

BAB VI

PEMBAHASAN

Bab ini merupakan uraian pembahasan atas hasil penelitian sesuai dengan fokus penelitian, yakni deskripsi prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan zakat di Baitul Mal Kabupaten (BMK) Aceh Tengah dilihat prinsip-prinsip *good governance* yang tersirat dalam fiqih zakat Qardhawi.

1.1. Prinsip Syariah

Pengelolaan zakat di BMK dilaksanakan dengan menyesuaikan pada ketentuan syariah. Dalam konteks penggunaan dana zakat (pendistribusian dan pendayagunaan), sesuai dengan syariah dalam merujuk pada Al-Quran maupun Hadis. Dalam penyaluran zakat, BMK tetap berpedoman pada delapan *asnaf* yang ada dalam Al-Quran. BMK menyusun program dalam satu tahun anggaran dengan tetap mengacu pada delapan *asnaf* tersebut. Hanya saja, dalam pelaksanaannya menyesuaikan perkembangan fiqih. Karena dalam menjalankan prinsip syariah di bidang zakat seperti pada penyalurannya menurut QS At Taubah: 60, tidak dijelaskan secara rinci di dalamnya. Sementara dalam fiqih diperoleh penjelasannya sesuai dengan keadaan kontemporer, termasuk dalam tata cara pengelolaannya, cara membagi, cakupan dari tiap-tiap *asnaf*, dan lainnya. Sehingga program-program penyaluran zakat di BMK menjadi variatif, penyalurannya yang tidak hanya dalam bentuk konsumtif namun juga dalam bentuk produktif (pendayagunaan dana zakat). Di samping itu, program-program zakat pada BMK merupakan perwujudan dari adanya perluasan makna di antara beberapa *asnaf* dengan mengikuti perkembangan zakat kontemporer.

Selain sebagai lembaga yang bermuatan syariah, BMK juga merupakan lembaga publik yang berhubungan langsung dengan pemerintahan. Sehingga di samping mengikuti aturan dalam hukum Islam (syariah), juga turut menerapkan aturan positif dalam pengelolaan dana zakat terutama dalam hal yang berhubungan dengan mekanisme keuangan. Perundangan atau aturan-aturan positif tentang zakat yang dijalankan, relevan dengan aturan syariah. Aturan-aturan positif yang digunakan oleh BMK dalam melaksanakan pengelolaan zakat, mendukung ketentuan syariah.

Jadi sekalipun BMK menjalankan aturan positif, namun secara substantif tetap berpedoman pada aturan syariah. Karena aturan positif tentang zakat juga bersumber atau merujuk pada aturan zakat sesuai dengan hukum Islam (syariah). Hal ini sebagaimana pernyataan Qardhawi (2005:161) yang menunjukkan bahwa pelaksanaan lembaga pengelola zakat agar tidak terlepas dari aturan dalam hukum Islam, begitu juga dengan aturan-aturan atau perundangan dalam mengelola zakat harus relevan dengan aturan dalam hukum Islam.

Akan tetapi, sehubungan dengan pelaksanaan zakat di Aceh (di dalamnya termasuk BMK) yang mengikuti aturan khusus, maka di antara ketentuannya ialah zakat yang dikelola oleh Baitul Mal di Aceh dijadikan sebagai PAD (Pendapatan Asli Daerah). Sehingga dalam praktiknya, BMK mengikuti ketentuan tersebut yang diberlakukan khusus di Aceh. Dengan mekanisme penetapan zakat sebagai PAD, mengharuskan BMK ikut dalam aturan keuangan daerah seperti pada proses pencairan dana zakat yang telah masuk ke dalam Kas Daerah, di mana membutuhkan prosedural yang birokratik dan waktu yang tidak bisa dikatakan cepat. Hal ini akan

akan berpeluang pada terjadinya penundaan atau terhambatnya penyaluran jika sewaktu-waktu dana yang ada pada BMK mengalami kekurangan, sementara dana dari Kasda tidak langsung cair pada saat itu juga. Jika seperti ini, maka terjadi pertentangan dengan syariah, karena zakat harus siap dengan segera dan tidak boleh ditunda penyalurannya. Hal ini sebagaimana dalam Qardhawi (2002:811), bahwa “Terdapat alasan yang menghendaki kesegeraan, yaitu bahwa sesungguhnya zakat itu diwajibkan karena kebutuhan orang-orang fakir yang sifatnya langsung, karenanya kewajiban pun harus bersifat langsung pula”. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa penyaluran zakat hendaknya agar disegerakan, terutama untuk memenuhi kebutuhan fakir miskin.

1.2. Prinsip Amanah

Sebagai suatu amanah, zakat yang dikelola oleh BMK dalam pendistribusian dan pendayagunaannya hanya diperuntukan bagi fakir miskin, serta *mustahik* (penerima) lainnya sesuai dengan *asnaf* sasaran zakat, yakni *gharim*, *ibnu sabil*, *fisabilillah*, *muallaf*, dan untuk bagian *amil* sendiri. Penyaluran zakat yang dilakukan oleh BMK dengan merujuk pada *asnaf-asnaf* tersebut telah sesuai dengan sasaran zakat yang telah diamanahkan dalam QS At-Taubah:60. Kemudian, zakat pada BMK tidak diperuntukan bagi kepentingan-kepentingan lainnya di luar sasaran zakat tersebut. Hal ini sebagaimana Qardhawi (2005:127) nyatakan bahwa zakat yang dikelola dalam penyalurannya diperuntukan bagi fakir miskin dan penerima lainnya yang berhak atasnya. Oleh karena itu, meskipun zakat di Aceh ditetapkan sebagai PAD, namun zakat yang dikelola BMK tidak digunakan untuk keperluan-keperluan

lainnya di luar sasaran zakat. Meskipun dana zakat masuk ke dalam Kasda, akan tetapi dana-dana dari sumber zakat tidak dicampur dengan dana-dana lainnya seperti yang bersumber dari pajak, retribusi, dan lainnya. Hal ini sebagaimana yang Qardhawi (2005:129) nyatakan bahwa zakat tidak boleh dicampurkan dengan *kharraj* (pajak), karena zakat diperuntukan hanya bagi sebagian golongan tertentu dari umat muslim. Begitu juga dalam pelaksanaan zakat di BMK, bahwa zakat yang disetor oleh BMK ke Kasda dimasukan ke dalam suatu rekening khusus yang hanya diperuntukan bagi dana zakat yang dikelola oleh BMK. Dengan demikian, penggunaan dana zakat di BMK hanya ditujukan terhadap sasaran-sasaran yang telah ditentukan sesuai dengan amanah yang terdapat dalam ketentuan syariah.

1.3. Prinsip Keadilan

Dalam pelaksanaan pendistribusian zakat pada BMK, dana yang telah dihimpun nantinya dialokasikan pada wilayah di mana zakat itu diperoleh. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan Qardhawi (2002:800; 2005:141), bahwa zakat sebaiknya diperuntukan bagi *mustahik* di mana dana zakat itu dihimpun. Selain zakat dikembalikan pada wilayah di mana diperolehnya zakat tersebut, BMK juga memberikan penambahan dana zakat yang diperoleh BMK dari penerimaan zakat kabupaten. Perolehan zakat kabupaten berasal dari zakat profesi atau zakat penghasilan dari PNS, TNI/Polri, pegawai, pejabat, dan lainnya. Sehingga besaran dana zakat yang diberikan kepada tiap-tiap wilayah (kampung) dialokasikan sebesar dana yang telah dihimpun ditambah dengan pembagian dana zakat yang diperoleh dari kabupaten. Penambahan kepada tiap-tiap kampung tersebut juga disesuaikan

dengan keadaan dan banyaknya *mustahik* di setiap kampung. Pertimbangan atas keadaan dan banyaknya *mustahik* dalam mendistribusikan zakat tersebut sebagaimana yang dikehendaki pada keadilan ekonomi dalam Islam, yakni agar zakat didistribusikan kepada umat melalui kebijakan yang adil untuk menghapuskan kesenjangan. Hal ini sebagaimana juga yang Qardhawi (2002: 802) kemukakan perihal pendistribusian zakat, yakni dengan membagi zakat yang berlebih kepada daerah lain yang pengumpulan zakatnya sedikit.

Di samping itu, dalam penyaluran dana zakat yang dilihat dari pembagian terhadap golongan *mustahik (asnaf)*, BMK tetap mengalokasikan zakat pada semua *asnaf* yang ada dalam ketentuan syariah. Artinya pendistribusian zakat yang diterapkan BMK tidak mengindahkan atas sebagian *asnaf* yang berhak. Hanya saja, terdapat satu *asnaf* yang tidak diberikan alokasi oleh BMK, yakni *riqab* (hamba sahaya). Dikarenakan *asnaf* tersebut sulit untuk ditemukan keberadaannya saat ini. Selain itu, BMK memberikan alokasi terbesar pada *asnaf* fakir miskin. Sehingga pola pembagian zakat pada BMK terlihat sesuai dengan kaidah pembagian zakat pada tiap *asnaf* dalam Qardhawi (2002:670-672), di mana zakat dibagikan kepada semua *mustahik* dengan tidak wajib mempersamakan besaran pemberiannya. Lebih lanjut, hendaknya fakir miskin yang menjadi golongan yang diutamakan, karena memberi kecukupan kepada mereka merupakan tujuan utama dari zakat.

1.4. Prinsip Akuntabilitas

Akuntabilitas pada BMK adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana zakat, terutama mengenai penggunaan dana-dana tersebut. Dalam pelaksanaan

pengelolaan zakat pada BMK, untuk membuat pertanggungjawabannya diawali dari proses pencatatan atas transaksi pengeluaran (penggunaan) dana zakat maupun penerimannya. Pencatatan atas setiap aktivitas atau transaksi di BMK terkait dengan pengelolaan dana-dana, merupakan langkah dalam proses memberikan akuntabilitas (kekuatan untuk dipertanggungjawabkan) kepada publik terhadap kondisi yang ada atas pelaksanaan pengelolaan zakat. Bagian keuangan pengeluaran BMK mencatat pengeluaran-pengeluaran dalam rangka pelaksanaan pengelolaan zakat seperti biaya-biaya yang dikeluarkan dalam operasional atau administrasi yang menyebabkan terjadinya pengeluaran kas. Begitu juga pada proses penyerahan dana zakat dari bendahara pengeluaran BMK kepada *mustahik* secara langsung, dilakukan proses pencatatan atas transaksi tersebut. Berdasarkan bukti-bukti pada setiap transaksi pengeluaran di setiap harinya (dari hari senin hingga jumat) dicatat ke dalam buku kas pada aplikasi *MS Excel*. Pelaksanaan pencatatan tersebut merupakan dasar untuk laporan, sebagai wujud pertanggungjawaban BMK.

Pertanggungjawaban BMK ditujukan kepada pimpinan, pemerintah, masyarakat, dan pihak berkepentingan lainnya. Peruntukan dana zakat ialah untuk kemaslahatan umat, sehingga BMK bertanggungjawab kepada publik. Laporan merupakan alat bagi BMK untuk menunjukkan pertanggungjawabannya. Laporan yang dilaksanakan oleh BMK dilakukan setiap bulanan, triwulan, dan tahunan. Laporan setiap bulan ditujukan untuk pimpinan, sementara laporan triwulanan ditujukan kepada Bupati dan DPRK. Pada laporan tahunan ditujukan bagi masyarakat (melalui BM Kampung), kemudian diberikan pada tiap-tiap instansi, Baitul Mal Provinsi Aceh (BMA), Bupati, DPRK, serta BAZNAS pusat. Untuk masyarakat, selain diberikan

laporan tahunan juga melalui pengumuman perkembangan dana zakat, pada setiap hari jumat sebelum pelaksanaan khutbah jumat di masjid-masjid.

Akan tetapi, BMK belum membuat laporan yang didukung oleh sistem keuangan zakat yang memadai. Padahal, menurut keterangan dari beberapa informan mengungkapkan bahwa BMK telah memiliki aplikasi khusus dari BAZNAS (SIMBA-Sistem Manajemen Informasi BAZNAS), di mana salah satu kegunaannya adalah untuk memudahkan pencatatan dan menghasilkan laporan yang lebih akuntabel. Namun menurut informan juga terdapat kendala sehingga belum digunakannya aplikasi tersebut, yakni ketidaksiapan SDM secara teknis karena *user* masih baru sekali diikutsertakan dalam pelatihan penggunaan dan aplikasi tersebut baru diperkenalkan di Aceh pada 2016. Selain itu, berdasarkan informasi dari beberapa informan dikemukakan bahwa laporan bulanan dan triwulanan hanya memuat laporan kas (mengenai perubahan dana). Standar pelaporan keuangan lembaga pengelola zakat yakni berdasarkan pada PSAK 109. Berdasarkan data laporan BMK (terlampir), laporan perubahan dana yang disajikan masih belum mendetail. Begitu juga dengan laporan tahunan yang juga memuat neraca dan laporan aset kelolaan yang kesemuanya belum sesuai dengan format standar laporan keuangan zakat menurut PSAK 109. Dengan demikian, meskipun pelaporan telah ditujukan kepada berbagai pihak, namun atas kekurangan tersebut di atas maka pertanggungjawaban pengelolaan zakat di BMK masih belum optimal.

1.5. Prinsip Transparansi

Transparansi dilakukan oleh BMK dalam rangka memberikan kepercayaan dan keyakinan kepada publik atas pengelolaan dana zakat, terutama penggunaannya yang sesuai dengan sasaran dalam ketentuan dalam syariah. Melalui transparansi, BMK mengharapkan agar *muzaki* lebih percaya dan menumbuhkan loyalitas bagi para *muzaki*. Transparansi juga dapat menghindari kecurigaan publik, karena BMK menyadari bahwa sebagai lembaga pengelola dana publik tentunya menjadi objek pengawasan dari masyarakat. Sehingga, jika tanpa memberikan kepercayaan, BMK mengkhawatirkan adanya kecurigaan dari masyarakat mengenai pengelolaan dana zakat di BMK. Seperti yang dikatakan Qardhawi (2005:163), masyarakat yang tidak percaya terhadap *amil*/lembaga zakat akan mempersepsikan bahwa zakat tidak didistribusikan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam hukum Islam, bahkan ada yang berkeyakinan bahwa zakat yang dikumpulkan tidak akan pernah didistribusikan kepada pihak yang berhak menerimanya. Oleh karena itu, BMK termotivasi untuk melaksanakan transparansi atas pengelolaan dana-dana baik melalui laporan (telah dibahas pada sub akuntabilitas) maupun melalui pemberian akses informasi seluas-luasnya kepada publik, untuk menumbuhkan dan menjaga kepercayaan atau keyakinan *muzaki* serta masyarakat pada umumnya.

BMK memberikan akses terhadap informasi perkembangan dana-dana (penerimaan dan pengeluaran) melalui berbagai media penyampaian. BMK juga mempublikasikan informasi mengenai program-program yang dilaksanakan (misalnya program pendidikan seperti beasiswa, program pemberian modal usaha seperti modal produktif, dan lainnya). Media-media penyampaian informasi yang

digunakan meliputi media radio, *running text*, spanduk, dan TV lokal (Gayo-TV). Untuk informasi melalui radio dan TV lokal, disiarkan pada setiap harinya dengan pemutakhiran data setiap enam bulan. Pembaharuan spanduk juga dilakukan setiap enam bulan, serta pemutakhiran data pada *running text* setiap tiga bulan. Di samping itu dilakukan penyampaian informasi melalui pengumuman di masjid-masjid pada setiap hari jumat. Jadi, BMK telah memberikan akses informasi yang bersifat terbuka kepada masyarakat, agar mereka dapat mengetahui perkembangan dana zakat yang dipercayakan kepada BMK. Sehingga masyarakat dapat ikut serta dalam mengawasi kebijakan pengelolaan zakat di BMK. Akan tetapi, informasi keuangan yang disampaikan tidak secara detail. BMK hanya mempublikasikan informasi atau pengumuman atas perkembangan dana zakat secara pokok, seperti jumlah penerimaan, jumlah pengeluaran, dan jumlah saldo pada periode bersangkutan. Transparansi atas informasi perkembangan dana-dana di BMK telah dilakukan melalui berbagai media, namun BMK belum memanfaatkan keberadaan teknologi informasi untuk memberikan akses informasi yang lebih luas, lebih mudah, dan lebih fleksibel untuk saat ini. BMK hingga kini belum memiliki halaman *website*, padahal media ini lebih efektif untuk menyampaikan informasi pada saat sekarang.

1.6. Prinsip Profesionalitas

Untuk melaksanakan pengelolaan zakat yang profesional, dibutuhkan SDM yang memenuhi beberapa kriteria sesuai dengan bidangnya. Sebagaimana yang disebutkan Qardhawi (2002:551-555) mengenai beberapa kualifikasi atau syarat-syarat bagi SDM dalam lembaga pengelola zakat, di antaranya yakni seorang muslim,

mukallaf (dewasa dan sehat pikiran), jujur, memahami hukum zakat, mampu (sanggup) untuk melaksanakan tugas, diutamakan laki-laki, serta merdeka (bukan hamba sahaya). Poin yang begitu penting di sini adalah diperlukannya kemampuan *amil* yang memahami aturan dalam hukum zakat, agar pelaksanaan zakat sesuai dengan ketentuannya. Namun dalam pelaksanaan pengelolaan zakat di BMK, tidak diberlakukannya standarisasi bagi *amil*, misalnya mengenai latar belakang pendidikan yang relevan dengan zakat. Hal ini disebabkan dalam proses rekrutmen atau seleksi *amil*, tidak memperhatikan kompetensi yang sesuai dengan bidangnya. Berdasarkan data yang ada, sebagian besar *amil* adalah orang-orang yang sudah lama bertugas di BMK selama di atas lima tahun. Hanya ada beberapa orang yang berasal dari latar belakang pendidikan yang relevan dengan zakat. Sehingga tampak bahwa *amil* pada BMK bekerja berdasarkan pada pengalamannya. Meskipun demikian, diharapkan pengalaman yang dimiliki para *amil* dapat memberikan nilai tambah dalam pengelolaan zakat.

Jika dilihat dari kualifikasi tersebut, secara umum kapasitas SDM pengelola zakat yang ada di BMK masih kurang memadai. Akan tetapi, untuk meningkatkan kapasitas pelaksana (*amil*) di BMK, telah diupayakan melalui bimbingan, serta merekomendasikan *amil* yang sesuai dengan agendanya pada pelaksanaan pelatihan-pelatihan yang diadakan oleh provinsi. Hal ini dilakukan BMK agar tercapai optimalisasi pelaksanaan pengelolaan zakat. Di samping itu, sebagian besar *amil* yang ada di BMK merupakan kaum laki-laki, sehingga dapat mengantisipasi keterbatasan-keterbatasan dalam aktifitas pelaksanaan zakat terutama dalam hal yang berkaitan

dengan teknis lapangan seperti pelaksanaan penelitian *mustahik*, melihat perkembangan atau permasalahan *mustahik*, dan lainnya.

1.7. Prinsip Partisipasi

Dalam rangka proses pelaksanaan pendistribusian dan pendayagunaan zakat agar tepat pada sasaran penerima yang berhak, BMK tidak terlepas dari peran atau partisipasi dari beberapa pihak dalam masyarakat. Pihak-pihak yang turut berpartisipasi dalam rangka pendistribusian dan pendayagunaan zakat pada BMK agar tepat pada sasarannya yakni unsur-unsur dari kampung dan unsur dari dusun.

Dengan melibatkan peran mereka untuk memberikan rekomendasi atas warganya yang berhak, maka pelaksanaan penyaluran zakat dapat lebih tepat pada sasarannya. Hal ini dikarenakan pihak-pihak tersebut lebih mengetahui kondisi dan keberadaan dari masyarakat di wilayahnya yang membutuhkan dan perlu untuk dibantu. Hal ini sebagaimana juga dalam Qardhawi (2005:152) yakni zakat baru diberikan kepada *mustahik* setelah adanya keyakinan dan juga kepercayaan bahwa si penerima adalah orang yang berhak, di mana hal tersebut dapat dilakukan dengan cara mengetahui atau menanyakan pada orang-orang yang dipercaya di lingkungannya dan yang mengetahui keadaan sebenarnya.

BMK memberikan kepercayaan dengan mengamanatkan kepada mereka tersebut di atas untuk menentukan penerima yang berhak. Karena dalam penentuannya tidak dilakukan sendiri, melainkan melalui musyawarah di antara mereka. Melalui musyawarah, maka penentuan penerima yang berhak akan lebih mudah karena melibatkan berbagai pihak yang mengetahui keadaan di lapangan. Hal

ini sebagaimana Qardhawi (2005:159), bahwa realisasi zakat akan sulit dijalankan di wilayah di mana masyarakatnya meremehkan musyawarah.

Hal lainnya yang melatar belakangi diperlukannya partisipasi pihak-pihak yang dipercaya dalam masyarakat adalah banyaknya orang yang mengaku untuk memperoleh dana zakat. Sementara di BMK, tanpa adanya data yang jelas mengenai kondisi dan keberadaan dari calon *mustahik*, maka BMK akan menolak dengan tegas. Hal ini sebagaimana dalam Qardhawi (2005:154), untuk menghindari keraguan atas pengakuan orang-orang yang ingin memperoleh zakat, maka pengakuannya tersebut dapat dianggap benar adanya jika melalui pernyataan dan juga penelitian yang dilakukan oleh beberapa orang yang telah ditugasi agar mengecek pernyataannya untuk mengetahui kenyataan dan memperjelas keadaan yang sesungguhnya. Sehingga dalam praktiknya, adanya partisipasi dari unsur kampung dan dari unsur dusun, dapat mendukung kelancaran penyaluran zakat agar tepat pada sasaran di wilayahnya masing-masing.

1.8. Prinsip Efisiensi

Biaya-biaya administrasi dan operasional dalam serangkaian pelaksanaan zakat pada BMK telah dibebankan dari anggaran daerah (APBK-Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten) melalui sekretariat. Biaya administrasi atau operasional di lingkungan BMK seperti untuk keperluan biaya perjalanan dinas, kebutuhan makan minum di kantor, ATK, termasuk biaya mengadakan sosialisasi dan kegiatan rapat, serta untuk sarana dan prasarana.

Terhadap hak daripada para *amil*, BMK tetap mengalokasikan dana *amil* yang

bersumber dari zakat. Hak para *amil* (berupa insentif atau honor) masih tetap dibebankan dari dana zakat, baik untuk *amil* dalam lingkungan BMK (pelaksana dan sekretariat) maupun untuk *amil* lainnya di luar BMK yang secara langsung terkait dengan rangkaian pengelolaan zakat pada BMK. Para *amil* di luar lingkungan BMK dimaksud seperti dari BM Kampung, termasuk dari unsur kampung, dari unsur dusun, serta dari unsur kecamatan. Hal ini memang tidak menyalahi ketentuan, karena salah satu sasaran zakat sesuai syariah adalah *amil*. Seperti dalam Qardhawi (2002:556) bahwa *amil* adalah pegawai (yang bekerja) maka hendaklah diberi upah sesuai dengan pekerjaannya, tidak terlalu kecil dan tidak juga berlebihan. Kemudian mereka tetap diberikan hak *amil*, walaupun mereka kaya. Karena pemberian itu didasarkan pada imbalan kerjanya melaksanakan tugas, bukan berdasarkan kebutuhannya.

Besaran dana *amil* sesuai dengan ketentuan dalam syariah, yakni maksimal sebesar seperdelapan bagian (12,5%) dari zakat. Sedangkan alokasi untuk *amil* yang diberlakukan pada BMK yakni sebesar 15%. Akan tetapi berdasarkan data yang ada, realisasinya dalam dua tahun terakhir memperlihatkan persentase di bawah 15%, dan hanya melebihi sedikit dari ketentuan maksimum 12,5%. Namun demikian, jika mengacu pada besaran maksimum yang telah ditentukan maka penggunaan dana *amil* pada BMK belum memenuhi kategori efisien. Karena, besaran dana *amil* masih melebihi ketentuan secara syariah dan di sisi lain biaya-biaya administrasi atau operasional BMK juga telah ditunjang oleh anggaran daerah. Dengan tidak dibebankannya biaya-biaya administrasi atau operasional pada dana *amil* dari zakat, dimungkinkan tidak terjadi kekurangan dalam pemenuhan hak untuk *amil*. Sehingga seyogianya penggunaan dana *amil* menjadi lebih efisien karena biaya administrasi

atau operasional telah didukung oleh anggaran daerah. Jika diprediksikan masih terjadi kekurangan dalam pemenuhan hak amil, dapat dilakukan penyesuaian dalam perencanaan anggaran dari Pemerintah Daerah. Sehingga tidak sampai mengambil lagi dari bagian zakat untuk hak *asnaf* lain, apalagi hak dari *asnaf* fakir miskin. Sebagaimana dalam Qardhawi (2002:556) bahwa jika upah (untuk *amil*) lebih besar dari seperdelapan bagian, haruslah diambil dari harta di luar zakat. Karena Islam sangat melarang pemborosan (*mubazir*) kepada harta pribadi seseorang, terlebih terhadap harta kepunyaan seperti harta zakat (Qardhawi, 2002:1051).

1.9. Refleksi Prinsip-Prinsip yang Tersirat dalam Qardhawi terhadap Prinsip-Prinsip *Good Governance* dalam Konteks Umum

2.9.1. Prinsip Keadilan

Prinsip keadilan yang tersirat dalam Qardhawi adalah keadilan dalam pendistribusian secara adil pada setiap wilayah dan pada setiap golongan (*asnaf* zakat) dengan memperhatikan kemaslahatannya. Sedangkan prinsip adil dalam OECD menyebutkan bahwa perusahaan menjamin perlakuan yang setara (adil) terhadap seluruh pemegang saham, termasuk pemegang saham minoritas dan saham asing (OECD, 2004:20). Sementara itu, dalam KNKG terdapat prinsip kewajaran dan kesetaraan (*fairness*) yang dapat diparalelkan dengan keadilan. Dalam KNKG (2006: 7) disebutkan bahwa perusahaan harus senantiasa memperhatikan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lainnya berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan, sesuai dengan manfaat dan kontribusi yang diberikan kepada perusahaan.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat model keadilan yang sama antara OECD dengan KNKG, dan tentunya berbeda dengan keadilan dalam pandangan Islam. Sebagaimana dalam pendistribusian zakat, keadilan pada lembaga zakat bersifat distributif untuk membagi secara adil dalam artian adil tidak berarti sama, namun lebih melihat pada kemaslahatannya. Begitu juga dengan keadilan pada organisasi bisnis atau perusahaan juga tidak membagi secara sama. Akan tetapi keadilan pada organisasi bisnis atau perusahaan seperti menurut OECD atau KNKG lebih mengarah pada keadilan kontributif. OECD (termasuk KNKG) ini lebih mensyaratkan pada perlakuan yang sama bagi para pemilik saham atas saham-saham yang berada dalam satu kelas (OECD, 2004: 20). Hal ini menunjukkan bahwa pemilik saham yang sekelas akan memperoleh hak sama, misalnya pemilik saham utama (saham *prerofen*) akan memiliki keistimewaan khusus yang sama di antara mereka. Sementara pada pemilik saham biasa, maka mereka akan memperoleh perlakuan adil yang sama di antara pemilik saham biasa. Oleh karena itu, meskipun terdapat kata adil dalam pandangan OECD atau KNKG, namun perlakuan adil dengan memperhatikan kedudukan dari para pemilik modal yang dilihat dari jenis dan besaran saham. Semakin besar saham yang dimiliki maka akan memperoleh perlakuan yang khusus di antara para pemiliknya. Sehingga, keadilan pada OECD atau KNKG agaknya lebih dekat pada keadilan kontributif, yakni keadilan yang ditujukan bagi mereka dengan terlebih dahulu melihat seberapa besar kemanfaatan atau kontribusi yang dapat mereka berikan kepada perusahaan.

Sebagaimana OECD atau KNKG yang keadilannya mempertimbangkan besaran kontribusi atau kemampuan dari orang-orang dalam memberikan bagiannya

(saham) kepada perusahaan, sebenarnya dalam Islam juga menghargai prestasi, etos kerja dan kemampuan seseorang sebagaimana dalam QS Az-Zumar: 39. Namun dasar dari sikap Islam untuk memperhatikan orang-orang yang memiliki kekurangan atau kemampuan (penghasilan) sedikit adalah tidak terlepas dari prinsip Islam yang menilai perbedaan pendapatan sebagai sebuah sunnatullah (QS Al Isra:30). Oleh karena itu, dalam keadilan zakat sebagaimana keadilan dalam Islam yakni membagi (mendistribusikan) kekayaan tanpa melihat kedudukan atau kontribusi penerima terhadap lembaga zakat. Namun yang ditekankan adalah bagaimana harta didistribusikan kepada penerima yang berhak dan yang lebih membutuhkan, agar tercipta pemerataan di antara orang-orang kaya dengan orang-orang yang berada di bawah yang ada di sekitarnya. Arah menuju kepada keadilan dalam kehidupan sosial masyarakat lebih dekat ketika harta yang berasal dari pemilik berlebih dapat dibagi kepada yang membutuhkan. Karena keadilan dalam Islam yang diwujudkan melalui zakat adalah dalam kerangka membangun pemerataan sumber-sumber ekonomi (QS An-Nahl:90). Oleh karena itu, dalam faktanya BMK menerapkan prinsip keadilan sesuai dengan pandangan dalam Islam. Sebagaimana dalam pembahasan mengenai akuntabilitas (pada Sub Bab 6.4) telah dijelaskan menyangkut hal tersebut, di mana strategi pendistribusian zakat dilakukan untuk mengarahkan pada pemerataan dan memperhatikan kemaslahatannya.

2.9.2. Prinsip Akuntabilitas

Prinsip akuntabilitas yang tersirat dalam Qardhawi juga mengarahkan pada pentingnya proses pencatatan sebagai bagian dari administrasi zakat yang diperlukan

untuk dasar pertanggungjawaban oleh pengelola zakat (*amil*).¹ Namun dalam Qardhawi tidak disebutkan secara gamblang mengenai mekanisme pencatatannya. UNDP (1997b) mengungkapkan mengenai akuntabilitas, di mana para pembuat keputusan di pemerintahan, sektor swasta, dan organisasi masyarakat, bertanggung jawab kepada publik dan kepada lembaga *stakeholder*. Sedangkan OECD dalam Maksum (2005:12) menyatakan bahwa prinsip akuntabilitas dapat diterapkan dengan mendorong agar seluruh organ perusahaan menyadari akan tanggung jawabnya. Realisasi dari akuntabilitas OECD di antaranya berupa pendirian dan pengembangan komite audit yang dapat mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan dari dewan komisaris, dan pada bidang akuntansi untuk menyiapkan laporan keuangan yang sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku (OECD, 2004:25). Sementara akuntabilitas dalam KNKG (2006:6) dinyatakan bahwa perusahaan harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya dengan pengelolaan secara benar, terukur dan sesuai pada kepentingan perusahaan dengan tetap memperhitungkan kepentingan pemegang saham dan pemangku kepentingan lain. Tampak bahwa pada dasarnya masing-masing pandangan memiliki arah yang sama, yakni dalam rangka memberikan pertanggungjawaban atas pengelolaan organisasi kepada publik.

Pertanggungjawaban lembaga zakat ditujukan kepada masyarakat terutama *muzaki/munfik*, *mustahik*, dan pemerintah. Namun secara implisit, pertanggungjawaban lembaga zakat terutama ditujukan kepada Allah SWT. Kerena

¹ Yang dimaksudkan *amil* zakat ialah mereka yang melaksanakan segala kegiatan urusan zakat...mulai dari pencatat sampai kepada penghitung yang mencatat keluar masuk zakat, dan membagi kepada para *mustahik*nya (Qardhawi, 2002:545)

IA sebagai pemilik keseluruhan atas dana umat (zakat dan Harta lainnya) dan IA juga sebagai pemberi amanah yang utama. Pertanggungjawaban publik menurut UNDP lebih bersifat universal, seperti pertanggungjawaban pada lembaga-lembaga pemerintahan, sektor swasta, dan organisasi kemasyarakatan (LSM). Sementara pertanggungjawaban menurut OECD maupun KNKG ditujukan bagi kepentingan perusahaan, bahkan pada OECD lebih mendetail dan lebih tegas mengenai penekanan pada standar yang berlaku dalam hal pelaporan keuangan.

Dalam lembaga zakat, standar akuntansi yang digunakan adalah PSAK 109, yakni mengenai akuntansi untuk lembaga yang mengelola zakat. Faktanya, berdasarkan laporan tahunan pada lembaga zakat yang diteliti (BMK), tampak sudah menerapkan PSAK 109. Namun dalam pelaksanaannya belum sepenuhnya format laporan sesuai dengan PSAK 109. Hal ini ditunjukkan misalnya dalam neraca (terlampir) belum terdapat akun saldo dana *amil* dan juga tidak adanya saldo dana non halal², hanya tampak suatu akun yang bernama saldo dana lain-lain. Sehingga memperlihatkan bahwa BMK masih belum memisahkan dana *amil* dan dana non halal sebagaimana dalam PSAK 109. Dalam laporan perubahan dana (terlampir) juga belum memisahkan sumber dan penggunaan dana *amil* serta belum merincikan penggunaan dana *amil* tersebut. Terkait dengan komite audit yang salah satu fungsinya sebagai pengawas internal di perusahaan, pada lembaga zakat juga

² Menurut Qardhawi (dalam Roziq dan Yanti, 2013: 37), dana non halal disalurkan dengan menghindari adanya konsumsi dan fasilitas ibadah. Dapat digunakan misalnya untuk pembangunan jalan, pengadaan tempat sampah, dan lainnya.

Dalam PSAK 109 disebutkan bahwa “Penerimaan nonhalal adalah semua penerimaan dari kegiatan yang tidak sesuai dengan prinsip syariah, antara lain penerimaan jasa giro atau bunga yang berasal dari bank konvensional. Penerimaan nonhalal pada umumnya terjadi dalam kondisi darurat atau kondisi yang tidak diinginkan oleh entitas syariah karena secara prinsip dilarang”.

terdapat suatu dewan yang salah satu fungsinya memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dana zakat. Dewan dimaksud adalah dewan syariah atau dewan pengawas syariah (atau dengan nama lain), karena lembaga zakat adalah lembaga yang disyariatkan. Pengawasan dalam lembaga zakat ditujukan agar pengelolaan dana umat dikelola sesuai dengan syariah. Faktanya, berdasarkan keterangan dari beberapa informan bahwa BMK pernah memiliki dewan pengawas pada kurun waktu 2012-2014.³ Namun sehubungan dengan aturan yang menyatakan bahwa dewan tersebut di lembaga zakat Aceh (Baitul Mal) hanya terdapat di Baitul Mal tingkat Provinsi,⁴ sehingga keberadaan dewan syariah pada BMK akhirnya dibubarkan.

2.9.3. Prinsip Transparansi

Prinsip transparansi yang tersirat dalam Qardhawi menghendaki agar dilakukan pengelolaan secara transparan untuk memberikan kepercayaan kepada publik (terutama *muzaki*), di mana prinsip ini dapat dilakukan melalui keterbukaan (informasi) terutama mengenai pengelolaan dana. Transparansi menurut UNDP (1997b) dibangun melalui kebebasan arus informasi yang dapat diakses oleh mereka yang membutuhkan, serta informasi yang tersedia agar dapat dipahami dan dipantau. Sedangkan (OECD, 2004:22) memberikan pandangan mengenai transparansi sebagai pengungkapan yang tepat waktu dan akurat untuk setiap

³ Peraturan Bupati Aceh Tengah Nomor 03 Tahun 2012 tentang Pembentukan Dewan Pengawas Baitul Mal Kabupaten Aceh Tengah

⁴ Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat, pada Pasal 23 Ayat (1) yang berbunyi “Dewan Syariah hanya ada pada tingkat di Provinsi sebagai pengawas fungsional dan pemberi pertimbangan Syar’i kepada Badan Baitul Mal pada setiap tingkatan”

permasalahan yang berkaitan dengan perusahaan. Pengungkapan menurut OECD ini meliputi informasi mengenai keadaan keuangan, kinerja perusahaan, kepemilikan, dan pengelolaan perusahaan. Di samping itu, informasi mengenai keuangan yang diungkapkan harus disusun dan diaudit. Sementara transparansi dalam KNKG (2006:5) disebutkan bahwa dalam menjalankan bisnis, perusahaan harus menyediakan informasi yang material dan relevan dengan cara yang mudah diakses dan dipahami untuk pengambilan keputusan oleh pemegang saham, kreditur dan pemangku kepentingan lainnya.

Pada dasarnya masing-masing pandangan mempunyai kewajiban yang sejalan, yakni untuk memberikan akses informasi yang berhubungan dengan pengelolaan menyangkut kepentingan publik. UNDP lebih bersifat universal, karena sasaran pihak yang membutuhkan informasi lebih luas. Sedangkan OECD dan KNKG jelas berorientasi untuk keberlangsungan organisasi bisnis atau perusahaan. Tampak bahwa pandangan OECD maupun KNKG mengenai transparansi lebih mendetail dan lebih tegas di mana informasi perusahaan yang diberikan harus benar, akurat, dan tepat, sehingga para pemegang saham dan pihak yang berkepentingan lainnya menjadi tidak tersesatkan serta tidak akan membuat kesimpulan atau keputusan yang salah mengenai perusahaan (Maksum, 2005:12).

Transparansi dalam praktik lembaga sosial keagamaan (seperti halnya lembaga zakat) selaras dengan istilah dalam Islam yang dikenal dengan *tabligh*. Istilah ini merupakan salah satu sifat Rasulullah SAW yang bermakna menyebarkan kebenaran kepada orang lain. Meskipun lembaga zakat berbeda dengan organisasi bisnis atau perusahaan, namun perbedaan tersebut bukan berarti menghalangi

lembaga zakat untuk memberikan informasi yang terbaik dengan karakteristik akurat, tepat waktu, dan lainnya. Dalam *tabligh* juga terdapat unsur-unsur yang harus diperhatikan dalam rangka untuk menyampaikan keterbukaan dan memberikan informasi yakni dengan benar, tepat waktu, dan lainnya. Faktanya, sebagaimana dalam pembahasan sebelumnya bahwa keterbukaan informasi pada BMK terutama mengenai informasi keuangan memang sudah dilakukan melalui berbagai media. Namun informasi keuangan yang dipublikasikan belum diolah menggunakan sistem yang mendukung penciptaan output informasi yang lebih berkualitas (akurat, tepat, dan lainnya). Hal ini dapat dilihat dari proses pencatatan transaksi yang belum menggunakan aplikasi khusus keuangan zakat yang memenuhi standar akuntansi zakat. Walaupun menurut keterangan beberapa informan, bahwa pada laporan keuangan zakat di BMK juga dilakukan audit oleh lembaga yang berwenang seperti inspektorat atau BPK, mengingat operasional BMK juga ditunjang oleh anggaran daerah. Namun berdasarkan laporan keuangan yang dipublikasikan (terlampir) tampak masih belum sesuai dengan format standar akuntansi zakat, yakni pada PSAK 109. Di samping itu, berdasarkan keterangan dari beberapa informan menunjukkan bahwa media penyampaian informasi yang digunakan pada BMK belum mendukung akses informasi yang lebih luas dan lebih fleksibel untuk saat ini, misalnya dengan penggunaan *website* yang dapat memuat atau menyajikan laporan keuangan yang komprehensif dan informasi-informasi penting lainnya yang diperlukan oleh publik.

2.9.4. Prinsip partisipasi

Prinsip partisipasi yang tersirat dalam Qardhawi dapat diwujudkan dengan melibatkan masyarakat yang mengetahui keberadaan orang-orang di sekitar yang berhak untuk menerima zakat, sehingga diharapkan penyaluran zakat dapat lebih tepat pada sasaran. Di mana dalam penentuannya dilakukan melalui suatu musyawarah di antara mereka (unsur masyarakat) yang ikut berpartisipasi. Dari pandangan UNDP (1997b), partisipasi menghendaki semua warga baik laki-laki maupun perempuan mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui legitimasi lembaga-lembaga mediasi yang merepresentasikan kepentingannya mereka. Sedangkan partisipasi dalam OECD merujuk pada terdapatnya peranan dari *stakeholder*. Perusahaan memberikan pengakuan terhadap *stakeholders* untuk berperan, dengan mendorong kerjasama yang aktif antara perusahaan dan para *stakeholders* tersebut dalam rangka menciptakan kesejahteraan, lapangan kerja, dan kesinambungan usaha (OECD, 2004:21).

Partisipasi yang berjalan pada pengelolaan zakat mengikuti kaidah sebagaimana dalam Islam yang dikenal dengan istilah *syura*, di mana setiap persoalan yang menyangkut masyarakat atau kepentingan umum dilakukan dengan musyawarah (QS As-Syura: 38). Sedangkan partisipasi menurut UNDP lebih mengarah pada demokrasi, karena bukan sekedar proses pengambilan pendapat berdasarkan mayoritas, namun merupakan sebuah jalan hidup (*the way of life*) holistik yang terepresentasikan dalam sistem pemerintahan menurut peradaban Barat (Razak, 2010: 14).

Ada kemiripan antara *syura* dan demokrasi, yang mungkin dapat menyesatkan orang untuk menganggap *syura* identik dengan demokrasi. Namun *syura* tidak selalu berpatokan pada suara mayoritas, sedangkan demokrasi selalu menggunakan kriteria suara mayoritas untuk segala bidang permasalahan. Berbeda lagi dengan prinsip partisipasi menurut OECD, di mana partisipasi di sini jelas sekali berkaitan dengan aktifitas untuk mendukung produktifitas perusahaan atau dunia bisnis. Partisipasi menurut OECD (yang berwujud pada terdapatnya peran *stakeholder*) dibutuhkan karena keberhasilan operasi bisnis perusahaan ditentukan oleh hasil kerjasama para anggota *stakeholder*, termasuk para pemegang saham, karyawan, kreditur, pelanggan, pemasok layanan jasa, bahan baku, dan bahan pembantu (Sutojo dan Aldridge, 2008: 11).

Oleh karena itu dalam faktanya, partisipasi yang dijalankan pada BMK adalah berdasarkan pada kaidah menurut Islam yakni melalui *syura* (musyawarah). Dalam mekanisme *syura* kemudian dikenal dengan istilah AHWA (Ahlu Halli Wal Aqdi). AHWA dapat diartikan sebagai suatu majelis atau perwakilan yang terdiri dari kelompok atau orang-orang yang dipercaya berperan dalam *syura* untuk mencapai mufakat atas penentuan atau pemilihan sesuatu hal menyangkut kemaslahatan umat. Imam al-Nawawi (dalam Mutawali, 2016: 183) menyebut kelompok AHWA adalah para ulama, para kepala, dan para pemuka masyarakat, yaitu unsur-unsur masyarakat yang dapat mewujudkan kemaslahatan umat. Sebagaimana dalam pembahasan, telah dipaparkan bahwa pada pelaksanaan pengelolaan zakat di BMK tidak terlepas dari partisipasi berbagai pihak dalam masyarakat sebagai langkah menuju pendistribusian agar tepat pada sasaran. Pihak dalam masyarakat yang

berperan pada musyawarah penentuan atau pemilihan orang-orang yang berhak menerima zakat di wilayahnya (kampung) yakni unsur dalam masyarakat sebagai orang-orang yang dipercaya seperti kepala kampung, imam kampung, imam dusun, dan lainnya.

2.9.5. Prinsip Efisiensi

Prinsip efisiensi pada lembaga zakat sebagaimana yang tersirat dalam Qardhawi merujuk pada penggunaan biaya-biaya operasional atau administrasi yang digunakan secara seefisien mungkin. Dengan adanya efisiensi pada biaya-biaya tersebut, maka dana zakat yang ada dapat digunakan untuk keutamaan penggunaan zakat secara optimal yakni dengan lebih memprioritaskan pada penggunaan zakat untuk sasaran utama yakni fakir miskin. Maksud efisiensi tersebut selaras dengan prinsip efisiensi menurut UNDP. Dalam UNDP (1997b) disebutkan bahwa pada proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga untuk mencapai hasil sesuai kebutuhan yang telah digariskan, agar dilakukan dengan menggunakan sumber-sumber yang ada dengan sebaik mungkin. Menurut kedua pandangan ini, menunjukkan bahwa pengelolaan suatu organisasi yang terkait dengan penggunaan dana publik agar digunakan secara efisien dengan melihat skala prioritas yang lebih penting. Faktanya, sebagaimana dalam pembahasan sebelumnya bahwa lembaga zakat BMK belum memenuhi prinsip efisiensi sesuai dengan ketentuan dalam konteks zakat, mengingat zakat adalah perkara yang disyariatkan. Hal ini dikarenakan BMK masih melebihi besaran alokasi yang telah ditentukan berdasarkan aturan yang secara syariah telah mengatur batasan untuk penggunaan

dana pengelola (*amil*). Padahal, BMK telah memperoleh anggaran dari daerah untuk menunjang biaya-biaya operasional atau administrasi.