

QANUN BAITUL MAL NO. 10 TAHUN 2007 DILIHAT DARI ASPEK FILSAFAT HUKUM

Muhammad Arifin, M.Ag

Abstraks

Merujuk Kepada Qanun No 10 Tahun 2007 Tentang Baitul Aceh, maka Baitul Mal tidak hanya berwenang sebagai badan yang mengelola harta agama; memungut dan mendistribusikan, namun keberadaannya telah diakui sebagai badan yang dapat dipertanggungjawabkan dalam mengemban tugas yang dibebankan kepadanya. Dalam Pasal 19 UUPA, disebutkan, ayat (1) zakat, harta wakaf dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh dan Baitul Mal kabupaten/kota; ayat (2) ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan qanun. Melihat regulasi tersebut, maka Baitul Mal dapat menjadi basis yang urgen dalam membangun kehidupan masyarakat yang baik. Secara teoretis, peran Baitul Mal dalam pembangunan perekonomian umat diakui dan hal itu telah dibuktikan pada era awal Islam

Kata Kunci: *qanun, filsafat, hukum*

A. PENDAHULUAN.

Sejak tahun 2001 Aceh telah menerapkan syariat Islam. Pemberlakuan syariat Islam di Aceh ini semula diatur dalam UU No. 11 Tahun 2001 tentang Status Otonomi Khusus untuk Provinsi Nanggrou Aceh Darussalam. Namun UU tersebut dianggap tidak berlaku lagi setelah keluar UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Undang-undang ini menegaskan tentang keniscayaan lahirnya perundang-undangan organik lain yang mengatur syariat Islam dalam tataran operasional yang disebut dengan qanun.¹ Qanun lahir melalui

proses legislasi di DPRA layaknya peraturan daerah yang lain. Qanun inilah yang kemudian menjadi hukum materil dan hukum formil syariat Islam di Aceh. Salah satu qanun yang dihasilkan tersebut adalah qanun tentang kewenagna Baitul Mal dalam mengelola harta zakat yaitu qanun No. 10 Tahun 2007.

Baitul Mal bagi umat Islam menjadi wadah yang penting bagi pemberdayaan ekonomi umat. Hal ini telah dibuktikan dalam sejarah perkembangan umat Islam semenjak masa Nabi Muhammad saw sampai runtuhnya dinasti Turki Usmani.² Pentingnya baitul mal ini sama dengan pentingnya APBN bagi suatu negara. Jadi, baitul mal memiliki peran mendasar dalam program mensejahterakan umat, khususnya pada tataran pemenuhan kebutuhan hidup.

kehadiran baitul mal, pada dasarnya meningkatkan perekonomian umat kearah yang lebih baik. Karena kekayaan negara dari berbagai aspek, baik aspek zakat, wakaf, hibah dan harta agama lainnya,³ maupun dari kekayaan alam, seperti pertambangan akan dikumpulkan dalam baitul mal dan seterusnya didistribusikan kembali kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan.

Berdasarkan kegunaan seperti disebutkan di atas, Aceh sebagai daerah yang diberi kewenangan menjalankan syariat Islam, nampaknya menginginkan dengan dilegalkan badan baitul mal, kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan. Baitul mal dalam masyarakat telah diakui dalam regulasi hukum, yaitu qanun no 10 Tahun 2007. Seperti telah disebutkan sebelumnya, kebijakan pemerintah Aceh melegalkan baitul mal ini dimaksudkan untuk memberi makna yang besar dalam tatanan kehidupan masyarakat Aceh dalam rangka mencapai kesejahteraan hidup.

Dengan lahirnya qanun No 10 Tahun 2007 tersebut, menjadikan baitul mal bukanlah lembaga privat atau swasta, melainkan sebuah lembaga yang mengurus segala pemasukan dan pengeluaran dari daerah Aceh (pada tataran lebih tinggi dalam negara Islam disebut Khilafah). Baitul mal dalam pengertian ini, telah dipraktekkan dalam

sejarah Islam sejak masa Rasulullah, diteruskan oleh para khalifah sesudahnya, yaitu masa Abu Bakar, Umar bin Khaththab, Utsman bin Affan, Ali Bin Abi Thalib, dan khalifah-khalifah berikutnya, hingga kehancuran Khilafah di Turki tahun 1924.⁴

M. Shiddiq memandang, gagasan konsep baitul mal yang ideal perlu disusun dengan merujuk kepada ketentuan-ketentuan syariah, baik dalam hal sumber-sumber pendapatan maupun dalam hal pengelolaannya.⁵ Berdasarkan pandangan ini, maka pembentukan dan operasional baitul mal Aceh diperlukan format tersendiri. Dalam arti, selain merujuk kepada praktek yang dahulu, aspek budaya masyarakat lokal juga menjadi unsur yang diperhatikan pula. Dengan demikian, qanun baitul mal tidak dapat dipisahkan dari aspek nilai yang hidup dalam masyarakat (aspek ideal), dan kemanfaatan yang diinginkan untuk mensejahterakan umat (aspek realitas). Dua aspek ini tentu saja tidak dapat dipisahkan dari aspek norma/kaidah hukum yang harus dimiliki qanun baitul mal.

Tiga aspek ini, sering disebut dengan tri dimensi hukum, menjadi hal yang menarik dikaji pada qanun baitul mal no 10 tahun 2007. Hal ini dimaksudkan untuk menilai keberadaan qanun ini dalam aplikasi di lapangan. Jadi, dengan diketahui nilai kurang dan plus pada qanun ini, pada tahapan akhir dapat dipahami pencapaian kemaslahatan bagi masyarakat. Kajian ini dianggap penting atas fenomena masyarakat yang telah mengelola harta agama, seperti zakat, wakaf dan harta lainnya lewat tata tradisional, yakni secara individual. Sementara peran baitul mal diakui sebagai wadah yang penting dihidupkan, karena nilai positif yang ada padanya lebih masalah bagi masyarakat banyak.

Jadi, qanun baitul mal sebagai regulasi hukum yang dikeluarkan pemerintah Aceh, pada satu sisi harus diimplimentasi dengan baik, namun di sisi lain, aturan ini dihadapkan dengan kondisi masyarakat yang mengelola harta agama- yang dalam qanun menjadi kewenangan baitul mal- secara tradisional. Untuk mengetui eksistensi qanun ini

dalam kehidupan masyarakat diperlukan telaah secara mendalam, khususnya pada tiga dimensi hukum.

B. BAITUL MAL DALAM LINTASAN SEJARAH

Baitul Mal berasal dari bahasa Arab *bait* yang berarti rumah, dan *al-mal* yang berarti harta. Jadi secara etimologis *baitul mal* berarti rumah untuk mengumpulkan atau menyimpan harta. Adapun secara terminologis, *baitul mal* adalah suatu lembaga atau pihak yang mempunyai tugas khusus menangani segala harta umat, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran negara.⁶ 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' dan tidak ditentukan individu pemiliknya walaupun telah tertentu pihak yang berhak menerimanya maka harta tersebut menjadi hak Baitul mal, yakni sudah dianggap sebagai pemasukan bagi Baitul mal. Secara hukum, harta-harta itu adalah hak baitul mal, baik yang sudah benar-benar masuk ke dalam tempat penyimpanan Baitul mal maupun yang belum.⁷

Pada masa Rasulullah SAW, *baitul mal* lebih mempunyai pengertian sebagai pihak yang menangani setiap harta benda kaum muslimin, baik berupa pendapatan maupun pengeluaran. Saat itu Baitul mal belum mempunyai tempat khusus untuk menyimpan harta, karena saat itu harta yang diperoleh belum begitu banyak. Kalaupun ada, harta yang diperoleh hampir selalu habis dibagi-bagikan kepada kaum muslimin serta dibelanjakan untuk pemeliharaan urusan mereka.⁸

Ketika Abu Bakar menjadi Khalifah, keadaan *baitul mal* masih berlangsung seperti itu di tahun pertama kekhilafahannya (11 H/632 M). Jika datang harta kepadanya dari wilayah-wilayah kekuasaan Khilafah Islamiyah, Abu Bakar membawa harta itu ke Masjid Nabawi dan membagi-bagikannya kepada orang-orang yang

berhak menerimanya. Untuk urusan ini, Khalifah Abu Bakar telah mewakilkan kepada Abu Ubaidah bin Al Jarrah

Kemudian pada tahun kedua kekhilafahannya (12 H/633 M), Abu Bakar merintis embrio Baitul mal dalam arti yang lebih luas. Baitul mal bukan sekedar berarti pihak (*al-jihat*) yang menangani harta umat, namun juga berarti suatu tempat (*al-makan*) untuk menyimpan harta negara. Abu Bakar menyiapkan tempat khusus di rumahnya berupa karung atau kantung (*ghiraah*) untuk menyimpan harta yang dikirimkan ke Madinah. Hal ini berlangsung sampai kewafatan beliau pada tahun 13 H/634 M.

Setelah Abu Bakar meninggal, kekhalifahan dipegang oleh Umar bin Khathab. Selama memerintah, Umar bin Khaththab tetap memelihara Baitul mal secara hati-hati, menerima pemasukan dan sesuatu yang halal sesuai dengan aturan syariat dan mendistribusikannya kepada yang berhak menerimanya. Dalam salah satu pidatonya, yang dicatat oleh Ibnu Kasir (700-774 H/1300-1373 M), Umar berkata, "Tidak diharamkan bagiku dari harta milik Allah ini melainkan dua potong pakaian musim panas dan sepotong pakaian musim dingin serta uang yang cukup untuk kehidupan sehari-hari seseorang di antara orang-orang Quraisy biasa, dan aku adalah seorang biasa seperti kebanyakan kaum muslimin."⁹

Kondisi yang sama juga berlaku pada masa Utsman bin Affan (23-35 H/644-656 M). Namun, karena pengaruh yang besar dari keluarganya, tindakan Usman banyak mendapatkan protes dari umat dalam pengelolaan Baitul mal. Pada masa pemerintahan Ali bin Abi Talib (35-40 H/656-661 M), kondisi Baitul mal ditempatkan kembali pada posisi yang sebelumnya. Setelah itu, ketika dunia Islam berada di bawah kepemimpinan Khilafah Bani Umayyah, kondisi Baitul mal berubah. Al Maududi menyebutkan, jika pada masa sebelumnya Baitul mal dikelola dengan penuh kehati-hatian sebagai amanat Allah SWT

dan amanat rakyat, maka pada masa pemerintahan Bani Umayyah Baitul mal berada sepenuhnya di bawah kekuasaan Khalifah tanpa dapat dipertanyakan atau dikritik oleh rakyat.¹⁰ Keadaan tersebut berlangsung sampai datangnya Khalifah ke-8 Bani Umayyah, yakni Umar bin Abdul Aziz (memerintah 717-720 M). Umar berupaya untuk membersihkan Baitul mal dari pemasukan harta yang tidak halal dan berusaha mendistribusikannya kepada yang berhak menerimanya. Umar membuat perhitungan dengan para Amir bawahannya agar mereka mengembalikan harta yang sebelumnya bersumber dari sesuatu yang tidak sah. Di samping itu, Umar sendiri mengembalikan milik pribadinya sendiri, yang waktu itu berjumlah sekitar 40.000 dinar setahun, ke Baitul mal. Harta tersebut diperoleh dari warisan ayahnya, Abdul Aziz bin Marwan. Di antara harta itu terdapat perkampungan Fadak, desa di sebelah utara Mekah, yang sejak Nabi SAW wafat dijadikan milik negara. Namun, Marwan bin Hakam (khalifah ke-4 Bani Umayyah, memerintah 684-685 M) telah memasukkan harta tersebut sebagai milik pribadinya dan mewariskannya kepada anak-anaknya.

Akan tetapi, kondisi Baitul mal yang telah dikembalikan oleh Umar bin Abdul Aziz kepada posisi yang sebenarnya itu tidak dapat bertahan lama. Keserakahan para penguasa telah meruntuhkan sendi-sendi Baitul mal, dan keadaan demikian berkepanjangan sampai masa Kekhilafahan Bani Abbasiyah. Dalam keadaan demikian, tidak sedikit kritik yang datang dari ulama, namun semuanya diabaikan, atau ulama itu sendiri yang diintimidasi agar tutup mulut

Walau bagaimana pun, terlepas dari berbagai penyimpangan yang terjadi, Baitul mal harus diakui telah tampil dalam panggung sejarah Islam sebagai lembaga negara yang banyak berjasa bagi perkembangan peradaban Islam dan penciptaan kesejahteraan bagi kaum muslimin. Keberadaannya telah menghiasi lembaran sejarah Islam dan terus berlangsung hingga runtuhnya Khilafah yang terakhir,

yaitu Khilafah Utsmaniyah di Turki tahun 1924.¹¹

C. KONSEP BAITUL MAL DALAM QANUN NO 10 TAHUN 2007

Bila merujuk kepada konsep Baitul Mal dalam qanun Aceh No 10 Tahun 2007, maka Baitu Mal tidak hanya diposisikan sebagai badan yang mengelola harta agama; memungut dan mendistribusikan, namun keberadaannya telah diakui sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam mengemban tugas yang dibebankan kepadanya. Dalam arti kata, baitul mal dapat diberikan hak dan kewajiban seperti manusia sebagai subjek hukum.¹² Pergeseran makna baitul mal kepada tataran subjek hukum merupakan suatu langkah maju di hadapan hukum bagi keberadaan baitul mal.

Dalam Pasal 8 qanun No 10 Tahun 2007 disebutkan bahwa baitul mal merupakan pihak yang mengelola harta agama; zakat, wakaf dan menjadi wali terhadap anak yatim serta menjadi pihak yang mengelola harta yang tidak ada lagi pemiliknya. Dalam ayat (1) disebutkan, baitul mal mempunyai fungsi dan kewenangan sebagai berikut: mengurus dan mengelola zakat, wakaf, dan harta agama; melakukan pengumpulan, penyaluran dan pendayagunaan zakat; melakukan sosialisasi zakat, wakaf dan harta agama lainnya; menjadi wali terhadap anak yang tidak mempunyai lagi wali nasab, wali pengawas terhadap wali nashab, dan wali pengampu terhadap orang dewasa yang tidak cakap melakukan perbuatan hukum; menjadi pengelola terhadap harta yang tidak diketahui pemilik atau ahli warisnya berdasarkan putusan Mahkamah Syari'ah; dan membuat perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi umat berdasarkan prinsip saling menguntungkan.

Dalam qanun No.7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat, disebutkan bahwa badan baitul mal merupakan lembaga Daerah yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat, dan harta agama lainnya di Provinsi NAD (pasal 11 ayat (1), badan baitul mal mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan zakat, pembinaan

mustahiq dan *muzakki*, serta pemberdayaan harta agama sesuai dengan ketentuan syariat Islam (pasal 14), badan baitul mal pada setiap tingkatannya berkewajiban membantu *muzakki* yang tidak mampu menghitung kadar/besarnya zakat yang wajib dikeluarkan (pasal 22 ayat (2), badan baitul mal wajib menerbitkan atau memberikan surat tanda terima zakat setiap penerima zakat, infak atau sejenis harta agama lainnya kepada *muzakki* atau pihak yang menyerahkan harta agama kepadanya (pasal 22 ayat (3), biaya penjemputan dan pemeliharaan zakat sejak dikumpulkan s/d didistribusikan dapat diambil dari senif amil (pasal 22 ayat (5)).¹³

Konsep baitul mal dalam qanun no 10 tahun 2007 dan dikuatkan dengan qanun no 7 tahun 2004 tidak saja sebagai pihak yang diberi tugas menjalankan pemungutan zakat dan mendistribusikannya, serta beberapa bidang yang lain, melainkan tugas itu telah dikategorikan sebagai pihak yang mandiri (independen) mengelola harta negara sesuai dengan aturan syariat, serta mempertanggungjawabkan secara hukum. Oleh karena itu, baitul mal disusun dalam suatu struktur yang sistematis dan memiliki aturan kerja yang terarah.

D. ASPEK IDEAL PADA QANUN BAITUL MAL

Merujuk pada konsepsi tentang hukum menurut Soetandyo Widnyosoebroto ada tiga aspek: Hukum sebagai asas moralitas/keadilan yang bersifat universal; hukum sebagai kaidah-kaidah positif produk eksplisit kekuasaan yg legitimet; dan hukum sebagai intitusi sosial yang ril dan fungsional dalam realitas kehidupan bermasyarakat.

Carl Schmitt mengembangkan suatu teori berkenaan dengan pembentukan undang-undang dalam suatu masyarakat. Menurut Carl, aturan hukum yang ideal adalah suatu yang diimpikan atau diidamkan oleh suatu kaum agar hak-hak asasinya dilindungi.¹⁴ Pandangan ini begitu bermanfaat bagi masyarakat, ketika suatu aturan hukum yang disusun mengikutinya dengan baik, sehingga hukum itu bernuansa

pada kepentingan masyarakat.

Pandangan ini memang berbeda dengan pandangan Hans Kelsen yang memandang hukum itu berasal dari kehendak penguasa, diformat sesuai dengan kehendak mereka. Pemikiran seperti yang disampaikan Carl ini, dapat disandingkan dengan penjelasan Lili Rasyidi dan Ira Thaniya, yang menyebutkan bahwa "hukum dan nilai sosial budaya masyarakat itu ternyata bahwa hukum yang baik tidak lain adalah hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat".¹⁵

Berdasarkan pandangan yang disebutkan, maka qanun baitul mal tidak terlepas dari aspek nilai yang hidup dalam masyarakat. Qanun itu harus mengikuti nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Dalam proses penyusunan tentunya hal itu diperhatikan dengan seksama. Dalam hal ini pihak pemerintah mendapat tugas mengkaji nilai yang hidup dalam masyarakat saat penyusunan qanun baitul mal dilangsungkan.

Menurut pemikiran Bentham, tugas pemerintah adalah menciptakan (mengembangkan) kesenangan masyarakat dengan memajukan kenikmatan dan kesejahteraan serta menjaga keamanan untuk melawan kesengsaraan.¹⁶ Jadi, qanun baitul mal disusun dengan memperhatikan aspek nilai yang hidup dalam masyarakat secara mendalam, dilakukan oleh pemerintah mulai dari awal penyusunan.

Meskipun demikian, baitul mal yang sudah dilegalkan perlu dukungan masyarakat, selain peran pemerintah yang menjadi regulatornya. Pengaruh masyarakat bagi baitul mal bahkan menjadi syarat yang menentukan keberlangsungan baitul mal. Hal itu dapat didasarkan pada sumber harta zakat yang berasal dari masyarakat. Jadi, kalau masyarakat tidak percaya pada baitul mal, mereka mengelola sendiri harta agama yang ada padanya, maka dapat diasumsi bahwa baitul mal hanyalah lembaga yang tidak ada makna. Namun demikian, tugas pemerintah mengkaji nilai yang hidup dalam masyarakat tidak dapat dikurangi dengan dimasukkan partisipasi

masyarakat dalam mensukseskan baitul mal. Karena, kajian nilai dan partisipasi masyarakat memiliki sisi yang berbeda, di samping adanya perasmaan pada sisi yang lain.

Sebagai produk pemerintah, ketentuan hukum dalam qanun baitul mal merupakan hukum positif yang digali dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Aceh. Nilai hukum tentang baitul mal dalam masyarakat Aceh sebenarnya ditumbuh kembangkan dari ajaran Islam yang dasarnya dari Allah (Alquran) dan Nabi Muhammad saw (Hadist). Nilai-nilai itu adalah *lex naturalis* yang diwhyukan Allah kepada NabiNya, kemudian menjadi hukum yang mengatur kehidupan umat dalam bidang harta baitul mal. Pembentukan aturan hukum dalam bentuk qanun tersebut dipandang Thomas Aquinas, sebagai *principia sekundaria*, yakni tafsiran manusia sendiri terhadap *principia prima* (asas-asas umum).

Selanjutnya, dapat dilihat pada sumber-sumber tetap bagi Baitul mal adalah: kharaj/pajak, pemasukan dari harta milik umum, pemasukan dari harta milik negara, wakaf, hibah, tambang, harta tanpa ahli waris seperti peninggalan korban tsunami serta harta zakat. Hanya saja, harta zakat diletakkan pada kas khusus Baitul mal, dan tidak diberikan selain untuk delapan ashnaf (kelompok) yang telah disebutkan di dalam Al Qur'an. Tidak sedikit pun dari harta zakat tersebut boleh diberikan kepada selain delapan ashnaf tersebut, baik untuk urusan negara, maupun urusan umat.

Penguasa (imam) boleh saja memberikan harta zakat tersebut berdasarkan pendapat dan ijtihadnya kepada siapa saja dari kalangan delapan ashnaf tersebut. Imam juga berhak untuk memberikan harta tersebut kepada satu ashnaf atau lebih, atau membagikannya kepada mereka semuanya. Begitu pula pemasukan harta dari hak milik umum. Harta itu diletakkan pada Diwan khusus Baitul mal, dan tidak boleh dicampuradukkan dengan yang lain. Sebab harta tersebut menjadi

hak milik seluruh kaum muslimin, yang diberikan oleh imam sesuai dengan kemaslahatan kaum muslimin yang menjadi pandangan dan ijtihadnya berdasarkan hukum-hukum syara'.

Sedangkan harta-harta selain zakat, yang merupakan hak Baitul mal, diletakkan secara bercampur pada Baitul mal dengan harta yang lain, serta dibelanjakan untuk urusan negara dan urusan umat, juga delapan ashnaf, dan apa saja yang penting menurut pandangan negara. Apabila harta-harta ini cukup untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan rakyat, maka cukuplah dengan harta tersebut. Apabila tidak, maka negara berhak mewajibkan pajak (*dharibah*) kepada seluruh kaum muslimin, untuk menunaikan tuntutan dari pelayanan urusan umat.

Apabila harta zakat kelebihan, maka harus disimpan di dalam Baitul mal hingga ditemukan delapan ashnaf yang mendapatkan harta tersebut. Bila telah ditemukan kelebihan tersebut dibagikan kepada yang bersangkutan. Apabila kelebihan tersebut berasal dari harta yang diwajibkan kepada kaum muslimin, maka kewajiban itu dihentikan dari mereka, dan mereka dibebaskan dari pembayaran tersebut.

Selanjutnya, sumber harta baitul mal dalam masyarakat Aceh menunjukkan pada suatu pengelola yang baik. Zakat dalam masyarakat Aceh mencapai jumlah yang besar. Dari pertanian saja nilainya sangat tinggi, ditambah lagi zakat profesi yang mencapai jutaan rupiah. Namun, harta zakat tersebut belum dikelola dengan baik, baik dalam proses pengumpulan maupun pendistribusian. Oleh karena itu, kehadiran baitul mal menjadi suatu harapan dalam masyarakat Aceh. Kiranya, tanpa ada lembaga ini tidak dapat diprediksi kegunaan harta zakat bagi masyarakat dalam tataran membangun perekonomian yang lebih maju dan mensejahterakan.

E. NORMA ATAU KAIDAH HUKUM QANUN BAITUL MAL

Kaidah hukum mengatur hubungan antar pribadi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu kaidah hukum ditujukan untuk kedamaian, ketentraman dan ketertiban hidup bersama, maka ia mencakup dua hal: ketertiban atau keamanan dan ketentraman dan ketenangan. Kedua hal tersebut terkait dalam proses interaksi antara kehidupan pribadi dengan pribadi lain atau antara pribadi dengan kelompok atau antara kelompok dengan kelompok lain. Norma hukum memiliki ciri: a) adanya paksaan dari luar yang berwujud ancaman hukum bagi pelanggarnya (biasanya berupa sanksi fisik yang dapat dipaksakan oleh alat negara), b) bersifat umum, yakni berlaku bagi semua orang.¹⁷

Satjipto Rahardjo menyebutkan norma hukum sebagai aturan yang memiliki dua hal; patokan nilai dan patokan tingkah laku. Patokan pertama dimaksudkan bahwa hukum menilai kehidupan masyarakat, yaitu masyarakat apa yang dianggap baik dan yang tidak baik. Dari penilaian itu kemudian bisa dilahirkan petunjuk tentang tingkah laku atau perbuatan-perbuatan yang masuk dalam kategori harus dijalankan dan yang harus ditinggalkan. Apabila kita memahami hukum sebagai perintah, maka sebetulnya kita hanya bisa melihat kandungan yang kedua dari norma hukum, yaitu sebagai petunjuk tingkah laku, sebagai norma tingkah laku.¹⁸

Patokan nilai dipahami Satjipto sebagai suatu sistem penilaian. Disebutkan bahwa sistem sosial dan sub sistem budaya saling berkaitan. Hal itu dibuktikan dengan norma-norma hukum memang mengandung suatu sistem penilaian dan dalam hal ini dunia hukum tidak dapat dilepaskan dari dunia budaya sebagai sumber yang mengalirkan informasi kepada patokan tingkah laku.¹⁹

Dilihat dari teori perjanjian masyarakat, negara dipandang telah

diberi kewenangan untuk menghukum orang-orang yang melakukan kejahatan dan mengganggu ketertiban umum. Mereka berjanji akan menaati segala ketentuan yang dibuat negara dan di lain pihak bersedia pula untuk memperoleh hukuman jika dipandang tingkah lakunya berakibat akan terganggunya ketertiban dalam masyarakat.²⁰

Norma-norma penilaian oleh hukum diwujudkan dalam tingkah laku. Atas dasar ini maka norma hukum itu bisa disebut sebagai norma petunjuk tingkah laku. Cara menuntun tingkah laku itu dilakukan dengan membuat rumusan-rumusan hipotesis. Semua itu dituangkan dalam bentuk stereotip-stereotip hubungan dan tingkah laku.

Dalam UUPA, pasal 191 disebutkan, ayat (1) zakat, harta wakaf dan harta agama dikelola oleh baitul mal Aceh dan baitul mal kabupaten/kota; ayat (2) ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan qanun.

Dalam pasal 8 dijelaskan aspek kewenangan baitul mal, yakni mengatur harta agama dalam masyarakat Aceh. Lebih lanjut aspek-aspek itu dijelaskan dalam ayat-ayat berikut: ayat (1) 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 nashab, 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 Syari'ah; dan g) membuat perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga untuk meningkatkan pemberdayaan ekonomi umat berdasarkan prinsip saling menguntungkan. Ayat (2) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan ketentuan syari'at dan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, pasal 10 menjelaskan kewenangan dan kewajiban baitul mal, seperti disebutkan berikut ini: ayat (1) Baitul mal Aceh sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 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; dan 5) ketua, anggota dan karyawan lembaga dan badan daerah tingkat provinsi. C) Harta Agama dan harta waqaf yang berlingkup provinsi.

Ayat 2 menjelaskan tentang pembentukan Unit Pengumpul Zakat (UPZ) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan keputusan Baitul mal Aceh. Ayat 3 berbunyi: meminta Laporan secara periodik setiap 6 (enam) bulan dari Baitul mal Kabupaten/Kota. Ayat 4 berbunyi melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan Baitul mal Kabupaten/ Kota.

Pasal 11 ayat (1): menyampaikan laporan dan pertanggungjawaban secara periodik setiap 6 (enam) bulan kepada Gubernur; ayat (2) menginformasikan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada masyarakat.

F. MANFAAT YANG DIWUJUDKAN DARI QANUN BAITUL MAL

Baitul Mal dapat menjadi basis yang mendasar dalam membangun kehidupan masyarakat berkehidupan yang baik. Secara teoretis, peran baitul mal dalam pembangunan perekonomian umat diakui dan hal itu telah dibuktikan pada era awal Islam. Dengan berpijak pada bukti sejarah yang dicapai oleh masa khalifah Rasul itu, memungkinkan

eksistensi baitul mal dalam masyarakat Aceh akan berdayaguna (besar manfaatnya bagi masyarakat).

Dalam kajian kelompok utility, khususnya pemikiran Bentham, disebutkan bahwa segala sesuatu itu hendaknya memiliki aspek yang membahagiakan umat manusia. Kebahagiaan dapat diartikan dengan tercapainya dua unsur utama oleh seorang manusia, yaitu sehat dan senang. Sehat meliputi aspek fisik dan psikis (jiwa/roh). Sehat fisik dengan menjaga dan memelihara badan dari penyakit atau kerusakannya. Sementara jiwa didapatkan dengan membersihkan rohani dari sifat-sifat jahat, seperti dengki dan takabbur. Selanjutnya, senang sebagai hasil yang didapatkan dari terpenuhinya kebutuhan baik lahir maupun batin. Kebutuhan lahir dimaksudkan dengan mendapatkan material, seumpama rumah, pakaian dan papan. Sedangkan kebutuhan batin adalah kebutuhan inmateril, seperti berilmu agama dan mengamalkannya, kehidupan bermasyarakat secara baik dan lain-lain.

Unsur-unsur pendukung tercapai kebahagiaan yang telah disebutkan sebagiannya terdapat pada baitul mal. Aspek kebutuhan materil dapat diperoleh dari baitul mal. Oleh karena itu, bila baitul mal difungsikan dengan baik dapat dipastikan kebahagiaan masyarakat dari segi materi terwujud dengan baik. Dari berbagai harta yang dikumpulkan dalam baitul mal merupakan milik negara yang sebagian besar didistribusikan kepada masyarakat. Dikhususkan lagi harta zakat hanya dibagi kepada kelompok delapan (senif delapan). Jadi, sungguh berguna dengan dilegalkan baitul mal dalam masyarakat Aceh bila dilihat pada kedudukannya dalam masyarakat.

Menurut kelompok Utilitarianisme, nilai moral suatu tindakan ditentukan oleh hasilnya. Demikian dipandang oleh Jeremy Bentham dan John Stuart Mill. Qanun baitul mal dilihat dengan pandangan mereka diutamakan pada hasil yang diperoleh/berdayaguna bagi

masyarakat, sehingga kesenangan individu masyarakat akan terwujud dengan baik.²¹ John Stuart Mill pernah menyatakan bahwa pengaturan politik memenuhi prinsip kebebasan yang hanya menurut tujuan "yang berhak daya dapat dilaksanakan atas setiap anggota masyarakat beradab, sebaliknya mencegah kerugian bagi orang lain".²²

Dilihat dari kewenangan baitul mal di Aceh, selain zakat dapat juga dihimpun dana melalui penggalangan waqaf (termasuk waqaf tunai), infaq, sedekah, denda, hibah, hadiah, meusara, harta tanpa waris dan pengelolaan harta anak yatim.

Adanya baitul mal dalam masyarakat Aceh, setidaknya tidak dilihat pada aspek pengumpul zakat semata, namun dapat mendorong para wajib zakat misalnya untuk mengeluarkan zakat. Namun relitas di lapangan ditemukan sabagian besar wajib zakat tidak menjalankan kewajibannya dengan baik. Hal ini berpengaruh pada pendapatan baitul mal (kas), dan penyaluran kepada masyarakat.²³ Hal ini juga menggambarkan efektifitas qanun baitul mal dalam masyarakat Aceh. Keefektifitasannya dapat dilihat pada perilaku masyarakat menjalankan kewajiban mengeluarkan zakat dengan baik, dan peran Baitul Mal sangat diperhatikan dalam memberi kesadaran bagi masyarakat.

Memperhatikan penjelasan R Soeroso tentang orang mentaati hukum; karena orang merasakan bahwa peraturan-peraturan itu dirasakan sebagai hukum, masyarakat menghendaknya, ada paksaan (sanksi) sosial,²⁴ maka baitul mal dapat menindaklanjuti ketentuan-ketentuan itu dalam masyarakat. Bila hal ini dapat dilakukan maka dayaguna baitul mal telah diposisikan pada tempatnya seperti dilakukan pada generasi khalifah Rasulullah dahulu.

Menurut Sayed Muhammad Husen,²⁵ cukuplah berlasan jika baitul mal menetapkan posisi strategis lembaga semi pemerintah ini sebagai lembaga pemberdayaan ekonomi umat. Sebab, persoalan yang mengemuka di Aceh 10 hingga 15 tahun ke depan masih masalah kemiskinan dan pengangguran. Melihat laporan Baitul Mal, dalam

konteks pemberdayaan ekonomi kaum fakir dan miskin (*mustadh'afin*) lembaga ini telah memberdayakan peternak miskin, petani sayur-sayuran dan pengusaha mikro di pasar-pasar tradisional. Memberikan beasiswa kepada pelajar, mahasiswa dan santri dari keluarga miskin. Juga, memberikan biaya pengobatan kepada keluarga miskin yang tidak mendapatkan/tidak mencukupi fasilitas Jamkesmas. Dana bergulir/zakat produktif yang telah disalurkan Baitul Mal dalam lima tahun terakhir mencapai 2,5 milyar.

Kontribusi baitul mal dalam pengentasan kemiskinan masih sangat terbatas. Keterbatasan ini dapat dilihat dari jumlah dana yang digulirkan, strategi pemberdayaan dan kemampuan menjangkau kelompok sasaran yang lebih luas. Karena itu, saya kira, perlu dilakukan revitalisasi baitul mal dalam mengentaskan kemiskinan di Aceh

G. PENUTUP

Melihat kepada urengsi dan kiparah Baitul Mal, maka dapat disimpulkan beberapa hal, seperti

Keberadaan baitul mal di Aceh sangat dibutuhkan dan memiliki peran yang sangat besar bagi pembangunan ekonomi umat.. Sebagai umat yang beragama Islam, peran baitul mal telah diidamkan dalam kehidupan, karena nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Aceh masih tumbuh dan berkembang ajaran yang dituangkan dalam Islam, dan dijalankan dengan baik. Nilai-nilai itu kemudian diaplikasikan melalui qanun baitul mal no 10 tahun 2007.

Selain itu, keberadaan baitul mal bagi masyarakat Aceh telah memberi manfaat yang besar dalam membangun perekonomian mereka. Keberadaan Baitul sudah mulai dirasakan manfaatnya oleh umat, baik itu dalam aspek pembangunan ekonomi, maupun dalam mensejahterakan mereka.

ENDNOTE

1 Arskal Salim, *Challenging The Secular State The Islamization of Law in Modern Indonesia*, Honolulu: University of Hawaii Press, 2008, h 54.

2 <http://faridmaruf.wordpress.com/2007/01/12/baitul-mal-tinjauan-historis-dan-konsep-idealnya>

3 Harta Agama adalah sejumlah kekayaan umat Islam yang bersumber dari zakat, infaq, shadaqah, wakaf, hibah, meusara, harta wasiat, harta warisan, dan lain-lain yang diserahkan kepada Baitul mal untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan ketentuan Syariat. (pasal 1 ayat 23 Qanun no 10 tahun 2007)

4 M. Shiddiq Al Jawi, *baitul mal Tinjauan Historis dan Konsep Idealnya*, <http://www.khilafah1924.org/index>.

5 M. Shiddiq Al Jawi, *Ibid*.

6 Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, jilid I, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996, h. 186

7 <http://faridmaruf.wordpress.com/2007/01/12/baitul-mal-tinjauan-historis-dan-konsep-idealnya>

8 *Ibid*

9 Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedi ...* h. 186

10 *Ibid*.

11 <http://faridmaruf.wordpress.com/2007/01/12/baitul-mal-tinjauan-historis-dan-konsep-idealnya>

12 Beberapa aturan hukum lebih tinggi sebenarnya telah mengakui badan hukum sebagai pihak yang dapat dibebani hukum. Misalnya, wakif dan nazir diartikan dengan badan hukum selain orang yang diakui secara alamiah (Kompilasi Hukum Islam Pasal 215 ayat 2 dan 4). Kemudian beberapa peraturan perundang-undangan menyebutkan badan hukum sebagai pihak yang dibebani hukum, misalnya Pasal 1 ayat (4) dan (5); UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Pasal 7 dan Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3). Demikian juga dalam UU No.

41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Pasal 9 dan Pasal 10 ayat (3)

13 Ketentuan yang disebutkan di atas berindikasi, bahwa hak dan kewajiban melekat pada Badan Baitul Mal. Isi Pasal 11 ayat (1), Pasal 14, Pasal 22 ayat (2), Pasal 22 ayat (3) merupakan ketentuan kewajiban yang harus dilakukan Badan Baitul Mal. Sedangkan poin terakhir, Pasal 22 ayat (5) merupakan hak yang diberikan kepadanya. Selain dari itu, dalam ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa Badan Baitul Mal dapat dijadikan wali bagi pihak *muzakki* yang tidak berkemampuan dalam mengurus pengeluaran zakat dari harta kekayaannya.

14 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2009, h. 107

15 Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004, h. 80

16 Amiruddin Abdul Wahab, *Kuliah Filsafat Hukum*, Fakultas Hukum Unsyiah, Banda Aceh, 1998, h. 1

17 Rasjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1998, h. 24.

18 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, h. 31

19 Ibid.

20 Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004, h. 85

21 <http://translate.google.co.id/translate?hl=id&sl=en&u=http://en.wikipedia.org/wiki/Utilitarianism&ei>

22 Ibid

23 http://www.acehinstitute.org/opini_Yasir_250607_agama_baitul_mal_masa_depan_zakat.htm

24 R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, h. 65

25 Sayed Muhammad Husen, <http://aceh-economic-review.com/kolom/baitul-mal-mengentaskan-kemiskinan>