut, MUI berharap agar salah satu rukun Islam dapat dilaksanakan secara optimal, tertib, teratur, akuntabel, dan transparan.
- *Undang-Undang a quo* adalah *tools of social engineering*, karena tanpa *Undang-Undang a quo* ketentuan tersebut tidak dapat diterapkan secara nasional.
- Ketentuan dalam UU 23/2011 sudah sesuai dengan nilai-nilai ajaran yang ada dalam Al Quran, sunah, serta yang telah menjadi fikih yang selama ini belum tertampung dalam UU lama. UU Pengelolaan Zakat hendaknya dijalankan dengan sebaik-baiknya.
- *Undang-Undang a quo* sejalan dan selaras dengan nilai-nilai Pancasila dan konstitusi.
- Jangan sampai pengujian *Undang-Undang a quo* menimbulkan citra buruk dan negatif terhadap lembaga zakat. Jangan sampai ada anggapan rebutan pengelolaan zakat antara BAZNAS dengan lembaga amil lainnya.
- Putusan MK kelak jangan sampai mengarah pada pelemahan efektivitas pengelolaan zakat dan tidak melemahkan lembaga-lembaga sosial keagamaan yang selama ini mengabdikan dirinya dalam pengelolaan zakat.
- Zakat tidak dapat dikelola secara liberal sehingga liberalisasi zakat harus dicegah.
- Pengelolaan zakat harus dapat dipantau dan diawasi oleh masyarakat dan lembaga pemerintah yang berwenang agar senantiasa sesuai dengan ajaran Islam.
- Karena *Undang-Undang a quo* baru berumur akan satu Tahun maka agar diberi kesempatan untuk dijalankan terlebih dahulu selama beberapa Tahun sebelum dievaluasi.

- Pengelola zakat ke depan harus berbadan hukum, tidak boleh lagi perorangan. Pengawasan terhadap ketentuan tersebut akan dilakukan oleh BAZNAS, bukan MUI, karena BAZNAS memiliki anggaran untuk itu.
- MUI berharap pemerintah melakukan sosialisasi kepada LAZ dan pengelola lainnya agar segera membentuk badan hukum.
- MUI berharap agar kyai dan perorangan yang selama ini menjadi amil agar menyatu dan diharapkan salah satunya menjadi pembimbing bagi amil-amil yang ada di sekitar.
- Badan hukum yang dimaksud dalam *Undang-Undang a quo* adalah UPZ dengan bentuk badan hukum sesuai peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.
- UPZ bisa berupa satu unit subsidiari dari induk yang telah berbadan hukum. Seperti bank syariah yang badan hukumnya satu tetapi membuka unit-unit di berbagai daerah.
- Pasal 38 *Undang-Undang a quo* bertolak dari semangat untuk mencegah penyalahgunaan dana zakat, misalnya penggelapan dana zakat.
- MUI ingin ada penyatuan lembaga amil dengan lembaga wakaf di wilayah yang sama.
- Agar semua komponen bangsa memberi kesempatan kepada *Undang-Undang a quo* untuk dilaksanakan terlebih dahulu dalam kurun waktu tertentu. Setelah lima atau sepuluh Tahun baru dievaluasi dan disempurnakan.
- Kontrol terhadap, misalnya masyarakat di pedesaan yang memberikan zakat kepada kiai atau ustadz, dilakukan oleh BAZNAS yang akan mengelola, mengontrol secara proaktif, dalam stelsel aktif.
- Terdapat dua semangat dalam Pasal 18 terkait dengan Pasal 38 dan Pasal 41 *Undang-Undang a quo*, yaitu *dar ul mafasid muqaddam 'ala jalbi mashalih* (mencegah kerusakan lebih diutamakan daripada membuat kemaslahatan).
- Terkait dengan badan hukum, *Undang-Undang a quo* menyebutkan UPZ. Jika Pemerintah, badan, atau lembaga tertentu membentuk UPZ, maka dengan restu dari BAZNAS sebagai regulator UPZ tersebut menjadi sah.
- Terkait kekhawatiran akan adanya kriminalisasi, keberlakuan *Undang-Undang a quo* masih akan melalui masa peralihan selama lima Tahun.
- Semangat Pasal 38 *Undang-Undang a quo* adalah sebagai upaya pencegahan agar tidak sampai terjerembab ke dalam penyalahgunaan zakat.

- UPZ (unit) dapat merupakan *subsidiary unit* atau *subsidiary company* sebagaimana dimaksud dalam hukum korporasi. Unit tersebut adalah unit kegiatan dari satu badan hukum, sehingga harus ada badan hukum induknya.

[2.7] Menimbang bahwa dalam pemeriksaan perkara *a quo*, Mahkamah mengundang Ahli **Dr. Azyumardi Azra** untuk memberikan keterangan baik lisan atau tertulis dalam persidangan tanggal 6 November 2012, yang pada pokoknya menguraikan sebagai berikut:

- Tarik-menarik kepentingan pengelolaan zakat antara LAZ dengan BAZNAS tersebut tidak dapat dilepaskan dari kepentingan menyangkut potensi dana yang sangat besar di tengah meningkatnya jumlah kelas menengah muslim.
- Karena itu pengelolaan dana zakat dan filantropi Islam lainnya harus bisa dipastikan berpijak pada prinsip-prinsip *good and responsible governance*, yang memiliki integritas, transparansi, akuntabilitas, dan kredibilitas, baik secara administratif maupun etik dan moral. Pertanggungjawaban administratif saja tidak cukup, melainkan harus ada pertimbangan etik dan moral atau akhlakul kharimah; serta harus digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan dan maslahat umat dan bangsa.
- Pengelolaan dana zakat dan Iswaf dahulu dilakukan secara tradisional dan konvensional baik dalam pengumpulan, penyaluran, dan pendayagunaan secara langsung kepada mustahik, perorangan, dan lembaga Islam tanpa terlalu mempersoalkan akuntabilitas, kredibilitas, dan efektifitas dana tersebut bagi pemberdayaan pihak penerima atau mustahik. Sejak zaman orde baru, muncul Bazis yang merupakan lembaga semipemerintah yang dibentuk oleh pemda provinsi dan kabupaten/kota.
- Dua dasawarsa terakhir muncul LAZ non-pemerintah yang khusus bergerak dalam pengelolaan/pengumpulan, penyaluran, dan pendayagunaan zakat dan iswaf (infak, sedekah, dan wakaf) seperti Dompot Dhuafa dan semacamnya. Mereka ini dapat disebut sebagai LAZ yang sekaligus menjadi LSM Advokasi Zakat.
- Meski umumnya dahulu dikelola secara konvensional, dana zakat dan Iswaf merupakan tulang punggung bagi banyak lembaga dakwah dan pendidikan Islam seperti pembangunan dan pemeliharaan masjid, rumah sakit dan klinik, rumah yatim piatu, panti werda, pesantren, madrasah dan sekolah Islam, serta

gedung dan fasilitas, kegiatan-kegiatan keagamaan, pembinaan para da'i, dan sebagainya.

- Pengelolaan dana zakat dan juga iswaf seyogianya tetap berada di tangan umat Islam sendiri, yang dengan cara ini umat Islam tetap dapat mempertahankan warisan dan kekayaan historis, religio historisnya, dan sekaligus independensinya *vis a vis* negara. Hal demikian karena APBN, bahkan pada zaman Belanda hingga kemerdekaan, tidak pernah mencakup anggaran untuk ormas, masjid, dan para fungsionarisnya.
- BAZNAS menurut UU 23/2011 adalah lembaga nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri, dalam hal ini Menteri Agama.
- Keanggotaan BAZNAS, diatur dalam Pasal 8 *Undang-Undang a quo*, delapan dari 11 anggotanya adalah unsur masyarakat, yang terdiri dari ulama, tenaga profesional, dan tokoh masyarakat Islam. Unsur pemerintah hanya tiga orang dari kementerian/instansi yang terkait pengelolaan zakat, terutama dari Kementerian Agama.
- Dengan struktur dan komposisi tersebut, pengelolaan dana zakat dan juga iswaf tidak sepenuhnya dalam kontrol pemerintah.
- Adalah berbahaya jika pengelolaan zakat dan iswaf sepenuhnya dikuasai pemerintah, hal tersebut dapat melumpuhkan sumber pendanaan untuk berbagai kepentingan pemberdayaan umat. Lebih berbahaya lagi, dapat membuat umat Islam tergantung kepada pemerintah yang pada gilirannya dapat terkooptasi oleh rezim penguasa yang memiliki kepentingan sendiri terhadap umat Islam secara keseluruhan.
- Diperlukan penegasan/penyempurnaan UU 23/2011 mengenai batas-batas wewenang BAZNAS dan BAZ tingkat provinsi dan kabupaten, untuk memastikan bahwa BAZNAS tidak mendominasi seluruh pengelolaan zakat dan iswaf dengan memberlakukan restriksi-restriksi yang menyulitkan pertumbuhan dan eksistensi LAZ.
- Idealnya BAZNAS menjadi semacam lembaga yang berperan sebagai katalisator, *clearing house*, dan supervisor bagi terwujudnya usaha bersama yang terpadu dan
- komprehensif dalam pengelolaan filantropi Islam untuk sebesar-besar kemaslahatan umat dan bangsa.

- Terpeliharanya eksistensi LAZ dalam berbagai bentuknya merupakan salah satu perwujudan kebebasan beragama yang dijamin UUD 1945 dan peraturan perUndang-Undangan lainnya.
- Muslim dan muslimat yang terkena kewajiban zakat (muzaki), infak, dan sedekah lainnya, seharusnya memiliki kebebasan berdasarkan ijtihad dan pertimbangan religi sosialnya untuk menyalurkan zakat dan iswaf kepada BAZ atau LAZ manapun yang menurut dia paling pas. Selanjutnya BAZ dan LAZ yang menerima wajib mengelola secara bertanggung jawab tanpa dibayangkan kemungkinan kriminalisasi personel dan lembaga pengelolanya.
- Kredibilitas dan akuntabilitas administratif moral dan etik seluruh BAZ dan LAZ harus ditingkatkan.
- Dana bagian amil sebesar 1/8, namun bisa menjadi sangat besar tergantung pengumpulan zakat dan iswaf, wajib digunakan secara bertanggung jawab, etis, dan sesuai dengan kepantasan penggunaannya sebagai dana religio sosial umat, bukan dana komersial. Karena itu pengawasan dan kontrol publik terhadap pengelolaan dana zakat dan iswaf yang dilakukan berbagai bentuk Badan/Lembaga Amil Zakat dan Iswaf merupakan kewajiban.
- Laporan regular dan dari auditor internal atau dari kantor akuntan publik yang biasa dilakukan LAZ atau BAZ tidak cukup memadai dan terpercaya kebenarannya.
- Wajibnya akuntabilitas administratif dan akuntabilitas etik serta moral sangat penting, karena dana ZIS bisa jadi dikumpulkan dengan susah payah oleh muzaki.
- Pengelolaan dana zakat, infak, sedekah, dan wakaf ini merupakan kekayaan kaum muslim di Nusantara.
- BAZNAS yang anggotanya delapan orang mayoritas dari unsur masyarakat muslim, kecil kemungkinan akan bisa didominasi oleh pemerintah yang diwakili tiga orang.
- BAZNAS sebagai *clearing house* bertindak untuk memberikan informasi atau bimbingan kepada LAZ yang lain.
- BAZNAS melakukan *supervisory* dalam hal melakukan pengawasan seandainya terdapat penyelewengan.
- Kecenderungan atau gejala sentralisasi dominasi pemerintah harus ditolak.



[2.8] Menimbang bahwa para Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 13 November 2012 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 13 November 2012; Pemerintah telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 12 November 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 4 Desember 2012; dan Pihak Terkait (BAZNAS) telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 12 November 2012 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 13 November 2012, yang pada pokoknya masing-masing tetap pada pendiriannya;

[2.9] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa para Pemohon memohon pengujian konstitusionalitas 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), yaitu:

Pasal 5 ayat (1) : “Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”.

Pasal 5 ayat (2) : “BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara”.

Pasal 5 ayat (3) : “BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri”.

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”.
- Pasal 7 ayat (2) : “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.
- Pasal 7 ayat (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”.
- Pasal 17 : “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ”.
- Pasal 18 ayat (1) : “Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri”.
- Pasal 18 ayat (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 19 : “LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala”.
- Pasal 38 : “Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa ijin pejabat yang berwenang”.
- 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 Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

terhadap UUD 1945, yaitu:

- Pasal 28C ayat (2) : “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 di hadapan hukum”.
- Pasal 28E ayat (2) : “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”.
- Pasal 28E ayat (3) : “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.
- Pasal 28H ayat (2) : “Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.
- Pasal 28H ayat (3) : “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;

b. kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, 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, selanjutnya disebut UU Nomor 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU 23/2011 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 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 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 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 (*causal verband*) 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;

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf [3.5] dan [3.6] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagai berikut:

[3.8] Menimbang bahwa dalil para Pemohon pada pokoknya adalah, Pemohon I dan Pemohon II merupakan Lembaga Amil Zakat Nasional yang telah memiliki izin operasional dari Menteri Agama Republik Indonesia; Pemohon III dan Pemohon IV adalah yayasan yang telah menjalankan kegiatan sebagai Lembaga Amil Zakat dalam skala nasional tetapi belum mendapatkan izin operasional dari Menteri Agama Republik Indonesia; Pemohon V sampai dengan Pemohon VIII adalah Lembaga Amil Zakat Daerah yang belum mendapatkan izin dari kepala daerah; Pemohon IX adalah Lembaga Amil Zakat Daerah yang telah mendapatkan izin dari kepala daerah; Pemohon X adalah mantan amil zakat (perorangan); dan Pemohon XI sampai dengan Pemohon XIII adalah muzaki.

Para Pemohon mendalilkan mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3); dan Pasal 28H UUD 1945, dirugikan oleh berlakunya UU 23/2011. Menurut para Pemohon, diundangkannya UU 23/2011 akan membuat para Pemohon mengalami diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi, kriminalisasi, dan ketidaknyamanan dalam beraktivitas selaku Lembaga Amil Zakat (LAZ). Lebih lanjut, menurut para Pemohon hal tersebut akan berakibat pengelolaan zakat nasional khususnya yang dilakukan oleh masyarakat sipil, baik lembaga amil zakat yang berbadan hukum maupun tradisional, berpotensi mengalami kemunduran dan/atau penghentian;

[3.9] Menimbang bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon IX adalah yayasan yang bergerak di bidang sosial dan keagamaan, dan dalam kegiatannya berhubungan erat dengan praktik pengelolaan zakat, infaq, shadaqoh, dan/atau waqaf (bukti P-1, bukti P-2, dan bukti P-5 sampai dengan bukti P-11);

Pemohon X sampai dengan Pemohon XIII adalah perseorangan warga negara yang mendalilkan dirinya sebagai muzaki atau pembayar zakat.

Menurut Mahkamah, para Pemohon sebagai lembaga yang bergerak dalam bidang pengelolaan (amil) zakat maupun para Pemohon yang adalah muzaki, berpotensi untuk mengalami hambatan terhadap aktivitas mereka terkait dengan pengaturan tentang pengelolaan zakat dalam pasal dan/atau ayat UU 23/2011 yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya.

Dengan memperhatikan potensi akibat yang dialami oleh para Pemohon karena adanya pasal dan/atau ayat dalam UU 23/2011 *a quo*, dalam hal ini potensi

perlakuan diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi, kriminalisasi, dan ketidaknyamanan dalam beraktivitas selaku LAZ, atau pada umumnya berakibat pada kemunduran pengelolaan zakat nasional, menurut Mahkamah terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.10] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

## **Pendapat Mahkamah**

### **Pokok Permohonan**

[3.11] Menimbang bahwa para Pemohon memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU 23/2011 terhadap Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 dengan alasan:

- Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 telah memusatkan pengelolaan zakat nasional di tangan pemerintah melalui BAZNAS, sehingga berpotensi mematikan lebih dari 300 LAZ di Indonesia;
- Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 mensubordinasikan kedudukan LAZ yang dibentuk masyarakat menjadi berada di bawah BAZNAS;
- Pasal 18 yang mengatur bahwa pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, telah membuka kesempatan bagi negara untuk sewenang-wenang dengan menambahkan syarat-syarat baru;
- Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mengatur izin pendirian LAZ hanya diberikan bagi organisasi kemasyarakatan Islam, adalah bersifat diskriminatif dan dapat mematikan lebih dari 300 LAZ yang ada, karena hampir seluruh LAZ berbadan hukum Yayasan yang secara hukum tidak dapat didaftarkan sebagai Ormas. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan menyatakan bahwa yayasan adalah badan hukum yang tidak mempunyai anggota, sedangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan menyatakan ormas sebagai entitas yang berbasis keanggotaan.

- Pasal 18 ayat (2) huruf a yang mensyaratkan LAZ harus berbentuk ormas Islam adalah pengingkaran terhadap peran masyarakat yang sejak tiga dekade terakhir telah membangkitkan zakat nasional.
- Pasal 18 ayat (2) huruf c menetapkan bahwa pendirian LAZ harus mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS yang sekaligus bertindak sebagai operator zakat.
- Pasal 38 melarang setiap orang untuk dengan sengaja bertindak selaku amil zakat tanpa izin pejabat yang berwenang. Terhadap pelanggarnya, Pasal 41 memberikan ancaman pidana berupa pidana kurungan dan/atau pidana denda. Pasal 38 *juncto* Pasal 41 membuka potensi terjadinya kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memiliki izin pejabat berwenang.
- LAZ yang telah memperoleh izin dari Menteri diberi kesempatan selama lima tahun untuk menyesuaikan diri, namun UU 23/2011 tidak menyediakan payung hukum bagi upaya perubahan badan hukum dimaksud.

[3.12] Menimbang bahwa sesuai dengan pokok permohonan para Pemohon tersebut Mahkamah mengkategorisasi isu yang harus dipertimbangkan sebagai berikut:

- a. sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS;
- b. subordinasi LAZ kepada BAZNAS;
- c. kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah;  
dan
- d. kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memperoleh izin.

[3.13] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih lanjut pokok permohonan para Pemohon, Mahkamah perlu menguraikan beberapa hal berikut ini.

Bahwa terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak terlepas dari nilai dan sejarah yang melatarbelakanginya. Hidup berketuhanan merupakan nilai-nilai yang hidup dan dianut oleh bangsa Indonesia sejak lama. Pahit getirnya hidup tanpa perikemanusiaan dan tanpa perikeadilan sebagai akibat dari adanya penjajahan oleh bangsa asing merupakan fakta sejarah yang dialami oleh bangsa Indonesia. Oleh karena itu, terbentuknya NKRI diyakini oleh bangsa Indonesia sebagai buah dari perjuangan kemerdekaan dalam waktu yang sangat panjang serta atas berkat rahmat Allah, Tuhan Yang Maha Kuasa, yang didorong oleh cita-cita luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas. Berdasarkan



nilai-nilai yang dianut dan sejarah yang melatarbelakangi lahirnya bangsa Indonesia tersebut maka Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan beberapa hal yang diletakkan sebagai dasar negara dalam menjalankan fungsi dan tujuannya, antara lain, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum [vide Pembukaan UUD 1945];

**[3.13.1]** Bahwa berdasarkan hal-hal yang diuraikan tersebut, Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara berdasar 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 [vide Pasal 29 ayat (2) UUD 1945]. Dalam perspektif warga negara, UUD 1945 menentukan bahwa kebebasan memeluk agama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya merupakan hak konstitusional bagi setiap warga negara [vide 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 beribadah menurut agamanya dan negara berkewajiban untuk menjamin kemerdekaan atau kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Secara spesifik sebagai hak asasi, ditentukan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah [vide Pasal 28I ayat (4) UUD 1945]. Sebaliknya, setiap warga negara wajib menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sehingga dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dalam Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis [vide Pasal 28J UUD 1945]. Dengan perkataan lain, 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 dimaksud dalam kerangka ketundukannya kepada pembatasan yang dilakukan oleh negara;

**[3.13.2]** 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;

**[3.13.3]** 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. Itulah maksud dan tujuan utama dari pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat [vide Pertimbangan dan Penjelasan Umum UU 23/2011];

Lagi pula secara khusus terkait dengan negara, zakat memiliki tujuan yang berhimpit dengan tujuan dan dasar negara, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, hubungan konstitusional antara negara dan warga negara dalam soal agama yang bersifat resiprositas sebagaimana diuraikan di atas memiliki dasar-dasar yang tepat, baik secara konstitusional maupun rasional. Karena itu pula maka

dalam Undang-Undang *a quo* ditentukan bahwa penunaian zakat dapat mengurangi kewajiban pembayaran pajak. Dengan demikian, negara sebagai suatu entitas dengan fungsi yang diamanatkan kepadanya untuk mencapai tujuan bersama dalam bernegara, sesuai dengan konstitusi yang menjadi kerangka kerjanya, memiliki hak atau kewenangan semata-mata demi tercapainya tujuan dimaksud. Dalam setiap pengaturan dalam bentuk hukum apapun negara haruslah memperhatikan hal yang secara sosiologis telah secara efektif berjalan. Dengan memperhatikan keadaan yang demikian maka setiap pengaturan menurut Mahkamah tidak dapat dibenarkan jika meniadakan pranata sosial yang telah berjalan tersebut, melainkan negara melalui instrumen peraturan perundang-undangan berkewajiban untuk membimbing dan membina supaya dapat berseiring dengan dinamika kemajuan suatu bangsa yang telah menegara;

[3.14] Menimbang bahwa terhadap norma-norma yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

**Sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS [Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 6; serta Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 23/2011]**

[3.15] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan UU 23/2011 yang menyatakan:

Pasal 5 ayat (1) : *“Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”;*

Pasal 5 ayat (2) : *“BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan di ibu kota negara”;*

Pasal 5 ayat (3) : *“BAZNAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri”;*

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”;*

Pasal 7 ayat (2) : *“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”;*

Pasal 7 ayat (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”;*

bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;

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;

**[3.15.1]** Bahwa pengelolaan zakat, infak, dan sedekah, yang dalam prakteknya berkaitan erat dengan pengumpulan, pendistribusian, dan penggunaan, merupakan kegiatan yang membutuhkan semangat pelayanan tertentu. Semangat pelayanan tersebut selama ini telah menjadikan pengelolaan zakat dilaksanakan oleh berbagai pihak, baik dalam bentuk organisasi sederhana seperti ketakmiran mesjid atau musholla; oleh pengurus pondok pesantren; oleh pemuka agama

setempat; bahkan oleh perseorangan yang mendistribusikan sendiri zakat, infak, maupun sedekahnya. Terdapat juga pengelolaan yang dilakukan oleh organisasi atau lembaga yang lebih modern, seperti Yayasan Dompot Dhuafa, Pos Keadilan Peduli Umat, Yayasan Rumah Zakat Indonesia, Yayasan Yatim Mandiri, dan lain sebagainya, yang beberapa di antaranya menjadi Pemohon dalam perkara pengujian konstitusionalitas Undang-Undang ini.

Tanpa menafikan fakta historis bahwa kebangkitan pengelolaan zakat Indonesia dipacu oleh lembaga amil zakat bentukan masyarakat, keberadaan lembaga-lembaga amil zakat tersebut, yang memiliki pemahaman dan kepedulian terhadap pelaksanaan pelayanan zakat, infak, dan sedekah, senyatanya masih belum mampu melayani keseluruhan muzaki (pembayar zakat) yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Demikian pula dengan amil perorangan yang kemampuan pelayanannya sangat terbatas.

**[3.15.2]** 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;

**[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 pertimbangan demikian, menurut Mahkamah, permohonan pengujian konstiusional yang diajukan oleh para Pemohon terhadap Pasal 5 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 6; Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum;

### **Subordinasi LAZ kepada BAZNAS [Pasal 17 dan Pasal 19 UU 23/2011]**

[3.16] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan UU 23/2011 yang menyatakan:

Pasal 17 : *“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ”,*

Pasal 19 : *“LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala”,*

bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Menurut para Pemohon pada pokoknya pasal-pasal *a quo* menurunkan posisi lembaga amil zakat bentukan masyarakat menjadi subordinasi dari BAZNAS.

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 konstiusionalitasnya,

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.

**[3.16.2]** 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;



**[3.16.3]** Bahwa jika keberatan para Pemohon terhadap Pasal 17 UU 23/2011 didasarkan bahwa secara historis kebangkitan kinerja zakat nasional serta didasarkan pada “prestasi” kinerja BAZNAS dan BAZDA dibandingkan kinerja LAZ, Mahkamah memberikan pertimbangan sebagai berikut.

Kebangkitan kinerja zakat nasional memang tidak dapat dilepaskan dari keberadaan LAZ yang dibentuk masyarakat, namun keberhasilan LAZ membangkitkan kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat tentunya tidak dimaksudkan oleh para Pemohon untuk menghalangi kemunculan lembaga amil zakat yang lain, apalagi jika kemunculan LAZ yang lain tersebut ditujukan untuk turut memaksimalkan potensi manfaat dari zakat untuk kesejahteraan masyarakat. Adapun mengenai hal yang diyakini oleh para Pemohon bahwa selama ini kinerja BAZNAS dan BAZDA belum semuanya maksimal dan masih tertinggal dibandingkan dengan kinerja LAZ bentukan masyarakat, menurut Mahkamah, jika benar demikian adanya, masalah ketertinggalan kinerja tersebut adalah masalah lain dan tidak terkait dengan isu konstusionalitas Pasal 17 UU 23/2011.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon mengenai pengujian konstusionalitas Pasal 17 dan Pasal 19 UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum;

**Kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah  
[Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UU 23/2011]**

[3.17] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan UU 23/2011 yang menyatakan:

Pasal 18 ayat (1) : *“Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri”, dan*

Pasal 18 ayat (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.”*

bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Terhadap dalil para Pemohon dimaksud, Mahkamah berpendapat bahwa dalam pembentukan suatu lembaga bagi pelaksanaan ibadah wajib, dalam hal ini adalah zakat, lembaga tersebut harus memenuhi beberapa syarat mutlak atau syarat yang harus ada. Dalam hal ini syarat-syarat yang demikian harus dipenuhi bukan semata karena peraturan perundang-undangan yang mewajibkannya demikian, melainkan karena syarat demikian adalah perluasan dari makna ibadah (zakat) sebagaimana dimaksud dan dilindungi oleh UUD 1945. Sementara itu terdapat syarat yang tidak bersifat mutlak melainkan lebih bersifat sebagai penyempurna, dalam arti tidak terkait langsung dengan substansi penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat.

**[3.17.1]** Menurut Mahkamah beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh lembaga yang bergerak di bidang penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat adalah i) bergerak di bidang keagamaan Islam; ii) bersifat nirlaba; iii) memiliki rencana/program kerja pendayagunaan zakat; dan iv) memiliki kemampuan untuk melaksanakan rencana/program kerjanya. Selain itu, jika ada syarat di luar keempat syarat tersebut di atas, bukan berarti bahwa syarat di luar keempat syarat dimaksud tidak harus dipenuhi, melainkan tetap harus dipenuhi selama syarat dimaksud tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena dengan dipenuhinya syarat tersebut akan menjadikan suatu pengelolaan lebih baik.

Berdasarkan pendapat Mahkamah tersebut di atas, syarat yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011, yaitu: *e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f. bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat*, adalah syarat yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya harus dipenuhi oleh setiap lembaga yang ingin beraktivitas di bidang pengumpulan, penyaluran dan/atau pendayagunaan zakat.

**[3.17.2]** Sementara konstitusionalitas syarat lainnya dalam Pasal 18 ayat (2) UU 23/2011, yaitu syarat yang tercantum pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf h, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

Bahwa para Pemohon, yang antara lain, mengkhawatirkan bahwa harus ada perubahan bentuk lembaga dari yang semula badan hukum yayasan menjadi organisasi kemasyarakatan sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 18 ayat (2) huruf a UU 23/2011. Kekhawatiran demikian dapat dipahami karena pada saat diajukannya pengujian konstitusional terhadap UU 23/2011, penerapan Pasal 18 ayat (2) huruf b UU 23/2011 terutama terkait frasa "*organisasi kemasyarakatan*" memiliki hubungan erat dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut UU 8/1985), namun demikian, posisi hukum Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 yang demikian berubah ketika Undang-Undang *a quo* sedang menjalani proses pengujian di Mahkamah. Perubahan tersebut terjadi akibat diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 17/2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut UU 17/2013) yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya UU 8/1985. Oleh karena itu, Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai syarat yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 secara sekaligus meskipun syarat huruf b tidak dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para Pemohon;

**[3.17.3]** Bahwa jika frasa "*organisasi kemasyarakatan*" dalam Pasal 18 ayat (2) huruf a UU 23/2011 ditafsirkan dengan merujuk pada UU 17/2013 maka dalam kaitannya pula dengan Pasal 18 ayat (2) huruf b UU 23/2011, para Pemohon yang telah berbadan hukum yayasan tidak harus mengubah badan hukum dan mendaftarkan diri sebagai suatu organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial, karena Pasal 11 ayat (1) UU 17/2013 pada pokoknya menyatakan bahwa ormas berbadan hukum dapat berbentuk perkumpulan atau yayasan, dan Pasal 15 ayat (1) UU 17/2013 yang pada pokoknya menyatakan ormas berbadan hukum dinyatakan terdaftar setelah mendapat pengesahan badan hukum. Namun demikian, terlepas dari keberadaan UU 17/2013, menurut Mahkamah syarat pemberian izin pembentukan LAZ sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 tidak harus berbentuk ormas. Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), serta Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 telah memberikan kepada setiap orang hak

untuk memajukan diri dan memperjuangkan hak secara kolektif; hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil; serta hak untuk bebas berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

**[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];

**[3.17.5]** Mahkamah mempertimbangkan bahwa sebelum UU 23/2011 diundangkan, pengelolaan zakat dilakukan oleh masyarakat sendiri, baik oleh organisasi (antara lain organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang dakwah atau pendidikan), organisasi berbadan hukum (yayasan), perkumpulan orang (seperti pengurus/takmir mesjid atau musholla), atau bahkan oleh satu atau beberapa orang yang dianggap sebagai tokoh agama (alim ulama) dengan mengumpulkan dan membagi zakat dalam komunitas tertentu yang anggota dan wilayahnya relatif kecil. Berdasarkan fakta tersebut, Mahkamah berpendapat Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 yang mensyaratkan bahwa LAZ harus terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam atau berbentuk lembaga berbadan hukum mengakibatkan ketidakadilan sebab menafikan keberadaan lembaga atau perorangan yang selama ini telah bertindak sebagai amil zakat;

**[3.17.6]** Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, meskipun yang dimohonkan pengujian konstitusionalitas adalah Pasal 18 ayat (2) huruf a UU 23/2011 sedangkan Pasal 18 ayat (2) huruf b UU 23/2011 tidak dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011, tidak dapat dimaknai sebagai syarat kumulatif, melainkan kedua syarat dalam dua poin (huruf) a dan b tersebut harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif. Dengan perkataan lain, lembaga

yang berkeinginan menjadi LAZ boleh memilih salah satu status, yaitu apakah berbentuk a) organisasi kemasyarakatan Islam; atau b) lembaga berbadan hukum.

Terkait dengan pendaftaran atau ketercatatan lembaga oleh Pemerintah sebagai bagian dari upaya perlindungan pelaksanaan zakat, kedua bentuk lembaga tersebut memiliki konsekuensi yang berbeda. Pilihan menjadi organisasi kemasyarakatan memiliki konsekuensi bahwa lembaga bersangkutan harus didaftarkan. Sementara pendaftaran tidak dilakukan jika lembaga bersangkutan memilih bentuk badan hukum, karena dalam proses pembentukan badan hukum sudah pasti dilakukan pencatatan dan/atau pendaftaran sebagaimana mestinya.

**[3.17.7]** Terhadap kedua pilihan tersebut, Mahkamah sekali lagi menegaskan bahwa baik berbentuk organisasi kemasyarakatan, badan hukum, maupun perseorangan, kewajiban umum yang harus dipenuhi oleh calon amil zakat dimaksud adalah i) bergerak di bidang keagamaan Islam; ii) bersifat nirlaba; iii) memiliki rencana/program kerja pendayagunaan zakat; dan iv) memiliki kemampuan untuk melaksanakan rencana/program kerjanya.

Bahwa dalam konteks amil zakat kumpulan orang atau perseorangan yang bukan organisasi kemasyarakatan maupun lembaga yang bukan badan hukum, negara memiliki kewajiban untuk membina amil zakat kumpulan orang atau perseorangan tersebut agar menjadi lebih profesional dan untuk selanjutnya amil zakat perseorangan atau kumpulan orang tersebut bertransformasi menjadi LAZ sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang *a quo*.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas menurut Mahkamah Pasal 18 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 23/2011 harus ditafsirkan secara konstitusional oleh Mahkamah supaya tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu syarat dalam huruf a dan huruf b harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif sebagaimana akan dinyatakan dalam amar putusan di bawah ini;

[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.

**[3.18.1]** 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 syariat harus mempertimbangkan atau memperhatikan integritas dan independensi dari orang-orang yang akan dipilih atau ditetapkan sebagai pengawas syariat. Walaupun terdapat pengawas syariat internal dimungkinkan juga adanya pengawas syariat yang bersifat eksternal untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap LAZ yang tidak memiliki pengawas syariat 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;

**[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 pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) huruf h UU 23/2011 tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;

**Kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memperoleh izin [Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011]**

[3.19] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 38 UU 23/2011 yang menyatakan, “*Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil*

*zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang*” dan Pasal 41 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 Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)*”, potensial mengakibatkan kriminalisasi terhadap pengurus LAZ atau para amil zakat tradisional yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang. Dengan demikian, menurut para Pemohon Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Terhadap dalil para Pemohon dimaksud menurut Mahkamah bahwa dalam kedua pasal yang memuat larangan dan ketentuan pidana dimaksud, yaitu Pasal 38 UU 23/2011 yang memuat norma larangan, dan Pasal 41 UU 23/2011 yang memuat ancaman pidana, terdapat dua pertanyaan hukum yang harus dijawab. Pertanyaan hukum tersebut adalah i) apakah pelaksanaan ibadah (syariat) zakat, infak, dan sedekah perlu diancam dengan sanksi pidana; dan ii) siapa saja pihak yang dapat dikenai saksi pidana dimaksud?;

**[3.19.1]** Pada pertimbangan hukum yang diuraikan sebelumnya, Mahkamah telah menyatakan pendapat bahwa negara *c.q.* pemerintah memiliki hak dan kewenangan untuk mengatur dan terlibat dalam pelaksanaan ibadah keagamaan yang memiliki relasi sosial yaitu pada aspek atau unsur ibadah yang bersinggungan dengan kepentingan masyarakat luas. Hal demikian, dalam konteks keberadaan UU 23/2011, bahwa penggunaan instrumen pidana dimaksudkan untuk memastikan dilaksanakannya ketentuan dalam Undang-Undang *a quo* dalam rangka mewujudkan tertib bermasyarakat, khususnya dalam pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan wakaf. Berkaitan dengan hal tersebut Mahkamah perlu mengutip syarat-syarat yang terdapat dalam doktrin hukum pidana yang menyatakan bahwa terdapat tiga kepentingan hukum yang wajib dilindungi oleh hukum, yaitu i) kepentingan hukum perseorangan; ii) kepentingan hukum masyarakat; dan iii) kepentingan hukum negara.

**[3.19.2]** Mahkamah menilai keberadaan ketentuan pidana pada Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 telah memenuhi doktrin hukum pidana yang disebutkan di atas. Artinya memang terdapat keterkaitan kepentingan yang erat antara individu, masyarakat, dan negara dalam hal pengumpulan, pendistribusian, serta



pendayagunaan zakat. Salah satu pertimbangan yang menguatkan Mahkamah adalah bahwa warga negara yang memberikan atau membayarkan zakat perlu dilindungi dalam hal kepastian penyaluran zakat yang dibayarkannya, sekaligus menjamin bahwa zakat dimaksud memenuhi fungsi sosialnya tanpa merugikan kepentingan perseorangan, masyarakat, dan negara. Namun demikian, Mahkamah menilai rumusan norma larangan terutama frasa “setiap orang” pada Pasal 38 UU 23/2011 terlalu umum/luas, sehingga berpotensi mengkriminalisasi pelaksanaan zakat yang selama ini telah berjalan, yaitu pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh perkumpulan, perseorangan, takmir/pengurus mesjid, dan lain sebagainya;

**[3.19.3]** Bahwa menurut Mahkamah Pasal 38 UU 23/2011 tersebut pada intinya melarang setiap orang yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang untuk bertindak sebagai amil zakat. Dengan perkataan lain, Pasal 38 UU 23/2011 menghendaki agar penyelenggaraan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh semua amil zakat yang ada di wilayah hukum negara Indonesia harus dilengkapi dengan izin dari pejabat yang berwenang. Mahkamah dapat memahami niat baik pembentuk Undang-Undang yang berupaya melakukan rekayasa sosial terhadap pelaksanaan zakat.

Ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang *a quo* berlaku pada tanggal diundangkannya Undang-Undang *a quo*, yaitu pada tanggal 25 November 2011. Pada saat pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat yang berwenang dilarang oleh Pasal 38 Undang-Undang *a quo*, Mahkamah menemukan fakta bahwa negara *c.q.* Pemerintah belum dapat membentuk struktur badan amil zakat dan/atau unit pelayanan terkait yang mampu menjangkau seluruh wilayah yang selama ini dilayani oleh para amil zakat tradisional. Artinya, dilarangnya kegiatan amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang, sejak Undang-Undang *a quo* mulai berlaku, telah atau setidaknya berpotensi memunculkan kekosongan pelayanan zakat di masyarakat dengan belum terbentuknya LAZ atau BAZNAS di seluruh pelosok negara.

**[3.19.4]** Seandainya pun telah dibentuk badan amil zakat di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota, kenyataannya masih banyak daerah/wilayah yang belum terjangkau oleh BAZNAS, BAZDA, ataupun juga LAZ. Tentu tidaklah wajar untuk mengharuskan (memaksa) para muzaki di suatu wilayah agar mendatangi BAZDA tingkat provinsi atau kabupaten/kota, LAZ, maupun unit

pelayanan zakat terdekat, apabila ternyata jaraknya cukup jauh, hanya demi mematuhi ketentuan Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang *a quo*.

Belum tersedianya BAZ dan LAZ dalam penyaluran zakat dimaksud, sementara pada saat yang sama amil zakat yang tidak memiliki izin dari pejabat berwenang telah dilarang memberikan pelayanan, tentu mengakibatkan terhalangnya hak warga negara untuk membayarkan/menzalurkan zakat sebagai bagian dari ibadah mereka. Terhalangnya warga negara untuk menunaikan kewajiban maupun tuntunan agamanya inilah yang menurut Mahkamah bertentangan dengan UUD 1945 terutama Pasal 28E ayat (2) dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945;

**[3.19.5]** Menurut Mahkamah, pengorganisasian pelaksanaan zakat oleh negara bukanlah hal yang bertentangan dengan UUD 1945, namun terhalangnya hak-hak warga negara dalam membayarkan/menunaikan zakat akibat belum terjangkaunya pelayanan pemerintah dalam pelaksanaan ketentuan Undang-Undang *a quo* sesuai waktu yang diatur dalam UU itu sendiri, adalah akibat perumusan norma Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang *a quo* yang tidak tepat secara sosiologis, karena tidak memperhitungkan realitas sosial di lapangan, sehingga berakibat terjadinya pelanggaran terhadap UUD 1945. Apalagi UU 23/2011 nyata-nyata mengabaikan eksistensi amil zakat yang telah melayani umat sejak lama sebelum UU 23/2011 diberlakukan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat frasa, "Setiap orang" dalam Pasal 38 dan Pasal 41 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang frasa tersebut 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;

[3.20] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), 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,

#### 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.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud M.D., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Harjono, Muhammad Alim, M. Akil Mochtar, Hamdan Zoelva, dan Maria Farida Indrati, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal dua puluh delapan, bulan Februari, tahun dua ribu tiga belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal tiga puluh satu, bulan Oktober, tahun dua ribu tiga belas**, selesai diucapkan **pukul 16.00 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Ahmad Fadlil Sumadi, Anwar Usman, Harjono, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Arief Hidayat, dan Patrialis Akbar, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera

Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/Kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Hamdan Zoelva**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Ahmad Fadlil Sumadi**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ttd.**

**Harjono**

**ttd.**

**Muhammad Alim**

**ttd.**

**Maria Farida Indrati**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**ttd.**

**Patrialis Akbar**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Mardian Wibowo**