

PERBAIKAN PERMOHONAN	
NO.	97 /PUU-xxii-...../2024
Hari	: Senin
Tanggal	: 19 Agustus 2024
Jam	: 12.05 WIB

Jakarta, 19 Agustus 2024

Kepada Yth.

KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Jl. Medan Merdeka Barat 6

Di

JAKARTA

ASLI

Perihal : Perbaikan Permohonan Pengujian Materiil Norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2 huruf c dan h), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 43 ayat (3), dan Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115) terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28I ayat (1), 28I ayat (5), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dengan Hormat,

Perkenalkan Kami di bawah ini: -----

1. Nama : AHMAD JUWAINI
- TTL : Serang, 15 Februari 1969
- NIK : 3174091502690008
- Agama : Islam
- Jabatan : Ketua Yayasan Dompot Dhuafa Republika
- Kewarganegaraan : Indonesia
- Alamat : Griya Bintaro Estate, RT.005 RW.002 Kelurahan Sawah Kecamatan Ciputat Kota Tangerang Selatan Banten.
- Email : legal@dompetdhuafa.org
- Tlp : 021-50866860

2. Nama : ETIKA SETIAWANTI

TTL : Pugung Raharjo, 22 Januari 1982
NIK : 3275036201820019
Agama : Islam
Jabatan : Sekretaris Yayasan Dompot Dhuafa Republika
Kewarganegaraan : Indonesia
Alamat : Jl. Hijau Lestari VII Blok BB/14 RT.004 RW.009
Kelurahan Pisangan Kecamatan Ciputat Kota
Tangerang Selatan Banten.
Email : legal@dompetdhuafa.org
Tlp : 021-50866860

Dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 41 Tanggal 13 September 1994 yang di buat dihadapan H. Abu Jusuf, S.H. Notaris di Jakarta (Bukti P-3), selaku Ketua dan Sekretaris sebagaimana tercatat dalam Akta Perubahan Terakhir Nomor 2 Tanggal 2 Mei 2024 yang dibuat di hadapan Edi Priyono, S.H., Notaris di Jakarta (Bukti P-4) beserta pengesahannya berdasarkan Surat Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-AH.01.06-0036521 tanggal 8 Mei 2024 (Bukti P-5) berkedudukan di Kota Jakarta Selatan, Philanthropy Building Jl. Warung Jati Barat No. 14, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12540, oleh karenanya berhak untuk mewakili Yayasan Dompot Dhuafa Republika di dalam maupun di luar Pengadilan.

Untuk selanjutnya disebut sebagai ----- PEMOHON I

3. Nama : BAMBANG SUHERMAN
TTL : Ujung Pandang, 11 Juli 1975
NIK : 3276061107750005
Agama : Islam
Jabatan : Ketua Umum Forum Zakat
Kewarganegaraan : Indonesia
Alamat : Jalan Mandor Guweno No.32 RT.005 RW.003
Kelurahan Kukusan Kecamatan Beji Kota Depok Jawa Barat

Email : indonesiazakatwatch.official@gmail.com

Tlp : 085213463910

4. Nama : IRVAN NUGRAHA
TTL : Cianjur, 24 Desember 1981
NIK : 3173082412811001
Agama : Islam
Jabatan : Sekretaris Umum Forum Zakat
Kewarganegaraan : Indonesia
Alamat : Jl. Musyawarah RT.015 'RW.002 Kelurahan Joglo Kecamatan Kembangan Jakarta Barat
Email : indonesiazakatwatch.official@gmail.com
Tlp : 085213463910

Dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Forum Zakat selaku Ketua Umum dan Sekretaris Umum yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 02 Tanggal 05 Juni 2008 yang dibuat dihadapan Pratiwi Handayani, S.H., Notaris di Jakarta Pusat dan Akta Perubahan Terakhir Nomor 1 Tanggal 4 Juni 2021 yang dibuat dihadapan Vica Natalia, S.H., M.H., M.Kn., Notaris di Kabupaten Malang (Bukti P-6), selaku Ketua Umum dan Sekretaris Umum (Bukti P-7) beserta pengesahannya berdasarkan Surat Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU- 0001196.AH.01.08.TAHUN 2023 tanggal 4 September 2023 (Bukti P-8) berkedudukan di Kota Jakarta Selatan, Jl. Lenteng Agung Raya No.60, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12630, oleh karenanya berhak untuk mewakili Forum Zakat didalam maupun diluar Pengadilan.

Untuk selanjutnya disebut sebagai ----- PEMOHON II

5. ARIF RAHMADI HARYONO pemegang Kartu Tanda Penduduk dengan NIK 3275080409830015 (Bukti P-9) TTL Jakarta, 4 September 1983, Pekerjaan Amilin, Agama Islam, Kewarganegaraan Indonesia, Nomor Tlp 08111866524, email arharyono75@gmail.com bertempat tinggal di Jalan Taman Pembangunan no. 10, Jatibening I Pondok Gede Bekasi 17412.

Untuk selanjutnya disebut sebagai ----- PEMOHON III

PEMOHON I, PEMOHON II, dan PEMOHON III untuk selanjutnya secara bersama-sama disebut sebagai ----- PARA PEMOHON

Dalam hal ini PEMOHON I, PEMOHON II, dan PEMOHON III berdasarkan pada:

- Surat Kuasa Khusus tertanggal 12 Juli 2024 (terlampir);
- Surat Kuasa Khusus tertanggal 10 Juli 2024 (terlampir); dan
- Surat Kuasa Khusus Tertanggal 08 Juli 2024 (terlampir).

telah memilih domisili hukum pada kantor kuasanya serta memberikan kuasa baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri, kepada:

No	NAMA	NIA
1.	EVI RISNA YANTI, S.H., M.Kn.	99.10528
2.	ISMU HARKAMIL, S.H., M.H.	08.10393
3.	RAMA HENDRATA ADAM, S.H.	21.16.31263
4.	SABARRUDIN, S.H., M.Kn.	10.00629
5.	ARISTYA KUSUMA DEWI, S.H.	07.10209
6.	HOIRULLAH, S.Sy., M.H.	17.01163
7.	ISMAH NAQIYYAH, S.H.,M.H.	21.21.30559
8.	REZA HARYO MAHENDRA PUTRA, S.H.	21.32.00923
9.	IKHWAN FAHROJIH, S.H.	07.10031
10.	MUHAMMAD QABUL NUSANTARA, S.H., M.H.	23.03793
11.	ZAMZAM AQBIL RAZIQIN, S.Sy. M.H.	18.20056
12.	LELI NOVIANTI, S.H.	23.10691

Serta kepada para Kuasa Hukum tambahannya, yakni:

1.	PROF. DENNY INDRAYANA, S.H., LL.M., PH.D.	3173071112720013
2.	DR. BAMBANG WIDJOJANTO, S.H., M.H.	98.11493
3.	DRA. WIGATI NINGSIH, S.H., LL.M.	2057.13.25.99
4.	ZAMRONY, S.H., M.KN., CRA., CTL.	17.02436
5.	HARIMUDDIN, S.H.	00.11525
6.	MUHAMAD RAZIV BAROKAH, S.H., M.H.	20.00638
7.	MUHTADIN, S.H.	20.00655
8.	WAFDAH ZIKRA YUNIARSYAH, S.H., M.H.	21.00762
9.	MUHAMMAD RIZKI RAMADHAN, S.H.	21.03947
10.	MUSTHAKIM ALGHOSYALY, S.H.	22.03751
11.	TAREQ MUHAMMAD AZIZ ELVEN, S.H.	21.03112
12.	CAISA AAMULIADIGA, S.H., M.H.	21.10489
13.	ANJAS RINALDI SIREGAR, S.H.*	ADVOKAT MAGANG
14.	ALIF FACHRUL RACHMAN, S.H.*	ADVOKAT MAGANG
15.	SARAH AISHA RIZAL, S.H., M.H.*	ADVOKAT MAGANG
16.	RAIHAN AZZAHRA, S.H., MCL*	ADVOKAT MAGANG
17.	SUTRISNO, S.H.*	ADVOKAT MAGANG

Kesemuanya adalah Advokat yang tergabung dalam Tim Hukum Pemerhati Zakat beralamat kantor di Komp. Bumi Parahyangan Kencana Jl. Wambi 5 Blok A 13 No.17, RT.01/RW.13 Desa Nagrak, Kecamatan Cangkuang, Kabupaten Bandung Jawa Barat.

Dengan ini bertindak untuk dan atas nama PARA PEMOHON mengajukan:

Permohonan Pengujian Materiil Norma Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf c dan d, Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf C, Pasal 18 ayat (2) huruf h, Pasal 19, dan Pasal 20, Pasal 43 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dengan uraian-uraian Permohonan sebagai berikut: -----

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa, Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;

2. Bahwa, Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”;

3. Bahwa, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945”;

4. Bahwa, Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- c. memutus pembubaran partai politik;*
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan*
- e. (telah dibatalkan oleh Putusan MK No.97/PUU-XI/2013)”;*

5. Bahwa, Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan:

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

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

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

7. Bahwa, sebagai *The Guardian Of The Constitution* (pengawal konstitusi) Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memberikan sebuah penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal undang-undang agar bersesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal UU tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum, sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, multitafsir, dan atau makna tersebut telah melahirkan pergeseran ketatanegaraan yang seharusnya tidak terjadi, dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi sehingga terhadap makna-makna pasal-pasal tersebut kembali pada *khitah* konstitusi;
8. Bahwa berbagai ketentuan yang telah dijabarkan, mempertegas kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga negara yang berwenang dalam menguji konstitusionalitas suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
9. Bahwa, objek yang dimohonkan oleh PARA PEMOHON untuk diuji konstitusionalitasnya adalah: Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 7 ayat (1) huruf b, Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, Pasal 18 ayat (2) huruf C, Pasal 18 ayat (2) huruf h, Pasal 19, pasal 20, Pasal 43 ayat (3), dan Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 (UU 23/2011) tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115) (Bukti P-1) terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28I ayat (1), 28I ayat (5), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Bukti P-2);

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

II. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING)

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

- d. Lembaga negara.
- (2) Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana dimaksud ayat (1) dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu apabila:
- a. Ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan UUD 1945;
 - b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian;
 - c. Kerugian konstitusional dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi;
 - d. Ada hubungan sebab-akibat antara kerugian konstitusional dan berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian; dan
 - e. Ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya Permohonan, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.
4. Bahwa, berdasarkan ketentuan di atas, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk dapat bertindak sebagai pihak dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang, yakni pertama, mereka yang memiliki kualifikasi sebagai Pemohon atau legal standing dalam perkara pengujian Undang-Undang; Kedua, adanya kerugian Konstitusional Pemohon oleh berlakunya suatu Undang-Undang;

KUALIFIKASI DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON I

5. Bahwa, PEMOHON I adalah badan hukum yayasan yang bergerak di bidang sosial dan juga merupakan Lembaga Amil Zakat Nasional (LAZNAS) melakukan penghimpunan dan pendistribusian dana Zakat, Infaq dan Shadaqah sejak berdirinya pada tahun 1994 berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia sebagaimana tercatat dalam Akta Pendirian Nomor 41 Tanggal 14 September 1994 yang di buat di hadapan H. Abu Jusuf, S.H. Notaris di Jakarta (Vide: Bukti P-3);
6. Bahwa, dalam Permohonan *a quo* PEMOHON I diwakili oleh AHMAD JUWAINI dan ETIKA SETIAWANTI selaku Ketua Yayasan Dompot Dhuafa Republika dan Sekretaris Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang telah ditetapkan sebagaimana tercatat dalam Akta Perubahan Terakhir Nomor 2 tanggal 2 Mei 2024 yang dibuat dihadapan Edi Priyono, S.H. Notaris di Jakarta (Vide: Bukti P-4) beserta pengesahannya berdasarkan Surat Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-AH.01.06-0036521 tanggal 8 Mei 2024

(Vide: Bukti P-5) berkedudukan di Kota Jakarta Selatan, Philanthropy Building Jl. Warung Jati Barat No. 14, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12540, oleh karenanya berhak untuk mewakili Yayasan Dompot Dhuafa Republika di dalam maupun di luar Pengadilan;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Bahwa, PEMOHON I sebagai Badan Hukum Yayasan telah melakukan aktivitas penghimpunan, pendistribusian, dan pendayagunaan Zakat, Infaq dan Shadaqah sejak tahun 1994 sebelum terbit UU 23/2011 sampai dengan saat ini;

10. Bahwa, terbitnya UU 23/2011 telah mengatur hal-hal yang berkaitan dengan aktivitas yang dilakukan oleh PEMOHON I, diantaranya:

a. Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011:

"Untuk melakukan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS"

b. Pasal 6 UU 23/2011:

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

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

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

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

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

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

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

e. Pasal 17 UU 23/2011:

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

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

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

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

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

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

h. Pasal 20 UU 23/2011

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

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

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

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

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

11. Bahwa, dengan berlakunya pasal-pasal tersebut telah memberikan dampak hukum pada PEMOHON I diantaranya adalah tercipta suatu kondisi persaingan tidak setara antara negara dengan masyarakat dalam melakukan penghimpunan, pendistribusian, dan pendayagunaan Zakat, karena pada Baznas ditambahkan fungsi regulator dan auditor, sehingga PEMOHON I sebagai bagian dari masyarakat tidak mungkin dapat mengimbangi kekuatan negara dengan berbagai macam infrastruktur yang dimiliki oleh negara. Kondisi ini menimbulkan adanya ketidakadilan dalam *playing field* pengelolaan zakat karena kehadiran BAZNAS sebagai representasi negara dalam pengelolaan zakat tidak hanya memiliki kewenangan menjadi operator semata Kondisi tersebut menciptakan adanya *abuse of power* dalam pengelolaan zakat karena BAZNAS bertindak sebagai operator, regulator, sekaligus auditor. Kondisi ini berdampak bagi Pemohon I yang merasakan kerugian konstitusionalnya bersifat nyata dengan adanya berbagai pembatasan dalam pengumpulan zakat yang diperoleh Pemohon I sebagai LAZ berdasarkan regulasi yang dikeluarkan BAZNAS sebagai regulator.
12. Bahwa, keberlakuan dari pasal-pasal dalam Undang-Undang *a quo* telah melahirkan aturan turunan yang memberikan kerugian konstitusional kepada PEMOHON I, diantaranya adalah lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat.

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

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

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

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

Kelebihan fungsi/kewenangan (sebagai regulator) yang dimiliki Baznas tersebut, telah mencederai atau mengurangi hak konstitusional PEMOHON I dalam menjalankan hak yang diberikan oleh konstitusi yakni hak *memeluk agama dan beribadat menurut agamanya* dimana seharusnya PEMOHON I dapat melakukan aktivitas memberi kemudahan untuk melakukan pelayanan ibadah bagi umat Islam di seluruh Indonesia, dalam bentuk pengelolaan penghimpunan zakat,

serta hak konstitusi mendapatkan *kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum* dimana seharusnya kewenangan tersebut juga diperoleh PEMOHON I sebagai sesama operator dalam pengelolaan zakat dengan dapat membuka kantor perwakilan sampai pada tingkat Kecamatan, Kelurahan/Desa dan tempat lainnya.

13. Bahwa, hak konstitusional PEMOHON I yang dijamin berdasarkan Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 adalah (1) “*Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.*” (2) “*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*” dengan adanya Pasal-Pasal tersebut, mengakibatkan umat Islam pembayar zakat yang tadinya melalui PEMOHON I, dipaksa untuk membayar zakatnya melalui Baznas. Tidak ada lagi kebebasan untuk beribadat menurut keyakinan agamanya dan kepercayaannya. Dalam implementasinya hak konstitusional yang seharusnya dimunculkan adalah hubungan yang saling melengkapi (sinergitas). dalam posisi yang setara, sama sama memberikan pelayanan pengelolaan zakat, tanpa melebihkan fungsi/kewenangan pada satu terhadap yang lainnya.
14. Bahwa kehadiran BAZNAS sebagai lembaga negara yang dibentuk dengan pertimbangan tanggung jawab negara untuk ikut memastikan terpenuhinya hak atas beragama sebagaimana disebutkan dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, benar diperlukan, jika dengan pertimbangan untuk kepentingan umat yang lebih besar, dengan alasan jika Negara ikut berpartisipasi melakukan pengelolaan zakat, maka dana zakat bisa lebih tepat sasaran. (Ini semua dengan catatan bahwa fungsi/kewenangan pada badan yang ditugasi oleh negara tersebut, dalam hal ini Baznas, tidak tumpang tindih seperti yang terjadi saat ini, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011.) Otonomi organisasi keagamaan/LAZ harus diberi ruang gerak yang sama, apalagi secara historis Negara baru memikirkan untuk ikut melakukan pengelolaan zakat setelah didahului gerakan organisasi keagamaan.
15. Menurut Pemohon, karena kehadiran BAZNAS pada dasarnya merupakan lembaga negara yang ikut mengelola zakat, karena itu kewenangan lainnya seperti regulator dan auditor tidak relevan untuk terus diberikan kepada BAZNAS, dan seharusnya fungsi/kewenangan tersebut dimiliki oleh Kementerian Agama yang salah satu fungsinya adalah mengatur dan memonitor seluruh kegiatan keagamaan di Indonesia.
16. Bahwa melihat fakta bahwa fungsi BAZNAS sebagai operator zakat ternyata lebih dominan (*leading*) dalam keberadaan Baznas, maka seharusnya pada Baznas segera dicabut fungsi regulator dan auditor-nya, agar tidak menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam menjalankan tugasnya.

17. Jika pasal-pasal yang terkait dengan fungsi/kewenangan Baznas yang berlebihan, yang tidak setara sehingga dirasakan ketidakadilannya oleh Pemohon I, tidak diubah segera, pelanggaran terhadap hak-hak warga negara sebagaimana yang dijamin dalam UUD NRI 1945 akan terus terjadi.

KUALIFIKASI DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON II

18. Bahwa, PEMOHON II adalah badan hukum perkumpulan yang bergerak di bidang advokasi perzakatan dan gabungan dari beberapa Lembaga Amil Zakat di seluruh Indonesia, yang didirikan berdasarkan Akta Pendirian Nomor 02 Tanggal 05 Juni 2008 yang dibuat di hadapan Pratiwi Handayani, S.H. Notaris di _____ (Vide: Bukti P-6);
19. Bahwa, dalam Permohonan *a quo* PEMOHON II di wakili oleh BAMBANG SUHERMAN dan IRVAN NUGRAHA selaku Ketua Umum Forum Zakat dan Sekretaris Umum Forum Zakat yang telah ditetapkan dalam Akta Perubahan Terakhir Nomor 1 tanggal 4 Juni 2021 yang dibuat di hadapan Vica Natalia, S.H., M.H., M.Kn. Notaris di Kabupaten Malang (Vide: Bukti P-7) beserta pengesahannya berdasarkan Surat Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU- 0001196.AH.01.08.TAHUN 2023 tanggal 4 September 2023 (Vide: Bukti P-8) berkedudukan di Kota Jakarta Selatan, Jl. Lenteng Agung Raya No.60, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12630, oleh karenanya berhak untuk mewakili Forum Zakat di dalam maupun di luar Pengadilan;
20. Bahwa, selanjutnya sebagai badan hukum (*rechts person*), kedudukan PEMOHON II dapat dipersamakan dengan subjek hukum perseorangan warga negara (*naturlijk person*) sehingga berhak atas jaminan hak-hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Jaminan hak konstitusional itu bisa bersifat tak langsung dengan menarik pemahaman pengakuan Indonesia sebagai sebuah negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang membawa konsekuensi Pemohon berhak untuk tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh Negara. Maupun perlindungan hak konstitusional secara langsung yang normanya dirumuskan secara spesifik dalam Bab XA Undang-Undang Dasar 1945 yang diberi judul "Hak Asasi Manusia";
21. Bahwa, PEMOHON II sebagai badan hukum Perkumpulan yang diatur melalui *Staatsblad* 1870 Nomor 64 *jo* KUH Perdata *jo* Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang, telah dijamin hak-hak konstitusionalnya oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), terutama:

- a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945;
“(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
- b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945;
“(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”
- c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945:
“*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*”
- d. Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945:
“*Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.*”
- e. Pasal 28H ayat (2) UUD NRI 1945:
“(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”
- f. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945:
“*Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*”
- g. Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945:
“*untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan*”
- h. Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945:
“(1) *Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.*
(2) *Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.*”
- i. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:
“(2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*

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

22. Bahwa, terbitnya UU 23/2011 telah mengatur hal-hal yang berkaitan dengan aktivitas yang dilakukan oleh PEMOHON II, diantaranya:

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

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

h. *Pasal 20 UU 23/2011:*

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

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

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

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

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

23. Bahwa, Pemohon II sebagai perkumpulan yang mewadahi ratusan LAZ yang menjadi anggotanya merasakan kerugian konstitusional yang bersifat konkret dan potensial dengan adanya pengaturan dan pelaksanaan undang-undang *a quo*. Kerugian yang bersifat konkret tersebut dirasakan oleh Pemohon II karena terdapat permasalahan administrasi dalam pengelolaan zakat seperti masalah perizinan yang melibatkan BAZNAS menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) karena BAZNAS sebagai operator dalam pengelolaan zakat juga memainkan peran sebagai regulator, dan diberi hak untuk memberikan rekomendasi bagi pemberian izin LAZ sebelum nantinya perizinan tersebut dikeluarkan oleh Kementerian Agama. Penumpukan fungsi regulator, operator dan auditor pada Baznas tersebut merugikan hak konstitusional Pemohon II yang menjalankan aktivitas organisasinya dalam mengadvokasi kepentingan dari LAZ-LAZ yang sangat dirugikan dengan keberadaan dari undang-undang *a quo*;
24. Bahwa, kerugian konstitusional yang konkret yang dialami oleh Pemohon II terbukti dengan dikeluarkannya daftar LAZ tak berizin dengan jumlah mencapai 108 (seratus delapan) oleh Kementerian Agama pada tahun 2023 yang lalu. Pemohon II merasa dirugikan dengan dikeluarkannya daftar tersebut. Hal ini dikarenakan data yang digunakan dalam daftar tersebut tidak valid dan beberapa anggota Pemohon II yang termasuk ke dalam daftar tersebut pada nyatanya sudah mengajukan permohonan izin sejak lama, namun tidak kunjung mendapat tindak lanjut berupa rekomendasi dari BAZNAS dan izin operasional dari Kementerian Agama (Vide: Bukti P-11);

KUALIFIKASI DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON III

25. Bahwa, PEMOHON III adalah perseorangan warga negara Indonesia beragama Islam dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk Nomor 3175041707510001

(Vide: Bukti P-10). Oleh karena itu, merujuk pada Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, maka perorangan Warga Negara Indonesia (WNI) dapat menjadi Pemohon dalam pengujian undang-undang;

26. Bahwa, sebagai warga negara Indonesia PEMOHON III juga telah dijamin hak-hak konstitusionalnya oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), terutama:
- a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945:
"(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945:
"(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya"
 - c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945:
"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."
 - d. Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945:
"Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali."
 - e. Pasal 28H ayat (2) UUD NRI 1945:
"(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan."
 - f. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945:
"Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu."
 - g. Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945:
"untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan"
 - h. Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945:
*"(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."*
 - i. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:
"(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara."

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

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

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

a. Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011:

“Untuk melakukan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”

b. Pasal 6 UU 23/2011:

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

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

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

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

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

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

e. Pasal 17 UU 23/2011:

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

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

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

a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;

b. berbentuk lembaga berbadan hukum;

c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;

d. memiliki pengawas syariat;

- e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
- f. bersifat nirlaba;
- g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
- h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”

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

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

h. Pasal 20 UU 23/2011

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

31. Bahwa, implementasi dari pasal-pasal dalam UU 23/2011 yang sedang Pemohon III mohonkan pengujiannya dalam perkara *a quo*, karena keberlakuan Pasal-Pasal tersebut, dan dengan penumpukan fungsi /kewenangan yang diberikan kepada Baznas, dimana negara (melalui Baznas) ikut serta melakukan pengelolaan Zakat, sekaligus juga sebagai regulator dan auditor sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 23/2011, yang memunculkan kewenangan baru Baznas melalui peraturan turunannya, misal dalam bentuk Peraturan Baznas Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Sertifikasi Amil Zakat (berdasarkan fungsi regulatormya), yang menurut PEMOHON III terlalu berlebihan dan penentuan masa berlaku perpanjangannya per 3-tahunan, melanggar hak konstitusional PEMOHON III, karena harus menyiapkan dana, waktu untuk mengurus perpanjangannya. Padahal ini adalah urusan ibadah perorangan, yang seharusnya negara (melalui Baznas) tidak semakin membebani Amil dengan urusan administrasi secara berulang dan terus menerus.
32. Bahwa PEMOHON III juga merasa didiskriminasi oleh negara, karena kewajiban-kewajiban sebagai pengelola Dana Keumatan, hanya kegiatan pengelolaan Zakat dan Perorangan Amil Zakat seperti PEMOHON III saja yang memiliki kewajiban menjalani sertifikasi, tetapi negara tidak melakukan hal yang sama kepada golongan umat Kristiani yang juga melakukan pengumpulan dana

keagamaan persepuluhan, sepersepuluh, sebagaimana dijelaskan dalam ayat-ayat Al-Kitab, diantaranya:

- a. Bilangan 18:26 : “Berbicaralah kepada orang Lewi dan katakan kepada mereka: 'Apabila kamu menerima dari orang Israel persembahan persepuluhan yang Kuberikan kepadamu sebagai milik pusakamu, maka haruslah kamu mempersembahkan sepersepuluh dari persembahan persepuluhan itu sebagai persembahan bagi Tuhan.”
- b. Ulangan 14:22 : “Pastikanlah untuk menyisihkan sepersepuluh dari semua hasil ladangmu setiap tahun.”
- c. Tawarikh 31:5 : “Begitu perintah itu keluar, orang Israel dengan murah hati memberikan hasil pertama dari gandum mereka, anggur baru, minyak zaitun, madu, dan segala hasil ladang. Mereka membawa banyak sekali, sepersepuluh dari semuanya.”

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

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

meninggalkannya serta berhak kembali.” Dan jaminan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 (1) “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.” Dan (2) “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

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

III. TENTANG NE BIS IN IDEM

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

a. Pasal 5 UU 23/2011:

Pasal 5

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

b. Pasal 6 UU 23/2011:

Pasal 6

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

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

Pasal 7

- (1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:
 - a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;
 - c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan

d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

- (2) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) BAZNAS melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden melalui Menteri dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

d. Pasal 17 UU 23/2011:

Pasal 17

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

e. Pasal 18 UU 23/2011:

Pasal 18

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

f. Pasal 19 UU 23/2011:

Pasal 19

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

g. Pasal 20 UU 23/2011:

Pasal 20

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

h. Pasal 38 UU 23/2011:

Pasal 38

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

i. Pasal 41 UU 23/2011:

Pasal 41

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

2. Bahwa, yang dijadikan batu uji dalam perkara 86/PUU-X/2012 diantaranya adalah:

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

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

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

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

c. Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:

(2) *Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.*

(3) *Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*

d. Pasal 28H ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:

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

(3) *Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.*

3. Bahwa, terhadap permohonan pengujian tersebut dengan nomor perkara 86/PUU-X/2012 Majelis Hakim Konstitusi telah memberikan putusan, yang amarnya sebagai berikut:

M e n g a d i l i

Menyatakan:

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

- syariat” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ”pengawas syariat, baik internal, atau eksternal”;
- 1.4. Pasal 18 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Memiliki pengawas syariat” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ”pengawas syariat, baik internal, atau eksternal”;
 - 1.5. Frasa, “Setiap orang” dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai dengan “mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;
 - 1.6. Frasa, “Setiap orang” dalam Pasal 38 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai dengan “mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang”;
2. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
 3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.
4. Bahwa saat ini, dalam permohonan Para Pemohon, pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji konstiusionalitasnya, diantaranya:
- a. Pasal 5 ayat (1) UU 23/2011:
“Untuk melakukan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS”
 - b. Pasal 6 UU 23/2011:
“BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional”

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

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:... (c) pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan”

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

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

e. Pasal 17 UU 23/2011:

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

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

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

g. Pasal 19 UU 23/2011:

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

h. Pasal 20 UU 23/2011:

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

i. Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) UU 23/2011:

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

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

5. Bahwa, dalam permohonan *a quo* yang dijadikan batu uji pasal-pasal dalam UUD NRI 1945, diantaranya:
- a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945;
"(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945;
"(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya"
 - c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945:
"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."
 - d. Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945:
"Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali."
 - e. Pasal 28H ayat (2) UUD NRI 1945:
"(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan."
 - f. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945:
"Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu."
 - g. Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945:
"untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan"
 - h. Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945:
*"(1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."*
 - i. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945:
"(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

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

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

PASAL	PUU LAMA (PUTUSAN NOMOR 86/PUU-X/2012)	PUU BARU (Permohonan <i>a quo</i>)
Pasal 5 ayat (1)	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1) - Pasal 28E ayat (2) dan (3) - Pasal 28H ayat (2) dan (3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28E ayat (1) - Pasal 27 ayat (1) - Pasal 33 ayat (2) dan (3)
Pasal 6	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1) - Pasal 28E ayat (2) dan (3) - Pasal 28H ayat (2) dan (3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 27 ayat (1) - Pasal 28E ayat (1) - Pasal 28I ayat (2) - Pasal 33 ayat (2) dan (3)
Pasal 7 ayat (1)	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1) - Pasal 28E ayat (2) dan (3) - Pasal 28H ayat (2) dan (3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28I ayat (5) - Pasal 29 ayat (2) - Pasal 33 ayat (2) dan (3)
Pasal 16 ayat (1)	belum diajukan	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1)
Pasal 17	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 28C ayat (2) - Pasal 28D ayat (1) - Pasal 28E ayat (2) dan (3) - Pasal 28H ayat (2) dan (3) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 27 ayat (1)
Pasal 18 ayat (2)	Pasal 28C ayat (2) Pasal 28D ayat (1) Pasal 28E ayat (2) dan (3)	Pasal 27 ayat (1) Pasal 28E ayat (1)

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

7. Bahwa, dalam pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU 8/2011), diatur:
- (1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
 - (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda.
8. Bahwa, dalam pasal 78 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (PMK 2/2021) juga diatur:
- (1) Terhadap materi muatan, ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang atau Perppu yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.
 - (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam UUD 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda atau terdapat alasan permohonan yang berbeda.
9. Bahwa, sekalipun pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam perkara *a quo* terdapat beberapa kesamaan dengan pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam perkara 86/PUU-X/2012. PARA PEMOHON dalam perkara *a quo* mengajukan pengujian dengan batu uji yang berbeda dan hanya 1 (satu) batu uji

yang sama digunakan baik dalam perkara 86/PUU-X/2012 ataupun perkara *a quo* yakni Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;

10. Bahwa sekalipun terdapat batu uji yang sama yakni Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 namun PARA PEMOHON dalam permohonan *a quo* hendak mengemukakan alasan permohonan yang berbeda. Sehingga PARA PEMOHON berpendapat berdasarkan pasal pasal 60 ayat (2) UU 8/2011 dan pasal 78 ayat (2) PMK 2/2021, permohonan *a quo* dapat diterima dan Mahkamah berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara *a quo*.

IV. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

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

menguraikan bentuk pengelolaan zakat yang dilakukan di beberapa negara asia tenggara sebagai berikut:

No.	Indikator	Malaysia	Brunei	Singapura	Filipina
1.	Relasi Agama-Negara	Negara Agama (Pasal 3 ayat (1) Konstitusi Malaysia)	Negara Agama (Pasal 3 ayat (1) Konstitusi Brunei)	Negara Sekuler (Pasal 15 Konstitusi Singapura)	Negara Sekuler (Pasal 2 ayat (6) Konstitusi Filipina 1987)
2.	Pengelolaan Zakat	Dilakukan oleh Komisi Khusus Zakat di setiap negara bagian	Dilakukan oleh Direktorat Zakat di Kementerian Agama	Dilakukan oleh masyarakat melalui Organisasi muslim Singapura	Dilakukan oleh Masyarakat melalui pemuka agama dan masjid lokal di bawah pemerintahan Organisasi Muslim Filipina
3.	Keterlibatan Negara dalam Pengumpulan Zakat	Negara menjadi satu-satunya pengumpul zakat	Negara menjadi satu-satunya pengumpul zakat	Negara menyerahkan kepada organisasi muslim singapura	Negara tidak ikut serta dalam pengumpulan zakat dengan membebaskan kepada masjid dan pemuka agama lokal dengan supervisi organisasi muslim filipina
4.	Keterlibatan Negara dalam Mengatur Pengelolaan Zakat	Negara mengatur	Negara Mengatur	Negara Tidak Mengatur dan membantu	Negara Tidak Mengatur dan membantu

				organisasi muslim singapura	organisasi muslim Filipina
--	--	--	--	-----------------------------	----------------------------

1. Berdasarkan tabel di atas, terdapat pengaruh signifikan antara relasi agama dengan negara terhadap keterlibatan negara dalam proses pengelolaan zakat. Hal tersebut terlihat dari negara yang didasarkan pada ajaran agama Islam seperti Malaysia dan Brunei yang langsung terlibat dalam pengelolaan zakat, baik menjadi operator maupun regulator dalam pengelolaan zakat. Kondisi tersebut berbeda negara yang bersifat sekuler seperti Filipina dan Singapura yang tidak melibatkan negara untuk mengelola zakat secara langsung dimana pemerintah menjadi pihak yang memberikan bantuan terhadap pelaksanaan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh masyarakat melalui organisasi muslim yang merupakan lembaga swadaya masyarakat di kedua negara tersebut.
2. Kondisi tersebut menggambarkan bahwa realita pengelolaan zakat di Indonesia tidak dapat disamakan dengan negara lainnya. Hal ini mengacu pada relasi antara agama dan negara di Indonesia yang bukan merupakan negara sekuler maupun negara berdasarkan agama. Agama tidak menjadi dasar negara di Indonesia, namun nilai-nilai agama menjadi bagian dari pondasi bernegara Indonesia yang tercantum dalam Pancasila. Oleh karena itu, urusan agama menjadi salah satu hal yang diurus negara dalam artian menjamin keberlangsungan ibadah dari agama seperti pengelolaan zakat.
3. Keterlibatan negara dalam pengelolaan zakat di Indonesia memiliki bentuk sendiri di mana keterlibatan negara diperlukan untuk mengoptimalkan pengumpulan zakat yang sudah dilakukan oleh masyarakat sekaligus mengatur pelaksanaan pengelolaan zakat. Fungsi pengaturan tersebut dilakukan oleh Kementerian Agama, sedangkan fungsi operasional tersebut dilakukan dengan pembentukan BAZNAS sebagaimana diatur dalam regulasi pertama pengelolaan zakat di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 (UU 38/1999) tentang Pengelolaan Zakat. Keberadaan UU 38/1999 kemudian digantikan dengan kehadiran UU 23/2011 yang pada dasarnya merombak berbagai pengaturan yang terdapat dalam peraturan sebelumnya termasuk kelembagaan dan kewenangan BAZNAS yang memperoleh ekspansi kewenangan sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut:

No.	Topik Pengaturan	UU 38/1999	UU 23/2011
1.	Kewajiban Zakat	Pasal 2: "Setiap warga negara Indonesia yang	Tidak Diatur

		beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang muslim berkewajiban menunaikan zakat.”	
2.	Pembinaan Pengelola Zakat	Pasal 3: “Pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan, dan pelayanan kepada muzakki, mustahiq, dan amil zakat.”	<p>1. Pasal 34 “(1) Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ. (2) Gubernur dan bupati/walikota melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ sesuai dengan kewenangannya. (3) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) meliputi fasilitasi, sosialisasi, dan edukasi.</p> <p>2. Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2): “(1)(1) Masyarakat dapat berperan serta dalam pembinaan dan pengawasan terhadap BAZNAS dan LAZ. (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka:</p>

			<ul style="list-style-type: none"> a. meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat melalui BAZNAS dan LAZ; dan b. memberikan saran untuk peningkatan kinerja BAZNAS dan LAZ.
3.	Kewenangan BAZNAS	<p>Pasal 8: "Badan amil zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan lembaga amil zakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 mempunyai tugas pokok mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat sesuai dengan ketentuan agama."</p>	<p>Pasal 7 ayat (1): "(1) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, BAZNAS menyelenggarakan fungsi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan

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

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

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

5. Pembatasan tersebut dilakukan dengan memperkuat BAZNAS secara berbarengan. Kondisi ini menjadi kontradiktif karena BAZNAS sebagai representasi ikut sertanya negara dalam ibadah umat beragama malah diperkuat kewenangannya. Kewenangan BAZNAS dalam UU 38/1999 pada dasarnya merupakan operator dalam pengelolaan zakat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 yang menempatkan BAZNAS memiliki kewenangan yang sama dengan LAZ sebagai operator pengelolaan zakat.

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

6. Berdasarkan uraian tersebut, UU 23/2011 secara umum menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III karena UU 23/2011

menghasilkan perubahan yang signifikan terhadap UU 38/1999 yang berimplikasi pada banyaknya kewenangan BAZNAS sekaligus kedudukan LAZ dalam pengelolaan zakat yang dimarginalkan dan direstriksi. sebagaimana yang akan diuraikan dalam per pasal sebagaimana akan diuraikan pada bagian di bawah.

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

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

Pasal 5 ayat (1):

Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS

Pasal 6:

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

Pasal 7 ayat (1):

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

- a. Perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;*
- b. pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat;*
- c. pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan*
- d. pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.”*

8. Bahwa ketiga pasal di atas memberikan pemahaman bahwa pengelolaan zakat oleh Baznas di seluruh wilayah Indonesia meliputi:

- a. Fungsi Perencanaan, yakni merumuskan strategi, metode, dan program untuk mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat;
- b. Fungsi Pelaksanaan, yakni menjadi operator/eksekutor dalam hal pengumpulan zakat dari masyarakat dan LAZ, mendistribusikan zakat ke penerima zakat, dan mendayagunakan zakat pada program-program yang telah direncanakan;

- c. Fungsi Pengendalian, yakni mengontrol ketertiban dalam lalu lintas pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat;
 - d. Fungsi Pelaporan dan pertanggungjawaban, yakni mengaudit laporan LAZ dan menyusun laporan Baznas, serta bertanggung jawab secara etis dan professional dalam pengumpulan, distribusi, dan pendayagunaan zakat.
9. Bahwa ketiga pasal *a quo* menjadikan Baznas *super-body* karena memiliki 4 (empat) kekuasaan yang berbeda dalam 1 (satu) lembaga, yakni:
- a. Fungsi regulator (Pasal 7 ayat (1) huruf a);
 - b. Fungsi operator (Pasal 7 ayat (1) huruf b);
 - c. Fungsi kontroler (Pasal 7 ayat (1) huruf c); dan
 - d. Fungsi auditor (Pasal 7 ayat (1) huruf d).

Selain itu, fungsi Baznas di satu sisi sebagai operator, namun di sisi lain juga sebagai regulator, kontroler, dan auditor. Hal ini jelas-jelas bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme, *separation of power, checks and balances*, dan akuntabilitas. Sebagai badan yang amat *super-body*, BAZNAS sudah pasti menghadirkan persoalan benturan kepentingan (*conflict of interest*), tindakan koruptif, dan cenderung *abuse of power* sehingga bertentangan dengan konstitusi.

10. Bahwa keberadaan Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d yang menjadi dasar BAZNAS sebagai lembaga *super-body* tersebut menghadirkan persoalan konstitusionalitas norma yang bertentangan dengan UUD 1945. Lebih jauh, hal demikian kami jelaskan di bawah ini.
11. Bahwa kekuasaan yang sedemikian besar bertentangan dengan *original intent* lahirnya Baznas sebagaimana tercantum dalam Naskah Akademis Rancangan Undang—Undang tentang Pengelolaan Zakat halaman 47, yang pada pokoknya meniatkan fungsi operator tidak dapat disatukan dengan fungsi regulator, kontroler, dan auditor dalam 1 (satu) subjek. Lebih lengkap Lebih lengkap sebagai berikut:

Naskah Akademik RUU Pengelolaan Zakat, halaman 47:

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

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

12. Bahwa ketiga pasal *a quo* yang memberikan 4 (empat) kekuasaan regulator, operator, kontroler, dan auditor kepada BAZNAS bahkan setara dengan konsep “menguasai negara” terhadap bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sebagaimana telah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi RI berdasarkan berbagai putusan, yakni Putusan Nomor 02/PUU-I/2003; Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Putusan Nomor 008/PUU-III/2005; Putusan Nomor 21-22/PUU-V/2007; Putusan Nomor 58/PUU-VI/2008; Putusan Nomor 149/PUU-VII/2009; Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010; Putusan Nomor 25/PUU-VIII/2010; Putusan Nomor 36/PUU-X/2012; Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013; Putusan Nomor 87/PUU-XII/2013; Putusan Nomor 69/PUU-XIV/2016, menafsirkan penguasaan negara sebagai berikut:
 - a. *Regelendaad* (pengaturan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengaturan, seperti menerbitkan regulasi dan kebijakan;
 - b. *Beheersdaad* (pengelolaan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengelolaan, seperti terlibat langsung dalam bisnis melalui BUMN;
 - c. *Bestuurdaad* (pengurusan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengurusan, seperti penerbitan perizinan, rekomendasi, pertimbangan, dan lain sebagainya; dan
 - d. *Toezichthoudensdaad* (pengawasan), yakni kekuasaan negara dalam hal pengawasan, seperti pengendalian.
13. Bahwa Konsepsi BAZNAS yang setara dengan “hak menguasai negara” sebagaimana tafsir MK amat tidak konstitusional, mengingat “hak menguasai negara” tersebut diberikan untuk 2 (dua) cabang khusus yakni SDA dan cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Sementara zakat, bukanlah termasuk dari kedua jenis di atas. Bahkan, untuk 2 (dua) cabang signifikan tersebut saja, fungsi operator dijalankan dalam jenis subjek yang berbeda, yakni negara melalui BUMN. Konsepsi ketiga pasal *a quo* dalam UU Zakat bahkan jauh lebih superior dibandingkan hal tersebut. Oleh karenanya, hal itu bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.
14. Bahwa mengutip pendapat yang disampaikan oleh W. Friedman dalam teori “*mixed economic system*”, sejatinya negara memiliki 4 (empat) fungsi yaitu sebagai “regulator, entrepreneur, provider, dan umpire”. Lebih jauh,

menurut BPHN dalam "Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Mengenai Peningkatan Peran Badan Usaha Milik Negara Sebagai Agen Pembangunan di Bidang Pangan, Infrastruktur dan Perumahan, Tahun 2016", walaupun negara memiliki kekuasaan mutlak untuk melakukan konsep penguasaan terhadap pengelolaan dan penguasaan sumber daya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945, tetapi secara praktikal hal tersebut tidak dapat dijalankan (*non-executable*), sehingga perlu ada pihak yang dikuasakan untuk menjalankan kewenangan tersebut. Dengan kata lain, jika Negara ingin masuk dalam konteks pengelolaan ekonomi, maka negara dapat menunjukkan "operator" sebuah kegiatan usaha, namun kewenangan operator tersebut tidak dapat dicampuradukkan dengan kewenangan regulator dan maupun auditor. Begitu juga dengan konstruksi BAZNAS sebagaimana Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d seharusnya amat tidak boleh.

15. Bahwa akibat status yang *super-body*, maka konstruksi Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, dan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d UU Zakat bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme, *separation of power, checks and balances*, dan akuntabilitas, sehingga pasal-pasal tersebut mutatis mutandis bertentangan dengan norma konstitusi dengan kondisi sebagai berikut:

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

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

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

Pasal 28C ayat (2) UUD 1945:

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

Pasal 28I ayat (2) UUD 1945:

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

c. bertentangan dengan prinsip syariah sehingga bertentangan dengan:

Pasal 29 ayat (2) UUD 1945:

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

Pasal 28E ayat (1) UUD 1945:

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

- d. *menghasilkan konflik kepentingan yang absolut sehingga bertentangan dengan Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi:*
“untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”.
- e. *super-body yang amat absolut sehingga bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 sebagai berikut:*
 - (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*
 - (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

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

17. Bahwa prinsip pemisahan kekuasaan yang memisahkan antara fungsi kekuasaan regulator dengan operator juga tergambar dalam beberapa Lembaga non struktural lain, yakni:

Lembaga	Kekuasaan	Non-Kekuasaan
Otoritas Jasa Keuangan	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator
Badan Pengawas Pemilu	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator
Badan Usaha Milik Negara	Operator	Regulator, Kontroler, Auditor
Badan Pangan	Regulator, Kontroler, Auditor	Operator

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada Lembaga struktural lainnya, tidak pernah disatukan antara regulator dengan operator. Sebagai contoh BUMN yang memiliki fungsi operator, namun tidak memiliki fungsi lain seperti regulator, kontroler, dan auditor. Yang mana 3 (tiga) fungsi lain tadi dimiliki oleh Kementerian BUMN. Begitu juga dengan konstruksi ideal yang seharusnya bagi BAZNAS, di mana seharusnya hanya sebagai operator, sementara kewenangan regulator, kontroler, dan auditor dipegang oleh Kementerian Agama RI.

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

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

“Sistem ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 mengatur bahwa Pemerintah mempunyai fungsi sebagai penguasa (regulator) yang dilakukan oleh Menteri-menteri teknis dan fungsi selaku pengusaha (operator) yang dilakukan oleh kantor Menteri negara yang mengawasi dan membina jalannya kepengusahaan seperti BUMN. Pada saatnya Pemerintah harus lebih memfokuskan fungsinya sebagai regulator dan secara bertahap melepaskan fungsinya sebagai operator dalam artian sebagai

pelaksana langsung kegiatan, sesuai prinsip "Government function is to Govern"

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

19. Bahwa percampuran kekuasaan Baznas akibat ketiga pasal *a quo* juga menghadirkan *playing field* yang tidak adil dan tidak setara bagi Para Pemohon sebagai operator, karena Baznas hadir juga sebagai pemain (*operator*), namun disaat yang bersamaan juga hadir sebagai panitia dan wasit (*regulator, controller, and auditor*). Baznas dapat dengan mudah membuat aturan dan iklim permainan yang hanya menguntungkan dirinya sendiri, dengan merugikan operator yang lain. Seharusnya, kewenangan regulator, kontroler, dan auditor dipindahkan ke Kementerian Agama RI, sementara Baznas dan Para Pemohon berada dalam level yang sama sebagai operator.
20. Bahwa mengutip apa yang menjadi pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi pada perkara Nomor 86/PUU-X/2012 halaman 94 angka [3.15.3] yang menyatakan bahwa:

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

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

berpihak kepada BAZNAS semata dan menafikan para lembaga amil zakat yang lainnya.

21. Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi di atas, terbukti bahwa pada dasarnya, harus ada keadilan antara Pemohon I dan Pemohon II dengan BAZNAS terkait kewenangannya. MK menyatakan bahwa antara BAZNAS harus memiliki fungsi *perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban*. Namun faktanya, saat ini, fungsi itu hanya dimiliki oleh BAZNAS. Sementara Pemohon I dan Pemohon II serta LAZ yang lain tunduk di bawah BAZNAS akibat kewenangan yang tidak konstitusional tersebut. Oleh karenanya, untuk menjaga keadilan, kami mohon kepada Yang Mulia untuk menerapkan kaidah *fiqh* yang berbunyi, "*maa laa yudraku kulluhu, laa yutraku kulluhu*". Kaidah ini mengandung pengertian, "sesuatu yang tidak dapat dicapai secara keseluruhan (100%), maka janganlah yang tidak sempurna (<100%), ditinggalkan". Cara terbaik untuk meraih keadilan tersebut adalah dengan menghapus kewenangan regulasi, kontroler, dan auditor dari BAZNAS sehingga tidak tercipta ketidaksetaraan dan ketidakadilan.
22. Bahwa ketidakadilan akibat norma pasal *a quo* juga telah menimbulkan problem implementasi, antara lain:
 - a. Baznas mengundang PERBAZNAS Nomor 2 tahun 2016, di mana dalam Pasal 35 ayat (4) menetapkan secara sepihak pengambilan 30% dari dana pengumpulan zakat yang ditarik dari Unit Pengelola Zakat (UPZ) sebagai Amil Zakat. Padahal, secara faktual, Baznas tidak bertindak sebagai Amil Zakat dalam konsep tersebut. Terlebih, proses pembentukan dan pengundangan regulasi tersebut tidak melibatkan partisipasi masyarakat dan *stake-holder* lainnya;
 - b. Baznas memaksa subjek-subjek sejenis dengan Para Pemohon berupa LAZ untuk masuk sebagai UPZ di bawah Baznas, seharusnya hal itu bisa terjadi hanya dengan sukarela. Hal ini bahkan menjadi perhatian Ombudsman RI yang mengeluarkan rekomendasi untuk Baznas agar tidak melakukan hal tersebut; (Bukti P-19)
 - c. Pemberian rekomendasi pendirian LAZ yang transaksional, di mana LAZ direkomendasikan untuk berdiri jika berkomitmen akan menjadi UPZ di bawah Baznas;
 - d. Sengketa kewenangan antara Baznas Pusat dan Daerah dalam membentuk UPZ demi mendapat jatah penarikan dana 30% (Bukti P-20);
23. Bahwa khusus mengenai hak BAZNAS dalam mengambil secara sepihak dana sebesar 30% sebagai Amil yang dikumpulkan oleh para UPZ, adalah

hal yang bertentangan dengan prinsip syariah Islam. BAZNAS tidak pas disebut sebagai Amil, dalam proses pengumpulan dana zakat UPZ-nya. Atau setidaknya, BAZNAS tidak boleh mengambil sebagian ZIS yang dikumpulkan oleh UPZ-nya untuk kemudian diakui sebagai hasil pengumpulannya dan mengambil bagian Amil dari UPZ-nya untuk diakui sebagai jatah ke-Amil-annya. Ini jelas bertentangan dengan syariat dan definisi Amil itu sendiri dalam ajaran agama Islam.

Jika melihat makna kata Amil, yang merupakan *isim fi'il* dari: *amila* – *ya'malu*, '*amalan*, yang secara leksikal berarti "bekerja", sedangkan Amil adalah orang yang bekerja. Bila disebut: *kaana 'aamilan lahu 'alash shadaqah* (orang yang bekerja untuk urusan shadaqah/zakat). Para ulama berbeda pendapat dalam menetapkan keluasan maknanya, seperti terlihat berikut ini. Menurut mazhab Hanafi, amil adalah orang-orang yang dipekerjakan oleh imam untuk mengumpulkan zakat.

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

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

Putusan 86/PUU-X/2012 halaman 93:

“Menurut Mahkamah, harus dipertimbangkan juga kemungkinan memperluas kemanfaatan zakat, infak, dan sedekah, dengan cara mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah secara merata dari daerah yang berkelebihan ke daerah yang masih berkekurangan. Hal demikian tentu tidak dapat dilakukan oleh amil, baik lembaga maupun perseorangan, yang memiliki keterbatasan sumber daya. Selain itu secara umum tentu akan memberikan beban tambahan bagi amil zakat yang beraktivitas di daerah jika harus merencanakan serta mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah ke daerah lain di luar wilayah kerjanya. Pemerataan manfaat zakat, infak, dan sedekah menjadi hal yang sama pentingnya dan bahkan inheren dengan keberadaan zakat, infak, dan sedekah itu sendiri sebagai salah satu instrumen untuk kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut cukup beralasan bagi muzaki dan amil untuk memahami atau setidaknya mengetahui pemanfaatan zakat, infak, dan sedekah yang dibayarkan. Hal demikian bukan hanya terkait dengan masalah transparansi dan/atau akuntabilitas penyaluran zakat, melainkan pemenuhan esensi dari ibadah zakat, infak, dan sedekah dalam dimensi sosialnya, yaitu memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dimulai dari masyarakat yang berada pada level kualitas hidup paling rendah;”

26. Bahwa pertimbangan yang menganggap LAZ tidak mampu seperti di atas sangatlah tidak tepat. Secara historis, pengelolaan zakat secara terlembaga di Indonesia pertama kali dilakukan oleh ormas Muhammadiyah, tepatnya pada tahun 1918. Selanjutnya perkembangan semakin pesat di era tahun 1990-an, dengan dibentuknya lembaga zakat oleh masyarakat, dengan berbadan hukum Yayasan, seperti Yayasan Dompot Dhuafa Republika yang berdiri pada 4 September 1994, Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU) didirikan tahun 1997 dan Dompot Sosial Ummul Quro (DSUQ) berdiri pada tahun 1998 dan disusul pendirian lembaga-lembaga lainnya. Sementara BAZNAS baru secara resmi didirikan pada tahun 2001 melalui Keppres No. 8 tahun 2001, itupun hanya sebagai operator. Oleh karenanya, sangat tidak adil jika subjek yang lebih dahulu ada dan menjadi pioneer, justru dipaksa untuk menjadi UPZ di bawah Baznas.
27. Bahwa lembaga-lembaga bentukan masyarakat (termasuk Para Pemohon) yang telah lebih dahulu berdiri tersebut telah dan masih melakukan edukasi, kampanye, sosialisasi tentang Zakat Infak Sedekah (“ZIS”) secara bertahap sampai saat ini. Dari kondisi masyarakat yang kurang mengenalnya, sampai memberikan kepercayaan kepada lembaga-lembaga bentukan masyarakat

tersebut, karena terbukti pengelolaannya dilakukan secara profesional. Bahkan juga memberikan edukasi dan bimbingan kepada Baznas pada era pertama kali mereka dibentuk. Oleh karena itu, Para Pemohon berhak atas *playing field* yang adil dan setara dengan Baznas. Sebagaimana sebelumnya pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang menyetarakan antara Baznas dengan LAZ.

28. Bahwa berdasarkan hal tersebut, kami mohon kepada Yang Mulia Hakim Konstitusi untuk menyatakan Pasal 7 ayat (1) huruf a, c, dan d UU Zakat bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sementara konstruksi Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 UU Zakat bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

Pasal 5 ayat (1) UU Zakat;

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

Pasal 6 UU Zakat;

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

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

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

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

30. Pasal 16 ayat (1) yang berbunyi: *“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.”*
31. Bahwa menurut Para Pemohon, norma dalam Pasal 16 ayat (1) ini perlu ditinjau ulang, karena penunjukan Baznas sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk UPZ, perlu diperdebatkan, dalam konteks hak dan kebebasan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan zakat. Apalagi secara historis, masyarakat telah lebih dahulu melakukannya. Ini bertentangan dengan UUD NRI 1945.
32. Bahwa norma penyeragaman dengan menunjuk Baznas sebagai lembaga yang boleh memiliki UPZ, sementara lembaga lain tidak diperbolehkan, memperlihatkan kondisi pembatasan bagi lembaga selain Baznas untuk ikut berperan dalam pengumpulan dan pendistribusian zakat. Dan ini bertentangan dengan UUD NRI 1945.
33. Bahwa norma Pasal ini, bertentangan dengan nilai keadilan sosial. Jika hanya Baznas yang diberi kewenangan, maka berpotensi terjadi ketidakadilan dalam akses dan pelibatan masyarakat dalam pengelolaan zakat.
34. Bahwa norma Pasal ini dalam konteks kemandirian masyarakat, dalam pemberdayaan, menimbulkan ketidakadilan, karena seharusnya yang memiliki lebih banyak kebebasan untuk mendirikan lembaga amil zakat sendiri, adalah masyarakat.
35. Bahwa penunjukan Baznas yang terpusat perlu dengan catatan dan kepastian bahwa ini tidak akan menghambat inisiatif lokal, kelompok masyarakat.
36. Karenanya sekalipun ada konsentrasi untuk memberikan pengelolaan zakat pada Baznas, tetapi perlu ada keseimbangan antara pengelolaan yang terpusat dan partisipasi masyarakat, untuk memastikan bahwa

prinsip-prinsip dalam UUD NRI 1945 dapat dipenuhi, agar tercapai keadilan dan efisiensi dalam pengelolaan zakat.

37. Bahwa dalam suatu norma hukum, dimana ada penggunaan kata “dapat” dalam pasalnya, maka seharusnya dimaknai sebagai memberikan pilihan, atau hak kepada subjek/objek hukum tersebut. Artinya, pasal dengan kata dapat tersebut, dapat dimaknai sebagai pilihan dan kebebasan. Subjek/objek hukum terkait, dapat memilih untuk bertindak sesuai ketentuan tersebut atau tidak. Kata dapat memberi ruang kepada subjek/objek hukum untuk memilih. Dan keberadaan kata dapat seringkali mencerminkan adanya diskresi, yaitu pertimbangan pribadi atau situasional, bukan pedoman yang kaku. Artinya, ada kebebasan dalam menentukan pilihan, keputusan yang diambil berdasarkan pertimbangan yang matang, situasional, sesuai kebutuhan.
38. Bahwa tetapi dalam praktiknya kata DAPAT ditafsirkan menjadi HAK bagi BAZNAS untuk memaksa kelompok masyarakat pengelola zakat yang terafiliasi dengan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri untuk membentuk dan menjadikannya sebagai UPZ-nya BAZNAS. sementara, undang-undang a quo memberikan hak masyarakat untuk memilih/opsional apakah akan menjadi UPZ-nya BAZNAS atau mengelola zakat sebagai LAZ. Sedemikian jauhnya realisasi di lapangan terhadap Pasal-Pasal UU 23/2011.
39. Karena tidak diatur secara tegas, terjadi penafsiran sesuka hati. BAZNAS menguatkan posisinya untuk memiliki UPZ sebanyak-banyaknya, dalam peraturan turunannya. Mengubah makna kata DAPAT, dalam Pasal ini menjadi berwenang. Kewenangan memaksa BAZNAS memaksa tersebut diperkuat dengan adanya Pasal 53-56 PP 14/2014 yang memperluas kewenangan BAZNAS untuk membentuk UPZ, yang salah satunya berbunyi: *“BAZNAS berwenang melakukan pengumpulan zakat melalui UPZ dan/atau secara langsung”*.
40. Hukum asalnya dalam UU 23/2011, adalah “dapat”, tetapi kemudian diperluas dan dipaksakan untuk berubah menjadi hak/kewenangan BAZNAS membentuk UPZ. Padahal Pasal-Pasal 53-56 dari PP 14/2014 tersebut hanya merupakan pelaksanaan Pasal 16 UU 23/2011 yang seharusnya tidak boleh dalam posisi yang dipertentangkan dengan ketentuan Pasal 16 UU 23/2011.
41. Dalam hal ini, beberapa pengaturan di dalam PP 14/2014 yang memperluas pengaturan yang diatur dalam UU 23/2011 membuat PP 14/2014 menjadi

kontradiktif dengan ketentuan yang menjadi landasannya dalam UU 23/2011. Kondisi ini membuat terjadinya pelanggaran terhadap prinsip hukum *lex superior derogat lex inferior* atau yang berarti bahwa ketentuan atau hukum yang lebih tinggi kedudukannya (*lex superior*) akan mengesampingkan atau meniadakan hukum yang lebih rendah kedudukannya (*lex inferior*) dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tetapi fakta yang terjadi di UU 23/2011 ini, peraturan turunannya (Peraturan Pemerintah) justru mengubah-ubah status optional/pilihan menjadi kewenangan.

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

47. Majelis Hakim yang mulia, permohonan Para Pemohon terhadap Pasal 16 ini, agar Pasal ini tidak ditafsirkan lain oleh Pemerintah. Penjelasan tentang PP 14/2014 hanya sebagai contoh, dengan permintaan Pasal ini harus langsung diberikan pemaknaan arti kata dapat tersebut, agar tidak ditafsirkan dan diturunkan dalam peraturan turunannya yang berbeda dengan Pasal utamanya.
48. Fakta bahwa sejak berlakunya UU 23/2011 yang diperkuat dengan PP 14/2014, terjadi pengambilalihan LAZ sebagai UPZ BAZNAS yaitu Amanah Takaful, Baitul Maal Muamalat, BAMUIS BNI, BSI Maslahat, dan Mandiri Amal Insani, hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar pengelola zakat yang terafiliasi BUMN yang sebelumnya sudah berbentuk LAZ, seperti Amanah Takaful, Baitul Maal Muamalat, BAMUIS BNI, BSI Maslahat, dan Mandiri Amal Insani berganti menjadi UPZ BAZNAS sejak berlakunya UU 23/2011.
49. Sementara itu, untuk LAZ yang menolak berganti menjadi UPZ BAZNAS mengalami hambatan dalam proses perpanjangan izin sehingga terdata sebagai pengelola zakat tanpa status kendati sebelumnya telah menjadi LAZ seperti YBM BRI, Baituzzakah Pertamina, YBM PLN, dan Amaliah Astra. Adapun hal tersebut karena mereka tidak berhasil mendapatkan rekomendasi BAZNAS sehingga tidak memperoleh izin operasional.
50. Bahwa kewenangan Pengelolaan Zakat pada BAZNAS yang disertai dengan kewenangan dalam pengaturan regulasi zakat dan proses pengeluaran Rekomendasi yang dipersulit, membuatnya menjadi rentan konflik kepentingan. Dalam praktiknya, terjadi transaksional (bukan dalam pengertian transaksi uang), dalam pemberian rekomendasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS. Dalam praktik di lapangan, pemberian rekomendasi baru dikeluarkan kepada pengelola zakat yang terafiliasi dengan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri apabila menjadi UPZ BAZNAS.
51. Oleh karena itu, secara tidak langsung terdapat pemaksaan yang dilakukan oleh BAZNAS melalui kewenangannya dalam pengeluaran rekomendasi untuk memperoleh izin pengelolaan zakat dari Kementerian Agama.
52. Bahwa salah satu contoh nyata adanya pemaksaan LAZ menjadi UPZ terlihat dari kasus akuisisi BAMUIS BNI. Dalam hal ini, BAMUIS BNI telah berdiri sejak 1967, dan secara resmi berstatus LAZ Nasional di era UU No. 38/1999 berdasarkan KMA No. 330/ 2002 tertanggal 20 Juni 2002. Namun, BAMUIS BNI mengalami penolakan untuk mendapatkan rekomendasi BAZNAS di era UU No. 23/2011. Hal tersebut karena status BNI sebagai

BUMN, dimana berdasarkan PP No. 14/2014 harus menjadi UPZ BAZNAS. BAMUIS BNI menolak keras ketika diminta menjadi UPZ oleh BAZNAS (Wibisono, et.al., 2020: 54).

53. Menghadapi perlawanan pengurus BAMUIS BNI, BAZNAS menempuh jalan belakang: bernegosiasi secara langsung ke Direksi BNI, tanpa melibatkan pengurus BAMUIS BNI. Dengan Direksi BNI dicapai kesepakatan bahwa BAMUIS BNI akan menjadi UPZ BAZNAS. Berbekal kesepakatan dengan Direksi BNI, BAZNAS kemudian menerbitkan SK BAMUIS BNI sebagai UPZ BAZNAS pada 14 Februari 2018. Pengurus BAMUIS BNI yang tidak dilibatkan dalam proses ini melakukan perlawanan: tidak melakukan kewajiban apapun sebagai UPZ. BAMUIS BNI berjalan sebagaimana biasa (Wibisono, et.al., 2020: 53).
54. Pada 2018, dari total penyaluran BAMUIS BNI sebesar Rp 39,8 miliar, secara resmi terdapat pos penyaluran ke BAZNAS melalui UPZ BNI. Namun secara menarik, pos penyaluran ke BAZNAS melalui UPZ BNI ini bernilai Rp 0. Hal ini menunjukkan tekad BAMUIS BNI yang berkeinginan kuat menjadi LAZ nasional dan tidak bersedia menjadi UPZ BAZNAS (Wibisono, et.al., 2020: 52).
55. Bahwa dalam hal ini, melalui kewenangan “dapat” membentuk UPZ khususnya pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UU 23/2011 menjadikan BAZNAS *super body*, jika tidak dibatasi secara tegas. Jika tidak dibatasi secara tegas, BAZNAS kewenangan mengumpulkan zakat lebih luas melalui UPZ-nya yang telah ditentukan dalam pasal a quo.
56. Sementara, lembaga pengelola zakat lainnya tidak diberikan kewenangan khusus untuk membentuk mitra pengelola zakat sejenis. Hal ini menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan dengan lembaga pengelola zakat lain yang dibentuk oleh masyarakat. Implikasinya, ruang gerak masyarakat melalui LAZ menjadi dipersempit sehingga mendegradasi hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.
57. Oleh karena itu, Pasal 16 UU 23/2011 bertentangan dengan UUD NRI 1945, tepatnya:
 - a. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.**)” dan;

- b. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi:
“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)”
58. Bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945, karena jika tidak dipertegas pemaknaannya, maka terjadilah seperti kondisi saat ini. Ada kepentingan Baznas untuk meningkatkan pengumpulan zakatnya dan mendegradasi hak pengelola zakat yang terafiliasi dengan pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri untuk dapat melakukan pengumpulan zakat secara mandiri tanpa perlu menjadi bagian dari UPZ BAZNAS.
59. Sejatinya Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 telah memberikan jaminan bahwa setiap orang berhak memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya namun nyatanya dengan kewenangan *super power* BAZNAS yang diatur dalam Pasal 16 UU 23/2011 telah mempersempit ruang partisipasi masyarakat khususnya LAZ yang terafiliasi dengan pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.
60. Dalam hal ini, bunyi pasal 16 UU 23/2011 yang secara spesifik menetapkan bahwa menjadi UPZ BAZNAS adalah pilihan/opsional jika kita memaknai dari kata dapat. Sehingga seharusnya tidak ada paksaan, hanya saja kemudian aturan turunannya (Peraturan Pemerintah) menghilangkan kata dapat yang sifatnya opsional/pilihan tadi, menjadi kewenangan BAZNAS (hak BAZNAS) untuk memaksakan pembentukan UPZ pada lembaga *instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya.* sehingga Pasal 16 UU 23/2011 ini harus langsung ditegaskan dan ditambahkan penjelasannya.
61. Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur: “*setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.*” Pasal 16 ayat (1) a quo, memberikan pengakuan, perlindungan hukum kepada BAZNAS untuk menguasai pengelolaan zakat sampai level pemerintahan terkecil, dan sebaliknya membatasi, dan tidak memberikan peluang yang sama kepada LAZ. BAZNAS dapat membentuk UPZ, tetapi untuk LAZ tidak diatur tentang

kewenangannya memiliki UPZ. Sehingga dapat dikatakan antara BAZNAS dan LAZ, sesama operator zakat tetapi tidak diberikan kewenangan yang sama mengakses calon muzakki. LAZ tidak mendapatkan perlakuan yang sama dihadapan hukum.

62. Bahwa dengan adanya penyebutan secara khusus instansi-instansi yang dapat dijadikan UPZ BAZNAS menjadikan kedudukan BAZNAS tidak setara dan memberikan kewenangan spesial kepada BAZNAS untuk melakukan pengelolaan zakat (bisa dimaknai juga pengendalian). Hal demikian tentu tidak menjamin keadilan dan perlakuan yang sama dengan LAZ yang dibentuk oleh masyarakat dalam melakukan pengelolaan zakat.
63. Oleh karena itu, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi agar menghapus frasa: *"...pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya."* dalam isi Pasal 16 UU 23/2011, karena mendegradasi hak pengelola zakat lainnya (LAZ) dalam mengumpulkan zakat serta menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan yang melanggar Pasal 28C ayat 2 UUD NRI 1945 yang menjamin hak: "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya".
64. Tujuan penghapusan frasa a quo tidak lain adalah untuk menjamin terakomodirnya hak setiap masyarakat secara adil untuk berpartisipasi dalam pengumpulan zakat daan memilih menunaikan zakat tersebut melalui lembaga yang dipercayainya, sehingga kesejahteraan umat yang lebih luas dapat terwujud. Oleh karena itu, Para Pemohon mengajukan pengubahan bunyi Pasal 16 UU 23/2011 menjadi: "Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, dan LAZ dapat membentuk UPZ."
65. Bahwa kita semua mengetahui bahwa Negara ini bukan negara agama, bukan juga negara sekuler. Negara ini tidak menjadikan agama tertentu sebagai dasar hukum dan kebijakan pemerintahannya. Dan juga bukan Negara sekuler yang secara tegas memisahkan agama dari pemerintahannya. Indonesia berada diantara keduanya, Negara Pancasila, yang mengakui kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa sebagai salah satu dasarnya. Kewajiban berzakat adalah bagian dari pelaksanaan ibadah perorangan. Perorangan dapat memilih akan melakukan perintah agama tersebut atau tidak, tanpa tekanan atau paksaan dari siapapun, dan dapat memilih bagaimana dan kemana dia akan mempercayakan pengelolaan

zakatnya. Karena bukan Negara agama, Negara juga tidak dapat menjadikan ibadah sebagai suatu kewajiban bagi penganutnya untuk tunduk pada aturan Negara.

66. Berdasarkan uraian di atas, keberlakuan Pasal 16 ayat (1) UU 23/2011 menimbulkan kerugian konstitusional bagi Para Pemohon dengan rincian sebagai berikut:
- a. Pemohon I mengalami kerugian konstitusional bersifat konkret dengan disahkannya pasal ini, dimana salah satunya dalam Pasal ini dinyatakan “Baznas dapat membentuk UPZ pada...” Pasal ini menganulir kemampuan mengelola zakat yang telah Pemohon miliki, dan mengalihkan pembayar zakat perorangan yang tadinya berdasarkan kepercayaannya, menyerahkan pengelolaan zakatnya melalui Pihak Pemohon, tetapi kemudian dengan adanya Pasal ini, yang dalam praktik ada unsur penekanan untuk menjadi UPZ-nya Baznas, mereka tidak dapat lagi mendapatkan jaminan untuk melaksanakan ibadah sesuai dengan keyakinannya. Karena zakatnya akan dikelola oleh lembaga tempatnya bekerja yang menjadi UPZ Baznas.
 - b. Pemohon II mengalami kerugian konstitusional sama dengan Pemohon I.
 - c. Pemohon III mengalami kerugian konstitusional bersifat konkret karena sebagai Amil yang bekerja pada suatu LAZ, tidak dapat lagi melakukan advokasi terkait permasalahan perzakatan dan mengajak mereka yang menjadi bagian dari kelompok yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) ini, seperti instansi Pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya dan tempat lainnya, untuk membayarkan zakatnya melalui Pemohon III.

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

67. Adapun Pasal a quo berbunyi sebagai berikut:
“Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”
68. Pasal ini menurut Para Pemohon, adanya norma-norma dimana Para Pemohon harus memberikan dukungan kepada Baznas dalam melaksanakan tugasnya terkait pengumpulan, pendistribusian dan pemanfaatan zakat. Untuk masyarakat, dibuka ruang partisipasi, memiliki

kesempatan dan hak untuk berkontribusi untuk mendukung kegiatan Baznas.

69. Bahwa Pasal ini tidak adil, mengingat faktanya LAZ telah lebih dahulu beroperasi sebelum Baznas dibentuk, tetapi kemudian kontribusi dan peran LAZ direduksi oleh Pasal ini. LAZ hanya dijadikan pembantu Baznas. Kemandirian dan peran LAZ selama ini, tidak diakui, tidak dihormati. Padahal idealnya hubungan yang dibangun, dalam UU 23/2011 ini adalah hubungan yang seimbang, kolaboratif, sinergis, saling mendukung tanpa mengurangi peran satu sama lain, apalagi sampai mereduksi, juga adanya pengakuan terhadap kontribusi masing-masing, sehingga tidak menimbulkan ketidakadilan.
70. Pemohon ingin menegaskan bahwa Negara ini bukan Negara agama, bukan negara sekuler, tetapi di tengah-tengahnya. Negara ini berada diantara keduanya, artinya Negara tidak dapat menjadikan dirinya sebagai penentu dan pemaksa urusan pelaksanaan ibadah warga negaranya. Negara ini adalah negara hukum, memberikan kebebasan untuk beragama, mengedepankan hak asasi manusia, fokus pada keadilan, kesetaraan dan perlindungan individu.
71. Makna kata membantu dalam Pasal ini, memperlihatkan hubungan yang tidak setara, superioritas, dan sangat tidak adil. Secara historis, BAZNAS dibentuk belakangan, setelah perzakatan mengalami masa perkembangan yang pesat. Bahkan BAZNAS di awal pembentukannya, belajar dari LAZ Dompot Dhuafa yang sudah ada terlebih dahulu. Pernah ada BAZNAS-Dompot Dhuafa.
72. Menurut Para Pemohon kata “untuk membantu” dapat diartikan untuk memberikan dukungan, bantuan atau kontribusi dalam mencapai tujuan pengelolaan zakat, dan LAZ diarahkan untuk memberikan kontribusi kepada BAZNAS, padahal sama-sama dalam posisi dan fungsi sebagai operator, dan Negara bukan negara agama, yang menjadikan agama tertentu sebagai dasar hukum dan kebijakan Pemerintahnya.
73. Penempatan Negara dalam posisi yang lebih tinggi (supremasi negara) dalam urusan ibadah, pada negara yang bukan negara agama, merupakan suatu hal yang bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945.
74. Bahwa ada pertimbangan historis dan sosiologis, yuridis sangat penting untuk menyusun sebuah undang-undang, tetapi sepertinya diabaikan dalam pembuatan UU 23/2011. Padahal memahami konteks historis dari undang-undang dapat membantu Pembuat Undang-Undang memahami

latar belakang, motif, dan tujuan undang-undang tersebut. Bahwa pengetahuan tentang historis juga dapat membantu Pembuat Undang-Undang menafsirkan hukum dengan tepat dan memberikan konteks yang diperlukan untuk memahami perkembangan dan perubahan hukum dari waktu ke waktu. Padahal mengetahui landasan sosiologis suatu Undang-undang yang akan dibentuk, penyusun undang-undang akan memahami kebutuhan masyarakat, menjamin keadilan sosial, meningkatkan partisipasi publik, membantu pembuat undang-undang memahami realitas sosial yang ada dan membantu pembuat undang-undang dalam memprediksi dampak jangka panjang dari pengaturan tersebut.

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

masyarakat.

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

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

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

pengalaman, LAZ bentukan masyarakat sudah lebih dahulu ada dan melakukan pengelolaan zakat secara profesional, melakukan sosialisasi dan advokasi perzakatan.

89. Bahwa kekhawatiran terhadap BAZNAS dengan penumpukan fungsi dan atau kewenangan tersebut karena pertimbangan- pertimbangan sebagai berikut, yang seharusnya dihindari dalam rangka melakukan sistem pemerintahan yang baik:
- a. Konflik Kepentingan (*conflict of interest*): Rangkap fungsi dan kewenangan dapat menciptakan konflik kepentingan di antara pihak-pihak yang memiliki peran ganda. Pihak yang memiliki kewenangan ganda mungkin cenderung membuat keputusan yang lebih menguntungkan dirinya sendiri atau kelompoknya daripada kepentingan umum. Dan hal ini dirasakan oleh masyarakat yang juga telah melakukan pengelolaan zakat sebelum kekuasaan dan kewenangan yang besar dan bertumpukan tadi diserahkan kepada BAZNAS.
 - b. Penyalahgunaan Kekuasaan (*abuse of power*): Rangkap fungsi dan kewenangan juga dapat membuka peluang untuk penyalahgunaan kekuasaan. Seseorang atau suatu lembaga yang memiliki kewenangan ganda dapat menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya, daripada untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini mungkin saja dirasakan oleh salah satu atau banyak LAZ yang pengawasannya, juga dilakukan oleh BAZNAS, yang juga berposisi sama-sama sebagai pengumpul dan penyalur zakat juga.
 - c. Transparansi dan Akuntabilitas : Dengan menghindari rangkap fungsi dan kewenangan, proses pengambilan keputusan menjadi lebih transparan dan akuntabel. Pemisahan yang jelas antara fungsi dan kewenangan memungkinkan untuk lebih mudah memantau dan mengevaluasi tindakan suatu badan/seseorang. Untuk masalah transparansi dan akuntabilitas ini, juga masalah krusial yang dirasakan oleh Pemohon dan LAZ-LAZ, maupun UPZ-UPZ yang berada dibentuk BAZNAS. Ada UPZ yang merasakan kesulitan untuk meminta transparansi penggunaan dana 30% yang ditarik BAZNAS, sementara mereka Para UPZ memiliki kewajiban untuk memberikan Laporan kepada Para Muzakki yang mempercayakan penyaluran zakatnya melalui UPZ tersebut. Tetapi UPZ, tidak dapat memberikan Laporan Keuangan atas 30% Dana Zakat yang masuk dalam Pengelolaan BAZNAS.
 - d. Efisiensi dan Efektivitas: Pemisahan yang jelas antara fungsi dan kewenangan juga dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan zakat. Dengan pemberian tugas yang jelas kepada setiap

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

90. Dalam praktiknya, untuk mencegah rangkap fungsi dan kewenangan, biasanya dibentuk mekanisme pengawasan dan kontrol yang kuat, seperti lembaga pengawas independen, aturan etika, serta regulasi yang mengatur konflik kepentingan. Dengan demikian, pemerintahan dapat beroperasi dengan lebih baik dan lebih melayani kepentingan masyarakat secara adil dan transparan, tetapi ternyata di UU 23/2011 ini, fungsi pengawasan juga diberikan kepada Baznas.
91. Menurut Para Pemohon, Pasal 17 Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan:
Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi:
"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".
92. Unsur kata "untuk membantu" dalam Pasal 17 UU 23/2011 ini, menjadikannya bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. yang berbunyi: "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*" karena isi Pasal yang ada sekarang ini, dalam fakta kejadian di lapangan, menimbulkan ketidakadilan, ketidaksetaraan, penumpukan kekuasaan, rangkap jabatan, konflik kepentingan yang dilakukan oleh BAZNAS dalam penyelenggaraan zakat. Oleh karena itu, Para Pemohon memohon agar kewenangan Perencanaan, pengkoordinasian, pendistribusian dan pendayagunaan zakat dialihkan ke Kementerian Agama.
93. Oleh karena itu, Pemohon memohon kepada Majelis Hakim agar menghapus frasa: "*Untuk membantu BAZNAS...*" pada Pasal 17 UU 23/2011, karena menyempitkan ruang partisipasi masyarakat untuk ikut mengelola Zakat serta menimbulkan ketidakadilan dan ketidaksetaraan.
94. Berdasarkan uraian di atas, keberlakuan Pasal 17 UU 23/2011 memberikan

kerugian konstitusional kepada Para Pemohon dengan rincian sebagai berikut:

- a. Pemohon I mendapat kerugian konstitusional secara konkret karena diperlakukan secara tidak setara dihadapan hukum dengan menjadi lembaga yang kedudukannya bersifat subordinasi (atasan-bawahan) dengan BAZNAS. Ketidaksetaraan ini merugikan pemohon I secara konkret karena membatasi ruang lingkup dan potensi pengumpulan zakat yang dapat diperolehnya karena adanya pembatasan dari BAZNAS yang memosisikan diri sebagai atasan dari LAZ (termasuk pemohon I) terhadap objek pengumpulan zakat yang dikumpulkan oleh LAZ. Pembatasan dari BAZNAS tersebut mencerminkan ketidakadilan yang nyata karena BAZNAS sebagai lembaga yang dalam pasal ini diposisikan sebagai atasan dari LAZ merupakan operator sekaligus regulator maupun auditor dalam pengelolaan zakat yang menimbulkan *conflict of interest* dalam tindakan yang dilakukannya terhadap LAZ. Padahal, Ketentuan sebelumnya dalam UU 38/1999 sebagaimana yang sudah diuraikan pada bagian permulaan permohonan ini memosisikan BAZNAS dan LAZ sebagai entitas yang setara.
- b. Pemohon II mendapat kerugian konstitusional secara konkret karena anggota-anggotanya terdampak secara langsung dengan adanya pasal ini. Pemohon II yang memiliki fungsi advokasi merasakan secara nyata keberlakuan pasal ini memberatkan para LAZ yang menjadi anggotanya untuk mendapat perizinan karena terdapat tendensi untuk mengubah status LAZ sebagai UPZ yang mencerminkan adanya pengendalian BAZNAS sebagai atasan LAZ berdasarkan pasal ini. Lebih lanjut, Keberadaan Pasal ini merugikan LAZ secara keseluruhan karena BAZNAS yang notabene merupakan operator dalam pengumpulan zakat memiliki kewenangan yang lebih tinggi karena memiliki posisi membawahi LAZ dan memiliki berbagai kewenangan lain di samping menjadi operator Zakat. Kondisi ini menimbulkan *conflict of interest* dan ketidaksetaraan di mata hukum karena masyarakat sebagai pengelola LAZ harus bersaing dengan negara melalui BAZNAS dengan kewenangan yang dapat mempengaruhi eksistensi dari LAZ sebagai sesama operator dalam pengelolaan zakat.
- c. Pemohon III mendapat kerugian konstitusional secara konkret karena keberadaan dari pasal tersebut membatasi ruang geraknya untuk dapat mengelola zakat dengan adanya berbagai pembatasan yang diberikan oleh BAZNAS sebagai atasan dari LAZ tempat Pemohon III bernaung. Dengan adanya pembatasan tersebut, Pemohon III juga merasakan kerugian konstitusional secara potensial karena dana yang terkumpul untuk dikelolanya dalam menyalurkan zakat terbatas dan tidak dapat mencapai nilai optimal akibat pembatasan objek zakat yang dilakukan oleh BAZNAS.

Kondisi tersebut semakin memprihatinkan bagi Pemohon III sebagai amil dengan rekam jejak hampir 20 tahun yang telah merasakan keberlakuan dari UU 38/1999 dan UU 23/2011 di mana Pemohon III merasakan bahwa keberadaan UU 23/2011 terkhusus dengan keberadaan pasal ini mengkerdilkan perannya sebagai amil karena adanya pembatasan dari BAZNAS yang notabene juga merupakan operator dalam pengelolaan zakat.

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

95. Adapun Pasal a quo berbunyi sebagai berikut: “(2) *Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:... c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS... h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.*”
96. Pasal ini memberikan batasan-batasan norma yang harus dipenuhi oleh LAZ untuk pendaftaran pertama sekali dan perpanjangan izin operasionalnya. Norma-norma batasan yang diatur dalam Pasal ini berisi norma hukum, yang mensyaratkan ketentuan untuk mengajukan perizinan. Berisi norma administratif, karena mengatur prosedur dan mekanisme pemberian izin tersebut, ingin menggambarkan seolah-olah dan norma keadilan dan kepastian hukum dengan memastikan bahwa hanya pihak yang memenuhi syarat saja yang akan mendapat izin, dan mencantumkan norma etika.
97. Permasalahan muncul karena menurut Para Pemohon, norma yang tercantum dalam Pasal ini, kemudian diturunkan dalam peraturan turunannya dengan menambahkan norma-norma baru, yang bertentangan dengan norma induk yang ada di undang-undangnya. dan juga adanya ketidakseimbangan penerapan norma terhadap Para Pemohon, dan terhadap Baznas, karena pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menjadi amanat Undang-Undang tanpa persyaratan apapun (Pasal 5 dan 15 UU 23/2011).
98. Indonesia merupakan negara yang dikenal dengan jiwa dermawan yang tinggi di dunia sebagaimana tercermin dari hasil *The World Giving Index 2023* yang dikeluarkan oleh *Charities Aid Foundation (CAF)* pada tahun 2024 bahwa Indonesia menempati negara dengan peringkat pertama tingkat kedermawanannya secara berturut-turut sejak tahun 2018 sampai dengan 2023. Kondisi ini menggambarkan bahwa jiwa solidaritas dan sosial masyarakat Indonesia yang begitu tinggi, yang tercermin dengan antusiasme masyarakat untuk ikut serta dalam pengelolaan zakat. Hal

tersebut dibuktikan dengan jumlah Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang notabene merupakan institusi zakat yang dibentuk secara swadaya oleh masyarakat yang mencapai 140 LAZ dengan rincian: 37 LAZ tingkat nasional, 33 LAZ tingkat Provinsi, dan 70 LAZ tingkat Kabupaten/Kota pada tahun 2021.

99. Pelanggaran Terhadap Aspek Perlindungan Kebebasan Dasar. Pelaksanaan UU 23/2011, telah menyebabkan terjadinya diskriminasi antar sesama operator zakat nasional dimana Undang-Undang a quo memberi keistimewaan yang luar biasa kepada BAZNAS, karena pendirian BAZNAS di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menjadi amanat Undang-Undang tanpa persyaratan apapun (Pasal 5 dan 15 UU 23/2011), sementara terhadap pendirian LAZ dilakukan dengan tindakan atau kebijakan yang membatasi (mendapat restriksi) yang sangat ketat (Pasal 18 UU 23/2011). Jumlah tersebut secara potensial, menjadi lebih sedikit dibandingkan dengan kondisi semestinya. Hal ini dikarenakan regulasi perizinan yang berbelit dan mempersulit masyarakat untuk ikut serta dalam pengelolaan zakat. Kerumitan dari perizinan untuk mendirikan LAZ tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf c Undang-Undang a quo.
100. Hak untuk memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara, hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum ini adalah hak dasar yang harus dijamin oleh negara, karenanya dalam hal terdapat pasal-pasal di tataran Undang-Undang yang bertentangan dengan pasal-pasal di UUD NRI 1945, maka ketentuan di Undang-Undang itu harus diubah sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945. Apalagi jika kemudian dalam praktik pelaksanaannya terjadi penyalahgunaan kewenangan seperti yang terjadi dalam Undang-Undang a quo.
101. Pasal 18 ayat (2) huruf c yang berbunyi, "...mendapat rekomendasi BAZNAS" terkait persyaratan pembentukan LAZ dalam pelaksanaannya sangat menghambat hak konstitusional warga negara dalam pengelolaan zakat. Lebih lanjut, aturan ini telah menyebabkan ketidakadilan dalam proses pengurusan izin lembaga amil zakat, yang mana hal tersebut sesungguhnya merupakan hak konstitusional warga negara.
102. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi no. 86/PUU-X/2012 halaman 102, dinyatakan bahwa, "...menurut Mahkamah syarat "mendapat rekomendasi dari BAZNAS yang diatur dalam pasal [...] bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga

menjadi LAZ. BAZNAS [...] membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan”.

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

badan hukum yang ingin menjadi LAZ tingkat nasional, provinsi dan atau kota/kabupaten. Hal ini dikarenakan posisi BAZNAS yang selain sebagai regulator dan auditor, juga merangkap sebagai operator. Disadari atau tidak ada konflik kepentingan (*conflict of interest*) pada saat akan memberikan rekomendasi.

110. Bahwa sebagai sesama pengumpul zakat, dapat dipastikan adanya persaingan untuk mengumpulkan lebih banyak dari lembaga saingannya. Dan karena untuk bisa mendapatkan izin dari Kementerian atau Pejabat yang ditunjuk harus melalui mekanisme mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS, hal ini menjadi kesulitan tersendiri dalam praktiknya, walau menurut Mahkamah Konstitusi dalam Putusan PUU Nomor 86 Tahun 2012, syarat "*mendapat rekomendasi dari BAZNAS*" yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 bukan dalam konteks BAZNAS menjadi pihak yang menentukan dapat atau tidak dapatnya suatu lembaga menjadi LAZ. BAZNAS dalam konteks pemberian rekomendasi ini adalah sebagai lembaga yang ditunjuk oleh negara (Pemerintah) untuk membantu memberikan pertimbangan terkait izin pendirian LAZ, sehingga terhadap masyarakat, BAZNAS menjadi pihak yang memberikan konsultasi dalam pendirian LAZ dan selanjutnya terhadap Pemerintah menjadi pemberi rekomendasi dan pertimbangan. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah berpendapat kewenangan BAZNAS untuk memberikan rekomendasi dalam perizinan pendirian LAZ adalah bukan persoalan konstitusionalitas", tetapi kejadian di lapangannya selama ini, tidak seperti pemaknaan Mahkamah Konstitusi. Dan karena keadaan di lapangan menimbulkan kerugian bagi Para Pemohon, karena bukan hanya proses pembentukan saja yang mengalami kesulitan untuk mendapatkan rekomendasi BAZNAS-nya, tetapi proses perpanjangan izin operasional, pembukaan perwakilan-pun mengalami kesulitan.
111. Bahwa hasil kajian dari *Institute For Demographic And Poverty Studies* (IDEAS) menemukan bahwa fakta bahwa proses pengurusan izin mendapatkan rekomendasi dari BAZNAS untuk pembentukan LAZ sebagai akibat Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 11/2011, memakan waktu lebih dari 40 hari, sementara Peraturan Pemerintah no. 14 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat yang pada Pasal 65-nya menyatakan, "*Proses penyelesaian izin pembukaan perwakilan dilakukan dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan tertulis diterima*". (Vide Bukti P-12)
112. Bahwa hal yang menjadi fakta lapangan juga adalah ketika terjadi proses transaksional dalam mendapatkan rekomendasi (bukan dalam makna

transaksi nilai rupiah), tetapi transaksi tawar menawar status. Seperti misalnya sebuah Lembaga yang mengelola zakat, dan ingin mendapatkan pengukuhan dari Pemerintah, ternyata mengalami kesulitan karena oleh BAZNAS diminta untuk menjadi UPZ-nya BAZNAS, jika ingin mendapatkan rekomendasinya, agar rekomendasinya dikeluarkan BAZNAS, dan pengukuhan diberikan oleh Kementerian Agama.

113. Bahwa kondisi tersebut diatas merugikan Para Pemohon karena telah terang-terangan melanggar hak konstitusional warga negara dengan cara menghambat partisipasi dalam pengelolaan zakat, menimbulkan ketidakpastian hukum, serta bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012. Karenanya Para Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan Pasal 18 ayat (2) huruf c tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
114. Bahwa selain permasalahan rekomendasi, terdapat permasalahan mengenai audit keuangan dan syariah yang dibebankan kepada seluruh LAZ sebagaimana terdapat di dalam Pasal 18 ayat (2) huruf h undang-undang *a quo*. Eksistensi dari audit ini memang perlu untuk dapat memastikan bahwa pengelolaan zakat yang dilakukan LAZ dilakukan secara akuntabel dan transparan. Meskipun demikian, terdapat persyaratan tambahan mengenai audit keuangan yang terdapat dalam Pasal 75 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya ditulis "PP 14/2014"). Ketentuan tersebut mensyaratkan bahwa audit keuangan dilakukan oleh Akuntan publik. Hal ini menjadi bukti bahwa Pemerintah melalui PP 14/2014 melakukan penambahan norma yang tidak diatur dalam undang-undang.
115. Bahwa kondisi ini menimbulkan ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan sekaligus mencederai rasa keadilan masyarakat yang mengelola zakat karena besaran dana yang dikumpulkannya belum tentu cukup untuk dapat melaksanakan audit keuangan berbayar yang dilakukan oleh KAP di mana hal ini menghalangi masyarakat untuk dapat ikut serta dalam pengelolaan zakat.
116. Di samping audit keuangan yang memberatkan LAZ, permasalahan audit keagamaan juga mencederai semangat keadilan dalam pengelolaan zakat di Indonesia. Hal ini adanya pengaturan yang rumit mengenai pasal ini dalam peraturan teknis UU 23/2011. Dalam Pasal 75 ayat (2) PP 14/2014, audit keagamaan dilakukan oleh Kementerian yang menyelenggarakan urusan agama. Pengaturan tersebut secara lebih teknis diatur dalam Keputusan Inspektur Jenderal Kementerian Agama Nomor 137 Tahun 2021

tentang Petunjuk Pelaksanaan Audit Syariah Atas Pengelolaan Dana Zakat, Infak, Sedekah, Dan Dana Sosial Keagamaan Lainnya Pada Badan Amil Zakat Nasional Dan Lembaga Amil Zakat.

117. Regulasi ini menjadi problematik karena membatasi auditor syariah hanya sebatas auditor sertifikasi dari kementerian agama yang jumlahnya sangat minim dan memiliki konsekuensi logis akan menghambat proses pelaksanaan pengelolaan zakat di Indonesia secara umum karena audit syariah yang bermasalah dan membuka ruang sosok yang menjadi auditor adalah seseorang yang memahami konsep audit kelembagaan semata tanpa memahami esensi hukum islam mengenai zakat itu sendiri. Di samping itu, standar audit yang digunakan dalam audit syariah sendiri menurut regulasi tersebut adalah standar audit Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia yang mana indikatornya tidak mengutamakan unsur syariah. Padahal, esensi utama zakat adalah ibadah yang mengedepankan penggunaan unsur syariah dalam pelaksanaannya.
118. Hal-hal terkait rekomendasi tersebut sangat bertentangan dengan:
 - a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945:

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

“(1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.”
119. Pasal 18 ayat (2) poin c undang-undang *a quo* menurut Pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 karena BAZNAS sebagai operator zakat seyogyanya tidak menjadi pihak yang memberikan rekomendasi dalam pemberian izin bagi LAZ yang akan menjadi operator Zakat pula. Hal ini menimbulkan ketidaksetaraan di mata hukum di mana BAZNAS sebagai operator zakat memiliki kewenangan atas LAZ yang notabene merupakan sesama operator zakat. Ada konflik kepentingan (*conflict of interest*) juga dalam pemberian rekomendasi tersebut. Pasal 27 ayat (1) menjamin kesamaan kedudukan dalam hukum. tetapi Pasal 18 ayat (2) poin c. ini, sebaliknya. Sesama operator pengumpul zakat, tetapi dapat memberikan rekomendasi, dapat melakukan pengawasan (auditor) kepada operator lainnya.
120. Kembali Para Pemohon tegaskan bahwa Negara ini bukan negara agama, karenanya Negara tidak dapat mengintervensi terlalu jauh. Negara cukup

memfasilitasi, mengawasi, bukan mengkooptasi.

121. Pasal 18 ayat (2) huruf h undang-undang *a quo* dianggap bertentangan dengan Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945 karena ketentuan tersebut membatasi hak masyarakat untuk menjalankan ibadah zakat dalam hal ini dengan menghalangi niat baik masyarakat untuk menjadi amil dengan memberikan persyaratan baru di luar ketentuan di dalam undang-undang di mana persyaratan tersebut memberatkan masyarakat yang berminat menjadi amil.
122. Berdasarkan uraian di atas, keberlakuan Pasal 18 ayat (2) huruf c UU 23/2011 ini menimbulkan kerugian konstitusional pada para pemohon dengan rincian sebagai berikut:
 - a. Pemohon I mengalami kerugian konstitusional yang bersifat potensial dengan adanya syarat untuk memperoleh rekomendasi BAZNAS dalam proses perizinan LAZ. Hal ini dikarenakan ketentuan ini sebagaimana dijelaskan dalam peraturan turunan UU 23/2011 maupun praktik pemberian izin yang telah diuraikan turut berlaku pula bagi perpanjangan izin. Meskipun tidak terdampak secara nyata atas keberlakuan pasal ini, Pemohon I berpotensi terdampak adanya pasal ini saat melakukan proses perpanjangan izin. Adanya rekomendasi BAZNAS dalam proses permohonan izin menimbulkan ketidakadilan bagi Pemohon I karena proses perizinan melibatkan BAZNAS sebagai sesama operator dalam pengelolaan zakat. Kondisi ini berpotensi menimbulkan *conflict of interest* antara BAZNAS saat memproses permohonan izin yang diajukan oleh Pemohon I. Potensi ini menggambarkan rentan terjadinya *abuse of power* dalam pengelolaan zakat karena BAZNAS sebagai operator bertindak pula sebagai penentu pemberian izin LAZ.

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

yang memastikan terjaganya unsur syariah dalam pengelolaan LAZ. Dengan demikian, Pemohon I merasa dirugikan karena sudah berupaya menjaga penerapan syariah dengan maksimal dalam pelaksanaan kegiatannya, namun mendapat proses audit yang tidak bertanggung jawab dari Kementerian Agama.

- b. Pemohon II mengalami kerugian konstitusional bersifat konkret berupa adanya situasi pemberian rekomendasi BAZNAS yang memakan waktu lama. Lama waktu yang diberikan dalam pemberian rekomendasi BAZNAS merugikan anggota dari pemohon II karena mendapat ketidakpastian hukum mengenai status perizinannya. Lebih lanjut, ketidakpastian tersebut berdampak pula terhadap kepercayaan dari muzakki karena terdapat pemberian label dari negara melalui Kementerian Agama bagi LAZ yang tidak berizin sebagai LAZ ilegal dan seruan kepada masyarakat untuk tidak menyalurkan zakatnya terhadap LAZ tersebut. Padahal, LAZ yang dianggap sebagai LAZ ilegal tersebut telah mengajukan permohonan izin, namun terganjal dengan tidak kunjung diberikannya rekomendasi dari BAZNAS tanpa alasan yang jelas. Kondisi tersebut diperparah dengan keberlakuan syarat tersebut dalam proses perpanjangan perizinan. Hal tersebut terbukti mempersulit dan bahkan mengubah status hukum dari LAZ yang mengajukan perpanjangan perizinan sebagaimana yang terjadi dalam kasus BAMUIS BNI yang berubah statusnya dari LAZ yang bersifat mandiri menjadi UPZ di bawah BAZNAS. Permasalahan lamanya pemberian rekomendasi tersebut menjadi bukti nyata terjadinya *conflict of interest* dalam pengelolaan zakat di Indonesia dengan adanya *abuse of power* yang dilakukan oleh BAZNAS dengan berbagai fungsi yang dimilikinya.

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

keperluan operasional. Oleh karena itu, kewajiban audit keuangan oleh KAP tentu memberatkan sebagian LAZ. Dengan demikian, audit keuangan dalam pasal ini perlu dibatasi dengan memperhatikan kemampuan finansial dari LAZ.

- c. Pemohon III mengalami kerugian konstitusional bersifat potensial berupa potensi kehilangan pekerjaan sebagai *amilin* karena LAZ yang menaungi Pemohon III tidak mendapat perpanjangan izin akibat tidak adanya rekomendasi BAZNAS. Lebih lanjut, Pemohon III sebagai praktisi dalam pengelolaan zakat menilai keberadaan pemberian rekomendasi dari BAZNAS dalam proses perizinan terlebih pada saat proses perpanjangan LAZ mencederai penerapan AUPB dalam perizinan pengelolaan zakat karena terdapat proses yang tidak efektif dan efisien dengan tetap mensyaratkan adanya rekomendasi BAZNAS.

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

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

123. Adapun Pasal a quo berbunyi sebagai berikut: "*Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.*"

124. Pasal ini memperlihatkan adanya norma dimana LAZ diharuskan melaporkan pelaksanaan kegiatan zakatnya, seperti aspek pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan. Laporan harus disampaikan telah diaudit, dan pelaporan dilakukan secara berkala dan penerima laporannya adalah Baznas.
125. Keberadaan dari ketentuan ini menunjukkan bahwa sebagai subordinat dari BAZNAS, LAZ memiliki kewajiban untuk melaporkan kinerjanya kepada BAZNAS. Ketentuan ini memang bertujuan baik untuk memastikan pengelolaan zakat dapat berjalan dengan transparan dan akuntabel, sehingga pendistribusiannya dapat berjalan dengan optimal.
126. Pemberian laporan kepada BAZNAS tersebut mencederai asas keadilan dan akuntabilitas yang merupakan bagian dari asas-asas pengelolaan zakat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang a quo. Hal ini dikarenakan BAZNAS memiliki peran yang sama dengan LAZ sebagai operator pada pengelolaan zakat, sehingga terdapat ruang terjadinya *abuse of power* dan *conflict of interest* oleh BAZNAS yang memiliki peran ganda. Oleh karena itu, peran sebagai auditor dalam pengelolaan zakat sudah seyogyanya diberikan kepada Kementerian Agama sebagai otoritas negara yang memiliki kewenangan pada urusan keagamaan.
127. Di dalam Pasal 19 ini hanya menyebutkan LAZ wajib soal melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala. Para Pemohon memahami bahwa audit sebagai suatu proses yang baik untuk transparansi dan akuntabilitas atau kepentingan lembaga tersebut juga.

Permasalahannya adalah biaya audit pada Kantor Akuntan Publik (selanjutnya disebut "KAP"), sebagaimana disebut dalam Pasal 75 ayat (3) PP 14/ 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, yang cukup mahal. Di lapangan ada banyak LAZ-LAZ yang tidak sanggup membayar biaya audit KAP yang mahal tersebut.

128. Para Pemohon merasa perlu diberi penegasan dalam Pasal ini, jenis audit yang disyaratkan, atau diberi penjelasan dalam Penjelasan Pasal ini dan atau dalam aturan turunan Peraturan BAZNAS, bahwa Audit yang disyaratkan oleh Pasal ini, tidak harus menggunakan Kantor Akuntan Publik, mengingat biaya yang mahal tersebut. Karena masih banyak LAZ tingkat daerah provinsi atau kabupaten/kota yang tidak memiliki dana yang cukup untuk melakukan audit oleh KAP.

129. Apalagi biaya untuk Audit pada KAP harus dikeluarkan dari Hak Amil. Padahal besaran bagian Amil hanya 12.5% dari Zakat yang diterima. Akan lebih berat lagi jika LAZ tersebut juga berposisi sebagai UPZ-nya BAZNAS, karena adanya kewajiban berdasarkan kerjasama, dimana UPZ harus menyerahkan 30% dari pengumpulan zakatnya, untuk diserahkan kepada BAZNAS, sebagai komitmen menjadi UPZ-nya BAZNAS. Sehingga sisa Dana Amil yang akan dipakai, disisihkan untuk membayar Kantor Akuntan Publik, harus memotong jatah Amil yang sudah terpotong 30%-nya.
130. Kewajiban untuk audit ini pada dasarnya akan memberatkan bagi LAZ berskala tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi yang nominal pengumpulan dana zakatnya relatif kecil. Besaran 12,5% dari dana zakat yang dapat digunakan dari asnaf amil yang notabene menjadi dana operasional LAZ sangat terbebani dengan adanya audit dari KAP yang memakan biaya hingga puluhan juta rupiah untuk melakukan audit.
131. Lebih lanjut, jika ingin tetap adanya laporan yang diaudit, perlu ditambahkan kriteria LAZ yang wajib menggunakan KAP, jika dana pengelolaan zakatnya telah mencapai angka misalnya Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah), karena jika pengumpulan dana zakat tidak mencapai jumlah tersebut, sangat memberatkan bagi LAZ untuk mengeluarkan dana puluhan juta untuk melakukan audit KAP.
132. Di samping itu, terdapat pilihan lainnya dengan cukup dapat diterima, misalnya audit yang diserahkan cukup hasil audit internal Lembaga Amil Zakat, karena audit internal ini juga akan diperiksa kebenarannya oleh masyarakat maupun kementerian terkait, misalnya Kementerian Agama dan atau Kementerian Sosial, jika terdapat pengelolaan dana lainnya. Ataupun untuk audit, biayanya ditanggung oleh negara, mengingat Dana Zakat yang dikelola juga dipergunakan untuk membantu program Pemerintah di masyarakat sebesar 87.5% (delapan puluh tujuh koma lima persen) dari total pengumpulannya.
133. Membiarkan Pasal 19 tetap seperti ini, jelas bertentangan dengan UUD NRI 1945, tepatnya Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi: "(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".
134. Dalam Pasal 27 ayat (1) menjamin adanya persamaan kedudukan di mata hukum yang mana dalam hal terjadi kondisi khusus, seharusnya hal tersebut diperhatikan oleh negara, dan tidak menyamaratakannya, perlu penerapan asas keadilan disini.

135. Sebenarnya ini hal yang wajar dan dipraktikkan di negeri ini. Misal, hanya yang memiliki penghasilan dengan jumlah tertentu saja yang mulai dikenakan kewajiban membayar pajak. Atau hanya barang-barang mewah saja yang dikenakan pajak dengan besaran semakin tinggi dan contoh lainnya, bahkan dalam konteks Agama tidak semua orang Islam berkewajiban membayar zakat, hanya orang Islam yang memiliki penghasilan yang mencapai *Nisab* dan *Haul* saja yang dikenakan wajib berzakat.
136. Bahwa akan sangat membantu, jika Pemerintah menyediakan Auditor Khusus di Lembaga Pengawas (Inspektorat Jenderal) pada Kementerian Agama Republik Indonesia.
137. Permohonan perubahan makna atas Pasal ini, untuk membatasi atau mengurangi kewenangan BAZNAS, agar tidak terjadi *conflict of interest dan abuse of power*. Jika BAZNAS tetap menjadi Pengumpul (operator zakat), maka kewenangan pengawasan dan pemberi Rekomendasi seharusnya dialihkan kepada Kementerian Agama Republik Indonesia dan begitu pula sebaliknya ketika BAZNAS berlaku sebagai regulator dan pengawas seharusnya kewenangan sebagai operator zakat tidak lagi berlaku.
138. Oleh karena itu, Pemohon mengajukan perubahan bunyi Pasal 19 menjadi sebagai berikut. "LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala, diaudit KAP jika telah memperoleh dana zakat diatas Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) per tahun.", ini akan menghentikan langkah untuk melakukan pengelolaan zakat oleh LAZ kecil yang belum mencapai target perolehan Rp 5.000.000.000,- tersebut. Atau secara terpaksa mengambil jatah asnaf lainnya untuk menutupi biaya operasional tersebut. Hal yang sebaiknya tidak dilakukan oleh semua LAZ.
139. Bahwa kerugian yang dialami Para Pemohon jika keberlakuan Pasal 19 UU 23/2011, "*Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala.*" tidak diubah berdasarkan uraian di atas adalah sebagai berikut:
1. Pemohon I: Sedari awal Pemohon I berkeberatan dengan penumpukan kewenangan yang diberikan kepada Baznas. Menurut Pemohon I, kekuasaan yang terkonsentrasi pada satu entitas (Baznas) akan mengakibatkan ketidakseimbangan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan, dengan potensi

kurangnya akuntabilitas, resistensi, konflik kepentingan dan lain-lain. Dan ini berpotensi menghalangi kegiatan Pemohon I, karena yang mengawasi, mengaudit Pemohon I adalah sesama operator pengumpul zakat, yang juga memiliki target pengumpulan zakat yang sama dengan Pemohon I.

2. Pemohon II: Keanggotaan Pemohon II beragam, dari LAZ yang sudah mandiri, maupun yang baru belajar melakukan pengelolaan zakat. Audit untuk LAZ kecil, menjadi suatu masalah karena ketiadaan dana untuk melakukan audit tersebut (mengingat Baznas membuat peraturan turunan yang mewajibkan audit dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik). Peraturan ini mengakibatkan LAZ kecil tidak mendapatkan penghargaan yang layak sebagai Amil, karena jatah Amil, dari yang 12,5% harus disisihkan lagi untuk membayar audit oleh Kantor Akuntan Publik.
3. Pemohon III: Selain sebagai Amil, Pemohon III adalah praktisi pendamping LAZ-LAZ yang baru tumbuh. Pemohon III melihat dan ikut terbebani dengan kewajiban teman-teman dampingan Pemohon, sementara jatah hak Amil yang mereka dapatkan tidak seberapa. Hal ini juga menjadi alasan Pemohon III mengajukan Permohonan Pengujian Undang-Undang Pengelolaan Zakat ini.

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

140. Adapun bunyi pasal ini adalah sebagai berikut: *“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah”*.
141. Bahwa Pasal ini menetapkan norma-norma yang mengatur tentang ketentuan lebih lanjut, adanya norma yang mengatur persyaratan yang harus dipenuhi LAZ, ada norma perizinan yang mengatur prosedur yang harus diikuti untuk mendapatkan izin operasional, mengatur pembentukan perwakilan, struktur dan tata caranya, serta kewajiban LAZ melakukan pelaporan atas kegiatannya, adanya norma pengaturan akuntabilitas dan semuanya akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.
142. Bahwa Pasal ini menyebabkan adanya pembatasan dan hambatan bagi operasional perkembangan LAZ, karena tidak langsung mengatur *mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ*, di dalam UU 23/2011 ini langsung. Para Pemohon melihat ketidakadilan dalam Pasal ini,

karena pada Baznas terkait pembentukan perwakilan langsung diatur dalam Pasal:

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

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

Padahal partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya penting untuk: *“1) menjangkau pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat, sehingga syarat peraturan perundang-undangan benar benar memenuhi syarat peraturan perundangan yang baik, 2) menjamin peraturan perundangan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, 3) menumbuhkan rasa memiliki, dan rasa bertanggung-jawab atas peraturan perundang-undangan tersebut.”* sebagaimana dinyatakan Sirajuddin, dkk, dalam bukunya *Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: MCW dan Yappika, 2007), hlm.185.

144. Para Pemohon meyakini bahwa dari segi tujuannya, “kaidah hukum atau norma hukum itu seharusnya bertujuan pada cita kedamaian hidup antar pribadi (*hetrechtwildevrede*) karena itu, sering dikatakan penegak hukum itu bekerja *“top reserve peace”*. Tujuan kedamaian hidup bersama tersebut biasanya dikaitkan pula dengan perumusan tugas kaidah hukum, yaitu untuk mewujudkan kepastian, keadilan dan kebergunaan. Artinya setiap norma hukum itu haruslah menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainty, zekerheid*), keadilan (*equity, billijkheid, evenredigheid*) dan kebergunaan (*utility*). Adapula sarjana yang hanya menyebut pentingnya tugas dwitunggal kaidah hukum, yaitu kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dan keadilan hukum (*rechtsbillijkheid*), demikian

dituliskan Bapak Jimly Assididqie dalam bukunya, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta, Rajawali Pers, 2010), hlm.3-4.

145. Bahwa menurut Para Pemohon norma hukum yang diatur dalam Pasal 20 UU 23/2011 ini, jauh dari kepastian, keadilan dan kebergunaan, dan belum menghasilkan keseimbangan, karenanya pengaturan norma tersebut sampai melanggar hak-hak Para Pemohon yang sudah dijamin dalam UUD NRI 1945.
146. Para Pemohon keberatan dengan pengaturan yang akan diatur lagi turunannya dalam Peraturan Pemerintah, karena mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah di Indonesia tidak se-ideal sebagaimana amanat Undang-Undang tentang Penyusunan Peraturan Pemerintah. Pembentukannya lebih mandiri. Ibu Maria Farida Indrati S. dalam bukunya *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*, menerangkan materi muatan peraturan pemerintah adalah keseluruhan materi muatan undang-undang yang dilimpahkan kepadanya atau sama dengan materi undang-undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.
147. Turunan dari Pasal ini (Peraturan Pemerintah) yang mengatur lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 (PP 14/2014) justru mendegradasi keberadaan LAZ. Peraturan Pemerintah ini tentu harus diuji juga. dan sebelum pengujian PP 14/2014, Para Pemohon meminta pengujian terhadap UU 23/2011 terlebih dahulu.
148. Menurut Para Pemohon, akibat dibukanya keran Pembentukan Peraturan Pemerintah, berdampak terjadinya perluasan pengaturan yang melebihi materi muatan Undang-Undanganya. Terdapat beberapa pengaturan di dalam PP 14/2014 yang memperluas pengaturan yang diatur dalam undang-undang a quo. Pengaturan yang bersifat lebih luas tersebut membuat pengaturan dalam PP 14/2014 menjadi kontradiktif dengan ketentuan yang menjadi landasannya dalam undang-undang a quo. Kondisi ini membuat terjadinya pelanggaran terhadap asas *lex superior derogat legi inferiori* atau yang berarti peraturan dengan hierarki yang lebih tinggi tidak dapat dikesampingkan oleh peraturan dengan hierarki yang lebih rendah karena hierarki dari Undang-Undang derajatnya lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
149. Dalam ilmu perundang-undangan sendiri, peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang memiliki dua karakteristik yaitu peraturan delegasi

dan peraturan atribusi. Peraturan delegasi merupakan peraturan perundang-undangan yang dibuat karena adanya peraturan yang lebih tinggi memerintahkan pembuatannya. Sedangkan, peraturan atribusi adalah peraturan yang dibentuk guna melakukan kewenangan yang dimiliki tanpa adanya perintah secara tegas dari peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih tinggi.

150. Dalam konteks ini, peraturan delegasi tersebut adalah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden (Perpres) dimana peraturan tersebut dibuat karena adanya perintah dari undang-undang untuk mengatur permasalahan tersebut secara teknis melalui Peraturan Pemerintah. Di samping itu, pembuatan Peraturan Pemerintah juga dapat dilakukan tanpa adanya regulasi khusus yang memerintahkan pembuatannya karena setiap pembuatan Undang-Undang disertai dengan Peraturan Pemerintah untuk memberikan penjelasan secara holistik bagi keseluruhan Undang-Undang. Sehingga, Peraturan Pemerintah memiliki secara keseluruhan merupakan peraturan yang bersifat delegatif semata.
151. Konsep yang berlaku pada Peraturan Pemerintah tersebut berbeda dengan Perpres dimana Perpres tidak hanya memiliki unsur peraturan delegasi dari peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki lebih tinggi saja, namun juga memiliki unsur peraturan atribusi karena pembuatannya dapat pula didasarkan pada kewenangan Presiden sebagai pemegang cabang kekuasaan eksekutif (menurut Prof. Dr. Maria Farida Indarti). Sehingga, keberadaan dari Perpres sendiri tidak selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain dengan hierarki di atasnya. Dengan pemahaman tersebut, PP 14/2014 seyogyanya berfungsi sebagai peraturan teknis yang memberikan penjabaran pada hal-hal yang secara prinsipil diatur dalam Undang-Undang a quo tanpa menambah ketentuan bersifat norma baru.
152. Terkait dengan pengujian pasal yang berkaitan dengan Peraturan Pelaksana, Mahkamah sendiri pernah mengadili permasalahan tersebut pada Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013. Dalam poin [3.28] putusan tersebut, Mahkamah menyatakan pengecekan terhadap peraturan pelaksana bukan berarti merupakan bentuk mahkamah melakukan pengujian terhadap peraturan pelaksana tersebut. Hal ini dikarenakan persyaratan terpenuhinya konstitusionalitas undang-undang tersebut didasarkan kepada ketaatan peraturan pelaksana terhadap penafsiran Mahkamah. Konsep ini didasarkan kepada pemahaman bahwa pembentukan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana merupakan bentuk penjelasan terhadap maksud sesungguhnya dari undang-undang yang diujikan.

153. Dalam konteks pengelolaan zakat, terdapat beberapa pengaturan baru yang dibentuk melalui Peraturan Pemerintah yang sebelumnya tidak diatur di dalam undang-undang. Pertama, pengaturan mengenai pembentukan Perwakilan LAZ sebagaimana diatur dalam Pasal 62-65 PP 14/2014 tidak pernah diatur dalam Undang-Undang *a quo*.
154. Dalam Undang-Undang *a quo*, tidak terdapat satupun pengaturan mengenai pendirian perwakilan LAZ. Kondisi tersebut membuat pengaturan yang ada di dalam Pasal 62-65 PP 14/2014 dapat dikatakan sebagai norma baru yang seharusnya diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang *a quo*.
155. Pengaturan baru tersebut merugikan bagi LAZ sebagai subjek pengelola zakat karena PP 14/2014 mengatur mengenai pembentukan perwakilan LAZ yang justru membatasi pembukaan perwakilan LAZ di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sehingga menyempitkan kesempatan LAZ untuk dapat mengumpulkan dana zakat dengan cakupan yang lebih luas. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 62 ayat (2) PP 14/2014 yang menetapkan bahwa LAZ nasional hanya dapat membuka 1 (satu) perwakilan di setiap provinsi. Kemudian Pasal 62 ayat (3) PP Nomor 14/2014 menetapkan lebih lanjut bahwa untuk membuka perwakilan di provinsi ini LAZ nasional harus kembali mengajukan permohonan izin kepada kepala kantor wilayah kementerian agama provinsi.
156. Pembatasan yang sama juga diterapkan untuk LAZ provinsi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (2) PP 14/2014 menetapkan bahwa LAZ provinsi hanya dapat membuka 1 (satu) perwakilan di setiap kabupaten/kota. Lebih lanjut, Pasal 63 ayat (3) PP 14/2014 menetapkan bahwa untuk membuka perwakilan di kabupaten/kota ini LAZ provinsi harus kembali mengajukan permohonan izin kepada kepala kantor Kementerian agama kabupaten/kota. Dengan rumitnya perizinan tersebut, pengaturan ini pada akhirnya menciptakan marginalisasi yang menghambat perkembangan LAZ yang berakibat pada tidak optimalnya potensi zakat yang dapat dihimpun dari masyarakat.
157. Kedua, mekanisme pelaporan LAZ yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang ditunjuk juga sangat berlebihan dan memberatkan sehingga terjadi marginalisasi dan perlakuan diskriminatif kepada LAZ yang seharusnya diayomi oleh Pemerintah. Dalam PP 14/2014, permasalahan pelaporan ini diatur dalam Pasal 71-75 yang menyatakan bahwa pelaporan harus dilakukan setiap 6 (enam) bulan dan akhir tahun. Selain itu, laporan juga harus diaudit syariat dan audit keuangan. Dengan keberadaan kontrol kualitas yang begitu ketat tersebut, memang memastikan bahwa pendayagunaan dari dana yang dikumpulkan oleh LAZ sudah tepat sasaran

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

158. Ketiga, permasalahan pemberian perizinan sebagaimana yang telah dijelaskan dalam uraian posita Pasal 18 ayat (2) di atas, terdapat perbedaan antara peraturan pelaksana yang dibuat dalam PP 14/2014 dengan putusan yang telah ditetapkan oleh Mahkamah tentang UU 23/2011 melalui Putusan Nomor 86/PUU-X/2012. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa pemberian rekomendasi dari BAZNAS seharusnya ditafsirkan bukan menjadi penentu dalam pemberian perizinan kepada LAZ sebagaimana diuraikan dalam Poin 150 dalam permohonan ini. Pasca dikeluarkannya putusan ini, Pemerintah melalui Kementerian Agama membuat Keputusan Menteri Agama Nomor 333 Tahun 2015 yang menyatakan pemberian izin kepada LAZ dilakukan setelah mendapat rekomendasi BAZNAS sebagaimana diuraikan dalam poin 151 dan BAZNAS mengeluarkan Peraturan BAZNAS Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Permohonan Rekomendasi Izin Pembentukan dan Pembukaan Perwakilan Lembaga Amil Zakat. Hal ini menggambarkan pemerintah menafikan Putusan Mahkamah dengan menjadikan rekomendasi BAZNAS sebagai prasyarat dalam pemberian izin LAZ.
159. Majelis Hakim Mahkamah yang mulia,
Penjelasan Para Pemohon dalam dalil ini, bukan dalam pengertian yang Pemohon permasalahan disini adalah Peraturan Pemerintahnya, tetapi Pasal 20 UU 23/2011 ini, Pemohon menjelaskan bahwa dengan Pasal ini, karena tidak mempertimbangkan, keadilan, kepastian dan kebergunaan, akhirnya peraturan turunannya telah merugikan hak konstitusional Para Pemohon.
160. Keberadaan Pasal 20 UU 23/2011 yang mengarahkan pengaturan lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah yang senyatanya justru merugikan LAZ, menurut Para Pemohon adalah pelanggaran UUD NRI tahun 1945, yakni Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi: "(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum".
161. Para Pemohon menilai bahwa keberadaan Pasal 20 UU 23/2011 ini bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945: "setiap orang

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

162. Pasal 20 UU 23/2011 penyusunannya dilakukan dengan tidak mempertimbangkan keadilan, kepastian hukum dan kebergunaan, sehingga menghasilkan norma yang muncul tersebut menciptakan ketentuan yang tidak berkeadilan, tidak berkepastian hukum, diskriminatif dan proses pembuatan dari Peraturan Pemerintah yang secara prosedur tidak memiliki ruang partisipasi publik seperti halnya dalam penyusunan perundang-undangan, ternyata kemudian dalam penyusunannya membuat keberadaan dari norma baru ini mencederai kepastian hukum, keadilan di tengah masyarakat, karena regulasi yang kedudukannya lebih tinggi dapat diubah pengaturannya oleh regulasi yang kedudukannya lebih rendah.
163. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 20 UU 23/2011 yang mengatur bahwa *“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah”* berpotensi merugikan dan membuat kedudukan LAZ menjadi termarginalkan. Semestinya Undang-Undang *a quo* yang mengatur mengenai persyaratan organisasi dan pembentukan perwakilan tidak diatur dalam peraturan pemerintah, tetapi langsung diatur dalam Undang-Undanganya, karena merugikan dan memberatkan Para Pemohon/LAZ.
164. Dengan begitu, Para Pemohon memohon agar bunyi Pasal 20 UU 23/2011 yang mengatur *“ketentuan lebih lanjut terkait persyaratan organisasi dan pembentukan perwakilan dalam Peraturan Pemerintah”* ditambahkan frasa *“dengan tetap mengacu kepada Undang-Undang ini”* sehingga Pasal 20 UU 23/2011 berbunyi: *“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan tetap mengacu kepada Undang-Undang ini”*.
165. Berdasarkan uraian di atas, Pasal 20 UU 23/2011 memberikan kerugian konstitusional kepada Para Pemohon dengan rincian sebagai berikut:
 - a. Pemohon I mengalami kerugian konstitusionalitas bersifat konkret nyata berupa terjadinya pembatasan wilayah pengelolaan dan penyaluran zakat karena terdapat pengaturan dalam PP 14/2014 sebagai aturan turunan dari Pasal 20 UU 23/2011 karena tidak adanya klausul yang tegas untuk membatasi pengaturannya agar sesuai dengan pengaturan dalam UU 23/2011
 - b. Pemohon II juga mengalami kerugian konstitusionalitas yang bersifat konkret berupa adanya keberadaan pengaturan yang lebih lanjut

mengenai audit keuangan yang dilakukan oleh akuntan publik yang merugikan anggota dari Pemohon II karena kapasitas keuangan LAZ tidak memiliki kemampuan untuk melakukan audit keuangan sebagai akibat kebanyakan LAZ memiliki hasil pengumpulan yang relatif sedikit

- c. Pemohon III mengalami potensi kerugian terhadap LAZ-LAZ yang dalam pembinaannya, yang mengalami kerugian yang sama dengan Pemohon I dan Pemohon II.

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

166. Bahwa pasal ini berbunyi: *“(3) LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.” (4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.*
167. Bahwa norma yang muncul dari Pasal ini adalah adanya pengukuhan suatu LAZ kewenangannya ada di Menteri, dan adanya pengakuan terhadap status hukum LAZ yang telah dikukuhkan sebelum berlakunya undang-undang ini tetap diakui sebagai LAZ berdasarkan undang-undang yang baru. Hal ini menunjukkan adanya kesinambungan status hukum. Selain itu norma ini memberikan Kepastian Hukum bagi LAZ yang telah ada, sehingga mereka tidak kehilangan status atau pengakuan meskipun ada peraturan baru yang berlaku. Norma lainnya, diakuinya pemberlakuan Undang-Undang. dan menunjukkan bahwa undang-undang ini memiliki efek retroaktif dalam mengakui LAZ yang sudah ada sebelumnya. Norma-norma ini memastikan bahwa perubahan dalam regulasi tidak merugikan lembaga yang telah beroperasi secara sah sebelum undang-undang baru diterapkan.
168. Bahwa norma-norma yang muncul dari Pasal ini memberikan jaminan bagi keberlanjutan izin LAZ-LAZ yang sudah disahkan sebelum UU- ini ada. termasuk Pemohon I (Dompot Dhuafa) dan banyak LAZ lainnya, seperti BAMUIS BNI yang memperoleh izin pada 20 Maret 2006, Baitul Maal Muamalat yang memperoleh izin pada 7 November 2001, Baituzzakah Pertamina yang memperoleh izin pada 24 Maret 2004, Yayasan Baitul Maal BRI yang memperoleh izin pada 6 November 2002, BSM Umat yang memperoleh izin pada 7 September 2002, yang keseluruhannya sebelum Undang-Undang 23/2011. Harusnya Pasal ini menjadi jaminan bagi LAZ-LAZ tersebut. Tapi nyatanya tidak. Baznas melakukan manuver-manuver untuk membatalkan, membuat pasal ini lemah, dengan menggunakan

Pasal lainnya, dan akhirnya terjadi pelanggaran terhadap kepastian hukum yang sudah dijamin dalam Pasal 43 (3) ini.

169. Adanya Pasal 43 ayat (3) tersebut seharusnya memberikan garansi bagi LAZ yang telah berdiri sebelum lahirnya Undang-Undang *a quo*, termasuk LAZ yang telah terafiliasi dengan dengan karyawan BUMN, BUMD dan swasta, tetap memperoleh status pengukuhan yang telah diperolehnya sebelumnya, dengan tanpa pengecualian. Artinya, seharusnya tidak ada pembatasan sebagaimana kemudian diatur dalam ayat berikutnya (ayat 4) maupun limitasi melalui Penjelasan Pasal 7 ayat 2 Undang- Undang *a quo*.
170. Bahwa seharusnya penguatan atas pengecualian tersebut, diatur dalam ayat selanjutnya. Artinya jika sudah diberikan hak atas pengukuhan kepada LAZ yang berafiliasi dengan BUMN, BUMD, dan atau swasta dan atau berafiliasi dengan karyawannya tersebut, maka biarkan mereka menikmati pengecualian tersebut. Untuk yang belum mendapatkan pengukuhan, pada saat Undang-Undang ini diberlakukan, barulah aturan baru diterapkan untuk mereka.
171. Bahwa ketentuan tersebut secara logis seharusnya berakibat legalitas dari LAZ yang telah ada sebelumnya, (termasuk LAZ yang terafiliasi dengan karyawan BUMN, BUMD, dan swasta) tetap memperoleh status legalnya dan tidak dibekukan izin operasional yang telah diperolehnya, sekalipun mereka berasal dan dibentuk oleh Badan Usaha Milik Negara, yang menurut penjelasan pasal 7 ayat (2) termasuk sebagai pihak terkait.
172. Bahwa perintah dan pemberian tenggang waktu untuk melakukan perubahan atau penyesuaian dalam tenggang waktu 5 tahun, sebagaimana diatur dalam ayat (4) Pasal ini, merupakan tindakan yang merugikan LAZ yang terafiliasi dengan BUMN, BUMD, dan atau swasta dan atau yang berafiliasi dengan karyawannya tersebut. Karena kemudian mereka harus melepaskan atau diminta melepaskan dan memilih bentuk baru yang sebenarnya merugikan untuk mereka.
173. Bahwa saat ini masih ada LAZ yang telah mendapatkan pengukuhan sebelum Undang-Undang ini diberlakukan, yang masih merasa keberatan untuk melakukan penyesuaian sebagaimana diatur dalam ayat (4) Pasal ini. Keberatan tersebut sesuatu yang wajar dan pantas dirasakan oleh LAZ yang terafiliasi dengan BUMN, BUMD dan atau swasta atau karyawan mereka, karena jika kemudian pengukuhan mereka dicabut dan pola operasional mereka diubah, misalnya dengan menjadi Unit Pengumpul Zakat, maka sebenarnya mereka hanya dimanfaatkan oleh BAZNAS sebagai tangan BAZNAS untuk memperbesar pengumpulan zakat

BAZNAS dengan cara cepat dan juga menambah besaran porsi Amil untuk BAZNAS.

174. Jika BAZNAS tidak mengakuisisi mereka menjadi Unit Pengumpulan Zakat (UPZ)-nya, LAZ tersebut dapat memanfaatkan Dana Amilnya maupun Dana yang seharusnya disalurkan langsung olehnya tanpa berbagi dengan BAZNAS. Sehingga kemanfaatannya lebih besar lagi. Tidak seperti kondisi saat ini, dimana 30% dari perolehan LAZ yang kemudian dijadikan UPZ-nya BAZNAS tersebut, Dana Zakatnya disetorkan kepada BAZNAS. BAZNAS kemudian mendapatkan Dana Amil sebesar 12.5% dari 30% penerimaan zakat LAZ yang kemudian dijadikan UPZ tersebut.
175. Bahwa kerugian lainnya dari LAZ yang diakuisisi melalui Penjelasan Pasal 7 ayat 2 yang berbunyi: “(2) yang dimaksud dengan “pihak terkait” antara lain kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga luar negeri” ini adalah, mereka yang bekerja keras melakukan pengumpulan zakat seperti saat mereka dikukuhkan sebagai LAZ, tetapi kemudian yang mendapatkan sebagian hasil pengumpulan tersebut adalah BAZNAS. Hal yang tentunya merugikan dan mengurangi jatah Dana Amil mereka, secara zalim.
176. Bahwa Penjelasan Pasal 7 ayat 2 yang berbunyi: “(2) yang dimaksud dengan “pihak terkait” antara lain kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga luar negeri” itu, seharusnya hanya dapat diberlakukan kedepan (sejak) pemberlakuan Undang-Undang *a quo*, untuk LAZ yang belum dikukuhkan, atau yang baru akan dibentuk setelah Undang- Undang *a quo* ada. dan tidak diberlakukan mundur dengan memberikan pengaturan sebagaimana di ayat (4) Pasal *a quo*.
177. Tetapi ternyata Pasal 43 ayat (3) juga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Ayat (3) Pasal *a quo* menjadi tidak memiliki kekuatan hukum dan dimatikan dengan penjelasan Pasal 7 ayat (2) diatas. Para Pemohon merasa penggunaan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang *a quo*, memiliki unsur kesengajaan pembuatnya untuk menjadikan Pasal 43 ayat (3) dapat dikesampingkan, dan menjadi Pasal yang mandul.
178. Bahwa dalam praktiknya, untuk memenuhi ketentuan Pasal 43 ayat (4), LAZ yang berada di kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau lembaga luar negeri tersebut diberikan tenggang waktu selama 5 tahun, untuk melakukan perubahan bentuk kelembagaan, misalnya yang tadinya berbentuk badan hukum yayasan tidak di bawah afiliasi BAZNAS, dan memiliki izin sebagai LAZ, kemudian diminta oleh BUMN-nya menjadi UPZ-nya BAZNAS, dengan tekanan ataupun tanpa tekanan, sehingga hilang

sebagian hak-haknya. Hal ini tentunya merugikan LAZ tersebut.

179. Pencabutan izin operasional dan atau tidak diberikannya perpanjangan izin operasional terhadap Lembaga Amil Zakat dari Badan Usaha Milik Negara, yang telah mendapatkan pengukuhan sebelumnya menurut Para Pemohon adalah pelanggaran terhadap UUD NRI 1945:

- 1) Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: *“(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.**)”*
- 2) Pasal Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: *“(3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.**)”*, dan
- 3) Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: *“(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.**)”*

180. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 karena pengakuan terhadap identitas dan kedudukan LAZ-LAZ yang telah dikukuhkan berdasarkan UU 23/2011 sebelumnya dilanggar karena terjadi pemaksaan dan penyulitan perpanjangan izin LAZ yang telah ada berkenaan dengan adanya ketentuan Pasal ini.

181. Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 karena melanggar hak masyarakat dalam membentuk lembaga-lembaga pengelolaan zakatnya sendiri dengan adanya jangka waktu 5 (lima) tahun untuk menyesuaikan diri sehingga LAZ-LAZ mau tidak mau dihadapkan pada pilihan harus melepaskan atau diminta melepaskan dan memilih bentuk baru yang sebenarnya merugikan untuk mereka.

182. Fakta bahwa ternyata kemudian LAZ yang berasal dari Badan Usaha Milik Negara dilucuti izinnya, ini bertentangan dengan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 karena merupakan suatu pelanggaran hukum, pelanggaran atas hak untuk tidak diperbudak, pelanggaran atas hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut yang mana termasuk hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

183. UUD NRI 1945 dalam Pasal 28I ayat (1) juga menjamin Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak

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

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

yang dilakukan akan disebut illegal, terancam dengan kriminalisasi dan juga pembubaran LAZ.

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

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

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

187. Adapun bunyi pasal a quo: *“(4) LAZ sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”*
188. Pasal ini memiliki norma tentang adanya kewajiban melakukan penyesuaian, dan batas waktu yang ditentukan untuk wajib menyesuaikan diri dengan UU 23/2011 paling lambat 5 tahun sejak

diundangkannya undang-undang tersebut.

189. Pasal ini seharusnya memastikan dan menjamin LAZ yang telah ada dan dikukuhkan sebelum Undang-Undang a quo ada, sebagaimana yang telah diatur dalam ayat sebelumnya ayat (3), tetap memiliki hak untuk beroperasi sebagai LAZ dengan kekhususannya, tidak harus melakukan penyesuaian yang dipaksakan, dan akhirnya tidak mendapatkan izin perpanjangan dan bubar.
190. Sebagaimana hal tersebut tercermin dalam penemuan lapangan IDEAS dalam buku berjudul *Evaluasi Pengelolaan Zakat Nasional Pasca UU No.23/2011* hlm. 68 bahwa kasus LAZ Semen Padang menjadi bukti tak terbantahkan adanya upaya akuisisi LAZ menjadi UPZ BAZNAS berkenaan dengan berlakunya UU 23/2011, LAZ Semen Padang telah mengajukan permohonan rekomendasi ke BAZNAS Pusat untuk menjadi LAZNAS, namun mendapat penolakan dengan alasan LAZ di BUMN harus menjadi UPZ BAZNAS. Pada awal 2016, LAZ Semen Padang kembali mengajukan permohonan rekomendasi dengan argumentasi bahwa PT Semen Padang bukanlah BUMN, namun anak perusahaan BUMN, yaitu anak perusahaan PT Semen Indonesia. Namun permohonan ini kembali ditolak dengan alasan bahwa LAZ di perusahaan swasta juga harus menjadi UPZ BAZNAS.
191. Atas kegagalan perizinan tersebut, dan penolakan untuk menjadi UPZ BAZNAS, LAZ Semen Padang secara dramatis membubarkan diri dan tidak aktif beroperasi lagi sejak 24 November 2016. Aset yayasan berupa uang dan barang dilikuidasi dan diserahkan ke negara melalui BAZNAS Pusat, dan terhadap 19 orang karyawan dilakukan pemutusan hubungan kerja. Setelah pembubaran LAZ Semen Padang, dengan dukungan manajemen PT Semen Padang, BAZNAS kemudian membentuk UPZ di PT Semen Padang (Vide Bukti P-19).
192. Bahwa penyesuaian yang dimaksud dalam ayat (4) ini, dalam praktiknya menjadi pemaksaan dan atau tekanan terhadap LAZ yang sebelumnya telah dikukuhkan tersebut. Pemaksaan dan atau tekanan tersebut, baik dalam bentuk perubahan bentuk badan hukum, atau bentuk perubahan status lainnya. Pemaksaan dan tekanan tersebut tidak hanya kepada LAZ, tetapi juga BUMN yang menaunginya. Tekanan mana tidak dapat ditolak dengan alasan BUMN harus mendukung program pemerintah. karena sama-sama lembaga plat merah. Walaupun paham bahwa hal tersebut merugikan Pengelola LAZ mereka yang sebenarnya sudah dikukuhkan.

193. Bahwa dalam hal ada LAZ yang telah dikukuhkan kemudian menolak untuk melakukan penyesuaian sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang *a quo*. Keengganan untuk melakukan penyesuaian bukan tanpa alasan. Dan suatu yang sangat logis dan terukur, jika sebuah LAZ menghitung untung rugi, kekurangan kelebihan, kebermanfaatan atau kemudharatannya menjadi UPZ-nya Baznas.
194. Contoh kerugian yang dialami oleh LAZ yang sudah dikukuhkan tetapi kemudian diminta untuk menjadi UPZ-nya BAZNAS seperti:
- a. LAZ bekerja mengumpulkan dana zakat;
 - b. kemudian menyerahkannya terlebih dahulu 100% kepada BAZNAS;
 - c. dan ini dianggap sebagai pengumpulan oleh BAZNAS;
 - d. BAZNAS kemudian melalui peraturannya menetapkan bahwa UPZ-nya harus menyerahkan pengelolaan 30% dari dana zakat yang diterimanya, untuk disalurkan dan dikelola melalui BAZNAS.
 - e. Dana yang 70% yang telah disetorkan kepada BAZNAS kemudian ditransfer/dikembalikan kepada UPZ. Dengan praktik dilapangan jadwal pengembaliannya tidak dilakukan dengan sesegera mungkin.
 - f. Bahwa Dana Amil yang seharusnya menjadi hak UPZ, sebesar 30% diambil alih oleh BAZNAS. Padahal Negara juga menyisihkan APBN untuk operasional BAZNAS. Walau tidak diketahui secara detail berapa besaran APBN yang diturunkan untuk operasional BAZNAS, tetapi kemudian mendapat tambahan dari LAZ BUMN yang menjadi UPZ-nya.
195. Bahwa sebenarnya untuk LAZ yang belum mendapatkan pengukuhan sebelum berlakunya Undang Undang *a quo*, Pasal 43 ayat (4) dan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) tentu tidak masalah. Yang menjadi masalah adalah bagi LAZ yang sebelum Undang- Undang *a quo* sudah ada, dan sudah mendapatkan pengukuhan atas keberadaannya. Karena penyesuaian yang harus dilakukannya justru mengambil hak-hak mereka, merugikan mereka, memperlambat kerja mereka (karena harus menunggu dana yang mereka kumpulkan dan setorkan dahulu ke BAZNAS, dikembalikan). Ada kejadian dimana pengembalian dilakukan lebih dari waktu 1 bulanan, padahal penyaluran dana zakat harus disegerakan.
196. Bahwa tindakan yang mensyaratkan adanya kewajiban menyesuaikan diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, jelas bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

197. Dalam praktik, sebagaimana diatur dalam INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 3 TAHUN 2014 TENTANG OPTIMALISASI PENGUMPULAN ZAKAT DI KEMENTERIAN/LEMBAGA, SEKRETARIAT JENDERAL LEMBAGA NEGARA, SEKRETARIAT JENDERAL KOMISI NEGARA, PEMERINTAH DAERAH, BADAN USAHA MILIK NEGARA, DAN BADAN USAHA MILIK DAERAH MELALUI BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL, Menteri Badan Usaha Milik Negara mendorong Direksi/Pimpinan Badan Usaha Milik Negara untuk melakukan optimalisasi pengumpulan zakat karyawan dan zakat badan usaha di lingkungan Badan Usaha Milik Negara melalui Badan Amil Zakat Nasional. Menteri Badan Usaha Milik Negara mendorong Direksi/Pimpinan Badan Usaha Milik Negara untuk melakukan optimalisasi pengumpulan zakat karyawan dan zakat badan usaha di lingkungan Badan Usaha Milik Negara melalui Badan Amil Zakat Nasional.
198. Padahal Pasal 43 ayat (3) UU 23/2011 dan ayat 4-nya secara tegas telah menyatakan bahwa bagi LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini.
199. Aturan ayat (4) yang mewajibkan melakukan penyesuaian diri paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, pada dasarnya membunuh keberadaan LAZ yang telah ada dan dikelola oleh BUMN sebelum BAZNAS didirikan. Karena tidak mungkin LAZ tersebut kemudian memisahkan dirinya misal menjadi ormas, karena ia-nya didirikan oleh karyawan BUMN untuk memfasilitasi pelaksanaan ibadah penyaluran zakat karyawan, dan ada unsur tolong menolongnya. Zakat dari Karyawan yang memiliki kelebihan disalurkan kepada karyawan yang membutuhkan.
200. Seharusnya LAZ di BUMN yang telah ada sebelum Undang- Undang ini ada, tetap mendapatkan pengecualian dari Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU 23/2011, artinya LAZ BUMN (yang bahkan ada sebelum BAZNAS dibentuk) tetap mendapatkan izin LAZ-nya dan perpanjangannya karena sebenarnya sudah dijamin dengan Pasal 43 ayat (3).
201. Para Pemohon meyakini bahwa Pasal 43 ayat (4) ini bertentangan dengan:
- a. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: "(1) Segala warga

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

- b. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: “(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”
- c. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945: “(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
- d. Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945 : “(2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

202. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 43 ayat (4) seharusnya dimaknai dengan adanya pengecualian bagi LAZ BUMN yang sudah memiliki izin sebelum Undang-Undang ini diundangkan. LAZ tersebut tidak akan diwajibkan menjadi UPZ-nya BAZNAS, karena ia telah memiliki izin operasional sebelumnya. sehingga segala syarat dan penyesuaian hanya ditujukan pada lembaga BUMN yang sebelumnya tidak memiliki LAZ. ini lebih adil. Karena seharusnya pemberlakuan suatu Undang Undang, jangan sampai berlaku mundur, dan merugikan subjek hukum.

203. Indonesia masih menganut prinsip *lex retro non agit* (undang- undang tidak berlaku mundur), artinya suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku mundur, tidak boleh merugikan seseorang dengan memberlakukan hukum yang berlaku pada saat perbuatan dilakukan sebelum hukum tersebut diberlakukan.

204. Walaupun Pasal 43 ayat (4) ini tidak secara tegas menyatakan keberlakuan mundur suatu Undang-undang, tetapi implikasinya jelas, ketika dinyatakan dalam Pasal ini, adanya kewajiban untuk melakukan penyesuaian dengan UU 23/2011 dalam tenggang waktu 5 (lima) tahun. Artinya, jika dia tidak dapat melakukan penyesuaian, maka ia akan termarginalkan, dikeluarkan dan tidak lagi dapat melakukan pengelolaan zakat. Padahal seharusnya yang dilakukan adalah pengecualian terhadap LAZ- LAZ di BUMN yang sudah mendapatkan izin sebelum undang- Undang ini diberlakukan.


205. Oleh karena itu, seharusnya ada pengecualian untuk LAZ-LAZ, khususnya yang memiliki lembaga induk berupa BUMN yang telah terlebih dahulu memiliki izin operasional sebagai LAZ, dan bukan malah dihanguskan dengan pertimbangan penyamarataan.
206. Berangkat dari kondisi tersebut, ketentuan ini memberikan kerugian konstitusional bersifat potensial pada Pemohon II karena terdapat kemungkinan pembubaran bagi anggota-anggotanya yang merupakan LAZ berafiliasi ke BUMN, BUMD, dan Swasta akibat tidak mau melakukan perubahan bentuk menjadi UPZ BAZNAS sebagai konsekuensi dari perpanjangan permohonan izin yang diajukan. Apabila tidak ingin mengalami perubahan bentuk, maka LAZ yang mengajukan permohonan perpanjangan izin tidak akan diterima permohonannya dan mengalami pembubaran karena dilarang untuk mengelola zakat.
207. Berdasarkan uraian tersebut, Para Pemohon memiliki kerugian dengan keberlakuan dari pasal ini dengan rincian sebagai berikut
- 1) Pemohon I memiliki kerugian konstitusional bersifat potensial karena terdapat kasus nyata adanya LAZ yang membubarkan diri karena tidak memperoleh perpanjangan perizinan. Kondisi ini dapat saja terjadi kepada Pemohon I sebagai konsekuensi logis atas kewajiban untuk memperbaharui perizinan yang memunculkan ruang terjadinya potensi pembubaran karena tidak disetujuinya permohonan perpanjangan perizinan yang diajukan oleh Pemohon I.
 - 2) Pemohon II memiliki kerugian konstitusional yang bersifat konkret karena terdapat anggotanya dengan yang melakukan pembubaran diri pasca ditolaknya permohonan perpanjangan perizinan yang telah diajukan. Pembubaran tersebut diikuti dengan adanya pembentukan UPZ BAZNAS yang bertempat di lembaga yang berafiliasi dengan LAZ yang dibubarkan tersebut. Hal ini menggambarkan bahwa keberadaan pasal ini memberikan resiko secara nyata terhadap pembubaran LAZ yang tidak memperoleh perpanjangan perizinan.
 - 3) Pemohon III memiliki kerugian konstitusional yang bersifat potensial. Hal ini dikarenakan kedudukan dari LAZ yang dibinanya dapat saja dibubarkan apabila tidak mendapat perpanjangan izin. Hal ini berpotensi merugikan Pemohon III karena tidak dapat berkontribusi secara optimal dalam pengelolaan zakat karena LAZ yang dibinanya dibubarkan


sebagai akibat tidak memperoleh perpanjangan perizinan.

PETITUM:


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

- 1) Mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (*Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255*) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS sebagai pelaksana, di mana kewenangan perencanaan, pengendalian, dan pelaporan serta pertanggungjawaban berada pada Kementerian Agama RI"
- 3) *Menyatakan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai "BAZNAS merupakan salah satu lembaga yang berwenang melakukan tugas pelaksanaan zakat secara nasional bersama-sama dengan LAZ*
- 4) Menyatakan Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c, dan huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (*Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255*) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 5) ~~5.1.~~ Menyatakan Pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (*Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255*) yang menyatakan, "*Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi*

pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya” adalah bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan 

~~5.2. Menyatakan Pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai “Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ”.~~ 

- 6) ~~6.1. Menyatakan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. dan~~

~~6.2. Menyatakan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ.”~~ 

- 7) ~~7.1. Menyatakan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255 yang menyatakan, “(2) Izin~~

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

- a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;
 - b. berbentuk lembaga berbadan hukum;
 - c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;
 - d. memiliki pengawas syariat;
 - e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;
 - f. bersifat nirlaba;
 - g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan
 - h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”;
- ← dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. dan.

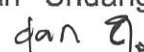
~~7.2. Menyatakan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255 yang menyatakan, “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:~~


- ~~i. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;~~
- ~~j. berbentuk lembaga berbadan hukum;~~
- ~~k. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;~~
- ~~l. memiliki pengawas syariat;~~
- ~~m. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya;~~
- ~~n. bersifat nirlaba;~~
- ~~o. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat; dan~~
- ~~p. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”;~~


tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai: “(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan apabila memenuhi persyaratan paling sedikit:


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

f. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat.

8) ~~8.1.~~ Menyatakan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala*" dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. dan 

~~8.2.~~ Menyatakan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*Lembaga Amil Zakat wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai : "LAZ yang telah mencapai pengumpulan zakat minimal Rp 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) per tahun, wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada Kementerian Agama Republik Indonesia secara berkala". 

9) ~~9.1.~~ Menyatakan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah*" dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. dan 

~~9.2.~~ Menyatakan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, "*Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ diatur dalam Peraturan Pemerintah*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai : "Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan organisasi, mekanisme perizinan, pembentukan". 

perwakilan, pelaporan, dan pertanggungjawaban LAZ, diatur dalam Peraturan Pemerintah dengan tetap mengacu pada pengaturan yang berlaku pada Undang-Undang ini”.

- 10) 10.1. Menyatakan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. dan *ef*

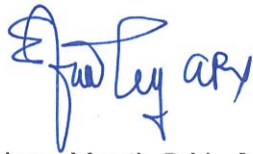
~~10.2. Menyatakan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255) yang menyatakan, “LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang-Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang-Undang ini” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “LAZ yang telah dikukuhkan oleh Menteri sebelum Undang- Undang ini berlaku dinyatakan sebagai LAZ berdasarkan Undang- Undang ini, tanpa pengecualian.”~~ *ef*

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

Atau

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

Hormat Kami,
Kuasa Hukum Para Pemohon



Evi Risna Yanti, S.H., M.Kn.



Ismu Harkamil, S.H., M.H.



Rama H. Adam, S.H



Sabarrudin, S.H., M.Kn



Aristya Kusuma Dewi, S.H.



Ismah Naqiyyah, S.H., M.H.



Hoirullah, S.Sy. MH.



Reza Haryo Mahendra Putra, S.H.



Ikhwan Fahrojih, S.H



Muhammad Qabul Nusantara, S.H., M.H



Zamzam Aqbil Raziqin., S.Sy.



Leni Novianti, S.H

Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

Dr. Bambang Widjojanto, S.H., M.H.

Dra. Wigati Ningsih, S.H., LL.M.

Hari Muddin, S.H.

Zamrony, S.H., M.Kn., CRA., CTL.

Muhammad Raziv Barokah, S.H., M.H.

Wafdah Zikpa Yuniarsyah, S.H., M.H.

Muhtadin, S.H.

Muhammad Rizki Ramadhan, S.H.

Musthakim Alghosyaly, S.H.

Tareq Muhammad Aziz Elven, S.H.

Caisa Amuliadiga, S.H., M.H.

Anjas Rinaldi Siregar, S.H.

Alif Fachrul Rachman, S.H.

Sarah Aisha Rizal S.H., M.H.

Raihan Azzahra, S.H., MCL.

Sutrsino, S.H.