

IMPLEMENTASI PENGELOLAAN ZAKAT DI ACEH

Mursyid Djawas

Faculty of Sharia and Law

UIN Ar-Raniry, Aceh

mursyidmandar@yahoo.co.id

Abstract:

This article discusses the local provision of Aceh; Qanun No. 7 of 2004 on Zakat Management. Qanun No. 7 of 2004 on Management of Zakat on the managing zakat is an effort to increase and optimize the potential of zakat in Indonesia, which is still far from the expected. Some of the issues discussed in this article are the provisions of Qanun on muzakki (person who obliged to pay zakat), mustahiq (those entitled to receive zakat), Baitul Mal and Conditions 'uqubat (sanctions against deviations from the zakat). This article studied by using Islamic approach and normative juridical with library research. The results show that the discussion in relation to mustahiq zakat, the Qanun has provided a guarantee for people who in Act No. 18 of 2001 established as one of income sources (local revenue). In the provisions of the charity 's Qanun, very clearly stipulated that zakah is only distributed to mustahiq accordance with Shari'ah. This shows that zakat cannot be used for purposes that are not included in one of the senif that has been clearly mentioned in the Qur'an. In relation to sanctions against irregularities of zakat, the existence of this Qanun can be considered as a complement to Law No. 38 of 1999 on Zakat which still has many shortcomings, especially the clauses providing for sanctions for irregularities to the management of zakat. In the Act, the sanctions more set on irregularities for zakat were Qanun zakat management is already include amyl and muzakki. The Qanun is also member of the delegation of authority for management immense charity by Baitul Mal.

Keywords: Qanun Aceh, zakat management in Indonesia

Abstrak:

Artikel ini membahas Qanun Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat. Kelahiran Qanun Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat yang mengatur pengelolaan zakat merupakan peningkatan optimalisasi potensi zakat di Indonesia yang selama ini masih jauh dari yang diharapkan. Beberapa persoalan yang dibahas dalam artikel ini adalah ketentuan Qanun tentang Muzakki (orang yang wajib membayar zakat), Mustahiq (orang yang berhak menerima zakat), Baitul Mal dan Ketentuan 'Uqubat (sanksi terhadap penyimpangan terhadap zakat). Artikel ini dikaji dengan pendekatan Islam dan pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan penelitian kepustakaan. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa dalam kaitannya dengan mustahiq zakat, Qanun ini telah memberikan jaminan bagi masyarakat Aceh yang di dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 ditetapkan sebagai salah satu sumber PAD (Pendapatan Asli Daerah). Di

dalam ketentuan Qanun tentang zakat ini, sangat jelas diatur bahwa zakat hanya disalurkan kepada mustahiq sesuai dengan syari'at Islam. Hal ini menunjukkan bahwa zakat tidak bisa digunakan untuk keperluan yang tidak termasuk ke dalam salah satu dari senif yang sudah jelas disebutkan dalam Al-Qur'an. Dalam kaitannya dengan sanksi terhadap penyimpangan zakat, keberadaan Qanun ini dapat dikatakan sebagai pelengkap terhadap Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Zakat yang masih memiliki kekurangan yang besar, terutama pasal-pasal yang mengatur tentang sanksi bagi penyimpangan terhadap pengelolaan zakat. Pada Undang-Undang, sanksi lebih banyak diatur pada penyimpangan bagi amil zakat sedang pada Qanun pengelolaan zakat ini sudah mencakup amil dan muzakki. Qanun ini juga member pelimpahan wewenang yang amat besar bagi pengelolaan zakat oleh Baitul Mal.

Kata Kunci: Qanun Aceh, Pengelolaan zakat di Indonesia

A. Pendahuluan

Penerapan Hukum Islam dalam dunia modern ini mengalami kesulitan seiring dengan perubahan dalam struktur politik yang telah melahirkan negara-negara model baru yang memiliki tata hukum yang sangat berbeda dengan tata hukum dalam fiqh. Kesulitan menerapkan hukum Islam dalam negara modern sekarang, salah satunya disebabkan negara modern dalam menetapkan hukum mengikuti sistem demokrasi, sedangkan hukum Islam yang ada sekarang tidak dibuat secara demokratis tetapi dibuat oleh para *fugaha* yang dianggap alim.¹

Peristiwa ini bermula ketika periode perkembangan *fiqh* Islam memasuki fase *taqlid*. Pada periode ini *syari'at* Islam dijauhkan dari hukum positif dan diganti dengan Undang-undang *wadh'i* serta dibatasinya pengadilan agama (*Mahkamat Syar'iyah*) hanya menyelesaikan masalah-masalah keluarga saja.² Pergantian *syari'at* Islam dengan Undang-Undang buatan manusia ini dapat dijumpai pada negara-negara Islam seperti Turki. Di Turki setelah Kemal Attaturk secara resmi menghapus sistem *khilafah* dan memproklamirkan Turki sebagai negara sekuler. Ia selanjutnya mengganti hukum Islam dengan undang-undang Swiss.³

Selain itu, beberapa negara yang berpenduduk mayoritas Islam mencoba keluar dari kebuntuan ini dengan mencoba mendirikan negara Islam. Di Indonesia (Meskipun pada awalnya juga larut dalam upaya menjadikan Indonesia sebagai negara Islam) dalam beberapa tahapannya mencoba mengadaptasi hukum Islam ke dalam hukum positif (positivisasi atau Qanunisasi hukum Islam). Bentuk positivisasi/Qanunisasi hukum di Indonesia tercermin pada Kompilasi

¹ Safwan Idris, *Gerakan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat: Pendekatan Transformatif* (Cet. I; Jakarta: PT. Cita Putra Bangsa, 1997), h. 18-19.

² Umar Sulaiman al-Asyqar, *Tarikh al-Fiqh al-Islamy*, diterjemahkan oleh Dedi Junardi dan Ahmad Nurrahman dengan judul *Fiqh Islam Sejarah Pembentukan dan Perkembangannya*, (Cet. I; Jakarta: Akademika Pressindo, 2001), h. 219.

³ Harun Nasution, *Pembaharuan dalam Islam: Sejarah Pemikiran dan Gerakan* (Cet. X; Jakarta: Bulan Bintang, 1994), h. 151-152.

Hukum Islam (KHI). Dalam proses perumusannya, bukan saja menggabungkan pendapat para *mazhab* fikih melalui kajian kitab-kitab Fikih dari berbagai *mazhab*, tetapi sekaligus memadukan kajian yurisprudensi, wawancara dengan ulama seluruh Indonesia, studi banding ke negara-negara Timur Tengah dan lokakarya nasional yang diikuti oleh para ulama, baik yang tergabung dalam organisasi sosial keagamaan. Seperti Nahdhatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah, maupun perorangan. Semua itu dilakukan agar muatan dan substansi hukumnya bersifat aspiratif dan memberikan nilai-nilai keadilan sejalan dengan hukum yang hidup dalam kesadaran masyarakat.⁴

Qanunisasi hukum Islam ini semakin marak dengan semakin banyaknya upaya rancangan hukum Islam menjadi sebuah Undang-Undang. Qanunisasi ini semakin menemukan bentuknya setelah Pemerintah memberikan hak otonomi kepada pemerintah Nanggroe Aceh Darussalam untuk menerapkan Syari'at Islam secara *kaffah*.⁵

Tulisan ini akan membahas tentang Qanun yang lahir setelah Nanggroe Aceh Darussalam menerapkan Syari'at Islam secara resmi. Agar kajian ini lebih fokus, maka kajian akan diarahkan pada Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat.

B. Zakat dalam Perspektif Hukum Islam

Menurut bahasa, kata zakat mempunyai beberapa arti, yaitu; *al-barakah* (keberkahan), *al-namaa* (pertumbuhan dan perkembangan) dan *al-thaharah* (kesucian)⁶ Adapun zakat menurut istilah, seperti yang dikemukakan oleh Sayyid Sabiq adalah nama untuk hak Allah yang dikeluarkan oleh orang Islam kepada fakir miskin.⁷

Zakat merupakan ajaran yang mendasar dalam ajaran Islam. Hal ini dapat dilihat pada penempatan Zakat sebagai salah satu rukun dari rukun Islam yang menempati posisi ketiga. Hal ini juga dapat dilihat pada paradigma Al-Qur'an tentang zakat. Di dalam Al-Qur'an, zakat sering disebutkan sejajar dengan perintah shalat.⁸ Selain itu Al-Qur'an juga banyak memberikkan pujian bagi

⁴KHI yang terbit berdasarkan Inpres No. 1 Tahun 1991, merupakan dinamika pembaharuan pemikiran hukum Islam yang harus disyukuri. Di dalam KHI ini tercakup tiga buku pegangan yaitu: Hukum perkawinan, perwakafan dan warisan. Menurut Ahmad Rofiq memiliki ide-ide yang mesti tidak sama sekali baru, dengan segala kekurangannya dapat dianggap sebagai pantulan dari adanya kesadaran *ijtihad* dalam masyarakat Indonesia Ahmad Rofiq, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia* (Cet. I; Yogyakarta: Gema Media, 2001), h. 132.

⁵ Undang-undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat Rifyal Ka'bah, *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Khairul Bayan, 2004), h. 68-69.

⁶ Majma Lughah al-Arabiyyah, *Al-Mu'jam al-Wasith*, Juz I (Dar al-Ma'arif, 1972), h. 396.

⁷ Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah*, Juz I (Beirut: Dar al-Kutub al-Araby, 1969), h. 327.

⁸ Ayat Al-Qur'an menyebut zakat bergandengan dengan perintah shalat sebanyak 72 kali, seperti pada Q.S. Al-Baqarah (2): 43 yang berbunyi: "Dan dirikanlah kalian shalat serta tunaikanlah zakat..."

orang-orang yang secara sungguh-sungguh menunaikannya⁹ dan memberikan ancaman bagi orang yang mengabaikannya.¹⁰

Urgensi zakat ini, dipertegas oleh kebijakan Abu Bakar (khalifah pertama) yang memerangi orang yang enggan membayar zakat. Di beberapa wilayah Islam muncul keengganan untuk membayar pajak. Abu Bakar berpendapat bahwa antara zakat dan shalat adalah dua kewajiban yang tidak dapat dipisahkan. Ia selanjutnya berpendirian bahwa orang yang enggan membayar zakat akan ia perangi.¹¹ Kebijakan Abu Bakar ini merupakan fakta tak terbantahkan yang dengan tegas mensejajarkan zakat dengan shalat.

Atas dasar inilah kemudian para pakar hukum Islam yang datang kemudian memformulasikan zakat sebagai *ma'lum min al-din bi al-dharurah* (diketahui secara otomatis adanya dan merupakan bagian mutlak dari keislaman).¹² Pembahasan zakat lebih lanjut dimasukkan dalam bingkai kajian *fiqh*. Dalam pembahasan *fiqh*, zakat dikelompokkan dalam kelompok pembahasan kitab kedua pada *rub al-ibadah*.¹³ Sebagai bagian dari pembahasan *fiqh*, pembahasan zakat terfokus pada sah dan tidaknya pemungutan dan penyerahan zakat, boleh atau tidak bolehnya pemungutan dan penyerahan zakat, wajib atau tidaknya suatu kekayaan dipungut zakatnya.¹⁴

Tentang benda-benda yang wajib dikeluarkan zakatnya pada masa Nabi (sunnah), telah ditentukan harta benda yang wajib dizakati misalnya tumbuh-tumbuhan, pada masa Nabi hanya disebutkan bahwa hanya empat jenis hasil tanaman yang diperintahkan memungut zakatnya yaitu; gandum, jelai, kurma dan anggur.¹⁵

Dalam perkembangan yang semakin modern, harta benda yang wajib dizakati ini mengalami perkembangan, Ali Yafie menyebutkan beberapa harta benda yang masuk dalam kategori objek zakat, yaitu; pertanian, peternakan, perdagangan, industri, pertambangan, dan harta karun.¹⁶

Lebih lanjut Ali Yafie menjelaskan bahwa dengan perkembangan ekonomi yang menuju pada pola kehidupan masyarakat negara-negara maju yang bertumpu pada perindustrian. Oleh karena itu, subjek zakat sekarang ini mencakup juga alat-alat perindustrian, pabrik-pabrik, semua alat transportasi (kapal-kapal, pesawat udara, mobil-mobil, dan lain-lain), dan begitu pula industri perumahan, perhotelan serta restoran.¹⁷ Pada sektor pertanian, karena hampir semua hasil bumi dijadikan

⁹Q.S. Al-Taubah ayat 5 dan 11 dan Q.S. Al-Mukminun ayat 4.

¹⁰Q.S. Al-Taubah ayat 34-35.

¹¹Muhammad Abed Al-Jabiri, *Agama, Negara dan Penerapan Syariah* (Cet. I; Yogyakarta, Fajar Pustaka Baru, 2001), h. 42

¹²Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial: Dari soal lingkungan Hidup, Asuransi hingga Ukhuwah* (Bandung: Mizan, 1991), h. 231.

¹³*Ibid.*

¹⁴Safwan Idris, *Gerakan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat: Pendekatan Transformatif* (Cet. I; Jakarta: PT. Cita Putra Bangsa, 1997), h. 14-15.

¹⁵Lihat, Ali Yafie, *op.cit.*, h. 243.

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Pendapat Ali Yafie ini, didasarkan pada pendapat DR.M. Syaqui al-Fanjari. Lihat *ibid.*, h.244

komoditi perdagangan dan jenis-jenis pertaniannya sudah sangat luas perkembangannya yang mencakup kenelayanan sampai kepada pembudidayaan mutiara, maka semua ini menjadi subjek zakat.¹⁸

Zakat berpotensi besar dalam peningkatan ekonomi makro, meskipun dalam realitanya fungsi peningkatan ekonomi dari zakat belum optimal.¹⁹ memiliki fungsi Pada sektor perdagangan, yang menjadi subjek zakat adalah komoditas perdagangan yang meliputi; hasil bumi, hasil hutan, hasil laut, hasil tambang, hasil karya dan hasil cipta. Termasuk dalam hal ini adalah perdagangan jasa yang membentuk profesi yang bermacam-macam. Juga, menurut Ali Yafie, sektor perdagangan berupa valuta asing, penjualan saham-saham perusahaan dan pasar modal.²⁰

C. Materi Qanun Zakat

Sistematika Qanun zakat terdiri atas 17 bab dan 50 pasal dengan rincian sebagai berikut:

- Bab 1 tentang ketentuan umum (pasal 1)
- Bab 2, Ruang lingkup (pasal 2)
- Bab 3 tentang *Muzakki* (pasal 3-6)
- Bab 4 tentang *mustahiq* (pasal 7-10)
- Bab 5 tentang Badan Baitul Mal (pasal 11-23)
- Bab 6 tentang Dewan Syari'ah (pasal 24)
- Bab 7 tentang tanggung jawab pengelolaan (pasal 25-26)
- Bab 8 tentang harta wajib zakat (pasal 27-28)
- Bab 9 tentang kadar, nisab dan haul (pasal 29)
- Bab 10 tentang peran serta masyarakat (pasal 30)
- Bab 11 tentang pengawasan dan pembinaan (pasal 31)
- Bab 12 tentang penyidikan dan penuntutan (pasal 32-37)
- Bab 13 tentang ketentuan 'uqubat (pasal 44-45)
- Bab 15 tentang pembiayaan (pasal 46)
- Bab 16 ketentuan peralihan (pasal 47-48)
- Bab 17 tentang ketentuan penutup (pasal 49-50)²¹

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Norvadewi, "Optimalisasi Peran Zakat dalam Mengentaskan Kemiskinan di Indonesia," *Mazahib: Jurnal Pemikiran Hukum Islam* 10, no. 1 (2012): h. 68. doi:10.21093/mj.v10i1.111.

²⁰ Lihat, *ibid.*, h. 244-245

²¹ Dinas Syariat Islam, *Himpunan Undang-Undang, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah/Qanun, Instruksi Gubernur, Edaran Gubernur*, Edisi III, Banda Aceh. h. 350-376.

Ada beberapa hal yang perlu dicermati secara kritis tentang materi Qanun di atas. Beberapa hal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. *Muzakki* (orang yang wajib membayar zakat)

Mengenai *muzakki* yang ada dalam Qanun dapat dikemukakan uraiannya sebagai berikut:

Pasal 3, (1) Setiap orang yang beragama Islam dan atau setiap badan yang berdomisili atau melakukan kegiatan usaha dalam provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang memenuhi syarat sebagai *muzakki*, wajib mengeluarkan zakat melalui Badan Baitul Mal. (2) setiap *muzakki* wajib membayar zakat dari jenis penghasilan dan atau tabungan yang jumlahnya ditentukan berdasarkan nisab, qadar dan haul dari masing-masing jenis harta tersebut.

Pasal 4, (1) *Muzakki* wajib mengeluarkan zakat penghasilan dan atau tabungan menurut ketentuan Syari'at Islam, sesuai dengan Qanun dan atau ketentuan lain yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dan atau Badan Baitul Mal provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. (2) *Muzakki* wajib menyampaikan laporan tentang penghasilan dan tabungannya kepada Badan Baitul Mal setempat sekiranya diminta. (3) *Muzakki* yang tidak mampu menghitung sendiri zakat yang wajib dikeluarkan, dapat meminta bantuan kepada Badan Baitul Mal sesuai tingkatannya untuk menghitungnya. (4) *Muzakki* yang berkeberatan atas penetapan tentang besarnya zakat yang wajib dikeluarkan, dapat mengajukan keberatannya kepada Dewan Syari'ah (5) *Muzakki* yang dapat menghitung besar zakat yang menjadi kewajibannya, wajib segera menyetorkannya kepada Badan Baitul Mal yang berwenang seperti tersebut dalam pasal 18 atau pada bank yang ditunjuk olehnya pada masing-masing Daerah.²²

Dari ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa *muzakki* yang memenuhi syarat, yaitu orang perorangan atau badan hukum wajib menyerahkan zakatnya kepada Badan Baitul Mal, tidak boleh kepada badan lain dan tidak boleh juga membaginya sendiri secara langsung kepada *mustahiq*. *Muzakki* pada dasarnya wajib menghitung sendiri zakat yang wajib dia keluarkan. Dalam hal dia tidak mampu menghitungnya, dia dapat meminta bantuan kepada Badan Baitul Mal yang berwenang, sesuai dengan jenis harta yang wajib dizakati.

Dalam hal perlu klarifikasi atau ada keraguan, Badan Baitul Mal dapat meminta laporan kepada *muzakki* tentang penghasilan atau jumlah tabungannya. Dari ketentuan ini, juga dapat disimpulkan bahwa zakat pada dasarnya terkena atas harta yang telah memenuhi syarat, bukan atas

²²*Ibid.*, h. 354-355. Penjelasan resmi pasal empat ini, yaitu ayat (2) dan (3) berbunyi, ayat (2), permintaan ini hanya dapat diajukan dalam hubungan dengan kewajiban pengeluaran zakat dan alasan tersebut harus dicantumkan secara jelas. Ayat (3) Perhitungan ini meliputi penetapan tentang kadar zakat dan jumlah zakat yang harus dikeluarkan dan dilakukan oleh Badan Baitul Mal yang berwenang sesuai dengan tingkatannya.

Pasal 5, zakat atas harta anak yatim atau harta orang dibawah pengampunan / pengawasan atau di bawah tanggung jawab orang lain atau walinya, yang telah mencapai nisab, wajib dibayar oleh wali penanggung jawab harta tersebut. Lihat *Ibid.*, h. 371.

pemilikinya. Karena itu, sama jika harta itu dimiliki orang dewasa, anak-anak, termasuk anak yatim atau badan hukum sekiranya telah memenuhi syarat wajib dikeluarkan zakatnya.

2. *Mustahiq* (orang yang berhak menerima zakat)

Mengenai *mustahiq* oleh Qanun ditetapkan dalam beberapa pasal sebagai berikut:

Pasal, 7 Setiap orang yang berdomisili dalam wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang masuk dalam salah satu senif *mustahiq* berhak mendapat bagian dari zakat yang dikumpulkan oleh Badan Baitul Mal.

Pasal 8

- (1) Penyaluran zakat hanya diperuntukkan kepada *Mustahiq* sesuai dengan ketentuan Syariat Islam.
- (2) *Mustahiq* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas delapan senif, yaitu : fakir, miskin, amil, muallaf, riqab, gharim, fisabilillah dan ibnu sabil.

Pasal 9

- (1) Penyaluran zakat disesuaikan dengan *mustahiq* yang ada.
- (2) Penyaluran zakat kepada *mustahiq* diberikan dalam bentuk konsumtif dan atau produktif.
- (3) Penyaluran zakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) ditetapkan oleh Badan Baitul Mal setelah mendapat pertimbangan Dewan Syariah.

Pasal 10

- (1) *Mustahiq* yang menerima zakat dalam bentuk produktif wajib menjadi binaan Badan Baitul Mal dalam upaya meningkatkan kualitas kesejahteraannya.

Tata cara penyaluran zakat produktif dan pembinaan *mustahiq* akan diatur tersendiri oleh Badan Baitul Mal.²³

Pasal-pasal tentang *mustahiq* zakat di atas, memberikan jaminan bagi masyarakat Aceh yang di dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 ditetapkan sebagai salah satu sumber PAD (pendapatan asli daerah). Di dalam ketentuan Qanun di atas, sangat jelas ditentukan bahwa zakat hanya disalurkan kepada *mustahiq* sesuai dengan syari'at Islam.²⁴ Hal ini menunjukkan bahwa zakat tidak bisa digunakan untuk keperluan yang tidak termasuk ke dalam salah satu dari senif yang sudah jelas disebutkan dalam AlQur'an. Dana yang disalurkan tersebut boleh dalam bentuk konsumtif, sebagaimana dalam bentuk produktif.

Kelemahan yang ada pada Qanun zakat tentang *mustahiq* ini adalah tidak adanya kategorisasi atau redefenisi tentang kelompok *mustahiq* zakat. Padahal pada kontek sekarang ini, ada beberapa golongan *mustahiq* yang

²³ *Ibid.*, h. 355-356.

²⁴ Alyasa' Abu Bakar, *Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam: Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan* (Cet. I; Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2004), h. 209.

terdapat dalam Al-Qur'an, tidak eksis lagi dalam konteks modern ini. Kelompok yang dimaksud adalah kelompok budak.

Dalam penyaluran ini, Badan Baitul Mal diberi kewenangan untuk menentukan besaran dana yang akan diserahkan untuk masing-masing senif ataupun untuk masing-masing orang atau kegiatan di dalam senif. Akan tetapi penentuan besaran ini harus mendapat persetujuan dari Dewan Syari'ah terlebih dahulu.

3. Badan Baitul Mal

Menurut Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 pasal 8, tugas pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat yang dibentuk oleh pemerintah. Badan Amil Zakat mempunyai tugas pokok mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan zakat sesuai dengan ketentuan agama.²⁵ Ketentuan ini menandakan bahwa pengelolaan zakat tidak dilakukan oleh negara, tetapi oleh Badan Amil Zakat yang dibentuk oleh pemerintah. Peran pemerintah dalam hal ini hanya berkewajiban memberikan perlindungan, pembinaan dan pelayanan kepada *muzakki*, *mustahiq* dan amil zakat. Undang-Undang Nomor 38 ini juga menegaskan bahwa institusi-institusi pengelola zakat sepenuhnya dibentuk atas prakarsa masyarakat.²⁶

Ketentuan Undang-Undang tentang zakat di atas sangat berbeda dengan apa yang terkonstruksi dan terealisasi di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.²⁷ dalam Qanun tentang pengelolaan zakat,

Pasal 11

(1) Badan Baitul Mal merupakan Lembaga Daerah yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat, dan harta Agama lainnya di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota bahkan sampai tingkat Gampong, pengelolaan zakat telah dilakukan secara resmi oleh pemerintah daerah. Sejak tahun 1973, telah dibentuk institusi amil zakat dan pengelola harta agama lainnya. Gubernur dengan Surat Keputusan Nomor: 05/1973, 4 April 1973 telah membentuk Badan penertiban harta agama (BPHA) yang diberi tugas mengelola zakat dan harta agama lainnya di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Pada tahun 1993, dengan Surat Keputusan Nomor: 02/1993, 10 Pebruari, Gubernur membentuk Badan Amil Zakat, Infaq dan Sadaqah (BAZIS) yang juga bertugas mengelola zakat dan harta agama lainnya. Dengan terbentuknya Bazis maka BPHA dilikuidir ke dalam BAZIS.

Dalam perkembangan lebih lanjut, berdasarkan surat keputusan Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 18 tahun 2003, tanggal 16 Juli 2003, BAZIS dibubarkan dan dibentuk Badan Baitul Mal. Berdasarkan ketentuan pasal 61, maka BAZIS dinyatakan bubar dan semua asetnya dialihkan menjadi aset Badan Baitul Mal.

Keberadaan Baitul Mal adalah konsekuensi otomatis dengan diterapkannya syari'at Islam. Sebelum adanya Qanun pengelolaan Zakat, keberadaan Baitul Mal hanya didasarkan pada Perda Nomor 5 tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam. Berdasarkan ketentuan pasal 14 ayat (2) Perda Nomor 5 tahun 2000 menentukan bahwa pembentukan organisasi Baitul Mal ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Dalam Hal ini, Surat Keputusan Nomor: 18 Tahun 2003 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja Badan Baitul Mal Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Lihat M Yusuf Hasan, Baitul Mal Sebagai Amil Zakat [Makalah], disampaikan dalam forum Dialog Zakat, Banda Aceh, 22 Mei 2004, h. 2.

(2) Badan Baitul Mal dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang diangkat dan bertanggung jawab kepada Gubernur atau Bupati/Walikota, untuk periode tertentu.

(3) Badan Baitul Mal adalah Lembaga Daerah non struktural yang dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen.

Pasal 12, Organisasi dan Tata Kerja Badan Baitul Mal dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan dengan surat keputusan Gubernur

Pasal 13, Untuk dapat diangkat sebagai pejabat/pimpinan Badan Baitul Mal, harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Bertaqwa kepada Allah SWT dan ta'at beribadah;
- b. Amanah, jujur dan bertanggung jawab;
- c. Memiliki kredibilitas dalam masyarakat;
- d. Mempunyai pengetahuan tentang zakat dan manajemen;
- e. Memiliki komitmen yang kuat untuk mengembangkan pengelolaan dan pengamalan zakat.

Pasal 14, Badan Baitul Mal mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan zakat, pembinaan *mustahiq* dan *muzakki* serta pemberdayaan harta agama sesuai dengan ketentuan Syariat Islam.

Pasal 15, Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada pasal 14, Badan Baitul Mal mempunyai fungsi :

- a. pendataan *muzakki*;
- b. pengumpulan zakat;
- c. pendataan *mustahiq*;
- d. penyaluran zakat;
- e. inventarisasi dan penelitian tentang harta agama;
- f. pemeliharaan dan pengamanan zakat;
- g. peningkatan kualitas harta agama;
- h. pemberdayaan harta agama.

Pasal 16, Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada pasal 15, Badan Baitul Mal berwenang untuk :

- a. Meminta laporan tentang penghasilan dan tabungan *muzakki*.
- b. menetapkan kadar zakat dan jumlah zakat yang harus dikeluarkan *muzakki*;
- c. memungut zakat dari *muzakki*;
- d. menetapkan *mustahiq*;
- e. menyalurkan zakat;
- f. memberdayakan harta agama;
- g. mengamankan zakat dan harta agama lainnya;

Pasal 17, Badan Baitul Mal harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip Syariat Islam, transparansi dan diaudit oleh akuntan publik secara berkala.

Pasal 18,

- (1) Badan Baitul Mal Provinsi berwenang menetapkan, mengumpulkan dan mendistribusikan zakat perusahaan tingkat nasional dan Provinsi dalam daerah Provinsi NAD serta zakat gaji/honorarium pegawai/karyawan, negeri dan swasta serta sipil dan militer yang berdomisili di ibukota Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

- (2) Badan Baitul Mal Kabupaten/Kota berwenang menetapkan mengumpulkan dan mendistribusikan zakat perusahaan tingkat Kabupaten serta zakat gaji/honorarium pegawai/ karyawan, negeri dan swasta, serta sipil dan militer dalam wilayah Kabupaten/Kota masing-masing.

Pasal 19,

- (1) Baitul Mal Gampong berwenang menetapkan, mengumpulkan dan mendistribusikan zakat dalam wilayah Gampongnya masing-masing atas semua objek zakat yang meliputi zakat penghasilan sektor perdagangan dan pertanian individual serta zakat tabungan di gampong mereka masing-masing.
- (2) Camat, Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan dan Imeum Mukim Kemukiman, berfungsi sebagai pengawas serta berhak menerima laporan tentang pengelolaan operasional Baitul Mal Gampong di wilayahnya masing-masing.

Pasal 20, Pada setiap instansi pemerintahan sipil/TNI/Polri dan lembaga-lembaga/ badan BUMN, BUMD, Perbankan, lembaga-lembaga Perguruan Tinggi Negeri/Swasta dan lembaga-lembaga lainnya dibentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ), sebagai kuasa Badan Baitul Mal yang ditetapkan oleh Pimpinan unit masing-masing dan dikukuhkan oleh Badan Baitul Mal dalam wilayah kewenangannya masing-masing.

Pasal 21,

- (1) Apabila terjadi sengketa kewenangan antar Badan Baitul Mal dalam hal pengelolaan zakat, diselesaikan dan diputus oleh Badan Baitul Mal Provinsi setelah mendengar pertimbangan Dewan Syariah.
- (2) Apabila terjadi perbedaan pendapat dalam hal penentuan kadar, nisab dan haul zakat, diselesaikan dan diputus oleh Badan Baitul Mal Provinsi setelah mendengar pertimbangan Dewan Syariah.

Pasal 22,

- (1) Badan Baitul Mal dalam melakukan tugas pengelolaan zakat, berwenang menegur, atau memperingatkan *muzakki* yang belum, lalai atau tidak menunaikan zakat setelah jatuh tempo (haul).
- (2) Badan Baitul Mal pada setiap tingkatannya berkewajiban membantu *muzakki* yang tidak mampu menghitung kadar/ besarnya zakat yang wajib dibayarkan.
- (3) Badan Baitul Mal wajib menerbitkan atau memberikan surat tanda terima zakat setiap penerimaan zakat, infaq atau jenis harta Agama lainnya kepada *muzakki* atau pihak yang menyerahkan harta agama kepadanya.
- (4) Dalam hal zakat yang dikeluarkan *muzakki* berbentuk natura, maka penjemputan dari tempat zakat ke kantor Baitul Mal menjadi tanggung jawab Baitul Mal.
- (5) Biaya penyempunan dan pemeliharaan zakat sejak dikumpulkan s/d didistribusikan dapat diambilkan dari sanif amil.

Pasal 23, Dalam hal zakat yang terkumpul pada sesuatu Badan Baitul Mal tidak terserap habis oleh *mustahiq* di daerah tersebut, maka pengalihannya ke daerah lain akan di atur oleh Badan Baitul Mal Provinsi dengan persetujuan Dewan Syariah.

4. Ketentuan 'Uqubat

Dalam pengelolaan zakat yang di atur pada Qanun ini, ada beberapa perbuatan yang dianggap sebagai perbuatan jarimah ta'zir, dan karena itu dapat dijatuhi hukuman. Perbuatan yang dimaksud dapat dilihat pada pasal-pasal berikut ini:

Pasal 38, Setiap orang yang beragama Islam atau badan, yang setelah jatuh tempo (haul), tidak membayar zakat atau membayar tetapi tidak menurut yang sebenarnya, sebagaimana dimaksud pada pasal 3 ayat (1), dihukum karena melakukan jarimah ta'zir dengan uqubat berupa denda paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan dan juga membayar seluruh biaya sehubungan dengan dilakukan audit khusus.

Pasal 39,

- (1) Barang siapa yang membuat surat palsu atau memalsukan surat Badan Baitul Mal yang dapat menerbitkan sesuatu hak, sesuatu kewajiban atau pembebasan hutang, atau yang dapat dipergunakan sebagai keterangan sesuatu perbuatan, dengan maksud akan menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakannya seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, dihukum karena pemalsuan surat dengan uqubat ta'zir berupa cambuk di depan umum paling banyak tiga kali, paling sedikit satu kali, denda paling banyak Rp. 1.500.000,- paling sedikit Rp. 500.000,- atau kurungan paling banyak enam bulan paling sedikit dua bulan.
- (2) Barang siapa dengan sengaja menggunakan surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, yang dapat menimbulkan kerugian bagi Badan Baitul Mal atau *muzakki*, *mustahiq* atau kepentingan lain, dihukum karena menggunakan surat palsu atau yang dipalsukan dengan uqubat ta'zir berupa cambuk di depan umum paling banyak tiga kali, paling sedikit satu kali atau hukuman denda paling banyak Rp. 1.500.000,- paling sedikit Rp. 500.000,- atau hukuman kurungan paling lama enam bulan paling sedikit dua bulan serta mengganti kerugian yang timbul akibat perbuatan tersebut.

Pasal 40, Barangsiapa yang melakukan, turut melakukan atau membantu melakukan penggelapan zakat atau harta agama lainnya yang seharusnya diserahkan kepada Badan Baitul Mal, dihukum karena penggelapan, dengan uqubat ta'zir berupa cambuk di depan umum paling banyak tiga kali, paling sedikit satu kali dan denda paling banyak dua kali, paling sedikit satu kali dari nilai zakat atau nilai harta agama lainnya yang digelapkan.

Pasal 41, Petugas Baitul Mal yang menyalurkan zakat secara tidak sah dihukum karena melakukan *jarimah* menyelewengkan pengelolaan zakat dengan uqubat ta'zir berupa cambuk di depan umum paling banyak empat kali, paling sedikit dua kali atau hukuman denda paling banyak Rp. 2.000.000,- paling sedikit Rp. 1.000.000,- atau hukuman kurungan paling banyak delapan bulan paling sedikit empat bulan.

Pasal 42, Dalam hal jarimah sebagaimana diatur dalam pasal 38, 39, dan 40 dilakukan oleh badan sebagaimana dimaksud pada pasal 3 ayat (1),

uqubatnya dijatuhkan kepada pimpinan atau pengurus badan tersebut sesuai dengan tanggung jawabnya.

Pasal 43, Zakat yang telah dikumpulkan oleh orang yang tidak berwenang atau diterima oleh orang yang tidak berhak sebagaimana dimaksud pasal 39, 40 dan 41 wajib dikembalikan kepada *muzakki* atau Badan Baitul Mal.

Pasal 44,

- (1) Pelaksanaan 'uqubat ta'zir yang telah ditetapkan dalam putusan mahkamah, dilakukan oleh Jaksa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas tersebut pada ayat (1), Jaksa wajib berpedoman pada ketentuan Syari'at, perundang-undangan dan Qanun.

Pasal 45, Pelaksanaan 'uqubat dilakukan segera setelah putusan hakim mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dari pasal-pasal di atas, jelas bahwa perbuatan yang dikenakan sanksi mencakup; orang yang enggan membayar zakat, orang yang memalsukan surat yang berkaitan dengan zakat, orang yang menggelapkan zakat, petugas amil yang menyalurkan secara tidak sah.

Materi Qanun yang mengatur tentang uqubat di atas, telah menutupi kekurangan Undang-Undang Zakat No. 38 Tahun 1999. Pada Undang-Undang ini, sanksi yang diatur hanyalah bagi amil yang melakukan tindakan penyelewengan terhadap pengelolaan zakat. Dengan adanya Qanun yang mengatur tentang sanksi terhadap amil atau muzakki yang melakukan pelanggaran pada kasus zakat, maka pintu potensi zakat akan semakin terbuka lebar. Terlebih kelemahan nyata di lapangan selama ini sehingga zakat kurang optimal adalah lebih besar pada keengganan muzakki memenuhi kewajibannya.

D. Kesimpulan

Kelahiran Qanun yang mengatur pengelolaan zakat merupakan respons yang bisa dianggap sebagai jawaban terhadap optimalisasi potensi zakat di Indonesia selama ini masih jauh dari yang diharapkan. Keberadaan Qanun ini juga bisa merupakan respons terhadap Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Zakat yang masih memiliki kekurangan yang besar, terutama pasal-pasal yang mengatur tentang sanksi bagi penyimpangan terhadap pengelolaan zakat. Pada Undang-Undang, sanksi lebih banyak diatur pada penyimpangan bagi amil zakat sedang pada Qanun pengelolaan zakat ini sudah mencakup amil dan muzakki serta pelimpahan wewenang yang amat besar bagi pengelolaan zakat oleh Baitul Mal.

Dalam kaitannya dengan *mustahiq* zakat, Qanun ini telah memberikan jaminan bagi masyarakat Aceh yang di dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 ditetapkan sebagai salah satu sumber PAD (pendapatan asli daerah). Di dalam ketentuan Qanun tentang zakat ini, sangat jelas ditentukan bahwa zakat hanya disalurkan kepada *mustahiq* sesuai dengan syari'at Islam. Hal ini menunjukkan bahwa zakat tidak bisa digunakan untuk keperluan yang tidak termasuk ke dalam salah satu dari senif yang sudah jelas disebutkan dalam Al-Qur'an.

Kelemahan yang ada pada Qanun zakat tentang *mustahiq* ini adalah tidak adanya kategorisasi atau redefinisi tentang kelompok mustahik zakat. Padahal

pada kontek sekarang ini, ada beberapa golongan *mustahiq* yang terdapat dalam Al-Qur'an, tidak eksis lagi dalam konteks modern ini. Kelompok yang dimaksud adalah kelompok budak. *Wallahu a'lam bi al-shawab.*

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Bakar, Alyasa', *Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam: Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan* Cet. I; Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam, 2004.
- al-Asyqar, Umar Sulaiman, *Tarikh al-Fiqh al-Islamy*, diterjemahkan oleh Dedi Junardi dan Ahmad Nurrahman dengan judul *Fiqh Islam Sejarah Pembentukan dan Perkembangannya*, Cet. I; Jakarta: Akademika Pressindo, 2001.
- Al-Jabiri, Muhammad Abed, *Agama, Negara dan Penerapan Syariah* Cet. I; Yogyakarta, Fajar Pustaka Baru, 2001.
- Dinas Syariat Islam, *Himpunan Undang-Undang, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah/Qanun, Instruksi Gubernur, Edaran Gubernur*, Edisi III, Banda Aceh.
- Hasan, M Yusuf, *Baitul Mal Sebagai Amil Zakat [Makalah]*, disampaikan dalam forum Dialog Zakat, Banda Aceh, 22 Mei 2004.
- Idris, Safwan, *Gerakan Zakat dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat: Pendekatan Transformatif*, Cet. I; Jakarta: PT. Cita Putra Bangsa, 1997.
- Ka'bah, Rifyal, *Penegakan Syari'at Islam di Indonesia*, Cet. I; Jakarta: Khairul Bayan, 2004.
- Majma Lughah al-Arabiyyah, *Al-Mu'jam al-Wasith*, Juz I, Dar al-Ma'arif, 1972.
- Nasution, Harun, *Pembaharuan dalam Islam: Sejarah Pemikiran dan Gerakan*, Cet. X; Jakarta: Bulan Bintang, 1994.
- Norvadewi, "Optimalisasi Peran Zakat dalam Mengentaskan Kemiskinan di Indonesia," *Mazahib: Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Vol. 10, no. 1 (2012): doi:10.21093/mj.v10i1.111.
- Rofiq, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia* Cet. I; Yogyakarta: Gema Media, 2001.
- Sabiq, Sayyid, *Fiqh al-Sunnah*, Juz I, Beirut: Dar al-Kutub al-Araby, 1969.
- Yafie, Ali, *Menggagas Fiqh Sosial: Dari soal lingkungan Hidup, Asuransi hingga Ukhuwah* Bandung: Mizan, 1991.