



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 86/PUU-X/2012**

Tentang

**Inkonstitusionalitas Pengaturan Persyaratan dan
Pengelolaan Lembaga Amil Zakat**

- Pemohon** : **Yayasan Dompot Dhuafa** diwakili oleh **Rini Suprihartanti** selaku Pengurus Yayasan Dompot Dhuafa Republika, dkk;
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU 23/2011) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, 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.
- Menyatakan:
- Amar Putusan** : 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 syariah"* bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *"pengawas syariah, 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 syariah"* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"pengawas syariah, 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.

Tanggal Putusan : Kamis, 31 Oktober 2013.

Ikhtisar Putusan :

Para Pemohon yaitu 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. Sedangkan Pemohon X sampai dengan Pemohon XIII adalah perseorangan warga negara yang mendalilkan dirinya sebagai muzaki atau pembayar zakat. Para Pemohon mendalilkan dengan berlakunya Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU 23/2011 mengakibatkan pengelolaan zakat nasional khususnya yang dilakukan oleh masyarakat sipil, baik lembaga amil zakat yang berbadan hukum maupun tradisional, berpotensi mengalami kemunduran dan/atau penghentian.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah untuk menguji konstiusionalitas Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 38, dan Pasal 41 UU 23/2011 terhadap UUD 1945, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.

Mengenai Kedudukan Hukum para Pemohon, para Pemohon sebagai lembaga yang bergerak dalam bidang pengelolaan (amil) zakat maupun muzaki telah menerangkan kerugian atau setidaknya-tidaknya potensi kerugian hak konstiusional karena berpotensi mengalami hambatan dalam melaksanakan aktivitas terkait dengan pengaturan tentang pengelolaan zakat dalam pasal dan/atau ayat UU 23/2011 yang dimohonkan pengujian konstiusionalitasnya. Terdapat pula potensi perlakuan berupa diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi, kriminalisasi, dan ketidaknyamanan dalam beraktivitas selaku LAZ, atau pada umumnya berakibat pada kemunduran pengelolaan zakat nasional. Oleh karena itu, terdapat hubungan sebab akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya UU yang dimohonkan pengujian, sehingga para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Terhadap 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.

Sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS

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. Terkait laporan pelaksanaan tugas oleh BAZNAS kepada Presiden dan DPR 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. 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.

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. 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. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat, permohonan pengujian konstitusional 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

Bahwa terhadap kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011, menurut Mahkamah, memang dapat menimbulkan konotasi bahwa LAZ adalah subordinasi dari BAZNAS. 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. Namun, Mahkamah menilai, kata “membantu” dalam Pasal 17 UU 23/2011 tidak tepat jika dimaknai dalam konteks diskriminasi. Sebaliknya, hal demikian adalah suatu bentuk *opened legal policy* dari pembentuk undang-undang yang dapat dibenarkan oleh UUD 1945. Konstruksi Pasal 17 UU 23/2011 tidak menghalangi hak para Pemohon 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.

Jika dikaitkan dengan Pasal 19 UU 23/2011, menurut Mahkamah, kewajiban melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat tidak merugikan hak konstitusional para Pemohon. Pasal 19 UU 23/2011 tidak mencampuri hak LAZ dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, melainkan hanya mewajibkan tindakan administratif tertentu berupa laporan. Kewajiban yang diatur Pasal 19 UU 23/2011 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.

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 konstitusionalitas Pasal 17 UU 23/2011. Oleh karenanya, permohonan para Pemohon mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 17 dan Pasal 19 UU 23/2011 tidak beralasan menurut hukum.

Kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah

Terhadap dalil para Pemohon mengenai perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah, menurut Mahkamah, 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.

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 pertimbangan demikian, 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.

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, Mahkamah berpandangan, kekhawatiran para Pemohon 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 (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 (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.

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.

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].

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.

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.

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.

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.

Bahwa dari frasa “memiliki” dalam Pasal 18 ayat (2) huruf d UU 23/2011 yang selengkapnya menyatakan, “*d. memiliki pengawas syariat*”, Mahkamah menafsirkan bahwa posisi pengawas syariat yang dimaksud oleh ketentuan tersebut adalah bersifat inheren dan bahkan merupakan bagian internal dari LAZ bersangkutan. Dari perspektif pengawasan, menurut Mahkamah sebenarnya pengawas syariat dapat diartikan sebagai pengawas syariat yang dibentuk secara internal oleh LAZ bersangkutan, maupun pengawas syariat yang bersifat eksternal. Jika pengawas syariat 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 syariat 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.

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

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 sanksi pidana dimaksud?

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.

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.

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.

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.

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.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

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.