

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Zakat merupakan satu dari lima pilar dalam rukun islam, dimana zakat di tunaikan tidak hanya sebagai ibadah vertikal, namun lebih dari itu zakat merupakan ibadah horizontal yang menjadi jembatan hubungan sosial antara si kaya dan si miskin. Zakat jika dibanding dengan ke empat rukun islam yang lain, yang hanya memiliki satu dimensi ibadah kepada Allah SWT saja, namun berbeda dengan zakat yang memiliki dua dimensi, yaitu selain dimensi ibadah dan kepatuhan kepada Allah SWT serta memiliki dimensi kepedulian terhadap sesama manusia.

Zakat merupakan ibadah yang memiliki akar historis yang cukup panjang, seperti halnya ibadah shalat. Apabila shalat dipandang sebagai ibadah ruhiyah, maka zakat dipandang sebagai ibadah sosial kemanusiaan yang memiliki posisi sangat penting, strategis, dan menentukan, baik dilihat dari sisi ajaran Islam maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat. Dengan kata lain, zakat disamping memiliki dimensi spiritual juga memiliki implikasi luas dalam aspek kehidupan sosial, ekonomi, politik, budaya, pendidikan dan aspek-aspek lainnya. Dengan demikian, bagi setiap muslim yang telah menunaikan zakat, tidak hanya beribadah untuk dirinya sendiri tetapi juga berupaya untuk meningkatkan kesejahteraan sesamanya.

Karena secara bahasa zakat berarti tumbuh, bersih, berkah, berkembang dan baik. Sedangkan secara istilah zakat berarti mengeluarkan sejumlah harta tertentu

yang diwajibkan Allah SWT kepada orang-orang yang berhak (Windari, 2013). Jadi dalam pengertian ini jelas bahwa setiap orang yang mengeluarkan zakat tidak akan mengurangi harta yang dimilikinya karena pada dasarnya harta yang kita miliki tersebut terdapat bagian orang yang berhak menerima, sehingga untuk membersihkan harta tersebut para muslim diwajibkan untuk dapat menunaikan zakatnya.

Perintah untuk menunaikan zakat ini pun terdapat disejumlah surah dalam Al-Qur'an, sebagaimana dalam surah At-Taubah ayat 103 yang artinya “ Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka dan mendoalah untuk mereka. Sesungguhnya doa kamu itu (menjadi) ketenteraman jiwa bagi mereka. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui“ (Kementrian Agama, 1971). Seiring berkembangnya agama Islam di Indonesia, aktivitas berzakat pun tidak hanya berpedoman pada Al-Qur'an saja sebagai sumber hukum utama umat Islam, akan tetapi diatur pula dalam konteks bernegara melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang mana hal tersebut dapat memperkuat anjuran bagi setiap muslim untuk dapat menunaikan zakatnya.

Indonesia sendiri merupakan negara dengan mayoritas penduduknya beragama Islam sebanyak 237,53 juta jiwa. Menurut wilayahnya, adapun Provinsi Jawa Barat menjadi provinsi dengan jumlah penduduk beragama Islam terbanyak di Indonesia yakni 46,91 juta jiwa serta Kota Bandung dengan jumlah penduduk beragama Islam sebanyak 2,32 juta jiwa (Mahdi, 2022). Jika melihat data tersebut menunjukkan bahwa potensi penyerapan dana zakat di Indonesia dan khususnya di

Kota Bandung akan sangat luar biasa dan layak untuk dikembangkan dalam menggerakkan perekonomian negara atau wilayah, karena upaya pemberdayaan ekonomi melalui potensi zakat yang baik tentu akan sangat berdampak dalam berbagai hal seperti mengentaskan kemiskinan, pemerataan pendapatan dan tentunya akan dapat menggerakkan roda perekonomian.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Penduduk Beragama Islam di Indonesia, Provinsi Jawa Barat dan Kota Bandung Tahun 2021**

1	Indonesia	237,53 juta jiwa
2	Provinsi Jawa Barat	46,91 juta jiwa
3	Kota Bandung	2,32 juta jiwa

Sumber : Kementerian Dalam Negeri per tahun 2021 (Diolah peneliti)

Menurut Irfan Lutfi selaku Ketua Bidang Pengumpulan BAZNAS Kota Bandung, pada kenyataannya potensi zakat belum dapat dikatakan optimal begitupun yang terjadi di Kota Bandung. Penyebabnya beraneka ragam, dimulai dari kurangnya pemahaman masyarakat terkait zakat, kurangnya kesadaran dalam menunaikan zakat serta kurangnya ketersediaan tempat sebagai sarana pengumpulan dana zakat tersebut (Hasil wawancara awal, 03 Agustus 2022).

Kota Bandung sendiri, banyak masyarakat yang telah mencapai nisab untuk mengeluarkan zakat, namun kesadaran serta literasi mengenai zakat masih tergolong minim. Bahkan kerap kali ditemukan *direct giving* atau menyalurkan sendiri secara langsung zakat kepada orang disekitar rumahnya. *Direct giving* sendiri masih dinilai kurang tepat dalam upaya mensejahterakan masyarakat pada

umumnya serta tidak memiliki dampak jangka panjang. Alangkah baiknya masyarakat menunaikan zakatnya ke lembaga agar dana zakat tersebut dapat dikumpulkan, didistribusikan serta adanya pendayagunaan dana zakat yang jelas bagi orang-orang yang berhak mendapatkannya serta jelas pula dampak yang diterima oleh masyarakat secara luas.

Oleh karena itu adanya upaya pemerintah untuk mengoptimalkan penghimpunan dalam berzakat dengan dibentuknya BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) merupakan badan resmi yang sifatnya non-struktural yang didalamnya terdiri dari unsur pemerintah dan juga masyarakat yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 8 Tahun 2001 yang memiliki tugas dan fungsi menghimpun dan menyalurkan zakat, infaq, dan sedekah (ZIS) pada tingkat nasional. Serta diperkuat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang semakin mengukuhkan peran BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. Tugas Badan Amil Zakat Nasional sendiri ialah menampung, menyebarluaskan, dan mendayagunakan zakat berkonsepkan amil zakat yang amanah dan terpercaya juga profesional berdasar dengan ketentuan agama sejalan dengan tujuan pengelolaan zakat akan terlaksana dengan amanah dan hikmahnya zakat dirasakan oleh masyarakat, hingga cita cita bangsa dalam mensejahterakan umatnya akan tercapai.

Badan Amil Zakat Nasional diharapkan dapat bertugas mengelola zakat dengan baik, akan tetapi kenyataannya terdapat berbagai kendala utamanya pada tingkat kesadaran masyarakat serta cara masyarakat memahami kewajiban menunaikan zakat yang masih minim, serta masih terdapat masyarakat yang hanya

menganggap zakat hanyalah zakat fitrah saja padahal selain dari itu ada zakat maal yang seharusnya menjadi perhatian penting pula. Dari permasalahan tersebut ditemukan tidak terealisasinya target BAZNAS Kota Bandung terkait dengan penerimaan zakat sebagaimana tabel dibawah ini.

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Target & Pencapaian ZIS BAZNAS Kota Bandung**

NO	TAHUN	TARGET	REALISASI	PENCAPAIAN TARGET (%)
1	2018	Rp. 25,500,000,000	Rp. 23,857,155,635	94%
2	2019	Rp. 24,300,000,000	Rp. 26,348,944,681	108%
3	2020	Rp. 26,450,000,000	Rp. 24,021,449,560	91%
4	2021	Rp. 29,700,000,000	Rp. 22,373,693,573	75%

Sumber : Bidang Pengumpulan BAZNAS Kota Bandung (Diolah peneliti)

Berdasarkan tabel di atas menyatakan bahwasannya target dan realisasi dalam penghimpunan zakat di BAZNAS Kota Bandung masih mengalami pasang surut, dalam artian potensi zakat belum berjalan optimal bahkan maksimum. Selanjutnya tabel dibawah ini merupakan rekapitulasi muzakki dari tahun 2018-2021 terkait jumlah muzakki atau orang yang sudah menunaikan zakat ke lembaga yaitu BAZNAS, bahwasannya dari jumlah masyarakat yang beragama Islam di Kota Bandung bahkan untuk penyerapan zakat nya pun belum sampai setengah dari jumlah populasi masyarakat Kota Bandung yang beragama Islam.

**Tabel 1.3**  
**Rekapitulasi Jumlah Muzakki di BAZNAS Kota Bandung**

NO	TAHUN	REALISASI
1	2018	8.695 Jiwa
2	2019	9.555 Jiwa
3	2020	8.761 Jiwa
4	2021	8.553 Jiwa

Sumber : Bidang Pengumpulan BAZNAS Kota Bandung (Diolah peneliti)

Melihat fenomena tersebut maka BAZNAS Kota Bandung selaku lembaga pengumpul dan pengelola zakat berusaha untuk dapat memaksimalkan potensi zakat dengan berbagai cara, yakni dengan mengadakan sosialisasi dan edukasi dalam rangka lebih memaksimalkan upaya pengumpulan zakat, sehingga diharapkan dampak manfaat dari zakat bisa lebih luas dirasakan umat masyarakat.

Salah satu cara lain yang hendak ditempuh BAZNAS Kota Bandung yakni dengan menggandeng atau melakukan kolaborasi dengan berbagai *stakeholder* untuk dapat berpartisipasi langsung dalam meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakat, secara melihat fenomena yang terjadi masih belum optimalnya zakat yang terserap di BAZNAS Kota Bandung. Maka disini *Collaborative governance* atau terlibatnya banyak pihak dipandang mampu dalam memperkuat kesadaran dan meningkatkan pemahaman masyarakat terkait menunaikan zakat serta tercapainya target sasaran dari penerimaan zakat di Kota Bandung. Karena dengan bekerjasamanya berbagai pihak itu akan menambah cepatnya tercapai suatu tujuan bersama. Ketika hanya melibatkan satu pihak saja, maka tujuan tersebut dinilai tidak akan berjalan baik.

Kemudian untuk menjalankan kolaborasi tersebut BAZNAS Kota Bandung membentuk beberapa UPZ (Unit Pengumpul Zakat) dengan tujuan untuk membantu tugas pengumpulan zakat pada wilayah kerja BAZNAS Kota Bandung. UPZ sendiri sesuai dengan Keputusan Ketua BAZNAS RI Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Pedoman Pengelolaan Unit Pengumpul Zakat Badan Amil Zakat Nasional. UPZ merupakan satuan organisasi yang dibentuk oleh Badan Amil Zakat Nasional, Badan Amil Zakat Nasional Provinsi, Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota demi meringankan tugas mengumpulkan zakat, serta jika diperlukan UPZ dapat melakukan tugas perbantuan penyebarluasan zakat berdasar kewenangan dari pihak Badan Amil Zakat Nasional, Badan Amil Zakat Nasional Provinsi atau Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten/Kota (Badan Amil Zakat Nasional, 2018)

Dibentuknya UPZ yang merupakan salah satu panjang tangan dari BAZNAS diharapkan dapat membantu dalam penghimpunan, pengelolaan, pendistribusian serta sosialisasi zakat baik UPZ yang ada di tingkat kecamatan lembaga pemerintah maupun perusahaan tentang pentingnya menunaikan zakat, hal demikian diharapkan dapat menumbuhkan tingkat kesadaran masyarakat serta tercapainya target zakat yang optimal.

UPZ yang telah dibentuk di Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung sebanyak 293 unit, rincian sebagai berikut :

**Tabel 1.4**  
**Rekapitulasi Jumlah UPZ yang di bentuk BAZNAS Kota Bandung**

<b>NO</b>	<b>UNIT PENGUMPUL ZAKAT</b>	<b>JUMLAH</b>
1	UPZ OPD	37
2	UPZ Kecamatan	30
3	UPZ Kelurahan	12
4	UPZ Mesjid	203
5	UPZ Yayasan	11
<b>TOTAL</b>		<b>= 293</b>

Sumber : Bidang Pengumpulan BAZNAS Kota Bandung (Diolah peneliti)

UPZ yang telah dibentuk tersebut diharapkan dapat menambah tingkat kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat, karena disetiap tingkatan UPZ yang telah dibentuk tentu mempunyai potensi yang besar sesuai dengan wilayah cakupannya masing-masing yang kemudian tetap melaporkan keseluruhan aktifitasnya kepada BAZNAS Kota Bandung sebagai lembaga sentral dalam penghimpunan zakat.

Kenyataan yang terjadi dilapangan, UPZ yang telah dibentuk oleh BAZNAS Kota Bandung terutama UPZ di 30 Kecamatan di Kota Bandung yang sangat memiliki potensi luar biasa jika dikembangkan karena dinilai lebih dekat dengan masyarakat secara langsung justru mengalami berbagai permasalahan. Dari mulai pemahaman amil yang masih kolot sehingga masih terdapat beberapa UPZ yang hanya aktif dibulan ramadhan saja serta belum terdaptnya fasilitas dan tempat yang khusus untuk menjadi kantor UPZ, karena dilapangan ditemukan bahwasannya para UPZ yang ada di kecamatan masih menumpang di kantor-kantor

kecamatan / KUA wilayah tersebut. Hal tersebut menyebabkan kurangnya minat masyarakat untuk membayar zakat kepada UPZ.

Begitupun dengan UPZ perusahaan yang masih minim keterlibatannya, padahal apabila dilihat potensi Kota Bandung memiliki banyak perusahaan yang besar, seharusnya keterlibatan pihak-pihak swasta disana dapat mengoptimalkan potensi zakat di Kota Bandung. Serta UPZ OPD pun dirasa belum semua sadar untuk sukarela mengikuti intruksi Walikota perihal wajibnya ASN dalam membayar zakat (Hasil wawancara awal, 03 Agustus 2022).

Tujuan adanya kolaborasi UPZ dalam berbagai tingkatan ini diharapkan dapat berjalan secara optimal yang akan membantu BAZNAS Kota Bandung dalam menghimpun dan mencapai target yang telah ditentukan dalam rangka mengsejahterakan umat masyarakat. Maka dari itu keterlibatan dari berbagai pihak baik pemerintah, swasta dan masyarakat secara langsung dapat sama-sama menyelesaikan permasalahan yang tidak dapat diselesaikan oleh satu pihak saja, yakni terkait pengelolaan zakat yang belum mencapai target serta kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat yang masih perlu ditingkatkan.

Berdasarkan pemaparan di muka, peneliti terdorong untuk melakukan penelitian lebih dalam tentang bagaimana kolaborasi dari berbagai pihak dalam pengelolaan zakat yakni memperkuat kesadaran masyarakat serta pencapaian target zakat yang optimal di BAZNAS Kota Bandung. Untuk itu peneliti mengambil judul **“Collaborative Governance Dalam Pengelolaan Zakat Di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kota Bandung”**.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Dari latar belakang yang dijabarkan peneliti, teridentifikasi masalah seperti berikut:

- a. Belum tercapainya realisasi zakat secara optimal, bahkan terus mengalami penurunan sejak 2019-2021. Padahal jika dilihat jumlah potensi zakat di Kota Bandung sangat luar biasa dengan mayoritas masyarakat Kota Bandung beragama Islam.
- b. Kesadaran untuk menunaikan zakat ke Lembaga khususnya Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung masih perlu ditingkatkan.
- c. Dibentuknya UPZ Kecamatan sebagai panjang tangan dari BAZNAS Kota Bandung ternyata para amil (pengurus) di tingkat kecamatan tersebut belum berjalan optimal, para amil masih memiliki pemikiran yang kolot atau minim literasi terhadap jenis zakat, sehingga kebanyakan UPZ kecamatan hanya beroperasi di bulan ramadhan saja yakni terkiat zakat fitrah saja, padahal seharusnya yang lebih digencarkan yakni prihal zakat maal nya.
- d. Belum optimalnya kolaborasi antar lembaga, pihak swasta dan masyarakat terkait permasalahan kurangnya literasi serta kesadaran masyarakat dalam menunaikan zakat di BAZNAS Kota Bandung.

## 1.3 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu :

- a. Bagaimana dinamika kolaborasi dalam pengelolaan zakat di Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung ?

- b. Bagaimana tindakan kolaborasi dalam pengelolaan zakat di Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung ?
- c. Bagaimana dampak dan adaptasi pada proses kolaborasi dalam pengelolaan zakat di Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung ?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini yaitu :

- a. Untuk mengetahui dinamika kolaborasi dalam pengelolaan zakat di Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung.
- b. Untuk mengetahui tindakan kolaborasi dalam pengelolaan zakat di Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung.
- c. Untuk mengetahui dampak dan adaptasi pada proses kolaborasi dalam pengelolaan zakat di Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung.

#### **1.5 Kegunaan Hasil Penelitian**

Ada beberapa harapan dilakukannya penelitian ini, salah satunya yaitu dapat memberikan kegunaan bagi beberapa pihak, baik kegunaan secara teoritis maupun praktis.

##### **1.5.1 Kegunaan Teoritis**

- a. Dengan dilakukannya penelitian ini besar harapan mampu menyumbangkan pengetahuan serta kontribusi pemikiran baru khususnya diranah Administrasi Publik.

- b. Hasil riset ini semoga bisa menjadi dokumen akademik yang bermanfaat bagi sivitas akademika serta menjadi pedoman untuk Penelitian selanjutnya.

### **1.5.2 Kegunaan Praktis**

- a. Bagi peneliti

Penelitian ini dilaksanakan untuk implementasi pengetahuan yang didapatkan peneliti selama menempuh pendidikan SI Jurusan Administrasi Publik sehingga bermanfaat untuk penguatan intelektual dan memperluas wawasan.

- b. Bagi Lembaga

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi/saran/ilmu tambahan bagi lembaga terkait, sehingga dapat konsisten dalam mempertahankan segala wujud strategi dan wujud kolaborasi yang telah dibangun antara pemerintah/lembaga, pihak swasta dan masyarakat dalam pengelolaan zakat di Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kota Bandung yang lebih optimal dan baik dalam rangka mensejahterakan umat khususnya masyarakat Kota Bandung.

- c. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharap akan memberi informasi dan pemahaman untuk masyarakat khususnya yang beragama Islam dalam memperkuat kesadarannya serta kepercayaan dalam menunaikan zakat ke Lembaga yakni Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung.

## 1.6 Kerangka Pemikiran

*Collaborative Governance* ini adalah suatu strategi pemerintah dengan mengikutsertakan berbagai elemen seperti pihak swasta dan masyarakat secara langsung untuk membuat keputusan yang bertujuan untuk mengatasi berbagai permasalahan publik yang tidak mampu diselesaikan oleh satu pihak yakni pemerintah atau lembaga terkait itu sendiri. Karena pada kenyataannya Indonesia khususnya masyarakat Kota Bandung yang mayoritas beragama Islam belum mampu memaksimalkan potensi zakatnya, hal tersebut dipengaruhi beberapa hal seperti pemahaman dan literasi masyarakat terhadap menunaikan zakat masih rendah serta sedikit terlibatnya berbagai pihak dalam menambah kesadaran masyarakat terkait pentingnya menunaikan zakat ke Lembaga khususnya Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung.

Selanjutnya untuk meneliti bagaimana keterlibatan berbagai pihak (*collaborative governance*) dalam pengelolaan zakat, sebagai salah satu cara untuk memperkuat kesadaran masyarakat beragama Islam dalam menunaikan zakat di Badan Amil Zakat Nasional Kota Bandung, peneliti menggunakan teori proses *Collaborative Governance* menurut Emerson, Nabatchi, dan Balogh yang mendefinisikan bahwasannya *collaborative governance* yaitu prosedur serta bentuk pengelolaan untuk mengambil putusan strategi publik, yang menyertakan peserta konstruktif dari berbagai tingkatan pemerintahan atau lembaga publik, lembaga swasta serta penduduk sipil untuk mewujudkan tujuan bersama yang tidak mungkin diwujudkan oleh satu pihak tanpa melibatkan pihak lain di dalamnya (Emerson et al., 2012)

Disini peneliti merujuk kepada pemikiran proses kolaboratif dari Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) yang dirasa lebih komprehensif dan mampu menjawab permasalahan yang telah di uraikan. Adapun proses kolaborasi memiliki tiga dimensi yakni (1) dinamika kolaborasi, (2) tindakan kolaborasi, dan (3) dampak dan adaptasi pada proses kolaborasi. Maka untuk mendukung penelitian ini, dibuatlah kerangka pemikiran seperti yang dapat diamati di pada bagan sebagai berikut :

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**

