

ZAKAT SEBAGAI PENDAPATAN ASLI DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN ACEH

TITHE AS A LOCAL REVENUE IN THE LAW ON GOVERNMENT OF ACEH

Armiadi Musa

Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry
Darussalam, Banda Aceh 23111
E-mail: armiadi71@yahoo.co.id

ABSTRAK

Zakat sebagai salah satu penerimaan asli daerah masuk dalam sistem tata kelola keuangan negara yang dikelola oleh Baitul Mal. Lembaga ini merupakan amil zakat resmi yang dibentuk Pemerintah Aceh sebagai lembaga nonstruktural dan bersifat independen. Tulisan membahas pengelolaan zakat sebagai PAD oleh Baitul Mal di Aceh. Pembahasan akan mendeskripsikan bagaimana polemik itu terjadi dan telah mengancam lembaga amil ini tergiring dan terjebak dalam kontestasi dan konflik regulasi yang belum terselesaikan. Tulisan ini menawarkan agar zakat sebagai PAD harus diperlakukan dan diatur secara khusus. Mekanisme yang ditawarkan adalah ditempatkan pada rekening khusus yang tidak dilimpahkan kepada penerimaan yang lain.

Kata Kunci: Zakat, Pendapatan Asli Daerah, Aceh.

ABSTRACT

Tithe (zakat) as one of the original reception area included in the financial governance of the country run by the Baitul Mal. The Institute is officially established amil zakat Government of Aceh as a non-structural institution and independent. Article discussing the management of zakat as local revenue by Baitul Mal in Aceh. The discussion will describe how the disputes have occurred and have been threatening this amil institution tergiring and stuck in contestation and regulation unresolved conflicts. This paper offered to charity as the local revenue should be treated and dealt with specifically. The mechanism offered was placed in a special account that is not assigned to the acceptance of others.

Keywords: Zakat, Local Revenue, Aceh.

PENDAHULUAN

Perubahan nyata dan tidak dapat dihindari harus diakui telah terjadi dalam masyarakat Aceh.¹ Perubahan paling penting adalah pergeseran paradigma mengenai nilai-nilai kehidupan beragama terutama berkenaan dengan pengelolaan zakat di Aceh. Sebagai contoh, kemudahan membayar zakat dan infak melalui fasilitas *online* atau SMS dirasakan ikut memberi

¹ Bahrein T. Sugihen, *Perubahan Sosio-Kultural dan Sikap Proses Modernisasi*, Beuna Citra, Banda Aceh, 2009.

kontribusi cukup penting dalam masyarakat urban.² Demikian juga paradigma baru terkait dengan zakat yang dijadikan sebagai salah satu penerimaan asli daerah (PAD) yang masuk dalam sistem tatakelola keuangan negara namun dikelola oleh Baitul Mal.³

Lembaga ini merupakan amil zakat resmi yang dibentuk Pemerintah Aceh sebagai lembaga nonstruktural dan bersi-fat independen,⁴ yang relatif berbeda dengan lembaga zakat pemerintah di daerah lain di seluruh Indonesia. Ketentuan zakat sebagai salah satu penerimaan PAD diatur dalam Pasal 180 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), menyebutkan zakat sebagai salah satu sumber PAD Aceh dan PAD kabupaten/kota.⁵ Sedangkan Pasal 191, menentukan bahwa zakat, harta wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota, yang diatur lebih lanjut dengan qanun.⁶ Sejauh ini pemerintah belum mengatur derivasinya secara komprehensif, sehingga masih ada sejumlah masalah dalam mekanisme pengelolaannya.

Paradigma baru yang terjadi di tengah-tengah masyarakat harus menjadi salah satu acuan dalam membumikan peran Baitul Mal di Aceh. Kenyataan antara perintah dalam teks dan konteks terkadang menjadi bahan diskusi terdahulu, sebelum sebuah peraturan ditetapkan. Sampai saat ini, beberapa peraturan di Aceh, khususnya beberapa pasal dalam UUPA dan

² Harian Serambi Indonesia, "Bayar Zakat dan Infaq Bisa Via Atm Bank Aceh", Edisi 1 Januari 2016.

³ Secara etimologi, Baitul Mal berarti rumah untuk mengumpulkan atau menyimpan harta. Lihat Abdul Aziz Dahlan, et.al. *Ensiklopedi Hukum Islam*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1999. Secara terminologis (*ma'na ishtilahi*), Baitul Mal adalah suatu lembaga atau pihak yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara. Lihat Abdul Qadim Zallum, *Al Amwal Fi Daulah Al Khilafah*, Darul 'Ilmi Lil Malayin, Beirut, 1983.

⁴ Baitul Mal adalah lembaga daerah nonstruktural yang diberi kewenangan untuk mengelola dan mengembangkan zakat, wakaf, harta agama dengan tujuan untuk kemaslahatan umat serta menjadi wali/wali pengawas terhadap anak yatim piatu dan/atau hartanya serta pengelolaan terhadap harta warisan yang tidak ada wali berdasarkan Syariat Islam. Lihat Ketentuan Umum Qanun No. 10 Tahun 2007 Tentang Baitul Mal dan Qanun No. 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakat.

⁵ Tidak ada penjelasan dalam UUPA. Dalam UU Keuangan negara, yang dimaksud pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.

⁶ Tidak ada penjelasan dalam UUPA. Dalam Pasal 1 Qanun Baitul Mal disebutkan: zakat adalah bagian dari harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan (koorporasi) sesuai dengan ketentuan syariat Islam untuk disalurkan kepada yang berhak menerimanya di bawah pengelolaan Baitul Mal.

qanun-qanun yang dihasilkan terkadang bukan ”menyelesaikan” masalah,⁷ melainkan menjadi ”masalah baru” karena upaya formalisasi hukum Islam tidak dibarengi dengan pola tarbiyah (pendidikan) yang berkelanjutan atau tidak jeli dalam menganalisis potensi masalah yang akan muncul atau ketidakmampuan dalam mengatur hal-hal yang pada dasarnya bertentangan dengan peraturan yang ada, atau bahkan tidak ada pengakuan terhadap azas *lex specialis* yang diberlakukan di Aceh. Dengan begitu, peraturan tidak diharapkan menjadi ”momok” bagi masyarakat dan pelaksana peraturan tersebut.

Berkaitan dengan masalah tersebut, Baitul Mal di Aceh terjebak dalam tiga aspek hukum yang berpotensi menghambat perkembangan lembaga ini sebagai lembaga independen dan berpeluang pengurusnya dapat dikriminalisasi karena tumpang tindihnya aturan yang tidak selaras. Tiga aspek hukum itu adalah ketentuan syariah, regulasi zakat (nasional dan Aceh), dan aturan tatakelola keuangan (aturan ini saling kontroversial dengan ketentuan syariah dan regulasi zakat).

Tulisan ini akan membahas pengelolaan zakat sebagai PAD oleh Baitul Mal di Aceh. Pembahasan akan mendeskripsikan bagaimana polemik itu terjadi dan telah mengancam lembaga amil ini tergiring dan terjebak dalam kontestasi dan konflik regulasi yang belum terselesaikan.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggabungkan metode penelitian yuridis-normatif dengan yuridis-empiris. Penggunaan metode tersebut diharapkan dapat menjawab masalah yang ingin dibahas terkait dengan keberadaan zakat sebagai pendapatan asli daerah. Di satu sisi harus melihat bagaimana norma mengatur masalah

⁷ Misalnya faktor sosiologis dalam sebuah produk hukum sangat penting diperhatikan. Hal ini misalnya dilihat dari kajian para sarjana ketika memahami bagaimana dampak sebuah produk hukum dalam masyarakat Islam. M. Atho Mudzhar, *Pendekatan Studi Islam Dalam Teori Dan Praktek* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998).

tersebut. Di pihak lain, tidak mungkin menghindarkan diri dari kenyataan empiris terkait pengaturan hukum tersebut. Analisis dilakukan secara kualitatif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Pengelolaan Zakat dalam Pusaran Konflik Regulasi

Tujuan pengelolaan zakat oleh Baitul Mal adalah untuk menyejahterakan rakyat dan agar harta tidak berputar pada sekelompok orang saja. Pada saat yang sama, Baitul Mal sendiri bukanlah organisasi atau lembaga yang berusaha mencari untung. Semangatnya adalah mengelola harta umat dan mengembalikan kepada umat, tanpa mengambil untung, baik untuk diri pengelola maupun bagi pemerintah. Di sini penting ditelaah secara seksama mengenai posisi Baitul Mal sebagai alat untuk mencari PAD.⁸ Pemahaman ini tentu saja akan memiliki sinyalemen bahwa Baitul Mal harus berlomba-lomba memasukkan uang ke kas daerah. Padahal, peran Baitul Mal bukanlah seperti ini,⁹ namun melalui spirit keagamaan, berupaya agar umat Islam mau menyisihkan harta milik Allah dan mengelola harta-harta yang menjadi tanggung jawab Baitul Mal. Produk pembaruan Baitul Mal ini harus secara jeli melihat persoalan untuk tidak menimbulkan multitafsir masyarakat mengenai keberadaan Baitul Mal.

Berbeda halnya jika zakat sudah dinyatakan sebagai sumber PAD, maka zakat wajib disetor ke kas daerah dan penyalurannya harus tunduk kepada aturan tentang pengelolaan keuangan daerah seperti UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No.13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan sejumlah aturan lainnya yang berhubungan dengan PAD.¹⁰

⁸ Potensi zakat memang sangat menjanjikan bisa lebih besar 12 kali dari PAD seluruh Kab/Kota di Indonesia, dengan kata lain jika zakat dijadikan sebagai PAD mampu menutupi sepenuhnya penerimaan pajak dan retribusi di daerah. lihat <https://ahmad-rajafi.wordpress.com>.

⁹ Padahal tujuan dibentuknya Baitul Mal adalah "karena Baitul Mal mempunyai peranan yang cukup besar sebagai sarana tercapainya tujuan negara serta pemerataan hak dan kesejahteraan kaum Muslim". Lihat, Abdul Azis Dahlan et al., eds., hlm. 187.

¹⁰ Secara normatif pengertian PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan hasilnya dimanfaatkan untuk penyelenggaraan tugas-tugas

Jika ketentuan zakat sebagai PAD sudah diatur, konsekuensi logisnya adalah zakat boleh digunakan untuk membiayai belanja daerah (sebagaimana PAD umumnya). Kondisi ini mencederai ketentuan syariah yang telah mengatur keleluasaan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh amil (Baitul Mal) untuk para mustahik yang telah ditentukan dalam masing-masing *asnaf*. Kenyataan inilah yang sedang terjadi di Aceh, baik yang dihadapi oleh Baitul Mal Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang sampai saat ini belum ada penyelesaiannya secara konkrit dan komprehensif.

Permasalahan utamanya adalah belum adanya pengaturan khusus ketika zakat menjadi penerimaan PAD (baik sebagai PAD Aceh maupun PAD Kabupaten/Kota). Ketentuan ini melahirkan sejumlah kontroversi dengan regulasi tersebut, karena itu beberapa hal perlu diperhatikan, diantaranya:¹¹

- a) Pengelolaan zakat bukan berdasarkan UU atau Perda (qanun), tetapi berdasarkan ketentuan syariah (Al-Quran dan Al-Hadits).
- b) Zakat tidak dapat dimanfaatkan untuk membiayai tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, tetapi sudah diarahkan kepada delapan *asnaf* mustahik.
- c) Penyaluran zakat tidak perlu harus menunggu pengesahan APBD, tetapi harus segera disalurkan sesudah zakat terkumpul.
- d) Jumlah zakat yang disalurkan harus sama dengan jumlah yang diterima dan tidak terikat kepada *platform* yang ditetapkan dalam APBD.
- e) Pengeluaran zakat dalam APBD dikelompokkan dalam belanja langsung yang jumlahnya relatif besar, sehingga harus dipenuhi berbagai persyaratan terlebih dahulu seperti pelelangan, pemilihan rekanan serta persyaratan administrasi lainnya yang berlaku. Sedangkan penyaluran zakat dalam ketentuan syariah sudah ditetapkan *asnafnya* serta tersebar kepada berbagai lokasi yang dipilih.

Pemerintahan dan kegiatan pembangunan dalam rangka mengisi kemandirian otonomi daerah. Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta 2006, hlm. 43.

¹¹ Lihat misalnya beberapa persoalan yang dikemukakan oleh Amrullah, *Menggagas Ulang Tugas Dan Fungsi Baitul Mal*, Baitul Mal Aceh, Banda Aceh, 2010.

- f) Apabila realisasi penerimaan zakat melebihi dari rencana yang dicantumkan dalam APBD suatu tahun, maka berdasarkan peraturan pengelolaan keuangan daerah, kelebihan tersebut tidak dapat dicairkan tetapi menjadi tambahan dana untuk tahun anggaran yang akan datang.

2) Implikasi Penerapan Peraturan Zakat Sebagai PAD

Terdapat beberapa pasal yang mengatur Baitul Mal, zakat, dan sadaqah, dalam UUPA, yakni:

- a) Pasal 180 ayat (1), menyebut zakat sebagai salah satu sumber PAD Aceh dan PAD kabupaten/kota.¹²
- b) Pasal 191, menentukan bahwa zakat, harta wakaf, dan harta agama dikelola Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota, diatur lebih lanjut dengan qanun.
- c) Pasal 192, disebutkan, zakat yang dibayar menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terutang dari wajib pajak.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dibentuk Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Seiring dengan perkembangan zaman, qanun ini dirasakan beberapa hal yang perlu dilakukan perubahan, dalam rangka mengoptimalkan tugas dan fungsi Baitul Mal dalam melakukan pengelolaan zakat, harta wakaf, dan harta agama.

Qanun Baitul Mal, berisi 63 Pasal, disahkan pada tanggal 17 Januari 2008. Implikasi dari penerapan atau pelaksanaan qanun ini yang merupakan turunan dari UUPA terkait dengan pengelolaan zakat adalah sebagai berikut:¹³

- a) Zakat sebagai PAD, dimana Qanun sudah ditentukan bahwa zakat adalah PAD. Dalam hal ini, sisa realisasi dari zakat harus disetor kembali ke kas daerah.

¹² Tidak ada penjelasan dalam UUPA. Dalam UU Keuangan negara, yang dimaksud pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.

¹³ Armiadi, *Pengelolaan Zakat Sebagai Pendapatan Asli Daerah Di Baitul Mal Aceh (Kontestasi Zakat Dalam Sistem Tata Kelola Keuangan Negara)*, Laporan Penelitian Individual, Lemlit UIN Ar-Raniry, Banda Aceh, 2015.

- b) Tidak ada ketegasan masalah pengaturan zakat sebagai belanja barang dan jasa pada APBA maupun APBK dalam wujud pengaturan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, evaluasi, dan monitoring zakat dan infaq dilakukan oleh Bapel Baitul Mal Aceh. Di pihak lain, masih ada pemahaman bahwa zakat sebagai PAD harus dikelola oleh sekretariat sebagai pengguna anggaran. Belum ada pembagian tugas dan fungsi yang jelas antara badan pelaksana dan sekretariat Baitul Mal.
- c) Kewenangan Kepala Baitul Mal dalam melakukan unit-unit untuk efektivitas pengelolaan lebih cepat dan tepat sangat dibutuhkan dan belum ada pengaturan tentang kewenangan tersebut.
- d) Pengelolaan ZIS yang bersifat produktif dan berkelanjutan juga belum ada pengaturan, sehingga pengalaman pembentukan Unit Fakir Uzur; Unit Beasiswa; Unit ZIS Produktif atau unit lainnya walaupun dapat berjalan baik namun tidak adanya kepastian regulasi.
- e) Status bendahara penerimaan dan penyaluran dalam struktur Badan Pelaksana, tugas dan fungsinya berada di bawah Kepala Baitul Mal, bukan di bawah sekretariat. Namun dalam pelaksanaannya tidak diakui karena bendahara hanya boleh ada di SKPA.¹⁴
- f) Penggunaan jasa giro atau bagi hasil dari sumber zakat belum ada kepastian hukum, apakah bisa menjadi bahagian dari penerimaan Baitul Mal atau menjadi penerimaan pemerintah sebagaimana jasa giro pada SKPA lainnya yang bersumber dari APBA. Sehingga sampai saat ini dana tersebut tidak pernah digunakan atau disalurkan.
- g) Dilihat dari regulasi yang ada terkait PAD, maka zakat karena tidak diatur secara khusus, dapat saja dimanfaatkan untuk membiayai tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan (sesuai ketentuan PAD), tidak harus disalurkan kepada 8 *asnaf* mustahik.
- h) Penyaluran zakat selama ini harus menunggu pengesahan APBA/APBK dan tidak harus segera disalurkan sesudah zakat terkumpul, jika dikehendaki perlunya penyesuaian atau

¹⁴ Pengalaman selama ini, bahwa zakat dikelola oleh Badan Pelaksana Baitul Mal. Sekretariat menempatkan PNS sebagai bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran (zakat). Amrullah, *Paradigma Baru Pengelolaan Zakat di Indonesia, Potret Pengelolaan Zakat di Baitul Mal Aceh*, Banda Aceh, 2012, hlm 45.

perubahan dalam rencana penyaluran dan pendayagunaan zakat, maka harus menunggu mekanisme APBA-P/APBK-P.

- i) Jumlah zakat yang disalurkan tidak harus sama dengan jumlah yang diterima karena wajib terikat dengan *platform* yang ditetapkan dalam APBA/K. Apabila realisasi penerimaan zakat melebihi dari rencana yang dicantumkan dalam APBA/K suatu tahun, maka berdasarkan peraturan pengelolaan keuangan daerah, kelebihan tersebut tidak dapat dicairkan, tetapi menjadi SILPA untuk anggaran tahun mendatang.
- j) Pengeluaran zakat dalam APBD dikelompokkan dalam belanja langsung yang jumlahnya relatif besar, sehingga harus dipenuhi berbagai persyaratan seperti pelelangan, pemilihan rekanan, persyaratan administrasi lain yang berlaku. Sedangkan penyaluran zakat dalam ketentuan syariah sudah ditetapkan asnaf dan tersebar ke berbagai lokasi yang dipilih.
- k) Dalam hal pengadaan barang dan jasa yang dilakukan di Baitul Mal masih menuai kontroversial karena harus mengikuti mekanisme pengadaan barang dan jasa seperti yang diatur dalam Perpres. No.4/2015, Perubahan keempat atas Perpres 54/2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Pilihannya harus melalui pola tender, penunjukan langsung, dan swakelola, harus melalui kepanitiaan yang bersertifikat, karena zakat sudah dianggap sebagai PAD.

Melihat sejumlah permasalahan di atas mengindikasikan bahwa problem pengelolaan zakat sebagai PAD sangat serius dan berdampak sistemik bagi kelembagaan dan pengurus (amil zakat) itu sendiri. Kondisi ini benar-benar telah menjadi polemik dan sebuah kontestasi yang belum berujung kepada penyelesaian secara komprehensif.

3) Beberapa Langkah Penyelesaian

Melihat permasalahan tersebut di atas pemerintah harus memberikan fleksibilitas pengelolaan keuangan (zakat) kepada Baitul Mal dalam rangka peningkatan pelayanan kepada

umat, khususnya mustahik zakat, beberapa langkah yang dapat ditempuh adalah sebagai berikut:

- a) Zakat sebagai PAD harus diperlakukan dan diatur secara khusus, dalam hal ini ditentukan apabila zakat tidak habis disalurkan dalam tahun berjalan, tidak harus disetor ke kas daerah. Mekanisme yang ditawarkan adalah ditempatkan pada rekening khusus yang tidak dilimpahkan kepada penerimaan yang lain.
- b) Mengatur mekanisme pengelolaan dan penyaluran dana zakat yang lebih fleksibel dengan tetap melalui perencanaan yang baik sesuai ketentuan syariah atas pertimbangan dan persetujuan yang ditetapkan dalam keputusan Dewan Pertimbangan Syariah.
- c) Harus ada ketegasan masalah pengaturan zakat sebagai belanja barang dan jasa pada APBA, dalam wujud pengaturan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, evaluasi, dan monitoring zakat dan infaq dilakukan oleh Bapel BMA. Di pihak lain, masih ada pemahaman bahwa zakat sebagai PAD harus dikelola oleh sekretariat sebagai pengguna anggaran. Dalam hal ini, penting untuk mempertegas pembagian tugas dan fungsi yang jelas antara Badan Pelaksana dan sekretariat.
- d) Perlu pengaturan bahwa zakat boleh digunakan sebelum pengesahan anggaran sesuai penerimaan zakat tahun berjalan, dalam hal ini Kepala Baitul Mal dapat memerintahkan Kepala Sekretariat untuk melakukan pencairan zakat pada Dinas Keuangan.
- e) Zakat sebagai PAD, dapat dikelola Baitul Mal sebagai lembaga independen, karena UUPA memerintahkan Baitul Mal diatur dengan Qanun Aceh. Karena itu dalam pengelolaan zakat tidak menggunakan UU No. 17 Tahun 2003, PP No. 58 Tahun 2005, dan Permendagri No. 13 Tahun 2006 dan sejumlah aturan lainnya yang berhubungan dengan PAD.
- f) Pengelolaan zakat dilakukan sepenuhnya oleh Bapel Baitul Mal Aceh, maka diperlukan pengaturan lebih rinci, misalnya dalam melakukan verifikasi dokumen penyaluran ZIS. Oleh karena itu perlu dilengkapi dengan petugas verifikasi, petugas pemeriksa barang/

jasa, dan petugas penjaga barang. Perlu juga diatur mekanisme pengadaan barang dan jasa dengan menggunakan ZIS, kemitraan dengan pihak ketiga, serta pengaturan tentang belanja dalam bentuk barang dan uang tunai langsung dan transfer. Hal ini berkaitan dengan pertanggungjawaban dan pelaporan bulanan dan tahunan (kepada Kabag Keuangan Sekretariat, Dinas Keuangan, dan Gubernur), termasuk koneksitas pengelolaan zakat dengan sekretariat, karena hal dan tugas-tugas ini dilakukan secara rutin sehingga harus diatur melalui qanun.

- g) Masalah lain diperlukan pengaturan yang lebih rinci, misalnya dalam melakukan verifikasi dokumen penyaluran ZIS. Oleh karena itu perlu dilengkapi dengan petugas verifikasi, petugas pemeriksa barang/jasa dan petugas penjaga barang. Perlu juga diatur mekanisme pengadaan barang dan jasa dengan menggunakan zakat, infaq dan sadaqah (ZIS), kemitraan dengan pihak ketiga, serta pengaturan tentang belanja dalam bentuk barang dan uang tunai langsung dan transfer. Hal ini berkaitan dengan pertanggungjawaban dan pelaporan bulanan dan tahunan (kepada Kabag Keuangan Sekretariat, Dinas Keuangan, dan Gubernur), termasuk koneksitas pengelolaan zakat dengan sekretariat, karena hal dan tugas-tugas ini dilakukan secara rutin sehingga harus diatur melalui qanun.
- h) Mengenai corak mekanisme pertanggungjawaban, ada alternatif yang bisa dijadikan contoh. Keberadaan Per-mendagri No. 39 Tahun 2012 tentang Perubahan Permendagri No. 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial, memang tidak berlaku bagi Baitul Mal, karena keberadaan Baitul Mal telah diatur dalam UUPA dan Baitul Mal harus mengatur mekanisme pertanggungjawaban zakat dalam qanun. Hanya saja mekanisme pertanggungjawaban dan realisasi zakat dapat menggunakan pola dari pengaturan Permendagri.

Demikian beberapa langkah yang perlu diatur ke depan sebagai solusi dan upaya penyelesaian terhadap berbagai masalah yang terjadi di Baitul Mal Aceh dalam rangka memperkuat manajemen pengelolaan dan kelembagaan.

KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan, dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, Baitul Mal mengalami kesulitan dalam pengelolaan zakat, terutama dalam proses pengumpulan dan pengeluaran dari Dinas Keuangan Aceh. Jika jumlah zakat yang diterima lebih besar dari zakat yang direncanakan sebagai-mana disahkan dalam DPA Sekretariat Baitul Mal, maka dana zakat yang lebih dari perencanaan tidak dapat ditarik atau di keluarkan kembali. Hal ini disebabkan proses pengeluarannya harus mengikuti mekanisme perencanaan yang sudah ada, dana zakat tersebut akan menjadi Silpa. Demikian juga jika jumlah zakat yang diterima lebih sedikit dari yang direncanakan (sedangkan *platform* anggaran sudah ditetapkan dalam DPA), maka pengeluaran pada pos zakat dalam DPA tersebut bukanlah semuanya dana zakat, melainkan dari sumber lain yang tidak diketahui namun sah digunakan menurut aturan tatakelola keuangan negara.

Kedua, dalam mekanisme APBD/APBA, jumlah penerimaan dan pengeluaran anggaran diatur relatif ketat. Pengesahan anggaran bersama antara DPRA dan Gubernur menjadi sebuah pegangan dan tidak bisa diubah kecuali melalui mekanisme tersendiri yaitu melalui revisi anggaran yang selama ini dikenal dengan istilah APBA Perubahan yang prosedurnya relatif rumit. Sedangkan zakat yang diterima (yang telah masuk dalam PAD) ketentuannya tetap harus disalurkan seluruhnya, baik jumlahnya sedikit maupun banyak, telah direncanakan tahun sebelumnya atau direncanakan di tahun berjalan.

Ketiga, masih terjadinya kekaburan dalam hal tanggung jawab pengelolaan zakat antara Badan Pelaksana sebagai lembaga independen resmi dengan Sekretariat yang dibentuk sebagai *supporting system* dan menjadi pengguna ang-garan pemerintah. Terjadi dualisme

pemahaman. Di satu pihak memahami bahwa dana zakat sejatinya dikelola oleh Badan Pelaksana sebagai amil walaupun telah menjadi PAD (uang negara). Di pihak lain memahami setiap uang yang telah menjadi PAD maka tanggung jawab pengelolaannya adalah pejabat negara yaitu pejabat Sekretariat sebagai pengguna anggaran.

Keempat, dalam hal pengadaan barang dan jasa yang dilakukan di Baitul Mal Aceh masih menuai kontroversial. Di satu sisi harus mengikuti mekanisme pengadaan barang dan jasa seperti diatur PP. No. 80 Tahun 2001, misalnya melalui tender, PL, dan swakelola, harus melalui kepanitiaan yang bersertifikat, dan sebagainya karena zakat sudah dianggap sebagai PAD. Di sisi lain, konteks syariah tidak demikian, bahkan cenderung bertentangan jika uang zakat digunakan untuk menanggung biaya administrasi tender, PL, jasa konsultan perencana dan pengawas, insentif panitia yang tidak ada hubungannya dengan mustahik zakat.

Kelima, kondisi selama ini masih kurang tegas masalah pengaturan zakat sebagai belanja barang dan jasa pada APBA dalam wujud pengaturan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, evaluasi dan monitoring zakat dilakukan oleh Baitul Mal Aceh. Selama ini zakat dalam APBA dibukukan sebagai belanja langsung barang dan jasa. Kondisi ini tidak sesuai sebagaimana diatur dalam Qanun No. 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Aceh.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Aziz Dahlan, et.al., 1999, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta.
- Abdul Qadim Zallum, 1983, *Al Amwal Fi Daulah Al Khilafah*, Darul 'Ilmi Lil Malayin, Beirut.
- Amrullah, 2010, *Menggagas Ulang Tugas Dan Fungsi Baitul Mal*, Baitul Mal Aceh, Banda Aceh.
- Amrullah, 2012, *Paradigma Baru Pengelolaan Zakat di Indonesia, Potret Pengelolaan Zakat di Baitul Mal Aceh*, Banda Aceh.

- Armiadi, 2015, *Pengelolaan Zakat Sebagai Pendapatan Asli Daerah Di Baitul Mal Aceh (Kontestasi Zakat Dalam Sistem Tata Kelola Keuangan Negara)*, Laporan Penelitian Individual, Lemlit UIN Ar-Raniry, Banda Aceh.
- Bahreïn T. Sugihen, 2009, *Perubahan Sosio-Kultural dan Sikap Proses Modernisasi*, Beuna Citra, Banda Aceh.
- Harian Serambi Indonesia, 2006, “Bayar Zakat dan Infaq Bisa Via Atm Bank Aceh”, Edisi 1 Januari.
- M. Atho Mudzhar, 1998, *Pendekatan Studi Islam Dalam Teori Dan Praktek*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Nurlan Darise, 2006, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Gramedia, Jakarta.
- Qanun No. 10 Tahun 2007 Tentang Baitul Mal dan Qanun No. 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakat.