



# **MEMPERKUAT FILANTROPI ISLAM DALAM EKOSISTEM FILANTROPI DI INDONESIA**

---

**Perkara Nomor: 97/PUU-XXII/2024  
PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011  
TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT**

**Diajukan oleh:  
Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia  
(YAPPIKA)**

---



## **MEMPERKUAT FILANTROPI ISLAM DALAM EKOSISTEM FILANTROPI ISLAM DI INDONESIA**

**Pendapat Tertulis sebagai Amicus Curiae (Sahabat Peradilan)  
kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia  
dalam Perkara Nomor 97/PUU-XXII/2024/  
mengenai Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun  
2011 tentang Pengelolaan Zakat**

### **Tim Penulis**

Riza Imaduddin Abdali  
Ifziwarti  
Fransisca Fitri Kurnia Sri  
**Fitri Lestari**

### **Layout dan Ilustrasi**

Rifqi dan Agah (Studio Mugibagja)

### **Penyusun**

**Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat  
Indonesia (YAPPIKA)**

Jalan Basuki Rahmat RT 006/010, Unit 7 (Kompleks Ruko Dealer YAMAHA)  
Cipinang Besar Selatan, Jatinegara, Jakarta Timur 1340, Indonesia

Website: <https://yappika-actionaid.or.id//>

Email: [office@yappika-actionaid.or.id](mailto:office@yappika-actionaid.or.id)

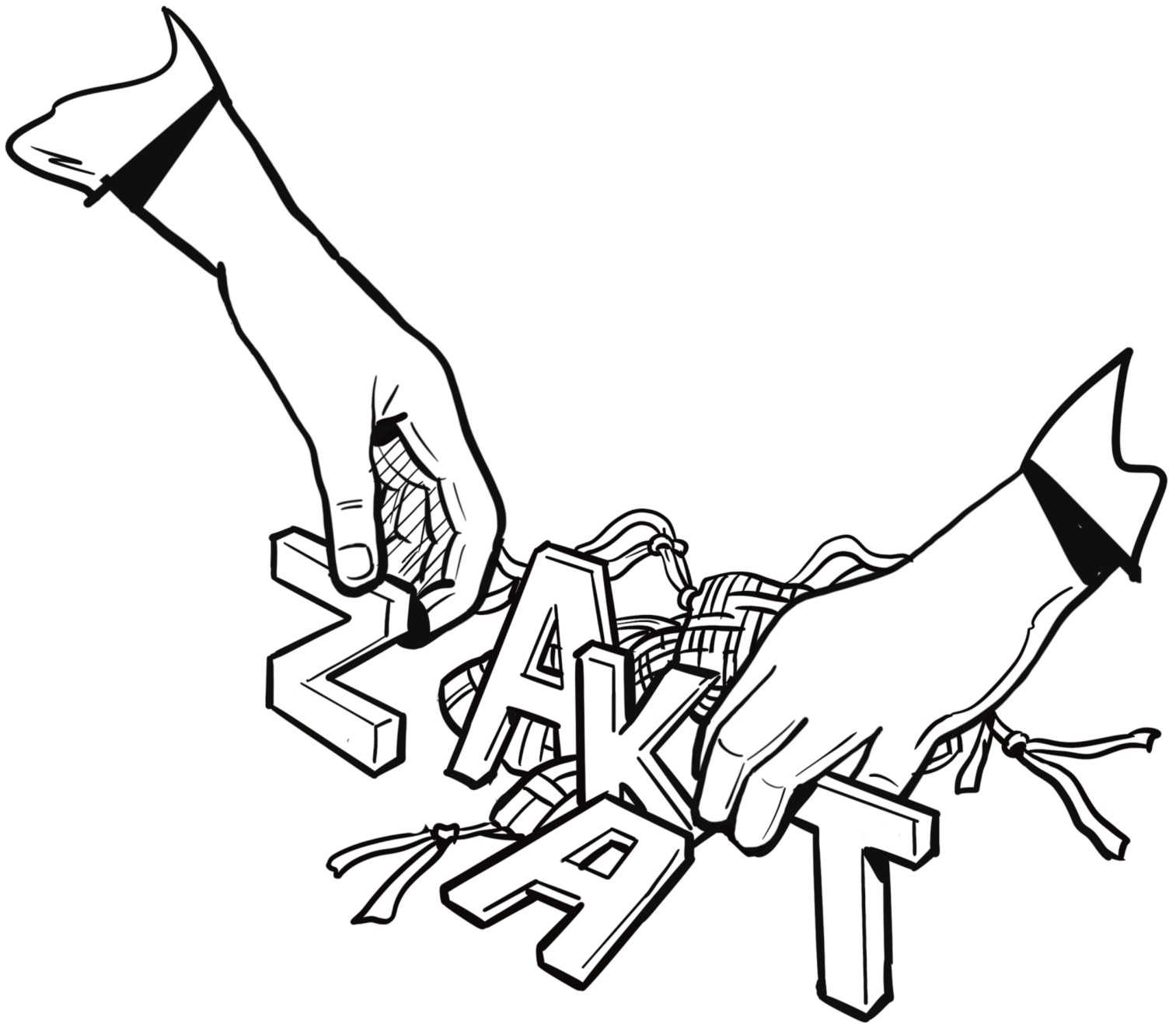
Telepon: +62-21-2101-8030

**JUNI 2025**



# DAFTAR ISI

|                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>BAGIAN I PERNYATAAN KEPENTINGAN</b>                                            | <b>2</b>  |
| <b>BAGIAN II PERAN AMICUS CURIAE DALAM</b>                                        | <b>5</b>  |
| <b>BAGIAN III RINGKASAN KASUS</b>                                                 | <b>8</b>  |
| 1.Pasal-Pasal Kunci UU 23/2011 yang Dimohonkan Pengujian                          | 8         |
| 2.Pola Kebijakan Zakat Semi-Wajib yang Terpusat oleh Negara                       | 15        |
| <b>BAGIAN IV PENDAPAT AMICUS CURIAE</b>                                           | <b>20</b> |
| 1.Terbatasnya Ruang Operasi dan Kebebasan Berinisiatif                            | 20        |
| 2.Beban Administratif dan Biaya Kepatuhan Tinggi                                  | 21        |
| 3.Konflik Kepentingan dan Turunnya Kepercayaan                                    | 22        |
| 4.Dampak terhadap Layanan dan Inovasi Filantropi                                  | 24        |
| 5.Ketimpangan Akses dan Dukungan Dana                                             | 25        |
| <b>BAB V PRESEDEN HUKUM DAN PEMBANDING RELEVAN</b>                                | <b>41</b> |
| <b>BAGIAN VI KESIMPULAN</b>                                                       | <b>48</b> |
| 1.Penguatan Peran Masyarakat Sipil Bukanlah Ancaman, Melainkan Kunci Keberhasilan | 48        |
| 2.BAZNAS Tetap Penting, tetapi Perlu Reposisi sebagai Koordinator dan Fasilitator | 48        |
| 3.Reformulasi Regulasi: Izin yang Sederhana dan Berkeadilan                       | 49        |
| 4.Sinergi Pemerintah-DPR-Masyarakat dalam Amandemen UU Zakat                      | 50        |
| 5.Filantropi Islam sebagai Social Capital Bangsa                                  | 50        |



## BAGIAN I

### PERNYATAAN KEPENTINGAN

- 1 Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA)** adalah organisasi masyarakat sipil (OMS) yang telah berkiprah sejak tahun 1991. Sejak awal, YAPPIKA berkomitmen memperkuat demokrasi yang berkualitas di Indonesia melalui pemberdayaan masyarakat, penguatan kapasitas OMS dan komunitas akar rumput, serta advokasi kebijakan publik yang inklusif. YAPPIKA berbadan hukum yayasan yang berkedudukan di Jalan Basuki Rahmat RT 006/RW 010, Unit 7 (Kompleks Ruko YAMAHA), Cipinang Besar Selatan, Jatinegara, Jakarta Timur. YAPPIKA terdaftar dengan Akta Pendirian yang disahkan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia nomor C-HT.01.09.523 TH 2006 pada tanggal 7 Desember 2006 serta akta perubahan terakhir nomor AHU-0011407.AH.01.12. TAHUN 2021 TANGGAL 29 Maret 2021.
- 2** Dalam sejarah perjalanannya, YAPPIKA telah terlibat aktif dalam berbagai upaya reformasi kebijakan—termasuk melalui jalur litigasi strategis. Beberapa kontribusi penting yang pernah dilakukan antara lain menjadi salah satu pemohon dalam pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang akhirnya dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi (Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004); pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas) yang akhirnya dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi (Putusan MK No. 3/PUU-XII/2014); dan menjadi pemohon dalam pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 (Putusan MK No. 37/PUU-XVIII/2020). Dalam proses tersebut, YAPPIKA membawa aspirasi masyarakat sipil untuk memastikan perlindungan hak-hak dasar warga negara tidak dikorbankan oleh kekuasaan yang berlebihan dan kebijakan yang tidak partisipatif.

- 
- 3 YAPPIKA juga aktif dalam melakukan advokasi reformasi pendidikan, kesehatan, anggaran publik, tata kelola layanan dasar yang akuntabel dan berpihak kepada kelompok rentan, hingga lingkungan pendukung yang kondusif bagi masyarakat sipil dan sektor filantropi. Dalam menjalankan misi tersebut, YAPPIKA senantiasa mendorong partisipasi masyarakat secara bermakna dalam pengambilan keputusan, serta memastikan bahwa kebijakan publik senantiasa selaras dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, keadilan sosial, dan akuntabilitas publik.
  - 4 Khusus pada sektor filantropi, dari sekitar tahun 2021, YAPPIKA menjadi salah satu motor penggerak dari Aliansi Filantropi untuk Akuntabilitas Sumbangan yang berusaha mendorong perbaikan kebijakan filantropi. YAPPIKA bersama Aliansi Filantropi telah melakukan kerja-kerja advokasi kebijakan untuk mendorong RUU Penyelenggaraan Sumbangan versi masyarakat sipil (selanjutnya disebut RUU Pemajuan Filantropi), mengembangkan naskah urgensi dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Penyelenggaraan Sumbangan, serta mendorong Ombudsman untuk melakukan investigasi atas prakarsa sendiri (IAPS) terhadap tata kelola perizinan pengumpulan uang atau barang (PUB).
  - 5 Dalam perkara No. 97/PUU-XXII/2024 yang menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU 23/2011), YAPPIKA memandang bahwa isu yang diangkat menyangkut ruang hidup masyarakat sipil dan masa depan ekosistem filantropi di Indonesia, khususnya filantropi Islam. Oleh karena itu, kami berusaha memberikan pandangan dalam kapasitas sebagai *amicus curiae* guna memperkuat posisi masyarakat sipil sebagai aktor penting dalam sistem zakat yang partisipatif, adil, dan berdaya.



## BAGIAN II

### PERAN AMICUS CURIAE DALAM PENGADILAN

- 1 *Amicus curiae* dalam Bahasa Inggris diartikan sebagai “A person who is not a party to a lawsuit but who petitions the court or is requested by the court to file a brief in the action because that person has a strong interest in the subject matter.”<sup>1</sup> Melalui konsepsi *amicus curiae*, pihak yang berkepentingan pada suatu perkara dapat memberikan pendapatnya kepada pengadilan.
- 2 Dengan demikian, *amicus curiae* disampaikan oleh pihak yang terkait pada suatu persidangan namun bukan merupakan pihak yang terlibat dalam suatu sengketa; atau dapat juga suatu pihak yang diminta oleh pengadilan menyampaikan hal tertentu sehubungan dengan kompetensinya pada hal yang sedang diperkarakan di pengadilan namun pihak tersebut bukan menjadi pihak yang berperkara.
- 3 Dalam tradisi *common law*, mekanisme *amicus curiae* diperkenalkan pertama kali pada abad ke-14. Partisipasi *amicus curiae* semakin luas pada abad ke-17 dan 18, sebagaimana tercatat dalam *All England Report*.<sup>2</sup> Dalam laporan ini, dapat dilihat beberapa gambaran *amicus curiae*, seperti:
  - a. Salah satu fungsi penting *amicus curiae* adalah untuk mengklarifikasi isu-isu aktual, menjelaskan isu tertentu, atau mewakili kelompok tertentu;
  - b. *Amicus curiae* dapat dilakukan oleh seseorang yang bukan pengacara;
  - c. *Amicus curiae* bukan bagian dari pihak baik penggugat maupun tergugat, namun memiliki kepentingan pada kasus yang sedang disidangkan; dan
  - d. Pengadilan memberikan izin kepada pihak tertentu berpartisipasi sebagai *amicus curiae*.
- 4 Sampai abad ke-18, pengadilan di Amerika Serikat tidak membuka ruang partisipasi bagi *amicus curiae* dalam proses peradilan. Akan tetapi, hal tersebut berubah sejak kasus *Green vs Biddle* pada awal abad ke-19.

1. Cornell Law School, “Amicus Curiae” [cornell.edu. Diakses dari \[law.cornell.edu/wex/amicus-curiae\]\(http://cornell.edu/wex/amicus-curiae\)](http://cornell.edu/wex/amicus-curiae)

2. Ayantika Putri Julian, Mirza Sidiq Kurniawan, dan Raka Mafandi Wicaksono, “Tinjauan Yuridis Mengenai Peran Amicus Curiae dalam Pembuktian Tindak Pidana”, diakses dari <https://bmcc.hukum.ub.ac.id/jurnal-amicus-curiae/>

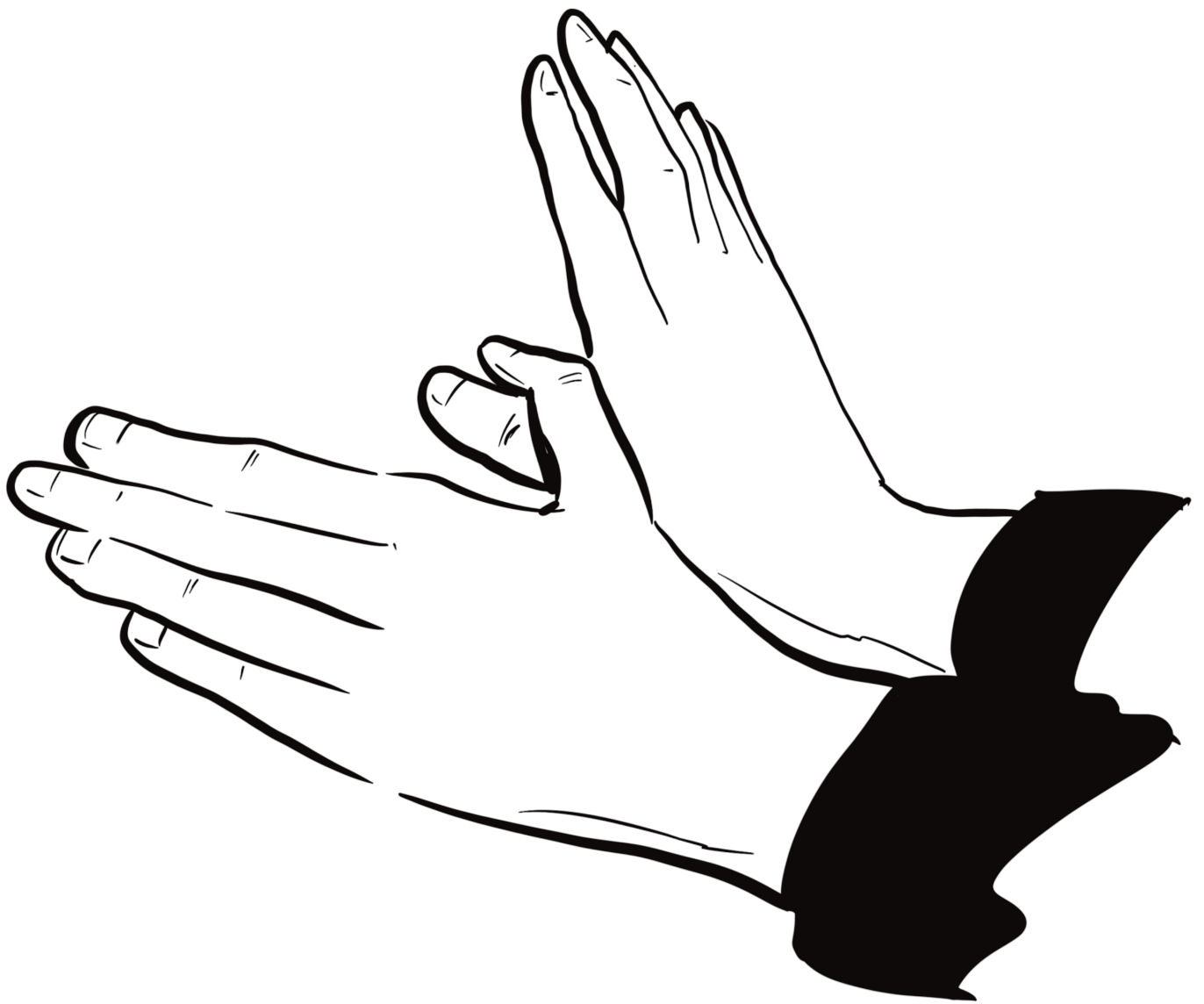


Sejak itu, *amicus curiae* memainkan peranan penting pada kasus-kasus menonjol (*landmark*) dalam sejarah hukum Amerika Serikat, seperti kasus mengenai hak sipil dan aborsi. Bahkan, menurut sebuah studi yang dilakukan tahun 1998, *amicus curiae* berpartisipasi pada lebih dari 90 persen kasus yang masuk ke Mahkamah Agung Amerika Serikat.

- 5 Di Indonesia, *amicus curiae* pertama kali terjadi pada kasus *Majalah Time vs Soeharto* pada tahun 2008 di Mahkamah Agung. Sejak itu, *amicus curiae* hadir pada banyak kasus peradilan, di antaranya *Prita Mulyasari vs Negara* (2009); *Upi Asmaradana vs Negara* (2010); *Erwin Ardana vs Negara* (2011); *Alexander Aan vs Negara* (2012); *Florence Sihombing vs Negara* (2015); *Kasus Pembunuhan Salim Kancil* (2016); *Kasus Korupsi Riau-I* (2018); *Kasus Pembela Lingkungan, Daniel Frits yang dijerat UU ITE* (2024); *Gugatan PTUN antara guru honorer Kabupaten Langkat dengan Pemerintah Kabupaten Langkat* (2024); dan lain-lain.
- 6 Sistem hukum di Indonesia pada dasarnya membuka ruang bagi *amicus curiae*<sup>3</sup> sebagaimana termaktub dalam Pasal 5 Ayat (l) **Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang berbunyi “Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”** YAPPIKA melihat pentingnya keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, termasuk melalui mekanisme *amicus curiae*. *Amicus curiae* atau “sahabat pengadilan” sendiri merupakan bentuk partisipasi konstitusional masyarakat yang bertujuan memberikan perspektif tambahan yang independen dan relevan bagi Majelis Hakim Konstitusi dalam menilai konstitusionalitas suatu undang-undang.

---

3. Ali Salmande, 2024, “Dasar Hukum Sahabat Peradilan Amicus Curiae di Indonesia” Hukumonline, diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/dasar-hukum-sahabat-pengadilan-amicus-curiae-di-indonesia-lt4d427l899lad6/>



### BAGIAN III

#### RINGKASAN KASUS

##### **I. Pasal-Pasal Kunci UU 23/2011 yang Dimohonkan Pengujian**

Permohonan No. 97/PUU-XXII/2024 di Mahkamah Konstitusi diajukan oleh Dompot Dhuafa, Forum Zakat (FOZ), dan pihak perorangan. Ketiga Pemohon ini mengajukan *judicial review* terhadap sembilan pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU 23/2011), yaitu:

- 1) Pasal 5 ayat (1) mengenai pembentukan BAZNAS sebagai pengelola zakat;
- 2) Pasal 6 mengenai BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang untuk melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional;
- 3) Pasal 7 ayat (1) huruf a, huruf c dan huruf d mengenai fungsi BAZNAS dalam melaksanakan tugas pengelolaan zakat;
- 4) Pasal 16 ayat (1) mengenai pembentukan UPZ di tingkat daerah;
- 5) Pasal 17 mengenai pembentukan LAZ sebagai pembantu BAZNAS;
- 6) Pasal 18 ayat (2) huruf c dan huruf h mengenai persyaratan pembentukan LAZ pada poin mendapat rekomendasi dari BAZNAS dan kesediaan untuk diaudit syariat dan keuangan secara berkala;
- 7) Pasal 19 mengenai kewajiban LAZ untuk melaporkan pengelolaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS;
- 8) Pasal 20 mengenai perintah pembentukan PP yang mengatur lebih lanjut mengenai LAZ;
- 9) Pasal 43 ayat (3) dan ayat (4) mengenai pengukuhan LAZ oleh menteri yang sebelum pemberlakuan UU dan mengenai kewajiban LAZ untuk menyesuaikan dengan aturan ini dalam jangka waktu paling lambat 5 tahun.

Pasal-pasal ini, menurut pemohon bertentangan dengan konstitusi, karena mencederai prinsip dan hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil sebagaimana tertuang melalui 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) UUD NRI 1945.



Hal ini terlihat dari dominasi peran negara yang sangat besar (melalui BAZNAS) dalam pengelolaan zakat dan membatasi ruang gerak masyarakat dalam melakukan penghimpunan atau penggalangan, pengelolaan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Untuk memahami isu konstitusionalnya, perlu dijelaskan substansi masing-masing pasal serta implikasinya dalam uraian berikut:

**I) Pasal 5 UU 23/2011: Mengamanatkan Pembentukan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)**

Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dibentuk oleh pemerintah sebagai lembaga pengelola zakat tingkat nasional, yang berkedudukan di ibukota negara dan berstatus lembaga pemerintah non-struktural. Sebagai lembaga pemerintah yang bersifat mandiri, bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama.

**Pasal 5 ayat (1)** secara tegas menjadikan BAZNAS seperti “*lembaga superbody*” dengan legitimasi yang kuat untuk urusan zakat. Pemohon menilai ketentuan ini **ahistoris**, karena mengabaikan sejarah panjang peran OMS, khususnya organisasi berbasis keagamaan dalam mengelola zakat yang sudah dilakukan sebelum BAZNAS terbentuk. Secara historis, pengelolaan zakat terorganisir di Indonesia dimulai oleh Muhammadiyah pada tahun 1918, diikuti berbagai lembaga zakat swadaya pada era 1990-an, seperti Dompot Dhuafa (1994), Pos Keadilan Peduli Ummat (PKPU) tahun 1997, dan Dompot Sosial Ummul Quro (DSUQ) tahun 1998, sementara BAZNAS baru berdiri tahun 2001 melalui Keppres No. 8/2001. Fakta sejarah ini menunjukkan bahwa masyarakat sipil memiliki inisiatif kuat dalam filantropi Islam, yang dikhawatirkan dinafikan oleh penunjukan BAZNAS sebagai pengelola tunggal zakat.

**2) Pasal 6 UU 23/2011: Memiliki makna bahwa BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional.** Secara implisit, BAZNAS memegang otoritas sentral atas seluruh aktivitas pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat di Indonesia. Ketentuan ini mengukuhkan monopoli peran negara melalui BAZNAS.

Hal ini juga dikemukakan pakar ekonomi syariah Yusuf Wibisono (2024)<sup>4</sup> bahwa keberadaan UU 23/2011 memberikan “*penguatan yang signifikan*” kepada BAZNAS, antara lain dengan status sebagai satu-satunya otoritas pengelola zakat nasional. Status tersebut memberikan *privilege* yang besar kepada BAZNAS, termasuk dukungan pendanaan APBN (sesuai Pasal 30 UU 23/2011) serta hak amil (bagian dari dana zakat untuk operasional).

Implikasi Pasal 6 ini adalah munculnya sentralisasi pengelolaan zakat: peran aktor lain seperti “*lembaga superbody*” dengan legitimasi yang kuat untuk urusan zakat. Pemohon menilai ketentuan ini ahistoris, karena mengabaikan sejarah panjang peran organisasi masyarakat sipil, khususnya organisasi berbasis keagamaan dalam mengelola zakat yang telah dilakukan jauh sebelum BAZNAS terbentuk.

Secara historis, pengelolaan zakat terorganisir di Indonesia dimulai oleh Muhammadiyah pada tahun 1918, diikuti berbagai lembaga zakat swadaya pada era 1990-an seperti Dompot Dhuafa (1994), PKPU (1997), dan DSUQ (1998). Sementara BAZNAS baru berdiri tahun 2001 melalui Keppres No. 8/2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional.

---

4. Yusuf Wibisono. 2024. “Tantangan Zakat Nasional Kontemporer dan Arah Kebijakan Filantropi Islam Indonesia Masa Depan”. Makalah ini menjadi bahan dalam penyusunan NA dan RUU Pemajuan Filantropi versi masyarakat sipil yang dikoordinasikan oleh YAPPIKA.



Fakta sejarah ini menunjukkan bahwa masyarakat sipil memiliki inisiatif kuat dalam filantropi Islam, yang dikhawatirkan dipungkiri melalui penunjukan BAZNAS sebagai pengelola tunggal zakat. Ketentuan Pasal 6 undang-undang ini pun menggambarkan bahwa pengelolaan zakat di Indonesia mengalami kemunduran dengan menjadikan BAZNAS sebagai satu-satunya lembaga pengelola zakat di Indonesia.

- 3) **Pasal 7 UU 23/2011:** Tugas dan kewenangan BAZNAS tidak hanya mengumpulkan dan menyalurkan zakat, namun juga menjalankan fungsi **regulator**—merencanakan, mengendalikan, melapor, dan mengawasi—atas pengelolaan zakat. Secara eksplisit, BAZNAS diberi mandat: (a) merencanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; (b) melaksanakan pengumpulan dan penyaluran; (c) mengendalikan kegiatan tersebut; serta (d) melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan pengelolaan zakat. Dengan fungsi ganda ini, **BAZNAS bertindak sekaligus sebagai operator dan regulator**. Kondisi tersebut yang oleh Pemohon dipersoalkan sebagai conflict of interest dan abuse of power karena BAZNAS sebagai pelaksana juga mengawasi serta mengatur Lembaga Amil Zakat (LAZ) lainnya. Hal ini akan membuka peluang untuk terciptanya kebijakan yang tidak adil akan terbuka lebar. Dengan kata lain, BAZNAS dapat membuat suatu kebijakan atau regulasi yang menguntungkan lembaganya, namun tidak bagi LAZ yang berpotensi merasadirugikan. Oleh karena itu, keberadaan Pasal ini **menempatkan BAZNAS layaknya “superbody” dengan wewenang luas tanpa padanan di sektor masyarakat**.



4) **Pasal 16 UU 23/2011:** Pasal ini menandai masuknya peran masyarakat melalui Unit Pengumpul Zakat (UPZ) dan pendayagunaan zakat, namun juga ada ketentuan tentang pembentukan BAZNAS daerah. Dalam ketentuan aturan ini, BAZNAS berhak membentuk organisasi pendukung hingga tingkat provinsi, kabupaten/kota, bahkan UPZ di instansi-instansi pemerintah, badan usaha milik pemerintah, perusahaan swasta hingga level kelurahan. Berbeda dengan keberadaan LAZ yang hanya dapat membuka kantor perwakilan di tingkat Provinsi. Padahal tugas dan kewenangan LAZ dan BAZNAS adalah sama yakni sebagai operator dalam pengelolaan zakat.

Kemudian, keberadaan LAZ yang merupakan lembaga pengelola zakat yang didirikan oleh masyarakat sipil maupun organisasi memiliki fleksibilitas yang lebih besar untuk menjangkau komunitas-komunitas tertentu dan menjalankan program inovatif yang tidak dapat dijangkau oleh BAZNAS. Akan tetapi, keberadaan LAZ dibatasi hanya sampai pada tingkat provinsi.

**Pasal 16 memperjelas pola sentralisasi peran pemerintah dalam ekosistem zakat, baik melalui jaringan BAZNAS daerah maupun pengaturan pemanfaatan dana zakat yang top-down.**

5) **Pasal 17 UU 23/2011:** Pasal ini menetapkan bahwa **Lembaga Amil Zakat (LAZ)** berperan “membantu **BAZNAS**” dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Dengan kata lain, *beleid* ini menempatkan **LAZ bukan sebagai institusi mandiri yang setara** dengan BAZNAS, melainkan sebagai mitra subordinatif. Jelas terasa nuansa bahwa negara menganggap **pengelolaan zakat oleh masyarakat** semata pelengkap bagi pengelolaan zakat oleh negara.



Peran pengelolaan zakat yang sudah lama dilakukan oleh masyarakat sipil diambil alih oleh negara dan meletakkan masyarakat sipil hanya sebagai lembaga pembantu. Bahkan, pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 ini, dibentuk tanpa adanya konsultasi memadai dengan lembaga zakat non-pemerintah yang sudah eksis; **pembuat UU tidak melibatkan lembaga-lembaga zakat swasta yang sudah lama berkiprah.** Akibatnya, rumusan Pasal 17 dianggap **tidak mengakomodasi semangat kemitraan sejajar, melainkan cenderung state-centric.**

- 6) **Pasal 19 UU 23/2011:** Mengatur **kewajiban LAZ untuk melakukan pelaporan.** LAZ wajib melaporkan secara berkala kepada BAZNAS atas pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit. Ketentuan ini berarti setiap LAZ harus menyerahkan laporan keuangannya (yang sudah diaudit syariat maupun keuangan) kepada BAZNAS. Dari perspektif BAZNAS sebagai regulator, pasal ini berfungsi memastikan akuntabilitas LAZ—namun dari sudut pandang LAZ, **Pasal 19 memperteguh kontrol BAZNAS atas mereka yang seharusnya memiliki kedudukan yang sama dalam pengelolaan zakat.**

Wibisono (2024) mencatat, *“LAZ diwajibkan melapor secara berkala ke BAZNAS, dan jika lalai dapat dikenai sanksi administratif berupa peringatan hingga pencabutan izin”*. Artinya, kegagalan memenuhi Pasal 19 dapat berujung pembubaran LAZ oleh pemerintah. Bagi Pemohon, ini jelas merugikan karena menempatkan kelangsungan organisasi masyarakat di bawah bayang-bayang sanksi pemerintah, di samping beban administratif yang berat. Dalam praktik, kewajiban laporan berkala dan audit ini cukup **membebani LAZ kecil** yang sumber dayanya terbatas.



Maria Anik Wusari (2024)<sup>5</sup> konteks filantropi akar rumput, mengingatkan bahwa regulasi harus proporsional dengan kapasitas organisasi: persyaratan pelaporan dan audit yang terlalu ketat “ *mungkin tidak realistis bagi kelompok kecil*”. Sebab pengelolaan zakat non- pemerintah memiliki sumber daya yang terbatas bahkan tidak mendapatkan bantuan dari APBN. Sehingga ketika aturan ini diterapkan, menjadi tidak proposional dan membebani LAZ kecil. Niat baik untuk mengurai dan menyelesaikan persoalan sosial masyarakat menjadi tidak optimal.

**7) Pasal 20 UU 23/2011: Mengisyaratkan adanya aturan pelaksana mengenai mekanisme izin hingga pengelolaan zakat yang dilaksanakan oleh LAZ.**

Aturan pelaksana tersebut berupa Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

---

5. Maria Anik Wusari. 2024. “Filantropi Feminis dan Akar Rumput”: Makalah ini menjadi bahan dalam penyusunan NA dan RUU Pemajuan Filantropi versi masyarakat sipil yang dikoordinasikan oleh YAPPIKA.

## 2. Pola Kebijakan Zakat Semi-Wajib yang Terpusat oleh Negara

Secara keseluruhan, beberapa pasal di atas menunjukkan pola kebijakan “**compulsory zakat system**” atau sistem zakat semi-wajib yang terpusat. Negara (melalui BAZNAS dan Kemenag) memegang otoritas utama, sementara masyarakat “diizinkan” berpartisipasi hanya dalam kerangka aturan ketat yang ditentukan pemerintah. Perbedaan mendasar antara **sistem zakat yang berpusat oleh negara dengan yang menekankan partisipasi oleh masyarakat** diuraikan sebagai berikut<sup>6</sup>:

| Aspek        | Sistem Zakat <i>Compulsory</i> (Terpusat oleh Negara)                                                                                                                                                               | Sistem Zakat <i>Voluntary</i> (Partisipasi oleh Masyarakat)                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Peran Negara | <b>Dominan – Negara/otoritas resmi</b> mengelola zakat sebagai kewajiban semi-pajak. BAZNAS semacam “agen tunggal”.<br>Contoh: <b>Malaysia</b> , pemerintah negara bagian mengelola zakat secara wajib bagi Muslim. | <b>Minimal/regulator fasilitatif</b> – Negara memberikan kerangka hukum dan insentif, namun eksekusi diserahkan pada organisasi keagamaan atau individu. <b>Indonesia (sebelum 2011)</b> : pemerintah mendorong zakat, tetapi pengelolaan oleh organisasi keagamaan (Bazis daerah dan LAZ) secara sukarela. |

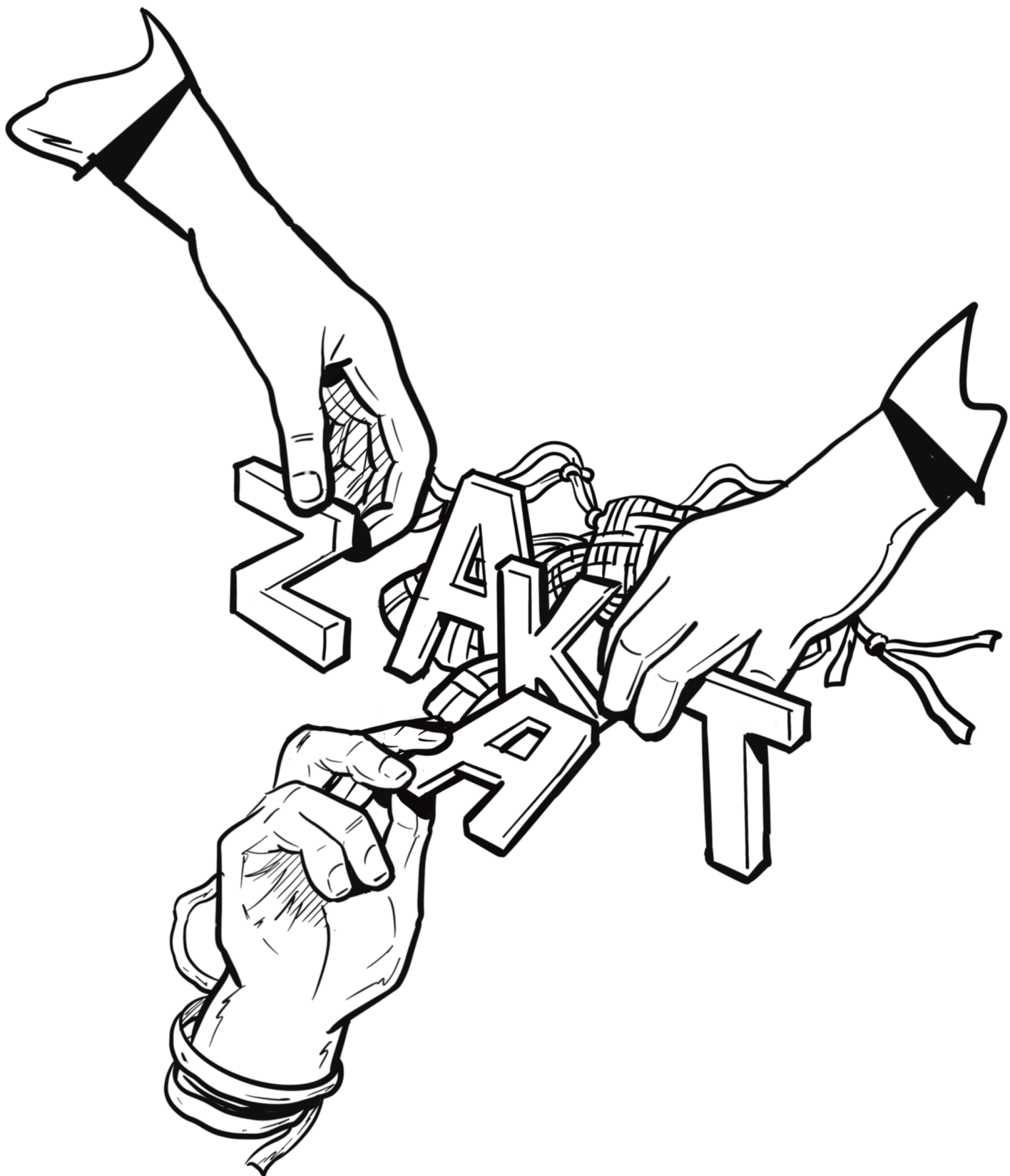
6. Amelia Fauzia. 2013. *Faith and The State: A History of Islamic Philanthropy in Indonesia*. (Leiden; Boston: Brill) dan Yusuf Wibisono. 2015. *Mengelola Zakat Indonesia: Diskusi Pengelolaan Zakat nasional dari Rezim Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011*. (Jakarta: Prenamedia Group).

| Aspek                                        | Sistem Zakat <i>Compulsory</i> (Terpusat oleh Negara)                                                                                                                                                                                                                                                            | Sistem Zakat <i>Voluntary</i> (Partisipasi oleh Masyarakat)                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Keterikatan Hukum</b>                     | <p><b>Wajib/legal</b> – Pembayaran zakat melalui lembaga negara diwajibkan; mengelola zakat tanpa izin dianggap melanggar hukum. Contoh: di Aceh, Qanun Zakat mewajibkan PNS Muslim memotong gaji untuk zakat (semi-paksa). UU 23/2011 mengancam sanksi pidana bagi amil zakat tanpa izin (Pasal 38 jo. 41).</p> | <p><b>Sukarela</b> – Pembayaran zakat merupakan kesadaran individu tanpa paksaan hukum. Organisasi pengelola tumbuh dari inisiatif umat. Tidak ada sanksi bagi yang tidak menyalurkan via lembaga resmi selama zakat ditunaikan secara syar'i.</p>                                                                              |
| <b>Peran Organisasi/ Lembaga zakat (LAZ)</b> | <p><b>Terbatas/terkooptasi</b> – LAZ harus <b>izin pemerintah</b>, diawasi ketat, dan posisinya membantu lembaga negara. Potensi inovasi terkungkung karena harus ikuti kebijakan sentral.</p>                                                                                                                   | <p><b>Sentral</b> – LAZ/organisasi berbasis keagamaan menjadi motor inovasi filantropi. Beragam model program lahir dari masyarakat (pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi kreatif, dan lain-lain) sesuai kebutuhan lokal. Pemerintah mendukung dengan <b>insentif dan regulasi ringan</b>, bukan kontrol berlebihan.</p> |

| Aspek                                 | Sistem Zakat <i>Compulsory</i> (Terpusat oleh Negara)                                                                                                                                                                              | Sistem Zakat <i>Voluntary</i> (Partisipasi oleh Masyarakat)                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Akuntabilitas dan Transparansi</b> | <p><b>Kepada pemerintah</b> – Mekanisme pelaporan terutama ke otoritas negara (BAZNAS/Kemenag). Publik donor bergantung pada kinerja lembaga negara; dan risiko konflik kepentingan tinggi bila negara juga jadi pemain utama.</p> | <p><b>Kepada publik</b> – LAZ bertanggung jawab langsung ke para muzaki dan masyarakat. Kepercayaan dibangun melalui reputasi dan kinerja. Negara berperan memastikan transparansi minimum (misal via laporan publik, insentif audit), <b>tanpa mengambil alih peran</b></p> |
| <b>Dampak dan Cakupan</b>             | <p>Potensi <b>peningkatan kepatuhan</b> karena dipaksa, tetapi risiko <b>penurunan kepercayaan publik</b> jika lembaga negara kurang luwes/efisien. Satu pintu berpotensi kurang mengakomodasi keragaman lokal.</p>                | <p>Potensi <b>inovasi dan partisipasi luas</b> – banyaknya channel zakat meningkatkan jangkauan dan kreativitas program. Namun, perlu koordinasi agar tidak tumpang tindih. Kepercayaan bisa lebih tinggi karena kedekatan budaya/komunitas.</p>                             |



Tabel di atas menggambarkan bahwa sistem *compulsory* memandang zakat layaknya pajak yang dikelola secara sentralistik, sedangkan *voluntary* menekankan kedermawanan sebagai gerakan sosial yang difasilitasi oleh negara. UU 23/2011 cenderung menggeser Indonesia dari model *voluntary* (yang telah berlangsung lama) ke arah lebih *compulsory*. Konteks ini membantu memahami mengapa pasal-pasal tersebut dipermasalahkan: terdapat **ketegangan antara pendekatan negara versus masyarakat** dalam filantropi Islam. Selanjutnya, kami akan membahas dampak konkret dari pengaturan tersebut terhadap masyarakat sipil dan ekosistem filantropi Islam.



## BAGIAN IV

### PENDAPAT AMICUS CURIAE

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UU 23/2011) yang terpusat pada BAZNAS telah menimbulkan dampak signifikan bagi organisasi masyarakat sipil pengelola zakat serta iklim filantropi Islam secara umum. Masyarakat sipil di sini terutama adalah LAZ nasional maupun lokal, termasuk organisasi-organisasi berbasis Islam yang bergerak di bidang pendidikan, dakwah, dan sosial yang sejak lama menjadi ujung tombak pengumpulan dan penyaluran zakat, infak, sedekah (ZIS). Berikut adalah beberapa dampak dari implementasi UU 23/2011:

- 1 **Terbatasnya Ruang Operasi dan Kebebasan Berinisiatif.** Lahirnya BAZNAS sebagai badan “*superbody*” dengan kewenangan dominan menyebabkan ruang gerak LAZ menjadi sempit. Para Pemohon mengaku mengalami “*kerugian konstitusional konkret dan potensial*” akibat implementasi UU ini. Mereka menyatakan **adanya ketidakadilan dalam menjalankan peran di bidang zakat** karena **BAZNAS berwenang memaksa operator zakat lain mengikuti kebijakannya**. Secara praktis, **setiap inisiatif zakat masyarakat harus menyesuaikan diri**: mulai dari prosedur perizinan, program kerja, hingga pelaporan, semuanya dalam kerangka yang ditentukan otoritas negara. Hal ini dapat mengurangi fleksibilitas LAZ untuk berinovasi sesuai kebutuhan komunitasnya. Padahal, sebelum tahun 2011, banyak sekali komunitas dan organisasi kecil menggalang zakat secara swadaya—misal kelompok pemuda masjid, komunitas sekolah, dan lain-lain<sup>7</sup>. Pasca disahkannya UU 23/2011, mereka terancam ilegal jika tidak memiliki izin yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Wusari (2024) menegaskan bahwa regulasi sebaiknya tidak membatasi atau menghambat kegiatan kedermawanan komunitas, terutama yang diinisiasi akar rumput.

---

7. Yusuf Wibisono, Agung Nugroho, dkk. 2020. *Evaluasi UU 23/2011 tentang Pengelolaan Zakat*. (Jakarta: Institute for Demographic and Poverty Studies (IDEAS)).



Aturan yang terlalu kaku justru “menghambat inovasi sosial dan praktik lokal” serta upaya membangun kesadaran kritis masyarakat. Hal ini sudah dirasakan: beberapa komunitas kecil enggan terlibat zakat formal karena takut aturan atau merasa terbebani administrasi. Padahal, gotong-royong filantropi skala kecil inilah yang menopang masyarakat akar rumput. Padahal, keberadaan LAZ sebagai lembaga pengelola zakat yang dibentuk dan didirikan oleh masyarakat sipil atau organisasi bertujuan menjangkau komunitas-komunitas tertentu yang tidak dapat dijangkau oleh BAZNAS melalui program inovatif dan berdampak lebih luas menysar seluruh lapisan masyarakat. Dengan sistem yang sentralistik, fungsi LAZ tidak optimal dan menjadi subordinasi BAZNAS.

**2 Beban Administratif dan Biaya Kepatuhan Tinggi.** Dampak nyata lainnya adalah **bertambahnya beban administrasi** bagi LAZ. Persyaratan pendirian LAZ sangat ketat (8 syarat minimal, termasuk organisasi berbadan hukum, rekomendasi BAZNAS, audit syariah-keuangan, dan lain-lain). Bagi LAZ besar seperti Dompot Dhuafa atau LAZISMU, syarat ini mungkin dapat dipenuhi, namun bagi komunitas filantropi kecil, syarat tersebut memberatkan dan sulit untuk dipenuhi. Mereka dituntut formalitas tinggi (mendirikan yayasan atau perkumpulan berbadan hukum, mengurus izin Kementerian Agama (Kemenag), memperoleh surat rekomendasi BAZNAS, dan sebagainya) sebelum dapat beroperasi. Proses perizinan pun melibatkan birokrasi berjenjang, yaitu pengajuan ke Kemenag harus dengan rekomendasi tertulis dari BAZNAS. Ketentuan ini sekali lagi mempertegas posisi yang tidak seimbang antara BAZNAS dengan LAZ. Dengan kata lain, ketentuan ini harus dihapus sebab proses izin pendirian LAZ berada sepenuhnya di Kemenag.

Dalam persidangan di MK, terungkap keluhan mengenai izin LAZ yang berbelit dan memakan waktu.



Hal ini merugikan karena waktu dan energi yang dapat dipakai untuk pelayanan mustahik justru habis untuk urusan administrasi yang sangat birokratis. Selain itu, terdapat kewajiban laporan berkala ke BAZNAS (Pasal 19) yang berarti tiap LAZ harus menyiapkan audit dan laporan rutin—suatu hal yang bagi organisasi kecil sangat menyita sumber daya. Wusari (2024) menggarisbawahi pentingnya azas *proporsionalitas*: *regulasi harus “sederhana, mudah diakses dan proporsional terhadap ukuran dan kapasitas organisasi”*. Sayangnya, UU 23/2011 menerapkan standar yang sama bagi LAZ besar maupun kecil.

Akibatnya, **banyak organisasi zakat kecil memilih berhenti atau melebur** ke lembaga lain daripada disibukkan dengan mengurus izin dan laporan. Data Forum Zakat (FOZ) menunjukkan bahwa dari ratusan LAZ yang ada, hanya puluhan yang berhasil mendapatkan izin nasional<sup>8</sup>. Hal ini mengindikasikan **penyusutan aktor filantropi** akibat regulasi. Ekosistem filantropi Islam pun berpotensi kurang beragam dan didominasi segelintir lembaga besar yang “mampu atau memiliki kapasitas secara administratif”, sementara inisiatif lokal banyak yang tersingkir.

- 3 Konflik Kepentingan dan Turunnya Kepercayaan.** Dengan BAZNAS merangkap regulator dan operator, **terjadi konflik kepentingan struktural**. BAZNAS mengeluarkan kebijakan yang wajib diikuti LAZ, sekaligus mengumpulkan dana zakat dari para muzaki. Dalam situasi ideal, BAZNAS dan LAZ berkolaborasi saling melengkapi. Namun, kerangka UU 23/2011 saat ini justru cenderung kompetitif: BAZNAS cenderung “memaksa” standardisasi tertentu dan dapat menggunakan wewenang rekomendasi/izin untuk **membatasi pertumbuhan LAZ baru yang berpotensi jadi kompetitor**. Bahkan jika tidak ada niat untuk menekan, kesan tidak setara sudah muncul di mata publik.

---

8. Yusuf Wibisono, Muhammad Anwar, dkk. 2023. Policy Brief “Sulit Masyarakat Kelola Zakat”, diakses dari <https://ideas.or.id/download/policy-brief-sulit-masyarakat-kelola-zakat/>



Para muzaki berpotensi bingung atau ragu: *Apakah menunaikan zakat lewat LAZ non-pemerintah tetap sah dan diakui? Apakah BAZNAS lebih “resmi” sehingga wajib didahulukan?*

*Terdapat kekhawatiran bahwa pemberlakuan UU 23/2011 memengaruhi kepercayaan publik terhadap LAZ independen (sebagaimana diungkap perwakilan LAZISNU). Hal ini karena seolah-olah hanya BAZNAS yang paling memiliki legitimasi. Stigma ini dapat menggerus kepercayaan sebagian donatur kepada LAZ, padahal banyak LAZ yang kinerjanya sangat baik dan profesional sejak lama.*

Evi Risnayanti, kuasa hukum Pemohon, menyatakan bahwa negara melalui UU 23/2011 seperti “*ingin mengambil alih pengelolaan zakat yang selama ini dilakukan oleh masyarakat*”, tanpa mempertimbangkan sejarah dan kontribusi lembaga zakat yang sudah eksis<sup>9</sup>. Jika dibiarkan, kepercayaan publik dapat beralih secara penuh ke satu pintu, dalam hal ini BAZNAS. Hal ini akan menciptakan situasi yang rentan karena apabila terjadi masalah di institusi tunggal tersebut, dampaknya akan sistemik. Berbeda jika ekosistem dikelola oleh banyak aktor: kegagalan satu aktor dapat diimbangi dengan yang aktor lainnya.

Oleh karena itu, **demi menjaga kepercayaan publik, penting adanya diversifikasi dan kebebasan pilihan**. Memaksa sentralisasi justru kontra-produktif dalam kerangka ekosistem filantropi Islam.

---

9. Evi Risnayanti dalam Mimi Kartika, 2024, “Dompot Dhuafa dan Forum Zakat Jakarta Perbaiki Permohonan Uji UU Pengelolaan Zakat”, diakses dari <https://testing.mkri.id/berita/pemohon-uji-uu-zakat-perbaiki-permohonan-21493>

- 4 **Dampak terhadap Layanan dan Inovasi Filantropi.** Masyarakat sipil selama ini menjadi pionir berbagai model pendayagunaan zakat. Misalnya, Dompot Dhuafa dengan program beasiswa pendidikan dan rumah sakit gratis, Rumah Zakat dengan program desa berdaya, LAZISNU dengan program koin NU untuk pemberdayaan ekonomi, dan sebagainya. Program-program inovatif semacam ini lahir karena **fleksibilitas dan kedekatan LAZ dengan komunitas mustahik**. Jika LAZ dibatasi hanya jadi kepanjangan tangan BAZNAS, dikhawatirkan kreativitas program menurun.

Ekosistem filantropi Islam bisa stagnan karena semua inisiatif harus melalui filter birokrasi. Selain itu, terdapat fenomena *crowding out*: donatur besar cenderung diarahkan ke kanal resmi sehingga LAZ kekurangan dana untuk program inovatif. Padahal, filantropi untuk keadilan sosial menuntut pendekatan jangka panjang dan transformatif yang seringkali lebih berisiko atau “tidak biasa”. OMS lebih berani mengambil peran ini—contohnya pendanaan gerakan sosial, advokasi kebijakan, pemberdayaan kelompok marginal—yang mungkin tidak akan dilakukan BAZNAS karena di luar arus utama.

Amelia Fauzia (2024)<sup>10</sup>, ahli filantropi Islam, berpendapat bahwa filantropi seharusnya tidak hanya karitatif, tetapi juga menysar akar ketidakadilan sosial demi perubahan jangka panjang. LAZ berbasis komunitas dan nilai-nilai kemandirian sangat potensial menjalankan filantropi transformatif tersebut. Jika ruang geraknya dipersempit oleh UU 23/2011, dampak pemberdayaan jangka panjang bisa melemah. Ekosistem filantropi Islam di Indonesia akhirnya lebih berfokus pada *charity* konvensional dan kehilangan warna upaya *social justice* yang progresif.

---

10. Amelia Fauzia. 2024. “Filantropi Berkeadilan Sosial”: Makalah ini menjadi bahan dalam penyusunan NA dan RUU Pemajuan Filantropi versi masyarakat sipil yang dikoordinasikan oleh YAPPIKA.

- 5 Ketimpangan Akses dan Dukungan Dana.** UU 23/2011 memperbolehkan BAZNAS mendapat dana operasional dari APBN/APBD selain mengambil maksimal 12,5% dana zakat sebagai hak amil. Sementara LAZ **tidak mendapat dukungan APBN/APBD sama sekali** dan hanya boleh mengandalkan hak amil (administrasi) dari dana yang dihimpun. Konsekuensinya adalah secara finansial BAZNAS jauh lebih mapan karena dibiayai oleh negara. LAZ berada pada posisi kurang setara. Dalam jangka panjang, hal ini dapat **mematikan persaingan sehat**. LAZ kecil makin sulit berkembang karena biaya operasional mungkin tak tertutup hak amil yang kecil, sementara BAZNAS dapat menjalankan program dengan subsidi pemerintah. Ketimpangan ini juga dapat mengarah ke oligopoli filantropi: hanya lembaga besar (BAZNAS dan segelintir LAZ nasional) yang mampu bertahan, sedangkan inisiatif lokal tidak berkembang bahkan mati. Hal ini merugikan masyarakat karena distribusi filantropi jadi kurang merata. Semestinya, peran negara adalah mendukung kapasitas organisasi filantropi, bukan justru menjadi pemain dominan. Wusari (2024) menyarankan pemerintah idealnya **menjadi fasilitator** dengan menyediakan dukungan, seperti hibah, pelatihan, hingga literasi finansial/digital untuk memperkuat kapasitas filantropi lokal (termasuk filantropi feminis/akar rumput). Sayangnya UU 23/2011 belum mencerminkan peran fasilitator tersebut, malah lebih ke pendekatan kontrol.

Dampak-dampak di atas menunjukkan bahwa masyarakat sipil merasakan tekanan regulasi yang kuat. Forum Zakat (FOZ) sebagai pemohon mewakili ratusan LAZ yang terdampak. Bahkan, implikasi UU 23/2011 meluas ke ekosistem filantropi Islam secara keseluruhan: mulai dari pola donasi publik, keberagaman program, hingga sinergi antar-aktor.



Bukan berarti UU 23/2011 sepenuhnya buruk—terdapat juga dampak positif yang diklaim pemerintah seperti standar akuntabilitas lebih baik dan integrasi data zakat nasional. Namun, yang menjadi fokus uji materi adalah bagaimana ketentuan tersebut melanggar hak konstitusional dan merugikan peran masyarakat dalam menjalankan kewajiban agama (zakat) secara bebas.

Dari perspektif masyarakat sipil, tata kelola zakat yang ideal adalah yang *inklusif, partisipatif, dan kolaboratif, bukan yang tersentralisasi*. Hal ini sejalan dengan tren global filantropi modern: kolaborasi multi-pihak diperlukan untuk dampak sosial yang lebih luas. Setyo Budiantoro<sup>11</sup>, ahli filantropi untuk tujuan pembangunan berkelanjutan, menggarisbawahi perlunya kemitraan berbasis kepercayaan antara filantropis (termasuk lembaga zakat) dengan pelaku perubahan lainnya, agar dapat menjadi katalisator percepatan pencapaian pembangunan berkelanjutan. Kolaborasi jangka panjang akan sulit terwujud bila salah satu pihak (pemerintah) cenderung mendominasi dan pihak lain (masyarakat) diposisikan inferior. Dengan demikian, untuk menjaga kesehatan ekosistem filantropi Islam, ruang masyarakat sipil perlu dilindungi.

UU 23/2011 yang sedang diuji mesti ditelaah bukan hanya dari segi legal-formalnya, tetapi juga dari prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), hak asasi manusia (HAM), serta nilai-nilai filantropi berkeadilan sosial. Perspektif ini penting untuk melihat apakah pasal-pasal *a quo* sejalan dengan semangat konstitusi dan keadilan sosial atau justru bertentangan. Argumen-argumen ini akan dielaborasi dalam kerangka **prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, HAM, dan filantropi berkeadilan sosial** pada bagian berikut:

---

11. Setyo Budiantoro, 2024, "Filantropi 4.0 untuk Transformasi dan Akselerasi Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs)". Makalah ini menjadi bahan dalam penyusunan NA dan RUU Pemajuan Filantropi versi masyarakat sipil yang dikoordinasikan oleh YAPPIKA

## **A Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik**

Good governance mengedepankan asas partisipasi, akuntabilitas, transparansi, proporsionalitas, dan efektivitas. Berikut elaborasi pasal-pasal UU 23/2011 terhadap asas-asas tersebut:

**a) Partisipasi.** Partisipasi dimaknai melibatkan pemangku kepentingan dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks zakat, partisipasi yang dimaksud adalah pelibatan organisasi dan komunitas pengelola zakat dalam perumusan kebijakan. Faktanya, UU 23/2011 lahir **tanpa partisipasi memadai dari elemen masyarakat sipil aktor filantropi**. Seperti diungkap Evi Risnayanti, pembentuk UU tidak menggandeng lembaga-lembaga zakat swasta yang telah lama berjalan<sup>12</sup>. Akibat minimnya partisipasi ini, regulasi yang dihasilkan terkesan sepihak dan tidak sensitif terhadap kebutuhan lapangan. Wusari (2024) menyebutkan bahwa semestinya komunitas filantropi dilibatkan dalam pengembangan kebijakan agar aturan **“mencerminkan kebutuhan dan kondisi mereka”**. Tanpa partisipasi tersebut, lahir produk hukum yang berpotensi tidak sesuai dengan kebutuhan para pelaku filantropi. Di sisi lain, pasal-pasal dalam UU 23/2011 justru memaksa partisipasi publik tunduk ke satu saluran, dalam hal ini BAZNAS, alih-alih membuka ruang partisipasi yang beragam. Hal ini berlawanan dengan prinsip partisipasi yang inklusif. Dengan demikian, dari perspektif tata kelola pemerintahan yang baik, UU 23/2011 cacat dalam prinsip partisipatif.

**b) Akuntabilitas dan Transparansi.** Prinsip ini menuntut bahwa lembaga publik dan swasta harus dapat dipertanggungjawabkan kinerjanya secara jelas dan terbuka.

---

12. Evi Risnayanti dalam Mimi Kartika., *loc.cit.*



UU 23/2011 sebenarnya mencoba meningkatkan akuntabilitas dengan mewajibkan audit dan laporan rutin oleh LAZ (Pasal 19) dan laporan BAZNAS ke Presiden/DPR (Pasal 7 ayat (3)). Pasal-pasal tersebut merupakan langkah yang baik, tetapi pertanyaan mendasarnya adalah *akuntabilitas kepada siapa?*

Saat ini, LAZ diwajibkan akuntabel kepada BAZNAS/pemerintah, sementara akuntabilitas BAZNAS ke publik kurang diatur secara detail (dalam hal ini hanya lapor ke Presiden/DPR setiap tahun). Hal ini mengindikasikan terdapat ketimpangan dalam transparansi publik: LAZ mungkin sudah diaudit dan lapor, tetapi apakah hasilnya dipublikasikan terbuka? BAZNAS sendiri, meski lapor ke DPR, kadang luput dari pantauan masyarakat luas. Idealnya, seluruh pengelola zakat (BAZNAS maupun LAZ) **akuntabel langsung kepada publik (muzaki dan mustahik)**.

UU 23/2011 seyogianya mendorong transparansi publik, misalnya publikasi laporan tahunan secara terbuka dan standar audit independen, **tanpa diskriminasi**. Sayangnya, penekanan UU 23/2011 justru lebih ke **kepatuhan administratif** daripada transparansi substantif. Wusari (2024) mengingatkan bahwa ukuran keberhasilan filantropi sebaiknya *fokus pada dampak sosial dan pencegahan korupsi/penyalahgunaan, bukan sekadar kepatuhan administratif*. Dengan menitikberatkan laporan formal ke pemerintah, terdapat risiko paper compliance – asal patuh di atas kertas, sementara substansinya dapat luput dari penilaian publik. Selain itu, konsentrasi wewenang di BAZNAS membuka peluang konflik kepentingan yang dapat mengancam akuntabilitas.



*Siapa mengawasi pengawas?* BAZNAS sebagai regulator tentu sulit diawasi oleh LAZ, sedangkan Kemenag sebagai pengawas utama adalah atasan langsung BAZNAS. **Rantai akuntabilitasnya cenderung vertikal ke birokrasi dan tidak horizontal ke masyarakat.** Hal ini berbeda dengan model kemitraan, di mana check-and-balance antar-aktor lebih terjamin. Jadi, dilihat dari prinsip transparansi-akuntabilitas yang ideal, UU 23/2011 masih belum **memenuhi standar demokratis** dan lebih condong ke akuntabilitas birokratis yang tertutup.

- c) Proporsionalitas (Kesetaraan dan Keadilan).** Prinsip ini terkait perlakuan yang adil sesuai dengan kapasitas dan peran masing-masing. Dalam implementasi UU 23/2011, **perlakuan terhadap BAZNAS dan LAZ sangat timpang**, sebagaimana diurai sebelumnya: BAZNAS diberikan keistimewaan (kewenangan tunggal, dana APBN, hak membentuk unit sampai bawah, dan sebagainya), sedangkan LAZ dipasung dengan syarat berat tanpa dukungan dana. Hal ini tidak proporsional mengingat LAZ juga mengemban misi publik yang mulia—bahkan banyak di antaranya lahir dari kebutuhan yang tak tertangani pemerintah.

Selain itu, *aturan one-size-fits-all* (sama rata untuk semua LAZ besar maupun kecil) kurang adil. Sebuah komunitas zakat kecil di desa diperlakukan sama regulasinya dengan LAZ nasional seperti Dompot Dhuafa. Padahal, kemampuan di antara keduanya jauh berbeda. Tuntutan kapasitas yang terlalu tinggi bagi aktor kecil berlawanan dengan asas *affirmative* untuk kelompok rentan/lemah.

**Wusari (2024)** menyebut bahwa regulasi harus “*memberikan ruang bagi aksi afirmatif yang mendukung kepemimpinan kelompok rentan dan tidak mengekang mereka*”. Artinya, aturan seharusnya memberikan kemudahan untuk komunitas kecil agar tumbuh dan berkembang, bukan dengan ancaman pidana atau pencabutan izin. Dengan kata lain, disparitas perlakuan dalam UU 23/2011 ini berpotensi melanggar asas keadilan.

**d) Efektivitas dan Efisiensi.** Pengelolaan zakat terpusat melalui BAZNAS yang dianggap sebagai upaya meningkatkan efektivitas penghimpunan zakat nasional dan mencegah duplikasi dan efisiensi, ternyata belum memenuhi harapan tersebut. Data potensi zakat nasional yang tergarap masih rendah (sering disebut potensi sekitar Rp200 triliun, padahal realisasi sekitar Rp10-15 triliun per tahun). Pertumbuhan penghimpunan ZIS yang signifikan datang dari LAZ yang kreatif menggarap donasi digital, kemitraan tanggung jawab sosial perusahaan, dan sebagainya. Berikut tabel pertumbuhan pengumpulan Nasional Tahun 2024 per Jenis Pengelola Zakat:

| NO | JUMLAH PENGELOLA ZAKAT | JUMLAH PENGELOLA | JUMLAH PENGUMPULAN  |                     | PERTUMBUHAN |
|----|------------------------|------------------|---------------------|---------------------|-------------|
|    |                        |                  | TAHUN 2023          | TAHUN 2024          |             |
| 1  | BAZNAS                 | 1                | Rp880,268,547,049   | Rp1,129,667,972,716 | 28,33%      |
| 2  | BAZNAS PROVINSI        | 34               | Rp853,989,485,640   | Rp926,553,430,639   | 8,50%       |
| 3  | BAZNAS KAB/KOTA        | 514              | Rp2,021,728,155,557 | Rp2,209,951,680,117 | 9,31%       |

| NO | JUMLAH PENGELOLA ZAKAT | JUMLAH PENGELOLA | JUMLAH PENGUMPULAN  |                      | PERTUMBUHAN |
|----|------------------------|------------------|---------------------|----------------------|-------------|
|    |                        |                  | TAHUN 2023          | TAHUN 2024           |             |
| 4  | LAZ NASIONAL           | 47               | Rp5,477,302,542,778 | Rp6,728,382,176,076  | 22,84%      |
| 5  | LAZ PROVINSI           | 40               | Rp406,979,461,826   | Rp401,340,971,297    | -1.39%      |
| 6  | LAZ KAB/KOTA           | 86               | Rp199,621,451,909   | Rp226,231,292,402    | 13,33%      |
|    | TOTAL                  | 722              | Rp9,839,889,644,759 | Rp11,622,127,523,247 | 18,11%      |

Sumber: Laporan Pengelolaan Zakat Nasional Akhir Tahun 2024, BAZNAS

Terkait hal ini, salah satu indikasi yang mencuat adalah **memonopoli kanal dapat kontraproduktif**, di mana masyarakat yang tidak percaya satu kanal akan memilih tidak menyalurkan sama sekali atau menyalurkan sendiri tanpa tercatat. Banyak muzaki perorangan yang enggan menyalurkan via BAZNAS karena berbagai alasan, seperti kurang familiar, khawatir birokratis, dan sebagainya. Jika LAZ dipersulit, efektivitas penghimpunan bisa turun karena muzaki kehilangan opsi yang sesuai dengan preferensinya. Dari sisi pendistribusian, terpusatnya dana di BAZNAS dapat menyebabkan *bottleneck*. BAZNAS dengan struktur birokratis mungkin kurang gesit menjangkau pelosok atau merespons kasus per kasus, dibanding jaringan LAZ lokal. Maka dari itu, **efisiensi penyaluran pun bisa terdampak. Intinya, kebijakan yang kurang selaras dengan pelaku lapangan justru tidak akan efektif.**

13. Eka Kurniasari, 2024, "Muzakki Preference Analysis to Pay Zakat Through Traditional Zakat Institutions in the 5.0 Era", diakses dari <https://kneopen.com/kne-social/article/view/15016/>



Salah satu prinsip kebijakan publik adalah dengan melibatkan aktor lokal agar pelaksanaan lebih efektif. Dengan kata lain, UU 23/2011 yang bersifat top-down menghadapi resistensi dari aktor lokal yang berimplikasi bahwa implementasi tidak berjalan efektif dan efisien.

## **B Perspektif Hak Asasi Manusia (HAM)**

Pengelolaan zakat menyentuh aspek HAM, **terutama kebebasan beragama (Pasal 29 UUD 1945) dan kebebasan berserikat/berorganisasi (Pasal 28E ayat (3) UUD 1945)**. Terdapat beberapa poin krusial dari perspektif HAM, antara lain:

- a) Kebebasan Beragama dan Beribadah.** Zakat adalah kewajiban agama bagi Muslim, namun cara menunaikannya termasuk wilayah keyakinan pribadi. Negara memang boleh mengatur untuk kemaslahatan seperti Pasal 29 ayat (2) UUD 1945: negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk memeluk agama dan *beribadat* menurut agamanya. Bagi umat muslim, dalam menunaikan zakat dapat diberikan langsung kepada mustahik atau melalui amil zakat. Jika negara memonopoli cara masyarakat menyalurkan zakatnya melalui satu lembaga, hal tersebut akan berdampak kepada pengabaian hak masyarakat untuk punya pilihan dalam hal pelaksanaan ibadah. Masyarakat punya hak untuk memilih penyaluran zakatnya diberikan ke suatu lembaga amil zakat. Negara juga seharusnya menyediakan pilihan-pilihan tersebut kepada masyarakat dengan terbuka tanpa perlu adanya pembatasan hak untuk mengelola zakat tersebut. Selain itu, OMS yang hadir untuk mengisi posisi sebagai pengelola zakat juga berhak untuk mendapat kewenangan yang sama dari BAZNAS—selaku pengelola zakat nasional—bukan diberikan kedudukan sebagai pembantu BAZNAS dalam mengelola zakat.



Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusan menegaskan bahwa *negara tidak boleh mengatur hal-hal yang merupakan manifestasi langsung dari keyakinan dan ibadah secara sewenang-wenang*. Dalam konteks zakat: memilih amil merupakan bagian dari ekspresi keagamaan karena terdapat kepercayaan tentang siapa yang amanah menyalurkan zakat. Jika seseorang meyakini menyerahkan zakatnya ke organisasi A yang lebih sesuai nilai agamanya, hal tersebut merupakan hak yang harus dihormati. Negara cukup mengakui berbagai cara ibadah tersebut tanpa memaksa satu cara saja.

- b) Kebebasan Berserikat dan Berorganisasi.** Pasal 28E UUD 1945 menjamin hak setiap orang untuk berorganisasi, berkumpul, mengeluarkan pendapat. Lembaga Amil Zakat (LAZ) adalah wujud nyata kebebasan berserikat untuk tujuan sosial-keagamaan. UU 23/2011 dengan syarat izinnya pada dasarnya menerapkan rezim “izin operasional” bagi organisasi keagamaan yang melakukan filantropi. Hal ini mirip dengan UU Ormas yang mewajibkan semua OMS mendaftarkan diri dan memperoleh SKT (Surat Keterangan Terdaftar) agar diakui secara legal. Mahkamah Konstitusi telah menguji UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas, di mana **Putusan MK No. 3/PUU-XII/2014** menyatakan beberapa pasal UU Ormas inkonstitusional bersyarat dan menekankan bahwa **kebebasan berserikat tidak boleh dipasung oleh perizinan yang diskriminatif**. Kewajiban pendaftaran organisasi **tidak boleh diartikan sebagai izin yang bisa dicabut sewenang-wenang** karena akan mengembalikan pola represif Orde Baru. Terkait LAZ, situasinya serupa: UU 23/2011 memberikan wewenang kepada Kementerian Agama untuk memberikan izin dan mencabut izin LAZ (Pasal 18 jo. Pasal 34)



bila dianggap melanggar aturan. Hal tersebut jelas berlawanan dengan semangat konstitusi yang mendorong kemandirian masyarakat. Dalam sejarah Mahkamah Konstitusi, kebebasan berserikat selalu dijunjung sebagai prasyarat demokrasi. Organisasi/lembaga zakat seharusnya tidak dipandang dengan curiga atau sebagai ancaman, melainkan difasilitasi oleh negara.

- c) **Hak untuk Berperan Serta dalam Pembangunan.** Hak asasi ini tersirat dalam berbagai pasal UUD 1945, misalnya Pasal 27 ayat (2) tentang hak pekerjaan yang layak – terkait peran serta ekonomi; dan Pasal 28 C ayat (2) tentang hak berpartisipasi dalam kemajuan masyarakat. Masyarakat berhak berkontribusi langsung mengatasi masalah sosial dan ekonomi, termasuk melalui filantropi. Zakat adalah sarana pemberdayaan ekonomi umat yang merupakan manifestasi dari Pasal 34 UUD 1945: fakir miskin dipelihara oleh negara dengan memberdayakan masyarakat. **Keterlibatan organisasi dalam pengentasan kemiskinan** adalah pengejawantahan hak dan kewajiban warga negara secara kolektif. UU 23/2011 yang terlalu membatasi peran OMS, termasuk organisasi berbasis keagamaan dapat dilihat melanggar hak masyarakat untuk *ikut serta dalam usaha kesejahteraan sosial*. Aturan tersebut justru mengurangi efektivitas penanggulangan kemiskinan karena berbagai organisasi berbasis keagamaan (organisasi/lembaga zakat) terhambat. Hak atas pembangunan (*right to development*) versi PBB juga menekankan partisipasi luas dari seluruh komponen masyarakat. Dengan memonopoli pengelolaan dana sosial ke tangan negara, *hak masyarakat sipil untuk terlibat dalam proses pembangunan dapat tereduksi*

## **C Filantropi Berkeadilan Sosial**

Konsep ini mengacu pada praktik filantropi (kedermawanan) yang tidak sekadar karitas jangka pendek, tetapi bertujuan mencapai keadilan sosial jangka panjang. Ciri utamanya adalah **inklusif, transformatif, menantang akar ketidakadilan, dan memberdayakan kelompok rentan**. Bagaimana kebijakan tata kelola zakat seharusnya selaras dengan prinsip filantropi berkeadilan sosial?

- a) Inklusivitas dan Keberagaman.** Filantropi berkeadilan sosial menuntut **pengakuan atas keragaman inisiatif**. Harus diakui bahwa upaya menyejahterakan mustahik datang dari berbagai kelompok: mulai organisasi besar Islam arus utama seperti NU dan Muhammadiyah), *Non-Governmental Organization* (NGO) profesional, komunitas perempuan, pemuda kreatif, hingga gerakan akar rumput di tingkat desa. **Fauzia** dalam berbagai kesempatan menyebutkan sejarah filantropi Islam Indonesia selalu ditandai pluralitas aktor—dari ulama tradisional, organisasi modernis, lembaga volunteer.

Kebijakan negara idealnya mengakomodasi keragaman ini, bukan menyeragamkan. **Wusari** (2024) secara spesifik menyarankan regulasi harus inklusif, melindungi keberadaan inisiatif komunitas termasuk yang dipimpin kelompok rentan (perempuan dan kelompok minoritas lainnya), dan *“tidak mengekang mereka dalam regulasi”*. UU 23/2011 belum memenuhi asas inklusivitas dan keberagaman tersebut. Semua inisiatif yang berbeda-beda “dipaksa” melalui kerangka tunggal BAZNAS dan LAZ yang memiliki izin. Implikasinya adalah inisiatif unik yang tak sesuai kerangka formal dapat tersingkir.



Misalnya, gerakan filantropi feminis menginginkan mendanai isu yang jarang dilirik, seperti kekerasan terhadap perempuan, kesehatan reproduksi mustahik, dan sebagainya. a) *Apakah BAZNAS peka terhadap isu yang didukung gerakan filantropi feminis?* Dalam praktiknya, BAZNAS biasanya mengimplementasikan program yang bersifat generik, seperti beasiswa, santunan, dan sebagainya. Jika komunitas perempuan ingin membentuk dana zakat khusus untuk pemberdayaan perempuan miskin, mereka tetap harus mendirikan LAZ resmi berdasarkan UU 23/2011. Prosesnya panjang dan kemungkinan besar inisiatif tersebut layu sebelum berkembang. Analogi dan contoh di atas mengindikasikan hilangnya keberagaman aktor filantropi akibat kebijakan tak inklusif. Padahal, demi keadilan sosial, suara dan inisiatif dari pinggiran harus diberi ruang.

- b) Pemberdayaan dan Keadilan Struktural.** Filantropi keadilan sosial fokus mengatasi akar masalah, bukan cuma gejala. Dalam konteks zakat, hal ini berarti dana zakat seharusnya bukan hanya dibagi habis untuk kebutuhan konsumtif tiap tahun, melainkan dioptimalkan untuk memberdayakan mustahik sehingga keluar dari kemiskinan. Banyak LAZ yang sudah menerapkan pendekatan ini, misalnya program ekonomi produktif, pendampingan komunitas, hingga advokasi hak-hak mustahik.

Namun, pendekatan pemberdayaan kerap membutuhkan keberanian mengambil posisi kritis, misalnya mendampingi petani miskin menuntut hak lahan, memberikan pemberdayaan kepada buruh migran, dan sebagainya.



Pertanyaan utamanya adalah: **Apakah BAZNAS dapat melakukan peran transformasional atau advokasi semacam itu?** Mengingat BAZNAS adalah lembaga pemerintah, terdapat batasan-batasan politik untuk menjalankannya.

Lembaga pemerintah biasanya lebih berhati-hati atau tidak akan secara frontal memberikan masukan terhadap kebijakan pemerintah yang berpotensi menyebabkan kemiskinan struktural. Sebaliknya, OMS lebih leluasa untuk melakukan peran tersebut. Martin Suryajaya (2024)<sup>14</sup>, dalam konteks pendanaan kebudayaan, mengungkapkan perlunya mendorong *skema kontribusi filantropi swasta melalui matching funds* dan **regulasi yang memudahkan dukungan filantropi**, baik secara koersif (misal pajak khusus perusahaan berdampak negatif) maupun insentif. Dengan kata lain, negara perlu kreatif mendorong dana sosial dipakai untuk transformasi sosial, ekonomi, dan budaya.

Namun, alih-alih memudahkan dukungan filantropi, UU 23/2011 justru **terlalu fokus pada kontrol**. Dalam hal ini, tidak ada insentif bagi pelaku filantropi Islam yang inovatif dan tidak ada afirmasi bagi program berorientasi perubahan sosial. Bahkan sebaliknya, UU 23/2011 hanya berpusat pada pengaturan kelembagaan, di mana hal ini cenderung administratif dibandingkan dengan upaya penyelesaian masalah transformasional yang berfokus pada akar masalah sistematis dan menciptakan solusi baru secara kolektif. Dari perspektif filantropi keadilan sosial, dibutuhkan regulasi yang memperkuat kapasitas masyarakat sipil dalam mengatasi ketidakadilan dan disruptif.

---

14. Martin Suryajaya. 2024. "Filantropi untuk Pemajuan Kebudayaan": Makalah ini menjadi bahan dalam penyusunan NA dan RUU Pemajuan Filantropi versi masyarakat sipil yang dikoordinasikan oleh YAPPIKA.



Misalnya, dana hibah untuk inovasi zakat atau kemitraan strategis LAZ dengan Pemda dalam menangani isu lokal. a) Hal-hal transformasional ini tidak dapat terlihat di dalam UU 23/2011. Oleh karena itu, reformasi kebijakan tata kelola seyogianya mengarah: **dari kontrol ke fasilitasi transformasi sosial dan memperkuat ekosistem filantropi.**

- c) Akses bagi Kelompok Rentan.** Filantropi keadilan sosial juga memastikan kelompok rentan terlibat sebagai pengambil keputusan, bukan sekadar objek bantuan. *Bagaimana dengan kebijakan tata kelola zakat saat ini? Apakah melibatkan mustahik atau komunitas rentan dalam pengambilan keputusan alokasi zakat? Jika organisasi mustahik atau gerakan kaum miskin kota ingin mengusulkan sendiri skala prioritas zakat, apakah ada jalurnya?* Sejauh ini, belum ada mekanisme partisipatif semacam itu dalam UU 23/2011. Padahal, melibatkan suara penerima hak adalah roh dari keadilan sosial. Dalam hal ini, peran LAZ lokal sering lebih peka karena mereka dekat dengan komunitas dampingan sehingga suara mustahik lebih didengar dalam merancang program. Jika LAZ lokal tidak berkembang atau berkurang, mekanisme umpan balik ini dapat hilang. Dengan kata lain, regulasi yang baik seharusnya membuka kanal agar mustahik atau komunitas rentan ikut memberikan masukan, misalnya melalui dewan mustahik, musyawarah distribusi tingkat lokal, dan sebagainya. Hal ini semua merupakan bagian dari paradigma filantropi inklusif. **Sayangnya, paradigma UU 23/2011 masih bersifat *top-down*.** Hal ini perlu dikoreksi agar zakat benar-benar menjadi alat keadilan sosial, bukan sekadar amal karitas.



Dari analisis di atas, pasal-pasal yang diajukan oleh Pemohon dalam judicial review UU 23/2011 **selain mencederai hak untuk mendapatkan kepastian hukum yang berkeadilan, juga kurang selaras dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, cenderung membatasi hak berserikat masyarakat, dan tidak mendukung sepenuhnya semangat filantropi berkeadilan sosial.**



## BAB V

### PRESEDEN HUKUM DAN PEMBANDING RELEVAN

Untuk memperkaya perspektif, penting melihat putusan-putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya serta perbandingan dengan kerangka hukum lain yang serupa. Dua preseden kunci telah disebut sekilas: **Putusan MK No. 3/PUU-XII/2014** (uji materi UU Ormas) dan **Putusan MK No. 37/PUU-XVIII/2020** (uji materi UU Penanganan Covid-19). Keduanya memberikan pelajaran berharga **tentang relasi negara dengan masyarakat sipil, meskipun konteksnya berbeda.**

- 1 **Putusan MK No. 3/PUU-XII/2014.** Permohonan ini diajukan oleh sejumlah organisasi masyarakat sipil (OMS) pada 2013 untuk menguji Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (UU Ormas). Inti keberatan berbagai OMS tersebut mirip dengan isu LAZ, yaitu **rezim perizinan dan kontrol pemerintah terhadap OMS** yang dianggap berlebihan dan mengekang kebebasan berserikat. Dalam UU Ormas, terdapat kewajiban OMS yang tidak berbadan hukum untuk terdaftar pada administrasi pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri dengan menerbitkan Surat Keterangan Terdaftar (SKT).

Koalisi Kebebasan Berserikat (KKB), di mana YAPPIKA sebagai sekretariat dari KKB, menolak UU Ormas karena berpotensi menghidupkan kembali semangat **otoritarian Orde Baru**. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 3/PUU-XII/2014 memberikan tafsir penting bahwa *pendaftaran ormas tidak boleh dimaknai sebagai keharusan yang membatasi ormas non-daftar menjadi ilegal, asas kebebasan berserikat tak boleh dilanggar. Kemudian organisasi kemasyarakatan yang sudah berbadan hukum berupa yayasan atau perkumpulan tidak wajib lagi mendaftar ke Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).*



Inti dari putusan MK adalah **pemerintah boleh melakukan pendataan dan pemantauan, tetapi tidak boleh mewajibkan pendaftaran bagi organisasi dan sewenang-wenang mencabut hak hidup organisasi tanpa *due process of law***. Relevansinya dengan tata kelola zakat, yaitu LAZ pada dasarnya adalah organisasi berbadan hukum (biasanya berbentuk yayasan atau perkumpulan). Wajib izin Kementerian Agama (Kemenag) seperti dalam Pasal 18 UU Zakat *analog atau mirip dengan SKT bagi ormas*. Merujuk putusan MK terhadap UU Ormas, seharusnya **negara tak perlu menambah lapisan perizinan** jika entitas tersebut sudah sah sebagai badan hukum.

Jika memang terdapat registrasi, semestinya hanya bersifat koordinasi, bukan menentukan boleh atau tidaknya beroperasi. Dalam zakat, sudah terdapat aturan yang bersifat syariah yang dijunjung warga negara—di mana negara cukup mengakui dan memfasilitasi. ***Semangat Putusan 3/PUU-XII/2014 jelas mendukung argumentasi Pemohon: kebebasan masyarakat mengelola zakat patut dilindungi dan jangan sampai “dimonopoli” oleh negara.***

- 2 Putusan MK No. 37/PUU-XVIII/2020.** Kasus ini memang berbeda konteks tentang kewenangan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi. Akan tetapi, terdapat poin menarik, yakni ***imbalance of power***. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 (UU 2/2020) yang diuji saat itu memberikan kekuasaan sangat besar kepada pemerintah pusat,



termasuk pengecualian pejabat pengelola dana Covid-19 dari tuntutan hukum (dengan alasan “itikad baik”). Pemohon menilai hal tersebut membuka peluang penyalahgunaan wewenang dan mengurangi prinsip akuntabilitas. MK dalam Putusan No. 37/PUU-XVIII/2020 *sebagian menolak permohonan*, tetapi menariknya Mahkamah **menegaskan prinsip bahwa krisis tidak boleh jadi alasan menihilkan *prinsip rule of law***. MK memaklumi perlunya diskresi fiskal saat pandemi, namun **mengingatkan pemerintah untuk tetap transparan, akuntabel, dan proporsional dalam kebijakan darurat**. Kaitannya dengan zakat adalah walau bukan situasi darurat, pemerintah melalui UU 23/2011 mengambil porsi besar, dalam hal ini nyaris “diskresi” dalam mengelola dana umat. Dalam melakukannya, pemerintah harusnya tunduk pada standar *rule of law* dan prinsip akuntabilitas.

*Jangan sampai dalih meningkatkan kemaslahatan digunakan untuk mengabsahkan pengambilalihan ruang masyarakat.* Putusan MK No. 37/PUU-XVIII/2020 menggarisbawahi bahwa **sebesar apapun tujuan pemerintah, mekanisme pengawasan secara proporsional dan partisipasi publik harus dijaga**. Demikian pula dalam zakat: pengelolaan efektif tidak boleh mengorbankan prinsip pemberdayaan masyarakat. Bahkan, pandemi Covid-19 membuktikan bahwa peran luar biasa masyarakat sipil dalam menanggulangi krisis—mulai dari penggalangan dana, dapur umum, hingga layanan kesehatan oleh OMS. *Bayangkan jika semuanya harus tunggu komando satu badan pemerintah, niscaya respon akan lebih lambat.* Dari penjelasan di atas, terdapat pesan penting: **desentralisasi inisiatif merupakan kekuatan bangsa Indonesia**. Dengan kata lain, preseden kasus Covid-19 mengingatkan: *kolaborasi pemerintah-masyarakat jauh lebih ampuh daripada sentralisasi yang berlebihan.*



Jika dilihat **hubungan atau keterlibatan masyarakat sipil dalam hal pengelolaan zakat** di beberapa negara mayoritas Muslim, dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1 Malaysia.** Sistem zakat di Malaysia bersifat semi-wajib, yaitu dikelola otoritas agama negara bagian. Setiap Muslim diharuskan membayar zakat fitrah melalui amil resmi atau secara langsung ke Pusat Pungutan Zakat (PPZ). Konsekuensinya adalah *Non-Governmental Organization (NGO)* kurang dilibatkan dalam zakat, meski terdapat beberapa inisiatif tanggung jawab sosial perusahaan dan wakaf independen. Hasil dari kebijakan ini adalah terdapat penghimpunan zakat yang cukup tinggi karena mandat dari regulasi, tetapi kritik muncul terkait efisiensi distribusi dan stagnansi inovasi program. Banyak kasus dana zakat menumpuk atau tidak terpakai optimal, sementara kemiskinan belum tuntas. Hal ini karena **kurangnya keterlibatan komunitas dalam perencanaan penggunaan zakat**. Dalam prosesnya, Malaysia mulai membuka keterlibatan *NGO* dalam mendistribusikan dana zakat melalui kemitraan, di mana muncul kesadaran bahwa pemerintah tak bisa sendirian dalam mengelola zakat.
- 2 Pakistan.** Pernah menerapkan zakat wajib nasional sejak 1980-an (*Zakat Ordinance*) dengan memotong otomatis 2,5% dari tabungan di bank setiap tahun. Hal ini merupakan contoh *extreme compulsory*. Namun, kebijakan ini ditentang oleh kelompok Syiah—yang punya fiqh berbeda mengenai zakat—dan banyak yang mencari cara menghindar (menarik uang sebelum pemotongan zakat secara otomatis). Pada akhirnya, efektivitas penerapan sistem zakat nasional tersebut dipertanyakan.



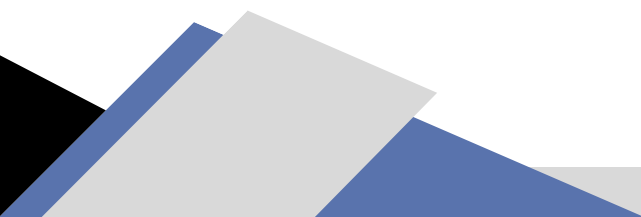
Dalam prosesnya, Pakistan kini mengizinkan provinsi atau bahkan *NGO* menjalankan program zakat alternatif. Pembelajaran menarik dari kasus Pakistan adalah **pemaksaan hukum akan menghadapi resistensi jika tidak sesuai dengan aspirasi sebagian masyarakat.**

- 3 Turki dan Timur Tengah.** Kebanyakan negara Timur Tengah (Saudi, Kuwait, dan *UEA*) tidak mewajibkan zakat melalui negara, meski ada kementerian atau lembaga zakat resmi. Mereka mengandalkan kesadaran individu dan peran lembaga filantropi. Hasilnya adalah lembaga-lembaga swasta termasuk *NGO* internasional tumbuh dan berkembang dengan pesat—misalnya Kuwait *Finance House*, *Islamic Relief*, dan sebagainya—dalam mengelola zakat secara global. **Pluralisme lembaga** ini memperluas jangkauan manfaat zakat hingga lintas negara. Pembelajaran menariknya adalah walau tanpa paksaan, kesadaran zakat di masyarakat tetap tinggi karena nilai religiusnya kuat. Hal ini menunjukkan bahwa *voluntary approach* dapat berhasil jika ditopang dengan edukasi dan kepercayaan, bukan semata regulasi yang ketat.
- 4 Aceh (Indonesia).** Satu contoh domestik, yaitu Provinsi Aceh melalui *Qanun* tersendiri menjadikan zakat sebagai bagian dari Pendapatan Asli Aceh. *Baitul Mal Aceh* memungut zakat profesi, terutama dari pegawai negeri, dengan sifat wajib (dipotong gaji). Meski demikian, Aceh tetap mengizinkan LAZ nasional beroperasi untuk dana infak, sedekah, dan kerja sama program. Jadi, model yang dikembangkan adalah *hybrid: compulsory* untuk sektor formal, *voluntary* untuk lainnya. Contoh dari Aceh merupakan pembelajaran yang menarik. Meskipun begitu, masih terdapat perdebatan di Aceh tentang apakah *Baitul Mal* sudah optimal atau perlu melibatkan OMS yang lebih luas.



Data BPS menunjukkan bahwa Aceh merupakan salah satu provinsi dengan kemiskinan tertinggi di Pulau Sumatra meski dana zakat besar. Salah satu analisis lokal menyebutkan bahwa perlu adanya sinergi antara Baitul Mal dengan OMS agar penyaluran lebih tepat sasaran. Dari kasus Aceh, pembelajarannya adalah: **pemerintah dan organisasi masyarakat sipil harus membangun kolaborasi yang kuat, bukan beroperasi secara masing-masing.**

Preseden dan pembandingan di atas mendukung pandangan bahwa **monopoli negara atas ruang filantropi rentan menimbulkan permasalahan, baik konstitusional maupun praktis.** Sebaliknya, pendekatan kolaboratif sesuai prinsip demokrasi lebih berdampak pada lingkungan pendukung yang lebih kondusif bagi tumbuh kembangnya filantropi Islam di Indonesia.



## BAGIAN VI

### KESIMPULAN

Pada perkara a quo yang diperiksa oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, *Amici* berharap Majelis hakim dapat mempertimbangkan argumentasi dalam *Amicus Curiae* ini. Adapun kesimpulannya adalah sebagai berikut:

- 1 Penguatan Peran Masyarakat Sipil Bukanlah Ancaman, Melainkan Kunci Keberhasilan.** Sejarah panjang pengelolaan zakat di Indonesia menunjukkan keberhasilan justru lahir dari partisipasi sukarela umat melalui berbagai organisasi. Negara seharusnya mengenali, mengakui, dan mendorong inisiatif tersebut tumbuh dan berkembang, alih-alih memandangnya sebagai ancaman. Organisasi Masyarakat Sipil telah membuktikan kapasitasnya dalam pengelolaan zakat: dari masa Muhammadiyah 1918 hingga era modern Dompot Dhuafa dan LAZ-LAZ lain yang menjangkau jutaan mustahik. Dengan kata lain, diperlukan reformasi kerangka regulasi untuk lebih membuka ruang bagi masyarakat bukan saja selaras dengan konstitusi, melainkan juga **strategi transformatif** untuk meningkatkan kesejahteraan warga.
- 2 BAZNAS Tetap Penting, tetapi Perlu Reposisi sebagai Koordinator dan Fasilitator.** BAZNAS sebagai lembaga nasional tentu berharga, terutama untuk fungsi-fungsi strategis, seperti standardisasi pelaporan, riset potensi zakat, advokasi insentif pajak, dan penyaluran di wilayah yang belum terjangkau. Namun, BAZNAS **tidak perlu menjadi satu-satunya operator**. Untuk ke depannya, BAZNAS semestinya difokuskan pada **koordinasi dan pengawasan secara proporsional**, bukan operasional harian yang dapat dilakukan oleh organisasi berbasis keagamaan/lembaga zakat. BAZNAS dapat berperan mirip *bank sentral*, dalam hal ini menetapkan pedoman, mengumpulkan data nasional, dan memastikan akuntabilitas makro,



sedangkan “*bank-bank*” pelaksanaannya adalah LAZ dan BAZNAS daerah secara otonom. Hal ini juga akan mengurangi konflik kepentingan. BAZNAS juga bisa jadi **fasilitator kolaborasi**—misalnya mempertemukan LAZ berbagai wilayah untuk sinergi program, atau mengelola matching fund APBN yang dapat diakses oleh proposal program berbagai LAZ. Dengan demikian, **BAZNAS harus berjalan beriringan dan berkolaborasi dengan inisiatif masyarakat.**

- 3 Reformulasi Regulasi: Izin yang Sederhana dan Berkeadilan.** Salah satu keluaran yang diharapkan dari uji materi Pemohon adalah perubahan norma terkait pendirian LAZ. Idealnya adalah **syarat pendirian LAZ dipermudah** tanpa mengorbankan akuntabilitas. Misalnya, cukup berbadan hukum baik berupa yayasan atau perkumpulan yang nantinya akan tunduk dan patuh kepada peraturan yang menaunginya (Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Yayasan dan Staatsblaad 1870 Nomor 64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum), memiliki program kerja yang jelas, dan bersedia diaudit.

Rekomendasi BAZNAS semestinya **tidak menjadi keharusan mutlak**: cukup pemberitahuan atau konsultasi. Pendaftaran di Kemenag harus **bersifat administratif untuk kebutuhan pendataan**, bukan lisensi yang dapat ditolak tanpa tolak ukur yang jelas. Hal ini selaras dengan putusan MK dalam uji materi UU Ormas: *selama OMS telah berbadan hukum, negara tak boleh melarang aktivitasnya*. Mengenai pelaporan, lembaga zakat dapat diwajibkan publikasi laporan di *website* masing-masing dan pemberitahuan kepada BAZNAS, **tanpa menjadikan BAZNAS atasan secara langsung.**



BAZNAS cukup melakukan pemantauan dan melaporkan kepada pemerintah pusat. Jika terdapat pelanggaran oleh LAZ, misalnya penyelewengan dana, mekanisme sanksi lebih baik melalui penegakan hukum umum dibandingkan melalui aturan administratif sektoral yang rawan disalahgunakan.

- 4 Sinergi Pemerintah-DPR-Masyarakat dalam Amandemen UU Zakat.** Apabila MK mengabulkan gugatan Pemohon, baik seluruhnya maupun sebagian, proses akan bergulir ke pembuat undang-undang untuk melakukan perubahan sesuai putusan MK. Momentum ini dapat digunakan untuk berdiskusi bersama antara pemerintah, DPR, BAZNAS, perwakilan LAZ, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil (seperti FoZ, organisasi bantuan hukum, YAPPIKA, dan sebagainya) guna merumuskan ulang kebijakan tata kelola zakat. Tujuannya adalah **menciptakan ekosistem filantropi yang adil dan inklusif, khususnya filantropi Islam**. Jika tidak semua pasal dihapus, MK dapat memberikan putusan bersyarat yang menafsirkan ulang peran BAZNAS dan LAZ agar konstitusional. Langkah tindak lanjutnya adalah pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan transisi agar tata kelola operasional zakat tidak terganggu. Dalam masa transisi, hal terbaik adalah membuka kembali pendaftaran LAZ dengan prosedur yang disederhanakan.
- 5 Filantropi Islam sebagai *Social Capital* Bangsa.** Pada akhirnya, perlu disadari bahwa zakat dan filantropi Islam pada dasarnya milik umat Muslim, di mana bagian yang tidak terpisahkan dari modal sosial (*social capital*) yang amat berharga bagi Indonesia. Dalam sistem yang demokratis, negara yang kuat bukan karena semua diurus pemerintah (sentralistik), tetapi bila pemerintah dapat menggerakkan modal sosial warga secara optimal dengan berkolaborasi.



**Kebijakan tata kelola zakat yang memberdayakan masyarakat sipil justru akan memperkuat negara dalam arti luas** karena tujuan pembangunan kesejahteraan terbantu oleh energi kolektif warga. **YAPPIKA percaya bahwa arah transformasi kebijakan tata kelola zakat nasional harus menuju model kemitraan pemerintah-masyarakat yang saling mendukung.** Contohnya: program pengentasan kemiskinan di satu daerah akan lebih sukses jika BAZNAS daerah dapat bekerja bersama LAZ lokal, pemerintah daerah memfasilitasi proses kolaborasi, sektor swasta turut berkontribusi dengan tanggung jawab sosial perusahaan, dan komunitas mustahik dilibatkan. Hal ini merupakan esensi gotong royong dalam konteks modern. Dengan zakat sebagai salah satu pilar, Indonesia dapat menjadi pelopor filantropi berkeadilan sosial di tingkat global, termasuk dunia Muslim.



Pada akhirnya, kami **mengajak Mahkamah Konstitusi** untuk melihat isu ini bukan semata perkara legalistik, melainkan kesempatan historis menata ulang relasi negara dan masyarakat dalam hal membangun ekosistem filantropi di Indonesia, khususnya filantropi Islam. Putusan yang sensitif terhadap aspirasi masyarakat sipil akan menjadi tonggak (*landmark decision*) bagi tumbuhnya demokrasi partisipatoris di Indonesia. Harapannya, Mahkamah akan **memberikan pertimbangan yang kuat** kepada pembentuk undang-undang agar menyusun kebijakan tata kelola zakat yang **inklusif, adil, transparan, dan partisipatif**, sesuai amanat konstitusi dan nilai-nilai luhur bangsa. Dengan demikian, **tata kelola zakat nasional ke depan dapat benar-benar menjadi instrumen transformasi sosial yang merangkul seluruh potensi warga negara, bukan mematikan inisiatif**. Selain itu, hal tersebut akan mendorong ekosistem dan lingkungan pendukung yang kondusif bagi perkembangan filantropi, khususnya filantropi Islam, sehingga dapat meningkatkan potensi pendanaan alternatif bagi program pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

Jakarta, 2 Juni 2025

Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (YAPPIKA)



**Fransisca Fitri Kurnia Sri**  
Direktur Eksekutif YAPPIKA



<http://www.yappika.or.id/>



@yappikaactionaid



YAPPIKA-ActionAid



@Yappika