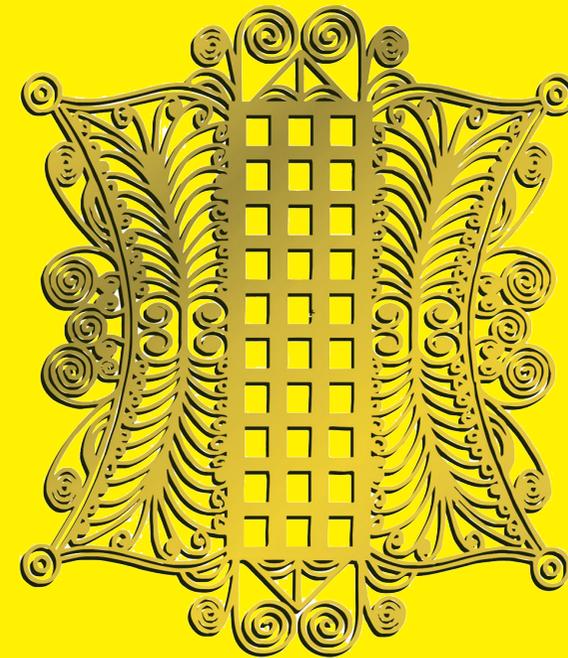


2012

# Organisasi dan Tata Kerja Kelembagaan Pemerintah Aceh (Fokus Studi: MPU dan Baitul Mal)



Organisasi dan Tata Kerja Kelembagaan Pemerintah Aceh

PUSAT KAJIAN DAN  
PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR IV  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA (PKP2A IV LAN-ACEH)  
Jalan T. P. Nyak Makam No. 12, Lampineung, Banda Aceh 23125  
Telp. (0651) 7552569 - Fax. (0651) 7552568

ISBN 978-602-99581-3-3



PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR IV  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
(PKP2A IV LAN - ACEH)

**KAJIAN  
ORGANISASI DAN TATA KERJA  
KELEMBAGAAN PEMERINTAH ACEH  
(FOKUS STUDI: MAJELIS PERMUSYAWARATAN ULAMA ACEH  
DAN BAITUL MAL ACEH)**

**TIM PENYUSUN**

**Penanggung Jawab**

Ir. Faizal Adriansyah, M.Si

**Koordinator**

Rati Sumanti, S.Sos

**Tim Penulis/Peneliti**

Rati Sumanti, S.Sos

Hilma Yuniasti, S.Hi

Henri Prinato Sinurat, S.Ip

Ervina Yunita, S.Si

Edy Saputra, SH

**Sekretariat**

Dodi Reza Pahlevi, S.Sos

Lembaga Administrasi Negara.

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV.

Kajian Organisasi dan Tata Kerja Kelembagaan Pemerintah Aceh/

Tim Penyusun, Munardi ... [et al.];

Editor, Faizal Adriansyah.

— Banda Aceh: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV LAN, 2011.

51 + *xiii* hlm ; 21 cm

ISBN 978-602-99581-3-3

1. Administrasi negara - Kajian

I. Judul. II. Faizal Adriansyah.

III. Faizal Adriansyah.

Diterbitkan oleh:

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV

Lembaga Administrasi Negara (PKP2A IV-LAN Aceh)

# Kata Pengantar

Salah satu pengaturan penting dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) adalah dalam hal pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh. Pemerintah Aceh diberi kewenangan khusus yang merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh.

Untuk menjalankan berbagai keistimewaan tersebut, dibentuk Lembaga Keistimewaan Aceh (LKA) yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Majelis Adat Aceh (MAA), Majelis Pendidikan Daerah (MPD) dan Baitul Mal. Keempat LKA di atas adalah mitra kerja seajar pemerintahan daerah terkait penyelenggaraan keistimewaan Aceh. MPU terkait dengan penyelenggaraan keistimewaan dalam hal peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh, berwenang menetapkan fatwa, bertugas dan berfungsi memberi saran, pertimbangan kepada pemerintahan untuk kebijakan daerah dalam konteks syari'at Islam. MAA terkait dengan penyelenggaraan kehidupan adat, berwenang dan berfungsi menyelenggarakan, membina dan mengawasi penyelenggaraan adat. MPD terkait penyelenggaraan pendidikan di Aceh yang bersendikan syari'at islam, mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan kepada pemerintahan. Kemudian Baitul Mal terkait pengelolaan harta zakat, wakaf dan harta agama di Aceh.

Untuk menjalankan berbagai keistimewaan tersebut, dibentuk Lembaga Keistimewaan Aceh (LKA) yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Majelis Adat Aceh (MAA), Majelis Pendidikan Daerah (MPD) dan Baitul Mal. Keempat LKA di atas adalah mitra kerja seajar pemerintahan daerah terkait penyelenggaraan keistimewaan Aceh.

Dalam kajian ini fokus bahasan mencakup MPU dan Baitul Mal, dimana MPU terkait dengan penyelenggaraan keistimewaan dalam hal peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh menyangkut penetapan fatwa, pemberian saran dan pertimbangan kepada pemerintahan untuk kebijakan daerah dalam konteks syari'at Islam. Sedangkan Baitul Mal terkait pengelolaan harta zakat, wakaf dan harta agama di Aceh.

Banda Aceh, Desember 2012  
Kepala PKP2A IV LAN

**Drs. Dermawan, MM**  
NIP. 195901261983031005



## Executive Summary

Latar belakang perlunya kajian ini adalah bahwa secara aspek yuridis formal organisasi dan tata kerja MPU Aceh dan Baitul Mal Aceh sudah diatur dalam undang-undang dan turunannya (Qanun). Namun demikian dalam implementasinya masih terdapat permasalahan. Kondisi tersebut misalnya di MPU, minimnya fatwa-fatwa yang dilahirkan oleh MPU dalam bidang pangan, makanan, obat-obatan, minim terpakainya pertimbangan-pertimbangan MPU dalam penyusunan Qanun Aceh serta tidak adanya kekuatan mengikat terpakainya pertimbangan-pertimbangan yang diusulkan oleh MPU tersebut. Hal ini terjadi karena memang tidak ada aturan tegas terkait hal itu serta tidak adanya mekanisme atau standar operasional prosedur (SOP) terkait waktu proses pertimbangan yang diberikan oleh MPU.

Demikian juga dengan efektivitas kinerja Baitul Mal masih belum optimal. Banyak kelemahan dalam Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Salah satunya adalah dihapuskannya zakat sebagai PAD Khusus (pendapatan asli daerah yang bersifat khusus), zakat menjadi PAD murni yang pelaksanaannya harus tunduk pada mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA). Pembentukan Sekretariat Baitul Mal berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Lembaga Keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang eseloneringnya terlalu besar menyebabkan disharminisasi koordinasi kerja di lapangan.

Fakta di atas menggambarkan bahwa MPU dan Baitul Mal perlu dievaluasi beberapa aspek penting kelembagaannya yaitu institusinya sendiri, institusi penting sebagai pendukung kinerja seperti sekretariat MPU dan sekretariat baitul mal, sistem kerjanya juga sumber daya manusianya. Untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, diperlukan adanya kebijakan penataan organisasi yang meliputi aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan serta sumber daya manusia. Dengan kata lain dasar yuridisnya harus jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku dan memenuhi kaidah-kaidah organisasional dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya.

Kajian ini menggunakan metode deskriptif evaluatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, *focus group discussion* (FGD) dan studi pustaka. Hasil kajian bertujuan mencari alternatif solusi sehingga mampu membenahi dan menjadi acuan bagi MPU dan Baitul Mal ke depan agar mampu berkinerja optimal sebagaimana mestinya. Untuk mencapai tujuan tersebut, teknik analisis data diarahkan pada dua perspektif. Perspektif (1), tim melakukan analisis terhadap implementasi kinerja. Analisis ini bertujuan untuk melihat gap antara tupoksi dengan implementasi di lapangan sehingga dapat menunjukkan progres kinerja yang dilakukan. Perspektif (2), analisis pengembangan kapasitas, setelah dilakukan analisis terhadap implementasi kinerja dan ditemukan permasalahannya, strategi selanjutnya dilakukan analisis terhadap pengembangan kapasitas kinerja berdasarkan tingkatan yaitu tingkatan individual, tingkatan organisasi dan tingkatan sistem. Analisis ini bertujuan untuk mengetahui strategi yang dapat dilakukan sebagai solusi permasalahan yang terjadi di MPU dan Baitul Mal Aceh.

Setelah melakukan penelusuran dan analisis terhadap kinerja MPU Aceh dan Baitul Mal Aceh, tim mendapatkan beberapa permasalahan yang sangat mendasar dan utama yaitu kebijakan/pengaturan penataan lembaga.

### **Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)**

Kinerja Lembaga Keistimewaan Aceh yang relatif kecil tidak sebanding dengan kebutuhan riil daerah. Sebagian besar masyarakat mempersepsikan bahwa pelaksanaan Keistimewaan Aceh menghen-daki adanya kemampuan kiprah dari Lembaga-Lembaga Keistime-waan Aceh. Lebih jauh lagi dapat digambarkan bahwa dengan berdirinya Lembaga-Lembaga Keistimewaan Aceh, maka Pemerintah Aceh harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dalam penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Hal ini tidak terlepas peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang mempunyai misi mewujudkan peran ulama dalam pembangunan berbasis Syariah Islam. Konsekuensi pelaksanaan misi tersebut adalah dengan meningkatkan peran dan fungsi dalam pembangunan berbasis Syariah Islam.

Keberadaan MPU bertujuan untuk memberikan kepastian hukum syariah terhadap masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat. Hal ini sejalan dengan tujuan MPU dalam mengawal lahirnya kebijakan daerah yang tidak menyimpang dari tuntutan ajaran Islam dalam bidang pemerintahan, kemasyarakatan, pembangunan dan

tatanan ekonomi yang Islami. Posisi MPU yang begitu penting dan berperan sangat dominan dalam Sistem Pemerintahan Aceh, maka MPU berkewajiban menjaga stabilitas kepercayaan masyarakat dalam penerapan Syariat Islam. MPU harus mampu menjawab kebanggungan masyarakat dalam penerapan Syariat Islam. Selain menjaga stabilitas, MPU juga mempunyai peran dalam pengawasan dan pengaturan. Dalam hal pengawasan dan pengaturan penerapan Syariat Islam, MPU diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi dari MPU.

Dalam perannya sebagai lembaga konsultatif, maka efektifitas dari hasil-hasil pertimbangan, saran dan fatwa MPU belum mendapatkan kepastian untuk dipakai atau tidak oleh Pemerintah Aceh. Pencapaian kinerja MPU juga belum terukur, hal ini disebabkan belum adanya ketersediaan SOP. Sehingga selama ini pelaksanaan MPU hanya berbasis kepada anggaran yang tersedia. Sedangkan pencapaian kinerja maksimal hanya dapat dinilai berdasarkan serapan anggaran yang terpakai.

Koordinasi MPU dengan Pemerintah Aceh dirasakan belum berjalan dengan efektif. Hal ini dapat dilihat dari perumusan dan pengesahan beberapa kebijakan yang mengalami pro dan kontra. Pengesahan sebuah rumusan keputusan yang berlarut-larut melahirkan ketidakpastian bagi masyarakat. Keresahan ini tentunya dapat mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Pemerintah Aceh. MPU juga belum dilibatkan secara maksimal dalam perumusan kebijakan Pembangunan Aceh. Dalam penyusunan sebuah Qanun, MPU hanya dilibatkan sebatas proses tahapan review sebuah Qanun. Sehingga dalam sudut pandang sempit dapat dikatakan bahwa kinerja maksimal yang dihasilkan oleh MPU tidak sebanding lurus dengan kerja keras yang telah dilaksanakan.

Sebagai penyelenggara kaderisasi Ulama, MPU belum maksimal menyelenggarakannya. Idealnya pelaksanaan kaderisasi Ulama dilaksanakan 3 kali dalam setahun, akan tetapi pada kenyataannya hanya diselenggarakan 1 kali dalam setahun. Hal ini terkait kembali kepada minimnya dana kaderisasi yang dimiliki oleh MPU. Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh MPU juga belum dapat menyelenggarakan kaderisasi secara maksimal. MPU masih sangat membutuhkan pengembangan kapasitas pegawai-pegawainya.

MPU sebagai lembaga yang mengeluarkan fatwa di Aceh, juga berkewajiban mensosialisasikan fatwa-fatwa yang dikeluarkan kepada masyarakat luas. Hingga saat ini MPU telah mensosialisasikan melalui situs [www.mpu.acehprov.go.id](http://www.mpu.acehprov.go.id). Selain itu MPU juga mendis-

tribusikan salinan setiap fatwa.

Pengembangan kapasitas Sekretariat MPU merupakan serangkaian upaya untuk meningkatkan kemampuan MPU untuk menjadi organisasi yang efektif, efisien dan mumpuni. Terdapat 3(tiga) tingkatan dalam upaya mengembangkan kapasitas MPU. Tingkatan tersebut diantaranya tingkatan individual, tingkatan institusi, serta tingkatan sistem.

Pengendalian manajemen MPU merupakan suatu proses yang menjamin bahwa sumber-sumber diperoleh dan digunakan dengan efektif dan efisien dalam rangka pencapaian tujuan dari MPU itu sendiri. Pengendalian manajemen terkait erat dengan pengembangan institusi. Pengambilan keputusan, sumber-sumber, prosedur dan struktur sangat berkaitan erat.

Efektivitas organisasi MPU merupakan tingkat keberhasilan MPU dalam usaha untuk mencapai tujuan dan sasaran. Efektivitas adalah konsep penting dalam sebuah organisasi, karena merupakan gambaran keberhasilan MPU untuk mencapai target dan sasarannya. Pengembangan kapasitas MPU dapat dilaksanakan melalui restrukturisasi organisasi maupun restrukturisasi keuangan anggaran belanja. Restrukturisasi organisasi dapat mempengaruhi motivasi aparatur, kepemimpinan, kemampuan personil, serta pembagian kewenangan. Sedangkan restrukturisasi keuangan dapat mendukung pendanaan kegiatan MPU yang selama ini mengalami kekurangan anggaran.

Dalam tataran sistem, MPU dapat membuat sebuah inovasi kebijakan sesuai dengan kemajuan teknologi yang ada pada saat ini. Publik dapat berkomunikasi dengan MPU secara langsung tanpa hambatan. MPU dapat membuat sebuah sistem akses informasi yang dapat diakses baik oleh aparatur MPU maupun oleh masyarakat. Sesuai dengan sistem hubungan pelayanan pemerintah dengan masyarakat. Adanya sistem informasi online yang diterapkan dalam MPU sangat membantu dalam perencanaan dan pengembangan sumber daya manusia. Penerapan Teknologi Informasi juga sangat penting guna keterbukaan informasi publik. MPU dapat mengembangkan website yang sudah ada dengan menambah informasi lainnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

## **Saran dan Rekomendasi**

1. MPU terkait dengan penyelenggaraan keistimewaan dalam hal peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh, berwenang mene-

tapkan fatwa, bertugas dan berfungsi memberi saran, pertimbangan kepada pemerintahan untuk kebijakan daerah dalam konteks syari'at Islam. Implementasi dari kewenangan tersebut belum dapat dilakukan oleh MPU secara optimal dikarenakan belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) yang mengatur mekanisme MPU dalam menjalankan kewenangannya.

2. Sekretariat MPU yang bertugas sebagai “supporting unit” atau unit pendukung yang seharusnya memperlancar dan mempermudah aktivitas MPU dalam menjalankan kewenangannya masih berkuat pada persoalan sarana dan prasarana (saprass) yang belum memadai. Sehingga Sekretariat MPU belum optimal dalam mendukung peran MPU yang sangat strategis tersebut.

Untuk itu disarankan:

1. Perlu dirumuskan SOP mekanisme keterlibatan MPU dalam penetapan kebijakan Aceh yang menyeluruh dan komperhensif, sehingga arah pembangunan Aceh dalam semua sektor sesuai dengan Syariat Islam.
2. Perlu dukungan penuh Pemerintah Aceh dalam hal penyediaan sarana dan prasarana yang lengkap agar MPU dapat menjalankan kewenangannya secara optimal seperti contoh Laboratorium Sertifikasi Halal yang sampai saat ini baru gedungnya saja yang berdiri megah.
3. MPU agar lebih proaktif menghadirkan eksistensinya sebagai lembaga ulama yang selalu diharapkan oleh masyarakat kehadirannya dalam berbagai persoalan/issue keagamaan, sehingga masyarakat dapat memiliki pedoman dalam mensikapi berbagai persoalan/issue yang muncul.

### **Baitul Mal**

Baitul Mal adalah sebuah badan yang dibentuk sebagai bagian dari keistimewaan atau otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh, melalui UU No. 44 tahun 1999, UU No. 18 tahun 2001 dan setelah itu UU No. 11 tahun 2006 dan UU No. 48 tahun 2007.

Dari penelusuran literatur dan diskusi publik yang melibatkan berbagai pihak terkait tim kajian melihat ada beberapa kebijakan yang masih perlu mendapat perhatian dan penyempurnaan yaitu:

- a. Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Qanun ini kurang memadai mengatur Organisasi Baitul Mal, sehingga tidak

sesuai dengan keadaan di lapangan dan tidak mampu menampung kebutuhan dan rencana pengembangan. Terkesan dibuat tergesa-gesa dan tidak cermat, karena dijumpai inkonsistensi substansi, misalnya nomenklatur nama lembaga, kadang-kadang menggunakan istilah Badan Pelaksana Baitul Mal [Pasal 4 (1), Pasal 5 (1), Pasal 6 (1) dan (2), dan Pasal 7 (1)] tetapi sering juga menggunakan istilah Badan Baitul Mal [Pasal 4 (3), dan Pasal 5 (4)]. Dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa pada Badan Pelaksana Baitul Mal Aceh hanya ada “Kepala”, namun dalam ayat (2), (5), dan (6), di samping kepala disebutkan juga ada “Wakil kepala”

- b. Pelaksanaan Permendagri Nomor. 18 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. enurut Permendagri Nomor. 18 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, pembentukan Sekretariat Baitul Mal ditetapkan dengan Qanun Aceh, namun Sekretariat Baitul Mal sebagai Satuan Kerja Perangkat Aceh (SKPA) yang tugasnya sebagai pendamping yang memberi pelayanan kepada Baitul Mal baru diatur dengan Peraturan Gubernur yaitu Peraturan Gubernur nomor 33 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Lembaga Keistimewaan Aceh.
- c. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Baitul Mal. Dalam Peraturan Gubernur Nomor 33 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Lembaga Keistimewaan Aceh pada pasal 72 disebutkan bahwa susunan organisasi Sekretariat Baitul Mal terdiri dari : Kepala Sekretariat, Bagian Umum, Bagian Keuangan, Bagian Persidangan Dan Risalah, Bagian Hukum Dan Hubungan Umat serta Kelompok Jabatan Fungsional. Yang menjadi pertanyaan adalah relevansi Bagian Persidangan Dan Risalah dengan tugas-tugas Baitul Mal yang sangat jauh berbeda dengan tugas MPU yang memang membutuhkan forum-forum sidang, nampaknya disini penyusunan organisasi Baitul Mal seperti “*copy paste*” tugas-tugas MPU.
- d. Badan Pelaksanan Baitul Mal. Badan Pelaksanan Baitul Mal diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 92 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Baitul Mal. Pada pasal 2 disebutkan, organisasi Baitul Mal Aceh terdiri dari: Kepala Baitul Mal Aceh, Sekretariat, Bidang Pengawasan, Bidang Pengumpulan, Bidang Pendistribusian Dan Pendayagunaan, Bidang Sosialisasi Dan Pengembangan, Bidang Perwalian, dan Ben-

dahara. Ada persoalan disini yaitu Sekretariat Baitul Mal dan Sekretariat Badan Pelaksanan Baitul Mal perlu ada kejelasan agar tidak terjadi “overlapping” atau tumpang tindih tupoksi.

Ada beberapa kesulitan yang dihadapi yang pada intinya berkisar diseputar kedudukan zakat sebagai PAD disatu pihak dan kewajiban mendistribusikan zakat kepada mustahiqnya sesuai dengan ketentuan syari`at di pihak lain, sebagai berikut: Dalam UU No. 11 tahun 2006, zakat ditetapkan sebagai PAD tetapi di pihak lain Baitul Mal ditetapkan sebagai pengelola zakat; Dalam pelaksanaan hal ini menjadi dilematis, karena sebagai PAD maka zakat harus dikelola oleh Dinas Pengelola Keuangan dan Kekayaan Aceh (DPKKA), dimana mekanismenya mengikuti sistem Pengelolaan Keuangan Negara. Dana zakat baru bisa disalurkan apabila APBA sudah disahkan, namun apabila APBA terlambat disahkan sebagaimana beberapa tahun kebelakang maka dana zakat menjadi “tersandera”, hal ini menjadi persoalan tersendiri dalam kaidah fikih Islam. Seharusnya apabila Baitul Mal ditetapkan sebagai pengelola zakat maka posisi uang zakat dalam PAD menjadi khusus dan dibuat aturan regulasi tersendiri tentang hal ini.

Sebagaimana yang diatur dalam qanun serta peraturan-peraturan gubernur yang ada, tugas dan fungsi Baitul Mal disebutkan sebagai pengelola zakat, wakaf, infaq, serta harta agama lainnya; tetapi bagaimana harta ini dikelola, masih belum tegas.

## **Saran dan Rekomendasi**

1. Baitul Mal di Aceh dibentuk berdasarkan Pasal 180 UUPA yang menyebutkan bahwa salah satu sumber PAD Aceh adalah zakat. Hal ini dilakukan dalam rangka pelaksanaan keistimewaan Aceh. Untuk mengoptimalkan pendayagunaan zakat, wakaf dan harta agama lainnya maka diperlukan sebuah lembaga profesional yang bertanggungjawab terhadap pengelolaannya. Namun dalam implementasinya banyak menimbulkan persoalan menyangkut regulasi yang ada belum begitu jelas dan rinci mengatur peran dari Lembaga Baitul Mal Aceh.
2. Keberadaan Sekretariat Baitul Mal yang seharusnya menjadi unit pendukung pelaksanaan tugas-tugas Baitul Mal, justru terkesan menjadi “tandingan” Baitul Mal, hal ini disebabkan oleh tidak cermatnya penyusunan Struktur Kelembagaan Sekretariat Baitul Mal.

Untuk itu disarankan:

1. Perlu penataan kembali secara menyeluruh Lembaga Baitul Mal yang meliputi Pengelola Baitul Mal dan Sekretariat Baitul Mal agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik, untuk itu diperlukan adanya kebijakan penataan organisasi yang meliputi aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan serta sumber daya manusia. Dengan kata lain dasar yuridisnya harus jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku dan memenuhi kaidah-kaidah organisasional dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya. Sehingga hubungan dan mekanisme kerja antara Badan Pengelola Baitul Mal dan Sekretariat Baitul Mal di satu pihak dengan DPKKA dapat berjalan sesuai “rel” masing-masing yang diatur dalam undang-undangan.
2. Untuk pengelolaan dana zakat disarankan Baitul Mal menggunakan dua pendekatan yaitu: Model pengelolaan keuangan untuk Badan Layanan Umum Daerah, sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum, juncto Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah; dan Zakat sebagai PAD agar diberlakukan secara khusus melalui pendekatan model “pos transito” dimana dana zakat hanya dicatat oleh DPKKA dan dimasukkan dalam pertanggung jawaban Gubernur, sedang pengelolannya seluruhnya ada pada Baitul Mal.

# Daftar Isi

Kata Pengantar — *iii*

Executive Summary — *v*

Daftar Isi — *xiii*

## **Bab I Pendahuluan — 1**

1.1. Latar Belakang — 1

1.2. Rumusan Masalah — 3

1.3. Tujuan dan Sasaran — 4

1.4. Hasil yang Diharapkan — 4

1.5. Kerangka Kerja — 4

## **Bab II Tinjauan Teori, Konsep dan Kebijakan — 5**

2.1. Keistimewaan dalam Bingkai Otonomi Khusus — 5

2.1.1. Penyelenggaraan Pemerintah Aceh — 5

2.1.2. Majelis Permusyawaratan Ulama — 8

2.1.3. Baitul Mal — 9

2.2. Organisasi dan Tata Kerja — 11

2.2.1 Organisasi — 11

2.2.2 Tata Kerja — 17

2.3. Teori Pengembangan Kapasitas — 18

2.3.1. Tingkatan Pengembangan Kapasitas — 18

2.3.2. Persyaratan Capacity Building — 20

## **Bab III Metode Kajian — 23**

3.1. Metode Kajian — 23

3.2. Teknik Pengumpulan Data — 23

3.3. Teknik Analisis Data — 24

3.4. Kerangka Pikir Kajian — 24

## **Bab IV Gambaran Umum Lokus Kajian — 25**

4.1. Evolusi Majelis Permusyawaratan Ulama — 25

4.2. Evolusi Baitul Mal — 29

4.2.1 Sejarah dan Dasar Hukum Baitul Mal dan Zakat di Aceh — 29

4.2.2 Kewenangan Baitul Mal — 31

4.2.3 Baitul Mal dan Tanggung Jawab Kecerdasan Anak Bangsa — 31

## **Bab V Hasil Temuan dan Analisis — 37**

5.1. Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh — 37

5.1.1	Optimalisasi Peran MPU	— 37
5.1.2	Pengembangan Kapasitas Sekretariat MPU	— 39
5.2.	Baitul Mal Aceh	— 40
5.2.1	Hasil Temuan dan Analisis Kebijakan	— 40
5.2.2	Analisis Sistem Kerja/Tata Laksana	— 42
5.2.3.	Potensi Pengembangan Kapasitas	— 44
<b>Bab VI Penutup — 47</b>		
6.1.	Simpulan	— 47
6.1.1	Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)	— 47
6.1.2	Baitul Mal	— 47
6.2.	Saran	— 48
6.2.1	Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)	— 48
6.2.2	Baitul Mal	— 48
Daftar Pustaka		— 51

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Lahirnya otonomi daerah dinilai sebagai sebuah solusi model penyelenggaraan pemerintahan paling ideal dan realistis bagi sebuah negara kesatuan seperti Indonesia. Sebab, di samping memberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengatur rumah tangganya, sistem ini juga menjamin unit-unit pemerintahan daerah berjalan tanpa kehilangan esensinya. Sehingga kekhawatiran munculnya 'negara dalam negara' dapat diredam. Selain otonomi daerah, dalam konteks Aceh juga diberikan otonomi khusus. Berdasarkan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuansatuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undangundang. Pengakuan keistimewaan kepada Aceh, ditandai dengan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Kemudian selanjutnya ditegaskan juga tentang kekhususan Aceh dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

Salah satu pengaturan penting dalam UUPA adalah dalam hal pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh. Pemerintah Aceh diberi kewenangan khusus yang merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan khusus bagi Pemerintah Aceh disebut dengan urusan wajib lainnya dan di atur dalam Pasal 16 ayat (2) UUPA yaitu:

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
- b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
- d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk menjalankan berbagai keistimewaan tersebut, dibentuk Lembaga Keistimewaan Aceh (LKA) yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Majelis Adat Aceh (MAA), Majelis Pendidikan Daerah (MPD) dan Baitul Mal. Keempat LKA di atas adalah mitra kerja sejajar pemerintahan daerah terkait penyelenggaraan keistimewaan Aceh.

MPU terkait dengan penyelenggaraan keistimewaan dalam hal peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh, berwenang menetapkan fatwa, bertugas dan berfungsi memberi saran, pertimbangan kepada pemerintahan untuk kebijakan daerah dalam konteks syari'at Islam. MAA terkait dengan penyelenggaraan kehidupan adat, berwenang dan berfungsi menyelenggarakan, membina dan mengawasi penyelenggaraan adat. MPD terkait penyelenggaraan pendidikan di Aceh yang bersendikan syari'at islam, mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan kepada pemerintahan. Kemudian Baitul Mal terkait pengelolaan harta zakat, wakaf dan harta agama di Aceh.

Dari Aspek Yuridis Formal keberadaan lembaga-lembaga keistimewaan Aceh tersebut, sudah diatur tugas pokok dan fungsinya dalam UUPA dan turunannya dalam bentuk Qanun. Namun demikian dalam implementasinya masih terdapat tantangan-tantangan yang harus dihadapi. Kondisi tersebut misalnya di MPU, minimnya fatwa-fatwa yang dilahirkan oleh MPU dalam bidang pangan, makanan, obat-obatan, minim terpakainya pertimbangan-pertimbangan MPU dalam penyusunan Qanun Aceh serta tidak adanya kekuatan mengikat terpakainya pertimbangan-pertimbangan yang diusulkan oleh MPU tersebut. Hal ini terjadi karena memang tidak ada aturan tegas terkait hal itu. Misalnya saja terkait Qanun Acara Jinayah dan Qanun Jinayah yang sudah diajukan ke DPRA pada masa pejabat gubernur Tarmizi Karim, sampai saat ini juga belum dibahas oleh DPRA. Proses ini terjadi disebabkan tidak adanya mekanisme atau standar operasional prosedur terkait waktu proses pertimbangan yang diberikan oleh MPU.

Demikian juga dengan efektivitas kinerja Baitul Mal masih belum optimal. Banyak kelemahan dalam Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Salah satunya adalah dihapuskannya zakat sebagai PAD KHUSUS (pendapatan asli daerah khusus), tetapi zakat menjadi PAD murni yang pelaksanaannya harus tunduk pada mekanisme anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), dampaknya zakat menjadi terkendala penyalurannya karena APBD terlam-

bat disahkan. Pembentukan Sekretariat Baitul Mal berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2007 sebagai lembaga daerah struktural yang eseloneringnya II-b hal ini dinilai terlalu besar menyebabkan ketidakharmonisan koordinasi dalam implementasi kerja di lapangan. Ketidakharmonisan koordinasi tersebut menyebabkan ketidakefektifan target pencapaian kinerjanya. Dari data terakhir rekapitulasi penerimaan zakat dan infak yang dikumpulkan Baitul Mal Aceh lima tahun terakhir terlihat tidak stabil dan masih jauh dari angka perkiraan potensi zakat dan infak Aceh yaitu antara Rp.700 miliar sampai dengan Rp.1 triliun.<sup>1</sup> Berikut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.<sup>2</sup>

2007	2008	2009	2010	2011
6.581.898.656,16	17.438.827.457,70	26.200.351.745,52	20.785.428.015,85	26.648.133.480,73

*Sumber: Kasubbid Pembukuan dan Pelaporan Baitul Mal Aceh*

Hal ini membuktikan bahwa MPU Aceh dan Baitul Mal Aceh masih membutuhkan evaluasi terhadap beberapa aspek penting kelebagaannya yaitu institusinya sendiri, institusi penting sebagai pendukung kinerja seperti sekretariat lembaga, sistem kerjanya juga sumber daya manusianya. Untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, diperlukan adanya kebijakan penataan organisasi yang meliputi aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan serta sumber daya manusia. Dengan kata lain dasar yuridisnya harus jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku dan memenuhi kaidah-kaidah organisasional dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya. Tujuannya adalah agar masalah yang dihadapi dapat ditemukan solusinya sehingga mampu memperbaiki kinerja Baitul Mal Aceh ke depan. Berdasarkan uraian di atas, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV LAN melakukan kajian dengan judul "Organisasi dan Tatakerja Kelembagaan Pemerintah Aceh (Fokus Studi: MPU dan Baitul Mal)."

## **1.2 Rumusan Masalah**

- a. Bagaimana penyelenggaraan tupoksi MPU Aceh dan Baitul Mal Aceh?
- b. Bagaimana strategi mengembangkan kapasitas kinerja MPU Aceh dan Baitul Mal Aceh?

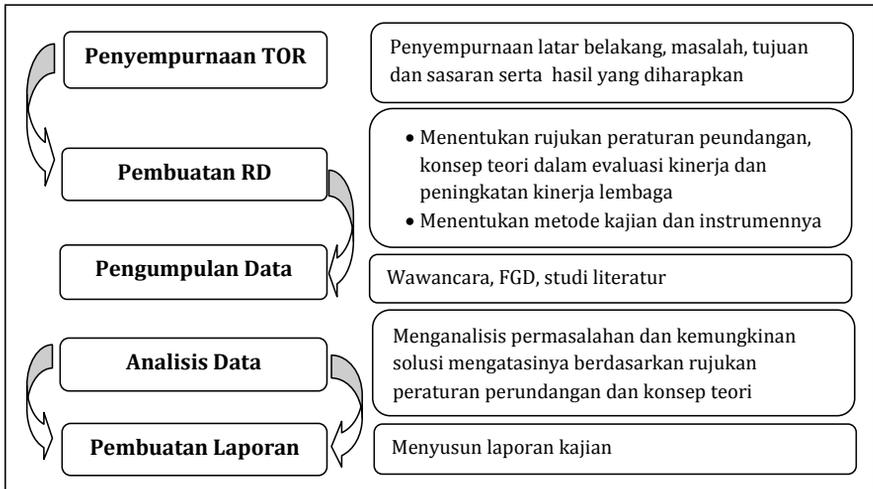
### 1.3 Tujuan dan Sasaran

- a. Mengevaluasi penyelenggaraan tupoksi MPU Aceh dan Baitul Mal Aceh.
- b. Mengetahui strategi mengembangkan kapasitas kinerja MPU Aceh dan Baitul Mal Aceh agar dapat berjalan lebih optimal.

### 1.4 Hasil yang Diharapkan

- a. Teridentifikasi kendala-kendala pelaksanaan tupoksi MPU Aceh dan Baitul Mal Aceh.
- b. Tersusunnya rekomendasi kebijakan strategi pengembangan kapasitas kinerja MPU Aceh dan Baitul Mal Aceh agar dapat berjalan lebih optimal.

### 1.5 Kerangka Kerja



## BAB II

# TINJAUAN

# TEORI, KONSEP DAN KEBIJAKAN

### 2.1 Keistimewaan dalam Bingkai Otonomi Khusus

#### 2.1.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh

**U**ndang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945) pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dibagi atas provinsi, kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah sendiri dan diatur dengan undang-undang. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi yang meliputi:

1. Asas desentralisasi, merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem kesatuan Negara RI.
2. Asas dekonsentrasi, merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Asas tugas pembantuan, merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

UUD 1945 juga mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah yang diatur dengan undang-undang. Selain itu negara juga mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Di antara 33 provinsi yang ada di Indonesia, Aceh merupakan salah satu provinsi yang diakui keberadaannya sebagai daerah yang memiliki keistimewaan dan kekhususan. Sebagai daerah otonomi khusus, penyelenggaraan pemerintahan Aceh diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tentang Pemerintahan Aceh yang merupakan perwujudan MoU (*Memorandum of Understanding*) di Helsinki pada 15 Agustus 2005. MoU

ini merupakan upaya perdamaian atas konflik berkepanjangan yang dilakukan antara pemerintah pusat dan pihak gerakan Aceh merdeka (GAM).

Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki kekhususan yaitu dimasukkannya asas ke-Islaman. Adapun asas umum penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, yaitu :<sup>3</sup>

- a. asas ke-Islaman;  
Penegakan syari'at Islam dilakukan dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.
- b. asas kepastian hukum;  
yaitu mengutamakan peraturan perundangan, kepatutan dan keadilan, sebagai dasar setiap kebijakan penyelenggara negara.
- c. asas kepentingan umum;  
yaitu mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. asas tertib penyelenggaraan pemerintahan;  
yaitu mengedepankan keteraturan, keserasian dan keseimbangan sebagai landasan penyelenggaraan negara.
- e. asas keterbukaan;  
yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- f. asas proporsionalitas;  
yaitu mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- g. asas profesionalitas;  
yaitu mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- h. asas akuntabilitas;  
yaitu bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- i. asas efisiensi;  
adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- j. asas efektivitas;  
adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- k. asas kesetaraan.  
adalah kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan publik. Asas ini mengharuskan setiap pelaksanaan pemerintah bersikap dan berperilaku adil dalam hal pelayanan publik tanpa membedakan suku, jenis, keyakinan, jenis kelamin dan kelas sosial.

Salah satu substansi mendasar pelaksanaan keistimewaan Aceh yang dimuat dalam UUPA adalah hal pembagian kewenangan dimana Pemerintah Aceh diberi kewenangan khusus yang merupakan pelaksanaan Keistimewaan Aceh. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan khusus bagi Pemerintah Aceh disebut dengan urusan wajib lainnya dan diatur dalam Pasal 16 ayat (2) UUPA yaitu:

- a) Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan Syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama;
- b) penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c) penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
- d) peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- e) penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai implementasi pelaksanaan pasal di atas, maka dibentuklah Lembaga Keistimewaan Aceh yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Majelis Adat Aceh (MAA), Majelis Pendidikan Daerah (MPD) dan Baitul Mal. Keempat Lembaga Keistimewaan Aceh ini merupakan mitra sejajar lembaga eksekutif dan legislatif di Aceh. Dibentuknya Lembaga Keistimewaan pada dasarnya bukanlah sekedar hak, tetapi lebih dari itu merupakan kewajiban konstitusional untuk melaksanakan keistimewaan yang bermanfaat bagi kesejahteraan di Aceh.

### **2.1.2 Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)**

Kepala Daerah memiliki kekuasaan yang sangat besar dan luas tanggung-jawabnya, hal itu merupakan konsekuensi sejalan dengan berat dan kompleksnya masalah-masalah yang harus dipikul dan ditangani oleh Kepala Daerah. Oleh karena itu, Kepala Daerah perlu didampingi oleh lembaga yang bersifat konsultatif. Lembaga konsultatif adalah lembaga pertimbangan yang memberikan usulan dan tanggapan kepada kepala negara dan menjawab pertanyaan yang disampaikan oleh kepala negara.<sup>4</sup> Dalam sistem pemerintahan Islam di Madinah disebut *Ahlul Halli Wal Aqdi*, biasanya baik ketua maupun anggotanya terdiri dari para sesepuh, para pakar, para ulama atau para mantan menteri dan mantan gubernur yang berpengalaman dan sukses di masa pemerintahannya. Salah satu lembaga konsultatif di Aceh adalah MPU, bertugas memberikan pertimbangan-pertimbangan objektif dan bijaksana dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

MPU merupakan lembaga yang dibentuk untuk menjalankan salah satu keistimewaan Aceh dalam hal peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Sesuai Pasal 138 UUPA dibentuk MPU yang berkedudukan di Aceh/kabupaten/kota. MPU merupakan lembaga independen yang berkedudukan sebagai mitra kerja Pemerintah Aceh, Pemerintah kabupaten/kota serta DPRA dan DPRK yang beranggotakan ulama dan cendekiawan muslim yang memahami ilmu Agama Islam. MPU sebagai lembaga independen berarti mempunyai kedudukan yang bebas dan tidak tergantung pada Kepala Daerah dan DPRA atau kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat.

Sebagai lembaga konsultatif, maka produk utama MPU adalah berupa saran, usul serta pertimbangan mengenai masalah-masalah pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat dan ekonomi dari aspek syariat Islam baik atas permintaan maupun atas inisiatif MPU sendiri. H. Amar Shaleh (2006: 29) mengatakan antara lain: *MPU sangat penting artinya, di satu sisi menjamin kelancaran urusan-urusan rumah tangga antara Kepala Daerah dan DPRD, sedangkan di sisi lain sebagai penyelenggaraan mekanisme Pemerintahan Daerah dalam mengisi keistimewaan Aceh. Oleh karena itu pendapat, saran dan usul-usul dari MPU hendaknya tidak tergantung adanya permintaan Kepala Daerah tetapi dapat pula lebih banyak yang didasarkan kepada inisiatif dari MPU itu sendiri. Hal ini disebabkan seorang Kepala Daerah yang selalu bergumul dengan kesibukan-kesibukan yang tak kunjung reda, seringkali akan lupa dan alpa untuk meminta pertimbangan-pertimbangan dari MPU, da-*

*lam hal ini kami tidak segan-segan menerima saran dan pertimbangan dari badan ini.*

Fungsi MPU disebutkan dalam Pasal 4 Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama, yaitu:

- a. Memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, meliputi bidang pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan.
- b. Memberikan nasehat dan bimbingan kepada masyarakat berdasarkan ajaran Islam.

Dalam Pasal 5 disebutkan bahwa MPU mempunyai kewenangan:

- a. Menetapkan fatwa terhadap masalah pemerintahan, pembangunan, ekonomi, sosial budaya dan kemasyarakatan;
- b. Memberikan arahan terhadap perbedaan pendapat dalam masalah keagamaan baik sesama umat islam maupun antar umat beragama lainnya.

Selanjutnya dalam Pasal 6 disebutkan bahwa MPU mempunyai tugas:

- a. Memberikan masukan, pertimbangan dan saran kepada Pemerintah Aceh dan DPRA dalam menetapkan kebijakan berdasarkan syari'at Islam.
- b. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan daerah berdasarkan syari'at Islam.
- c. Melakukan penelitian, pengembangan, penerjemahan, penerbitan dan pendokumentasian terhadap naskah-naskah yang berkenaan dengan syari'at Islam
- d. Melakukan pengkaderan ulama.

### **2.1.3 Baitul Mal**

Baitul Mal berasal dari bahasa Arab '*bait*' yang berarti rumah, dan '*al-mal*' yang berarti harta. Jadi secara etimologis (*ma'na lughawi*) Baitul Mal berarti rumah untuk mengumpulkan atau menyimpan harta. Adapun secara terminologis (*ma'na ishtilahi*), sebagaimana uraian Abdul Qadim Zallum (1983) dalam kitabnya *Al Amwaal Fi Daulah Al Khilafah*, Baitul Mal adalah suatu lembaga atau pihak (Arab: *al jihat*) yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara. Jadi setiap harta baik berupa tanah, bangunan, barang tambang, uang, komoditas

perdagangan, maupun harta benda lainnya di mana kaum muslimin berhak memilikinya sesuai hukum syara'.<sup>5</sup> Dengan demikian, Baitul Mal dalam makna seperti ini mempunyai pengertian sebagai sebuah lembaga atau pihak (*al-jihat*) yang menangani harta negara, baik pendapatan maupun pengeluaran. Namun demikian, Baitul Mal dapat juga diartikan secara fisik sebagai tempat (*al-makan*) untuk menyimpan dan mengelola segala macam harta yang menjadi pendapatan negara atau lebih dikenal sekarang dengan PAD (Pendapatan Asli Daerah).

Baitul Mal di Aceh dibentuk berdasarkan Pasal 180 UUPA yang menyebutkan bahwa salah satu sumber PAD Aceh adalah zakat. Hal ini dilakukan dalam rangka pelaksanaan keistimewaan Aceh. Untuk mengoptimalkan pendayagunaan zakat, wakaf dan harta agama lainnya maka diperlukan sebuah lembaga profesional yang bertanggungjawab terhadap pengelolaannya. Baitul Mal adalah lembaga daerah non struktural yang diberi kewenangan untuk mengelola dan mengembangkan zakat, wakaf, harta agama dengan tujuan untuk kemaslahatan umat serta menjadi wali/wali pengawas terhadap anak yatim piatu dan/atau hartanya serta pengelolaan terhadap harta warisan yang tidak ada wali berdasarkan Syari'at Islam.<sup>6</sup>

Pada Pasal 8 Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal disebutkan bahwa Baitul Mal mempunyai fungsi dan kewenangan sebagai berikut:

- a. Mengurus dan mengelola zakat, wakaf, dan harta agama.
- b. Melakukan pengumpulan, penyaluran dan pendayagunaan zakat.
- c. Melakukan sosialisasi zakat, wakaf dan harta agama lainnya.
- d. Menjadi wali terhadap anak yang tidak mempunyai lagi wali nasab, wali pengawas terhadap wali nasab dan wali pengampu terhadap orang dewasa yang tidak cakap melakukan perbuatan hukum.
- e. Menjadi pengelola terhadap harta yang tidak diketahui pemilik atau ahli warisnya berdasarkan putusan Mahkamah Syar'iah.
- f. Membuat perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi umat berdasarkan prinsip saling menguntungkan.

Selanjutnya pada Pasal 10, disebutkan bahwa:

1. Baitul Mal Aceh berwenang mengumpulkan, mengelola dan menyalurkan:

- a. Zakat mal pada tingkat provinsi meliputi: BUMN, BUMD Aceh dan perusahaan swasta besar.
  - b. Zakat pendapatan dan jasa/honorarium dari:
    1. Pejabat/PNS-TNI-POLRI, karyawan pemerintah pusat yang berada di ibukota provinsi.
    2. Pejabat/PNS/karyawan lingkup Pemerintah Aceh
    3. Pimpinan dan anggota DPRA
    4. Karyawan BUMN/BUMD dan perusahaan swasta besar pada tingkat provinsi.
    5. Ketua, anggota dan karyawan lembaga dan badan daerah tingkat provinsi.
  - c. Harta agama dan harta wakaf yang berlingkup provinsi.
2. Membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) yang ditetapkan dengan keputusan Baitul Mal Aceh
  3. Meminta laporan secara periodik setiap 6 (enam) bulan dari Baitul Mal kabupaten/kota.
  4. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan Baitul Mal kabupaten/kota.

## **2.2 Organisasi dan Tata Kerja**

### **2.2.1 Organisasi**

Manusia adalah makhluk sosial yang cenderung hidup bermasyarakat serta mengatur kegiatannya dalam mencapai suatu tujuan tetapi karena keterbatasan kemampuan menyebabkan mereka tidak mampu mewujudkan tujuan tanpa adanya kerjasama. Hal tersebut yang mendasari manusia untuk hidup dalam berorganisasi. Kata "organisasi" berasal dari Bahasa Yunani:  $\sigma\upsilon\gamma\alpha\upsilon\upsilon\upsilon$ , organon- alat adalah suatu kelompok orang dalam suatu wadah untuk tujuan bersama. Menurut Cyril Soffer, organisasi adalah perserikatan orang-orang yang masing-masing diberi peran tertentu dalam suatu sistem kerja dan pembagian dalam mana pekerjaan itu diperinci menjadi tugas-tugas, dibagikan kemudian digabung lagi dalam beberapa bentuk hasil.

Jenis-jenis teori organisasi yaitu:

#### **1. Teori Organisasi Klasik**

Teori ini biasa disebut dengan "teori tradisional" atau "teori mesin", berkembang mulai 1800-an. Dalam teori ini, organisasi digambarkan sebuah lembaga yang tersentralisasi dan tugasnya

terspesialisasi serta memberikan petunjuk mekanistik struktural yang kaku tidak mengandung kreatifitas. Dikatakan teori mesin karena organisasi ini menganggap manusia bagaikan sebuah onderdil yang setiap saat bisa dipasang dan digonta-ganti sesuai kehendak pemimpin. Jadi menurut teori organisasi klasik adalah organisasi merupakan struktur hubungan, kekuasaan-kekuasaan, tujuan-tujuan, peranan-peranan, kegiatan-kegiatan, komunikasi dan faktor-faktor lain apabila orang bekerja sama. Dalam teori klasik ini, dinyatakan bahwa sebuah organisasi terdiri dari empat unsur pokok, yakni sebagai berikut:

- a. Kegiatan yang tersistem dan terkoordinasi.
  - b. Adanya sekelompok orang dengan spesialisasi tertentu.
  - c. Kerjasama antar sekelompok orang dengan spesialisasi yang berbeda.
  - d. Adanya kekuasaan dan kepemimpinan yang mengendalikan sistem tersebut.
2. Teori Organisasi Neo Klasik

Aliran teori organisasi neoklasik muncul sebagai akibat dari ketidakpuasan terhadap teori organisasi klasik, teori organisasi klasik tersebut dinilai sangat kaku dan mengabaikan hubungan manusia. Teori organisasi neoklasik memberi perhatian khusus pada aspek psikologi dan sosial pada diri anggota organisasi baik sebagai individu maupun kelompok kerja. Dalam pembagian kerja teori neoklasik memandang perlunya partisipasi, perluasan kerja dan manajemen bottom up. Salah satu pencetus teori ini adalah Hugo Munsterberg, tertuang dalam bukunya *Psychology and Industrial Efficiency* yang terbit pada 1913 dan dinilai sebagai rantai penghubung evolusi teori manajemen ilmiah menuju neoklasik.

3. Teori Organisasi Modern

Teori organisasi klasik dan teori organisasi neoklasik ternyata dinilai belum memuaskan tuntutan manajemen modern. Banyak kelemahan dan ketimpangan yang masih ditemukan sehingga mendorong munculnya teori organisasi modern pada 1950. Teori organisasi modern kemudian dikenal dengan nama "analisis sistem" atau "teori terbuka" yang memandang organisasi sebagai satu kesatuan dari berbagai unsur yang saling bergantung. Organisasi bukan sistem tertutup yang berkaitan dengan lingkungan yang stabil akan tetapi organisasi merupakan sistem terbuka

yang berkaitan dengan lingkungan dan apabila ingin *survivoal* atau dapat bertahan hidup maka ia harus bisa beradaptasi dengan lingkungan.

Beberapa perbedaan mencolok antara teori organisasi modern dengan teori klasik adalah:

- a. Teori organisasi klasik menitik beratkan pada analisis dan deskripsi, sementara teori organisasi modern menekankan pada keterpaduan dan perancangan secara menyeluruh.
- b. Teori organisasi klasik terfokus pada konsep, skalar dan hubungan vertikal sementara teori organisasi modern cenderung horizontal, dinamis dan multidimensi.

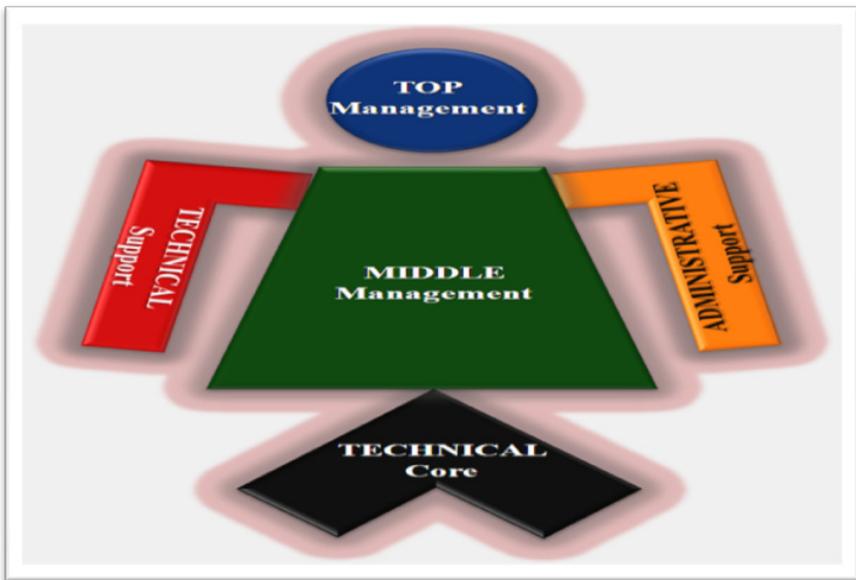
Struktur organisasi merupakan totalitas cara organisasi membagi anggotanya dalam tugas-tugas yang berbeda-beda sehingga kemudian dapat dilakukan koordinasi terhadap tugas-tugas itu (Mintzberg, 1993;2). Definisi tersebut di atas didukung pendapat yang mendefinisikan struktur sebagai penetapan bagaimana tugas/pekerjaan dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal. (Robbins, 1995)

Dari kedua definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa struktur merupakan peta formal yang menunjukkan pembagian dan pengelompokan tugas, serta pengkoordinasian pada suatu organisasi. Terkait dengan pembagian dan pengelompokan tugas, menurut Mintzberg (1993;12-18) terdapat 5 (lima) kelompok fungsi yang pada umumnya ada pada suatu organisasi yaitu:

- a. *Operating core* merupakan fungsi pelaksanaan tugas pokok organisasi yang berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat. Dalam struktur perangkat daerah, fungsi ini dilaksanakan oleh dinas dan kantor.
- b. *The strategic apex* fungsi ini menjadi tanggungjawab pimpinan organisasi dalam rangka menjamin tercapainya keseluruhan kegiatan organisasi sesuai dengan visi dan misi organisasi tersebut. Dalam struktur perangkat daerah, fungsi ini menjadi tanggung jawab kepala daerah.
- c. *The Middle line* berfungsi menjembatani antara *the strategic apex* dengan *operating core* yang diisi oleh seperangkat pejabat struktural menengah (dari pejabat struktural senior hingga pejabat struktural paling rendah) yang memiliki otoritas formal, pada struktur perangkat daerah. Pada umumnya di berbagai daerah fungsi ini dilaksanakan oleh sekretaris daerah utamanya dalam pelaksanaan fungsi koordinasi.

- d. *The Technostructure* berfungsi merumuskan kebijakan-kebijakan pimpinan dengan mengkaji dan menyarankan berbagai pedoman-pedoman atau standardisasi-standardisasi tertentu. Fungsi ini dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Badan Pengawas Daerah.
- e. *The Support Staff* berfungsi mendukung tugas-tugas organisasi yang berada diluar pelaksanaan aliran kerja organisasi. Fungsi ini dilaksanakan oleh Sekretariat Dewan dan Sekretariat Daerah.

Selain berdasar pada konsep-konsep tentang struktur organisasi, penyusunan organisasi pemerintahan juga mempertimbangkan beberapa hal yang merupakan derivasi dari karakter dan kebutuhan organisasi pemerintahan, yaitu:



Source: Adaptasi dari Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1979) 215-297; and Henry Mintzberg, "Organization Design: Fashion or Fit?" *Harvard Business Review* 59 (Jan. - Feb. 1981): 103-116.

**Gambar 1.**  
*Five Basic Parts of an Organization*

1. Prinsip kejelasan visi, misi, tujuan dan sasaran  
Organisasi dibentuk untuk mencapai visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, oleh karena itu harus dirumuskan secara

ra jelas. Untuk organisasi pemerintahan, pada umumnya nomenklatur organisasi yang ada dapat menggambarkan bidang yang merupakan tugas pokok dan fungsinya.

2. Prinsip Pembagian Tugas

Dalam prinsip ini semua tugas dibagi ke dalam tugas-tugas organisasi dan atau satuan organisasi-organisasi dibawahnya sehingga tidak ada tugas yang tidak ditangani oleh satu bidang.

3. Prinsip Fungsionalisasi

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi bidang tertentu, harus ada satu unit yang secara fungsional paling bertanggung jawab. Misalkan pada bidang pendidikan, unit yang paling bertanggungjawab adalah unit yang melaksanakan pelayanan pendidikan. Unit inilah yang menentukan kualitas atau hasil dari pelayanan pendidikan.

4. Prinsip Koordinasi

Prinsip ini menekankan keharusan adanya saling hubungan antar lembaga yang ada dan terkait satu sama lain sehingga terdapat keserasian kegiatan, kesatuan arah dan tindakan dalam mencapai tujuan akhir secara keseluruhan.

5. Prinsip Keberlangsungan Tugas

Dalam pengorganisasian perlu adanya kepastian bahwa tugas-tugas terus berlangsung sesuai dengan kebijakan dan program yang telah ditetapkan tanpa tergantung pada diri pejabat/ pegawai tertentu.

6. Prinsip Proporsionalitas

Dalam menyusun organisasi, harus disesuaikan dengan kewenangan, kebutuhan, kemampuan dan sumber daya yang ada, dengan tujuan agar organisasi dapat mengembang dan menyempit sesuai dengan tuntutan perkembangan lingkungan, tugas dan beban kerja.

7. Prinsip Keluwesan

Pendesainan tugas pada suatu organisasi harus selalu mengikuti dan menyesuaikan diri dengan perkembangan lingkungan, tugas dan beban kerjanya.

8. Prinsip Pendelegasian Wewenang

Prinsip ini menekankan pada tugas-tugas apa yang perlu dilimpahkan kepada satuan organisasi di bawahnya dan tugas apa yang masih perlu dilaksanakan tingkat atas.

9. Prinsip Rentang Kendali

Prinsip ini menekankan pada penentuan jumlah satuan organisasi dan orang yang dibawah oleh seorang pimpinan diperhitungkan secara rasional mengingat terbatasnya kemampuan pimpinan dalam melakukan pengawasan terhadap bawahannya.

10. Prinsip Jalur dan Staf

Prinsip ini menekankan pada pembedaan unit organisasi yang melaksanakan tugas pokok organisasi dan unit organisasi yang melaksanakan tugas-tugas penunjang terhadap tugas pokok dalam mencapai tujuan organisasi secara keseluruhan.

11. Prinsip Kejelasan dalam Pembaganan

Prinsip ini menekankan bahwa dalam menyusun organisasi perlu dibuat bagan yang menggambarkan mengenai kedudukan, susunan jabatan, pembagian tupoksi serta hubungan kerja. Pembuatan bagan ini memang tidak secara lugas diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi telah lazim dilaksanakan, dengan adanya temuan bahwa pada setiap peraturan daerah tentang susunan organisasi dan tata kerja (SOTK), selalu dilengkapi bagan.

12. Prinsip Pemberdayaan

Prinsip ini menekankan bahwa organisasi harus dapat memberdayakan seluruh anggota organisasi serta masyarakat dan atau seluruh pihak yang terkait.

13. Prinsip Kemitraan Pemerintah dengan Masyarakat/Dunia Usaha

Masyarakat/dunia usaha sudah mampu memberikan pelayanan dalam bidang tertentu. Namun masih diperlukan peran pemerintah dalam pengaturannya, dikembangkan kemitraan baik dari sisi manajerial ataupun pelaksanaan, sehingga dapat saling memberdayakan.

14. Prinsip Akuntabilitas

Prinsip ini menekankan bahwa seluruh organisasi pemerintahan yang dibentuk, harus memiliki akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas di bidangnya.

15. Prinsip Legalitas

Prinsip ini menekankan bahwa setiap pembentukan organisasi pemerintahan harus didasari ketentuan hukum, sehingga eksistensinya terjamin berdasar hukum.

### **2.2.2 Tata Kerja**

Tata kerja atau metode adalah cara bagaimana sumber-sumber dan waktu yang tersedia dapat dimanfaatkan dengan tepat sehingga proses kegiatan manajemen dapat dilaksanakan dengan tepat pula. Pemakaian tata kerja yang tepat ditujukan untuk:<sup>7</sup>

1. Menghindari terjadinya pemborosan pendayagunaan sumber dan waktu yang tersedia.
2. Menghindari kemacetan-kemacetan dan kesimpangsiuran proses pencapaian tujuan.
3. Menjamin adanya pembagian kerja, waktu dan koordinasi yang tepat.

Prinsip Tata Kerja: <sup>8</sup>

1. Tata kerja harus disusun dengan memperhatikan tujuan, fasilitas, peralatan, material, biaya dan waktu yang tersedia serta segi luas, macam dan sifat dari tugas atau pekerjaan.
2. Untuk mempersiapkan hal tersebut, terlebih dulu dipersiapkan penjelasan tujuan pokok organisasi, klasifikasi jabatan, analisa jabatan, unsur kegiatan organisasi dan semacamnya.
3. Pilih salah satu pokok bidang tugas yang akan dibuat bagan prosedurnya. Lalu dibuat dan dijelaskan daftar dari tiap-tiap detail pekerjaan yang harus dilakukan berikut lamanya waktu yang diperlukan untuk melaksanakan bidang tugas yang termaksud.
4. Dalam penetapan tahap demi tahap pekerjaan, maka antara tahap satu dengan tahap berikut harus terdapat hubungan yang sangat erat yang keseluruhannya menuju satu tujuan.
5. Tiap-tiap tahap itu harus betul-betul merupakan suatu kerja yang nyata dan perlu untuk pelaksanaan dan penyelesaian seluruh tugas atau pekerjaan yang dimaksud.
6. Harus ditetapkan pula kecakapan dan keterampilan tenaga kerja yang diperlukan untuk penyelesaian bidang tugas. Hal ini dimaksudkan agar tidak memperpanjang prosedur kerja.
7. Tata kerja, prosedur kerja, dan sistem kerja itu harus disusun sedemikian rupa sehingga memiliki stabilitas dan fleksibilitas.
8. Perlu diperhatikan bahwa penyusunan sistem, prosedur dan tata kerja harus selalu disesuaikan dengan kemajuan zaman dan teknologi, jadi harus dijaga kekiniannya.
9. Untuk penggambaran tentang penerapan sesuatu prosedur tertentu sebaiknya dipergunakan tanda-tanda atau simbol dan skema atau bagan prosedur dengan setepat-tepatnya.

10. Untuk menjamin tata kerja, prosedur kerja, dan sistem kerja yang setepat-tepatnya, maka buku-buku pedoman (manual) tentang hal-hal itu mutlak perlu dipersiapkan.

## **2.3 Teori Pengembangan Kapasitas**

### **2.3.1 Tingkatan Pengembangan Kapasitas**

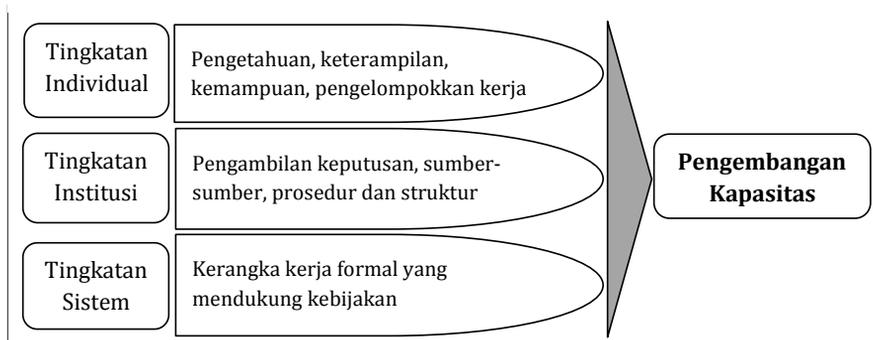
Pengembangan kapasitas (*capacity building*) merupakan suatu proses dalam rangka meningkatkan kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk mencapai maksud dan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>9</sup> *Capacity building* memiliki variasi definisi yang berbeda menurut beberapa ahli. Hal ini dikarenakan *capacity building* merupakan kajian yang multi dimensi yang dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Sehingga secara umum konsep *capacity building* ini dapat diartikan juga sebagai proses pembangunan kapasitas individu, kelompok atau organisasi. Pengembangan kapasitas tersebut dapat dilihat dari pengembangan kemampuan, keterampilan, potensi dan bakat serta penguasaan kompetensi-kompetensi sehingga individu, kelompok atau organisasi mampu menghadapi tantangan terhadap perubahan yang terjadi dengan cepat.

Peningkatan kapasitas dalam rangka beradaptasi dengan perkembangan lingkungan. Hal ini sejalan dengan pendapat Morrison bahwa pengembangan kapasitas dapat dilihat sebagai suatu proses untuk melakukan atau menggerakkan perubahan di berbagai tingkatan (individu, kelompok, organisasi dan sistem) untuk meningkatkan kemampuan-kemampuan penyesuaian diri dari individu dan organisasi, sehingga mereka dapat merespon lingkungannya yang selalu berubah.<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian di atas, bahwa konsep pengembangan kapasitas secara umum merupakan rangkaian dari strategi yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan responsivitas dari individu, kelompok atau organisasi, dengan perencanaan yang akurat. Perencanaan dalam rangka pengembangan kapasitas memusatkan perhatian kepada dimensi pengembangan kapasitas yang terdiri atas pengembangan sumberdaya manusia, penguatan organisasi serta reformasi kelembagaan.<sup>11</sup> Pengembangan sumberdaya manusia diberikan kepada pengadaan tenaga yang handal, profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan antara lain pendidikan dan pelatihan, pemberian gaji, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja dan sistem rekrutmen yang tepat. Sebagai bentuk penguatan organisasi, pusat perhatian ditujukan kepada sistem manajemen untuk

memperbaiki kinerja dari fungsi dan tugas yang ada. Dalam rangka reformasi kelembagaan, perlu diberi perhatian terhadap perubahan sistem dan institusi-institusi yang ada.

*Capacity building* sangat berkenaan dengan strategi menata input dan proses dalam mencapai *output* dan *outcome*, dan menata *feedback* untuk mewujudkan perbaikan-perbaikan pada tahap selanjutnya. Strategi menata input berkenaan dengan kemampuan lembaga menyediakan berbagai jenis dan jumlah serta kualitas sumberdaya manusia dan non manusia. Strategi menata proses berkaitan dengan kemampuan lembaga merancang, memproses dan mengembangkan kebijakan organisasi. Sedangkan strategi *feedback* berkenaan dengan kemampuan melakukan perbaikan secara berkesinambungan dan mempelajari capaian hasil dan memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ada.



Sumber: *The Capacity Building For Local Government Toward Good Governance Prof. Dr. H.R.Riyadi Soeprapto, MS.*

**Gambar. 2**  
Tingkatan dan Dimensi *Capacity Building*

Berdasarkan pola tersebut di atas, pengembangan kapasitas harus dilaksanakan dengan efektif dan berkesinambungan pada 3 (tiga) aspek:

- Aspek individual, hal ini berkenaan dengan keterampilan individu, pengetahuan, perilaku, pengelompokan pekerjaan dan motivasi pekerjaan individu dalam organisasi.
- Aspek institusional atau keseluruhan satuan, hal ini berkenaan dengan struktur organisasi-organisasi, proses pengambilan keputusan di dalam organisasi, prosedur dan mekanisme pekerjaan,

pengaturan sarana dan prasarana, serta hubungan dengan relasi organisasi.

- c. Aspek sistem, berkenaan dengan kerangka kerja yang berhubungan dengan pengaturan, kebijakan-kebijakan dan kondisi dasar yang mendukung pencapaian objektivitas kebijakan tertentu.

### **2.3.2 Persyaratan *Capacity Building***

Pengembangan kapasitas akan berjalan dengan baik apabila memenuhi beberapa persyaratan. Persyaratan tersebut antara lain adalah partisipasi, inovasi, akses informasi, akuntabilitas dan kepemimpinan.<sup>12</sup>

- a. Partisipasi merupakan hal yang sangat menentukan pengembangan kapasitas. Partisipasi dalam rangka pengembangan kapasitas tidak hanya dari staf saja. Partisipasi juga berasal dari level pimpinan. Partisipasi sebaiknya dibentuk menjadi inisiatif sejak awal program pengembangan kapasitas dilaksanakan.
- b. Inovasi sebagai langkah kedua merupakan proses penyediaan alternatif pengembangan kapasitas. Metode-metode yang digunakan juga harus bervariasi. Upaya pengembangan kapasitas tidak akan dapat tercapai tanpa inovasi. Inovasi sangat penting karena dalam melaksanakan pekerjaan, pegawai tidak mendapatkan tantangan yang monoton. Pekerjaan yang sifatnya dinamis akan sangat bergantung pada inovasi.
- c. Akses terhadap informasi merupakan persyaratan lainnya. Informasi pada organisasi yang birokratis dan tradisional dipegang oleh pimpinan. Kondisi seperti ini jelas tidak memungkinkan untuk dilakukan pengembangan kapasitas. Sebaliknya pengembangan kapasitas harus dimulai dengan memberikan akses dan kesempatan seluruh anggota organisasi untuk memperoleh informasi dengan cukup baik dan efektif.
- d. Akuntabilitas cukup penting guna menjaga program pengembangan kapasitas tetap terkendali. Sehingga program yang dilaksanakan sesuai dengan harapan. Akuntabilitas dibutuhkan dalam rangka penjaminan mutu program pengembangan kapasitas. Sehingga program tersebut *legitimate*, kredibel, akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan. Hal lain yang tidak bisa dilupakan adalah faktor kepemimpinan. Kepemimpinan memegang peranan penting dalam kesuksesan penyelenggaraan pengembangan kapasitas organisasi.

Ada beberapa tahapan dalam melaksanakan pengembangan kapasitas. Cara-cara mengembangkan kapasitas adalah dengan melaksanakan kegiatan berikut:<sup>13</sup>

- a. Menganalisa lingkungan individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat yang akan dikembangkan kapasitasnya.
- b. Mengidentifikasi dan merumuskan masalah, kebutuhan, isu dan peluang terkait individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat yang akan dikembangkan kapasitasnya.
- c. Merumuskan strategi untuk membangun kapasitas individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat terkait.
- d. Merancang rencana aksi untuk membangun kapasitas individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat terkait.
- e. Menghimpun dan menggunakan semua sumber daya yang ada untuk mengimplementasikan, mengawasi, dan mengevaluasi rencana aksi pengembangan kapasitas individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat terkait.
- f. Menggunakan umpan balik untuk mempelajari pelajaran yang dapat diambil dari keseluruhan proses pengembangan kapasitas yang diterapkan terhadap individu, grup, organisasi, komunitas dan masyarakat terkait.

Pola sangat menentukan pencapaian akhir yang sesuai dengan tujuan pengembangan kapasitas. Sedangkan tujuan pengembangan kapasitas adalah pembelajaran, dimulai sejak mengalirnya kebutuhan untuk mengalami suatu hal, mengurangi ketidaktahuan dan ketidakpastian dalam hidup dan membangun kemampuan yang dibutuhkan dalam beradaptasi untuk perubahan.<sup>14</sup> Hal ini seiring dengan pendapat Grindle bahwa tujuan dari pengembangan kapasitas adalah untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan responsifitas dari kinerja.<sup>15</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pola pengembangan kapasitas yang baik dapat mewujudkan peningkatan efisiensi, efektifitas, responsifitas dalam sebuah lembaga.



## BAB III

# METODE KAJIAN

### 3.1 Metode Kajian

Kajian ini menggunakan metode deskriptif evaluatif yang diharapkan dapat menggambarkan kesesuaian susunan organisasi dengan tupoksi MPU Aceh dan Baitul Mal Provinsi Aceh kemudian ketercapaian penyelenggaraannya (implementasi). Metode ini bertujuan untuk memperoleh permasalahan yang menjadi kendala pelaksanaan tupoksi sehingga dapat diperoleh strategi pengembangan kapasitas kinerja sebagai solusi perbaikannya.

### 3.2 Teknik Pengumpulan Data

Data yang dibutuhkan pada kajian ini adalah:

1. Data primer adalah data yang dapat diperoleh secara langsung terhadap objek yang akan dikaji. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data primer pada kajian ini adalah teknik wawancara dan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan beberapa narasumber terkait. Target wawancara dan FGD pada kajian ini adalah:

Wawancara	FGD
Ketua MPU Provinsi Aceh	Ketua MPU Kabupaten/Kota
Kepala Baitul Mal Provinsi Aceh	Kepala Baitul Mal Kabupaten/Kota
Kepala Sekretariat MPU Provinsi Aceh	Kepala Baitul Mal Mukim, Gampong
Kepala Sekretariat Baitul Mal Provinsi Aceh	Unsur Sekretariat Daerah Aceh
Kepala Biro Organisasi Setda Aceh	Unsur DPRA
Tokoh Masyarakat	Dinas Syari'at Islam

2. Data sekunder adalah data yang sudah tersedia sehingga peneliti tinggal mencari dan mengumpulkan yang berkaitan dengan permasalahan kajian. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder adalah studi kepustakaan dan studi dokumen. Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data yang diperoleh dengan mempelajari buku, hasil penelitian dan karya ilmiah yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Sedangkan studi dokumen dilakukan dengan menelaah data berupa perundang-undangan,

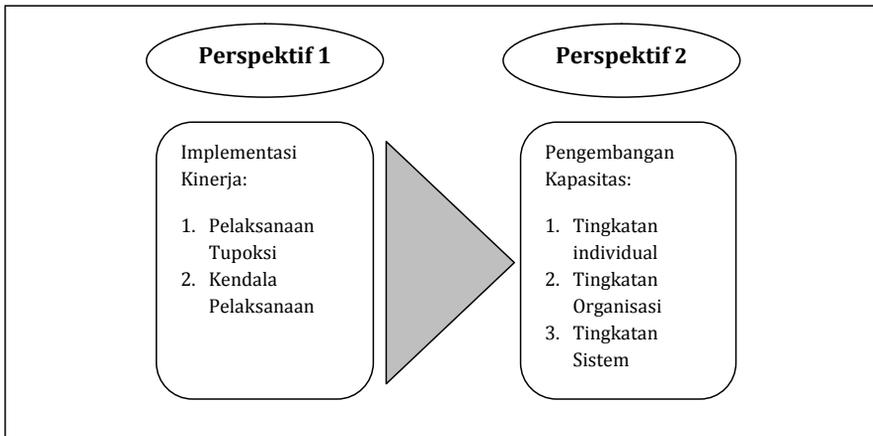
data statistik, *standart operational procedure* (SOP), rencana strategis (renstra) dan catatan-catatan organisasi atau program lainnya yang masih ada kaitannya dengan topik yang dikaji.

### 3.3 Teknik Analisis Data

Analisis data diarahkan pada tiga perspektif untuk mengevaluasi penyelenggaraan tupoksi MPU dan Baitul Mal.

1. Perspektif 1: Implementasi kinerja berdasarkan ketercapaian tupoksi. Analisis ini bertujuan untuk melihat gap antara tupoksi dengan implementasi di lapangan sehingga dapat menunjukkan progres kinerja yang dilakukan serta mengidentifikasi permasalahan yang terjadi.
2. Perspektif 2: Pengembangan kapasitas kinerja berdasarkan tingkatan yaitu tingkatan individual, tingkatan organisasi dan tingkatan sistem. Analisis ini bertujuan untuk mengetahui strategi yang dapat dilakukan sebagai solusi permasalahan yang terjadi di MPU dan Baitul Mal Aceh.

### 3.4 Kerangka Pikir Kajian



## BAB IV

# GAMBARAN UMUM LOKUS KAJIAN

### 4.1 Evolusi Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)

Catatan sejarah Aceh dari zaman dulu membuktikan bahwa para ulama selalu mendapatkan tempat yang khusus di hati masyarakat. Karena itulah, sebagaimana disebutkan dalam Qanun Al-Asyi bahwa wadah ulama adalah salah satu lembaga tertinggi negara dipimpin oleh Kadhi Malikul Adil yang dibantu empat orang Syaikhul Islam yaitu Mufti Madzhab Syafi'i, Mufti Madzhab Maliki, Mufti Madzhab Hanafi dan Mufti Madzhab Hambali. Pada masa peperangan melawan Belanda dan Jepang, menyebabkan lembaga-lembaga ini tidak berujud lagi, akibatnya bermunculan mufti-mufti mandiri yang juga mengambil tempat dalam masyarakat namun tidak "sekental" pada masa pemberlakuan Kadhi Malikul Adil.

Di awal kemerdekaan, pernah terwujud lembaga keulamaan di dalam Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA). Setelah PUSA bubar muncul lembaga baru tempat berhimpun ulama seperti PERTI, Nahdhatul Ulama, Al-Washliyah, Muhammadiyah dan lain-lain. Melihat banyaknya ormas keulamaan yang bermunculan maka pada tahun 1965 diadakan musyawarah Alim Ulama se-Aceh yang berlangsung pada tanggal 17-18 Desember 1965 di Banda Aceh dan bersepakat membentuk wadah berupa Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh. MPU ini terdiri dari pimpinan, badan pekerja, komisi dan panitia khusus. Di kabupaten/kota dan kecamatan juga dibentuk MPU dengan komposisinya sama seperti MPU tingkat provinsi.

Ketua Umum MPU pertama dipercayakan kepada Tgk. H. Abdullah Ujong Rimba yang menjabat selama 3 masa khidmat yaitu 1965-1967, 1967-1982 dan 1982-1989. Kemudian pada tahun 1989, Tgk. H. Abdullah Ujong Rimba digantikan oleh Prof. Dr. Tgk. H. Ali Hasyimy yang menjabat masa khidmat 1989-1997. Selanjutnya Tgk. H. Soufyan Hamzah menjabat pada masa khidmat 1997-1998. Kepemimpinana MPU dilanjutkan oleh Prof. Dr. Tgk. Ibrahim Husein, MA, beliau menjabat pada masa khidmat 1998-2000. Kemudian Prof. Dr. Tgk. H. Muslim Ibrahim, MA yang menjabat selama 3 periode pada masa khidmat 2000-2001, 2001-2006, dan pada masa khidmat

2006-2012. Saat ini tampuk pimpinan MPU dipegang oleh Drs. Tgk. Gazali Mohd. Syam 2012-2017.

Lembaga MPU Aceh kemudian ternyata menjadi model bagi pusat untuk membentuk lembaga yang sama maka berdirilah Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada tanggal 26 Juli 1975 M bertepatan dengan 7 Rajab 1395 H. MUI lahir sebagai hasil dari pertemuan atau musyawarah para ulama, cendekiawan dan zu'ama yang datang dari berbagai penjuru tanah air, antara lain meliputi dua puluh enam orang ulama yang mewakili 26 Provinsi di Indonesia pada masa itu, 10 orang ulama yang merupakan unsur dari ormas-ormas Islam tingkat pusat, yaitu, NU, Muhammadiyah, Syarikat Islam, Periti. Al Washliyah, Math'aul Anwar, GUPPI, PTDI, DMI dan Al Ittihadiyyah, 4 orang ulama dari Dinas Rohani Islam, Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut dan POLRI serta 13 orang tokoh/cendekiawan yang merupakan tokoh perorangan. Dari musyawarah tersebut, dihasilkan adalah sebuah kesepakatan untuk membentuk wadah tempat bermusyawarahnya para ulama, zuama dan cendekiawan muslim, yang tertuang dalam sebuah "*Piagam Berdirinya MUI,*" yang ditandatangani oleh seluruh peserta musyawarah yang kemudian disebut Musyawarah Nasional Ulama I.

Dalam perkembangan selanjutnya kedudukan MPU Provinsi Aceh dipertegas dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Pada Pasal 9 ayat (1) disebutkan "daerah dapat membentuk sebuah badan yang anggotanya terdiri dari ulama". Dalam ayat (2) ditegaskan lagi "badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat independen yang berfungsi memberikan pertimbangan terhadap kebijakan daerah, termasuk bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta tatanan ekonomi yang Islami."

Amanat undang-undang ini ditindaklanjuti dengan lahirnya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 43 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Daerah Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tatakerja Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Kemudian diadakan Musyawarah Ulama se-Aceh pada tanggal 2-5 Rabi'ul Akhir 1422 H bertepatan 24-27 Juni 2001 M di Banda Aceh untuk memilih/membentuk kepengurusan MPU. Pada malam

17 Ramadhan 1422 H bertepatan 3 Desember 2001 M melalui iqrar sumpah, terbentuklah MPU Provinsi NAD yang independen, bermitra sejajar dengan Pemerintah Aceh dan DPRA untuk masa khidmat 2001-2006. Dalam perkembangan selanjutnya, melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun Nomor 2 Tahun 2009 mengukuhkan dan memperkuat kedudukan MPU Aceh sebagai mitra sejajar Pemerintah Aceh dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.

MPU Aceh memiliki landasan atau dasar hukum sbb :

- UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh;
- UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
- Permendagri Nomor 18 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Lembaga Keistimewaan Provinsi NAD;
- Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Daerah Provinsi NAD;
- Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Ulama Aceh;
- Pergub Nomor 33 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Lembaga Keistimewaan Aceh;
- Keputusan MPU Aceh Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pearturan Tata Tertib MPU Aceh.

Visi yang di canangkan MPU Aceh adalah *Terwujudnya peran ulama dalam pembangunan berbasis syariat Islam.*

Untuk mewujudkan visi tersebut telah disusun serangkaian misi sbb :

1. Memberikan masukan, pertimbangan, bimbingan, nasehat dan saran dalam penentuan kebijakan daerah, serta pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan daerah.
2. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan daerah berdasarkan syariat Islam.
3. Mengeluarkan fatwa.
4. Menggagas dan berkontribusi dalam penyusunan dan pengawasan qanun.
5. Mendorong pelaksanaan syariat Islam dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat dan mencegah timbulnya perbuatan kemungkaran.

6. Melaksanakan pembinaan sumber daya keulamaan di Aceh.
7. Melakukan penelitian, pengembangan, penerjemahan, penerbitan dan pendokumentasian terhadap naskah-naskah yang berkenaan dengan syariat Islam.

Adapun Tugas MPU dijabarkan sbb :

1. Memberikan masukan, pertimbangan dan saran kepada Pemerintah Aceh dan DPRA dalam menetapkan kebijakan berdasarkan Syariat Islam.
2. Melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan daerah berdasarkan syariat Islam.
3. Melakukan penelitian, pengembangan, penerjemahan, penerbitan dan pendokumentasian terhadap naskah-naskah yang berkenaan dengan syariat Islam.
4. Melakukan pengkaderan ulama.

Tujuan MPU meliputi hal-hal sbb :

1. Adanya kepastian hukum syariat terhadap masalah yang timbul dalam masyarakat.
2. Lahirnya kebijakan daerah yang tidak menyimpang dari tuntutan ajaran Islam dalam bidang pemerintahan, kemasyarakatan, pembangunan dan tatanan ekonomi yang Islami.
3. Berjalannya kebijakan daerah sesuai dengan ketentuan syari'at Islam.

Dengan Sasaran adalah :

1. Menumbuhkan tanggung jawab dan kesadaran masyarakat melaksanakan syariat Islam.
2. Optimalisasi sumber daya dan peranan ulama dalam perumusan kebijakan daerah.
3. Pemantapan ukhuwah Islamiyah, Wathaniyah, Insaniyah, dalam beramar makruf nahi mungkar.

Kebijakan MPU Aceh dapat dijelaskan

Menetapkan fatwa hukum syariat, memberikan penyuluhan syari'at kepada masyarakat, memberikan pertimbangan, bimbingan, nasehat dan saran kepada pemerintah daerah dan DPRA dalam menentukan kebijakan daerah dari aspek syariat dan memantau pelaksanaannya agar tetap sesuai dengan syariat.

## **4.2 Evolusi Baitul Mal**

### **4.2.1 Sejarah dan Dasar Hukum Baitul Mal dan Zakat di Aceh**

Pengelolaan zakat di Aceh sebenarnya bukanlah hal baru melainkan sudah lama dipraktekkan di dalam masyarakat. Kebiasaan masyarakat Aceh dalam menunaikan zakat dapat diperhatikan pada saat menjelang akhir Ramadhan, masyarakat mendatangi mesjid atau *meunasah* untuk menunaikan zakatnya. Pengelolaan zakat pada waktu itu, masih bersifat tradisional, artinya zakat belum dikelola dengan manajemen yang baik, sehingga zakat yang diberikan kepada mustahiq masih bersifat konsumtif dan belum memberikan manfaat optimal dalam pemberdayaan kaum fakir dan miskin. Belajar dari pengalaman masa lalu, seiring dengan pelaksanaan syariat Islam secara kaffah, Pemerintah Aceh sepertinya menyadari pentingnya kehadiran sebuah lembaga zakat yang definitif berdasarkan undang-undang dengan manajemen yang baik untuk mengelola dana umat ini, sehingga lahir lembaga yang diberi nama Baitul Mal.

Keberadaan Baitul Mal pada mulanya ditandai dengan dibentuknya Badan Penertiban Harta Agama (BPHA) pada tahun 1973 melalui Keputusan Gubernur Nomor 05 Tahun 1973. Kemudian pada tahun 1975, BPHA diganti dengan Badan Harta Agama (BHA) dan pada tahun 1993, BHA diganti dengan Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadaqah (BAZIS) melalui Keputusan Gubernur Provinsi NAD No. 18 Tahun 2003. Kemudian BAZIS, kembali diganti dengan Baitul Mal sehubungan dengan lahirnya Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Keberadaan Baitul Mal itu sendiri, tidak hanya terdapat di dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 saja, melainkan juga diperkuat dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Masalah Hukum dan Pasca Tsunami di Aceh dan Nias menjadi Undang-Undang. Sebagaimana kita ketahui, pasca terjadinya musibah gempa bumi dan gelombang tsunami yang melanda Aceh beberapa tahun yang lalu, banyak meninggalkan beberapa permasalahan hukum, diantaranya masalah perwalian dan pengelolaan harta yang tidak memiliki ahli waris atau tidak diketahui lagi pemiliknya. Dalam undang-undang tersebut, tepatnya dalam pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa Baitul Mal adalah lembaga Agama Islam di Aceh yang berwenang menjaga, memelihara, mengembangkan, mengelola harta agama dengan tujuan untuk kemaslahatan umat serta menjadi wali pengawas berdasarkan syariat Islam. Dengan lahirnya

Undang-undang tersebut, berarti tugas Baitul Mal menjadi bertambah, tidak hanya mengelola zakat, harta wakaf dan harta agama lainnya, melainkan juga melaksanakan tugas sebagai wali pengawas.

Untuk melaksanakan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 dan Undang-Undang No. 48 Tahun 2007 sebagaimana telah diuraikan di atas memerlukan peraturan turunan (derevatif) dalam bentuk Qanun. Maka lahirlah Qanun No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Pelaksanaan Qanun tersebut telah diatur kembali dalam Peraturan Gubernur (PERGUB) No. 92 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Baitul Mal Aceh dan PERGUB No. 60 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengelolaan Zakat.

Untuk mendukung Baitul Mal, pemerintah pusat menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) No. 18 Tahun 2008 tentang Stuktur Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Keistimewaan Aceh, di mana Baitul Mal Aceh termasuk dalam satu dari empat Lembaga Keistimewaan Aceh, yaitu Baitul Mal Aceh, MPU, MAA dan MPD. PERMENDAGRI tersebut membentuk sekretariat yang bertugas untuk memfasilitasi kegiatan lembaga keistimewaan Aceh yang bersumber dari dana APBD. Pelaksanaan PERMENDAGRI tersebut diatur dalam Peraturan Gubernur Aceh No. 33 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Lembaga Keistimewaan Aceh.

Untuk Kabupaten/Kota, pemerintah pusat juga menetapkan PERMENDAGRI No. 37 Tahun 2009 tentang Pendoman dan Tata Kerja Lembaga Keistimewaan Aceh untuk Kabupaten/Kota. Namun untuk Kabupaten/Kota sejauh ini ada yang sudah memiliki peraturan turunannya ada yang belum, sehingga bagi yang belum memiliki aturan turunan belum dapat melaksanakan PERMENDAGRI tersebut.

Kemudian untuk menjaga Baitul Mal dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan Syariat Islam. Gubernur Aceh mengangkat Dewan Syariah, yang tertuang dalam Surat Keputusan Gubernur No. 451.6/107/2004 tentang Pengangkatan/Penetapan Dewan Syariah Baitul Mal Prov. NAD. Di samping bertugas untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan Baitul Mal Aceh, Dewan Syariah, juga memberikan penafsiran, arahan dan menjawab hal-hal berkaitan dengan syariah, dengan demikian diharapkan pengelolaan zakat, harta wakaf dan harta agama lainnya sesuai dengan ketentuan syariat. Dalam perkembangan selanjutnya Dewan Syariah diganti menjadi Tim Pembina Baitul Mal yang merupakan perpanjangan tangan

MPU Aceh tertuang dalam Surat Keputusan Ketua MPU Aceh, No. 451.12/15/SK/2009 tentang Pengangkatan/Penetapan Tim Pembina Baitul Mal Aceh.

#### **4.2.2 Kewenangan Baitul Mal.**

Kewenangan Baitul Mal sekilas telah diuraikan sebagaimana tersebut di atas, namun untuk lebih jelas tentang kewenangan Baitul Mal ini dapat dilihat dalam beberapa peraturan di bawah ini, yaitu:

1. Pasal 191, Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, menyebutkan: Zakat, Harta Wakaf dan Harta Agama Lainnya dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota.
2. Pasal 1 angka 6, disebutkan bahwa Baitul Mal adalah lembaga Agama Islam di Provinsi NAD yang berwenang menjaga, memelihara, mengembangkan, mengelola harta agama dengan tujuan kemashlahatan umat serta menjadi wali pengawas berdasarkan syariat Islam.
3. Pasal 1 angka 11 Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, disebutkan Baitul Mal adalah lembaga Daerah Non Stuktural yang diberi kewenangan untuk mengelola dan mengembangkan zakat, wakaf, harta agama dengan tujuan untuk kemashlahatan umat serta menjadi wali/wali pengawas terhadap anak yatim piatu dan/atau hartanya serta pengelolaan terhadap harta warisan yang tidak ada wali berdasarkan syariat Islam.

#### **4.2.3 Baitul Mal dan Tanggung Jawab Kecerdasan Anak Bangsa.**

Kemiskinan merupakan permasalahan yang sampai sekarang belum ditemukan formula yang tepat untuk mengatasinya. Setiap tahun pemerintah selalu memberikan perhatian khusus untuk mengurangi tingkat kemiskinan, namun sangat sulit untuk menekan angka kemiskinan ini. Jumlah penduduk Aceh hasil pencacahan sensus penduduk tahun 2010, jumlah penduduk Aceh sementara berjumlah 4.486.570 jiwa, yang terdiri dari laki-laki sebanyak 2.243.578 orang dan perempuan sebanyak 2.242.992 orang. Persentase penduduk miskin di Aceh masih tergolong tinggi pada tahun 2009 sebesar 21,80%, 2010 menjadi 20,98 %, 2011 sebesar 19,57 % dan pada September 2012 sudah semakin mengecil menjadi 18,58 %, namun tetap masih melebihi angka rata-rata Nasional (14,20%) bahkan pada tahun 2009 tingkat kemiskinan Aceh berada pada urutan ke tujuh tertinggi di Indonesia.

Tingginya tingkat kemiskinan berimbas dalam dunia pendidikan, meskipun sudah ada program wajib sembilan tahun, namun dalam realitanya masih terdapat sebahagian masyarakat yang tidak mampu menyekolahkan anaknya dikarenakan tidak mampu dalam segi finansial, walaupun ada yang bersekolah, si anak yang miskin tadi merasa ada beberapa perbedaan antara dia dan teman-temannya, perasaan tersebut membuat ia minder sehingga lamban laut mengundurkan diri dari sekolah. Perasaan tersebut seperti, masalah perlengkapan sekolah yang kurang, biaya tambahan dari sekolah yang tidak sanggup dipenuhi dan sebagainya. Masalah tersebut semakin menonjol pada saat si anak melanjutkan pendidikannya di perguruan tinggi.

Untuk mengatasi masalah pendidikan di Aceh, Pemerintah Aceh menyadari betul akan pentingnya pendidikan ini dengan mengalokasikan dana ratusan milyar rupiah agar terciptanya masyarakat Aceh yang cerdas, namun jumlah tersebut dirasa masih kurang karena masih terdapat beberapa anak Aceh yang belum bisa menikmati fasilitas tersebut. Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh kiranya dapat menjadi salah satu solusi untuk mengatasi masalah kemiskinan dan pendidikan ini melalui pintu pemberdayaan secara optimal zakat.

Zakat merupakan salah satu solusi dalam Islam untuk mengurangi kesenjangan ekonomi antara orang kaya dan miskin. Perintah berzakat mengandung dua dimensi, yaitu vertikal kepada sang Khalik sebagai bukti kepatuhan menjalankan perintah-Nya dan bersifat horizontal sesama manusia. Bila zakat dapat diimplementasi secara optimal, ia memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan masyarakat cerdas, adil dan makmur.

Pengelolaan zakat di Aceh disamping merujuk pada Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, namun khusus Aceh berlaku pula undang-undang khusus yang berkenaan dengan pengelolaan zakat dan hanya berlaku di Aceh (*lex specialis*). Undang-undang tersebut ialah Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Dalam undang-undang tersebut terdapat 3 pasal yang berkenaan dengan zakat, yaitu: Pasal 180 ayat (1) huruf d "Zakat merupakan salah satu penerimaan daerah Aceh dan Penerimaan Daerah Kabupaten Kota". Pasal 191 "Zakat, Harta Wakaf dan Harta Agama lainnya dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal Kabupaten/Kota yang diatur dengan Qanun". Pasal 192 "Zakat yang dibayar menjadi pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan (Pph) terhutang dari wajib pajak". Dalam melak-

sanakan kegiatannya, Baitul Mal Aceh selalu mengalokasikan dana dalam dunia pendidikan. Zakat untuk pendidikan sebenarnya bukanlah hal yang baru, sudah banyak Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) lainnya mengaktualisasikan program-programnya dalam dunia pendidikan, namun penyaluran zakat untuk dunia pendidikan kiranya harus selalu dikaitkan dan sesuai dengan ketentuan syariat.

Dasar penyaluran zakat terdapat di dalam surat at-Taubah ayat 60 Artinya: *Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah; dan Allah Maha Mengetahui lagi Maha Bijaksana.* Disamping itu terdapat banyak hadits dan fakta sejarah Islam lain yang bercerita tentang kesuksesan pengelolaan zakat/*best practice* pengelolaan zakat. Ini merupakan landasan awal dalam menyalurkan zakat kepada para mustahiq.

Kemudian, karena zakat telah masuk dalam salah satu penerimaan daerah (hukum positif) sebagaimana terdapat dalam UUPA, memerlukan turunan yaitu Qanun Aceh No. 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal dan PERGUB No. 60 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengelolaan Zakat. Semua regulasi tersebut masih bersifat umum, tidak menjelaskan secara detail tentang asnaf zakat. oleh sebab itu memerlukan pedoman lainnya agar zakat disalurkan sesuai dengan sasaran. Untuk itu, Dewan Syariah Baitul Mal telah menyusun Surat Edaran Dewan Syariah No. 01/SE/V/2006 tentang Pedoman Penetapan Kriteria Asnaf Zakat dan Petunjuk Operasional. Dalam surat edaran tersebut, terdapat tiga senif yang berkaitan dengan pendidikan yaitu:

1. Senif Muallaf ialah orang yang baru masuk Islam/mereka yang diharapkan kecendrungan hatinya terhadap Islam yang diberikan secara selektif. Bantuan yang diberikan:
  - a. Konsumtif, berupa paket yang berisi buku-buku tentang agama Islam dan perlengkapan untuk shalat.
  - b. Produktif, diberikan dalam bentuk bantuan modal usaha dan beasiswa bagi anak muallaf.

Untuk senif muallaf ini pada mulanya, diberikan bantuan konsumtif dalam bentuk bantuan untuk konsumsi satu satu dua hari. Namun setelah dievaluasi kembali, bantuan seperti ini tidak efektif, karena kebanyakan muallaf yang mendapatkan bantuan tadi, kembali datang ke kantor Baitul Mal untuk meminta bantu-

an lagi. Belajar dari pengalaman tersebut, si muallaf tidak lagi diberikan zakat dalam bentuk konsumtif melainkan dalam bentuk produktif. Di samping itu, untuk program jangka panjang, anak-anak dari muallaf tersebut diberikan beasiswa dalam melanjutkan pendidikan, diharapkan dengan pendidikanyang memadai mereka dapat keluar dari kemiskinan.

2. Fisabilillah ialah berjuang di jalan Allah dalam rangka menegakkan aqidah umat seperti:
  - a. Da'i daerah rawan aqidah.
  - b. Bantuan sarana dan operasional lembaga pendidikan pada masyarakat kurang mampu.
  - c. Membangun tempat peribadatan yang disesuaikan dengan kebutuhan mendesak
  - d. Bantuan publikasi untuk penguatan aqidah.

Bantuan yang diberikan:

1. Bantuan langsung sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan dana yang tersedia.
2. Bantuan tidak langsung seperti suatu kegiatan usaha atau yayasan yang menghasilkan dana untuk mendukung keperluan tersebut.

Untuk senif fisabilillah diberikan sangat selektif, seperti bantuan untuk organisasi Islam, pembangunan sarana tempat peribadatan di daerah rawan aqidah dan sebagainya. Di samping itu, terdapat program yang sama dengan instansi lain seperti Dinas Syariat Islam, Dinas Bina Marga, Badan Dayah dan sebagainya.

3. Ibnu Sabil ialah orang yang kehabisan bekal dalam perjalanan seperti:
  - a. Pelajar miskin yang berprestasi (beasiswa)
  - b. Pelajar miskin biasa dari tingkat SD sederajat sampai dengan S3 (beasiswa)
  - c. Program pelatihan untuk sebuah kegiatan/ketrampilan.
  - d. Bantuan orang yang kehabisan bekal dalam perjalanan.

Bantuan yang diberikan:

1. Bantuan langsung sesuai dengan kebutuhan dan pertimbangan jumlah dan yang tersedia.
2. Bantuan tidak langsung seperti mendirikan banda usaha/ yayasan yang dananya dimanfaatkan untuk keperluan tersebut.

Adapun mekanisme penyaluran beasiswa ialah Baitul Mal Aceh membentuk Tim pendataan calon penerima beasiswa dari dana zakat Baitul Mal Aceh. Setelah itu, Tim melakukan koordinasi dengan pihak sekolah atau perguruan tinggi. Koordinasi disini sangat penting, terutama untuk menekankan kepada pihak sekolah dan perguruan tinggi agar siswa atau mahasiswa yang dikirimkan namanya ke Baitul Mal Aceh sebagai salah satu penerima beasiswa benar-benar sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan oleh Baitul Mal Aceh.

Kemudian setelah datanya disampaikan kepada tim dari Baitul Mal Aceh, Tim segera melakukan verifikasi data. Setelah di verifikasi dan dinyatakan tidak ada permasalahan dengan data, Tim kembali menghubungi pihak sekolah atau perguruan tinggi untuk menentukan jadwal wawancara langsung dengan para calon penerima beasiswa. Upaya ini penting untuk dilaksanakan, karena dari beberapa pengalaman pada saat penyaluran beasiswa, tidak ada permasalahan dengan data, namun permasalahan yang muncul pada saat wawancara langsung dengan siswa atau mahasiswa. Misalnya karena ini uang zakat, tentunya yang terima ialah orang miskin, namun pada saat wawancara, atas pengakuannya sendiri ternyata anak orang kaya, atau bahkan ia punya penghasilan sendiri yang sudah mencapai nisab zakat. Bila terjadi hal seperti ini, maka tim akan langsung membatalkan penerima beasiswa tersebut.

Setelah proses wawancara selesai, para penerima beasiswa yang dinyatakan berhak untuk menerima beasiswa dari Baitul Mal Aceh diberikan arahan dan nasehat tentang dana zakat yang akan mereka terima. Upaya ini bertujuan agar para murid dan mahasiswa menyadari betul bahwa yang akan mereka terima ialah dana zakat yang memiliki dua aspek (vertikal dan horizontal) dan penerimanya pun harus dari kalangan keluarga miskin. Setelah semua proses berjalan lancar, pada saat penyerahan dana beasiswa dilakukan aqad ijab dan qabul, yang kemudian diakhiri dengan do'a agar acara yang dilaksanakan mendapat berkah dari Allah SWT.



## BAB V

# HASIL TEMUAN DAN ANALISIS

### 5.1. Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)

#### 5.1.1 Optimalisasi Peran MPU

**D**iskusi publik tentang implementasi kinerja Lembaga Keistimewaan Aceh hampir selalu dikaitkan dengan kemampuan Pemerintah Aceh dalam menyelenggarakan keistimewaan di Propinsi Aceh. Hal tersebut dianggap sebagai penentu keberhasilan pelaksanaan sebagian fungsi Keistimewaan Aceh. Kinerja Lembaga Keistimewaan Aceh yang relatif kecil tidak sebanding dengan kebutuhan riil daerah. Sebagian besar masyarakat mempersepsikan bahwa pelaksanaan Keistimewaan Aceh menghendaki adanya kemampuan kiprah dari Lembaga-Lembaga Keistimewaan Aceh. Lebih jauh lagi dapat digambarkan bahwa dengan berdirinya Lembaga-Lembaga Keistimewaan Aceh, maka Pemerintah Aceh harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dalam penyelenggaraan Keistimewaan Aceh. Hal ini tidak terlepas peran Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang mempunyai misi mewujudkan peran ulama dalam pembangunan berbasis Syariat Islam. Konsekuensi pelaksanaan misi tersebut adalah dengan meningkatkan peran dan fungsi dalam pembangunan berbasis Syariat Islam.

Keberadaan MPU bertujuan untuk memberikan kepastian hukum syariat terhadap masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat. Hal ini sejalan dengan tujuan MPU dalam mengawal lahirnya kebijakan daerah yang tidak menyimpang dari tuntutan ajaran Islam dalam bidang pemerintahan, kemasyarakatan, pembangunan dan tatanan ekonomi yang Islami. Posisi MPU yang begitu penting dan berperan sangat dominan dalam Sistem Pemerintahan Aceh, maka MPU berkewajiban menjaga stabilitas kepercayaan masyarakat dalam penerapan Syariat Islam. MPU harus mampu menjawab kebingungan masyarakat dalam penerapan Syariat Islam. Selain menjaga stabilitas, MPU juga mempunyai peran dalam pengawasan dan pengaturan. Dalam hal pengawasan dan pengaturan penerapan Syariat Islam, MPU diarahkan untuk mengoptimalkan fungsi dari MPU.

Maraknya pelanggaran-pelanggaran dalam penerapan Syariat Islam yang terjadi hingga saat ini mengindikasikan bahwa fungsi pengawasan MPU dirasakan masih kurang maksimal. Masih banyak

produk makanan yang beredar di Aceh belum mendapatkan sertifikasi *halal* dari MPU. Hal ini tentunya dapat menimbulkan keresahan di masyarakat. Hal ini terkait dengan minimnya sumber daya manusia di MPU dalam menyelenggarakan sertifikasi halal produk makanan. Fasilitas yang dimiliki MPU, belum cukup memadai dalam mendukung kinerja MPU kecuali gedung yang megah. Hal ini dapat terlihat dari fasilitas laboratorium yang belum lengkap. Permasalahan lainnya yang timbul dalam penyelenggaraan tugas MPU adalah kurangnya biaya operasional. Tentunya hal ini sangat menghambat pelaksanaan kerja MPU. Ketika masyarakat membutuhkan keputusan dari MPU, maka masyarakat harus menunggu lama. Di tengah-tengah minimnya dana operasional yang dimiliki ternyata MPU tidak dibenarkan untuk memungut biaya dalam memberikan sertifikat halal kepada hasil-hasil dunia usaha. Meskipun pelaku usaha mampu membiayai proses sertifikasi halal dari sebuah produk, tetapi karena proses sertifikasi adalah bebas biaya, maka tim sertifikasi produk halal tidak dapat menerima bantuan dana tersebut guna kelancaran sertifikasi. Jika hanya mengandalkan dana yang dimiliki MPU yang masih sangat minim untuk memfasilitasi sertifikasi produk halal maka ke depan akan banyak produk makanan/minuman maupun kosmetika yang masuk ke Aceh terhambat atau lambat mendapatkan sertifikasi halal tersebut.

Karena perannya sebagai lembaga konsultatif, maka efektifitas dari hasil-hasil pertimbangan, saran dan fatwa MPU belum mendapatkan kepastian untuk dipakai atau tidak oleh Pemerintah Aceh. Pencapaian kinerja MPU juga belum terukur, hal ini disebabkan belum adanya ketersediaan SOP. Sehingga selama ini pelaksanaan MPU hanya berbasis kepada anggaran yang tersedia. Sedangkan pencapaian kinerja maksimal hanya dapat dinilai berdasarkan serapan anggaran yang terpakai.

Koordinasi MPU dengan Pemerintah Aceh dirasakan belum berjalan dengan efektif. Hal ini dapat dilihat dari perumusan dan pengesahan beberapa kebijakan yang mengalami pro dan kontra. Pengesahan sebuah rumusan keputusan yang berlarut-larut melahirkan ketidakpastian bagi masyarakat. Keresahan ini tentunya dapat mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Pemerintah Aceh. MPU juga belum dilibatkan secara maksimal dalam perumusan kebijakan Pembangunan Aceh. Dalam penyusunan sebuah Qanun, MPU hanya dilibatkan sebatas proses tahapan review sebuah Qanun. Sehingga dalam sudut pandang sempit dapat dikatakan

bahwa kinerja maksimal yang dihasilkan oleh MPU tidak sebanding lurus dengan kerja keras yang telah dilaksanakan.

Sebagai penyelenggara kaderisasi Ulama, MPU belum maksimal menyelenggarakannya. Idealnya pelaksanaan kaderisasi Ulama dilaksanakan 3 kali dalam setahun, akan tetapi pada kenyataannya hanya diselenggarakan 1 kali dalam setahun. Hal ini terkait kembali kepada minimnya dana kaderisasi yang dimiliki oleh MPU. Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh MPU juga belum dapat menyelenggarakan kaderisasi secara maksimal. MPU masih sangat membutuhkan pengembangan kapasitas pegawai-pegawainya.

MPU sebagai lembaga yang mengeluarkan fatwa di Aceh, juga berkewajiban mensosialisasikan fatwa-fatwa yang dikeluarkan kepada masyarakat luas. Hingga saat ini MPU telah mensosialisasikan melalui situs [www.mpu.acehprov.go.id](http://www.mpu.acehprov.go.id). Selain itu MPU juga mendistribusikan salinan setiap fatwa. Hanya saja hal ini terkendala karena kekurangan dana, sehingga persepsi yang lahir di masyarakat adalah kinerja MPU dalam mensosialisasikan fatwa yang dikeluarkan masih sangat kurang.

### **5.1.2 Pengembangan Kapasitas Sekretariat MPU**

Pengembangan kapasitas Sekretariat MPU merupakan serangkaian upaya untuk meningkatkan kemampuan MPU untuk menjadi organisasi yang efektif, efisien dan mumpuni. Terdapat 3(tiga) tingkatan dalam upaya mengembangkan kapasitas MPU. Tingkatan tersebut diantaranya tingkatan individual, tingkatan institusi, serta tingkatan sistem.

Keterbatasan kapasitas aparatur MPU sebagai motor penyelenggaraan visi dan misi MPU untuk memenuhi perkembangan tuntutan masyarakat bukanlah sesuatu yang tabu untuk ditutup-tutupi. MPU membutuhkan inovasi dalam penyelenggaraan tugas. Semakin tingginya tuntutan dari masyarakat untuk menciptakan pemerintahan yang berkualitas dan bersih, menjadikan dorongan bahwa MPU dapat mengembangkan kapasitas sumber daya manusia aparatur untuk lebih meningkatkan kualitas aparatur. Perencanaan SDM yang baik harus didukung dengan data dan informasi yang valid tentang pendidikan dan keahlian aparatur MPU. Informasi yang akurat tersebut guna kebutuhan informasi dalam rangka pembinaan karir dan peningkatan mutu profesionalisme pegawai Sekretariat MPU. Keterbukaan peluang bagi pegawai untuk menduduki jabatan fungsional dapat mulai dikembangkan guna memperkuat struktur

kelembagaan MPU. Tingginya minat pegawai untuk mengembangkan kapasitas melalui diklat harus diimbangi dengan penganggaran keuangan MPU. Terbukanya peluang-peluang dalam mengembangkan kapasitas aparatur memberikan kesempatan aparatur untuk mengembangkan jabatan fungsional.

Pengendalian manajemen MPU merupakan suatu proses yang menjamin bahwa sumber-sumber diperoleh dan digunakan dengan efektif dan efisien dalam rangka pencapaian tujuan dari MPU itu sendiri. Pengendalian manajemen terkait erat dengan pengembangan institusi. Pengambilan keputusan, sumber-sumber, prosedur dan struktur sangat berkaitan erat.

Efektivitas organisasi MPU merupakan tingkat keberhasilan MPU dalam usaha untuk mencapai tujuan dan sasaran. Efektivitas adalah konsep penting dalam sebuah organisasi, karena merupakan gambaran keberhasilan MPU untuk mencapai target dan sasarannya. Pengembangan kapasitas MPU dapat dilaksanakan melalui restrukturisasi organisasi maupun restrukturisasi keuangan anggaran belanja. Restrukturisasi organisasi dapat mempengaruhi motivasi aparatur, kepemimpinan, kemampuan personil, serta pembagian kewenangan. Sedangkan restrukturisasi keuangan dapat mendukung pendanaan kegiatan MPU yang selama ini mengalami kekurangan anggaran.

Dalam tataran sistem, MPU dapat membuat sebuah inovasi kebijakan sesuai dengan kemajuan teknologi yang ada pada saat ini. Publik dapat berkomunikasi dengan MPU secara langsung tanpa hambatan. MPU dapat membuat sebuah sistem akses informasi yang dapat diakses baik oleh aparatur MPU maupun oleh masyarakat. Sesuai dengan sistem hubungan pelayanan pemerintah dengan masyarakat. Adanya sistem informasi *online* yang diterapkan dalam MPU sangat membantu dalam perencanaan dan pengembangan sumber daya manusia. Penerapan Teknologi Informasi juga sangat penting guna keterbukaan informasi publik. MPU dapat mengembangkan *website* yang sudah ada dengan menambah informasinya sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

## **5.2 Baitul Mal**

### **1.1.1 Hasil Temuan dan Analisis Kebijakan**

Dari penelusuran literatur dan diskusi publik yang melibatkan berbagai pihak terkait tim kajian melihat ada beberapa kebijakan

yang masih perlu mendapat perhatian dan penyempurnaan yaitu:

a. Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal

Qanun ini kurang memadai mengatur Organisasi Baitul Mal, sehingga tidak sesuai dengan keadaan di lapangan dan tidak mampu menampung kebutuhan dan rencana pengembangan. Terkesan dibuat tergesa-gesa dan tidak cermat, karena dijumpai inkonsistensi substansi, misalnya nomenklatur nama lembaga, kadang-kadang menggunakan istilah *Badan Pelaksana Baitul Mal* [Pasal 4 (1), Pasal 5 (1), Pasal 6 (1) dan (2), dan Pasal 7 (1)] tetapi sering juga menggunakan istilah *Badan Baitul Mal* [Pasal 4 (3), dan Pasal 5 (4)].

Dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa pada Badan Pelaksana Baitul Mal Aceh hanya ada "*Kepala*", namun dalam ayat (2), (5), dan (6), di samping kepala disebutkan juga ada "*Wakil kepala*".

b. Pelaksanaan Permendagri Nomor. 18 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Menurut Permendagri Nomor. 18 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, pembentukan Sekretariat Baitul Mal ditetapkan dengan Qanun Aceh, namun Sekretariat Baitul Mal sebagai Satuan Kerja Perangkat Aceh (SKPA) yang tugasnya sebagai pendamping yang memberi pelayanan kepada Baitul Mal baru diatur dengan Peraturan Gubernur yaitu Peraturan Gubernur nomor 33 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Lembaga Keistimewaan Aceh.

c. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Baitul Mal

Dalam Peraturan Gubernur Nomor 33 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Lembaga Keistimewaan Aceh pada pasal 72 disebutkan bahwa susunan organisasi Sekretariat Baitul Mal terdiri dari : Kepala Sekretariat, Bagian Umum, Bagian Keuangan, Bagian Persidangan Dan Risalah, Bagian Hukum Dan Hubungan Umat serta Kelompok Jabatan Fungsional. Yang menjadi pertanyaan adalah relevansi Bagian Persidangan Dan Risalah dengan tugas-tugas Baitul Mal yang sangat jauh berbeda dengan tugas MPU yang memang membutuhkan forum-forum sidang, nampaknya disini penyusunan organisasi Baitul Mal seperti "*copy paste*" tugas-tugas MPU.

d. Badan Pelaksana Baitul Mal

Badan Pelaksana Baitul Mal di atur dalam Peraturan Gubernur Nomor 92 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Baitul Mal. Pada pasal 2 disebutkan, organisasi Baitul Mal Aceh terdiri dari: Kepala Baitul Mal Aceh, Sekretariat, Bidang Pengawasan, Bidang Pengumpulan, Bidang Pendistribusian Dan Pendayagunaan, Bidang Sosialisasi Dan Pengembangan, Bidang Perwalian, dan Bendahara. Ada persoalan disini yaitu Sekretariat Baitul Mal dan Sekretariat Badan Pelaksana Baitul Mal perlu ada kejelasan agar tidak terjadi “overlapping” atau tumpang tindih tupoksi.

e. Kelemahan Peraturan Gubernur Nomor 60 Tahun 2008 tentang Mekanisme Pengelolaan Zakat

Pergub ini hanya menjelaskan tugas dan kewenangan Dewan Pertimbangan tetapi tidak menyebutkan pembentukan ataupun susunan organisasinya.

### **5.2.2 Analisis Sistem Kerja/Tata Laksana**

Baitul Mal Aceh adalah sebuah badan yang dibentuk sebagai bagian dari keistimewaan atau otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh, melalui UU No. 44 tahun 1999, UU No. 18 tahun 2001 dan setelah itu UU No. 11 tahun 2006 dan UU No. 48 tahun 2007. Ada beberapa kesulitan yang dihadapi yang pada intinya berkisar disepertikan kedudukan zakat sebagai PAD disatu pihak dan kewajiban mendistribusikan zakat kepada mustahiqnya sesuai dengan ketentuan syaria di pihak lain, sebagai berikut:

a. Dalam UU No. 11 tahun 2006, zakat ditetapkan sebagai PAD tetapi di pihak lain Baitul Mal ditetapkan sebagai pengelola zakat;

Dalam pelaksanaan hal ini menjadi dilematis, karena sebagai PAD maka zakat harus dikelola oleh Dinas Pengelola Keuangan dan Kekayaan Aceh (DPKKA), dimana mekanismenya mengikuti sistem Pengelolaan Keuangan Negara. Dana zakat baru bisa disalurkan apabila APBA sudah disahkan, namun apabila APBA terlambat disahkan sebagaimana beberapa tahun kebelakang maka dana zakat menjadi “tersandera”, hal ini menjadi persoalan tersendiri dalam kaidah fikih Islam. Seharusnya apabila Baitul Mal ditetapkan sebagai pengelola zakat maka posisi uang zakat dalam PAD menjadi khusus dan dibuat aturan regulasi tersendiri tentang hal ini.

Berikut ini contoh kasus, dalam PERGUB No. 60 tahun 2008 tentang Mekanisme Pengelolaan Zakat dalam Pasal 6 dinyatakan bahwa zakat penghasilan yang disetor ke Bendahara Baitul Mal, pada setiap akhir bulan harus disetor ke rekening khusus zakat pada kas daerah dan baru setelah itu ditarik kembali untuk penyaluran oleh Baitul Mal Aceh; ketentuan ini menimbulkan dua problem yaitu :

*pertama*, mekanisme APBA jumlah penerimaan dan pengeluaran sudah diatur sesuai aturan yang berlaku yaitu apa yang sudah disahkan DPRD dengan Gubernur tidak boleh diubah kecuali melalui mekanisme perubahan/revisi anggaran yang prosedurnya membutuhkan waktu dan mekanisme yang cukup rumit; sementara sesuai aturan agama zakat yang diterima harus seluruhnya disalurkan, baik jumlah itu lebih banyak dari yang direncanakan dalam APBA ataupun lebih sedikit; Sekiranya pemasukan zakat tidak sesuai dengan yang direncanakan, maka akan muncul salah satu dari dua kesulitan: a) kalau jumlah yang diterima lebih banyak dari yang direncanakan maka uang zakat yang lebih (dari perencanaan) tersebut tidak dapat dikeluarkan, karena pengeluarannya harus mengikuti perencanaan yang sudah ada; sekiranya tidak ada revisi anggaran maka uang tersebut akan menjadi SILPA; b) kalau jumlah yang diterima lebih sedikit dari yang direncanakan (sedang jumlah yang akan dikeluarkan sudah ditentukan dalam APBA) maka pengeluaran pada pos zakat tersebut tidaklah seluruhnya merupakan uang zakat; Persoalan ini seharusnya diatur dalam PERGUB ;

*kedua*, adanya ketentuan bahwa dana APBA harus dikelola oleh SKPA maka menjadi persoalan karena Baitul Mal bukan SKPA. Untuk mengatasi hal tersebut telah dibentuk Sekretariat Badan Baitul Mal (BBM) yang akan mengelola uang APBA (murni) yang disediakan untuk operasional kegiatan Baitul Mal. Tetapi masih menimbulkan problem yaitu bagaimana dengan uang zakat (yang merupakan PAD) dan sudah dimasukkan ke dalam DPA Sekretariat BBM. Bagaimana mekanisme penarikan uang tersebut? Apakah uang tersebut setelah ditarik dari DPDKA (Kas Daerah) oleh Sekretariat diserahkan secara penuh kepada Baitul Mal Aceh untuk disalurkan? Bagaimana hubungan Sekretariat dengan Baitul Mal Aceh? Sampai dimana tanggung jawab Sekretariat BBM dan sampai dimana pula tanggung jawab Badan Pelaksana

Baitul Mal dalam mengelola uang zakat tersebut? Secara lebih tegas siapa yang melakukan penyaluran uang zakat kepada para mustahiknya?

- b. Pengadaan barang dan jasa yang bersumber dari dana APBA harus melalui mekanisme tender (PP No. 80 tahun 2001); muncul kesulitan bagaimana mekanisme yang harus ditempuh dan siapa yang akan menanggung biaya administrasi tendernya karena uang zakat tidak dibenarkan digunakan untuk membiayai kegiatan tender; demikian juga kegiatan yang dibiayai dengan dana zakat kalau mengikuti aturan Keuangan Negara akan dikenai pajak, apa yang harus dilakukan dan bagaimana aturannya harus dibuat.

### **5.2.3 Potensi Pengembangan Kapasitas**

#### **a. Tugas, Fungsi, Kewenangan Serta Visi Baitul Mal**

Sebagaimana yang diatur dalam qanun serta peraturan-peraturan gubernur yang ada, tugas dan fungsi Baitul Mal disebutkan sebagai pengelola zakat, wakaf, infaq, serta harta agama lainnya; tetapi bagaimana harta ini dikelola, masih belum tegas. Tim mengusulkan agar Baitul Mal lebih dekat dengan lembaga keuangan daripada dengan lembaga sosial, atau paling kurang ada bagian di dalam organisasi Baitul Mal yang diberi kewenangan untuk mengelola dana zakat dan infaq tersebut secara produktif, sebagaimana layaknya lembaga keuangan mengelola dana mereka secara produktif.

#### **b. Kebutuhan terhadap Dewan Syari`ah**

Dalam Qanun Nomor 10 tahun 2007 tentang Baitul Mal disebutkan bahwa Baitul Mal diarahkan untuk mengelola zakat (dan harta agama lainnya) secara produktif. Bagaimana mengelola zakat ini secara produktif dibutuhkan pandangan dan pendapat para pakar, untuk itu keberadaan Dewan Pertimbangan atau nama lain sangat dibutuhkan dalam Badan Pengelola Baitul Mal.

Bergerak dari tugas dan tujuan di atas maka organisasi Baitul Mal sesuai dengan kebutuhan dan peraturan yang ada, akan terdiri dari tiga komponen yaitu:

- Badan Pengelola Baitul Mal, badan yang secara langsung bertugas mengelola zakat, wakaf, dan harta agama lainnya.
- Dewan Pertimbangan Baitul Mal, bertugas membantu menentu-

- kan arah kebijakan dan rencana kegiatan, terutama sekali untuk mencari terobosan dan menjaga kesesuaiannya dengan ketentuan syari`at, serta mengawasi kegiatan di lapangan sehingga selalu sesuai dengan aturan syari`at; pengawasan internal ini akan bersifat melekat yang bekerja secara bersama-sama sepanjang waktu.
- Sekretariat Baitul Mal, bertugas memberikan pelayanan kepada dua badan sebelumnya; keberadaan badan yang ketiga ini dianggap perlu karena merupakan unsur pemerintah yang akan menghubungkan Baitul Mal sebagai badan independen dengan tata kelola dan tertib administrasi keuangan Pemerintah Aceh, baik untuk tertib administrasi pengelolaan zakat sebagai PAD ataupun pengelolaan dana pelayanan dalam bentuk APBA “murni”.



# BAB V

## PENUTUP

### 6.1 Kesimpulan

#### 6.1.1 Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)

1. MPU terkait dengan penyelenggaraan keistimewaan dalam hal peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh, berwenang menetapkan fatwa, bertugas dan berfungsi memberi saran, pertimbangan kepada pemerintahan untuk kebijakan daerah dalam konteks syari'at Islam. Implementasi dari kewenangan tersebut belum dapat dilakukan oleh MPU secara optimal dikarenakan belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) yang mengatur mekanisme MPU dalam menjalankan kewenangannya.
2. Sekretariat MPU yang bertugas sebagai "supporting unit" atau unit pendukung yang seharusnya memperlancar dan mempermudah aktivitas MPU dalam menjalankan kewenangannya masih berkuat pada persoalan sarana dan prasarana (saprass) yang belum memadai. Sehingga Sekretariat MPU belum optimal dalam mendukung peran MPU yang sangat strategis tersebut.

#### 6.1.2 Baitul Mal

1. Baitul Mal di Aceh dibentuk berdasarkan Pasal 180 UUPA yang menyebutkan bahwa salah satu sumber PAD Aceh adalah zakat. Hal ini dilakukan dalam rangka pelaksanaan keistimewaan Aceh. Untuk mengoptimalkan pendayagunaan zakat, wakaf dan harta agama lainnya maka diperlukan sebuah lembaga profesional yang bertanggungjawab terhadap pengelolaannya. Namun dalam implementasinya banyak menimbulkan persoalan menyangkut regulasi yang ada belum begitu jelas dan rinci mengatur peran dari Lembaga Baitul Mal Aceh.
2. Keberadaan Sekretariat Baitul Mal yang seharusnya menjadi unit pendukung pelaksanaan tugas-tugas Baitul Mal, justru terkesan menjadi "tandingan" Baitul Mal, hal ini disebabkan oleh tidak cermatnya penyusunan Struktur Kelembagaan Sekretariat Baitul Mal.

## **6.2 Saran**

### **6.2.1 Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU)**

1. Perlu dirumuskan SOP mekanisme keterlibatan MPU dalam penetapan kebijakan Aceh yang menyeluruh dan komprehensif, sehingga arah pembangunan Aceh dalam semua sektor sesuai dengan Syariat Islam.
2. Perlu dukungan penuh Pemerintah Aceh dalam hal penyediaan sarana dan prasarana yang lengkap agar MPU dapat menjalankan kewenangannya secara optimal seperti contoh Laboratorium Sertifikasi Halal yang sampai saat ini baru gedungnya saja yang berdiri megah.
3. MPU agar lebih proaktif menghadirkan eksistensinya sebagai lembaga ulama yang selalu diharapkan oleh masyarakat kehadirannya dalam berbagai persoalan/issue keagamaan, sehingga masyarakat dapat memiliki pedoman dalam menanggapi berbagai persoalan/issue yang muncul.

### **6.2.2. Baitul Mal**

1. Perlu penataan kembali secara menyeluruh Lembaga Baitul Mal yang meliputi Pengelola Baitul Mal dan Sekretariat Baitul Mal agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik, untuk itu diperlukan adanya kebijakan penataan organisasi yang meliputi aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan serta sumber daya manusia. Dengan kata lain dasar yuridisnya harus jelas dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku dan memenuhi kaidah-kaidah organisasional dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya. Sehingga hubungan dan mekanisme kerja antara Badan Pengelola Baitul Mal dan Sekretariat Baitul Mal di satu pihak dengan DPKKA dapat berjalan sesuai "rel" masing-masing yang diatur dalam perundang-undangan.
2. Untuk pengelolaan dana zakat disarankan Baitul Mal menggunakan dua pendekatan yaitu :
  - Model pengelolaan keuangan untuk Badan Layanan Umum Daerah, sebagaimana yang tertuang dalam *Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum*, juncto *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah*;

- Zakat sebagai PAD agar diberlakukan secara khusus melalui pendekatan model “pos transitio” dimana dana zakat hanya dicatat oleh DPKKA dan dimasukkan dalam pertanggung jawaban Gubernur, sedang pengelolaannya seluruhnya ada pada Baitul Mal.



## DAFTAR PUSTAKA

- <sup>1</sup> Infor Zakat 2010 (Baitul Mal Aceh,2010)
- <sup>2</sup> Data diperoleh dari Kasubid Pembukuan dan Pelaporan Baitul Mal Aceh (2012)
- <sup>3</sup> Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Pasal 20
- <sup>4</sup> <http://fajarweiz.blogspot.com/2011/03/ilmu-pemerintahan.html>
- <sup>5</sup> <http://amlsk.wordpress.com/2008/12/26/pengertian-dan-dasar-hukum-baitul-mal/>
- <sup>6</sup> Qanun Aceh No. 10 tahun 2007 tentang Baitul Mal
- <sup>7</sup> <http://sonynov.blogspot.com/2012/01/manajemen-organisasi-dan-tata-kerja.html>
- <sup>8</sup> <http://wudi-utomo.blogspot.com/2012/04/22prinsip-tata-kerja.html>
- <sup>9</sup> Brown et. al 2011 dalam Muhammad Ruslan, 2008
- <sup>10</sup> Morrison, 2001 dalam Muhammad Ruslan, 2008
- <sup>11</sup> Yeremias Keban. "Good Governance" dan "Capacity Building" sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan. 2000 hal 7
- <sup>12</sup> Teguh Yuwono, *Capacity Building in the Local Government Concept and Analysis*. Makalah pada seminar *International Democracy and Local Politics* diselenggarakan oleh PSSAT UGM, STPMD APMD, UAJY, Yogyakarta 7-8 Januari 2003
- <sup>13</sup> Jan Yap *Human Resources Capacity Building* 2000 hal 26 <http://www.Gtzsfdm.or.id>
- <sup>14</sup> Terrence Morrison. *Actionable Learning - A Handbook for Capacity Building Through Case Based Learning*, ADB Institute 2001 hal 23.
- <sup>15</sup> Yeremias Keban. "Good Governance" dan "Capacity Building" sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan. 2000 hal 7 ( [http://www.google.co.id/search?\\_Grindle\\_Good\\_Government\\_Capacity\\_Building\\_in\\_the\\_Public\\_Sector\\_of\\_Developing\\_Countries\\_Boston\\_MA\\_Harvard\\_Institute\\_for\\_International\\_Development](http://www.google.co.id/search?_Grindle_Good_Government_Capacity_Building_in_the_Public_Sector_of_Developing_Countries_Boston_MA_Harvard_Institute_for_International_Development)).

