

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian terdahulu yang penulis gunakan sebagai referensi adalah :

1. Nur Arafat (2012), *implementasi Perda No. 02 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat Pada Tahun 2012-2014*

Tujuan Umum dari Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2008 tentang Pengelollan Zakat adalah meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntutan agama, meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dana zakat oleh BAZDA Kota Bekasi seyogianya dapat memberikan kontribusi terhadap masalah kemiskinan dalam hal membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada kenyataanya, jumlah penerimaan berbanding lurus dengan jumlah pengeluaran dana zakat pada BAZDA Kota Bekasi Tahun 2012-2014, dimana penerimaan dan pengeluarran setiap tahunnya mengalami peningkatan. Hal tersebut diduga terjadi peningkatan para muzakki dan mustahik pada setiap tahunnya di Kota Bekasi periode tahun 2012-2014, berdasarkan hasil penjajagan diketahui bahwa pengelolaan zakat oleh BAZDA Kota Bekasi belum efektif yang diduga kurangnya transparansi dan profesionalisme dalam pelaksanaanya dimana mustahik mengalami peningkatan setiap tahunnya.

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Metode kualitatif dimaksudkan untuk menemukan dan memahami

apa yang ada dibalik fenomena yang akan diteliti. Informan dalam penelitian kualitatif menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu cara penemuan informan yang ditemukan secara sengaja atas dasar kriteria atau pertimbangan tertentu..

Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah No 02 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat Pada Badan Amil Zakat Daerah/BAZDA Kota Bekasi tahun 2012-2014 belum optimal. Namun demikian BAZDA Kota Bekasi berusaha meningkatkan sosialisasi sadar zakat kepada masyarakat serta mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dalam pengelolaan, pendistribusian dan pengawasan zakat dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dari bab sebelumnya maka peneliti menyimpulkan bahwa; Daerah Nomor 02 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Zakat pada Badan Amil Zakat Daerah/BAZDA Kota Bekasi Tahun 2012-2014 terdiri dari (a) Kejelasan isi Kebijakan (b) Sumber daya manusia (c) Kelompok sasaran (*target groups*) dan (d) Karakteristik lembaga pelaksana.

2. Ancas Sulchantifa Pribadi (2006), *Pelaksanaan Zakat Menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat (Studi di BAZ Semarang)*.

Zakat merupakan salah satu dari Rukun Islam, maka dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan

Zakat oleh pemerintah, dibentuklah organisasi pengelolaan zakat, yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dikukuhkan Oleh pemerintah.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris. Dalam pengumpulan data dan bahan hukum, baik primer maupun sekunder, kasus yang dikumpulkan melalui wawancara dan studi dokumen-dokumen hukum, sedangkan teknik analisa dilakukan secara kualitatif.

BAZ Kota Semarang didirikan berdasarkan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 451.1.05/159 Tahun 2003. Susunan Pengurus BAZ Kota Semarang terdiri dari Dewan Pertimbangan, Komisioner Pengawas, dan Badan Pelaksana. Dalam hal pengumpulan zakat, hal ini dilakukan oleh UPZ di berbagai instansi, baik instansi pemerintah maupun swasta, setelah itu disetorkan kepada BAZ kota Semarang untuk didayagunakan. Di BAZ Kota Semarang, pendayagunaan hasil pengumpulan dana zakat telah sesuai dengan ketentuan agama yaitu meliputi delapan ashnaf. Di dalam melakukan pengelolaan zakat, BAZ Kota Semarang menemui berbagai macam kendala yang dihadapi. Dengan adanya kendala-kendala di dalam pengelolaan zakat di BAZ Kota Semarang tersebut, BAZ Kota Semarang meresponnya dengan melakukan upaya-upaya untuk menanggulangi kendala tersebut.

3. Muhammad Hafif Noor (2016), *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin.*

Penelitian ini dilatarbelakangi dengan adanya Perda Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin. Potensi zakat yang sangat besar tidak akan tergarap dengan baik tanpa adanya kebijakan yang signifikan, sehingga untuk mengetahui potensi zakat di Kota Banjarmasin maka perlunya untuk mengetahui implementasi Perda Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat apakah terlaksana dengan baik atau justru sebaliknya, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi Perda Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin dan untuk mengetahui faktor-faktor pendukung serta penghambat implementasi Perda tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*), untuk mendapatkan data yang berkaitan dengan implementasi Perda Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin. Penelitian ini melakukan pendeskripsian terhadap beberapa hasil wawancara, yaitu sebanyak 3 orang, penelitian ini dilakukan di Kota Banjarmasin.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara, data yang diperoleh kemudian diolah dengan teknik editing dan klasifikasi yang kemudian dianalisis secara kualitatif dengan acuan landasan teori. Berdasarkan penelitian yang diperoleh, terdapat beberapa implementasi Perda Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin diantaranya melakukan program kerja, yaitu program kerja bidang pengumpulan, bidang pendistribusian dan bidang pengembangan. Serta mengetahui hasil laporan yang dijalankan diantaranya, hasil laporan pengumpulan zakat, infak dan sedekah dari masyarakat dan dinas/instansi di

lingkungan Kota Banjarmasin, melakukan gerakan infak dan sedekah, dan membagi 600 amplop untuk himbauan infak jemaah haji. Laporan bidang pendistribusian dilakukan pendistribusian dana kepada orang-orang dhuafa se-Kota Banjarmasin, bedah rumah, pinjaman modal, usaha UMK, dan memberikan bantuan dan untuk biaya pendidikan. Dana laporan bidang pengembangan dilakukan melalui sosialisasi, peningkatan organisasi dan mengembangkan peningkatan ZIS.

Faktor-faktor penghambat pada implementasi Perda Nomor 01 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin adalah belum dibentuknya tim seleksi pimpinan, tidak terlaksananya batuan dana bagi para muallaf, letak dan lokasi serta sarana dan prasarana operasional masih belum memadai, dan BAZNAS Kota Banjarmasin belum dapat melaksanakan tata kelola manajemen yang baik karena kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) operasional yang memadai.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	PenelitiTerdahulu	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan

1	<p>Nur Arafat (2012), Implementasi Peraturan Daerah No 2 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat Pada Tahun 2012-2014 (studi pada Badan Amil Zakat Daerah/BAZDA Kota Bekasi.</p>	<p>Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang diperoleh menunjukkan bahwa Implementasi Perda No 2 Tahun 2008 tentang Pengelolaan zakat di Kota Bekasi Tahun 2012-2014 belum optimal. Namun demikian BAZDA Kota Bekasi berusaha meningkatkan sosialisai sadar zakat kepada masyarakat serta mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dalam pengelolaan dan pengawasan zakat dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat.</p>	<p>Metode penelitian kualitatif</p>	<p>fokus kajian mengenai Perda no 02 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Zakat pada Tahun 2012-2014 (studi pada Badan Amil Zakat Daerah/BAZDA Kota Bekasi.</p>
2	<p>Ancas Sulchantifa Pribadi (2006), Pelaksanaan Zakat Menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat (Studi di BAZ Semarang).</p>	<p>Hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Zakat menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat di BAZ Kota Semarang, dalam hal pendayagunaan hasil penerimaan Zakat telah sesuai dengan ketentuan agama yaitu</p>	<p>Metode penelitian kualitatif</p>	<p>Fokus kajian mengenai pelaksanaa Zakat menurut Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat pada Badan Amil Zakat (BAZ) di Kota Semarang.</p>

		meliputi delapan ashnaf.		
3.	Muhammad Hafif Noor Tahun 2016, Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin.	Hasil penelitian yang dilakukan yaitu ternyata implementasi kebijakan tersebut belum dibentuknya tim seleksi pimpinan, tidak terlaksananya bantuan dana bagi para muallaf, letak dan lokasi serta sarana operasional belum memadai, serta belum melaksanakan tatakelola manajemen yang baik karena belum memadai Sumber Daya Manusia.	Metode Penelitian Kualitatif	Fokus kajian mengenai kebijakan tentang pengelolaan zakat di Kota Banjarmasin

B. Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi

Administrasi secara etimologis administrasi berasal dari bahasa Latin *ad* dan *ministrare*, yang berarti “membantu, melayani, atau memenuhi”, serta *administratio* yang berarti “pemberian bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan, dan pemerintahan serta pengelolaan”. Administrasi menurut Sondang P. Siagian mengutip dari buku Syafri (2012 : 9) administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses

kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya,

Sedangkan menurut The Liang Gie (1980) mengutip dari Silalahi (2011: 9) Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu. Hadari Nawawi (1990) mengutip dari Afiffudin (2012: 5) Administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan kesimpulan definisi administrasi para ahli diatas bahwasannya dalam administrasi terdiri dari

- a. Adanya kelompok manusia,
- b. Adanya kerjasama,
- c. Adanya kegiatan atau proses atau usaha
- d. Adanya bimbingan, kepemimpinan,
- e. Adanya tujuan yang telah disepakati bersama.

2. Pengertian Administrasi Publik

Pfiffner dan Presthus mengutip dari Syafri (2012 : 20) administrasi publik dapat didefinisikan sebagai suatu upaya koordinasi dari individu atau kelompok untuk menjalankan kebijakan publik.

Rosenbloom dan Goldavan mengutip dari Syafri (2012 : 20) administrasi publik adalah penggunaan kepemimpinan secara politis dan berbagai poses dan teori yang sah untuk menjalankan tugas-

tugas legislatif, eksekutif, dan yudisial dalam penyediaan peraturan bagi pelayanan seluruh atau sebagian masyarakat.

Chandler dan Plano mengutip dari Pasolong (2013: 7) Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik di organisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Robert V. Presthus mengutip dari Pasolong (2013: 7) Administrasi publik, adalah (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik, (2) koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah.

C. Implementasi Kebijakan

Dalam arti seluas-luasnya implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoprasonalisasiian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergis yang digerakan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan kearah tertentu yang dikehendaki (Wahab, 2012 : 133).

Mazmanian dan Sabatier mengutip dari Wahab (2012 : 135) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa, “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah dishkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Mazmanian dan Sabatier mengutip dari Wahab (2012 : 140) telah merumuskan proses implementasi kebijakan publik ini dengan lebih rinci, yaitu implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun, dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn mengutip dari Agustino (2014 :139), mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang di ungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr mengutip dari Agustino (2014 : 139) dimana mereka katakana bahwa implementasi sebagai suatu proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Adapun model implementasi kebijakan sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi yang dikemukakan oleh beberapa para ahli mengutip dari Agustino (2014 : 141), yaitu:

1. Model Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Model pendekatan *top-down* yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan variable. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan public.

Ada enam variable, menurut Van Metter dan Carl Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan public tersebut, adalah:

a) Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan.

b) Sumberdaya.

Keberhasilan proses implemtasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan implementasi.

c) Karakteristik Agen Pelaksana.

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi informal dan organisasi informal yang akan terlibat implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d) Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para Pelaksana.

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang terkait langsung terhadap kebijakan yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

e) Komunikasi Antarorganisasi dan Dktivitas Pelaksana.

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

f) Lingkungan Ekonomi Sosial dan Politik.

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter

dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan social, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

2. Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III.

Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diteoremaikan oleh Edward III, terdapat 4 Variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

a) Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan jika komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di transmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi tersebut, yaitu:

1) *Transmisi*; Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula.

- 2) *Kejelasan*; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu).
- 3) *Konsistensi*; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan).

b) Sumberdaya

Sumberdaya merupakan hal yang paling penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

- 1) Staf
- 2) Informasi
- 3) Wewenang
- 4) Fasilitas

c) Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variable disposisi, menurut George C.Edward III mengutip dari Agustino (2014 : 149), adalah:

- 1) *Pengangkatan birokrat*; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.
- 2) *Insentif*; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan.

d) Struktur Birokrasi

Yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam suatu birokrasi.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendogkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, adalah:

melakukan *Standar Operating Procedures* (SOP) dan melaksanakan *Fragmentasi*. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

3. Model G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli

Cheema dan Rondinelli dalam Subarsono (2015 :101) menggambarkan kerangka konseptual yang dapat digunakan untuk analisis implementasi program-program pemerintah yang bersifat desentralisasi. empat kelompok variabel yang dapat memengaruhi kinerja dan dampak suatu program antara lain (1). Kondisi lingkungan, (2). Hubungan antar organisasi, (3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program, (4). Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

D. Zakat

1. Pengertian Zakat

Menurut Wahbah Al-Zuhayly (2008 :82-85) mengatakan secara bahasa, zakat tumbuh (numuww) dan bertambah (ziyadah). Adapaun zakat menurut syara', brati hak yang wajib (dikeluarkan dari) harta. Mazhab Maliki mendefisikannya deengan mengeluarkan sebagian yang khusus dari

harta yang khusus pula yang telah mencapai *nishab* (batas kuantitas yang mewajibkan zakat) kepada orang-orang yang berhak menerimanya (*mustahiq*). Dengan catatan, kepemilikan itu penuh dan mencapai *hawl* (setahun) bukan barang tambang dan bukan barang pertanian.

Mazhab Hanafi mendefinisikan zakat dengan menjadikan sebagian harta yang khusus dari harta yang khusus sebagai milik orang yang khusus, yang ditentukan oleh syaria't karena Allah SWT.

Menurut mazhab syafi'i zakat adalah sebuah ungkapan untuk keluarnya harta atau tubuh dengan sesuai dengan cara khusus. Sedangkan menurut Mazhab Hanbali, zakat ialah hak yang wajib (dikeluarkan) dari harta yang khusus pula. Yang dimaksud dengan kelompok khusus pula adalah delapan kelompok yang disyariatkan oleh Allah SWT dalam Al-Quran.

Dari sini jelaslah bahwa kata zakat menurut para terminologi para fuqaha, dimaksudkan sebagai penunain, yakni penunaian hak yang wajib yang terdapat dalam harta. Zakat juga dimaksudkan sebagai bagian harta tertentu yang diwajibkan oleh Allah untuk diberikan kepada orang-orang fakir. Zakat dinamakan sedekah karena tindakan itu akan menunjukkan kebenaran (*shidq*) seorang hamba dalam beribadah dan melakukan ketaatan kepada Allah SWT.

Asnaini (2008 : 133) mengatakan bahwa zakat adalah ibadah yang mempunyai dua dimensi, vertikal dan horizontal. Dengan zakat

seorang muslim telah mempererat hubungannya kepada Allah dan hubungannya kepada sesama manusia. Zakat mempunyai tujuan yang lebih jauh kedepan yaitu mengantisipasi generasi muslim dimasa mendatang dari kemungkinan munculnya dari generasi yang berkebudayaan tangan dibawah (peminta) sebagai akibat dibesarkan dari keluarga miskin dan serba kekurangan, menjadi generasi suka memberi. Peduli dan suka menolong. Zakat seharusnya dapat mengeluarkan mustahik dari kesulitan sehingga bisa hidup layak. Zakat adalah kewajiban finansial dan sosial, bukan hanya kemurahan hati orang-orang kaya, akan tetapi hak para mustahik terutama fakir miskin dan orang lemah.

Karena zakat memiliki peran dan fungsi sosial-ekonomi yang penting, maka negara berkewajiban dan bertanggungjawab dalam pengelolaan zakat. dengan cara itulah akan menunjang dengan terbentuknya keadaan ekonomi yang *grouwth with equity*, yaitu peningkatan produktifitas yang dibarengi dengan pemerataan pendapatan dan peningkatan lapangan pekerjaan bagi masyarakat. Dan terciptanya keadilan sosial dalam masyarakat.

Pelaksanaan dan perwujudan fungsi-fungsi zakat merupakan tugas dan tanggung jawab bersama, lembaga zakat (negara) yang berfungsi sebagai penghubung atau mediator antara muzaki dan mustahiq.

2. Orang-orang yang Berhak Menerima Zakat

Tentang yang berhak menerima zakat dijelaskan sendiri oleh firman Allah SWT dalam firman-Nya surat at-Taubah ayat 60 yang berbunyi

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَإِنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

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 berutang untuk jalan Allah, dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah; dan Allah Maha Mengetahui lagi Mahabijaksana.

Delapan asnaf yang dinyatakan Allah sebagai yang berhak menerima zakat itu secara berurutan menurut Amir syarifudin (2003: 48) sebagai berikut :

- a. Orang fakir. Orang fakir adalah orang yang tidak memiliki harta untuk menunjang kehidupan dasarnya. Keafkiran orang tersebut disebabkan ketidak mampuannya untuk mencari nafkah disebabkan fisiknya tidak mampu, seperti orang tua jompo dan cacat badan.
- b. Orang miskin. Berbeda dengan orang fakir tersebut diatas orang miskin ini adalah orang yang tidak memiliki harta untuk

kehidupan dasarnya, namun ia mampu berusaha mencari nafkah, hanya penghasilannya tidak mencukupi bagi kehidupan dasarnya untuk kehidupan dasarnya sendiri dan keluarganya.

- c. Amil. Yaitu orang yang ditunjuk oleh penguasa yang sah untuk mengurus zakat, baik mengumpulkan, memelihara, membagi dan medayagunakan serta petugas lain yang ada hubungannya dengan pengurus zakat.
- d. Muallaf. Muallaf yaitu orang-orang yang dijinakkan hatinya untuk tetap berada dalam Islam. Yang dimaksud disini adalah orang-orang yang baru masuk Islam dan memerlukan masa pemantapan dalam agama barunya itu dan untuk itu memerlukan dana.
- e. Riqab. Secara arti kata, riqab berarti perbudakan. Didahuluinya kata riqab itu dengan lafaz *fi*, maka yang dimaksud disini adalah untuk kepentingan memerdekakan budak; baik dengan membeli budak-budak untuk kemudian dimerdekakan, atau memberi dana untuk kepentingan menebus dirinya dari perbudakan.
- f. Gharimin. Yang dimaksud dari gharimin disini adalah orang-orang yang dililit oleh hutang dan tidak dapat melepaskan dirinya dari jeratan utang itu kecuali dengan bantuan dari luar.
- g. Sabilillah. Secara arti kata *sabilillah* itu berarti “jalan Allah”. Bila dihubungkan dengan lafaz *fi* yang mendahuluinya mengandung arti untuk keperluan menegakkan agama Allah.

- h. Ibnu Sabil. Secara arti kata Ibnu Sabil mengandung arti “anak jalanan” maksudnya disini adalah orang-orang yang berada dalam perjalanan bukan untuk tujuan maksiat, yang kehabisan biaya dalam perjalanannya dan tidak mampu meneruskan perjalanannya kecuali dengan bantuan dari luar.

3. Syarat-syarat Harta Yang Wajib di Zakati

Ahmad Husnan (1996: 38) mengemukakan terhadap harta yang wajib dizakati, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi sebelum diambil zakatnya, syarat-syarat tersebut meliputi:

- a. Milik penuh

Harta tersebut harus berada dalam kontrol dan kekuasaannya secara penuh dan dapat diambil manfaatnya secara penuh, serta didapatkan melalui proses pemilikan yang halal. Seperti: usaha, warisan, pemberian negara, atau orang lain serta cara-cara lain yang sah. Sedang untuk harta yang diperoleh dengan proses haram, maka harta tersebut tidak wajib untuk dizakati, sebab harta tersebut harus dikembalikan kepada yang berhak.

- b. Berkembang

Harta tersebut merupakan harta yang dapat berkembang dan bertambah apabila diusahakan.

- c. Mencapai Nishab

Artinya adalah harta tersebut telah mencapai batas minimal dari harta yang wajib dizakati. Sedangkan untuk harta yang belum mencapai nishab terbebas dari zakat.

d. Lebih dari kebutuhan pokok

Artinya adalah apabila harta tersebut lebih dari kebutuhan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan minimal si pemilik harta untuk kelangsungan hidupnya. Kebutuhan tersebut meliputi kebutuhan primer, misalnya, pangan, sandang, dan papan.

e. Bebas dari hutang

Orang yang mempunyai hutang yang besarnya sama atau mengurangi senishab yang harus dibayar pada saat yang harus bersamaan, maka harta tersebut tidak wajib dizakati.

f. Mencapai Haul

Artinya adalah bahwa harta tersebut telah mencapai batas waktu bagi harta yang wajib dizakati, yaitu telah mencapai masa satu tahun. Syarat yang lain hanya berlaku bagi harta yaitu berupa binatang ternak, harta perniagaan serta harta simpanan. Sedangkan untuk hasil pertanian, buah-buahan dan rikaz (barang temuan) tidak ada haulnya.

4. Tujuan Zakat.

Sebagai pokok ajaran agama atau ibadah, zakat mengandung tujuan dan hikmah tertentu. Tujuan merupakan sasaran praktis dari kewajiban zakat tersebut, tujuan zakat dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Membantu, mengurangi, dan mengangkat kaum fakir miskin dari kesulitan hidup dan penderitaan mereka.
- b. Membantu memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh al-gharimin, ibnu sabil, dan para mustahiq lainnya.
- c. Membina dan merentangkan tali solidaritas (persaudaraan) sesama umat manusia.
- d. Mengimbangi ideologi kapitalisme dan komunisme.
- e. Menghilangkan sifat bakhil dari pemilik kekayaan dan penguasa modal.
- f. Menghindarkan penumpukan kekayaan perorangan yang dikumpulkan diatas penderitaan orang lain.
- g. Mencegah semakin dalamnya jurang pemisah antara si kaya dan si miskin.
- h. Mengembangkan tanggung jawab perorangan terhadap kepentingan masyarakat.
- i. Mendidik kedisiplinan loyalitas seorang muslim untuk menjalankan kewajibannya dan menyerahkan hak orang lain.

5. Hikmah Zakat

Selain beberapa tujuan seperti tersebut diatas, zakat juga mengandung hikmah dan keutamaan-keutamaan tertentu. Hikmah zakat bersifat rohaniah dan filosofis, sebagaimana terkandung dalam ayat-ayat sebagai berikut: QS, At-Taubah 103, yang artinya :

“ambillah zakat dari sebahian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka”

QS. Ar- Rum 39, artinya:

“dan apa yang kamu berikan berupa zakat yang kamu maksudkan untuk mencapai keridhaan Allah, maka yang berbuat demikian itulah orang-orang yang melipat gandakan hartanya”

Diantara hikmah zakat tersebut adalah:

- a. Mensyukuri karunia Allah SWT, menumbuhkan subur harta dan pahala serta membersihkan diri dari sifat-sifat kikir dan laba, dengi, iri, serta dosa.
- b. Melindungi masyarakat dari bahaya kemiskinan, dan akibat kemelaratan.
- c. Mewujudkan rasa solidaritas dan kasih sayang antara sesama manusia.
- d. Manifestasi kegotongroyongan dan tolong menolong dalam kebaikan dan taqwa.
- e. Mengurangi kefakir miskin yang merupakan masalah sosial.
- f. Membina dan mengembangkan stabilitas sosial.
- g. Salah satu jalan menuju keadilan sosial

Menurut Nasruddin Razak (1996-1993), terdapat beberapa hikmah zakat, yaitu

- a. Zakat sebagai manifestasi rasa syukur dan pernyataan terimakasih hamba kepada khalik yang telah menganugerahkan rahmat dan nikmat-Nya berupa kekayaan.
- b. Zakat mendidik manusia membersihkan rohani dan jiwanya dari sifat bakhil, kikir, dan sebaliknya mendidik manusia menjadi dermawan, pemurah, latihan disiplin dalam menunaikan kewajiban dan amanah kepada yang berhak dan berkepentingan.
- c. Dalam struktur ekonomi Islam, maka sistem zakat menunjukkan bahwa sifat perjuangan Islam selalu berorientasi pada kepentingan kaum dhuafa (kaum lemah)
- d. Ajaran zakat menunjukkan bahwa kemiskinan adalah musuh yang harus dilenyapkan karena kemiskinan salah satu sumber kejahatan dan kekufuran.
- e. Zakat menghilangkan perbedaan-perbedaan sosial yang tajam, dapat menjadi alat untuk menghilangkan jurang pemisah antara orang-orang kaya dan orang-orang miskin.

Sedangkan keutamaan-keutamaan yang terkandung dalam zakat, antara lain;

- a. Menumbuh suburkan pahala
- b. Memberi berkah kepada harta yang dizakati
- c. Menjadi sebab bertambahnya rizki, pertolongan dan inayah Allah SWT.
- d. Menjauhkan diri dari bencana yang tidak dikehendaki.

- e. Menjauhkan diri dari api neraka dan melepaskannya dari kepicikan dunia dan akhirat,
- f. Mendatangkan keberkahan dan kemaslahatan kepada masyarakat.
- g. Menumbuhkan kerukunan dan membuahkas kasih sayang
- h. Mengembangkan rasa tanggung jawab dan menghasilkan *uswatun hasanah*.

E. Pengelolaan Zakat

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, yang dimaksud pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan pengorganisasian dalam pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Ismail Nawawi (2010: 47) mengatakan secara operasional dan fungsional manajemen zakat dijelaskan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan yang berkaitan dengan zakat.

Menurut Mira Kusmawati (2007: 100) adapun tujuan pengelolaan zakat adalah

1. Untuk mensejahterakan umat
2. Untuk membantu para muzaki dan mendistribusikannya
3. Agar pengelolaan zakat dapat terorganisir dengan baik

4. Agar dalam pembagian zakat dapat merata dan tidak timpang tindih.

Ada dua kelembagaan pengelolaan zakat yang diakui dan dilindungi oleh pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Perlindungan pemerintah terhadap kedua lembaga tersebut diwujudkan dengan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat.

Selain memberikan perlindungan hukum pemerintah juga berkewajiban untuk membiina serta mengawasi kinerja BAZ dan LAZ dari tingkat Nasional, Provinsi, Kota/Kabupaten sampai ketingkat Kecamatan, pemerintah berhak mencabut ijin bila lembaga zakat tersebut melakukan pelanggaran-pelanggaran terhadap pengelolaan dana ZIS.

Untuk mendapat pengakuan dari pemerintah, setiap lembaga amil zakat diharuskan mengajukan permohonan kepada pemerintah dengan melampirkan:

1. Akte pendirian (berbadan hukum)
2. Database muzaki dan mustahiq
3. Susunan kepengurusan
4. Rencana program kerja jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.
5. Neraca atau laporan keuangan

6. Surat pernyataan kesediaan untuk diaudit oleh lembaga independen

setiap lembaga zakat yang telah memiliki sertifikasi pemerintah memiliki kewajiban sebagai berikut:

1. Segera melakukan kegiatan sesuai dengan program kerja yang sudah direncanakan.
2. Menyusun laporan termasuk laporan keuangan
3. Membuat publikasi laporan keuangan yang telah diaudit melalui media massa.
4. Menyerahkan laporan kepada pemerintah.

Dalam Undang Undang Nomor 23 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dalam pasal 6 disebutkan bahwa BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional, provinsi, kota/kabupaten dan sampai ketinggian kecamatan. Sedangkan LAZ sebagaimana diatur dalam pasal 17 adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat yang berfungsi untuk membantu tugas BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.

Adapun fungsi BAZNAS menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dalam pasal 7 adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat

2. Pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat
3. Pengendalian pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat.
4. Pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.

