

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Kemiskinan merupakan keadaan dimana seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar secara maksimal, keadaan inilah yang memungkinkan seseorang terjebak pada keinginan dan kepentingan sesaat dalam memenuhi kebutuhan dasarnya, baik bagi dirinya maupun anggota keluarganya. Dengan demikian, kemiskinan merupakan suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi standar hidup rata-rata masyarakat di suatu daerah. Kondisi ketidakmampuan ini ditandai dengan rendahnya kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik berupa pangan, sandang, maupun papan.

Secara umum, kemiskinan diartikan sebagai kondisi ketidakmampuan pendapatan dalam mencukupi kebutuhan pokok sehingga kurang mampu untuk menjamin kelangsungan hidup (Suryawati, 2004: 122). Kemampuan pendapatan untuk mencukupi kebutuhan pokok berdasarkan standar harga tertentu adalah rendah sehingga kurang menjamin terpenuhinya standar kualitas hidup pada umumnya. Berdasarkan pengertian ini, maka kemiskinan secara umum didefinisikan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan pendapatan dalam memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan lainnya yang dapat menjamin terpenuhinya standar kualitas hidup.

Dalam rangka pengentasan kemiskinan, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan, salah satu langkah implementatif yang dilakukan adalah ditetapkannya kebijakan pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah (ZIS) dengan

Undang-undang RI Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan UU 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat. Dalam ketentuan tersebut, disebutkan bahwa salah satu peran dari ZIS adalah pengentasan kemiskinan. Sebab, sebagai negara berpenduduk mayoritas muslim terbesar di dunia, Indonesia memiliki potensi ZIS terbesar pula.

ZIS merupakan salah satu rukun Islam yang telah diwajibkan oleh Allah SWT kepada setiap muslim. Kewajiban ZIS ini diturunkan bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan, karena sasaran utama zakat adalah untuk mencukupi kebutuhan orang-orang fakir dan miskin. Zakat memiliki paradigma yang meningkatkan sisi permintaan secara agregat. Hal ini disebabkan peningkatan jumlah konsumsi seorang fakir dan miskin setelah mereka mendapatkan hak ZIS-nya. Sementara orang yang mampu tidak memengaruhi tingkat konsumsinya. ZIS yang dibayarkan juga berdampak terhadap pemberi zakat, misalnya menjadikan harta akan lebih berkembang dan berkah dari Allah SWT.

Berdasarkan data penelitian dari Baznas Indonesia pada 2016 potensi ZIS mencapai Rp 286 (dua ratus delapan puluh enam) triliun. Dan potensi ZIS terus meningkat setiap tahunnya. Jikalau dana sebesar itu dapat diberdayakan untuk pengentasan kemiskinan, maka hasil signifikan akan didapat. Sebab, distribusi kekayaan di kalangan umat islam untuk mempersempit jurang pemisah antara yang kaya dan miskin dan menghindarkan penumpukan kekayaan di tangan seseorang (Hidayat, 2010). Khusus untuk Kota Gorontalo, rata-rata potensi ZIS pertahun

sebesar Rp. 48.429.872.336 (empat puluh delapan milyar empat ratus dua puluh sembilan juta delapan ratus tujuh puluh dua ribu tiga ratus tiga puluh enam) sementara untuk realisasinya yaitu Rp1.844.027.729 (satu milyar delapan ratus empat puluh empat ribu dua puluh tujuh ribu tujuh ratus dua puluh sembilan) yang artinya terjadi ketimpangan yang cukup signifikan antara potensi penerimaan zakat dan realisasi dana zakat yang diterima dengan tingkat efektivitas 3,808%. Sementara itu, ZIS yang dihimpun oleh Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) Kota Gorontalo semakin meningkat (<https://repository.ung.ac.id>, diakses 25 Desember 2019 pukul 21.10 Wita).

Perlu diketahui terlebih dahulu, bahwa tolak ukur fakir dan miskin dalam Islam berbeda dengan standar yang dipakai saat ini. Miskin adalah seseorang yang memiliki pendapatan antara 50% sampai 100% dari total konsumsi kebutuhan pokoknya. Adapun fakir, yaitu mereka yang memiliki pendapatan dibawah 50% dari total konsumsi. Sehingga tolak ukur kaya dan miskin bukan hanya dari total pendapatan, melainkan dari proporsinya terhadap konsumsi kebutuhan pokok (<https://www.ibec-febui.com>, diakses 25 Desember 2019 pukul 17.10 Wita).

Hak ZIS yang diterima fakir dan miskin tersebut merupakan tanggungan bersama orang muslim yang mampu. Sehingga kemiskinan secara umum juga menjadi tanggung jawab muslim yang mampu. Bahkan dalam Hadits Nabi Muhammad SAW menetapkan bahwa “Siapapun diantara umatnya ada yang bermalam dalam keadaan kenyang sedangkan ia tahu tetangganya dalam keadaan kelaparan maka ia bukanlah seorang mukmin” Dari konsep dan tuntutan tersebut,

secara gamblang kita dapat mengatakan bahwa tidak akan tersisa kemiskinan jika mekanisme ZIS yang sesuai dengan aturan Islam berjalan baik dan semua muslim yang mampu menunaikan kewajiban ZISnya, serta merasa memiliki tanggung jawab terhadap masalah kemiskinan tersebut.

ZIS merupakan satu sistem jaminan sosial yang pertama kali di dunia. Inilah sistem jaminan sosial menurut Islam yang dengan ini, setiap individu mampu mewujudkan kesejahteraan secara sempurna bagi pribadi maupun keluarga (<https://arbaswedan.id>, diakses 21 Desember 2019 pukul 14.45 Wita). Sistem ini dapat mengeluarkan seseorang dari status kemiskinan. Bahkan dengan program ZIS produktif, suatu lembaga mendorong seorang mustahik untuk berpindah status menjadi seorang muzakki. Jadi, ZIS merupakan instrumen dalam Islam yang efektif dalam mengentaskan kemiskinan. Sehingga salah satu solusi yang perlu kita lakukan adalah mensosialisasikan kepada umat Islam perhitungan zakat dengan benar dan mengajak mereka menunaikan kewajibannya tersebut. Keyakinan yang tidak hanya diukur dan diprediksi secara matematis namun meyakini berkah dan pertolongan dari sang pencipta.

Sehingga sudah sepatutnya pemerintah memprioritaskan perhatiannya pada ZIS. Memberlakukan ZIS sama halnya dengan pajak pada zaman sekarang. Pemerintah harus berupaya memberikan mekanisme pembayaran yang mudah, meningkatkan transparansi, dan sosialisasi kepada seluruh masyarakat muslim di Indonesia. Karena hal ini juga menjadi kewajiban pemerintah dalam melindungi agama bagi warga negaranya. Mendorong warga negara menjalankan kewajibannya

(ZIS) yaitu dengan memberikan fasilitas dan mekanisme pembayaran ZIS yang memadai dan optimal. Sebab, dana ZIS sangat dimungkinkan digunakan untuk membiayai program-program kreatif seperti pengembangan sumber daya manusia, pengembangan ekonomi, perbaikan mutu kesehatan, serta santunan guna memenuhi kebutuhan pokok. Makin besar dana ZIS yang dikelola oleh lembaga pengelola zakat, maka makin besar pula kontribusinya terhadap pengentasan kemiskinan.

Tabel 1.1
Daftar Penyaluran ZIS Pada Baznas Kota Gorontalo
Periode 2017-2019

NO.	KEGIATAN	TAHUN			KET.
		2017	2018	2019	
1.	Program pendidikan	400	1.350	750	
2.	Program kesehatan	23	20	19	
3.	Program kemanusiaan	2.924	3.000	7.846	
4.	Program ekonomi	27	50	52	
5.	Program dakwah-Advokasi	11	30	134	
J u m l a h		3.385	4.450	8.801	

Sumber : Laporan BAZNAS Kota Gorontalo Tahun 2019

Menelaah Tabel 1.1 di atas, menunjukkan bahwa dari tahun ke tahun jumlah mustahik atau penerima ZIS (orang miskin) dari tahun ke tahun semakin meningkat, sedangkan perolehan ZIS belum dapat mengimbangi jumlah peningkatan penduduk miskin. Artinya, dengan posisi data seperti ini, menunjukkan bahwa belum ada perubahan status dimana mustahik/penerima menjadi muzakki/pemberi atau penerima berubah menjadi pemberi. Mustahik merupakan sebutan bagi golongan orang-orang yang menurut syariat Islam berhak untuk mendapatkan pembagian harta zakat yang terdiri dari 8 (delapan) golongan yaitu (a) fakir; (b) Miskin; (c) Amil; (d)

Mu'allaf; (e) Riqab/Memerdekakan Budak; (f) Gharim (Orang yang Memiliki Hutang); (g) Fi Sabilillah; (h) Ibnu Sabil.

Baznas Kota Gorontalo sebagai salah satu lembaga amil zakat yang ada di Indonesia, secara umum diberi kewenangan oleh UU No. 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat yaitu kewenangan melakukan pengumpulan zakat dengan tugas melakukan pengelolaan ZIS. Baznas melakukan pengumpulan ZIS melalui Unit Pengumpul Zakat (UPZ) dan/atau secara langsung dari masyarakat. Namun, secara umum Baznas Kota Gorontalo memiliki tugas melakukan pengelolaan zakat di wilayah Kota Gorontalo.

Adapun tujuan pengelolaan ZIS, dalam Pasal 3 UU No. 23 Tahun 2011 disebutkan bahwa “Pengelolaan zakat bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat; meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Untuk mencapai tujuan tersebut, Baznas menyelenggarakan fungsi (a) Perencanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; (b) Pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; (c) Pengendalian pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat; dan (d) Pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan zakat (Pasal 7 UU No. 23 Tahun 2011 jo Dalam Pasal 3 PP No. 14 Tahun 2014).

Baznas Kota Gorontalo, sesuai amanah ketentuan peraturan perundangan yakni UU 23 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang

Pengelolaan Zakat, disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ pada instansi pemerintah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, perusahaan swasta, dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri serta dapat membentuk UPZ pada tingkat kecamatan, kelurahan atau nama lainnya, dan tempat lainnya (Pasal 18 UU No. 23 Tahun 2011).

Oleh sebab itu, untuk memudahkan menjalankan tugas dan fungsi di atas, Baznas Kota Gorontalo membuat sebuah pedoman atau acuan kerja dalam bentuk Standar Operasional Prosedur (SOP) “untuk memastikan kegiatan operasional organisasi atau perusahaan berjalan dengan lancar “(Sailendra, 2015:11).



Gambar 1.1 Standar Operasional Prosedur Baznas Kota Gorontalo
Periode 2014-2019

Menelaah kondisi di atas, menunjukkan bahwa Baznas Kota Gorontalo telah melaksanakan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan sesuai

regulasi yang ada, namun belum optimal dalam pencapaian tujuannya. Masalah ini diantaranya disebabkan antara lain : (1) Kurang optimalnya perencanaan pendistribusian dan pendayagunaan ZIS sehingga menurunnya kepercayaan masyarakat kepada lembaga pengelola zakat, akibatnya sebagian masyarakat masih menggunakan pola tradisional yakni memberikan zakat langsung kepada ulama dan tokoh masyarakat lainnya untuk kemudian didistribusikan kepada umat. Padahal tugas Lembaga Amil Zakat yaitu Badan Amil Zakat Nasional dan Baznas Kabupaten/Kota adalah membantu mengumpulkan, mendistribusikan dan mendayagunakan ZIS dari masyarakat (Angka 8 UU No. 23 Tahun 2011); (2) Masih rendahnya kesadaran umat Islam dalam memberikan dan menyalurkan zakat mereka melalui lembaga amil zakat resmi karena kurangnya sosialisasi dan informasi dari Baznas Kota Gorontalo. Padahal penyaluran zakat melalui organisasi pengelola zakat akan lebih tepat sasaran kepada mereka yang membutuhkan. Selain itu, belum ditemukannya pola-pola atau cara-cara inovatif baik dalam pendistribusian maupun pendayagunaan ZIS sehingga ZIS belum berkembang menjadi sumber kekuatan ekonomi mustahik atau kaum miskin. Sebab selama ini masyarakat menganggap bahwa ZIS adalah kewajiban yang disyariatkan agama sedangkan mustahik berpandangan ZIS merupakan hak yang harus didapatkan dari muzakki atau orang mengeluarkan ZIS; (3) Pengawasan belum berjalan secara efektif, karena belum dapat memastikan apakah perencanaan, pelaksanaan kebijakan ZIS sudah sesuai dengan tujuan, maksud dan ruang lingkup kebijakan, sehingga potensi penyimpangan dan dugaan penyimpangan dana ZIS tidak terdeteksi sejak dini. Misalnya saja, dugaan

penyimpangan dana Baznas Kota Gorontalo Tahun 2018 sebesar Rp 526 (lima ratus dua puluh enam) juta yang telah menyeret oknum mantan pengurus ke jeruji besi (Hargo, 28/9/2018).

Selain kondisi di atas, terdapat pula faktor-faktor yang turut menentukan belum optimalnya keberhasilan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan di Kota Gorontalo antara lain: (a) Faktor komunikasi, dimana kurang terbangunnya komunikasi antar pemangku kepentingan, masing-masing pihak masih dipengaruhi ego sektoral sehingga tak jarang bantuan ZIS tidak tepat sasaran; (b) Keterbatasan sumber daya tertentu menyebabkan Baznas tidak dapat lagi hanya mengandalkan kekuatan diri sendiri. Tidak dapat dihindari lagi “keharusan” untuk memiliki sumber daya strategis seperti kepemilikan sistem informasi, teknologi dan dalam menjawab tantangan masa depan melalui struktur birokrasi yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan; (c) Sikap pelaksana kebijakan yang kurang memperhatikan kearifan lokal yang dianut dan diyakani oleh masyarakat sebagai modal sosial yang dapat dimanfaatkan dalam pencapaian tujuan kebijakan ZIS; (d) Struktur birokrasi yang belum dapat memperlancar program dan kegiatan secara cepat dan efisien sehingga hubungan kemitraan (partnership) dengan berbagai pihak belum dapat memperoleh hasil yang lebih baik.

Menelaah uraian di atas, terlihat bahwa eksistensi kearifan lokal menjadi salah satu pendekatan yang diterapkan dalam implementasi kebijakan ZIS. Dalam masyarakat Gorontalo terkandung serangkaian nilai, pandangan hidup, cita-cita pengetahuan dan keyakinan serta aturan-aturan yang saling berkaitan sehingga

membentuk satu kesatuan yang bulat. Fungsinya sebagai pedoman tertinggi dalam bersikap dan berperilaku bagi seluruh warga masyarakat. Pola kehidupan masyarakat Gorontalo sangat intim antara individu dengan individu lain. Tidak hanya rasa simpati yang ditunjukkan masyarakat, tapi gotong royong atau “*huyula*”. Huyula merupakan suatu sistem gotong-royong atau tolong menolong antara anggota masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan bersama yang didasarkan pada solidaritas sosial (Yunus, 2013:12).

Berdasarkan uraian di atas, implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan menarik untuk diteliti. Maka peneliti mengambil judul penelitian “Implementasi Kebijakan ZIS Dalam Pengentasan Kemiskinan Melalui Pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo”.

B. Fokus dan Sub Fokus

Berdasarkan konteks penelitian diatas, maka peneliti merumuskan fokus dan sub fokus penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo, dengan subfokus sebagai berikut :
 - a. Bagaimana perencanaan dalam implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.
 - b. Bagaimana tahapan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.

- c. Bagaimana pengawasan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo
2. Faktor-faktor apakah yang menentukan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo, dengan subfokus sebagai berikut :
 - a. Bagaimana komunikasi sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.
 - b. Bagaimana disposisi atau sikap pelaksana sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.
 - c. Bagaimana sumber daya sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.
 - d. Bagaimana struktur birokrasi sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus dan subfokus penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo yang meliputi :
 - a. Perencanaan sebagai bagian dari implementasi kebijakan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.
 - b. Pelaksanaan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.
 - c. Pengawasan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menentukan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo, yang meliputi :
 - a. Komunikasi sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.
 - b. Disposisi atau sikap pelaksana sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.
 - c. Sumber daya sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.

d. Struktur birokrasi sebagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan ZIS dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara :

1. Manfaat teoritis yaitu diharapkan penelitian ini menghasilkan sebuah karya ilmiah yang diharapkan dapat memberikan kontribusi positif yang dapat menunjang bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Administrasi serta dapat memperkaya khasanah kepustakaan khususnya yang terkait dengan implementasi kebijakan ZIS dalam Pengentasan kemiskinan melalui pendekatan *Huyula* di Kota Gorontalo.
2. Manfaat praktis yaitu hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi pada Pemerintah Kota Gorontalo dalam upaya pengentasan kemiskinan melalui kebijakan ZIS melalui pendekatan *Huyula*.