

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kitab suci Alquran memerintahkan manusia supaya melaksanakan keadilan dalam seluruh aspek kehidupan, terutama dalam kehidupan sosial. Salah satu sendi kehidupan bermasyarakat adalah keadilan. Allah berfirman dalam Alquran surat An-Nahl/16: 90.

إِنَّا لِلّٰهِ يَاْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ

لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ (٩٠)

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) Berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran."

Alquran juga menaruh perhatian yang sangat besar dalam mewujudkan keadilan sosial ekonomi. Hal ini dapat dilihat dari betapa kerasnya kecaman Allah terhadap fenomena sosial yang tidak seimbang, sebagai akibat dari tidak ditegakkannya keadilan sosial ekonomi oleh orang-orang kaya dan penguasa, misalnya, memberikan perbandingan sikap tidak berkeadilan umat terdahulu, seperti Qarun, Firaun, dan Haman.

Salah satu problem sosial ekonomi adalah kemiskinan. Problem sosial ini disebabkan oleh beberapa faktor, selain faktor internal seperti pemalas sebagai

akibat dari nilai-nilai budaya yang dianut oleh sebagian kaum miskin itu sendiri, juga dikarenakan tertahannya hak milik mereka di tangan orang-orang kaya.

Salah satu upaya untuk mengentaskan kemiskinan adalah dukungan dari orang yang mampu untuk mengeluarkan harta kekayaan mereka berupa dana zakat kepada mereka yang kekurangan. Zakat adalah *Maliyah ijtimaiah* yang memiliki posisi yang penting, strategis, dan menentukan, baik dilihat dari sisi ajaran Islam maupun dari sisi pembangunan kesejahteraan umat.¹

Kedudukan yang penting itu terlihat antara lain dari banyaknya kata “zakat” yang disebutkan didalam Alquran. Kata “zakat” dalam bentuk *marifah* disebut 30 dalam Al-quran, di antaranya 27 kali disebutkan dalam satu ayat bersama salat, dan satu kali disebutkan dalam konteks yang sama dengan salat tetapi tidak dalam satu ayat.² Bahkan sebanyak 80 kali diulang sebutannya dengan menggunakan kata-kata yang sinonim dengannya, seperti kata “sedekah” dan “infak”. Salah satu ayat yang menjajarkan zakat dengan salat terdapat pada surah al-Baqarah ayat 43:

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَارْكَعُوا مَعَ الرَّاكِعِينَ (٤٣)

Artinya: "Dan dirikanlah shalat, tunaikanlah zakat dan ruku'lah beserta orang-orang yang ruku."

Manfaat zakat dapat dirasakan oleh masyarakat ekonomi lemah untuk peningkatan kesejahteraan dan status sosial golongan *dhuafa*. Dengan demikian

¹Didin Hafiduddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern* (Jakarta: Gema Insani, 2002), hlm. 1.

²Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, terj. Salman Harun, Didin Hafiduddin, Hasanudin (Bogor: Mizan, 1996), hlm. 39.

tiap individu dalam masyarakat dapat hidup secara terhormat, tanpa adanya tekanan dan halangan.

Zakat yang dikelola dengan baik akan dapat meningkatkan kesejahteraan umat dan dapat mewujudkan pemerataan ekonomi. Pembayaran zakat oleh orang-orang kaya untuk orang-orang miskin akan memberikan keuntungan dan memberikan efek positif bagi berbagai pihak karena zakat akan menumbuhkan kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Peningkatan pertumbuhan ekonomi akan melancarkan perputaran modal dan meningkatkan pertumbuhan perekonomian pada umumnya. Zakat dapat diarahkan melalui pemberdayaan ekonomi masyarakat miskin, khususnya para *mustahik* yang berhak menerima zakat.

“Pemberdayaan” adalah istilah yang sering diungkapkan dalam konteks pembangunan semenjak adanya kesadaran bahwa faktor manusia memegang peranan penting dalam pembangunan. Kelahiran istilah “pemberdayaan” merupakan paradigma tentang pembangunan masyarakat, yaitu suatu strategi pembangunan yang bertumpu pada rakyat. Konsep ini menekankan bagaimana masyarakat dijadikan sebagai pelaku dan penerima pembangunan yang strategi pokoknya memberikan kekuatan (*power*).³

Pemberdayaan ekonomi yang menjadi pokok permasalahan seperti disebutkan di atas adalah bagaimana menanggulangi kemiskinan dan pendistribusian pendapatan dengan mengandalkan kekuatan masyarakat itu sendiri yang berlandaskan keadilan sosial ekonomi.

³Sahri Muhammad, *Mekanisme Zakat & Permodalan Masyarakat Miskin* (Malang: Bahtera Press, 2006), Cet. Ke-1, hlm. 11.

Salah satu misi dari pemberdayaan ekonomi umat Islam adalah membangun kekuatan-kekuatan ekonomi umat sehingga menjadi sumber dana pendukung yang dapat ditarik seperti dari zakat. Zakat sesungguhnya bukanlah sekedar memenuhi kebutuhan para mustahik, terutama fakir miskin yang bersikap konsumtif dalam waktu sesaat, akan tetapi memberikan kecukupan dan kesejahteraan kepada mereka, dengan cara menghilangkan atau memperkecil penyebab kehidupan mereka menjadi miskin dan menderita.⁴

Pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui dana zakat kepada *mustahik* merupakan bentuk dari optimalisasi fungsi zakat sebagai sarana sosial dan pemerataan ekonomi, dengan cara penyalurannya tidak hanya untuk menyantuni orang miskin secara konsumtif, tetapi diarahkan kepada kegiatan-kegiatan yang produktif. Ini adalah bentuk pemanfaatan dana zakat secara kreatif untuk mengentaskan kemiskinan sehingga pada giliran *mustahik* dapat menjadi *muzakki*

Kota Banjarmasin dikenal agamis dan sangat kental dengan budaya Islam, Pemerintah Kota melalui Walikota dan Wakil Walikota Banjarmasin Tahun 2014 mempunyai visi “Terwujudnya Kota Banjarmasin Yang Berdaya Saing Tinggi Dan Berjati Diri” visi di atas mengandung pengertian bahwa kota Banjarmasin dalam periode pembangunan 5 (lima) tahun ke depan akan mengerahkan dan memanfaatkan segenap sumberdaya untuk mewujudkan kota yang berdaya saing tinggi dengan tetap memperhatikan jati dirinya.⁵

⁴Multifiah, *ZIS Untuk Kesejahteraan* (Malang: UB Press, 2011), Cet. Ke-1, hlm. 6.

⁵Data didapat dari situs resmi Pemerintah Banjarmasin Kotawww.banjarmasin.go.id,di akses 15 oktober 2014.

Kitab tafsir *Ahkamul Quran* menjelaskan bahwa orang yang wajib zakat tidak diperbolehkan membagi zakatnya sendiri. Apabila ia menyerahkan zakatnya sendiri kepada *mustahik*, maka tidak dianggap cukup, yakni tidak bisa melepaskan diri dari hak pungutan oleh imam (Negara).⁶ Menurut ajaran Islam, zakat sebaiknya dipungut oleh negara atau lembaga yang diberi mandat oleh negara dan atas nama pemerintah yang bertindak sebagai wakil fakir miskin untuk memperoleh haknya yang ada pada harta orang-orang kaya. Pengelola di bawah otoritas badan yang dibentuk oleh negara akan jauh lebih efektif pelaksanaan fungsi dan dampaknya dalam membangun kesejahteraan umat yang menjadi tujuan zakat itu sendiri, dibanding zakat dikumpulkan dan didistribusikan oleh lembaga yang berjalan sendiri-sendiri dan tidak ada koordinasi satu sama lain.

Namun yang perlu digaris bawahi adalah perlu ada kesadaran pada *muzakki*⁷ terhadap kewajibannya untuk mengeluarkan zakat melalui suatu lembaga yang sudah dibentuk, agar zakat diletakan pada Badan Amil Zakat (BAZ). Hal tersebut sebagian telah terakomodasi dengan pembentukan BAZ Kota Banjarmasin sebagai *amil* zakat yang mendapat legitimasi undang-undang negara.

BAZ Kota Banjarmasin bersama-sama pemerintah turut bertanggung jawab mengawal pengelolaan zakat secara nasional yang berasaskan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi, dan akuntabilitas. Diperlukan sekarang dan kedepan adalah keberpihakan politik dan *back up*

⁶Sjechul Hadi Permono, *Pemerintah Republik Indonesia Sebagai Pengelola Zakat* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), hlm. 6.

⁷ Muzakki adalah orang yang wajib mengeluarkan zakat.

kebijakan dari pemerintahan sehingga BAZ Kota Banjarmasin dapat melakukan tugas dan fungsinya dengan kekuatan dan kewibawaan.

Sistem pengelolaan zakat melalui regulasi pemerintah telah digulirkan sejak tahun 1999 dengan ditetapkannya UU Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian lebih disempurnakan dengan UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Potensi Zakat yang sangat besar tidak akan tergarap dengan baik tanpa ada kebijakan yang signifikan.

Berkembangnya inisiatif di sejumlah daerah untuk mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang zakat dinilai tidak perlu disikapi dan beranggapan bahwa itu bertentangan dengan prinsip kesatuan hukum nasional. Perda zakat merupakan instrumen regulasi untuk mendorong efektifitas pelaksanaan Undang-Undang pengelolaan zakat di seluruh daerah Nusantara.

Salah satu Perda yang dikeluarkan pemerintah daerah yang mengatur penjelasan zakat adalah Perda Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin. Isi dari Perda tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. Menyusun program kerja
2. Mengumpulkan ZIS dari masyarakat, PNS dan pengusaha
3. Mendayagunakan ZIS sesuai dengan ketentuan syariat Islam
4. Mendistribusikan ZIS sesuai dengan ketentuan syariat Islam
5. Memberikan penyuluhan kepada masyarakat
6. Membina pemanfaatan daya guna ZIS
7. Mengendalikan pelaksanaan pengumpulan, pendayagunaan, dan pendistribusian.

Mengingat pentingnya peran dan fungsi BAZ, seharusnya badan ini memiliki kedudukan dan memperoleh fasilitas setara dengan badan-badan lainnya yang dibentuk oleh pemerintah. Kebijakan zakat juga perlu dilakukan secara simultan dengan sosialisasi zakat yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara merata dengan tujuan untuk mengurangi kemiskinan dan pembangunan kesejahteraan sosial melalui pendayagunaan dana zakat, infak, dan sadaqah mencapai hasil sebagaimana yang diharapkan. Sehingga pendayagunaan dana zakat tersebut dalam setiap tahunnya dapat membantu dan mengurangi kemiskinan yang terjadi di Kota Banjarmasin dan dapat dilihat hasil pelaksanaan yang dicapai.

Setelah Perda tersebut berjalan beberapa tahun, sampai tahun 2016 ini belum jelas implementasinya, sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih dalam mengenai implementasi dari Perda dimaksud. Hasil penelitian ini penulis tuangkan dalam bentuk skripsi dengan judul, **“Implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat Di Kota Banjarmasin”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana tersebut di atas, maka perlu dirumuskan masalah yang akan diteliti sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin ?

2. Apa saja faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin
2. Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin.

D. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat antara lain sebagai berikut:

1. Secara teoritis (keilmuan) dapat memperkaya atau menambah referensi tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin
2. Secara akademis dapat memberikan masukan bagi peneliti lainnya, khususnya bagi yang tertarik dengan permasalahan implementasi perda zakat atau yang lainnya

3. Sumbangan pemikiran dalam rangka memperkaya khazanah pengembangan dan penalaran pengetahuan bagi perpustakaan Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam khususnya dan IAIN Antasari pada umumnya

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam menginterpretasikan judul yang akan diteliti dan kekeliruan dalam memahami tujuan penelitian ini, penulis perlu membuat definisi operasional sebagai berikut :

1. Implementasi adalah penerapan, pelaksanaan.⁸ Implementasi yang dimaksud disini adalah pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin.
2. Peraturan Daerah adalah instrumen aturan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dimasing masing daerah otonomi. Peraturan Daerah yang dimaksud di sini adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah (gubernur atau bupati/wali kota).
3. Zakat adalah jumlah harta tertentu yang wajib dikeluarkan oleh orang Islam dan diberikan kepada orang yang berhak menerimanya.⁹ Zakat yang dimaksud di sini adalah pengumpulan zakat pada BAZ Kota Banjarmasin untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya dan didistribusikan serta didayagunakan ZIS sesuai dengan ketentuan syariat Islam.

⁸ Windy Novia, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia* (Surabaya; kashiko, 2007), hlm. 213.

⁹ Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008), hlm. 1630.

F. Kajian Pustaka

Perbedaan dengan penelitian terdahulu dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Muhammad Noor Najib dengan Judul: "*Pemberdayaan UMKM Melalui Zakat Produktif pada Badan Amil Zakat Kota Banjarmasin*". Pada skripsi ini pokok masalahnya lebih memfokuskan kepada pemberdayaan UMKM melalui zakat produktif pada BAZ Kota Banjarmasin, sedangkan skripsi yang penulis buat lebih memfokuskan masalah pada implementasi Perda No 1 tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin. Namun skripsi Muhammad Noor Najib dan skripsi yang penulis tulis secara umum sama-sama membahas BAZ Kota Banjarmasin.
2. Khairunnisa (1001150138) dengan Judul: "*Pengaruh Kualitas Pelayanan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kota Banjarmasin terhadap kepuasan Muzakki*". Perbedaan penelitian Khairunnisa dengan penelitian penulis adalah lebih memfokuskan penelitiannya pada pengaruh kualitas pelayanan terhadap keputusan muzakki sehingga ruang lingkup pembahasan hanya mencakup masalah itu saja. Penelitian yang penulis lakukan lebih menyeluruh, yaitu pada implementasi Perda No 1 tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat di Kota Banjarmasin, tidak hanya dalam ruang lingkup muzakki tetapi meliputi semua pengelolaan zakat di Kota Banjarmasin apakah dalam pelaksanaannya secara menyeluruh sudah sesuai dengan Perda No 1 tahun 2014 tentang pengelolaan zakat. Namun

secara garis besar skripsi ini sama-sama membahas masalah BAZNAS di Kota Banjarmasin.

3. Muhammad Husin (1001130096). Dengan judul: *Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 05 Tahun 2006 Tentang Penulisan Identitas Dengan Huruf Arab Melayu Di Kota Martapura*. Perbedaan penelitian Muhammad Husin dengan penelitian penulis adalah lebih memfokuskan penelitiannya pada pnerapan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2006. Sedangkan penelitian penulis ada mencakup tentang faktor pendukung dan penghambat implementasinya.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai penelitian yang dilakukan, disusunlah suatu sistematika penulisan yang berisi informasi mengenai materi dan hal yang dibahas dalam tiap bab. Adapun sistematika penulisan penelitian adalah sebagai berikut:

Bab pertama. Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah yang menguraikan alasan untuk memilih judul dan gambaran permasalahan yang diteliti. Permasalahan yang sudah tergambarakan akan dirumuskan dalam bentuk rumusan masalah. Kemudian definisi operasional untuk memudahkan memahami maksud dari permasalahan yang diteliti. Setelah itu disusun tujuan penelitian yang merupakan hasil yang diinginkan. Signifikansi penelitian merupakan kegunaan hasil penelitian. Tinjauan pustaka disajikan sebagai informasi adanya tulisan atau penelitian dari aspek lain mempunyai persamaan dan perbedaan dengan

penelitian yang dari aspek lain mempunyai persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan. Sedangkan sistematika penulisan digunakan untuk mempermudah mengetahui susunan dari skripsi ini.

Bab Kedua. Ketentuan-ketentuan tentang peraturan daerah dan teori implementasi, yang akan menjadi acuan dan menganalisis data yang diperoleh. Berisikan tentang Pemerintahan Daerah, berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Peraturan daerah dalam Tata Urutan Perundang-undangan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan Nomor 1 tahun 2014 tentang Pengelolaan Zakat. Teori Implementasi dan terakhir adalah orang-orang yang berhak menerima zakat.

Bab ketiga. Metode Penelitian, yang berisi jenis, sifat dan lokasi dalam penelitian ini, subyek dan objek penelitian yang menjadi sumber informasi tentang data-data yang akan digali, setelah itu maka dibuatlah data dan sumber data yang berisi tentang data-data apa saja yang akan diperlukan dan apa saja yang menjadi sumber datanya, untuk proses bagaimana data itu dikumpulkan maka dituangkan dalam teknik pengumpulan data dan teknik pengolahan, setelah data terkumpul kemudian data tersebut dianalisis yang proses analisisnya dituangkan dalam teknis analisis data.

Bab keempat. Laporan hasil penelitian tentang implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan zakat di kota Banjarmasin.

Serta faktor pendukung dan penghambat berjalannya implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014.

Bab kelima. Pnutup, pada bab ini berisi simpulan dan saran. Pada sub bab pertama berisi simpulan dari semua pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya dan pada sub bab kedua berisi saran, yaitu saran yang diperlukan.