

**AKUNTABILITAS PENGELOLAAN ZAKAT DI BAITUL MAL  
KABUPATEN ACEH UTARA  
(Analisis Terhadap Manajemen Penganggaran Zakat Sebagai PAD)**

**Armiadi**

<sup>1</sup>Fakultas Hukum dan Syariah, UIN Ar Raniry Aceh, Indonesia

E-mail: armiadi71@yahoo.co.id

**ABSTRAK**

Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara merupakan lembaga peralihan dari BAZNAS tahun 2004. Keberadaan lembaga ini memegang posisi sentral dalam masyarakat Aceh Utara terutama mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan kepercayaan muzakki. Peran ini masih kurang optimal dijalankan oleh lembaga terutama dalam hal akuntabilitasnya kepada masyarakat. Problematika ini tidak hanya dipengaruhi oleh faktor regulasi yang ketat sebagai zakat telah dijadikan PAD, sehingga terikat dengan berbagai aturan tentang keuangan negara dan kerahasiannya. Disisi lain, adanya transparansi informasi juga menjadi keharusan sebab Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara juga merupakan lembaga publik yang bertanggung jawab terdapat masyarakat umum. Berbagai permasalahan ini dikaji lebih luas dengan meninjau aspek akuntabilitas sistem penganggaran zakat sebagai PAD pada Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara.

Metode yang digunakan ialah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian field research (penelitian lapangan). Adapun sumber data yang dibutuhkan ialah data primer berupa observasi dan wawancara dengan pihak pengelola zakat di Baitul Kabupaten Aceh Utara dan data sekunder dari berbagai referensi, regulasi dan berbagai kebijakan tertulis baik yang diedarkan maupun yang diperoleh langsung dari dokumentasi Baitul Mal. Sementara teknik analisis data yang digunakan berupa kualitatif deskriptif guna menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis tentang akuntabilitas penganggaran zakat sebagai PAD pada Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara.

Hasil penelitian yang telah dilakukan ialah Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara belum memiliki laporan yang sesuai dengan standar akuntansi PSAK No. 109 serta pihak Baitul terikat dengan berbagai aturan pemerintahan terkait kerahasiaan data transaksi sehingga masyarakat belum mempunyai akses terhadap informasi tersebut. Dengan demikian, sistem akuntabilitas pada Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara masih berifat satu arah yakni dari pihak Baitul Mal Ke Sekretariat Daerah guna pertanggungjawaban kepada Bupati. Sementara akuntabilitas kepada masyarakat belum bisa diwujudkan dan informasi yang diperoleh oleh masyarakat semi tertutup maknanya masyarakat harus langsung mendatangi kantor Baitul Mal untuk meminta penjelasan dan informasi.

Keywords: Baitul Mal, Kabupaten Aceh Utara, Akuntabilitas, PAD, Transparan dan Manajemen.

## **PENDAHULUAN**

Zakat merupakan instrumen kebijakan fiskal sejak masa Rasulullah sampai pada fase-fase berikutnya hingga abad pertengahan. Dengan kata lain pendapatan dari sumber zakat telah menjadi salah satu sumber APBN sehingga pengelolaannya menjadi bagian dari pengelolaan keuangan negara yang bersifat khusus, karena memang zakat disebut sebagai sumber khas dalam negara Islam.

Jika meninjau dari kenyataan sejarah, puncak gemilang pengelolaan zakat terdapat di masa Tabi'in di bawah kekhalifahan Umar Bin Abdul Aziz. (Muhammad Asu, 1974, :19). Koleksi zakat saat itu dalam kas Baitul Mal telah melimpah dan mengalami surplus. Hal ini disebabkan oleh kondisi masyarakat saat itu lebih banyak sebagai muzakki (wajib zakat) sampai sulit menemukan mustahik (yang berhak menerima zakat) dari kalangan fakir dan miskin. Bukti sejarah ini mengindikasikan bahwa pengelolaan zakat yang baik dan profesional semestinya dikelola oleh negara/pemerintah sebagaimana maksud dalam firman Allah ayat 103 dan ayat 60 surat at-Taubah.

Konsep pengelolaan zakat yang dibangun dalam perjalanan sejarah Islam menjadikan zakat sebagai instrumen kebijakan fiskal yang selaras dengan ketentuan pengelolaan zakat di Aceh sebagai PAD. Hal ini diatur dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal Pasal 24 ayat 2. Kebijakan tersebut telah diterapkan namun belum mampu diatur secara komprehensif dan statusnya tidak dijadikan sebagai PAD yang bersifat 'khusus'. Paling tidak dapat dikatakan bahwa konsep zakat sebagai PAD terinspirasi dari konsep kebijakan fiskal negara Islam yang telah terbukti mampu menstabilkan perekonomian Negara di masa kejayaan Islam.

Untuk mewujudkan cita-cita di atas, Pemerintah Aceh membuat kebijakan dan terobosan yang berbeda dengan regulasi nasional bahkan dengan seluruh daerah di Indonesia. Melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan

Aceh yang menegaskan bahwa zakat sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, tentang Pengelolaan Zakat, pasal 5,6,7 dan 17 ), Baznas, Jakarta, 2016, : 5 -8

Kebijakan ini mengundang pro dan kontra di tengah masyarakat. (Harian Serambi Indonesia, Pro Kontra Zakat Jadi PAD, Senin, 10 Maret 2014), serta dinilai sebagai langkah yang sangat berani, strategis dan progresif. Jika pemerintah Aceh dapat menyusun pengelolaan zakat yang akuntabilitas dan dapat mengoptimalkan sistem penganggaran zakat dengan sistem PAD, maka keberanian ini menjadi percontohan bagi daerah-daerah lain di Indonesia.

Adapun maksud pemerintah menetapkan status Baitul Mal sebagai lembaga non struktural adalah untuk memberi ruang kepada masyarakat umum dan non PNS untuk ikut mengawasi secara langsung tentang pengelolaan zakat. Sebab apabila zakat sudah ditetapkan menjadi PAD, berarti pengelolaannya adalah lembaga struktural seperti Dinas Pendapatan (Nurlan Darise, 2006 : 43). Lembaga ini telah terbentuk sejak April 1973 dan saat ini telah memiliki berbagai cabang operasional yang tersebar di seluruh kabupaten di Aceh, salah satunya Aceh Utara.

Sebagai salah satu cabang dari Baitul Mal, Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara juga dituntut mengelola zakat secara akuntabel dan mengoptimalkan sistem penganggaran zakat. Pada dasarnya akuntabilitas pengelolaan zakat merupakan pertanggungjawaban pengelola zakat kepada masyarakat terkait pelaksanaan tugas-tugasnya. Hal ini sejalan dengan motto dari Baitul Mal yakni “Transparan, Kredibel dan Amanah”. ([http://baitulmal.acehprov.go.id/?page\\_id=2242](http://baitulmal.acehprov.go.id/?page_id=2242)).

Dalam praktiknya akuntabilitas dijadikan sebagai kegiatan pengawasan terkait pencapaian hasil dari program Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara dengan cara memberikan informasi yang transparan kepada masyarakat. Informasi dapat berbentuk laporan keuangan ataupun informasi umum melalui website atau media sosial lainnya, seperti Facebook, Instagram dan lain-lain tentang hasil pelaksanaan program Baitul Mal. Informasi ini sangat penting disampaikan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat ditengah kemelut panjang antar pemerintah dan masyarakat

terkait pertentangan pengelolaan zakat sebagai PAD.(Serambi Indonesia, Selasa 11 Maret 2004) Masyarakat khawatir, jika melihat pengelolaan zakat diambil alih oleh pemerintah dan dijadikan sebagai PAD, (U.U No. 38/1999) maka ruh zakat sebagai tumpuan masyarakat miskin dan benefeseris menjadi hilang. Hal ini cukup beralasan jika meninjau dari permasalahan yang dihadapi oleh Baitul Aceh Utara itu sendiri. Adapun problematika ialah pertama, hambatan dalam pencairan dana (zakat-PAD) dari Kas Pemerintah Daerah yang berdampak kepada macetnya penyaluran dan pendayagunaan zakat. Kedua, keharusan mengikuti semua aturan keuangan negara yang tidak ada hubungannya dengan pengelolaan zakat. Ketiga, ancaman temuan dari lembaga pemeriksa keuangan jika mekanisme dan prosedur tatakelola keuangan negara tidak dikuti. (Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). Keempat, terjadinya konflik internal antara Badan Pelaksana Baitul Mal dengan Sekretariat lembaga tersebut karena keduanya memperebutkan tupoksi pengelolaan zakat serta sejumlah permasalahan lainnya yang telah menghambat perkembangan lembaga ini.

Berbagai permasalahan tersebut telah berhasil menggerus kepercayaan masyarakat terhadap Baitul Mal Aceh Utara, sehingga keberadaan sistem akuntabilitas yang tersusun rapi dan transparan sangat dibutuhkan. Namun ditengah permasalahan tersebut, tingkat akuntabilitas pengelolaan dana zakat perlu dipertanyakan sebab akuntabilitas tidak hanya pertanggungjawaban dalam bentuk laporan berkala tetapi juga sistem pelaporan yang terstruktur dari tingkat paling bawah yakni Kepala Baitul Kabupaten Aceh Utara kepada Kepala Baitul Mal Provinsi Aceh hingga akhirnya dilaporkan ke Gubernur Aceh. Selain itu, Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara juga mempunyai kewajiban melaporkan kepada Sekretaris Daerah Aceh, Sekretariat Baitul Aceh, dan Dewan Pertimbangan Syariah Baitul Aceh. Hubungan harmonis antara berbagai tingkat tersebut juga menjadi salah satu faktor terlaksananya sistem akuntabilitas pengelolaan zakat yang efektif dan efisien. Tidak hanya sampai di situ, akuntabilitas pengelolaan zakat juga ditujukan kepada stakeholders dalam hal ini muzakki dan mustahiq zakat. Dengan kata lain, Baitul Kabupaten Aceh Utara tidak hanya dituntut mempertanggungjawabkan secara horizontal (menurut hirarki

kepengurusan Baitul Mal), tetapi juga vertikal (kepada masyarakat secara umum, khususnya muzakki dan mustahiq Zakat).

Dari hasil observasi awal ditemukan bahwa realisasi penerimaan zakat yang diterima dari kalangan swasta masih sangat kurang. Beberapa kemungkinannya adalah mayoritas muzakki menyalurkan dana zakatnya langsung ke mustahiq, serta profesionalisme Baitul Mal dan hasil pengelolaan zakat yang tidak terpublikasi masyarakat luas adalah hal yang membuat rendahnya kepercayaan masyarakat.

Sebagian muzakki masih meragukan keberadaan Baitul Mal Aceh Utara dalam pendistribusian zakat kepada yang berhak, hal ini menunjukkan bahwa sebagian muzakki masih menginginkan pengelolaan zakat yang lebih baik, yaitu bahwa pengelola zakat harus memiliki profesionalisme, transparansi, dalam pelaporan dan penyaluran yang tepat sasaran dengan program-program yang menarik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat walaupun zakat telah menjadi PAD .

Diharapkan ketika ada pelaporan pengelolaan zakat kesadaran masyarakat untuk membayar zakat dapat meningkat dan muzakki mempercayakan pengelolaan zakatnya pada organisasi pengelola zakat.

Menurut pengamatan secara tidak langsung oleh peneliti bahwa informasi yang dapat diakses oleh publik juga terbilang masih minim seperti pada website bahwa laporan pengumpulan baik di media sosial Baitul Mal Aceh Utara seperti instagram maupun facebook informasi yang biasa diperoleh masih sangat sedikit. Hal-hal tersebut memotivasi peneliti untuk melakukan kajian tentang aspek akuntabilitas dalam pengelolaan dana zakat di lembaga tersebut.

## **KAJIAN TEORITIS**

### **1. Urgensi Pensyari'atan Zakat**

Zakat merupakan rukun Islam yang keempat dan seruannya dalam Al-Quran sering disetarakan dengan kewajiban shalat. Hal ini dapat ditemui dalam 28 ayat al-Qu'ran<sup>1</sup>, di antaranya terdapat dalam surat al-Baqarah ayat 43, 83, 110, 177, 277, an-Nisa' ayat 77, an-Nūr ayat 56, at-Taubah ayat 43 dan masih tersebar dalam dua puluh ayat lainnya. Melihat posisi zakat diterangkan langsung setelah perintah melaksanakan shalat, maka kondisi ini memberikan implikasi bahwa zakat dipandang sebagai pilar agama yang sangat penting dalam Islam. Betapa tidak, selain sebagai kewajiban agama, zakat juga mempunyai dimensi sosial yakni menjadi instrumen pemerataan ekonomi dalam masyarakat. Selain makna zakat sebagai sesuatu yang membersihkan dan mensucikan, Ash-Shiddiqi menambahkan makna zakat sebagai kesuburan dan keberkahan.<sup>2</sup> Menurutnya, zakat diartikan sebagai kesuburan karena mengeluarkan zakat menjadi suatu sebab didatangkannya kesuburan atau menyebarkan pahala, sementara zakat dalam artian keberkahan ialah orang yang membayar zakat akan senantiasa dilimpahi keberkahan oleh Allah SWT.<sup>3</sup> Dalam artian lebih luas, zakat dapat dimaknai sebagai harta yang dikeluarkan dengan persyaratan tertentu yang Allah wajibkan kepada pemiliknya untuk diserahkan kepada kelompok tertentu (mustahik) dengan persyaratan tertentu pula.<sup>4</sup> Adapun maksud dari harta yang dikeluarkan dengan persyaratan tertentu ialah sebagai berikut:

1. Harta yang didapatkan secara baik dan halal;
2. Harta yang berkembang dan berpotensi untuk dikembangkan seperti melalui kegiatan usaha, perdagangan, melalui pembelian saham, atau ditabungkan baik yang dilakukan sendiri maupun orang lain;
3. Harta itu merupakan milik penuh dari muzakki dan berada dibawah kekuasaannya;

---

<sup>1</sup> Armiadi, *Zakat Produktif Solusi Alternatif Pemberdayaan Ekonomi Umat Potret dan Praktek Baitul Mal Aceh*, Cet. 1, (Yogyakarta: Ar-Raniri Press Darussalam bekerja sama dengan AK Group), hlm. 1.

<sup>2</sup> Teungku Muhammad Hasbi Ash-Shiddieqy, *Pedoman Zakat*, Cet. III, Edisi II, (Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 1999), hlm. 3.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 3.

<sup>4</sup> K. H. Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, Ce.1, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002), hlm. 7.

4. Harta tersebut mencapai nisab;
5. Harta tersebut telah mencapai haul khusus untuk sumber-sumber tertentu, seperti perdagangan, perternakan, emas dan perak yang harus mencapai 1 tahun.<sup>5</sup>

Berdasarkan sasaran zakat yang diuraikan pada ayat di atas, maka golongan-golongan yang berhak menerima zakat dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Fakir ialah golongan yang penghasilannya kurang dari setengah kebutuhannya.<sup>6</sup>
2. Miskin ialah golongan yang membutuhkan akan tetapi penghasilannya mencukupi lebih dari setengah kebutuhannya.
3. Pengelola zakat (*'amil*) yakni golongan yang bertugas mengumpulkan zakat, mencari dan menetapkan siapa yang wajar menerima zakat lalu membagikannya.
4. *Riqāb* ialah zakat yang diperutungkan untuk membatu budak *mukātib* atau membeli budak untuk dimerdekakan.<sup>7</sup>
5. Gharim adalah orang yang berhutang untuk kepentingan pribadi dan kemaslahatan orang lain, seperti mendamaikan kedua kelompok atau pribadi yang bersangketa.
6. Muallaf ialah golongan yang diberikan zakat kepadanya agar menarik hatinya untuk menetap dalam keislamannya.
7. *Fi sabillah* ialah khusus digunakan untuk berperang dan sebagai mengatakan bahwa gaji tentera yang berperang, membeli peralatan perang.
8. *Ibnu sabil* ialah seorang *musaffir* yang kehabisan bekal dalam perjalanan.

Meskipun zakat merupakan kewajiban agama yang telah memiliki ketentuan khusus untuk sumber dan subjek penyalurannya, tetapi zakat juga memiliki dimensi moral, sosial dan ekonomi. Dimensi moral yang dimaksud di sini ialah mengikis sifat ketamakan pada muzakki terhadap hartanya. Sementara dimensi sosial adalah zakat berfungsi menghapuskan kemiskinan dari suatu masyarakat. Dan dimensi ekonomi,

---

<sup>5</sup> Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian ...*, hlm. 20-25.

<sup>6</sup> Muhammad Qurasy Shibah, *Al-Lubāb: Makna, Tujuan, dan Pelajaran dari Surah-surah Al-Qur'an*, (Tangerang: Lentera Hati, 2012), hlm. 568.

<sup>7</sup> Analiansyah, *Mustahiq Zakat Pandangan Ulama Fiqih Empat Mazhab dan Ulama Tafsir*, (Banda Aceh: NASA, 2012), hlm, 134-136.

zakat dapat mencengah penumpukan harta pada sebagian kecil kelompok masyarakat dan menjadi sumber perbendaharaan negara yang diwajibkan kepada setiap masyarakat muslim.<sup>8</sup>

## 2. Pengembangan Objek Zakat

Pengembangan objek zakat yang dimaksud di sini ialah perluasan makna dari harta yang wajib dizakati. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan hasil pengumpulan zakat. Menurut Munzer Kahf, jika ingin menutupi kebutuhan masyarakat miskin, maka objek zakat harus diperluas tidak hanya pada kekayaan, (seperti produk pertanian, emas dan perak, dan binatang ternak), tetapi juga harus mencakup pendapatan. Pendapatan yang dimaksud di sini ialah pendapatan yang melebihi kebutuhan untuk membeli barang-barang konsumsi (jargon), seperti tempat tinggal, furniture, peralatan, transportasi dan lain sebagainya, yang semua itu dalam batas kebiasaan.<sup>9</sup> Berdasarkan pandangan Kahf tersebut, maka jenis-jenis harta yang wajib dikeluarkan zakatnya dapat digambarkan dalam tabel berikut:<sup>10</sup>

**Tabel 1.1**  
**Objek Zakat**

No	Jenis Objek Zakat	Nisab	Jumlah Zakat
1	Zakat Tanaman yang sifatnya mengenyangkan	653 Kg Menurut Yusuf Qardhawi dan 900 Kg menurut Komite Fatwa dan Penelitian Islam Saudi Arabia	10% untuk Tanaman tanpa Irigasi dan 5 % untuk tanaman dengan sistem irigasi
2	Zakat Binatang Ternak: Unta, Kerbau, Lembu, dan	Nisabnya mengikuti ketentuan masing-	Jumlah yang dizakati mengikuti ketentuan

<sup>8</sup> Sri Nurhayati dan Wasilah, *Akuntansi Syariah di Indonesia*, Edisi II Revisi, (Jakarta: Salemba Empat, 2012), hl. 278.

<sup>9</sup> Munzer Kahf, "Potential Effects of Zakāt on Government Budget", *IIUM Journal of Economic and Management* 5, Nomor 1 (1997): 67-85, hlm. 67.

<sup>10</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, *Buku Saku Menghitung Zakat*, Publikasi Direktorat Pemberdayaan Zakat Tahun 2013, hlm. 11-15.

	Kambing	masing binatang ternak dan telah mencapai satu 1	fiqh yang telah ada.
3	Zakat emas dan perak	85 Gram untuk Emas dan 672 Gram untuk Perak	2,5%
4	Zakat perniagaan		
5	Zakat Hasil Pertambangan	85 Gram dinilai dari nisab emas	2,5%
5	Zakat pendapat gaji		
6	Zakat uang simpanan	85 Gram Emas	2,5
7	Zakat harta saham	Nisab zakat perniagaan	2,5% dari objek zakat

Berdasarkan tujuh sumber zakat di atas, maka diharapkan jumlah pengumpulan zakat dapat lebih banyak dan mampu memberikan efek bagi kesejahteraan masyarakat khususnya mustahik zakat, sehingga kesenjangan sosial di antara masyarakat semakin dapat diminimalisir guna menghindari berbagai permasalahan sosial atau kecemburuan sosial yang mengakibatkan pada tingkat kriminalitas dalam suatu daerah. Besarnya harapan atas zakat tersebut, seharusnya pihak pemerintah memberi perhatian lebih terhadap zakat dengan cara mengeluarkan regulasi yang dapat menjadi kepastian hukum bagi muzakki berupa sanksi yang harus ditanggungnya akibat melalaikan kewajiban membayar zakat. Akan tetapi, dewasa ini khususnya Indonesia belum ada kepastian hukum bagi muzakki, sehingga zakat dibayarkan bersifat suka rela oleh muzakki. Padahal melihat potensi Indonesia yang didominasi oleh muslim, maka sangat potensial jika zakat dijadikan sebagai salah satu instrumen pemerataan ekonomi di Indonesia.

### 3. Manajemen Zakat Kontemporer

Manajemen zakat ialah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.<sup>11</sup> Seluruh kegiatan dilaksanakan secara berkesinambungan untuk mencapai pengelolaan zakat yang optimal. Secara praktis, praktik manajemen zakat yang terdiri dari penghimpunan, pendayagunaan dan pendistribusian.

Mencermati manajemen zakat di atas, saat ini telah berkembang dua model pengembangan zakat di negara-negara yang mayoritasnya Muslim. Pertama, zakat dikelola oleh departemen pemerintah, di mana penghimpunan dan pendistribusiannya dilakukan ditetapkan melalui kebijakan pemerintah dengan pertimbangan kebutuhan masyarakat. Sementara model kedua, zakat dikelola oleh lembaga non-Pemerintah (masyarakat sipil) atau semi pemerintah, namun tetap mengacu pada aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.<sup>12</sup> Untuk lebih jelas, berikut disajikan model pengelolaan zakat di beberapa negara mayoritas penduduknya Islam:<sup>13</sup>

#### 1. Pengelolaan Zakat di Sudan

Zakat di Sudan dikelola oleh Dewan Zakat (*zakat chamber*). Dewan Zakat ini merupakan lembaga yang independen dengan otoritasnya melakukan semua tindakan yang diperlukan guna melaksanakan kewajiban zakat dan mengumpulkannya. Selain itu juga bertanggung jawab untuk distribusi zakat kepada penerima manfaat yang berhak sesuai syariah dan dengan tujuan mewujudkan tujuan sosial zakat. Dewan ini juga bertanggung jawab untuk menciptakan kesadaran masyarakat tentang organisasi pengelola zakat. Secara struktural, Dewan Zakat melaksanakan fungsinya di bawah pengawasan Dewan Amanat Pengawas Zakat, yang merupakan otoritas tertinggi di mana Dewan Zakat langsung bertanggung jawab kepada Presiden di bawah

---

<sup>11</sup> Departemen Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Standarisasi Manajemen Zakat*, (Jakarta: tnp, 2007), hlm. 50.

<sup>12</sup> Amiruddin K., "Model-Model Pengelolaan Zakat di Dunia Muslim", *Ahkam*, Volume 3, Nomor. 1, Juli 2014, Page 139-166, diakses melalui [ejournal.iaain-tulungagung.ac.id/index.php/ahkam/article/download/418/349](http://ejournal.iaain-tulungagung.ac.id/index.php/ahkam/article/download/418/349), diakses 28 September 2017.

<sup>13</sup> Bank Indonesia, *Pengelolaan Zakat yang Efektif Konsep dan Praktik di Beberapa Negara*, Edisi I, (Jakarta: Departemen Ekonomi dan Keuangan Syariah, 2016), hlm. 181-207.

pimpinan Direktorat Jenderal (Dirjen) serta dalam melaksanakan kegiatannya, Dewan Zakat berhubungan langsung dengan Kementerian Sosial.

## 2. Pengelolaan zakat di Pakistan

Pengelolaan zakat di Pakistan bersifat sentralistik artinya zakat dikelola secara sentralistik dengan hirarki Dewan Zakat Pusat (Central Zakat Council), Dewan Zakat Provinsi (Provincial Zakat Council), Komite Zakat Kabupaten, Komite Zakat Kecamatan, dan Komite Zakat Lokal. Dewan Zakat Pusat atau Central Zakat Fund (CZF) dipimpin secara kolektif oleh 16 orang anggota yang salah satunya adalah Hakim Agung Pakistan. Selanjutnya, anggota dari CZF juga melingkupi unsur masyarakat yang tugas utamanya adalah melakukan pengawasan dan membuat kebijakan tentang penyaluran dana zakat. Sementara Dewan Zakat Provinsi bertugas mengawasi pengelolaan zakat di tingkat kabupaten, kecamatan, dan pedesaan/perkotaan serta mendistribusikan dana zakat ke Komite Zakat Lokal melalui Komite Zakat Kecamatan yang terdiri dari ketua dengan enam anggota yang bekerja secara sukarela. Komite Zakat Lokal ini keanggotannya bersifat *non-official* dan dipilih oleh Komite Zakat Kabupaten. Mereka yang bekerja secara sukarela, mempunyai tanggung jawab di dalam mengidentifikasi dan memverifikasi mustahik yang layak mendapat dana zakat. Setelah itu, baru mereka mencairkan dana zakat kepada para mustahik.

## 3. Pengelolaan Zakat di Saudi Arabia

Kewenangan penghimpunan zakat di Saudi Arabia dilakukan oleh Menteri Keuangan dan Perekonomian Nasional, mulai dari aspek kebijakan hingga teknis pelaksanaan penghimpunan. Penghimpunan zakat ini telah dilakukan dengan sistem online yang telah didukung oleh Information and Communication Technology (ICT). Sementara, kewenangan penyaluran zakat, tidak lagi dipegang oleh Kementerian Keuangan dan Perekonomian, tetapi diserahkan kepada Departemen Sosial dan Ketenagakerjaan, terutama di bawah Departemen Sosial. Perkembangan selanjutnya, kementerian Keuangan dan Perekonomian mengembangkan infrastruktur zakatnya dengan membuka

kantor-kantor cabang di berbagai kota seperti Jazan, Najran, Arar, dan Al-Jouf. Tidak hanya itu, Arab Saudi juga telah menandatangani 31 perjanjian dengan negara-negara asing untuk upaya menghindari pajak berganda. Setelah berhasil membukukan penerimaan zakat dan pajak yang tinggi, kementerian yang menghimpun dana zakat dan pajak ini mentransfer dana tersebut ke rekening milik Badan Moneter Harian Arab Saudi untuk kemudian didistribusikan kepada yang membutuhkannya.

#### 4. Pengelolaan Zakat di Mesir

Pengelolaan zakat di Mesir dijalankan oleh Bank Sosial Nasir. Bank ini merupakan lembaga milik pemerintah yang bertanggungjawab membuat proyek-proyek kesejahteraan sosial. Sejak berdirinya, Bank Nasir telah mengambil langkah-langkah konkrit dalam mengorganisir pengumpulan dan distribusi zakat di seluruh negeri. Bank mendirikan pusat direktorat zakat di kantor pusatnya. Direktorat ini memiliki aksesibilitas untuk semua cabang bank. Melalui kegiatan di berbagai wilayah negara, direktorat ini telah mampu membentuk dan mengafiliasi ribuan komite zakat lokal. Selain Bank Sosial Nasir, Mesir Faisal Islamic Bank telah membentuk dana zakat sendiri. Sumber daya ini terdiri dari dana zakat yang dinilai dari modal dan keuntungan pemegang saham sebagaimana disyaratkan oleh peraturan Bank. Zakat dibayarkan secara sukarela oleh pemilik deposito investasi dan setiap sumbangan lainnya dan zakat yang diberikan oleh pihak manapun. Dana zakat dari Mesir Faisal Islamic Bank ini telah tumbuh melampaui batas dana individu yang berafiliasi dengan perusahaan, karena daya akses bank ini untuk sejumlah besar investasi dan banyaknya cabang di berbagai daerah.

#### 5. Pengelolaan Zakat di Malaysia

Kewenangan penghimpunan dana zakat di Malaysia diberikan kepada perusahaan Pusat Pungutan Zakat (PPZ). Secara struktural, PPZ berada di bawah koordinasi Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan (MAIWP) yang juga memiliki lembaga lain yang bertugas secara khusus menyalurkan dana zakat ialah Baitul Maal. Berdasarkan dua lembaga yang terlibat dalam

pengelolaan zakat tersebut, maka secara umum lembaga zakat di Malaysia dapat dibedakan menjadi tiga jenis yakni korporasi, semi korporasi, dan badan usaha milik negara. Penghimpunan dan penyaluran zakat yang dilakukan oleh korporasi atau PPZ berada di Selangor, Serawak, dan Pulau Pinang. Sementara yang dilakukan oleh semi korporasi (penghimpunan zakat oleh PPZ, tapi penyalurannya oleh MAI (Baitul Maal) berada di Kuala Lumpur, Negeri Sembilan, dan Pahang. Sedangkan yang dilakukan oleh badan usaha milik negara, penghimpunan dan penyaluran zakatnya dilakukan oleh MAI (pemerintah) atau Baitul Maal di tujuh daerah bagian sisanya.

Berdasarkan empat negara yang menjadi model pengelolaan zakat di dunia, dapat disimpulkan bahwa Sudan, Pakistan dan Saudi Arabia merupakan negara yang pengelolaan zakatnya diambil alih sepenuhnya oleh pemerintah. Sementara Mesir dan Malaysia termasuk Indonesia di dalamnya, zakat dikelola oleh semi pemerintahan yakni zakat dibenarkan untuk dikelola oleh Swasta disamping Pemerintah juga ikut mengelolannya.

#### **4. Peran Zakat dalam Meningkatkan Kesejahteraan Sosial**

Kesejahteraan sosial dikenal dengan istilah *social welfare* yaitu sebuah sistem yang terorganisir dari usaha-usaha dan lembaga-lembaga sosial yang ditujukan untuk membantu individu maupun kelompok dalam mencapai standart hidup dan kesehatan yang memuaskan serta untuk mencapai relasi perseorangan dan sosial yang dapat memungkinkan mereka mengembangkan kemampuan -kemampuannya secara penuh untuk mempertinggi kesejahteraan mereka selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga dan masyarakat.<sup>14</sup> Menilai dari pengertian di samping, maka kesejahteraan sosial dapat diwujudkan melalui sistem yang terorganisasi dan lembaga sosial yang mempunyai wewenang dan kegiatan yang terprogram dalam rangka meningkatkan standar hidup meliputi pemenuhan kebutuhan akan sandang, pangan, kesehatan,

---

<sup>14</sup> Lemdriyono Fauzik, *Beberapa Pemikiran tentang Pembangunan Kesejahteraan Sosial*, (Malang: UMM Press, 2007), hlm.119.

pendidikan dan lainnya. Edi Suharto menambahkan, bahwa kesejahteraan akan tercipta jika terpenuhi tiga berikut ini:<sup>15</sup>

1. Kondisi statis atau keadaan sejahtera yang ditandai dengan terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniyah, dan sosial.
2. Kondisi dinamis, yakni tersedianya usaha atau kegiatan yang terorganisir untuk mencapai kondisi statis tersebut;
3. Adanya institusi atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan sosial.

Jika melihat dari pandangan Islam, kesejahteraan sosial dalam Islam memiliki dua aspek penting yang harus dipenuhi yakni kebutuhan material dan spritual, dalam hal ini Al-Ghazali menyebutkan bahwa kesejahteraan sosial akan terpenuhi di saat mampu mencapai tujuan dari syari'at Islam, yakni agama (*ad-dien*), hidup atau jiwa (*nafs*), keluarga atau keturunan (*nasl*), harta atau kekayaan (*mal*) dan intelektual atau akal (*aql*).<sup>16</sup> Kunci pemeliharaan kelima tujuan tersebut ialah dengan menjamin terpenuhinya kebutuhan akan makanan, pakaian, dan perumahan.<sup>17</sup> Lebih lanjut bila menilai dari instrumen sosial yang ada dalam Islam yaitu zakat, infaq, shadaqah, waqaf dan hibah, maka secara konsep Islam memiliki sarana pencapaian kesejahteraan sosial. Salah satu sarana sosial tersebut, zakat dianggap sebagai sarana paling berpotensi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini disebabkan zakat memiliki jaminan sosial karena zakat mampu memberikan jaminan kehidupan seseorang dan melindungi martabat kemanusiaan dari serba kekurangan.<sup>18</sup>

Menurut Qardhawi, zakat dapat menjadi solusi dari berbagai permasalahan sosial yakni solusi masalah pengangguran, solusi kemiskinan, solusi terlilit hutang, solusi keterpurukan ekonomi dan solusi untuk tidak menahan harta. Selain itu, Zuhdi juga menjelaskan bahwa zakat memang menjadi sumber dana tetap yang cukup potensial

---

<sup>15</sup> Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2006), hlm. 34.

<sup>16</sup> Dikutip Boedi Abdullah, *Peradaban Pemikiran Ekonomi Islam*, Cet. 1, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), hlm. 216.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 217

<sup>18</sup> Zainuddin, *Kesejahteraan Sosial Melalui Zakat: Studi tentang Realisasi UU Zakat Nomor 23 Tahun 2011*, Jurnal Publikasi WELFARE, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Vol. 1, Nomor 1, Januari-Juni 2012, hlm. 11, <http://digilib.uin-suka.ac.id>, diakses 8 Oktober 2017.

untuk menunjang suksesnya pembangunan nasional, terutama di bidang agama dan ekonomi, terutama untuk membantu peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.<sup>19</sup>

##### **5. Potensi Zakat bagi Peningkatan Kesejahteraan Sosial Masyarakat di Aceh**

Secara lembaga, Aceh telah memiliki infrastruktur yang sangat memadai dalam pengelolaan zakat yakni telah terbentuknya Baitul Mal sebagai lembaga independen serta bekerja sama dengan pemerintah untuk membangun perekonomian rakyat Aceh. Lembaga Baitul Mal di Aceh telah diatur tugas dan wewenangnya dalam Qanun No. 10 tahun 2018. Adapun wewenang yang diberikan kepada Baitul Maal sebagaimana diamanatkan oleh Qanun No. 10 tahun 2018 ialah:<sup>20</sup>

1. Mengurus dan mengelola zakat, wakaf, dan harta agama;
2. Melakukan pengumpulan, penyaluran dan pendayagunaan zakat;
3. Melakukan sosialisasi zakat, wakaf dan harta agama lainnya;
4. Menjadi wali terhadap anak yang tidak mempunyai lagi wali nasab, wali pengawas terhadap wali nashab, dan wali pengampu terhadap orang dewasa yang tidak cakap melakukan perbuatan hukum;
5. Menjadi pengelola terhadap harta yang tidak diketahui pemilik atau ahli warisnya berdasarkan putusan Mahkamah Syari'ah; dan
6. Membuat perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi umat berdasarkan prinsip saling menguntungkan

Menilai kewenangan penuh yang diterima oleh Baitul Mal di atas, semestinya dapat zakat dapat menjadi instrumen pengentas kemiskinan dan pengurang dari pengangguran. Akan tetapi, angka kemiskinan di Aceh periode 2016 tercatat 16,43%

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm, 11,

<sup>20</sup> Pemerintah Aceh, *Qanun Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Maal*, <http://www.bphn.go.id/data/documents/07pdaceh010.pdf>, diakses 01 Oktober 2017.

dari total penduduknya atau 841,3 ribu jiwa, sementara pengangguran mencapai 7,57% atau 171 Jiwa.<sup>21</sup>

Kenyataan tentunya memperlihatkan sistem pengelolaan zakat di Baitul Mal Aceh belum optimal. Menurut Al-Arif, ada beberapa penyebab belum optimalnya pengaruh zakat terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat yakni sebagian besar PBD Indonesia merupakan sumbangsih dari penduduk non-Muslim, rendahnya kesadaran membayar zakat, pengelolaan zakat masih dilakukan secara tradisional oleh beberapa daerah, masih menerapkan sistem penghimpunan zakat tunggu bola, dan pemahaman fiqih amil zakat masih tekstual.<sup>22</sup>

Seharusnya dengan adanya lembaga independen, zakat dapat memberikan jaminan bagi kesejahteraan masyarakat sebagaimana disebutkan oleh Munzer Kahf bila zakat telah dikelola oleh pemerintah dengan mendirikan lembaga independen seperti Baitul Mal pada masa Rasulullah dan sahabat, maka lembaga ini dimungkinkan untuk menjaga pelaksanaan hukum syariat dalam hal ini pelaksanaan zakat serta memungkinkan untuk memaksa bagi orang-orang yang santai dalam membayar zakat. Selain itu, pengumpulan zakat oleh lembaga pemerintah juga memudahkan pemerintah mengawasi penyaluran zakat, sehingga tujuan zakat untuk mengurangi kemiskinan dapat diwujudkan.<sup>23</sup> Kelebihan lainnya dari pendirian lembaga independen ini ialah pemerintah dapat mengatur metode dan pendekatan penghimpunan zakat yang sesuai dengan waktu, kondisi dan wilayah tersebut. Selain itu, pemerintah juga dapat menentukan metode dan pendekatan penyaluran zakat yang efektif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat miskin, baik itu dilakukan secara tunai maupun penyaluran barang konsumsi, produksi atau dalam bentuk modal.<sup>24</sup> Hal ini hanya dimungkinkan bila antara pemerintah dan Baitul Mal dapat bekerja sama dalam menyusun program penghimpunan dan penyaluran zakat.

---

<sup>21</sup> Badan Pusat Statistik Provinsi Aceh, *Statistik Daerah Provinsi Aceh 2017*, [https://aceh.bps.go.id/asem/pdf\\_publicasi/Statistik-Daerah-Provinsi-Aceh-2017.pdf](https://aceh.bps.go.id/asem/pdf_publicasi/Statistik-Daerah-Provinsi-Aceh-2017.pdf), diakses 01 Oktober 2017.

<sup>22</sup> M.Nur Rianto Al-Arif, *Teori Makro Ekonomi Islam*, Cet. 1, (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 276-278.

<sup>23</sup> Munzer Kahf, *Potential ...*, hlm. 71-73.

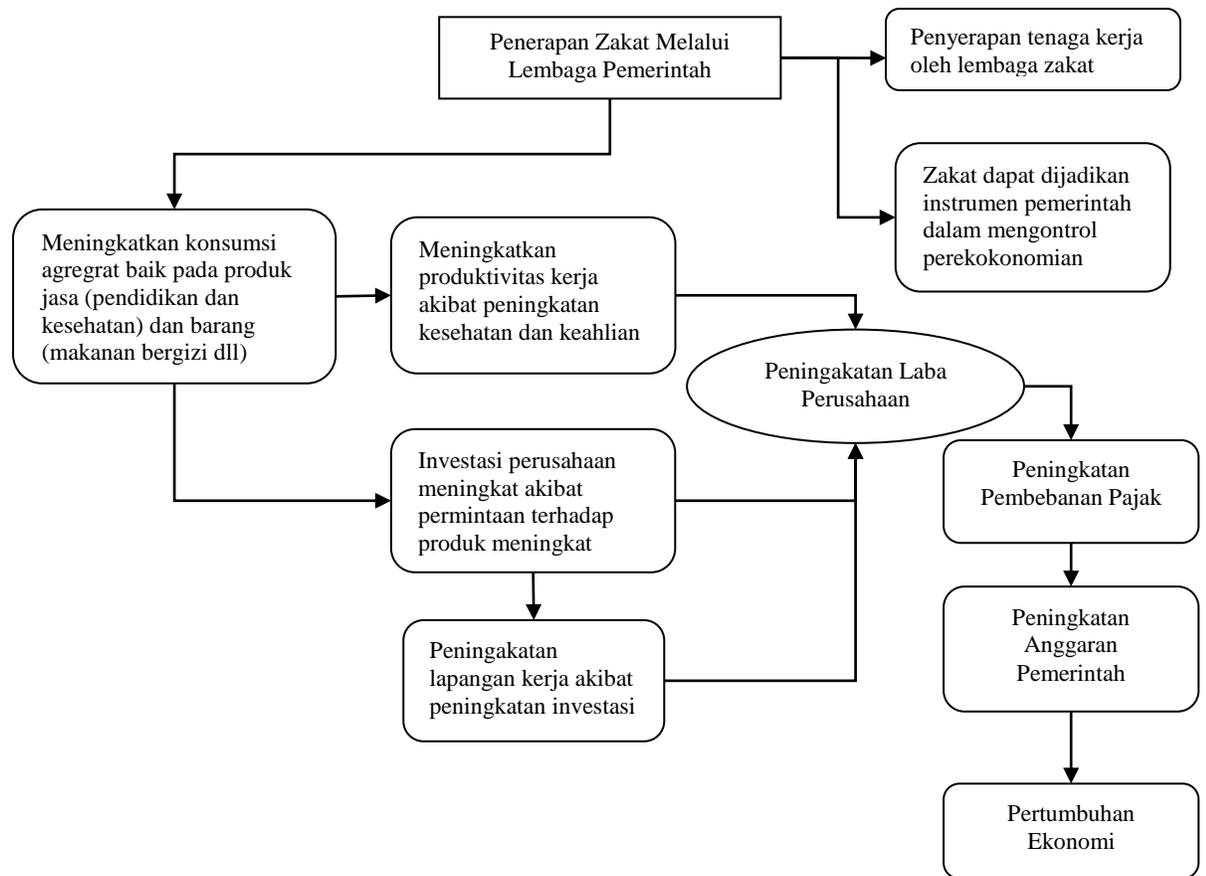
<sup>24</sup> *Ibid*

Selanjutnya, pengelolaan zakat oleh lembaga Baitul Mal juga bisa menekan biaya pengelolaan zakat tidak melebihi dari 1/8 hasil pengumpulan zakat dalam semua kondisi, sehingga penyaluran zakat dapat dioptimalkan untuk masyarakat miskin. Hal ini hanya dapat dilakukan bila zakat dikelola oleh pemerintah karena pengelolaan oleh swasta bisa menghabiskan biaya lebih dari 1/8 disebabkan sumber pendapatan mereka hanya dari zakat. Lain halnya dengan pengelolaan oleh pemerintah, biaya administrasi bisa ditutupi oleh anggaran pemerintah.<sup>25</sup> Kahf menambahkan, zakat pada dasarnya memiliki dua efek penting bagi perekonomian yaitu:

1. Efek langsung yaitu penerapan zakat dapat menghemat anggaran pemerintah yang ditujukan bagi pendidikan, kesehatan, dan dana sosial lainnya untuk masyarakat miskin, dimana anggaran tersebut telah tertutupi dengan dana zakat.
2. Efek tidak langsung di antaranya meningkatkan produktivitas, meningkatkan kemampuan dikenakan pajak, peningkatkan agregat konsumsi, peningkatan agregat investasi, peningkatan lapangan kerja dan zakat juga dapat dijadikan sebagai instrumen pemerintah. Dengan demikian, efek tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

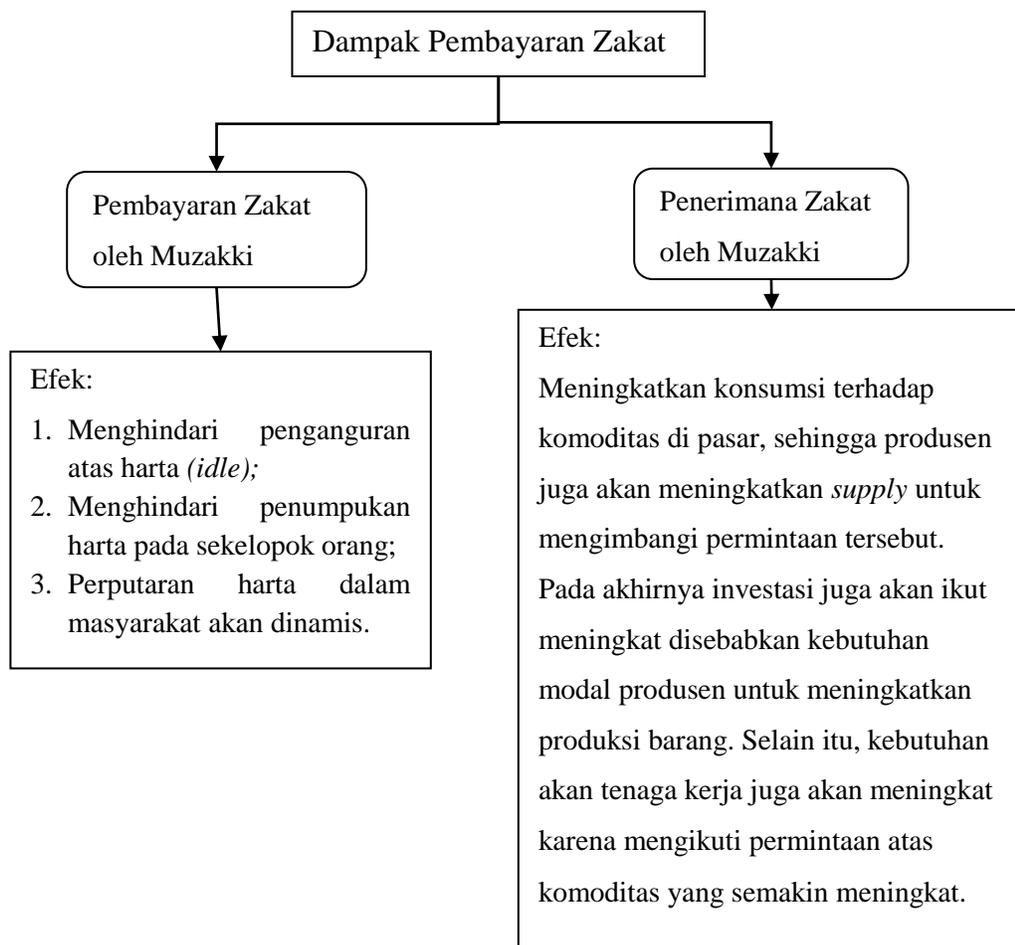
---

<sup>25</sup> Munzer Kahf, *Potential ...*, hlm. 71-73.



Melihat gambar di atas, efek zakat pada anggaran pemerintah tidak hanya dari efek langsung tetapi juga efek tidak langsung. Dengan demikian, zakat sebagai kewajiban agama mempunyai potensi sangat besar bagi peningkatan perekonomian negara. Al-Mishri menambahkan bahwa zakat dapat menjadi instrumen perputaran harta dalam masyarakat, di mana dampak perputaran tersebut tidak hanya dirasakan oleh mustahik zakat tetapi juga disributar dan produsen. Selain itu, zakat juga dapat mengurangi penyimpan harta dan pemusatan kekayaan pada sekelompok masyarakat karena dengan pengeluar zakat, sehingga pertumbuhan ekonomi akan tercapai dengan sendiri.<sup>26</sup> Adapun dampak perputaran tersebut dapat digambarkan dalam skema berikut ini:

<sup>26</sup> Abdul Sami' Al-Mishri, *Pilar-pilar Ekonomi Islam*, Cet. 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 130-131.



## 6. Sistem Akuntabilitas Zakat Menurut PSAK No. 109

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011, zakat adalah pranata keagamaan yang bertujuan meningkatkan keadhlan dan kesejahteraan masyarakat. Guna mencapai tujuan tersebut, maka zakat harus dikelola sesuai dengan syariat Islam dan amanah serta memenuhi azas kemanfaatan keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas, sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat. Berdirinya Baitul Mal di Aceh, memberikan peluang besar bagi pengembangan daya guna zakat secara kelembagaan. Konsekuensinya, apabila zakat dikelola secara institusional maka dibutuhkan suatu format laporan keuangan yang berlaku umum dan diterima oleh seluruh lapisan masyarakat.

Hadirnya Pedoman Standar Akuntansi (PSAK) No. 109 pada tahun 2009 menjadikan lembaga zakat sebagai salah satu lembaga yang komperhensif pengaturannya mulai dari pengukuhan dalam Undang-undang, Peraturan Pemerintah serta Standar Akuntansi yang tersusun sistematis. Standar ini mengatur pelaporan pada lembaga zakat di Indonesia mulai dari pengakuan, pengukuran, penyajian, dan pengungkapan transaksi zakat dan infak/sedekah. Adapun sistematika pengakuan, pengukuran, penyajian dan pengungkapan dana zakat dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pengakuan Awal
  - a. Penerimaan dana zakat diakui pada saat kas atau aset lainnya diterima;
  - b. Zakat yang diterima dari muzakki diakui sebagai penambah dana zakat:
    - 1) Jika dalam bentuk kas maka sebesar jumlah yang diterima;
    - 2) Jika dalam bentuk nonkas maka sebesar nilai wajar aset nonkas tersebut;
  - c. Penentuan nilai wajar aset nonkas yang diterima menggunakan harga pasar. Jika harga pasar tidak tersedia, maka dapat menggunakan metode penentuan nilai wajar lainnya sesuai yang diatur dalam PSAK yang relevan.
  - d. Zakat yang diterima diakui sebagai dana amil untuk bagian amil dan dana zakat untuk bagian non amil;
  - e. Penentuan jumlah atau persentase bagian untuk masing-masing mustahiq ditentukan oleh amil sesuai dengan prinsip syariah dan kebijakan amil;
  - f. Jika muzakki menentukan mustahiq yang harus menerima penyaluran zakat melalui amil zakat maka aset zakat yang diterima seluruhnya diakui sebagai dana zakat. Jika atas jasa tersebut amil mendapatkan ujah/fee maka diakui sebagai penambah dana amil.
2. Pengukuran Dana Zakat
  - a. Jika ada penurunan nilai aset nonkas, jumlah kerugian yang ditanggung harus diperlakukan sebagai pengurang dana zakat atau pengurang dana amil tergantung dari sebab terjadinya kerugian tersebut;
  - b. Penurunan nilai aset diakui sebagai:
    - 1) Pengurang dana zakat, jika terjadinya tidak disebabkan oleh kelalaian amil;
    - 2) Kerugian dan pengurang dana amil, jika disebabkan oleh kelalaian amil.
3. Penyaluran Zakat
  - a. Zakat yang disalurkan kepada mustahiq diakui sebagai pengurang dana zakat sebesar:
    - 1) Jumlah yang diserahkan, jika dalam bentuk kas;
    - 2) Jumlah yang tercatat, jika dalam bentuk nonkas.
4. Penyajian Dana Zakat

Amil menyajikan dana zakat, dana infak/sedekah, dana amil, dan dana non halal secara terpisah dalam neraca.

5. Pengungkapan Dana Zakat

a. Amil harus mengungkapkan hal-hal berikut terkait ketentuan dengan transaksi zakat, tetapi tidak terbatas pada:

- 1) Kebijakan penyaluran zakat, seperti penentuan skala prioritas penyaluran dan penerima;
- 2) Kebijakan pembagian antara dana amil dan dana non amil atas penerimaan zakat, seperti persentase pembagian, alasan dan konsistensi kebijakan;
- 3) Metode penentuan nilai wajar yang digunakan untuk penerimaan zakat berupa aset nonkas;
- 4) Hubungan istimewa antara amil dan mustahiq yang meliputi;
  - a) Sifat hubungan istimewa;
  - b) Jumlah dan jenis aset yang disalurkan;
  - c) Persentase dari aset yang disalurkan tersebut dari total penyaluran selama periode.

## HASIL

### 1. Sejarah Terbentuknya Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara

Pembentukan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 pada masa orde baru memberikan pengakuan terstruktur tentang pengelolaan zakat. Undang-undang ini tidak hanya memberikan pengakuan tetapi juga membuka ruang gerak bagi lembaga untuk mengelola zakat secara institusional. Akan tetapi kewajiban tersebut belum bisa memberikan efek yang signifikan bagi pengembangan harta zakat sebab zakat diserahkan kepada masyarakat untuk mengelolanya baik secara kelembagaan maupun perorangan serta kewajiban membayar zakat belum bersifat memaksa bagi muzakki.<sup>27</sup> Selain itu, kesadaran membayar zakat juga disandarkan sepenuhnya pada muzakki baik dalam menghitungnya maupun menyalurkan kepada amil zakat sesuai dengan kehendaknya, atau bisa juga meminta amil zakat membantu menghitung jumlah zakat yang wajib dibayarkan. Hal ini tergambar dari redaksi undang-undang berikut ini:

---

<sup>27</sup> Lihat undang-undang

- 1) Muzakki melakukan penghitungan sendiri hartanya dan kewajiban zakatnya berdasarkan hukum agama.
- 2) Dalam hal tidak dapat menghitung sendiri hartanya dan kewajiban zakatnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), muzakki dapat meminta bantuan kepada badan amil zakat atau badan amil zakat memberikan bantuan kepada muzakki untuk menghitungnya.
- 3) Zakat yang telah dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat dikurangkan dari laba/pendapatan sisa kena pajak dari wajib pajak yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>28</sup>

Redaksi kalimat di atas jelas menunjukkan bahwa pengelolaan harta agama belum mendapat perhatian penuh dari pemerintah dan masih bersifat personal tanpa ada sanksi bagi yang tidak menunaikan kewajiban zakat. Akan tetapi, khusus untuk Propinsi Aceh didukung oleh Undang-undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Undang-undang ini memberikan kewenangan bagi pemerintah Aceh untuk mengembangkan dan mengatur daerahnya sendiri mulai dari kehidupan beragama, kehidupan adat, kehidupan pendidikan, peran ulama dan penetapan kebijakan daerah.<sup>29</sup> Keradaan regulasi ini juga mengatur secara khusus memberikan kewenangan penuh bagi pemerintah Aceh untuk membentuk lembaga agama dan menugakui lembaga agama yang sudah ada guna mendorong penyelenggaraan kehidupan beragama sebagaimana tersurat dalam Pasal 4 dan 5 undang-undang No. 44 Tahun 1999.

Salah satu lembaga yang telah ada sejak tahun 1994 ialah Badan Amil Zakat Nasional (BAZIS) yang terletak di Provinsi Aceh. Lembaga ini kemudian diakui sebagai lembaga independen oleh Pemerintah Aceh dengan mengubah namanya menjadi Baitul Mal sesuai dengan ketentuan Qanun Nomor 11 tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam di bidang Aqidah, Ibadah dan Syi'ar Islam. Isi qanun ini belum menjelaskan secara gamblang terkait pembentukan dan pengakuan lembaga BAZIS menjadi Baitu Mal, namun salah satu tujuan pembentukan Qanun ini ialah

---

<sup>28</sup> Undang-undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat pasal 14

<sup>29</sup> Lihat Undang-undang No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Istimewa Aceh Pasal 2 dan 3 Ayat 1 dan 2.

meningkatkan pemahaman dan pengamalan ibadah serta menyediakan fasilitasnya.<sup>30</sup> Berdasarkan tujuan tersebut, terlihat jelas bahwa pemerintah Aceh wajib menyediakan fasilitas pendukung untuk melaksanakan kewajiban agama termasuk dalam hal ini zakat dengan membentuk lembaga zakat.

Pada tanggal 24 Mei 2004, Bupati Kabupaten Aceh Utara mengeluarkan Keputusan No. 11 Tahun 2004 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara, sehingga BAZIS merubah namanya menjadi Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara di bawah kepemimpinan dan pengawasan Bupati Aceh Utara. Peralihan ini resmi berlaku sejak pada bulan Oktober Tahun 2004. Konsekuensi peralihan tersebut ialah seluruh asset BAZIS menjadi milik Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara. Hal ini tidak hanya perubahan nama namun perubahan seluruh aspek kegiatan yang tidak hanya mengelola Zakat, Infaq dan Shadaqah tetapi seluruh harta agama lainnya sebagaimana diamanah dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Harta agama meliputi zakat, shadaqah, wakaf, hibah, meusara, harta wasitat, harta warisan dan lainnya yang kepada Baitul Mal.<sup>31</sup> Saat ini keberadaan Qanun No. 10 Tahun 2007 telah diperbahurui dengan keluaran Qanun Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal. Dalam Qanun ini lebih diperjelas klasifikasi harta agama termasuk zakat, wakaf, infaq, hibah, uqubat, dan harta yang tidak memiliki ahli warisnya. Tidak hanya itu katagorinya, pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaannya serta sistematika pengeloannya. Dengan demikian, tugas, fungsi dan kewenangan Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara lebih luas ruang lingkupnya.

Adapun prestasi yang diraih oleh Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara ialah Juara Terbaik Ke-5 di tingkat Provinsi Tahun 2005, Baitul Mal Terbaik Ke-1 Tahun 2010 di Tingkat Provinsi, Baitul Mal Terbaik Ke-4 Tingkat Provinsi Tahun 2011, Pemenang Anugrah Zakat Peringkat 1 Tahun 2009, Anugerah Zakat Tingkat Kabupaten Katagori Kreativitas Pemberdayaan Program Terbaik, Peringkat 1 Kategori Mandiri Tengah di Tingkat Kabupaten.

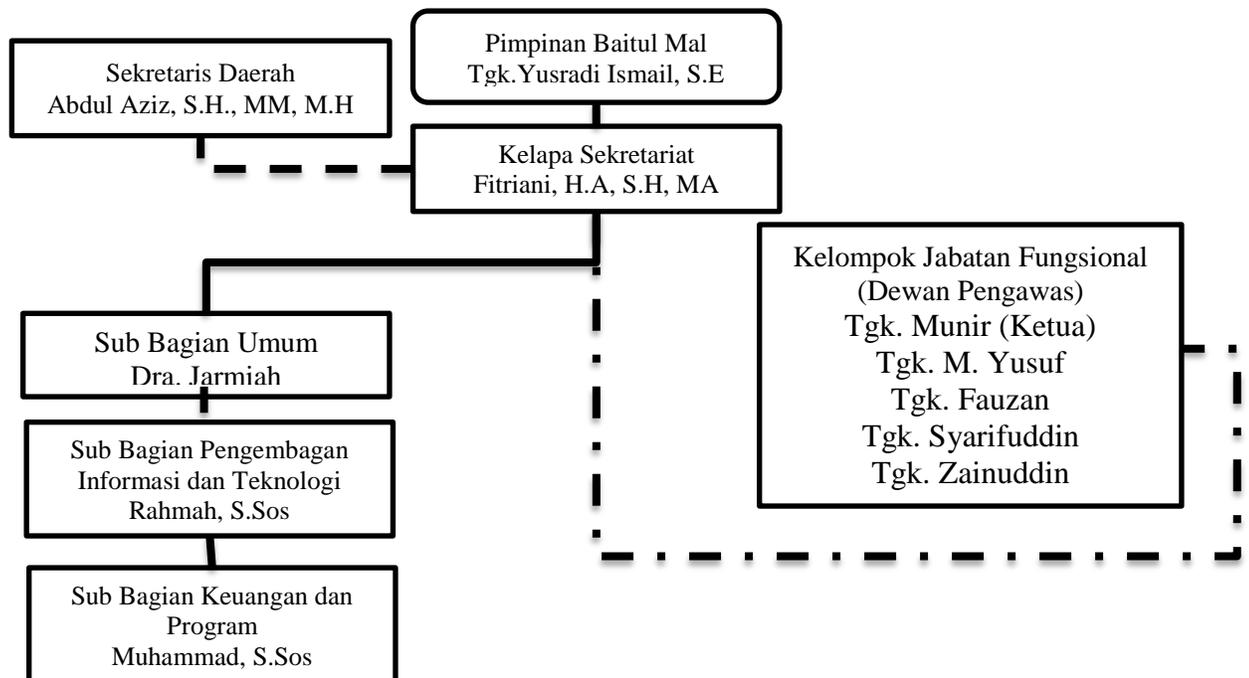
---

<sup>30</sup> Qanun No. 11 Tahun 2002

<sup>31</sup> Qanun Nomor 10 Tahun 2007 Pasal 1 Poin 22.

## 2. Struktur Organisasi Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara

Struktur organisasi Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara mengikuti ketentuan Bupati Aceh Utara No. 11 Tahun 2004 tentang Pembentukan Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara. Melalui keputusan ini, tersusun beberapa bagian yang harus terpenuhi dalam kelembagaan Baitul Mal yakni Kepala Badan, Sekretariat, Bidang Pengumpulan Zakat, Bidang Penyaluran Zakat, Bidang Pemberdayaan Harta Agama, Bidang Perencanaan Program dan Kas Baitul Mal. Secara praktis, pelaksanaan tugas tersebut dapat dilihat dari struktur organisasi berikut ini:



**Gambar 4.1 – Struktur Organisasi Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara**

Berdasarkan gambar 4.1 di atas, maka otoritas masing-masing fungsional di atas ialah sebagai berikut:

a. Otoritas Pimpinan Baitul Mal

Pimpinan Baitul Mal ditetapkan berdasarkan keputusan Bupati melalui seleksi yang diadakan di tingkat Kabupaten Aceh Utara. Saat ini Pimpinan

Baitul Mal Aceh Utara ialah Tgk. Yusradi Ismail, S.E yang dipilih langsung oleh Bupati Aceh dan menjabat sebagai Ketua sejak Juli 2018. Tgk. Yusradi dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Bupati Kabupaten Aceh Utara yakni Muhammad Thaib. Adapun otoritas dari Kepala Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara mengikuti ketentuan yang diputuskan oleh Bupati Aceh Utara No. 11 Tahun 2004 serta Qanun Nomor 10 Tahun 2018. Jika mengacu pada Keputusan Bupati Aceh Utara, maka Pimpinan Baitul memiliki otoritas:

- 1) Memimpin Baitul Mal untuk mencapai tujuan kelembagaan sebagai Institusi Islam dalam Pengelolaan Zakat dan Pemberdayaan Harta Agama;
- 2) Menyiapkan kebijakan umum dibidang pengelolaan Zakat;
- 3) Pemberdayaan Harta Agama sesuai dengan hukum Syariat Islam;
- 4) Menyiapkan kebijakan teknis pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian zakat dan pemberdayaan harta agama.
- 5) Menyiapkan program pemberdayaan fakir, miskin, dan dhua'fa lainnya melalui pemberdayaan ekonomi umat.
- 6) Meningkatkan peran kelembagaan dalam pembangunan Islam dan umat Islam.
- 7) Membantu Bupati dibidang pelaksanaan Syariat Islam secara *kaffah*.
- 8) Melakukan konsultasi dan memberi informasi kepada Kepala Dinas Syariat Islam dan Kepala Dinas Pendapatan sebagai koordinator PAD dalam rangka intensifikasi dan ekstensifikasi Zakat sebagai PAD.
- 9) Melakukan KISS dengan Dinas, Badan, Lembaga Daerah dan Instansi TNI dan Polri, Perguruan Tinggi Negeri/Swasta, BUMN/ BUMD, dan perusahaan swasta pada umumnya untuk melaksanakan pengumpulan dan penyaluran Zakat.

10) Menyusun laporan operasional kegiatan Badan Baitul Mal sebagai pertanggungjawaban publik.

b. Otoritas dan Tugas Sekretariat Baitul Mal

Sekretariat adalah unsur pembantu pimpinan dibidang pembinaan administrasi. Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan. Sekretaris mempunyai tugas melakukan koordinasi penyusunan program kerja badan, pengelolaan urusan umum, perlengkapan, keuangan, karyawan amil serta pelayanan administrasi kepada seluruh unit kerja dilingkungan Badan. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Sekretaris mempunyai fungsi:

- 1) Penyelenggaraan administrasi Badan sesuai dengan ketentuan manajemen dan peraturan yang berlaku.
- 2) Pengkoordinasian tugas Kepala Sub Bagian dan Bendaharawan Rutin, sesuai dengan garis/petunjuk Kepala Badan dan Wakil Kepala Badan dan atau visi, misi dan program Badan.
- 3) Penyiapan bahan-bahan yang diperlukan oleh Kepala Badan dan Wakil Kepala Badan untuk meningkatkan kinerja kelembagaan.
- 4) Pembantu Kepala Badan dibidang tugasnya.
- 5) Pengurusan keperluan administrasi Badan sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku.
- 6) Penyusunan rancangan anggaran pengelolaan Zakat dan pemberdayaan Harta Agama, anggaran tahunan kelembagaan sesuai kebutuhan serta laporan priodik, berkala, insidental dan tahunan.
- 7) Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan.

Adapun sekretariat terdiri dari Sub Bagian Tata Usaha dan Keuangan, Sub Bagian Hubungan Umat, Sub Bagian Karyawan Amil dan Sub Bagian Data Elektronik. Masing-masing Sub Bagian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris sesuai dengan bidang tugasnya.

c. Otoritas dan Tugas Bagian Pengumpulan Zakat

Bidang Pengumpulan Zakat adalah unsur pelaksana teknis bidang Pengumpulan Zakat. Bidang Pengumpulan Zakat dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan. Bidang Pengumpulan Zakat mempunyai tugas melaksanakan kegiatan pendataan Muzakki, menetapkan jumlah zakat yang dipungut, mengumpulkan data penerimaan zakat yang menjadi tanggungjawabnya dan membina hubungan kerja dengan para UPZIS serta membuat laporan terhadap perkembangan zakat dalam Kabupaten Aceh Utara. Bidang Pengumpulan Zakat terdiri dari Sub Bidang Pendataan dan Penetapan Zakat, Sub Bidang Penerimaan dan Pelaporan.

d. Otoritas dan Tugas dari Bidang Penyaluran Zakat

Bidang Penyaluran Zakat adalah unsur pelaksana teknis dibidang penyaluran zakat. Bidang Penyaluran Zakat dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan. Bidang Penyaluran Zakat mempunyai tugas melakukan pendataan mustahiq sesuai dengan ashnaf delapan berdasarkan ketentuan hukum syariat islam, menyalurkan zakat kepada mustahiq atas dasar prinsip ekonomi Islam yang adil serta membuat laporan penyaluran zakat sesuai dengan ketentuan administrasi yang berlaku. Untuk menyelenggarakan tugas-tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, Bidang Penyaluran Zakat mempunyai fungsi:

- 1) pendataan mustahiq sesuai dengan ketentuan syariat;
- 2) penyaluran zakat kepada mustahiq sesuai dengan ashnafnya;
- 3) pelaporan atas penyaluran zakat;
- 4) penyusunan program operasional pembinaan mustahiq;
- 5) penyelenggaraan administrasi penyaluran zakat;
- 6) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Badan;

Bidang Penyaluran Zakat terdiri dari Sub Bidang Pendataan Mustahiq dan Sub Bidang Pendistribusian dan Pelaporan. Masing-masing sub bidang

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bidang yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Bidang Penyaluran Zakat sesuai dengan bidang tugasnya. Sub Bidang Pendataan Mustahiq mempunyai tugas mendata Mustahiq dan menyusun menurut asnafnya, menyelenggarakan administrasi pendataan Mustahiq serta menyusun program operasional pembinaan Mustahiq.

Sementara Sub Bidang Pendistribusian dan Pelaporan mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi penyaluran zakat, menyalurkan zakat sesuai peruntukannya, menyusun data realisasi penyaluran zakat, serta membuat laporan harian, mingguan, bulanan, dan tahunan tentang penyaluran zakat dan melakukan sinkronisasi data penyaluran zakat dengan kas baitul mal.

**3. Manajemen Penganggaran Zakat sebagai PAD pada Baitul Kabupaten Aceh Utara**  
Penggolongan zakat sebagai salah satu Pendapatan Asli Daerah (PAD) disebutkan dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Konsekuensinya, zakat menjadi bagian dari APBD yang pengaturannya tunduk atas Undang-undang No. 33 Tahun 2004. Dalam Undang-undang tersebut disebutkan bahwa:

“Semua penerimaan dan pengeluaran Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD (Pasal 66 ayat 5). Surplus APBD dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran Daerah tahun anggaran berikutnya (Pasal 66 Ayat 6). Penggunaan surplus APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (5) untuk membentuk Dana Cadangan atau penyertaan dalam Perusahaan Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD (Pasal 66 ayat 7). Semua Pengeluaran Daerah, termasuk subsidi, hibah, dan bantuan keuangan lainnya yang sesuai dengan program Pemerintah Daerah didanai melalui APBD. (Pasal 67 ayat 3).<sup>32</sup>

Jika zakat dijadikan sebagai PAD yang merupakan salah satu sumber APBD, maka harus mengikuti serangkaian proses penganggaran sesuai dengan ketentuan Undang-

---

<sup>32</sup> Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004.

undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Jika berpedoman dengan Undang-undang tersebut maka penganggaran disusun berdasarkan kebutuhan dan kemampuan pendapatan.<sup>33</sup> Dalam hal ini, penganggaran zakat harus disesuaikan dengan kebutuhan mustahik zakat serta sumber zakat yang berhasil terkumpul pada periode tersebut. Selanjutnya perencanaan anggaran juga harus mengikuti Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan tujuan negara.<sup>34</sup> Dengan demikian, penyusunan anggaran zakat mengacu pada RKPD yang disusun oleh Bupati Aceh Utara. Secara umum, RKPD disusun berdasarkan prestasi kerja tahun sebelum dan perkiraan berlanja tahun berikutnya, selanjutnya rencana anggaran tersebut disampaikan dalam Pembicaraan Pendahuluan RAPBD.<sup>35</sup> Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.<sup>36</sup> Oleh sebab itulah, sistematika perancangan anggaran zakat pada Baitul Mal Aceh Utara mengikuti langkah sebagai berikut:<sup>37</sup>

1. Menentukan target pengumpulan zakat tahun berikutnya berdasarkan pengalaman tahun berjalan;
2. Menyusun program penyaluran zakat, dalam hal ini khusus tahun 2019 sebagian besar zakat akan dialokasikan untuk pembuatan rumah kaum fakir miskin sebanyak 114 rumah, sisa anggarannya akan dialokasikan dalam bentuk beasiswa pendidikan untuk santri sebesar Rp. 987.500.000 dan juga bantuan langsung kepada fakir miskin. Sementara muallaf, biasanya akan diberikan bantuan modal kerja dalam bentuk barang modal. Secara umum, mayoritas dana yang disalurkan diperuntukkan bagi fakir miskin, dan sebagian kecilnya untuk golongan asnaf lainnya.

---

<sup>33</sup> Pasal 17 Tahun 2003, ayat 1.

<sup>34</sup> Pasal 17 Tahun 2003 Ayat 2.

<sup>35</sup> Pasal 19 ayat 2, 3 dan 4

<sup>36</sup> Pasal 19 ayat 5

<sup>37</sup>Wawancara dengan Ibu Fitriani Kepala Sekretariat Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara Pada 9 Agustus 2019.

3. Mengajukan semua perencanaan kepada Dewan Pengawas dan Dewan Pengawas akan membuat sidang rapat terbatas untuk mengesahkan semua perencanaan yang telah disusun.
4. Semua berkas perencanaan akan diserahkan kepada DPRD pada pertengahan tahun berjalan untuk dilegalkan serta direalisasi pada tahun berikutnya.

Secara lebih khusus, perencanaan zakat diuraikan dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitu Mal Pasal 107, yaitu pendataan muzakki, harta yang dikenakan zakat dan pendataan mustahik, perencanaan pengumpulan dan perencanaan pendistribusian dan pendayagunaan. Hal ini sesuai dengan perlakuan Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara, hanya saja acuan perencanaan mustahik di dasarkan pada proposal yang diajukan mustahik tahun berjalan dan akan dicairkan tahun berikutnya. Kenyataan ini mengundang kontroversi dari para pakar di Aceh, salah satunya Prof. Dr. Aliyasa' Abubakar, MA yang mengatakan bahwa

Zakat sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus diperlakukan secara khusus dalam pengelolaannya. Hal ini karena, zakat yang diperoleh tidak bisa ditunda-tunda penyalurannya, sehingga tidak harus mengikuti mekanisme penganggaran pemerintah yang dilakukan per tahun.<sup>38</sup>

Prof. Dr. Aliyasa' Abubakar, MA juga menambahkan bahwa zakat sebagai PAD hanya berlaku di Provinsi Aceh, hal ini tercantum dalam Pasal 180 (1) huruf d Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Menurutnya pengelolaan dana zakat harus diperlakukan secara khusus, karena ini bukan uang daerah secara umum, dan sudah ada aturan bagaimana menyalurkannya.

Pada dasarnya sistem pengggaran zakat telah diatur secara khusus dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal Pasal 109, yaitu penggaran zakat dikelompokkan dalam jenis PPA khusus baik dari segi penerimaan maupun dari segi penganggaran. Penganggaran penerimaan yang dimaksud disini ialah zakat yang terhimpun dari muzakki dikatagorikan kepada Sumber Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Khusus. Begitu juga penganggaran belanja zakat, yang dikhususkan

---

<sup>38</sup> Aliyasa' Abubakar, Zakat sebagai PAD Khusus, Serambinew.com, Publikasi Sabtu 10 Agustus 2019.

untuk mustahik zakat.<sup>39</sup> Sistem penganggaran ini diterapkan secara penuh oleh Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara, yakni semua jenis zakat yang terkumpul berasal dari SKPD yang dipotong oleh Dinas Keuangan. Sistem pemotongan ini dilakukan secara automatic link karena sebagian besar muzakki zakat adalah Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kabupaten Aceh Utara dari berbagai instansi pemerintahan. Hanya saja instansi vertikal seperti Kepolisian, Kejaksaan, Hakim dan sejenisnya belum menyalurkan zakat ke Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara. Begitu juga dengan wirausaha baik itu pedagang, pengusaha kecil menengah dan masyarakat secara umum yang tidak berkerja di Kantor Pemerintahan, masih minim kesadarannya membayar zakat ke Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara.<sup>40</sup>

Selain itu, zakat yang bersumber dari personal muzakki baik itu wirausaha maupun dari masyarakat umumnya yang diterima langsung oleh Bendahara Zakat yang ada di Baitul Mal Aceh Utara berasal dari personal muzakki yang sadar akan kewajibannya serta dari para honorer lembaga pemerintahan di wilayah Aceh Utara. Ada juga dari masyarakat yang menyetor langsung zakat tersebut namun masih sangat kecil jumlah muzakkinya hanya berkisar 1 atau 2 orang. Kemudian dana zakat tersebut akan disalurkan oleh Bendahara Zakat ke rekening yang ada di Dinas Keuangan Provinsi.<sup>41</sup> Saat ini, Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara mengelola 5% dana zakat yang bukan dari Provinsi, sementara 95% lainnya merupakan dana zakat berasal dana SKPD Provinsi. Sebelumnya dana zakat dikelola penuh oleh pusat namun saat ini dana zakat kembalikan ke daerah pungutan masing-masing dan ini menjadi tambahan dana zakat. Dana ini berasal dari guru SMA dan SMK yang menurut kebijakan gubernur digaji oleh pemerintah Aceh. Hanya saja dana yang dikembali tersebut, apakah termasuk penerimaan Baitul Mal Aceh Utara atau Baitul Mal Provinsi mencatatnya sebagai penyaluran? Dalam ini, jika Baitul Mal Provinsi mencatat ini sebagai penyaluran maka Baitul Aceh Utara harus mengakui dana tersebut sebagai apa? Pernyataan selanjutnya jika itu termasuk dalam penyaluran zakat di sana, berarti Baitul Mal Aceh Utara hanya sebagai wakilah dari Baitul Mal pusat untuk menyalurkan dana zakat

---

<sup>39</sup> Lihat Qanun Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal Pasal 109 sampai 111.

<sup>40</sup> Wawancara dengan pak Amir pada 1 Juli 2019

<sup>41</sup> Wawancara dengan Amir 1 Juli 2019.

yang mereka anggarkan kepada program-program tertentu. Namun sebaliknya jika ini dimasukkan sebagai penerimaan Baitul Mal Aceh Utara, maka pengakuan dari Baitul Mal Pusat atas dana yang mereka kumpulkan tidak bisa diakui sebagai penerimaan mereka sebab dana itu milik Baitul Mal Aceh Utara dan Baitul Pusat hanya sebagai wakilah dalam memungut zakat. Menurut informasi dari Agustiar dana tersebut termasuk dalam penerimaan Baitu Kabupaten Aceh Utara.<sup>42</sup>

Adapun jumlah dana yang dianggarkan tahun 2019 ialah Rp. 12.000.000.000,; jumlah ini mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya (2018) hanya Rp. 9.000.000.000. Adanya peningkatan tersebut dimungkinkan karena terdapat sisa anggaran tahun sebelumnya sebesar Rp. 4.000.000.000. yang menjadi SILPA tahun yang akan datang. Jika mengacu pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka pada saat terjadi surplus anggaran negara dalam hal ini zakat sebagai salah satu sumber APBD Daerah Aceh, maka surplus tersebut harus ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Penggunaanya.<sup>43</sup> Penetapan Penggunaan tersebut diatur dalam Peraturan Bupati. Adapa pada saat anggaran difisit, pihak Baitul Mal akan menggunakan dana sementara yang bersumber TU.

Jika anggaran diperkirakan defisit, maka harus ditetapkan sumber pembiayaan lain untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Lain halnya, jika anggaran diperkirakan surplus, pemerintah juga diwajibkan menetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD.

Berdasarkan serangkaian pedoman penggaran dana di atas, maka pihak Baitul Mal menentukan alokasi dana zakat sebagai berikut:

**Tabel. 3.1**

**Daftar Rencana Alokasi Dana Zakat Tahun 2019**

No	Uraian	Volume	Satuan	Jumlah	%
1	Bantuan Rumah Dhuafa Fakir dan Miskin	114	Rp 75.000.000	Rp 8.550.000.000	47,52

<sup>42</sup> Wawancara dengan bapak Agustiar sebagai Staf sekretariat Baitul Mal Kabupaten Aceh pada 1 Juli 2019.

<sup>43</sup> Pasal 17 Tahun 2013 Ayat 4.

2	Bantuan Rehab Rumah Fakir dan Miskin	27	Rp 25.000.000	Rp 675.000.000	3,75
3	Bantuan Dana Zakat untuk:				
	a. Fakir	6740	Rp 400.000	Rp 2.696.000.000	14,98
	b. Miskin	6740	Rp 400.000	Rp 2.696.000.000	14,98
4	Ibnu Safil				
	a. Bantuan Biaya Pendampingan Berobat Pasien Fakir dan Miskin			Rp 170.000.000	0,95
5	Bantuan Fisabilillah				
	a. Bantuan Biaya Berkelanjutan bagi Santri Fakir dan Miskin 81 x12	972	Rp 500.000	Rp 486.000.000	2,7
	b. Bantuan Beasiswa Santri Fakir dan Miskin	1000	Rp 500.000	Rp 500.000.000	2,78
	c. Bantuan Dana untuk Guru Pengajian 10 x 12	120	Rp 500.000	Rp 60.000.000	0,33
	d. Bantuan Kitab untuk Dayah Balai Pengajian, Majelis Ta'lim dan Santri			Rp 195.000.000	1,08
6	Bantuan Gharimin			Rp 300.000.000	1,67
7	Bantuan Muallaf			Rp 30.000.000	0,17
8	Amil Zakat	10%		Rp 1.635.800.000	9,09
	<b>Total Dana Zakat</b>			<b>Rp 17.993.800.000</b>	<b>100</b>

Perencanaan alokasi anggaran di atas harus mendapat persetujuan dari Dewan Pengawas Baitul Mal Aceh Utara yakni Tgk. Muniruddin A. Rahman (Ketua), Tgk. M. Yusuf (Wakil Ketua), Fitriani HA, SH., MH (Sekretaris), Tgk, M.Yusuf (Anggota), Ust. H. Amirullah M. Diyah, Lc., M.Ag (Anggota) dan Tgk. Fauzan Hamzah, S.HI., M.HI. Persetujuan ini didasarkan pada hasil rapat dengan dewan pengawas dan sekretaris Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara.

Sementara dalam praktik kesehariannya, pada saat Baitul Mal ingin melakukan pencairan dana, maka terlebih dahulu mengajukan permohonan berdasarkan proposal

yang diajukan oleh para mustahik zakat. Permohonan ini ditujukan kepada Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Aceh Utara selaku PPKD dan disertai rincian penggunaan dana yang disetujui oleh Bendahara Pengeluaran, Kepala Baitul Mal dan Ketua Dewa Pengawas Baitul Mal Aceh Utara.

Serangkaian mekanisme, regulasi dan proses pencairan zakat sebagai PAD pada Baitul Kabupaten Aceh Utara dapat disimpulkan bahwa zakat dijadikan PAD Khusus yang tunduk atas Qanun No 10 Tahun 2018, di mana kekhawatiran dana zakat bergabung dengan dana PAD lainnya tidak terjadi di Kabupaten Aceh Utara sebab Dana Zakat mempunyai rekening khusus yang ditetapkan oleh Bupati Aceh Utara. Akan tetapi dalam penerapan dana zakat pada periode bersangkutan tidak habis disalurkan pada periode tersebut disebabkan ketetapan tutup buku anggaran oleh pemerintah harus mengikuti ketentuan Negara tentang Keuangan.

#### **4. Akuntabilitas pada Manajemen Penganggaran Zakat sebagai PAD di Baitul Kabupaten Aceh Utara**

Problematisasi Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara dalam manajemen zakat sebagai PAD sangat kompleks. Mulai dalam penentuan target, pelaporan serta transparansi transaksi keuangan kepada masyarakat. Biasanya, pihak Baitul Mal akan menentukan target realisasi zakat sesuai dengan pengalaman sebelumnya, sehingga dana yang terkumpul melebihi dari target yang dicadangkan akan menjadi SILPA yang tidak termasuk dalam program penyaluran zakat periode berjalan. Ditambah lagi optimalisasi manajemen zakat juga perlu ditingkatkan mengingat banyak potensi zakat jika Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara berhasil menghimpun zakat dari lembaga horizontal seperti Kejaksaan, Kepolisian, dan Lembaga sejenis lainnya.

Demikian halnya dengan sistem akuntabilitas zakat, konsekuensi zakat sebagai PAD sebagaimana dijelaskan oleh bagian Sekretariat Baitul Mal ialah sistem pelaporan mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Sistem pelaporan dengan sistem akan sangat berbeda

dengan Standar Akuntansi Zakat yang termuat dalam PSAK Nomor. 109. Perbedaan ini terletak pada unsur laporan keuangan dan sistem pengakuannya. Unsur laporan dalam SAP terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), Laporan Perubahan Ekuitas (LPE) dan Catatan Laporan Keuangan (CaLK). Semua laporan tersebut hanya dapat diakses oleh Pemerintah Daerah Kabupaten, Tim TPAD, DPRD, Inspektoran Kabupaten, Pengguna Anggaran, Bendahara dan PPK-SKPD. Selain itu, keterbatasan lainnya dari sistem akuntabilitas dengan SAP ini ialah belum komprehensif menyebutkan arus dana zakat, hanya melaporkan posisi keuangan secara umum dari Kabupaten Aceh Utara termasuk salah satu sumbernya adalah zakat. Sementara dalam Laporan Arus Kas hanya menyebutkan secara singkat terkait sumber dan jumlah penerimaan zakat sebab fokus utama dalam pelaporan ini ialah memberikan pertanggungjawaban terhadap realisasi anggaran periode berjalan dengan metode akrual yakni pemerintah hanya mengakui penerimaan daerah setelah dana kas masuk ke rekening daerah, demikian halnya dengan zakat. Sehingga dana zakat yang semestinya masuk dalam periode berjalan tetapi menjadi SILPA sebab baru terekam dalam rekening zakat setelah tutup buku tanggal 25 Desember tahun 2018.

Berbagai keterbatasan di atas di tambah dengan belum adanya bentuk pertanggungjawaban yang disusun oleh Baitul Mal guna memberikan informasi arus dana zakat kepada masyarakat Aceh Utara. Bahkan keterbukaan informasi antara Dinas Keuangan dengan Pihak Baitul Mal harus melewati sistem yang sedikit panjang, di mana pihak Baitul Mal harus memintanya lewat Bendahara lalu menghubungi Dinas keuangan dan bentuk laporan yang diterima biasanya berupa Rekening Koran Bulanan Dana Zakat dari Bank. Rekening ini kemudian direkap oleh Bagian Bendahara untuk menjadi sumber informasi utama arus kas masuk dalam rekening zakat. Hasil rekap ini tidak berbentuk laporan keuangan hanya menyesuaikan dengan kebutuhan informasi bagi internal Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara.

Dalam hal ini, Dinas Keuangan tidak mempunyai kewajiban khusus memberikan laporan ke pada Kepala Baitul Mal, namun pada saat pihak Baitul Mal membutuhkan informasi rekening zakat, mereka akan menghubungi Dinas Keuangan dan bentuk laporan yang diterima biasanya dalam rekening koran bank per bulan. Berdasarkan rekening koran tersebut, Bendahara Aceh Utara kemudian merekap rekening koran itu untuk kebutuhan transaksinya bukan dalam format laporan keuangan sesuai ketentuan PSAK No. 109. Padahal jika mengacu pada bentuk lembaga Baitul Mal sebagai lembaga non struktural pemerintah Aceh yang berorientasi pada nirlaba yang tunduk pada ketentuan Undang-undang No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat. Pengelolaan dalam undang-undang tersebut meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian, pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat. Untuk mewujudkan manajemen zakat tersebut, maka sudah sepatutnya Baitul Mal Aceh Utara membentuk laporan Keuangan secara terpisah sebagai pertanggungjawab lembaga kepada masyarakat Aceh Utara. Bentuk akuntabilitas tersebut dapat berupa informasi akuntansi yang dipercaya, diandalkan, mudah dipahami, relevan dan sesuai dengan konteks syariah.

Hadirnya PSAK No. 109 menjawab kebutuhan Baitul Mal hanya saja dalam tataran aplikasinya belum digunakan. Standar ini secara khusus mengatur bagaimana zakat diperlakukan sebagai harta agama mulai dari pengakuannya, pengukurannya, penyajian dan pengungkapannya. Pengakuan yang dimaksud disini ialah pengakuan dana zakat baik berupa aset maupun non aset sebesar yang diterima oleh muzakki. Dalam hal ini, Baitul Mal harus mengakui metode akrual (dana zakat baru diakui setelah ada kas atau asetnya). Betitu juga dengan pengukuran, catatan transaksi zakat dilaporkan sebagaimana pengukuran nilai kas dan asetnya sesuai dengan harga pasar yang berlaku (bagi aset). Selanjutnya khusus untuk penyajian, Baitul Mal diharuskan memisahkan akun zakat dengan harta agama lainnya (infaq, wakaf dan lain-lain). Tidak hanya itu, PSAK Nomor 109 menjelaskan secara rinci terkait hal-hal yang perlu diungkapkan dalam laporan zakat yakni:

1. Kebijakan penyaluran zakat seperti penentuan skala prioritas penerima;
2. Penetapan persentase pembagian antara amil dengan penerima zakat;

3. Metode penentuan nilai wajar yang ditetapkan Baitul Mal guna mengukur nilai wajar zakat dalam bentuk aset nonkas;
4. Rincian jumlah penyaluran dana zakat yang mencakup jumlah beban pengelolaan dan jumlah dana yang diterima langsung oleh mustahik;
5. Hubungan istimewa antara amil dengan mustahik mulai dari sifatnya, jumlah dana yang disalurkan sampai dengan persentase dari jumlah berbanding dengan seluruh anggaran zakat.

Adapun komponen laporan keuangan yang harus dilaporkan ialah Neraca, Laporan Perubahan Dana, Laporan Perubahan Aset Kelolaan, Laporan Arus Kas dan Catatan Laporan Keuangan. Menilai dari tuntutan tersebut, Baitul Mal Aceh Utara sudah seharusnya mengikuti sistem akuntabilitas yang tercermin dari PSAK No. 109 yang bagian dari tanggungjawabnya sebagai lembaga publik nirlaba milik masyarakat dan pemerintah yang khusus mengelola harta agama. Hal ini juga memungkinkan untuk menjadi instrumen Baitul Mal Aceh Utara dalam hal menarik perhatian publik khususnya Instansi Pemerintah vertikal yang belum membayarkan zakatnya ke Baitul Mal Aceh Utara. Mengingat bila mengandalkan pengaruh dari sosialisasi masih sangat kecil disebabkan belum bisa dilakukan secara optimal karena keterbatasan anggaran untuk sosialisasi.

Disamping itu, pengaruh stigma “zakat profesi itu tidak termasuk dalam harta yang wajib di zakatkan, memberikan efek besar bagi masyarakat secara umum. Jika sasarannya Pegawai negeri Sipil, maka pengaruh masih dikategorikan kecil hanya berkisar 0,1% karena secara langsung mau tidak mau gaji mereka telah dipotong dana zakat oleh Dinas Keuangan Provinsi. Akan tetapi jika ditujukan kepada masyarakat umum, pengaruh itu sangat tinggi sebab di Aceh Utara jumlah muzakki non PNS dapat terbilang mayoritas, namun belum ada kesadaran membayar zakat kepada Baitul Mal.

Adapun kendala yang sangat krusial saat ini dialami oleh Baitul Mal Kabupaten Aceh Utara ialah:

1. Masyarakat yang tergolong ke mustahik zakat masih awam terhadap sistem Baitul Mal yang digolongkan dananya sebagai PAD, sehingga dalam

praktiknya Baitul Mal sulit menjelaskan tentang sistem pencairan dana yang harus melewati proses panjang dan membutuhkan waktu relatif lama. Dalam hal ini, masyarakat yang datang ke Baitul Mal langsung meminta hak mereka sebagai mustahik zakat;

2. Masyarakat juga masih menganggap bahwa setelah permohonan masuk ke Baitul Mal dan pihak lembaga melakukan survey kelayakan penerima dana zakat, mayoritas masyarakat menganggap bahwa mereka layak menerimanya tanpa mengetahui sistem seleksi dan prioritas utama penerima program Baitul Mal, dan hal ini biasanya terjadi program Pembangunan Rumah Dhuafa.
3. Informasi yang terjaring dari Geushik Gampong di Kabupaten Aceh Utara terkadang tidak sesuai dengan kriteria mustahik zakat prioritas sehingga ada mustahik yang lebih layak dibantu segera namun terlewatkan disebabkan asimetri informasi oleh Baitul Mal.

Adapun kemajuan Baitul Mal saat ini ialah dana zakat yang berhasil dipungut oleh Baitul Mal Provinsi Aceh, dulunya dikelola penuh oleh pusat namun saat ini dana zakat ini dikembalikan ke daerah pungutan masing-masing dan ini menjadi tambahan dana zakat. Dana ini berasal dari guru SMA dan SMK yang menurut kebijakan gubernur digaji oleh pemerintah Aceh. Hanya saja dana yang dikembali tersebut, apakah termasuk penerimaan Baitul Mal Aceh Utara atau Baitul Mal Provinsi mencatatnya sebagai penyaluran? Dalam ini, jika Baitul Mal Provinsi mencatat ini sebagai penyaluran maka Baitul Aceh Utara harus mengakui dana tersebut sebagai apa? Pernyataan selanjutnya jika itu termasuk dalam penyaluran zakat di sana, berarti Baitul Mal Aceh Utara hanya sebagai wakilah dari Baitul Mal pusat untuk menyalurkan dana zakat yang mereka anggarkan kepada program-program tertentu. Namun sebaliknya jika ini dimasukkan sebagai penerimaan Baitul Mal Aceh Utara, maka pengakuan dari Baitul Mal Pusat atas dana yang mereka kumpulkan tidak bisa diakui sebagai penerimaan mereka sebab dana itu milik Baitul Mal Aceh Utara dan Baitul Pusat hanya sebagai wakilah dalam memungut zakat.

**THANK YOU NOTE**

UIN AR Raniry Aceh, Indonesia

Fakultas Hukum dan Syariah, UIN Ar Raniry Aceh, Indonesia