

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Zakat merupakan salah satu instrumen penting dalam sistem ekonomi Islam yang memiliki fungsi sosial dalam membantu kelompok masyarakat yang membutuhkan, seperti fakir miskin dan kelompok penerima lainnya (mustahik). Dalam konteks masyarakat modern, zakat tidak hanya dipahami sebagai kewajiban religius individual, tetapi juga memiliki potensi sebagai instrumen kebijakan sosial yang dapat mendukung upaya pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan zakat memerlukan sistem kelembagaan yang terorganisir, profesional, dan akuntabel agar potensi zakat yang besar dapat dihimpun dan didayagunakan secara optimal bagi kepentingan masyarakat luas.

Pengelolaan zakat di Indonesia diatur secara resmi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Undang-undang ini mengatur mengenai kelembagaan, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat secara nasional. Untuk mendukung pelaksanaan undang-undang tersebut, diterbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 yang menjabarkan lebih rinci mengenai pelaksanaan pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). Regulasi ini diperkuat dengan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2014 serta Peraturan BAZNAS yang mengatur teknis pengelolaan zakat di daerah. Adapun di tingkat daerah, Pemerintah Kabupaten Sukabumi menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat sebagai landasan hukum daerah dalam mengatur pelaksanaan zakat. Sebagai pelengkap teknisnya, diterbitkan pula Peraturan Bupati Sukabumi Nomor 17 Tahun 2008 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengelolaan Zakat. Secara kelembagaan, regulasi ini dirancang untuk mewujudkan pengelolaan zakat yang profesional, transparan, dan berdampak luas bagi kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, secara nasional masih terdapat kesenjangan yang signifikan antara potensi dan realisasi zakat. Potensi zakat Indonesia diperkirakan mencapai Rp300-500 triliun per tahun, tetapi realisasi penghimpunan melalui lembaga resmi baru berada pada kisaran 5-10%. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem kelembagaan zakat yang telah dibangun belum sepenuhnya efektif dalam menjangkau muzakki dan mengkonsolidasikan penghimpunan zakat secara terlembaga. Praktik penyaluran zakat secara langsung oleh masyarakat tanpa melalui lembaga resmi masih dominan, sehingga berdampak pada rendahnya akuntabilitas, keterbatasan jangkauan, serta minimnya pendayagunaan zakat secara produktif.

Kondisi serupa terjadi di Kabupaten Sukabumi, daerah dengan wilayah terluas di Jawa Barat yang memiliki 47 kecamatan dan 381 desa. Dengan jumlah penduduk sekitar 2,6 juta jiwa dan mayoritas beragama Islam, potensi zakat daerah ini diperkirakan sangat besar. Data estimasi menunjukkan potensi zakat mencapai Rp1,18 triliun pada 2021 dan meningkat hingga sekitar Rp1,45 triliun pada 2025. Namun, realisasi penghimpunan oleh BAZNAS Kabupaten Sukabumi masih jauh dari optimal. Pada 2021 realisasi hanya Rp55 miliar (4,7%), meningkat menjadi Rp65 miliar (5,2%) pada 2022, tetapi menurun menjadi Rp41 miliar (3,2%) pada 2023. Tahun 2024 mencapai Rp48 miliar. Angka tersebut menunjukkan bahwa lebih dari 90% potensi zakat belum berhasil dihimpun melalui lembaga resmi. Selain rendahnya penghimpunan, pola pendistribusian juga menunjukkan persoalan. Sekitar 70-75% dana zakat masih dialokasikan untuk bantuan konsumtif jangka pendek, sedangkan porsi program pemberdayaan ekonomi produktif relatif kecil, yakni sekitar 1-5%. Kondisi ini mengindikasikan bahwa pemanfaatan zakat belum sepenuhnya mendorong kemandirian ekonomi mustahik sebagaimana diharapkan dalam kebijakan pengelolaan zakat.

Sebagai pelaksana kebijakan zakat di tingkat daerah, BAZNAS Kabupaten Sukabumi memiliki peran strategis dalam menghimpun, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat, infak, dan sedekah melalui

jaringan UPZ yang tersebar di berbagai instansi dan wilayah. Lembaga ini juga telah melakukan berbagai inovasi, termasuk pemanfaatan sistem pembayaran digital dan kerja sama dengan pemerintah daerah dalam optimalisasi zakat profesi ASN, serta melaksanakan program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat. Namun, berbagai capaian tersebut belum mampu menutup kesenjangan antara potensi dan realisasi zakat yang ada. Kesenjangan tersebut mengindikasikan adanya persoalan dalam implementasi kebijakan pengelolaan zakat, terutama dari sisi akuntabilitas proses, yaitu bagaimana standar kebijakan dijalankan, bagaimana sumber daya dikelola dan dipertanggungjawabkan, bagaimana koordinasi antar organisasi pelaksana berlangsung, serta bagaimana para pelaksana kebijakan menjaga amanah dalam setiap tahapan penghimpunan hingga pendayagunaan.

Kesenjangan antara potensi dan realisasi zakat, dominannya distribusi konsumtif, serta terbatasnya jangkauan penghimpunan menunjukkan bahwa kebijakan pengelolaan zakat belum sepenuhnya terimplementasi secara optimal di tingkat daerah. Kondisi ini mengindikasikan adanya persoalan dalam proses implementasi kebijakan, baik yang berkaitan dengan kejelasan standar kebijakan, ketersediaan sumber daya, koordinasi antar organisasi pelaksana, maupun disposisi para pelaksana kebijakan di lapangan.

Beberapa penelitian terdahulu telah memberikan kontribusi penting dalam memahami pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi. Penelitian Kartini (2020) menyoroti aspek transparansi keuangan melalui penerapan PSAK 109, yang menjadi fondasi penting dalam membangun kepercayaan publik terhadap lembaga pengelola zakat. Sementara itu, penelitian Lesmana (2023) menekankan pentingnya kolaborasi kelembagaan antara pemerintah daerah dan BAZNAS dalam meningkatkan kepatuhan ASN membayar zakat profesi. Di sisi lain, Nursalam & Munawar (2023) mengkaji efektivitas program zakat produktif BUMI-DPZ, yang menunjukkan bahwa pendistribusian zakat dapat berdampak pada penurunan kemiskinan material. Dari ketiga penelitian tersebut, terlihat bahwa kajian yang ada masih berfokus

pada aspek-aspek parsial dari tata kelola zaka yaitu transparansi laporan keuangan, sinergi kelembagaan, dan efektivitas program semata. Celah penelitian (*research gap*) yang signifikan terletak pada belum adanya kajian yang secara komprehensif menelaah akuntabilitas proses implementasi kebijakan pengelolaan zakat secara utuh. Padahal, akuntabilitas dalam konteks kebijakan publik tidak hanya tentang laporan keuangan yang transparan, tetapi juga tentang bagaimana standar kebijakan diinternalisasikan, bagaimana sumber daya dikelola dan dipertanggungjawabkan, bagaimana komunikasi antar organisasi pelaksana (seperti BAZNAS dengan UPZ) berlangsung, serta bagaimana para pelaksana kebijakan (amil) menjaga amanah dalam setiap tahapan.

Urgensi untuk mengkaji akuntabilitas implementasi ini semakin diperkuat oleh kondisi objektif Kabupaten Sukabumi. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2024, garis kemiskinan di kabupaten ini tercatat sebesar Rp416.751 per kapita per bulan. Jumlah penduduk miskin mencapai 175,93 ribu jiwa atau sekitar 6,87% dari total populasi. Lebih lanjut, indeks kedalaman kemiskinan (*poverty gap index*) sebesar 0,88 mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin masih jauh di bawah garis kemiskinan. Angka ini menunjukkan bahwa sebagian penduduk miskin berada dalam kategori miskin ekstrem, yaitu mereka yang pengeluarannya jauh di bawah garis kemiskinan dan membutuhkan intervensi yang tidak hanya bersifat konsumtif tetapi juga pemberdayaan berkelanjutan. Sementara itu, indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index*) yang mencapai 0,20 mencerminkan adanya ketimpangan di antara kelompok miskin itu sendiri, di mana sebagian berada dalam kondisi sangat rentan. Dengan demikian, standar dan tujuan kebijakan pengelolaan zakat harus secara eksplisit diarahkan untuk menjangkau dan mengentaskan kelompok miskin ekstrem, yang menuntut akuntabilitas yang lebih tinggi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program.

Luas wilayah dan kondisi geografis yang beragam juga menyulitkan akses ke daerah terpencil, sehingga program sosialisasi dan pendistribusian belum menjangkau seluruh kecamatan. Di sisi lain, struktur ekonomi masyarakat yang didominasi sektor informal, pertanian skala kecil, dan usaha mikro menyebabkan basis muzakki potensial masih terbatas pada kelompok formal seperti Aparatur Sipil Negara (ASN). Kondisi ini menciptakan tantangan ganda bagi BAZNAS: tingginya kebutuhan mustahik di satu sisi, dan keterbatasan sumber penghimpunan di sisi lain.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan dengan menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi menggunakan perspektif akuntabilitas proses, berdasarkan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975). Penelitian ini tidak hanya melihat hasil akhir (*output*), tetapi juga menelaah keseluruhan proses mulai dari kejelasan standar, kecukupan sumber daya, karakteristik organisasi, komunikasi antaraktor, disposisi pelaksana, hingga pengaruh lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dalam mewujudkan pengelolaan zakat yang akuntabel dan berdampak pada penurunan kemiskinan ekstrem. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis bagi BAZNAS dan pemerintah daerah dalam merumuskan strategi pengelolaan zakat yang lebih efisien, transparan, dan berorientasi pada pemberdayaan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memiliki nilai akademik dalam memperkaya kajian administrasi publik dan kebijakan sosial, tetapi juga memberikan manfaat nyata bagi penguatan tata kelola zakat di tingkat daerah.

B. Identifikasi Masalah

1. Rendahnya realisasi penghimpunan zakat dibandingkan potensi yang ada
2. Dominasi distribusi zakat yang bersifat konsumtif
3. Keterbatasan sumber daya organisasi mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan zakat.

4. Belum optimalnya komunikasi dan koordinasi antar lembaga pengelola zakat
5. Rendahnya partisipasi muzakki melalui BAZNAS
6. Tingkat kemiskinan tinggi, keterbatasan ekonomi masyarakat, serta pengaruh politik lokal turut menjadi penghambat efektivitas kebijakan zakat.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kejelasan standar dan tujuan kebijakan dalam implementasi pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi?
2. Bagaimana sumber daya (manusia, finansial, infrastruktur) mendukung implementasi kebijakan pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi?
3. Bagaimana karakteristik lembaga pelaksana, khususnya kapasitas organisasi dan profesionalitas amil zakat, dalam melaksanakan kebijakan pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi?
4. Bagaimana komunikasi dan koordinasi antar organisasi, khususnya antara BAZNAS Kabupaten Sukabumi dengan Unit Pengumpul Zakat (UPZ) dan pihak terkait lainnya, dalam mendukung implementasi kebijakan pengelolaan zakat?
5. Bagaimana disposisi atau sikap pelaksana kebijakan serta tingkat kepercayaan masyarakat terhadap BAZNAS mempengaruhi pelaksanaan kebijakan pengelolaan zakat di Kabupaten Sukabumi?
6. Bagaimana **kondisi sosial, ekonomi, dan politik daerah** berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis kejelasan standar dan tujuan kebijakan dalam implementasi pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan sumber daya manusia, finansial, dan infrastruktur mendukung pelaksanaan kebijakan pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi.
3. Untuk mengkaji karakteristik lembaga pelaksana, khususnya kapasitas organisasi dan profesionalitas amil zakat, dalam menjalankan kebijakan pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi.
4. Untuk menganalisis komunikasi dan koordinasi antarorganisasi, khususnya antara BAZNAS Kabupaten Sukabumi dengan Unit Pengumpul Zakat (UPZ) dan pihak-pihak terkait lainnya dalam mendukung implementasi kebijakan pengelolaan zakat.
5. Untuk mengetahui bagaimana disposisi atau sikap pelaksana kebijakan serta tingkat kepercayaan masyarakat terhadap BAZNAS mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pengelolaan zakat di Kabupaten Sukabumi.
6. Untuk menganalisis kondisi sosial, ekonomi, dan politik daerah terhadap efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan zakat di BAZNAS Kabupaten Sukabumi.

E. Manfaat Hasil Penelitian

a. Manfaat Teoretis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan publik pada sektor keagamaan, terutama dalam pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional di tingkat daerah.
2. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya referensi akademik mengenai penerapan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam konteks lembaga pengelola zakat, sehingga memperluas pemahaman ilmiah tentang faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan pemahaman peneliti mengenai implementasi kebijakan pengelolaan zakat, khususnya pada BAZNAS Kabupaten Sukabumi, sekaligus sebagai salah satu syarat akademik untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik.

2. Bagi Baznas Kabupaten Sukabumi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan rekomendasi dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan pengelolaan zakat, baik dari aspek penghimpunan maupun pendayagunaan. Temuan penelitian juga dapat dimanfaatkan untuk memperkuat kapasitas sumber daya manusia, sistem komunikasi organisasi, serta koordinasi dengan Unit Pengumpul Zakat (UPZ) dan pemerintah daerah.

3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya menyalurkan zakat melalui lembaga resmi serta memperkuat kepercayaan publik terhadap lembaga pengelola zakat. Dalam jangka panjang, hal ini diharapkan berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui program pemberdayaan berbasis zakat.

F. Kerangka Berpikir

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh belum optimalnya efektivitas pengelolaan zakat oleh BAZNAS Kabupaten Sukabumi, meskipun telah didukung oleh kerangka regulasi nasional yang kuat serta potensi zakat daerah yang sangat besar. Data menunjukkan bahwa potensi zakat Kabupaten Sukabumi mencapai lebih dari Rp1 triliun per tahun, namun realisasi penghimpunan yang berhasil dicapai masih berada pada kisaran 3-6%. Selain itu, distribusi zakat masih didominasi bantuan konsumtif, sementara porsi pemberdayaan ekonomi produktif relatif kecil. Kondisi ini mengindikasikan bahwa tujuan kebijakan pengelolaan zakat untuk mengoptimalkan

penghimpunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat belum sepenuhnya tercapai.

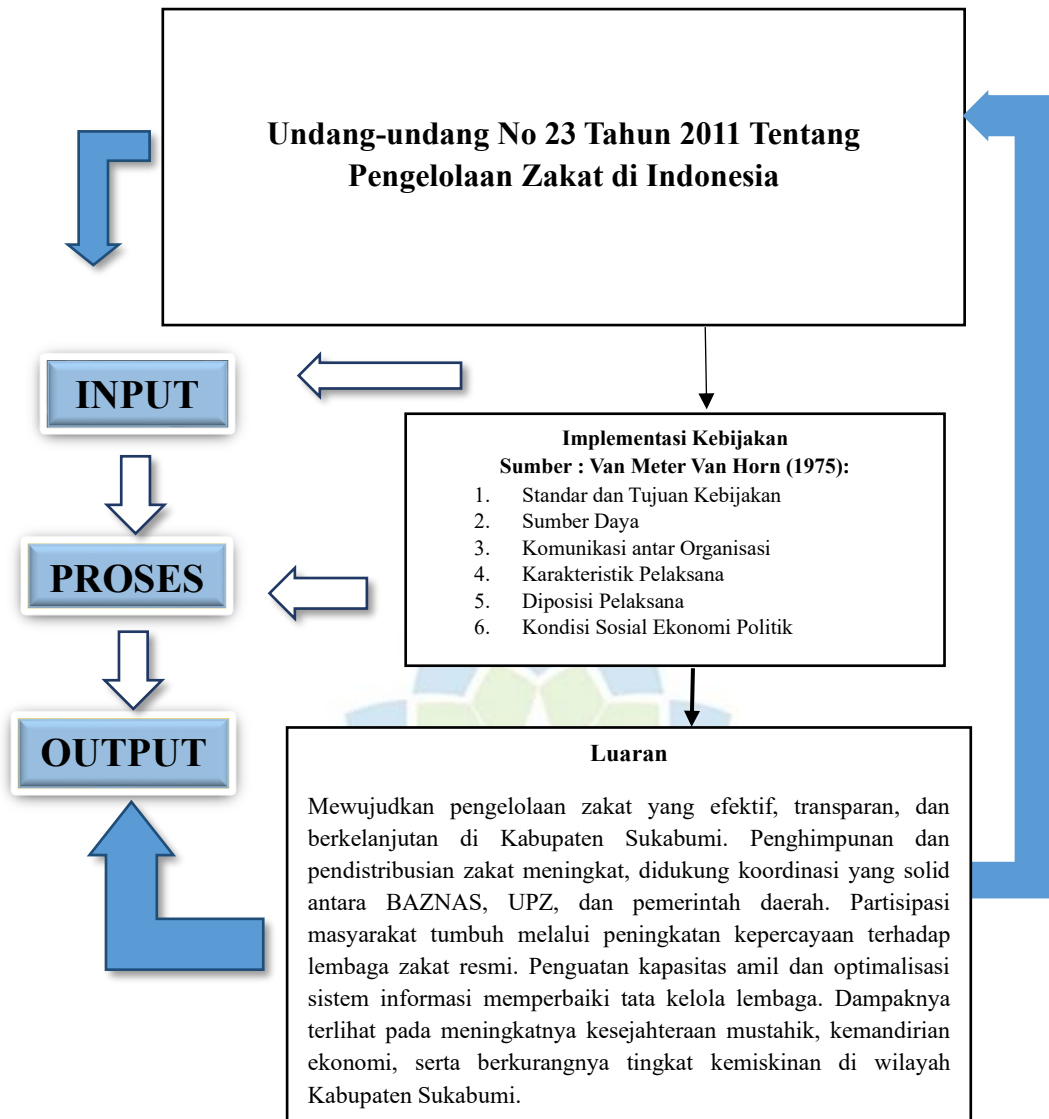
Berbagai permasalahan di lapangan memperlihatkan adanya tantangan dalam implementasi kebijakan tersebut. Rendahnya realisasi penghimpunan zakat berkaitan dengan keterbatasan sumber daya manusia amil, luasnya wilayah pelayanan, serta belum meratanya kapasitas Unit Pengumpul Zakat (UPZ). Di sisi lain, literasi zakat masyarakat yang masih rendah dan tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga pengelola zakat yang belum kuat menyebabkan banyak muzakki menyalurkan zakat secara langsung. Koordinasi antar lembaga pengelola zakat dan dukungan lintas sektor juga belum berjalan optimal. Situasi ini menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada ketiadaan regulasi, melainkan pada bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan di tingkat daerah.

Secara teoritis, penelitian ini berpijak pada perspektif administrasi publik yang memandang pengelolaan zakat sebagai bagian dari kebijakan publik. Dalam perspektif ini, BAZNAS berperan sebagai institusi pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab memastikan bahwa regulasi zakat dapat diterjemahkan ke dalam program yang efektif, transparan, dan tepat sasaran. Administrasi publik menekankan pentingnya struktur organisasi yang jelas, mekanisme kerja yang terkoordinasi, serta kapasitas kelembagaan yang memadai agar tujuan kebijakan dapat tercapai.

Sebagai *middle-range theory*, penelitian ini menggunakan teori kebijakan publik untuk menjelaskan bagaimana regulasi zakat ditransformasikan menjadi program nyata di tingkat daerah. Proses tersebut mencakup tahap formulasi kebijakan di tingkat pusat, implementasi kebijakan oleh lembaga pelaksana di daerah, serta evaluasi terhadap hasil yang dicapai. Dalam konteks Kabupaten Sukabumi, fokus utama penelitian berada pada tahap implementasi, yaitu bagaimana kebijakan yang telah dirumuskan dapat dijalankan secara efektif di lapangan.

Untuk menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan zakat tersebut, penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn. Model ini dipilih karena mampu menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan publik secara komprehensif. Berbagai permasalahan yang terjadi di Kabupaten Sukabumi, seperti rendahnya realisasi penghimpunan zakat, dominasi distribusi yang bersifat konsumtif, lemahnya koordinasi antar lembaga, keterbatasan sumber daya manusia, serta pengaruh kondisi sosial-ekonomi daerah, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh banyak variabel yang saling berkaitan. Melalui model ini, penelitian mengkaji enam variabel utama, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik badan pelaksana, disposisi pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik, dalam kaitannya dengan capaian kebijakan zakat di Kabupaten Sukabumi.





Gambar 1. 1 Kerangka Berpikir

Sumber : Hasil Penelitian (diolah Oleh Peneliti, 2025)