

Kontribusi Pemerintah dalam Pengelolaan Zakat di Aceh

(Kontestasi Penerapan Asas *Lex Specialis* dan *Lex Generalis*)

Armiadi Musa

*Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam
UIN Ar-Raniry Aceh*

Abstrak. Aceh sebagai daerah yang menerapkan pelaksanaan syari'at Islam sejatinya memiliki regulasi yang kuat dan komprehensif dalam mengatur pengelolaan zakat sebagai salah satu instrumen ekonomi Islam yang dapat diandalkan. Ketentuan yang ada sebenarnya baru bisa dikatakan pengaturan yang masih global dan umum sehingga membutuhkan kepada derivasi-derivasi aturan lain yang sesuai dengan tuntutan situasi dan kondisi hari ini, apalagi jika dikaitkan dengan beberapa kekhususan yang diberikan untuk Aceh dalam menerapkan asas *lex specialis* dalam kebutuhan hukum masyarakat dalam bingkai syari'at Islam. Ketentuan zakat sebagai PAD dan ketentuan zakat dapat mengurangi pembayaran pajak penghasilan terhutang yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 11/2006 (UUPA) tentang Pemerintah Aceh dan Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, sampai saat ini masih menjadi polemik. Permasalahan ini dipicu oleh persepsi dan pemahaman para pihak terkait apakah zakat diperlakukan sebagai PAD murni yang dikelola menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun

2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah ataukah dikelola sebagai PAD khusus. Demikian juga apakah zakat yang dibayar muzakki di Aceh dapat mengurangi pajak penghasilan terhutang (*tax-crediet*) sesuai UUPA dan Qanun di atas ataukah harus menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang menyebutkan zakat hanya dapat mengurangi jumlah penghasilan kena pajak (*tax-deductable*). Konflik regulasi ini harus segera diselesaikan antara lain dengan mengawinkan/kombinasi dan perpaduan (*matching*) aturan-aturan yang ada agar tidak saling kontroversial, sehingga kontribusi Pemerintah Aceh terhadap pengelolaan zakat tidak tercederai karenanya.

Kata Kunci: Kontribusi Pemerintah, Pengelolaan Zakat

Abstract: Aceh as the implementation of Islamic law that apply actually has a strong and comprehensive regulation in managing zakat management as one of the Islamic economic instruments that can be relied upon. No new provisions actually be said that the setting is global and thus requires the derivation of a general-derivation of other rules in accordance with the demands of today's circumstances, especially if it is associated with some of the specifics that are given to Aceh in applying the principle of *lex specialist* in public law requirements within the framework of Islamic law. Terms and conditions of Zakat as Zakat PAD can reduce the payment of income tax payable is stipulated in Law 11/2006 (BAL) of the Government of Aceh and Aceh Qanun No. 10/2007 on the Baitul Mal is still being debated. This problem is triggered by the perception and understanding of the parties as to whether zakat diperlaluakan as pure PAD managed according to Law No. 17 of 2003 on State Finance and Government Regulation (PP) No. 58/2005, of the Regional Financial Management or managed as a special revenue. Similarly, if the charity is paid muzakki in Aceh can decimate the income tax payable (*tax-crediet*) according BAL and Qanun above or must according to Law No. 7 of 1983 on Income Tax mentions zakat can only reduce the amount of taxable income (*tax-deductable*). This regulation conflicts must be resolved, among others, by

mating / combination and fusion (matching) the existing rules so as not to be controversial, so the contribution of the Government of Aceh to the management of zakat is not marred by it.

Keywords: *Government Contribution, collecting zakat*

A. Pendahuluan

Ketika al-Qur'an maupun sunnah mengingatkan bahwa zakat harus dikelola oleh pemerintah dengan kata '*khuz*' yang termaktub dalam surat al-Taubah ayat 103, itu artinya sebagai penegasan hanya pemerintah yang memiliki otoritas untuk perintah mengambil dan mendayagunakan harta zakat. Di samping itu pengelolaan zakat juga harus ditangani oleh lembaga atau suatu organisasi. Hal ini dinyatakan oleh Allah Swt. dalam surat al-Taubah ayat 60 dengan kata '*amilin*' yang berbentuk jamak. Maka kata tersebut mengisyaratkan perlunya pengorganisasian dalam pengelolaan zakat.

Pada masa Rasulullah Saw, perintah ini langsung dipraktekkan beliau antara lain dengan mengutus Mu'az bin Jabal ke Yaman (sebagai Gubernur) untuk melakukan pengumpulan zakat dari para *aghniya'* dan didistribusikan kepada masyarakat miskin (Nasif, t.th.: 16). Pada tahun ke tiga pensyari'atan zakat jumlah mustahik terutama dari golongan miskin menjadi berkurang, sehingga Yaman menjadi daerah yang surplus zakat dan sisanya dibagikan kepada para *mustahik* di Madinah. Hal yang sama juga dilakukan pada masa Khulafaurraiyidin yang menunjuk para petugas khusus untuk mengatur berbagai masalah yang berrhubungan dengan zakat.

Pada masa Khalifah Abubakar, permasalahan ini sangat menonjol dengan terjadinya peperangan karena kemurtadan mereka yang menentang kewajiban zakat (al-Nazar, t.th.: 37 dan Raziq, 1999: 99). Masa Khalifah Umar bin Khattab didirikan Baitul Mal sebagai lumbung negara atau lembaga keuangan Islam, salah satu sumber kas negara adalah harta *khas* yaitu dari zakat (Haikal, 1995). Berbeda halnya di masa Utsman bin Affan, pengelolaan zakat diserahkan

kepada inisiatif para pemimpin agama setempat disebabkan tidak terjangkau lagi administrasi pemerintahan waktu itu. Kas Baitul Mal pada masa itu diisi oleh sumber-sumber yang lebih besar dan praktis seperti *ghanimah*, *kharaj* dan *jizyah*.

Puncak kejayaan dan kegemilangan peradaban zakat terjadi pada masa Tabi'in di bawah kekhalifahan Umar bin Abdul Aziz (Asu, 1974: 39). Koleksi zakat dalam kas Baitu Mal telah melimpah dan surplus, kondisi masyarakat lebih ramai sebagai muzakki sampai sulit menemukan *mustahik* dari kalangan fakir- miskin. Waktu itu Umar pernah memerintahkan Yahya bin Said agar menyalurkan zakat kepada senif *riqab* saja, karena senif inilah yang ditemukan dari hasil survey beliau. Bukti sejarah ini mengindikasikan bahwa pengelolaan zakat yang baik dan profesional mestilah diurus oleh negara/pemerintah sebagaimana maksud ayat 103 dan ayat 60 surat al-Taubah yang telah disinggung di atas.

Perkembangan berikutnya adalah pada masa Imam mazhab (al-Qaradhawy, 1991) yang membahas permasalahan zakat lebih bebas dan detil, antara lain meliputi *al-amwaal al-zakawiyah*, siapa *asnaf tsamaniyah*, peran negara dan individu dalam pengelolaannya, bagaimana menentukan porsi pembagian masing-masing *asnaf*, harta zahir dan harta batin (tersembunyi), pengingkaran terhadap kewajiban zakat dan sebagainya (Nawawi, t.th.: 193).

Dari masa Rasulullah dan fase-fase berikutnya zakat telah menjadi salah satu instrumen yang dimasukkan sebagai kebijakan fiskal. Dengan kata lain pendapatan dari sumber zakat telah menjadi salah satu sumber APBN sehingga pengelolaannya menjadi bahagian dari pengelolaan keuangan negara yang bersifat khusus, karena memang zakat disebut sebagai sumber khas dalam negara Islam. Kebijakan fiskal ini walaupun tidak sama memiliki kaitan konsep dengan ketentuan zakat sebagai PAD di Aceh yang akan dicoba bahas dalam tulisan ini.

B. Regulasi Zakat di Indonesia

Sebelum Indonesia merdeka permasalahan zakat diatur dalam Ordonantie Pemerintah Hindia Belanda Nomor 6200 tanggal 28 Pebruari 1905. Pemerintah tidak mencampuri masalah pengelolaan zakat dan menyerahkan sepenuhnya kepada umat Islam. Pada awal kemerdekaan, pengelolaan zakat diatur pemerintah dan masih menjadi urusan masyarakat. Kemudian pada tahun 1951, Kementerian Agama mengeluarkan Surat Edaran Nomor: A/VII/17367, tanggal 8 Desember 1951 tentang Pelaksanaan Zakat Fithrah.

Di era orde baru, Menteri Agama menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Zakat dan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) dengan surat Nomor: MA/095/1967 tanggal 5 Juli 1967. Pada tahun 1968 dikeluarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 4 Tahun 1968 tentang Pembentukan Badan Amil Zakat (BAZ). Pada tahun yang sama dikeluarkan juga PMA Nomor 5 Tahun 1968 tentang Pembentukan *Baitul Mal*. *Baitul Mal* yang dimaksud dalam PMA tersebut berstatus Yayasan dan bersifat semi resmi. PMA Nomor 4 Tahun 1968 dan PMA Nomor 5 Tahun 1968 mempunyai kaitan yang sangat erat. *Baitul Mal* itulah yang menampung dan menerima zakat yang disetorkan oleh Badan Amil Zakat seperti dimaksud dalam PMA Nomor 4 Tahun 1968.

Pada tanggal 12 Desember 1989 dikeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 16 Tahun 1989 tentang Pembinaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah yang menugaskan semua jajaran Departemen Agama untuk membantu lembaga-lembaga keagamaan yang mengadakan pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah agar menggunakan dana zakat untuk kegiatan pendidikan Islam dan lain-lain. Kemudian dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri Nomor 29 dan 47 Tahun 1991 tentang Pembinaan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah (Bazis) yang kemudian ditindaklanjuti dengan instruksi

Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1991 tentang Pedoman Pembinaan Teknis Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1988 tentang Pembinaan Umum Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah.

C. Regulasi Zakat di Era Reformasi

Setahun setelah reformasi, yakni tahun 1999 terbitlah Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, yang dapat dikatakan telah terjadi kemajuan signifikan di bidang politik dan sosial kemasyarakatan. Di era reformasi, pemerintah berupaya untuk menyempurnakan sistem pengelolaan zakat di tanah air agar potensi zakat dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki kondisi sosial ekonomi bangsa yang terpuruk akibat resesi ekonomi dunia dan krisis multi dimensi yang melanda Indonesia. Untuk itulah pada tahun 1999, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan Zakat, yang kemudian diikuti dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Agama Nomor 581 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 dan Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D-291 tahun 2000 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 ini, pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh Pemerintah yang terdiri dari masyarakat dan unsur pemerintah untuk tingkat kewilayahan dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk dan dikelola oleh masyarakat yang terhimpun dalam berbagai ormas (organisasi masyarakat) Islam, yayasan dan institusi lainnya.

Dengan demikian, maka pengelolaan zakat yang bersifat nasional semakin intensif. Undang-undang inilah yang menjadi landasan legal formal pelaksanaan zakat di Indonesia, walaupun di dalam pasal-pasalnya masih terdapat berbagai kekurangan dan kelemahan,

seperti tidak adanya sanksi bagi muzakki yang tidak mau atau enggan mengeluarkan zakat hartanya dan sebagainya.

Kehadiran Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat telah melahirkan paradigma baru pengelolaan zakat. Dalam rangka melaksanakan pengelolaan zakat sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999, pemerintah pada tahun 2001 membentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dengan Keputusan Presiden. Di setiap daerah juga ditetapkan pembentukan Badan Amil Zakat Provinsi, Badan Amil Zakat Kabupaten/Kota hingga Badan Amil Zakat Kecamatan. Pemerintah juga mengukuhkan keberadaan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang didirikan oleh masyarakat. LAZ tersebut melakukan kegiatan pengelolaan zakat sama seperti yang dilakukan oleh Badan Amil Zakat. Pembentukan Badan Amil Zakat di tingkat nasional dan daerah menggantikan pengelolaan zakat oleh BAZIS (Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah) yang sudah berjalan di hampir semua daerah.

D. Era Baru Pengelolaan Zakat

Pada tahun 2011 telah diberlakukan tiga regulasi yang terkait dengan zakat, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Zakat) dan Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) Nomor 109: Akuntansi Zakat dan Infak/Sedekah Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 (Nizarul Alim, 2013).

Berlakunya tiga regulasi ini diharapkan akan meningkatkan responsibilitas dan akuntabilitas Baznas di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota maupun Lembaga Amil Zakat (LAZ). Berlakunya Undang-undang Zakat ini sempat menimbulkan kontra khususnya oleh LAZ atau OPZis yang sebagian besar adalah anggota Forum Zakat (FOZ) sehingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 sempat di *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Meskipun pada akhirnya sebagian dari mereka bersikap kompromi untuk lebih fokus

dan perhatian dengan peraturan pemerintah (PP) yang menjadi aturan pelaksanaannya, yang akhirnya keluar Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014.

E. Dinamika Pengelolaan Zakat di Aceh

Perkembangan pengelolaan zakat di Aceh sama halnya dengan kondisi umum perkembangan pengelolaan zakat di tanah air, yaitu pada mulanya dilakukan secara tradisional dikarenakan belum adanya lembaga pengelolaan formal. (Armiadi: 2009). Keadaan ini berlangsung relatif lama, dimana zakat yang dipahami secara umum adalah zakat fitrah dan zakat padi yang telah terbiasa mereka amalkan secara turun temurun yang diserahkan langsung kepada para ulama (*teungku* setempat). Sedangkan untuk zakat peternakan hampir tidak ditemukan karena jumlah ternak dan persyaratan *saum* (merumput sendiri) menjadi alasan tidak terpenuhinya syarat zakat peternakan, sedangkan zakat dari sektor perniagaan sedikit lebih baik dibandingkan zakat peternakan.

Dilihat dari segi pemahaman masyarakat tentang ibadah ini, ternyata sangat terbatas dari kalangan tertentu saja, yaitu mereka yang pernah belajar di pondok-pondok pesantren dan sekolah-sekolah agama. Sampai dekade tahun 1960 an pengelolaan zakat masih dilakukan secara tradisional dan belum adanya intervensi Pemerintah Daerah.

Pembentukan lembaga formal pengelolaan zakat di Aceh mulai dirintis tahun 1973 dengan nama Badan Penertiban Harta Agama (BPHA) melalui Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 1973, tentang pembentukan BPHA. Pada tahun 1976 Badan ini kemudian berubah menjadi Badan Harta Agama (BHA). Dengan keluarnya Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 1991, tentang Pembentukan Badan Amil Zakat, Infaq dan Sedekah (BAZIS), BHA di Aceh berubah menjadi BAZIS

pada tahun 1993. Basis ini terdiri dari Basis Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan BAZIS Kelurahan/Desa.

Perjalanan BAZIS Aceh selama 9 tahun, yakni dari tahun 1993 – 2004 terkesan lamban dan tidak begitu berkembang. (Amrullah: 2010). Perkembangan yang lumayan maju dan agak menonjol terjadi mulai di tahun 1995 sehubungan dengan pemungutan zakat dari para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun kondisi ini tidak berlangsung lama karena kondisi keamanan terganggu pada tahun 1997.

Ketika lahirnya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat yang berlaku secara nasional, pada tahun yang sama juga keluar Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Keistimewaan Aceh. Turunan dari Undang-undang yang disebut terakhir adalah keluarnya Peraturan Daerah (Perda) Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan Syari'at Islam. Salah satu dari isi Perda tersebut adalah membentuk Badan Baitul Mal. Badan ini baru dibentuk pada tahun 2003 melalui Keputusan Gubernur Nomor 18 Tahun 2003 (yang seharusnya dibentuk dengan Qanun/Perda) dan baru mulai beroperasi pada tahun 2004.

Selanjutnya setelah tercapainya MoU Helsinki antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) tanggal 15 Agustus 2005, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam Pasal 191 secara jelas disebutkan pembentukan Baitul Mal sebagai lembaga pengelola zakat, harta wakaf dan harta agama akan dibentuk dengan Qanun Aceh.

Disamping itu ada dua pasal lagi menyangkut dengan perzakatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yaitu:

Pasal 180 ayat (1) huruf d, zakat merupakan Penghasilan Asli Aceh (PAA) dan Penghasilan Asli kabupaten/kota (PAK). Pasal 192 menetapkan pembayaran zakat dapat mengurangi jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak. Hal ini berbeda dengan

ketentuan yang diatur dalam undang-undang. PPh sendiri (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000) yang menetapkan zakat hanya dapat mengurangi jumlah penghasilan kena pajak (bukan mengurangi pajak penghasilan).

Pasal 191 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menetapkan secara jelas bahwa “zakat, harta wakaf dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota”. Makna pengelolaan zakat dirumuskan secara jelas dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang pengelolaan zakat yaitu: kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat”.

Pelaksanaan pengelolaan zakat yang dilakukan Baitul Mal selama ini sudah sesuai dengan ketentuan tersebut di atas, tetapi disalahkan oleh aparat keuangan PEMDA dan BPK, karena yang lebih ditonjolkan adalah ketentuan Pasal 180 ayat (1) huruf d yang menetapkan zakat sebagai PAD murni, sehingga pengelolaan zakat dialihkan di bawah DPKKA dengan segala atribut aturan pelaksanaannya. (Amrullah: 2010).

F. Ketentuan Zakat Sebagai PAD adalah Asas *Lex Sepecialis*

Ketentuan zakat sebagai PAD yang di atur dalam Pasal 180 Undang-undang Pemerintah Aceh (UUPA) Nomor 11 Tahun 2006 dan Pasal 12-13 Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal adalah salah satu azas *lex specialis* yang diberikan untuk Aceh dan tidak di dapati di daerah lain di seluruh Indonesia. zakat sebagai PAD sudah diperkenalkan dalam Pasal 4 (2) huruf c, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001, tentang Otonomi Khusus Bagi Aceh). Ketentuan ini sempat menuai berbagai macam protes dari beberapa kalangan. Komplain tersebut bukan tidak beralasan karena dinilai dapat mencederai bahkan dapat bertentangan dengan syariat zakat

itu sendiri jika tidak diatur dengan cara yang berbeda dan khusus, sehingga tidak bisa disamakan dengan PAD murni. Harta Zakat walaupun dimasukkan sebagai salah satu jenis PAD Aceh dan PAD Kabupaten/Kota wajib mengikuti ketentuan syari'at.

Secara normatif PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan hasilnya dimanfaatkan untuk penyelenggaraan tugas-tugas Pemerintah dan kegiatan pembangunan dalam rangka mengisi kemandirian otonomi daerah". (Amrullah, 2010). Karena itu jika dikaitkan dengan keberadaan zakat berdasarkan ketentuan syariah, pengertian PAD tersebut dapat berpotensi menimbulkan polemik dan konflik karena berbagai persepsi dan varian pemahaman yang muncul, antara lain:

- a. Pemungutan zakat bukan berdasarkan undang-undang dan Peraturan Daerah (Qanun), tetapi berdasarkan ketentuan syariah (al-Qur'an dan Hadis).
- b. Jika zakat sebagai PAD murni maka dapat dimanfaatkan untuk membiayai tugas-tugas Pemerintah dan Pembangunan, tidak harus terikat dengan 8 asnaf mustahik zakat.
- c. Jika zakat sebagai PAD murni, penyaluran zakat harus menunggu pengesahan APBA/APBK, tidak boleh disalurkan walaupun sesudah zakat terkumpul.
- d. Jika zakat sebagai PAD murni jumlah yang disalurkan harus terikat dengan *plafond* yang ditetapkan dalam APBD, artinya jumlah yang disalurkan harus sama dengan jumlah yang diterima.
- e. Jika penerimaan zakat di bawah *plafond* APBD, uang tersebut tetap dapat disalurkan seluruhnya, padahal sebagiannya bukan zakat. Begitu juga sebaliknya apabila realisasi penerimaan zakat melebihi dari *plafond* rencana yang dicantumkan dalam APBD satu tahun, maka telah diterapkan peraturan

pengelolaan keuangan daerah kelebihan tersebut tidak dapat dicairkan tetapi menjadi SILPA untuk tahun anggaran yang akan datang.

- f. 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 sudah ditetapkan asnafnya serta tersebar kepada berbagai lokasi yang dipilih.
- g. Jika zakat sebagai PAD murni, maka dapat digunakan untuk membayar jasa konsultan perencana, konsultan pengawas atau jasa tender, padahal bukan sebagai para mustahik
- h. Jika zakat sebagai PAD murni, maka “zakat” tersebut hanya boleh dikelola oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang disebut sebagai pengguna anggaran sesuai aturan pengelolaan keuangan walaupun bukan sebagai amil

Semua permasalahan tersebut dianggap wajar dikhawatirkan terjadi, karena keberadaan Regulasi tersebut masih diperlukan derivasi pengaturan yang lebih komprehensif. Kesalahan bukan berpunca pada ketetapan zakat sebagai PAD, tetapi justru pada persepsi yang dibangun oleh para pihak yang berkompeten selama zakat belum diatur sebagai PAD khusus. Mengatur zakat sebagai PAD khusus tidak bertentangan dengan undang-undang manapun walaupun istilah ini (PAD khusus) belum pernah ada/diatur dalam perundang-undangan di Indonesia. Untuk menjaga dan memelihara agar harta zakat yang telah dimasukkan ke dalam PAD tetap berada dalam koridor syariat, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/ Kota (baca Baitul Mal) telah memastikan bahwa:

- a. pendistribusian seluruh harta zakat untuk para *asnaf* sesuai ketentuan nash
- b. membuat perencanaan penyaluran untuk satu tahun dan langsung disalurkan sepanjang tahun setelah disahkan
- c. Jika penerimaan zakat lebih kecil dari *plafond*, maka yang disalurkan oleh Baitul Mal adalah jumlah riil dari zakat.
- d. Jika penerimaan zakat lebih besar dari *plafond*, kelebihan yang berupa zakat itu tetap akan menjadi penerimaan berikutnya sehingga zakat dapat disalurkan seluruhnya.
- e. Menghindari penyaluran zakat pada program-program pelelangan, tender dan penunjukan langsung, sehingga tidak terjadi pembayaran kepada yang bukan mustahik, seperti jasa konsultan perencana, konsultan pengawas, panitia tender, jasa teknis dan sebagainya.
- f. Memastikan bahwa amillah (pengurus Baitul Mal) sebagai pengelola zakat walaupun statusnya bukan dari Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Jika ketentuan zakat-PAD sebagai *lex specialis* dipahami secara implisit sebagai PADsus (bukan PAD murni), maka ketentuan tersebut selaras dengan syariat zakat itu sendiri yang telah diatur secara komprehensif. Namun hal ini kontra produktif dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, (Baca PAD murni) yang mengatur bahwa: yang boleh mengelola uang zakat tersebut adalah pejabat negara (PNS), sedangkan para amil zakat di Baitul Mal umumnya bukan PNS serta mekanisme pengelolaan uang tersebut harus mengikuti ketentuan mekanisme PAD murni. Di sinilah dibutuhkan pengaturan secara tegas bahwa zakat itu tidak boleh dikelola melalui mekanisme PAD murni secara menyeluruh.

Baitul Mal Aceh—nama lain dari BAZNAS

Di samping ketentuan zakat sebagai PAD menjadi hal yang khusus di Aceh (*lex specialist*), maka nama lembaga pun demikian karena berbeda dengan nama lembaga resmi pengelola zakat pemerintah di tingkat nasional maupun di daerah-daerah lain di seluruh Indonesia. Khusus di Aceh lembaga ini bernama Baitul Mal yang telah ditetapkan sebagai lembaga resmi pengelola zakat yang diatur dalam Pasal 191 UUPA. Sedangkan untuk tingkat nasional dan daerah (provinsi-Kab/Kota) lain, lembaga ini disebut dengan BAZNAS yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Nasional. Dalam undang-undang zakat nasional tersebut juga ikut membedakan bahwa nama Baitul Mal hanya untuk Aceh.

G. Keunggulan Zakat Sebagai PAD

Dari satu sisi telah terjadi ragam persepsi dan varian pemahaman yang terbangun di kalangan masyarakat tentang zakat sebagai PAD yang cenderung kontroversi sebagaimana disebutkan di atas, namun di sisi lain diakui atau tidak langkah yang telah dilakukan Pemerintah Aceh merupakan langkah yang sangat progresif dan merupakan *kontribusi besar Pemerintah* dalam rangka menuju peradaban zakat di Aceh dan Indonesia. Dengan kata lain *bukan ketentuan zakat sebagai PAD sebagai punca masalah*, namun bagaimana mengaturnya kembali agar tidak keluar jalur syariat. Argumentasi ini dapat disiasati sebagai berikut:

- a. Pemerintah dengan kekuasaan yang melekat padanya dapat memainkan peran lebih komprehensif dan langsung menyentuh masyarakat mustahik. Karena hal ini memang menjaditanggungjawabnegaraterhadapjaminankesejahteraan sosial bagi rakyat dan distribusi pendapatan yang adil dan merata sesuai perintah nash (al-Qur'an-al-Hadis). Tugas ini tak bisa dikembalikan kepada pribadi masing-masing *muzakki*. Fiqih zakat tidak boleh dibiarkan mengambang.

Zakat tidak bisa tergantung pada kebaikan hati dan moral *muzakki*. Sudah saatnya fiqh zakat, statusnya dari fiqh individu diangkat menjadi fiqh kemasyarakatan (ekonomi, politik dan sosial) dan dengan fiqh kemasyarakatan, dana zakat akan terhimpun besar. Dengan demikian menjadikan zakat sebagai bagian dari PAD merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah dalam upaya penguatan kelembagaan Baitul Mal dan *fund raising* zakat, sehingga instrumen ini bisa disejajarkan dengan pajak dari segi pemungutannya. Kalau pajak bisa diawasi dengan cara-cara yang ketat dan dipungut dengan cara yang tegas, maka seharusnya zakat lebih daripada itu. Pemerintah bahkan bisa memaksakan setiap *muzakki* yang melalaikan kewajibannya, karena dalam filosofi zakat memang harus dijempit dan sanksi dapat diberikan kepada mereka yang mangkir. Dari sini dapat dipahami bahwa menjadikan zakat sebagai PAD merupakan salah satu teknik dan pola yang ditetapkan pemerintah untuk pemungutan zakat yang terintegrasi dalam sistem tatakelola keuangan daerah, sebuah kontribusi pemerintah terhadap dunia perzakatan di Aceh.

- b. Dilihat dari sejarah lahirnya gagasan “zakat sebagai PAD” memang dilatarbelakangi oleh satu niat baik dan cita-cita mulia dari tokoh-tokoh masyarakat dan para pakar di Aceh yang ber-azam agar zakat dapat dikelola dengan baik. Dalam perjalanan sejarah maju-mundurnya pengelolaan zakat di Aceh, sering dimunculkan ide-ide bagus dan kreatif yang diusul kepada pemerintah atau para pemangku kepentingan. Ide-ide tersebut muncul dari kekhawatiran masyarakat sendiri ketika melihat perkembangan lembaga zakat sangat lamban di Aceh terutama dilihat dari segi manajemen pengelolaan dan kemampuan *fund raising*-nya. Kondisi ini tidak boleh dibiarkan berlangsung lama karena sama halnya dengan membiarkan potensi zakat yang besar itu dibiarkan

terlantar begitu saja. Sementara masalah kemiskinan harus segera ditangani segera, baik sebelum musibah gempa dan tsunami apalagi sesudahnya. Dari sini muncullah gagasan-gagasan tadi, antara lain bahwa kontribusi pemerintah harus lebih banyak, karena itu intervensi pemerintah harus lebih kuat dalam pengelolaan zakat di Aceh, bahkan ada yang mengusulkan dibentuk satu dinas khusus dalam struktur pemerintah. Dengan kata lain pemerintah harus mengambil alih tugas mulia ini, walaupun dengan cara perlahan namun pasti. Di antara langkah yang dilakukan pemerintah adalah membentuk amil resmi dan menetapkan zakat sebagai PAD agar dapat memberikan sebuah kekuatan baru bagi pemerintah dalam mamaksimalkan pendapatan atau penerimaan zakat. Karena itu zakat sebagai salah satu instrumen dan sumber ekonomi perlu dimodifikasi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

- c. Ketentuan zakat sebagai PAD di Aceh, adalah seperti sebuah Kebijakan fiskal atau yang sering disebut sebagai “politik fiskal” (*fiscal policy*) yang pernah diterapkan Rasulullah Saw. Kebijakan fiskal adalah langkah-langkah pemerintah untuk membuat perubahan. Perubahan dalam sistem pajak atau perbelanjaannya dengan maksud untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi (Sukirno, 1995:170). Oleh sebab itu pemerintah harus berkeyakinan untuk melakukan pengeluaran sesuai dengan pendapatan yang diperolehnya dari berbagai jenis pajak dan pendapatan lainnya. Dengan demikian kebijakan fiskal diartikan sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam bidang anggaran belanja negara dengan maksud untuk mempengaruhi jalannya perekonomian.

Dalam Islam kebijakan fiskal dan anggaran ini bertujuan untuk mengembangkan suatu masyarakat yang didasarkan atas distribusi

kekayaan berimbang dengan nilai-nilai material dan spiritual pada tingkat yang sama. Di zaman Rasulullah Saw sisi penerimaan APBN terdiri dari *kharaj* (sejenis pajak tanah), *zakat*, *khumus* (pajak 1/5), *jizyah* (sejenis pajak atas badan orang non muslim) dan penerimaan lain-lain (diantaranya *kaffarah/denda*). Sedangkan pengeluaran terdiri dari pengeluaran untuk kepentingan dakwah, pendidikan dan kebudayaan, iptek dan hankam, kesejahteraan sosial dan belanja pegawai. Menjadikan zakat sebagai salah satu kebijakan fiskal memberi pengaruh terhadap objek zakat itu sendiri, karena potensi zakat dari sumber-sumber perekonomian modern semakin berkembang.

Dengan demikian ketentuan Pemerintah Aceh yang menetapkan zakat harus terintegrasi dalam Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah (zakat sebagai PAD) bukan merupakan masalah baru yang perlu dikhawatirkan. Satu hal yang wajib dijaga dan diawasi bahwa pengelolaannya harus sesuai ketentuan syariah. Barangkali inilah yang dimaksud “walaupun zakat sebagai PAD”, harus disebut sebagai “PAD Khusus” (PAD-Sus)

Menjadikan zakat sebagai PAD adalah seperti mengembalikan zakat ke dalam sistem fiskal negara. Meskipun demikian, ada yang keberatan terhadap agenda ini, hal ini antara lain dikarenakan sudah terlalu lamanya zakat terpisah dari sistem negara dan menjadi urusan masing-masing pribadi muslim. Mengembalikannya ke dalam sistem negara tentu bukan pekerjaan mudah.

Konsekuensi logis dari penerimaan zakat sebagai PAD, Pemerintah daerah baik di tingkat provinsi maupun Kabupaten/Kota wajib menyediakan seluruh dukungan dana dan fasilitas untuk biaya pemungutan, penyaluran dan pendayagunaan zakat, berbagai kegiatan, sarana-prasarana dan dana oprasional Baitul Mal lainnya. Di samping itu dibentuk Sekretariat di Baitul Mal Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai pejabat struktural (eselonering) untuk memberi pelayanan administratif kepada Baitul Mal.

Dengan diaturnya zakat dalam UUPA dan Qanun Aceh sebagai PAD, dapat memberi pemahaman kepada berbagai kalangan, bahwa zakat yang selama ini dipungut oleh pemerintah adalah didominasi oleh penghasilan para PNS dan penghasilan jasa, profesi lainnya yang masih diperselisihkan. Dari sini diharapkan polemik dan pro-kontra zakat dari sumber yang satu ini dapat dihilangkan dan zakat ini dengan mudah dapat tersosialisasi secara baik, teratur dan terstruktur.

H. Zakat dapat mengurangi Pajak (Pasal 192 UUPA)

Satu hal lagi yang bersifat *lex specialist* tentang pengelolaan zakat yang diberikan untuk Aceh berkenaan dengan ketentuan zakat dapat mengurangi jumlah pajak penghasilan terutang dari wajib pajak (*tax-credit*) yang diatur dalam Pasal 192 UUPA. Ini berarti zakat ditetapkan setara dengan pajak. Ketentuan ini bertujuan untuk menghindari adanya pajak ganda (*double duty*) bagi umat Islam di Aceh. Turunan dari pasal tersebut diatur kembali dalam Pasal 23 Qanun Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Agar ketentuan tersebut dapat dilaksanakan di Aceh, perlu dilakukan klarifikasi dengan Dirjen Pajak Kementerian Keuangan agar dapat mengeluarkan petunjuknya dalam jajaran Kanwil Pajak Aceh.

Hal ini sudah pernah dilakukan tetapi Dirjen Pajak menolak pemberlakuan Qanun tersebut dengan alasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan menyebutkan zakat hanya dapat mengurangi jumlah penghasilan kena pajak (*tax-deductable*) bukan mengurangi pajak penghasilan (*tax-credit*). (Amrullah, 2014).

Seharusnya Undang-undang otonomi khusus tentang Pemerintahan Aceh menganut asas *lex specialis derogat lex generalis*, dimana ketentuan yang diatur dalam Qanun Nomor 10 Tahun 2007 dapat diberlakukan untuk Aceh.

I. Solusi yang Ditawarkan

Beberapa solusi yang sudah pernah ditawarkan walaupun tidak diterima dinilai sangat sesuai dalam mengawinkan beberapa regulasi yang ada, sehingga potensi konflik dapat dihentikan, demikian juga solusi-solusi lain akan terus diupayakan sampai ditemukan jalan keluar yang benar-benar selaras antara peraturan perundang-undangan dan ketentuan syariat.

Menurut Amrullah, (Amrullah, 2010), salah satu solusi yang pernah diusulkan adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah harus menetapkan zakat sebagai PAD-SUS (Pendapatan Asli Daerah yang bersifat khusus) sudah dimuat dalam Rancangan Qanun tentang Baitul Mal waktu itu. Tetapi DPRA menolak usul tersebut dengan alasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh tidak menyebutkan zakat sebagai PAD-SUS, tetapi PAD saja. Padahal rumusan PAD-SUS pada waktu itu sudah dicantumkan ketentuan sebagai berikut:
 1. Harus disimpan dalam rekening khusus yang tidak boleh bercampur dengan PAD lain, sebab dikhawatirkan dipergunakan untuk keperluan diluar zakat.
 2. Dapat dicairkan mendahului pengesahan APBD dalam jumlah yang sesuai dengan realisasi penerimaan (bukan berdasarkan *plafond*).
 3. Dipergunakan sesuai dengan ketentuan syariat, dalam arti tidak harus mengikuti ketentuan yang berlaku umum dalam pengelolaan keuangan daerah.
Ketentuan zakat sebagai PAD sus tetap menjadi solusi terbaik dan harus diperjuangkan kembali atau:
- b. Untuk mengatasi berbagai konflik regulasi, baik antara pejabat keuangan termasuk BPK dan Inspektorat di satu pihak dengan Pengurus Baitul Mal di lain pihak, termasuk

sekretariat Baitul Mal diusulkan agar bentuk kelembagaan Baitul Mal merupakan perpaduan (*matching*) dari: (Amrullah, 2014)

1. Lembaga BAZNAS yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011, dimana pengurusnya terdiri dari 11 (sebelas) orang yang diambil dari unsur Pemerintah dan masyarakat yang diwakili oleh para ulama, praktisi zakat, cendekiawan dan tokoh masyarakat. Kepengurusan yang dipilih adalah Dewan Komisioner dengan bentuk lembaga pemerintah non struktural yang didukung oleh sekretariat yang berbentuk struktural.
2. Untuk memudahkan operasional Baitul Mal sehari-hari, dimana Baitul Mal ditunjuk sebagai pengelola zakat, harta wakaf dan harta agama agar tidak bertentangan dengan ketentuan syariah serta sejalan dengan peraturan pengelolaan keuangan daerah, maka alternatif kelembagaan yang tepat adalah Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) sebagaimana diatur dalam PERMENDAGRI Nomor 61 Tahun 2007, tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan BLUD.
3. Pola pengelolaan keuangan BLUD memberikan fleksibilitas kepada Baitul Mal untuk menggunakan zakat, harta wakaf dan harta agama sebagai PAD, sesuai dengan ketentuan syariat Islam dengan tidak mengabaikan peraturan pengelolaan keuangan daerah.
4. Baitul Mal sudah memenuhi persyaratan substantif, teknis dan administratif untuk ditetapkan dalam pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) sebagaimana diatur dalam PERMENDAGRI tersebut di atas.

- c. Khusus berkenaan dengan “ketentuan zakat dapat mengurangi pajak”, berdasarkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, langkah yang perlu saat ini adalah Pemerintahan Aceh mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan uji materi terhadap ketentuan bahwa “zakat dapat mengurangi jumlah pajak penghasilan terutang” di Aceh yang sudah ditetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, sehingga tidak menjadi terkatung-katung untuk terciptanya suatu kepastian hukum.

J. Kesimpulan

Dari berbagai pandangan yang telah diuraikan di atas, dapat dicatat beberapa kesimpulan tentang kontribusi pemerintah dalam pengelolaan zakat di Aceh, kontestasi penerapan *asas lex specialis dan lex generalis*, sebagai pembulatan pemikiran yang memadukan ketentuan syariah yang mengatur tentang zakat dalam ketentuan keuangan negara sebagai *lex specialist* yaitu:

1. Pengelolaan oleh Baitul Mal di Aceh sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tidak boleh *melanggeh* (melanggar) dengan ketentuan syariah walaupun berhubungan dengan pengelolaan DPKKA dengan segala atribut peraturan pengelolaan keuangan daerah.
2. Zakat sebagai salah satu sumber PAD sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 180 ayat (1) huruf d, tidak boleh disamakan dengan PAD murni, namun harus PAD yang bersifat khusus (PAD-SUS). Karena zakat tidak dapat dipergunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran yang sudah dianggarkan dalam APBD pada umumnya, melainkan harus sesuai dengan ketentuan syariat.

3. Ketentuan zakat sebagai PAD harus dimanfaatkan secara optimal, karena pemerintah pusat telah menyetarakan penerimaan zakat dengan penerimaan pajak, sehingga mempunyai kewajiban bagi Pemerintah di Aceh untuk mengintensifkan penerimaan zakat secara maksimal, inilah kontribusi pemerintah di Aceh yang dinilai sangat besar manfaatnya bagi para mustahik.
4. Ketentuan di Aceh bahwa zakat dikelola resmi oleh Lembaga Baitul Mal (Pasal 191 UUPA), dan zakat sebagai PAD (Pasal 180 UUPA) serta zakat dapat mengurangi jumlah pembayaran pajak penghasilan terhutang (Pasal 192 UUPA) merupakan ketentuan *asas lex specialist*, walaupun bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang menyebutkan zakat hanya dapat mengurangi jumlah penghasilan kena pajak (*tax-deductable*) bukan mengurangi pajak penghasilan (*tax-crediet*).
5. Pemerintah Aceh harus memperjuangkan kembali kepada pemerintah pusat agar ketentuan yang diatur dalam pasal 192 UUPA tentang Pemerintahan Aceh bahwa pembayaran zakat dapat mengurangi jumlah pembayaran pajak penghasilan terhutang, dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, sehingga umat Islam di Aceh tidak dikenakan pajak ganda (*double taxes*).
6. Pola pengelolaan keuangan harus memberikan fleksibilitas kepada Baitul Mal untuk menggunakan zakat sebagai PAD, sesuai dengan ketentuan syariat Islam dengan tidak mengabaikan peraturan pengelolaan keuangan daerah.

Karena itu Baitul Mal diusulkan untuk ditetapkan dalam pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD), sebab sudah memenuhi persyaratan substantif, teknis dan administratif.

Daftar Pustaka

- Al-Nazar, Abdul Wahab. t.th. *al-Khulafa al-Rasyidin*. Beirut: Dar al-Fikr.
- Al-Qaradhawy, Yusuf. 1991. *Fiqh al-Zakah*. Juz 2. Beirut: Muassasah Risalah.
- Al-Qaradhawy, Yusuf. *Al-Tathbiq al-Ma'asir li al-Zakah*.
- Amrullah. 2008. *Reagulasi Zakat: Dari Fiqh Klasik Menuju Fiqh Negara*. Banda Aceh: Baitul Mal Aceh.
- Amrullah. 2010. *Bagaimana Memahami Makna Zakat Sebagai PAD: Kasus Temuan BPK Pada Baitul Mal Aceh*. Banda Aceh: Baitul Mal Aceh.
- Amrullah. 2014. *Revitalisasi Baitul Mal: Solusi Pengembangan Baitul Mal Berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus*, Banda Aceh: Baitul Mal Aceh.
- An-Nawawi. t.th. *al-Majmu' Syarah al-Muhazzab*. Juz 5. Mesir: Isa al-Babi al-Halabi Wa Syirkat.
- Armiadi. 2008. *Zakat Produktif: Solusi Alternatif Pemberdayaan Ekonomi Umat (Potret dan Praktek Baitul Mal Aceh*. Banda Aceh: Ar-Raniry Press-AK Group Yogyakarta.
- Armiadi. 2009. *Pentadbiran Zakat di Baitul Mal Aceh: Kajian Terhadap Permodalan Zakat Bagi Masyarakat Miskin*. (Disertasi Universiti Malaya). Kuala Lumpur.
- Asu, Muhammad. 1974. *Ruwwad al-Iqtishad*. Qahirah: Dar al-Ittihad al-Arabi.

Nasif, 'Ali. t.th. *Al-Taj al-Jami' li al-Ushul Fi Hadis al-Rasul*. Juz 2.

Cet. 2. Mesir: Dar al-Ihya al-Kutub al-Arabiyyah.

Raziq, 'Ali 'Abdul. t.th. *Al-Islam Wa Usul al-Hukm*. Mesir: Misra Tasyrikah.

Sukirno, Sadono. 1995. *Pengantar Ekonomi Makro*.