

IMPLEMENTASI ZAKAT SEBAGAI PENDAPATAN ASLI DAERAH

Dahlawi

dahlawi09@gmail.com

Program Studi Ilmu Pemerintahan. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik
Universitas Syiah Kuala

ABSTRACT

Management of zakat, donations, endowments, other religious assets and supervision of trusteeship in Aceh has not been realized as expected. This research was conducted to further study about the implementation of management carried out by Baitul Mal based on Qanun Number 10 of 2018, especially zakat as Regional Original Revenue (PAD). This study is a qualitative study using in-depth interviews with 11 (eleven) informants who are Baitul Mal Aceh apparatus and related elements, as well as observation and documentation. The results showed that, the implementation of the management of Zakat by Baitul Mal Aceh based on Aceh Qanun Number 10 of 2018 had not been realized optimally, because it was still focused on the management of zakat which was sourced from the income of the government apparatus. The efforts to better understand about Zakat, PAD and Baitul Mal need to be done through increasing internal and external intensively socialization through mass media and electronic media, meetings and training, seminars, technical guidance, more regular work coordination, professional apparatus placement, adequate work facilities, clear and consistent work rules or SOPs must be followed up with various implementing regulations as a basis for implementing Qanun Number 10 of 2018. It is to adopt the organizational structure, duties, functions, authorities and work system as a single unit in the form of financial management patterns of regional public service center (BLUD) and stipulates zakat as a special PAD. The involvement of informants from relevant government agencies and the community from representatives of the people, academics, scholars of the dayah/pesantren and other general public is needed to obtain more varied research results.

Keywords: *Baitul Mal, Regional Original Revenue, Zakat*

A. PENDAHULUAN

Aceh adalah salah satu Provinsi di Indonesia yang terletak paling ujung pulau Sumatera, terdiri dari 18 Kabupaten dan 5 Kota, dengan ibukota Banda Aceh, telah dideklarasikan sebagai daerah yang berlandaskan pada syariat Islam, berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Salah satunya adalah berupaya untuk mengelola zakat secara optimal dan menjadikan zakat sebagai PAD untuk

meningkatkan pendapatan masyarakat, namun kenyataannya belum memenuhi harapan sebagaimana mestinya.

Menyadari permasalahan ini pemerintah berusaha untuk mengelola dan menjadikan potensi zakat sebagai salah satu sumber pendapatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia dan khususnya masyarakat Aceh ditetapkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. Kewajiban zakat bagi ummat Islam telah berjalan semasa Rasulullah Muhammad SAW, dan pengelolaannya dilakukan melalui peran Negara. Hal ini sesuai dengan perintah Al-Qur'an dalam surat At-Taubah ayat (103), artinya : "Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka, dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka, dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui".

Ismail Nawawi,¹ menyatakan zakat adalah ibadah yang berkaitan dengan harta benda yang telah disepakati (*maaliyyah ijtimaiyyah*) yang memiliki posisi strategis, dan menentukan, baik dilihat dari sisi ajaran Islam maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat. Sebagai suatu ibadah pokok, zakat termasuk salah satu rukun ketiga dari rukun Islam yang lima.

Kewajiban pembagian zakat juga telah ditetapkan Al-Qur'an dalam surat At-Taubah ayat (60), artinya: "Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang untuk jalan allah, dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana". Ada perbedaan pendapat para ulama tentang sumber-sumber zakat, sebagian berpendapat sesuai hadist Nabi bahwa yang diwajibkan adalah unta, sapi, kambing, gandum (syaiir) biji gandum (qamh), korma, emas dan perak. Maka

¹ . Nawawi, Ismail. (2010). *Zakat dalam perspektif Fiqh, Sosial & Ekonomi*. Surabaya: ITS Press, h. 1

pemahaman yang ada bahwa hanya apa yang disebutkan di atas adalah yang wajib dizakatkan.

Ibnu Hazm dalam Yusuf Qardawi,² menjelaskan bahwa setidaknya ada dua alasan bagi mereka yang membatasi objek zakat, yaitu: *pertama*, kekayaan kaum Muslimin harus dijaga kehormatannya yang jelas-jelas, hal itu ditegaskan dalam nash-nash Qur'an dan Hadis. Tidak diperkenankan untuk mengambil sesuatu apapun dari harta yang dimiliki seseorang kecuali ada nash yang mendasarinya dengan jelas. *kedua*, sesungguhnya zakat merupakan perintah agama; dasar perintah agama adalah bebasnya sesuatu dari segala kewajiban, kecuali bila ada nash yang mewajibkannya, yang oleh karena itu kita tidak boleh mengada-adakan sesuatu bila tidak diizinkan oleh Allah.

Merupakan suatu potensi yang besar, apabila zakat dikelola secara baik dan optimal, karena dapat dimanfaatkan untuk pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan ekonomi umat, namun kenyataannya pengelolaan (perencanaan, pelaksanaan, dan pengorganisasian, dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan) zakat masih perlu mendapat perhatian yang konsisten.

Dalam perjalanan kekhalifahan Islam terakhir, pengelolaan zakat di negara-negara Islam menjadi sangat beragam. Secara umum pengelolaan zakat dalam masyarakat muslim kontemporer dapat dibagi dua kelompok, pertama: sistem pembayaran zakat secara wajib (*obligatory system*), ini berlaku di Negara Muslim Pakistan, Sudan, Libya, Yaman, Malaysia dan Arab Saudi. kedua: sistem pembayaran zakat secara sukarela (*voluntary system*), ini berlaku di Negara Muslim Kuwait, Bangladesh, Yordania, Indonesia, Mesir, Afrika Selatan dan negara-negara minoritas muslim.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah memberi peluang yang cukup luas dalam penanganan zakat, yaitu: Pasal 180 (1) huruf (d), menyebutkan bahwa "zakat merupakan salah satu sumber Pendapatan

². Qardawi, Yusuf. (1999). *Hukum Zakat*. Jakarta: Pustaka Litera Antar Nusa dan Pustaka Mizan, h 145

Asli Daerah Aceh dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten/Kota” sebagaimana dimaksud Pasal 179 ayat (2) huruf (a). Pasal 191 ayat (1): Zakat, harta wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota. Ayat (2): Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dengan Qanun, dan Pasal 192; Zakat yang dibayar menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak.

Qanun Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal merupakan amanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, artinya Pemerintah Aceh mempunyai kewenangan untuk mengatur tentang zakat, harta wakaf dan harta agama dalam Qanun Aceh, sebagaimana telah disebutkan pada Pasal 191 ayat (1) tersebut di atas.

Penetapan zakat sebagai PAD dimulai sejak Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan tidak ada dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah lainnya yang telah diperlakukan di Indonesia, dengan turunannya Qanun Provinsi NAD Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat dan Keputusan Gubernur Provinsi NAD Nomor 18 Tahun 2003 tentang Pembentukan Badan Baitul Mal Provinsi NAD, mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan zakat, pembinaan muzakki dan mustahik serta pemberdayaan harta agama sesuai ketentuan syariat Islam.

Bahwa sesungguhnya permasalahan zakat yang ditetapkan sebagai PAD dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, sudah diupayakan agar penyelesaian pembukuan pada perhitungan APBA tahunan melalui mekanisme pos transito. Rancangan Qanun tentang Baitul Mal, diusulkan agar zakat diperlakukan sebagai Pendapatan Asli Daerah yang bersifat Khusus (PAD-Khusus). Usulan tersebut ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dengan alasan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006

hanya disebut PAD saja. Demikian juga Peraturan Gubernur Aceh Nomor 60 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengelolaan Zakat juga menolak mencantumkan zakat sebagai PAD-Khusus, karena dalam Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tidak menyebutkan zakat sebagai PAD-Khusus, pada hal dalam usulan penetapan Qanun tersebut telah diambil alih menjadi usul inisiatif DPR-Aceh dan DPR-Aceh menolak usulan zakat sebagai PAD-Khusus, dan juga penghapusan Dewan Pertimbangan Syariah dari bagian Qanun, dengan pertimbangan Dewan tersebut dapat diembankan kepada Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh. Di samping itu dalam hubungannya dengan pemerintahan Aceh dibentuk Sekretariat dan merupakan salah satu unsur Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pemerintah Aceh. Dengan demikian ada tiga unsur pelaksana yang terbentuk dalam struktur Baitul Mal, sehingga struktur kelembagaan kurang responsif.

Pencantuman zakat sebagai salah satu penerimaan PAD, dalam berbagai ketentuan perundang-undangan dengan segala akibat hukum yang melekat, khususnya peraturan pengelolaan keuangan daerah, adalah bertentangan dengan esensi zakat yang sudah ditetapkan Allah SWT dalam Al-Qur'an, di samping Al-Hadits dan penjabaran dalam fiqh zakat sesuai dengan masanya. Untuk mempertemukan kedua prinsip dasar yang saling bertentangan tersebut, diperlukan solusi yang arif dan bijaksana melalui penetapan zakat sebagai PAD-Khusus. Tujuan penelitian ini adalah: menganalisis dan mendiskripsikan implementasi pengelolaan zakat sebagai PAD oleh Baitul Mal Aceh berdasarkan Qanun Nomor 10 Tahun 2018

B. METODE PENELITIAN

Jenis pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif-Kualitatif (*Descriptive Qualitative Research*). Lokasi Penelitian adalah di Baitul Mal Aceh dengan melakukan wawancara pada 11 (sebelas) informan penelitian. Hasil Wawancara dan observasi dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Zakat dan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Pasal 4 ayat (2) sumber pendapatan asli Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam : pajak daerah, retribusi daerah, zakat, hasil perusahaan milik daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pasal 180 ayat (1) sumber Pendapatan Asli Daerah Aceh dan Kabupaten/Kota: pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan milik Aceh/Kabupaten/Kota, dan hasil penyertaan modal Aceh/Kabupaten/Kota, Zakat, dan lain-lain pendapatan asli Aceh dan pendapatan asli Kabupaten/Kota yang sah.

Dengan demikian walaupun zakat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, disebutkan “zakat sebagai salah satu sumber PAD Aceh dan PAD Kabupaten/Kota”, namun pengelolannya tidak dapat dipersamakan sepenuhnya dengan pengelolaan PAD lainnya (di luar zakat) yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Beberapa hal yang membedakan zakat dibandingkan dengan ke-empat jenis PAD tersebut di atas, dapat dikemukakan antara lain :

- a. Dasar hukum pemungutan zakat sebagai salah satu *Arkanul Islam* ditetapkan dalam Al-Quran dan Al-Hadits (bukan dengan peraturan yang ditetapkan Pemerintah).
- b. Subjek, objek serta persyaratan pemungutan zakat telah diatur secara baku dalam nash-nash yang jelas, selanjutnya dikembangkan berdasarkan *ijma'* para ulama, sehingga berkembang menjadi subjek dan objek zakat kontemporer sesuai dengan perkembangan zaman.

- c. Arah penggunaan zakat sudah ditetapkan, tidak boleh keluar dari delapan asnaf sebagaimana diatur dalam Al-Quran (surah At-Taubah : 60) dan Al-Hadits.
- d. Pelaksanaan kewajiban zakat merupakan bukti kepatuhan terhadap perintah Allah, sedangkan manfaatnya ditujukan untuk kemaslahatan umat, terutama dalam rangka tanggung jawab sosial, meningkatkan taraf hidup kaum dhuafa.
- e. Zakat hanya dipungut terhadap kaum muslimin dan/atau perusahaan yang dimiliki oleh orang Islam setelah memenuhi syarat-syarat tertentu sesuai ketentuan syari'at yang telah ditetapkan.

2. Peran Negara dalam Pengelolaan Zakat

Pada masa Rasulullah SAW, sumber-sumber zakat hanya terbatas pada harta-harta yang telah dijelaskan oleh nashnya, baik dalam Al-Qur'an ataupun Hadits. Sebagai contoh Al-Qur'an menerangkan zakat terdiri dari dua sumber utama, yaitu dari hasil usaha atau pendapatan dan dari hasil bumi. Rasulullah dalam prakteknya menerangkan ada empat macam jenis zakat, yaitu: tanam-tanaman, buah-buahan, hewan-ternak, serta emas dan perak.

Pada masa Khalifah Abubakar Shiddiq as, yang dimulai sejak tahun kedua Hijriah, Zakat mendapat perhatian dan kepedulian yang tinggi, ini ditandai dengan sikap beliau yang tegas terhadap orang yang enggan membayar zakat, beliau mengancam memerangi mereka sebagai pembangkang terhadap perintah berzakat, dan pernah terjadi yang dikenal perang Rinddah.

Pada masa Khalifah Umar Ibn Khattab R.A, sumber zakat mulai meningkat secara drastis serta ditata secara intensif, dan beliau menetapkan harta zakat sebagai sumber pendapatan Negara dan sumber pembiayaan ekonomi umat. Dalam pengelolaannya dilakukan secara serius, transparan dan professional, termasuk menggunakan prinsip-prinsip manajemen, kepemimpinan dan administrasi modern. *Bait-al-Mal* (Baitul-Mal) adalah salah satu contoh

keberhasilan manajemen, administrasi dan kepemimpinan dalam konteks pemberantasan kemiskinan melalui konsep zakat yang telah dipraktikkan Amirul Mukminin. Pada ada saat itu pula permasalahan zakat dikaji ulang terhadap hal-hal yang dianggap kurang relevan seperti asnaf muallaf yang tidak lagi dibagi, karena menurut beliau illat atau alasan hukum terhadap asnaf tersebut tidak sesuai lagi. Dalam konteks keberhasilan pemberantasan kemiskinan dan kefakiran melalui gerakan zakat, khalifah telah melakukan dengan serius, ikhlas, jujur dan bertanggung jawab mulai dari proses pengumpulan, penentuan senif-nya sampai pendistribusiannya. Pada masa beliau, hampir tidak percaya, melihat rakyatnya tidak ada lagi yang mau menerima zakat dan mereka dengan jujur mengatakan di hadapan beliau, sehingga beliau sadar bahwa kepemihakan beliau kepada kaum dhu'afa melalui peningkatan program kesejahteraan dan kemakmuran yang dicanangkan sebelumnya, termasuk gerakan Zakat ternyata telah membuahkan hasil.

Pada masa Khalifah Usman bin Affan, bahwa zakat mulai diarahkan dalam sistem lembaga Baitul Mal, meskipun lembaga tersebut telah ada semenjak Khalifah Abubakar Shiddiq as. Pengelolaan zakat melalui sistem lembaga di samping karena sumbernya telah banyak juga sasaran penyalurannya sudah berkembang, dan pada periode ini pula zakat disalurkan pada lembaga-lembaga sosial dan kesejahteraan umat.

Pada masa Khalifah Umar bin Abdul Aziz, kapasitas zakat mengalami kemajuan yang pesat, karena sumber-sumber zakat tidak hanya jenis-jenis yang telah ditentukan pada masa Nabi SAW, tetapi juga telah dikembangkan objek-objek zakat baru yang memiliki potensi ekonomi sehingga setiap harta yang diperoleh seseorang dan menjadi kaya berhak dipungut zakatnya, seperti zakat profesi dan zakat keahlian lainnya. Dalam sejarah dikenal bahwa Baitul Mal pada masa Khalifah Umar bin Abdul Aziz selalu penuh dengan harta-harta agama (zakat).

Pada zaman modern sekarang ini harta kekayaan yang dimiliki umat Islam tidak hanya terbatas pada jenis-jenis harta yang tumbuh dan berkembang di Negara Arab, akan tetapi harta itu akan jauh lebih besar dan lebih sesuai dengan kondisi dan potensi serta kegiatan ekonomi yang berkembang. Pemerintah dengan segala kekuasaan politik yang dimilikinya, wajib secara tegas untuk memungut zakat dari para muzaki, membentuk lembaga/badan pengelola, seperti BAZNAS, Baitul Mal dan LAZ dan membuat mekanisme/tata cara pengelolaannya, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, serta turunan pelaksanaannya.

Potensi zakat di Aceh semakin besar dan kokoh setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, karena telah diakomodir beberapa peluang dalam mengembangkan sumber-sumber zakat dan pengelolaannya oleh Baitul Mal, sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 191 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, "Zakat, harta, wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota".

Ketetapan ini bermakna Pemerintah Aceh mempunyai kewenangan mengatur dalam Qanun Aceh tentang zakat, harta wakaf dan harta agama, dan pengelolaannya, yang tidak terbatas pada Baitul Mal Aceh, tetapi juga meliputi Baitul Mal Kabupaten/Kota, Baitul Mal Kemukiman dan Baitul Mal Gampong. Hal ini disebabkan karena harta wakaf dan harta agama yang paling banyak adalah di Kemukiman dan Gampong (Desa). Dengan demikian pengelolaan zakat, harta wakaf dan harta agama sudah dikelola oleh sebuah lembaga resmi yang dibentuk Pemerintah (Provinsi, Kabupaten/Kota, Kemukiman dan Gampong/Desa) lengkap dengan mekanisme pengelolaannya.

Pasal 180 ayat (1) huruf d menetapkan: "zakat sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah Aceh dan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota" ini bermakna bahwa semua pengumpulan zakat yang dilakukan oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota harus diintegrasikan dalam Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah. Sedangkan pengelolaan zakat pada tingkat Baitul Mal Gampong sepenuhnya diurus oleh Gampong dan tidak dimasukkan sebagai

Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan antara lain: “Semua Pendapatan Asli Daerah harus disetor ke Rekening Bendaharawan Umum Daerah (BUD) yang ditetapkan oleh Kepala Daerah”. Selanjutnya pengeluaran zakat diatur secara khusus, namun tidak boleh bertentangan dengan peraturan keuangan daerah dan ketentuan syar’i yang menetapkan zakat disalurkan ke dalam delapan Asnaf.

3. Implementasi Pengelolaan Zakat sebagai PAD

Secara umum diketahui bahwa zakat sebagai salah satu Arkanul Islam, merupakan perintah Allah SWT untuk mengambil sebagian dari harta si kaya (Q.S. At-Taubah ayat (103), dan selanjutnya dibagikan kepada fakir, miskin, dan lain-lain ... (Q.S. At-Taubah ayat (60), serta perintah dalam Q.S Adz-Dzariyat ayat (19), dan Al-Baqarah ayat (254 dan 267). Perintah berzakat ini sudah berjalan \pm 13 abad di Aceh, tetapi pelaksanaannya lebih banyak diserahkan kepada kerelaan pribadi masing-masing.

Pendapat masyarakat secara umum mengenai penetapan zakat sebagai PAD masih beragam. Internal Baitul Mal pemahaman mengenai zakat sebagai PAD relatif lebih baik dibandingkan pemahaman yang dimiliki oleh masyarakat umum serta kontribusi bagi PAD lainnya dan juga masyarakat. Hal ini disebabkan karena kualitas SDM dan sosialisasi yang belum maksimal. Informan HEN menyatakan bahwa 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 (mustahik). Sementara itu informan HAM menyampaikan bahwa zakat merupakan ibadah pokok dalam Islam yang juga disebut dengan ibadah *maliyah* (harta) yang memiliki kontribusi bagi kesejahteraan masyarakat.

Di sisi lain informan RIZ berpendapat bahwa, “Zakat merupakan rukun Islam yang memiliki dimensi ganda, yaitu dimensi ibadah juga dimensi sosial (*transidental* dan *horizontal*)”. Zakat merupakan salah satu ajaran Islam yang harus

diimplementasikan oleh setiap penganut agama Islam di manapun berada, apalagi di Aceh yang merupakan mayoritas beragama Islam. Zakat merupakan instrumen ibadah yang diturunkan Allah SWT sebagai penyeimbang antara yang kaya dan yang miskin, dan zakat merupakan salah satu rukun Islam yang memiliki dimensi sosial-ekonomi atau pemerataan karunia Allah SWT dan sebagai perwujudan dari solidaritas sosial. Bahwa penunaian zakat dapat menumbuhkan jiwa sosial dan kepedulian adalah di antara hikmah diwajibkannya zakat. Zakat juga menjadi unsur penting dalam mewujudkan keseimbangan dalam pendistribusian harta umat Islam, dan merupakan kontribusi umat Islam sebagai bagian upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pendapat ini sesuai dengan penjabaran dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan zakat, zakat merupakan kewajiban umat Islam Indonesia yang mampu dan hasil pengumpulan zakat merupakan sumber dana yang potensial bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu merupakan pranata keagamaan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan masyarakat yang kurang mampu. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, merupakan Undang-Undang Pengelolaan Zakat yang baru menyatakan bahwa zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Sedangkan dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal menyebutkan bahwa Zakat adalah bagian dari harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan (korporasi) sesuai ketentuan syariat Islam untuk disalurkan kepada yang berhak menerimanya di bawah pengelolaan Baitul Mal.

Potensi zakat sangat besar dan menjadi sumber pendapatan untuk pembangunan ummat, walaupun masih ada sebagian masyarakat yang belum sejalan dengan pemahaman tentang potensi dimaksud. Momentum menggali potensi atau sumber-sumber baru harta zakat semakin menarik untuk ditelaah secara cermat ketika Pemerintah Aceh telah mendeklarasikan syariat Islam secara

kaffah di bumi Aceh dan masyarakat Aceh dapat mengkaji lebih serius tentang potensi-potensi baru yang memungkinkan wajib zakatnya, sehingga kebangkitan Aceh yang selama ini terpuruk akan bergairah kembali dan kesejahteraan masyarakatnya meningkat.

Para ulama harus membuka wawasan menyangkut potensi zakat dimaksud serta mendukung Baitul Mai sebagai lembaga yang mandiri dan profesional dalam mengelola zakat, yang merupakan salah satu sumber pendapatan yang sangat potensial untuk menjadi alternatif bagi pemberdayaan ekonomi rakyat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kontribusi zakat terhadap sumber pendapatan asli daerah lainnya relatif kecil hanya 1,2 proses rata-rata selama tiga tahun terakhir, dan selama ini disalurkan kepada program pendidikan, kesehatan, social keagamaan dan modal usaha.

Di samping itu zakat merupakan ibadah sosial yang memerlukan keterlibatan negara dalam mengurusnya. Hal ini sudah berlaku sejak masa Rasulullah Muhammad SAW di Madinah yang Beliau sekaligus sebagai pemimpin negara juga mengurus zakat. Demikian juga masa-masa kejayaan Islam setelah itu seperti Usman bin Affan, zakat diurus oleh negara/pemimpin Islam, dan memberi kontribusi yang sangat besar bagi pembangunan ummat. Dalam Al-Qur'an pun dinyatakan zakat diurus oleh amil, dan amil ini ditunjuk resmi oleh Negara. Jumlah umat Islam yang begitu besar, merupakan potensi pengumpulan zakat, sebagaimana pandangan peserta syahril Qur'an MTQ Provinsi Aceh Tahun 2013 di Kota Subulussalam, potensi zakat yang seharusnya merupakan kekuatan dahsyat bagi umat Islam untuk menuju kesejahteraan umat, tidak tergarap optimal. Andai potensi ekonomi umat ini tergarap optimal, karena penduduk negeri yang mayoritas muslim ini memiliki kesadaran berzakat yang tinggi, maka tidak mustahil bangsa ini akan jaya. Jika semua umat muslim menunaikan zakat dan dikelola serta disalurkan secara benar, maka Indonesia akan menjadi negara makmur yang *baldatun thayibatun warabbun ghafur* (negeri yang subur, makmur,

adil, dan aman). Cuma ia ingatkan, apapun potensi ekonomi umat, seperti zakat, infaq dan sedekah, jangan pula dikorup. Amil zakat harus jujur dan amanah, demikian pejabat public lainnya³.

Pengurusan zakat oleh negara kemudian memunculkan sebuah kebijakan di Aceh untuk menjadikan zakat sebagai bagian dari Pendapatan Asli Daerah. Penetapan Zakat sebagai PAD berawal dari disahkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, pasal 4 ayat (2) huruf c, menyebutkan bahwa “zakat merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam” sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a; dan selanjutnya dikukuhkan kembali dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh pada pasal 180 ayat (1) huruf d, salah satu “Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Aceh dan PAD Kabupaten/Kota adalah zakat, sebagaimana dimaksud pasal 179 ayat (2) huruf a terdiri atas : huruf d. “zakat”. Pernyataan sebagaimana pasal 180 ayat (1) tersebut di atas, bermakna bahwa semua pengumpulan zakat yang dilakukan oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota harus diintegrasikan dalam peraturan pengelolaan keuangan Negara/Daerah.

Nurlan Dari, dalam Pengelolaan Keuangan Daerah⁴, mendefinisikan bahwa Pendapatan Asli Daerah atau disingkat PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan hasilnya dipergunakan untuk penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kegiatan pembangunan dalam rangka mengisi kemandirian otonomi Daerah.

Adapun beberapa hal yang membedakan zakat dibandingkan dengan sumber PAD lainnya, dapat dikemukakan antara lain:

³. Harian Serambi Indonesia, Kamis, 27/6/2013

⁴. Nurlan, Dari. (2006) Pengelolaan Keuangan Daerah. H 43

- a. Dasar hukum pemungutan zakat sebagai salah satu *Arkanul Islam* ditetapkan dalam Al-Quran dan Al-Hadits, bukan dengan peraturan yang ditetapkan Pemerintah;
- b. Subjek, objek serta persyaratan pemungutan zakat telah diatur secara baku dalam nash-nash yang jelas, selanjutnya dikembangkan berdasarkan ijma' para ulama, sehingga berkembang menjadi subjek dan objek zakat kontemporer sesuai dengan perkembangan zaman;
- c. Arah penggunaan zakat sudah ditetapkan, tidak boleh keluar dari delapan asnaf sebagaimana diatur dalam Al-Quran (surah At-Taubah : 60) dan Al-Hadits;
- d. Pelaksanaan kewajiban zakat merupakan bukti kepatuhan terhadap perintah Allah, sedangkan manfaatnya ditujukan untuk kemaslahatan umat, terutama dalam rangka tanggung jawab sosial, meningkatkan taraf hidup kaum dhuafa;
- e. Zakat hanya dipungut terhadap kaum muslimin dan/atau perusahaan yang dimiliki oleh orang Islam setelah memenuhi syarat-syarat tertentu sesuai ketentuan syari'at yang telah ditetapkan.

Dalam mendefinisikan zakat sebagai PAD, informan HEN menyatakan bahwa zakat sebagai PAD merupakan era baru pengelolaan zakat, namun diperlukan perlakuan khusus tidak mengabaikan prinsip-prinsip syariah. PAD memiliki peraturan dan objek tersendiri yang diatur dalam Undang-Undang dan regulasi lainnya. Pengalaman zakat sebagai PAD hanya berlaku di Provinsi Aceh dan telah dirasakan kontribusinya oleh masyarakat yang berhak. Penetapan zakat sebagai PAD telah diberlakukan di Provinsi Aceh melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 serta dijabarkan dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal. Pasal 97 ayat (1), dinyatakan bahwa: Zakat dan/atau infak merupakan sumber PAA Khusus dan PAD kabupaten/kota khusus.

Selain itu pemberlakuan aturan zakat sebagai PAD merupakan salah satu upaya untuk dapat mengangkat harkat dan martabat masyarakat Aceh yang telah mendeklarasikan berlakunya syariat Islam secara kaffah, salah satu implementasinya adalah melalui pengelolaan tentang zakat, maka dirumuskanlah pengelolaan zakat secara komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Kebijakan ini juga didukung dengan melihat peluang emas pemanfaatan potensi zakat sebagai salah satu sumber pendapatan ekonomi umat yang perlu diintegrasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), merumuskan tentang perzakatan dalam tiga pasal yang bersifat saling mendukung dan komprehensif, yaitu pasal 180, 191, dan 192, sebagaimana telah disebutkan dalam uraian sebelumnya.

Zakat sebagai Pendapatan Asli Daerah, studi implementasi pengelolaan zakat oleh Baitul Mal berdasarkan Qanun Nomor 10 Tahun 2018, merupakan suatu terobosan kebijakan Pemerintah Aceh untuk menjadikan Zakat sebagai salah satu PAD Aceh, yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Kebijakan pemerintah Aceh ini disebut juga dengan kebijakan publik karena diperuntukkan bagi kemaslahatan masyarakat luas khususnya masyarakat Aceh., melalui program dan kegiatan.

Thomas R. Dye dalam Kridawati Sadhana⁵, mengatakan bahwa, "Kebijakan publik adalah apapun yang diputuskan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu". Selanjutnya Kridawati Sadhana⁶ dalam Realitas Kebijakan Publik menambahkan "apapun yang dimaksud bisa berupa peraturan-peraturan (dalam berbagai hirarkinya) termasuk terjemahannya ke dalam berbagai petunjuk operasional, rencana program dan kegiatan, aktor/pelaku dan kelompok sasarannya". Dengan kata lain, suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Dalam

⁵. Sadhana, Kridawati. (2011). *Realitas Kebijakan Publik*, Malang: (UM Press) Malang, h 169

⁶. Sadhana, Kridawati. (2011). *Realitas Kebijakan Publik*, h 169

pengertian luas, implementasi kebijakan dipandang sebagai sebagai alat administrasi publik, di mana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Walaupun dalam praktiknya, dampak tersebut tidak selamanya sesuai harapan bahkan muncul dampak yang sama sekali tidak diharapkan (*intended risk and un intended risk*).

George C. Edwards III, dalam Budi Winarno⁷ menyatakan bahwa studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Lebih lanjut George C. Edwards III dalam Budi Winarno⁸ menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel atau faktor, yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecendrungan-kecendrungan atau tingkah laku-tingkah laku dan struktur birokrasi. Sedangkan dalam Kridawati Shadana (2011: 198), Edwards III menyebutkan, ada 4 (empat) factor yang saling berinteraksi dalam implementasi kebijakan, yaitu faktor komunikasi, faktor sumber daya, faktor disposisi atau sikap, dan faktor organisasi.

Dalam penetapan zakat sebagai PAD, komunikasi perlu dilakukan untuk dapat meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai zakat sebagai PAD sebagaimana telah diatur Qanun Nomor 10 Tahun 2018, dan kontribusinya

⁷. Winarno, Budi. (2005). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo, h 125

⁸. Winarno, Budi. (2005). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, h 125

terhadap PAD lainnya yang diperuntukkan bagi kemaslahatan masyarakat. Penjabaran aturan kerja telah ada dan menjadi pedoman bagi semua pihak serta unsur terkait dalam memahami mekanisme pengelolaan zakat oleh Baitul Mal dan kontribusinya bagi pendapatan asli daerah, walaupun masih ada kekurangan dan perlu penyesuaian sesuai kebutuhan. Penjabaran dimaksud sebagaimana terdapat dalam Peraturan Gubernur Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 60 Tahun 2008 dan perubahannya Peraturan Gubernur Aceh Nomor 6 Tahun 2011 tentang Perubahan Peraturan Gubernur Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 60 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengelolaan Zakat, Peraturan Gubernur Aceh Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penerimaan dan Pencairan Dana Zakat pada Kas Umum Aceh, Peraturan Gubernur Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 33 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Lembaga Keistimewaan Aceh, dan Peraturan Gubernur Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 92 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Baitul Mal Aceh, di samping itu Instruksi Gubernur, Keputusan Gubernur, Keputusan Kepala Dewan Pertimbangan Syariah dan Keputusan Kepala Baitul Mal Aceh.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, pasal 180 ayat (1) huruf d, menyebutkan zakat menjadi salah satu Pendapatan Asli Daerah Aceh, selain yang bersumber dari : (a) Pajak Daerah, (b) Retribusi Daerah, (c) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan milik Aceh/Kabupaten/Kota dan hasil penyertaan modal Aceh/Kabupaten/Kota, (d) zakat, dan (e) Lain-lain pendapatan asli Aceh dan pendapatan Asli Kabupaten/Kota yang sah. Penetapan zakat sebagai PAD sebagaimana telah ditetapkan dalam pasal 180 ayat (1) huruf d tersebut di atas, akan seberapa besar memberi kontribusi terhadap sumber PAD lainnya bagi Daerah.

Berbagai tanggapan terhadap kebijakan tersebut ada yang positif dan ada juga yang negatif. Pandangan positif diberikan karena menganggap negara telah ikut mengurus zakat dan seharusnya itu dilakukan sebagaimana Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2011. Sebagai seorang muzakki yang sudah 4 (empat) tahun bekerja di Baitul Mal Aceh, informan SYAM menilai “tanggapan masyarakat beragam terhadap penetapan Zakat sebagai PAD, ada yang setuju dan ada juga yang tidak setuju”. Dari sisi lain penetapan kebijakan tersebut, respon masyarakat bagus, karena ini menyangkut ajaran agama Islam yang perlu dikuatkan dan alhamdulillah realisasinya sudah bisa dilihat dari jumlah penerimaan zakat yang setiap tahunnya terus meningkat. Di samping itu ada juga para pihak yang kurang sependapat, terutama dari kalangan dayah atau pesantren, karena menganggap zakat itu tidak boleh tertunda untuk pendistribusiannya, dan selama ini pendistribusiannya menunggu pengesahan APBA oleh DPR Aceh.

Informan SMH mengatakan pihak yang masih beragam adalah respon komunitas dayah terhadap zakat penghasilan atau profesi. Sementara itu informan ADE menyatakan bahwa masih ada pihak-pihak tertentu yang belum mau mendukung zakat dikelola Baitul Mal Aceh, masih ada pihak yang belum mau menyerahkan zakat kepada Baitul Mal Aceh untuk dikelola dan disalurkan kepada Mustahik sesuai dengan Asnaf yang telah ditetapkan. Hal ini perlu mendapatkan sosialisasi agar masyarakat dan pihak-pihak tertentu tidak merasa ragu membayar zakat kepada Baitul Mal Aceh.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam memahami tentang zakat sebagai PAD dalam kaitannya syariat Islam, diantaranya kewenangan Baitul Mal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 pasal 191 ayat (1) meliputi pengelolaan Zakat, harta wakaf dan harta agama. Khusus zakat telah ditetapkan sebagai PAD sebagaimana pasal 180 ayat (1) huruf d, lalu bagaimana status harta wakaf dan harta agama, apakah sebagai PAD atau bukan. Hal ini juga tidak diatur dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2018. Zakat yang dipungut berdasarkan ketentuan Al-Qur'an dan Al-Hadits tidak dapat dikelompokkan sebagai PAD murni sebagaimana ketentuan tersebut di atas.

Walaupun zakat ditentukan sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD), namun untuk pemanfaatannya harus sesuai dengan ketentuan syariat sehingga zakat hanya boleh dipergunakan untuk keperluan 8 (delapan) asnaf. Hal ini sebagaimana ayat (4) “Pengumpul dana hasil zakat disampaikan pada rekening tersendiri sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya dapat dicairkan untuk kepentingan program dan kegiatan yang diajukan oleh Kepala Baitul Mal Aceh sesuai dengan asnaf masing-masing”.

Selain itu jika ditinjau dari aspek keuangan, maka dalam peraturan pengelolaan keuangan Negara/Daerah disebutkan antara lain: semua Pendapatan Asli Daerah harus disetor ke Rekening Bendaharawan Umum Daerah (BUD) yang ditetapkan oleh Kepala Daerah. Selanjutnya pengeluaran zakat diatur secara khusus yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan keuangan daerah dan ketentuan syar’i yang menetapkan zakat disalurkan ke dalam delapan asnaf, dan di Aceh ditetapkan hanya 7 (tujuh) asnaf, karena asnaf Riqab (budak belian/hamba sahaya) tidak ada di Aceh, sehingga tidak ditetapkan sebagai asnaf penerima zakat. Penetapan ini dilakukan melalui keputusan Dewan Pertimbangan Syari’ah Baitul Mal Aceh setiap tahun.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Soekarwo,⁹ (2005: 582/583) menyebutkan, penetapan zakat sebagai PAD hanya berlaku di Aceh, karena Aceh mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan tidak mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Zakat tidak ditetapkan sebagai salah satu Sumber Penerimaan Daerah atau Sumber Pendapatan Asli Daerah, sebagaimana pasal 5 dan pasal 6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tersebut di atas.

⁹. Soekarwo. (2005). *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah – berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance*, Surabaya: Airlangga University Press, h 582-583

Soekarwo¹⁰ dalam *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah* (2005: 579/580), menyatakan bahwa penerimaan Daerah adalah uang yang masuk ke kas Daerah sedangkan Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara Nasional, pemerintah juga mengelola zakat, menetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang baru, namun bukan sebagai pendapatan Nasional. Khusus untuk Aceh, sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan adalah ditetapkan zakat sebagai salah satu sumber PAD sebagaimana Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tersebut di atas. Dari sisi penerimaan, salah satu upaya untuk dapat memberikan kontribusi yang lebih bagi PAD Aceh adalah penerapan Zakat sebagai pengurang pajak penghasilan.

Kutipan pernyataan Kepala Baitul Mal Aceh yang baru, pada salah satu media cetak harian, pihaknya mewacanakan agar pembayaran zakat menjadi pengurang terhadap jumlah pajak dari setiap wajib zakat. Hal itu sesuai dengan pasal 192 UUPA yang menyebutkan zakat yang dibayar menjadi pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan (PPh) terhutang dari wajib pajak". Kebijakan seperti itu, menurutnya, telah dilakukan di Malaysia. Sementara di Aceh, hal tersebut belum dapat diterapkan, karena belum mendapat persetujuan dari Direktorat Pajak. Pengurangan dari jumlah pajak itu akan masuk ke kas Baitul Mal yang nanti akan disalurkan kepada orang yang berhak. "Bila sudah ada kesepakatan dengan pihak Kementerian Keuangan, wacana itu baru bisa dijalankan"¹¹. (Harian Serambi Indonesia, Kamis, 14/2/2013)

¹⁰ . Soekarwo. (2005). *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah – berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance*, h 582-583

¹¹ . Harian Serambi Indonesia, Kamis, 14/2/2013

Media cetak lainnya juga menyatakan bahwa, anggota Komite IV Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI asal Aceh, Dr. Ahmad Farhan Hamid, MS mendesak Pemerintah Pusat segera menerbitkan aturan pelaksana tentang zakat sebagai bagian dari pengurangan pembayaran pajak sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) pasal 192. Namun sampai sekarang aturan itu belum ada, karenanya belum bisa diimplementasikan di Aceh, padahal UUPA sudah sangat jelas memerintahkan hal tersebut, kata Farhan Hamid dalam Rapat Kerja (Raker) Komite IV DPD dengan Menteri Keuangan Agus Martowardojo dan Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi di Gedung DPD RI Senayan Jakarta¹², (Harian Analisa, Senin, 28/2/2011).

Direktorat Jenderal Pajak memberikan tanggapannya mengenai pengurangan pajak penghasilan ini bertentangan dengan Undang-undang Pajak Penghasilan melalui media cetak saat ini Qanun Nomor 10 tahun 2018 tentang Baitul Mal dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan masih belum ada titik temu dan harus ada kajian lebih luas lagi oleh Pemerintah Provinsi (Pemprov) Aceh dan Pemerintah Pusat. (Harian Analisa, Jum'at, 15/3/2013).

Baitul Mal Aceh mempunyai wewenang untuk mengelola dan mengembangkan zakat, infak, wakaf dan harta keagamaan lainnya sebagai implementasi penegasan peran Negara dalam pengelolaan zakat dan sebagai bagian pelaksanaan syariat Islam. Pertimbangan ini sebagaimana pendapat Informan AMR, karena sebelum diberlakukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, pengelolaan zakat dilakukan secara perseorangan atau tidak terorganisir, maka apabila zakat selama ini dikelola oleh masyarakat secara individu termasuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) swasta. Informan AMR juga menyatakan bahwa ini bermakna Pemerintah Aceh mempunyai kewenangan mengatur pengelolaannya,

¹². Harian Analisa, Senin, 28/2/2011.

yaitu ditetapkan Qanun Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal yang bertugas melakukan penertiban zakat, harta wakaf, harta agama dan perwalian meliputi Baitul Mal Aceh, Baitul Mal Kabupaten/Kota, Baitul Mal Mukim dan Baitul Mal Gampong, dan sebelumnya adalah Peraturan Daerah Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.

Sebagai lembaga yang dibentuk dan ditugasi untuk mengelola zakat sesuai ketentuan syariat Islam, sudah barang tentu ditempati oleh berbagai unsur dan latar belakang keilmuan yang berbeda, baik sebagai pengambil kebijakan ataupun sebagai pelaksana, yang sama-sama mempunyai kepentingan melalui Baitul Mal Aceh untuk merealisasikannya zakat yang telah terhimpun kepada kemaslahatan umat Islam khususnya. Pemenuhan kepentingan tersebut dilakukan melalui pengetahuan dan melaksanakan kebijakan yang sudah ada serta mengevaluasi.

Pandangan lain, dari sisi kaitan antara zakat dengan pajak. Kita melihat zakat dengan pajak bagi umat Islam merupakan dua kewajiban yang harus ditunaikan, sehingga beban bagi umat Islam akan berat. Karena itu, hendaknya Undang-Undang tentang Zakat bisa menjadi stimulus fiskal. Kalau pemerintah takut mempengaruhi pemasukan pajak adalah tidak tepat. Bahkan, di beberapa negara seperti Malaysia, zakat pengurang pajak ternyata justru meningkatkan perolehan pajak dan zakat. Di Eropa dan Amerika, yang namanya donasi sosial sebagai pengurang pajak merupakan hal biasa dan pemerintahpun menerapkannya. Jadi bukan hal luar biasa jika zakat menjadi pengurang pajak.

Sebagai negara yang mayoritas muslim sudah sepantasnya pemerintah membuka jalan bagi masyarakatnya untuk lebih peduli dan prioritas menunaikan kewajiban zakat, karena sebagai seorang muslim yang mampu, akan merasa berdosa apabila mengabaikan kewajiban rukun Islam keempat. Zakat merupakan pranata keagamaan yang bertujuan untuk keadilan, kesejahteraan masyarakat, dan penanggulangan kemiskinan. Apalagi penegasan pajak sebagai pengurang pajak penghasilan telah ditetapkan dalam pasal 192 Undang-Undang Nomor 11

Tahun 2006, namun hingga kini belum terealisasi dan menjadi tugas Pemerintah Aceh untuk menindaklanjutinya, yang akan memberi kontribusi besar bagi PAD apabila dapat diimplementasikan.

Penjelasan tersebut di atas, membuktikan secara empiris bahwa kebijakan “zakat sebagai pengurang pajak penghasilan” dapat menjadi stimulus untuk menaikkan pendapatan kedua instrument tersebut secara simultan, sehingga dapat disimpulkan, berdasarkan pengalaman Malaysia, hubungan antara zakat dengan pajak adalah berbanding lurus, dan bukan berbanding terbalik. Yang sangat penting adalah dana zakat tidak dimasukkan ke dalam APBN, melainkan langsung ke dalam rekening khusus lembaga zakat yang diawasi secara ketat oleh Pemerintah. Alasannya sederhana, jika masuk ke dalam APBN, maka penyaluran zakat menjadi lebih lambat dan tidak fleksibel, sehingga dikhawatirkan dapat mempersulit mustahik yang berhak menerimanya. Yang terpenting adalah adanya mekanisme pertanggungjawaban penggunaan dana zakat yang transparan, terukur, dan jelas, sehingga kepercayaan pemerintah dan masyarakat dapat terjaga dengan baik.

Sebagai informasi, dapat dilihat berdasarkan data yang diperoleh dari Baitul Mal Aceh terkait Laporan Arus Kas dari tahun 2009, realisasi pengumpulan zakat oleh Baitul Mal pada tingkat Provinsi berjumlah Rp. 7 milyar lebih dan tahun 2012 sebesar Rp. 8,9 milyar lebih, tahun 2013 sebesar Rp.10 milyar dan 2018 sebesar 52 milyar lebih sedangkan pada tingkat Kabupaten/Kota berjumlah Rp 130 miliar lebih.

Berdasarkan hasil pengamatan peneliti di lapangan, semua penerimaan zakat disetor ke Kas Umum Daerah, ditempatkan pada rekening khusus, dan tidak mengalami kesulitan dalam pencairannya, demikian juga penyalurannya sebagaimana ditentukan syariat Islam. Baitul Mal Aceh menetapkan kepada 7 (tujuh) asnaf, karena asnaf budak tidak ada di Aceh. Kontribusi zakat sebagai PAD sebesar 52 milyar lebih atau 1,4 % lebih terhadap sumber PAD lainnya, disalurkan kepada 7 (tujuh) asnaf melalui program pendidikan, kesehatan, usaha

produktif dan sosial keagamaan. Oleh karena itu, maka untuk lebih fleksibel zakat tersebut harus diatur dalam ketentuan sebagai PAD yang bersifat Khusus (PAD-Sus), karena baik tata cara maupun jangka waktu penyalurannya harus sesuai dengan ketentuan syariat dan bukan ketentuan pengelolaan keuangan Daerah.

Sehubungan dengan telah disahkannya Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal sebagai pengganti Qanun Aceh Nomor 10 tahun 2007, pemberlakuan zakat sebagai PAD Khusus telah mendapat landasan regulasi. Malah Qanun tersebut menetapkan infak sebagai tambahan PAD Khusus. Untuk pelaksanaannya perlu dilengkapi dengan pengaturan yang lebih rinci dalam bentuk Peraturan Gubernur Aceh atau aturan lainnya untuk mendukung kelancaran pelaksanaannya.

D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.

Zakat yang sesungguhnya berasal dari perintah agama Islam yang diatur dalam hukum syariat, dimana kepada setiap umat Islam atau perusahaan/badan usaha yang dimiliki umat Islam diwajibkan untuk menyisihkan sebagian dari harta/penghasilannya guna disalurkan kepada yang berhak (mustahik). Apabila dihubungkan dengan kedudukan zakat sebagai PAD dan Qanun Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal, memerlukan terobosan pengelolaannya, masih ada pihak yang belum bisa menerima zakat ditetapkan sebagai PAD, terutama ulama dayah/pesantren, disamping masih minimnya kepercayaan masyarakat terhadap Baitul Mal. Zakat berasal dari perintah Agama Islam telah diatur arah penggunaannya kepada 8 (delapan) asnaf/mustahik atau yang berhak menerima, sedangkan PAD yang diatur dalam peraturan keuangan Daerah merupakan bagian dari pendapatan Daerah yang dipergunakan untuk membiayai belanja Daerah sebagaimana diatur dalam APBA dan APBK setiap tahun.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto. Suharsimi. (2002). *Prosedur Penelitian suatu Pendekatan Praktek*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta
- Azwar, Saifuddin. (2007). *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar Jokjakarta, cetakan ketujuh, Yokjakarta.
- Murziqin, R. (2014). Politics of Power and Its Influence on Elections in Indonesia. *Asian Journal of Political Science*, 22(2), 181-205.
- Murziqin, R. (2015). Government Authority in the Application of Islamic Sharia. *Journal of Islamic Law and Culture*, 13(2), 321-332
- Murziqin, R. (2016). Aceh Pasca MoU Helsinki. *Al-Ijtima`i-International Journal of Government and Social Science*. 2(1), 1-12.
- Murziqin, R. (2017). Context for Local Democracy and Problems Autonomy. *British Journal of Political Science*, 47(1), 19-30.
- Murziqin, R., & Tabrani ZA. (2016). The Importance of Local Parties and Incumbency to the Electoral in Aceh. *Journal of Islamic Law and Culture*, 10(2), 123-144.
- Murziqin, R., & Tabrani ZA. (2017). A Consequence of Institutionalized Political Inequality. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 4(3), 231-242
- Murziqin, R., Tabrani ZA, & Zulfadli. (2012). Performative Strength in the Hierarchy of Power and Justice. *Journal of Islamic Law and Culture*, 10(2), 123-144.
- Nawawi, Ismail. (2010). *Zakat dalam perspektif Fiqh, Sosial & Ekonomi*, PMN, ITS Press, Surabaya.
- Patimah, S., & Tabrani ZA. (2018). Counting Methodology on Educational Return Investment. *Advanced Science Letters*, 24(10), 7087-7089. <https://doi.org/10.1166/asl.2018.12414>
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum;
- Peraturan Perundang-Undangan :
- Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2018 tentang Baitul Mal;
- Qardawi, Yusuf. (1999). *Hukum Zakat*, Pustaka Litera AntarNusa dan Pustaka Mizan, Jakarta, cetakan kelima, Jakarta.
- Qardawi, Yusuf. (2005). *Spektrum Zakat dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, diterjemahkan oleh Sari Narulita, Zikrul Hakim, Jakarta.
- Sadhana, Kridawati. (2011). *Realitas Kebijakan Publik*, Universitas Negeri Malang (UM Press) Malang.

- Sari, N. (2018). Service Quality, Company Image, Trust and Its Influence On Customers' Satisfaction and Loyalty at Bank Syariah Mandiri (BSM) Meulaboh Branch Office. *Jurnal Ilmiah Peuradeun*, 6(2), 235-252. doi:10.26811/peuradeun.v6i2.221
- Soekarwo. (2005). *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah – berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governance*, Airlangga University Press, cetakan pertama, Surabaya.
- Tabrani ZA & Murziqin, R. (2015). Political Education in Maturation Democracy in Indonesia. *British Journal of Political Science*, 45 (1), 215-226
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Penyelesaian Masalah Hukum dalam rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Propinsi Sumatera Utara menjadi Undang-Undang;
- Walidin, W., Idris, S., & Tabrani ZA. (2015). *Metodologi Penelitian Kualitatif & Grounded Theory*. Banda Aceh: FTK Ar-Raniry Press.
- Winarno, Budi. (2005). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, cetakan ketiga, Yogyakarta.
- Yusup, D. (2019). Multi Contract as A Legal Justification of Islamic Economic Law for Gold Mortgage Agreement in Islamic Bank. *Jurnal Ilmiah Peuradeun*, 7(1), 1-20. doi:10.26811/peuradeun.v7i1.318