

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan sebuah fenomena umum yang terjadi pada negara-negara dunia ketiga atau negara berkembang, termasuk Indonesia. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa angka kemiskinan pada tahun 2009 mencapai 43,72 juta jiwa atau mencapai 16.67% dari seluruh penduduk Indonesia. Sementara itu data kemiskinan di Provinsi Lampung pada tahun 2009 adalah 1,660 juta (22,99%) dari jumlah penduduk 7.246.148 jiwa. Provinsi Lampung berada pada urutan kedua termiskin di Sumatera dan urutan sembilan di Indonesia (www.bps.go.id. Diakses 8 Maret 2011).

Berdasarkan fakta tentang kemiskinan tersebut, pemerintah telah melakukan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan melalui kegiatan penyediaan pangan, layanan kesehatan, pendidikan, perluasan kesempatan kerja, pembangunan pertanian, pemberian dana bergulir, pembangunan sarana dan prasarana, pendampingan pemberdayaan masyarakat sampai pada bantuan langsung tunai (BLT), namun demikian berbagai program tersebut relatif belum membuahkan hasil yang memuaskan.

Kemiskinan menunjukkan suatu keadaan di mana seseorang mengalami kekurangan materi, yang biasanya mencakup kebutuhan pangan sehari-hari, sandang perumahan, dan pelayanan kesehatan. Kemiskinan dalam arti ini, dipahami sebagai situasi kelangkaan barang-barang dan pelayanan dasar. Selain itu juga, kekurangan kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat termasuk di dalamnya pendidikan dan informasi, bisa dikategorikan sebagai bentuk kemiskinan (Sukanto: 2004: 15).

Kewajiban pengentasan kemiskinan pada dasarnya bukan hanya tanggung jawab pemerintah, tetapi menjadi tanggung jawab semua komponen bangsa, sehingga diharapkan adanya komitmen bersama dari segenap komponen (*stakeholder*) untuk melakukan gerakan mengatasi kemiskinan. Demikian pula halnya dengan masyarakat muslim, sebagai mayoritas umat beragama di Indonesia, umat Islam memiliki kewajiban untuk melakukan ikut berperan aktif dalam upaya pemberdayaan masyarakat dalam konteks pengentasan kemiskinan.

Upaya pemberdayaan dalam konteks pengentasan kemiskinan oleh masyarakat muslim sebenarnya memiliki landasan spiritual sebagaimana diajarkan oleh Agama, yaitu kewajiban mengeluarkan zakat bagi umat yang mampu sebagai salah satu instrumen pemerataan pendapatan. Selain kewajiban mengeluarkan zakat, umat Islam juga dianjurkan untuk mengeluarkan Infaq dan shadaqah. Mengeluarkan sebagian harta kepada yang berhak menerimanya dalam konsep ajaran Islam merupakan perwujudan umat Islam untuk menunaikan berbagai

perintah Allah SWT sebagai bentuk ibadah vertikal, sekaligus membangun solidaritas kemanusiaan dan persaudaraan sebagai bentuk ibadah horizontal.

Zakat, infaq dan Shadaqah (ZIS) menyumbangkan potensi besar dalam membantu pembangunan dan meningkatkan perekonomian. Monzer Kahf (dalam Hasan dan Ahmed, 2000: 13) mengemukakan beberapa asumsi yang berkaitan dengan potensi besar dana zakat dalam anggaran negara sebagai pengganti biaya *Annual Development Plan* (ADP), yaitu:

- 1) Sebagian dana zakat dapat digunakan sebagai biaya administrasi pengelola zakat (hak amil/pengurus), dan ini telah menghemat anggaran pemerintah.
- 2) Dana zakat yang diperuntukkan bagi tujuh kelompok mustahik atau orang-orang yang berhak menerima zakat, sebagaimana ditentukan di dalam Al-Quran Surah At-taubah: 60, dapat menekan biaya, seperti biaya pelatihan bagi pengangguran, biaya kesejahteraan keluarga, biaya rehabilitasi bagi lansia, dana bantuan bagi pengangguran, dana bantuan bagi kerugian ekonomi.
- 3) Dana zakat juga dapat dialokasikan pada biaya publik dalam meningkatkan kondisi kerja dan efisiensi syarat bagi pencari kerja
- 4) Meningkatkan fasilitas perumahan, pelayanan kesehatan, program pelatihan bagi institusi pendidikan serta sejumlah pelayanan sejenis lainnya.

Selain itu zakat juga merupakan penerapan dari konsep ekonomi berkeadilan. Keadilan pemerataan (pendapatan) ini menurut Ahmad (1998:2) adalah salah satu komponen yang terpenting dalam pandangan Islam terhadap tatanan sosial-ekonomi yang adil. Segi yang paling patut diperhatikan dalam skema pemerataan yang adil adalah adanya jaminan pemenuhan kebutuhan dasar bagi seluruh rakyat,

terlepas dari tahapan pembangunan sebuah negara. Kalimat terakhir ini jelas menunjukkan adanya intervensi pemerintah dalam hal pemerataan pendapatan, seharusnya juga dalam urusan zakat sebagai sarannya.

Permasalahan yang melatarbelakangi penelitian ini adalah adanya kontradiksi antara kuantitas umat Islam yang mayoritas dan perintah zakat sebagai aktualisasi keimanan dengan fakta di lapangan, di mana banyak masyarakat miskin yang tidak tersentuh oleh hasil distribusi zakat. Banyak program lembaga pengelola zakat yang manfaatnya bagi umat belum dirasakan secara signifikan. Padahal potensi zakat di Indonesia cukup besar, apabila dikelola dengan baik dan benar. Potensi zakat ini dapat membantu pemerintah meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan hidup masyarakat miskin tanpa perlu dibebankan pada anggaran negara.

Sampai dengan saat ini pengelolaan ZIS di Indonesia belum optimal apabila dibandingkan dibandingkan dengan Singapura yang penduduk muslimnya hanya sebesar 15 persen dari populasi Indonesia, berdasarkan data tahun 2006-2007, lembaga zakat Singapura mampu menghimpun zakat sebanyak \$14,5 juta dengan kurs Rp. 4000 setara dengan Rp. 58 milyar. Sementara Indonesia pada periode yang sama hanya mampu menggali zakat sebanyak Rp. 217 milyar, jumlah yang kecil dengan jumlah penduduk muslim terbesar di dunia. Secara matematis, jika kesadaran berzakat telah tumbuh, maka akan kita dapatkan angka minimal sebesar Rp. 19 trilyun per tahun. Angka ini akan bertambah jika diakumulasikan dengan pemasukan dari infaq, shadaqah, serta wakaf. Tentunya akan kita peroleh angka yang cukup luar biasa (Aries Mufti, 2009: 1).

Pengelolaan zakat di Indonesia dihadapkan pada berbagai permasalahan, antara lain masih belum optimalnya pengumpulan dana zakat oleh lembaga pengelola zakat. Hasil survey PIRAC tahun 2008 menunjukkan bahwa baru 13,6% masyarakat yang menyalurkan zakatnya melalui lembaga resmi seperti Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) atau yayasan amal lainnya. Ada tiga faktor permasalahan utama yang menyebabkan rendahnya realisasi potensi zakat, yaitu faktor kelembagaan, faktor masyarakat dan faktor sistem yang dianut dalam pengelolaan zakat. Masih rendahnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga pengelola zakat sehingga hanya sebagian kecil saja yang menyalurkan zakatnya kepada lembaga pengelola. Kesadaran masyarakat untuk membayar zakat hartanya (termasuk zakat penghasilan/profesi, zakat perdagangan, zakat simpanan, dan lain sebagainya) masih minim, sebagian besar masyarakat hanya mengenal zakat fitrah saja. Dari segi sistem, manajemen pengelolaan zakat belum dilakukan secara terpadu, masih dikelola secara parsial, belum secara komprehensif dan sinergi. Masalah zakat seolah-olah hanya tugas dan fungsi Departemen Agama. Zakat belum dilihat sebagai suatu potensi sumber pendanaan yang dapat digalang dari masyarakat untuk meningkatkan perekonomian bangsa.

Oleh karena itu, diperlukan adanya institusi yang mampu melaksanakan pengelolaan dan manajemen dana ZIS. Manajemen dana ZIS bukan hanya usaha mengumpulkan dana dari masyarakat muslim dan membagi habis seluruhnya kepada masyarakat yang membutuhkan, tetapi lebih dari itu, manajemen ZIS adalah pendayagunaan ZIS untuk masyarakat miskin yang dikelola secara profesional oleh BAZ atau LAZ, sehingga dapat merubah pihak

yang menerima ZIS menjadi masyarakat yang mandiri secara ekonomi, dengan kata lain merubah *mustahik* (penerima zakat) menjadi *muzakki* (pemberi zakat).

Kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam membenahi manajerial amil tersebut adalah dengan membuat peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan zakat. Saat ini telah ada berbagai peraturan yang mengatur masalah ini, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan
3. Keputusan Menteri Agama Nomor 581 Tahun 1999 Tentang Pelaksanaan UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.
4. Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor: D/291 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Zakat.

Peraturan perundang-undangan tersebut merupakan landasan yuridis bagi pengelolaan zakat yang dilakukan oleh organisasi pengelola zakat yaitu BAZ/LAZ, sehingga badan ini dapat bekerja secara optimal dan professional. Pengumpulan maupun pemberdayaan dana zakat diharapkan memberikan kontribusi terhadap bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat miskin. Selain itu dengan adanya BAZ/LAZ diharapkan mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat *muzakki* kepada organisasi pengelola zakat tersebut dan bersedia menyalurkan ZIS melalui lembaga ini.

Pengelolaan ZIS secara profesional dalam hal ini merupakan konsekuensi dari adanya kesadaran masyarakat bahwa ZIS bukan sekedar membersihkan harta untuk kepentingan menghapus dosa individual, melainkan sebagai alat pemberdayaan untuk mengangkat umat dari kemiskinan. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat yang menyatakan bahwa tujuan pengelolaan zakat adalah meningkatnya pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama, meningkatnya fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial, serta meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat. Selain itu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan, juga mengatur tentang pembayaran zakat yang dapat mengurangi penghasilan kena pajak.

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 mengamanatkan kepada Pemerintah untuk membentuk Badan Amil Zakat di semua tingkatan, oleh karena itu di tingkat nasional dibentuk Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) melalui Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2001, sementara untuk tingkat daerah dibentuk Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) di 33 Provinsi dan 440 kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Pemerintah dalam hal ini Departemen Agama, berupaya memfasilitasi BAZNAS dan BAZDA agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan amanat tuntutan undang-undang. Pemerintah juga meningkatkan perannya sebagai regulator, motivator dan fasilitator kepada lembaga-lembaga pengelola zakat

dalam bentuk pemberian bantuan sarana dan bantuan biaya operasional yang dalam pelaksanaannya akan terus ditingkatkan hingga merata ke seluruh tanah air, dalam rangka meningkatkan kinerja lembaga-lembaga pengelola dalam merealisasikan pengumpulan dana zakat dari masyarakat sehingga berhasil guna dan berdaya guna bagi kesejahteraan umat.

Besarnya potensi zakat tentunya diharapkan dapat menjadi solusi masalah kemiskinan di Provinsi Lampung. Jumlah penduduk Provinsi Lampung pada tahun 2010 diperkirakan mencapai 7.812.546 jiwa. Tingkat pengangguran terbuka mencapai 11,74%. Tingkat kesempatan kerja menurun jika dibandingkan tahun sebelumnya menjadi 70,7%. Angka ketergantungan (*dependency ratio*) sebesar 56,27%. Jumlah penduduk miskin sebanyak 2,74 juta jiwa (36,44%) dan rumah tangga miskin (RTM) sebanyak 812.116 KK, sedangkan jumlah keluarga pra sejahtera alasan ekonomi (KPS AE) sebesar 653.211 KK. Jumlah PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) 1.865.5542 jiwa atau 24,32% dari jumlah penduduk Provinsi Lampung dan baru dapat tertangani sebanyak 73.432 kelompok sasaran atau 4,65% (Lampung dalam Angka, 2010).

Berdasarkan data tersebut terlihat masalah kemiskinan dan rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat bukanlah masalah yang mudah untuk ditangani. ZIS merupakan salah satu solusi dalam menangani masalah tersebut. Oleh karena itu BAZ Provinsi Lampung dituntut untuk dapat menerapkan strategi dalam menghimpun dan mengelola ZIS secara profesional dalam konteks pemberdayaan masyarakat miskin. Potensi zakat di Provinsi Lampung dapat dipetakan dari jumlah penduduk muslim yang berada pada golongan ekonomi menengah ke atas

di provinsi ini yang mencapai lebih kurang 2.162.000 jiwa. Artinya perolehan ZIS akan maksimal jika semua penduduk muslim yang tingkat ekonominya masuk ke dalam ekonomi menengah ke atas membayarkan ZIS.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis akan melakukan penelitian mengenai strategi pemberdayaan masyarakat miskin melalui optimalisasi pengelolaan dana Zakat dan Infaq/Shadaqah (ZIS). Penelitian ini akan dilaksanakan pada BAZ Provinsi Lampung.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: “Bagaimanakah strategi pemberdayaan masyarakat miskin melalui optimalisasi pengelolaan dana zakat, infaq dan shadaqah oleh Badan Amil Zakat Provinsi Lampung?”

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis strategi pemberdayaan masyarakat miskin melalui optimalisasi pengelolaan dana zakat, infaq dan shadaqah oleh Badan Amil Zakat Provinsi Lampung

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk kajian Ilmu Administrasi Negara, khususnya Mata Kuliah Manajemen Strategi.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai masukan bagi Departemen Agama Provinsi Lampung dalam upaya pengelolaan dana Zakat, Infaq/Shadaqah (ZIS), khususnya mengenai pemberdayaan masyarakat miskin.