

---

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN ZAKAT: STUDI PADA BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL (BAZNAS) KABUPATEN PELALAWAN TAHUN 2018

Amir Syamsuadi<sup>1)</sup> Seri Hartati<sup>2)</sup> Liza Trisnawati<sup>3)</sup>

<sup>1,2)</sup>Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Abdurrab,  
Jl. Riau Ujung No.73, Pekanbaru

<sup>3)</sup>Program Studi Teknik Informatika Universitas Abdurrab,  
Jl. Riau Ujung No.73, Pekanbaru  
Email: amir.syamsuadi@univrab.ac.id

### ABSTRACT

*This study discusses the implementation of zakat management policies at the National Amil Zakat Agency (BAZNAS) in Pelalawan Regency in 2018. There was an increase in the acquisition of zakat funds managed by BAZNAS Pelalawan Regency, namely 2.3 billion rupiah in 2017 to 5 billion rupiah in 2018 with an increase of more than 100%. The focus of the research is policy implementation with a qualitative descriptive research method approach. Data was collected by reviewing documents, observations and field interviews with research informants. The results of the study indicate that the implementation of zakat management policies at the National Amil Zakat Agency of Pelalawan Regency include first, setting policy targets with integrated and integrated zakat distribution, second, human resources BAZNAS which is participatory in managing zakat, third, inter-organizational relations and institutional cooperation that encourages the creation of synergies in the collection and distribution of zakat, fourth, the characteristics of BAZNAS implementing agents coordinate vertically with government and private parties as a step for effectiveness and efficiency in distribution zakat, fifth, conducive socio-political conditions in supporting the successful implementation of policies, the sixth disposition of the implementer, namely the commitment and integrity of amil zakat in carrying out their duties.*

**Keywords :** Governance, Policy, Zakat, Institution, National

### ABSTRAK

*Penelitian ini membahas implementasi kebijakan pengelolaan zakat pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di Kabupaten Pelalawan pada tahun 2018. Bahwa terjadi peningkatan perolehan dana zakat yang dikelola BAZNAS Kabupaten Pelalawan yakni 2,3 milyar rupiah tahun 2017 menjadi 5 milyar rupiah pada tahun 2018 dengan peningkatan lebih dari 100%. Fokus penelitian yakni implementasi kebijakan dengan pendekatan metode penelitian deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan telaah dokumen, observasi dan wawancara lapangan kepada informan penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan zakat pada Badan Amil Zakat Nasional Kabupaten Pelalawan diantaranya pertama, menetapkan sasaran kebijakan dengan penyaluran zakat*

*secara terintegrasi dan terpadu, kedua, sumber daya BAZNAS yang partisipatif dalam melakukan tata kelola zakat, ketiga, hubungan antar organisasi dan kerjasama kelembagaan yang mendorong terciptanya sinergi dalam hal pengumpulan dan penyaluran zakat, keempat, karakteristik agen pelaksana BAZNAS berkoordinasi secara vertikal kepada pihak pemerintah maupun swasta sebagai langkah untuk efektivitas dan efisiensi dalam penyaluran zakat, kelima, kondisi sosial politik yang kondusif dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, keenam disposisi implementor yakni komitmen dan integritas amil zakat dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.*

**Kata Kunci :** *Tata Kelola, Kebijakan, Zakat, Lembaga, Nasional*

## **PENDAHULUAN**

Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) merupakan badan resmi dan satu-satunya 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 (Coryna & Tanjung, 2015). Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat semakin mengukuhkan peran BAZNAS sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengelolaan zakat secara nasional (Bahri & Khumaini, 2020).

Dalam UU tersebut, BAZNAS dinyatakan sebagai lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri agama. Institusi zakat semacam Badan Amil Zakat dan Lembaga Amil Zakat sejatinya telah lama dikenal oleh masyarakat, namun jumlah badan amil zakat dan lembaga amil zakat yang memiliki kualifikasi unggul dan menunjukkan kiprahnya secara optimal masih relatif sedikit, diantara faktor penyebabnya adalah: sumber daya pengelolanya yang kurang total dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, sosialisasi tentang wajibnya zakat dan undang-undang zakat yang kurang merata, dan lain sebagainya. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Pengelolaan Zakat bahwa tujuan utama dibentuknya badan pengelola zakat (BAZ atau LAZ) di Indonesia setidaknya ada tiga yaitu: (1) untuk meningkatkan kesadaran masyarakat, (2) untuk meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial, (3) untuk meningkatkan hasil dan daya guna zakat (Sularno, 2010).

Pengertian pengelolaan zakat pada Undang-Undang Pengelolan Zakat Nomor 23 tahun 2011 yaitu; kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengumpulan dan pendistribusian serta pendayagunaan zakat, proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan atau pengendalian teradap pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat sesuai dengan syariat islam yang dilakukan oleh kumpulan orang atau organisasi yang aman yaitu lembaga pengelola zakat. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 14 tahun 2014 dalam pasal 1 ayat 2 bahwa BAZNAS adalah lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara nasional. Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau dengan berbagai potensi yang dimilikinya ternyata juga memiliki perhatian yang besar terhadap pengelolaan zakat. Pengaturan pengelolaan zakat di Kabupaten Pelalawan diatur berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 09 tahun 2015 tentang pengelolaan zakat yang

dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat serta berdampak pada banyak aspek di masyarakat.

Berdasarkan data dan informasi awal bahwa ada peningkatan yang cukup signifikan pada tahun 2017 ke tahun 2018 terkait perolehan dana zakat yang dikelola BAZNAS Kabupaten Pelalawan. Dimana Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Pelalawan berhasil mendongkrak pengumpulan perolehan zakat dengan angka pencapaian yang fantastis. Jika pada tahun 2017 hanya pada angka 2,3 miliar rupiah, maka peningkatan capaian yang luar biasa terjadi pada 2018 sebesar 5 miliar rupiah atau melonjak 100%. Sehingga kurang lebih jumlah 4.000 mustahik (Penerima Zakat) yang tersebar di Kabupaten Pelalawan mendapatkan pembagian dari harta zakat dari para muzakki (Pemberi Zakat). Hal ini tidak terlepas dari peran pemerintah daerah, swasta dan masyarakat muslim di Kabupaten Pelalawan dan para ulama tentunya dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat untuk menunaikan zakatnya. Adanya lonjakan penerimaan dana yang cukup besar yang dikelola oleh BAZNAS Kabupaten Pelalawan pada tahun 2018 memberikan gambaran awal bahwa BAZNAS Kabupaten Pelalawan sebagai lembaga pemerintah non struktural yang ada di Kabupaten Pelalawan melakukan implementasi kebijakan pengelolaan zakat dengan baik sehingga meningkat secara signifikan sehingga dana perolehan zakat meningkat 100%.

## **KONSEP TEORITIS**

### **Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan (Syamsuadi, Hartati, Trisnawati, & Arisandi, 2020). Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat (Syamsuadi, Sepriyani, Endrini, & Febriani, 2022). Banyak kebijakan yang baik, yang mampu dibuat oleh pemerintah, baik yang dirumuskan dengan menggunakan tenaga ahli dari dalam negeri, maupun menggunakan tenaga ahli dari luar negeri, tetapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan negara tersebut karena tidak mampu atau tidak dilaksanakan (Sari, Kusuma, & Kalalinggi, 2017). Kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tentu tidak sama antar negara satu dengan negara yang lain. Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu (Yuliah, 2020). Kebijakan sendiri secara umum di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata bijak, artinya selalu menggunakan akal budinya, pandai, mahir. Kebijakan artinya adalah kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan, rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb).

Jadi pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Adapun makna implementasi menurut Ripley dan Franklin menyebutkan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas

program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjukkan pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan (Winarno, 2012).

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan, yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Winarno, 2012).

Sedangkan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab, mengatakan bahwa, yaitu, “implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Wahab, 2012).

Micahel Howlet dan M. Ramesh dalam buku Subarsono, bahwa: “implementasi kebijakan adalah proses untuk melakukan kebijakan supaya mencapai hasil.” Dari defenisi di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas, atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih (Subarsono, 2006). Menurut Van Meter dan Van Horn terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yakni:

- a. Standar dan sasaran kebijakan, di mana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan apabila standar dan sasaran kebijakan kabur.
- b. Sumber daya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
- c. Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

- d. Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola sama dengan hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi.  
Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- f. Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementator (Subarsono, 2006).

Dari pengertian tersebut diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas, atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

### **Zakat**

Zakat merupakan rukun Islam yang keempat yang diwajibkan kepada setiap muslim yang mampu mengluarkannya, karena dengan mengeluarkan zakat dapat membersihkan harta untuk kembali kepada kesucian (Trianto, Siregar, & Nasution, 2020). Zakat menurut lughah (bahasa) berarti nama' (kesuburan), thaharah (kesucian), barakah (keberkatan) dan berarti juga *tazkiya tahhier* (mensucikan) (Hudayah, 2020). Menurut pandangan Mustafa E. Nasution, zakat (termasuk infak, sedekah, dan wakaf) yang merupakan salah satu kebijakan fiskal di mana zakat termasuk salah satu sendi utama dalam sistem ekonomi Islam yang jika mampu dilaksanakan dengan baik akan memberikan dampak ekonomi yang luar biasa (Akramunnas & Syarifuddin, 2021).

Mengenai pengelolaan zakat Yusuf Qardawi berpendapat, bahwa pelaksanaan zakat mutlak dilaksanakan oleh pemerintah melalui suatu lembaga khusus yang mempunyai sistem manajemen yang fungsional dan profesional. Hal ini dimaksudkan untuk mencapai hasil optimal dan efektif. Lebih lanjut, zakat merupakan sumber dana pertama dan utama bagi perbendaharaan Islam dalam mengentaskan umat dari kemiskinan (Akbar & Tarantang, 2018). Sebagaimana disebutkan dalam UU No. 38 Tahun 1999, bahwa pemerintah yang lebih berhak dan berkewajiban mengelola zakat. Namun di Indonesia, sementara pemerintah belum siap dalam mengelola zakat secara efektif, maka umat Islam melalui suatu lembaga mengelola zakat atas dasar hajat kemaslahatan umat. Hal itu diwujudkan dengan berdirinya BAZ (Badan Amil Zakat) maupun LAZ (Lembaga Amil Zakat) di berbagai daerah (Wibisono, 2015).

Penataan zakat harus menyangkut aspek manajemen modern yang dapat diandalkan, agar zakat menjadi kekuatan yang bermakna. Penataan itu meliputi aspek pendataan, pengumpulan, penyimpanan dan pembagian. Oleh sebab itu, sudah menjadi tugas utama bagi lembaga

pengelolaan zakatnya, sehingga pengurusan atau pengelolaan zakat dapat berjalan secara efektif dan efisien, akhirnya dapat mendayagunakan fungsi zakat sebagaimana mestinya, yaitu memberantas kemiskinan. Dengan kata lain, lembaga-lembaga pengelola zakat dituntut merancang program secara terencana dan terukur.



Gambar 1. Tujuan Baznas dalam pengelolaan Zakat  
(Sumber: Buku saku BAZNAS RI Tahun 2016)

Parameter keberhasilan yang digunakan lebih menitikberatkan pada efek pemberdayaan masyarakat bukan pada populis atau tidaknya suatu program. Tugas para pengelola zakat tidak berhenti pada pemberian santunan dana, tetapi bagaimana upaya-upaya pemberdayaan memandirikan penerima agar terbebas dari jerat kemiskinan.

### Lembaga Pengelola Zakat

Defenisi pengelolaan zakat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Organisasi Pengelola Zakat adalah institusi yang bergerak di bidang pengelolaan dana zakat, infaq dan sedekah. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Organisasi Pengelola Zakat yang diakui ada dua jenis organisasi yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). BAZNAS merupakan lembaga yang melakukan pengelolaan zakat secara maksimal. BAZNAS memiliki Unit Pengumpul Zakat (UPZ) yang merupakan satuan organisasi yang dibentuk untuk membantu pengumpulan zakat. Biasanya UPZ terdapat di kecamatan maupun kelurahan. Sedangkan LAZ merupakan lembaga yang dibentuk oleh masyarakat yang memiliki tugas membantu pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat (Rahman, 2015) . Dana yang terdapat pada organisasi pengelola zakat ada 4 jenis dana, antara lain:

- a. Dana Zakat

Dana zakat itu ada 2 yaitu yang berasal dari zakat fitrah dan zakat mal. Jika dikaitkan dengan akutansi ada zakat yang diberikan oleh para muzakki kepada OPZ tanpa permintaan tertentu dan dengan permintaan.

b. Dana Infak atau Sedekah

Dana infak atau sedekah dianggap sama demi kepentingan akutansi yaitu infak dan sedekah yang diberikan para donatur kepada OPZ tanpa dan dengan persyaratan tertentu.

c. Dana Wakaf

Wakaf menurut ulama Abu Zahra adalah menghalangi atau menahan tasarruf (berbuat) terhadap sesuatu yang manfaatnya diberikan kepada pihak-pihak tertentu dengan tujuan berbuat kebaikan.

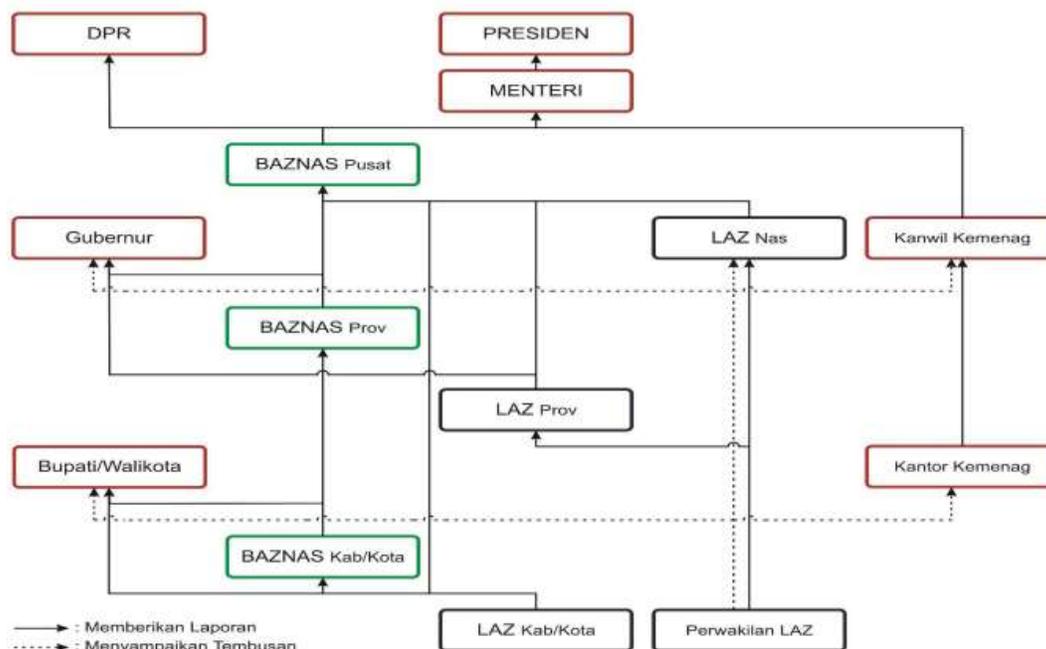
d. Dana Pengelola

Dana pengelola adalah hak amil yang digunakan untuk membiayai operasional lembaga. Bersumber dari hak amil dana zakat, bagian tertentu dari dana infak dan sedekah dan sumberlain yang tidak bertentangan dengan syari'ah.

Sebagai lembaga publik yang mengelola dana masyarakat BAZNAS dan LAZ harus memiliki akutansi dan manajemen keuangan yang baik dan menimbulkan manfaat bagi organisasi. BAZNAS dan LAZ dituntut untuk terbuka kepada masyarakat karena dana yang dikelola merupakan dana dari masyarakat selaku pembayar zakat yang akan kembali lagi kepada masyarakat. Dikarenakan masyarakat membutuhkan akuntabilitas dan transparansi dari OPZ sehingga berbagai laporan keuangan dapat lebih mudah dibuat dengan akurat dan tepat waktu (Furqon, 2015).

Zakat harus dikelola oleh amil (lembaga) yang profesional, amanah, bertanggungjawab, memiliki pengetahuan yang memadai tentang zakat, dan memiliki waktu yang cukup untuk mengelola (misalnya untuk melakukan sosialisasi, pendataan muzakki dan mustahiq, dan penyaluran yang tepat sasaran, serta pelaporan yang transparan (Hafidhuddin, 2002). Adapun langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam rangka proses akselerasi pembangunan zakat di Indonesia, antara lain seperti:

1. Optimalisasi sosialisasi zakat, membangun citra lembaga zakat yang amanah dan profesional
2. Membangun sumber daya manusia (SDM) yang siap berjuang dalam mengembangkan zakat di Indonesia.
3. Memperbaiki dan menyempurnakan perangkat peraturan tentang zakat di Indonesia,
4. Membangun database mustahiq dan muzakki secara nasional, sehingga diketahui peta persebarannya secara cepat,
5. Menciptakan standarisasi mekanisme kerja BAZNAS dan LAZ sebagai parameter kinerja kedua lembaga tersebut,
6. Memperkuat sinergi atau ta'awun antar lembaga zakat
7. Membangun sistem zakat nasional yang mandiri dan profesional (Wibisono, 2015).



Gambar 2.  
Struktur kelembagaan BAZNAS Republik Indonesia  
(Sumber: Buku saku BAZNAS RI Tahun 2016)

## METODE PENELITIAN

Untuk menguraikan secara gamblang penelitian ini maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Metode ini diharapkan mampu menjelaskan mengenai Implementasi Kebijakan Pengelolaan Zakat Pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Pelalawan tahun 2018.

Metode kualitatif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menceritakan keadaan subjek dan atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Anggito & Setiawan, 2018). Penelitian kualitatif menjadikan obyek sebagai sentral penelitian dan melakukan penjelajahan dengan pertanyaan besar sehingga masalah akan ditemukan dengan jelas; peneliti dapat memahami makna dibalik data yang tampak karena gejala sosial sering tidak bisa dipahami berdasarkan apa yang diucapkan dan dilakukan orang; dan untuk memastikan kebenaran data karena data sosial sering sulit dipastikan kebenarannya (Sugiarto, 2017).

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu penelitian yang memberikan gambaran dan melukiskan secara spesifik menyeluruh dan jelas tentang objek sesuai dengan fenomena yang terjadi, sedangkan yang menjadi bentuk dari penelitian ini adalah *field reserach* (penelitian lapangan) dan juga dengan mengumpulkan data-data dari berbagai sumber data yang relevan. Urgensi dari penelitian ini diantaranya dapat memberikan kontribusi ilmiah terhadap ilmu pengetahuan khususnya pada bidang administrasi dan manajemen kebijakan ekonomi islam.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Untuk menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan zakat di Kabupaten Pelalawan digunakan teori implementasi kebijakan menurut Variabel Kinerja Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yakni:

- a. Standar dan sasaran kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Hubungan antar organisasi
- d. Karakteristik agen pelaksana
- e. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi
- f. Disposisi implementor (Subarsono, 2006).

### **Standar Sasaran Kebijakan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 menyebutkan bahwa penatalaksanaan zakat dikelola menggunakan dua model. Pertama, wewenang dan ketentuan pengelolaan zakat diatur oleh pemerintah, tetapi dalam pelaksanaannya pemerintah memosisikan diri sebagai regulator dan fasilitator. Kedua, wewenang pengelolaan zakat diberikan kepada masyarakat, tetapi diharuskan berkoordinasi, melaporkan, dan siap dibina oleh pemerintah. Dalam masalah Lembaga Amil Zakat ini, erat kaitannya dengan model yang kedua. Hal yang paling strategis yang diamanahkan UU 23/2011 adalah menempatkan BAZNAS sebagai lembaga pemerintah non-struktural yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri serta berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Secara eksplisit BAZNAS memiliki fungsi dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pelaporan, serta pertanggungjawaban pengelolaan zakat di Indonesia. Dalam artian ini, BAZNAS merupakan pengelola sekaligus koordinator pengelolaan zakat yang meliputi BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, dan LAZ.

Kebijakan dalam rangka mendorong terciptanya pengembangan seperti halnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 secara tegas menjabarkan bahwa dua tujuan pengelolaan zakat di Indonesia adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Artinya, pengelolaan zakat harus senantiasa dikaitkan dengan agenda peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. BAZNAS Kabupaten Pelalawan memiliki peran yang sangat penting untuk mengentaskan persoalan kesenjangan sosial melalui penyaluran zakat yang terintegrasi secara terpadu untuk selanjutnya menjadi laporan pengelolaan zakat secara nasional. Kerjasama yang telah dibangun dari masing-masing bidang akan menciptakan suatu sistem manajemen yang baik.

### **Sumber Daya**

Demi mewujudkan lembaga pengelolaan zakat, infak, dan shadaqah (ZIS) yang berdaya guna dan berhasil guna, Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Pelalawan sudah semestinya harus memiliki manajemen yang baik dalam melaksanakan program kerja yang telah direncanakan khususnya dalam hal penyaluran zakat. Penyaluran atau pendistribusian zakat di BAZNAS Kabupaten Pelalawan dilakukan oleh amil yang telah ditugaskan. Dalam menjalankan program-programnya, BAZNAS Kabupaten Pelalawan tidak lepas dari struktur. Pentingnya sarana atau elemen-elemen dalam manajemen sangat membantu BAZNAS untuk mencapai tujuan organisasi. Kelengkapan sarana dan prasarana tersebut akan ikut menentukan keberhasilan BAZNAS Kabupaten Pelalawan dalam menghimpun dana zakat di lingkungan Kabupaten Pelalawan. Elemen atau unsur-unsur manajemen yang utama ialah sumber daya manusia dimana

orang-orang yang berada di bawah struktur manajemen inilah pokok yang paling utama dalam menggerakkan BAZNAS.

Demikian juga dengan tata kelola dana zakat yang diamanahkan kepada BAZNAS Kabupaten Pelalawan, memerlukan akuntabilitas dalam pelaksanaannya. Peran serta *stakeholder* dalam menunjang tata kelola zakat sangat diperlukan. Pada penata keikutsertaan masyarakat dapat berperan aktif untuk memberikan kontribusi secara positif, yang dapat diwujudkan dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat kepada badan amil zakat dan lembaga amil zakat serta memberikan laporan atas terjadinya penyimpangan tata kelola zakat, di samping memperoleh informasi tentang tata kelola zakat yang dijalankan oleh badan amil zakat dan lembaga amil zakat.

### **Hubungan Antar Organisasi**

Organisasi pengelola zakat adalah untuk pemenuhan kebutuhan tenaga amil yang profesional. Peningkatan sinergisitas para pemangku kepentingan (*stakeholder*) zakat, jaringan OPZ yang semakin meluas, peningkatan efektivitas berbagai program dalam upaya untuk peningkatan pendayagunaan zakat, menjadi program yang harus segera diwujudkan. Begitu pula dengan peningkatan transparansi dan akuntabilitas. Program sosialisasi dan pengajaran tentang zakat kepada masyarakat untuk membentuk pola pikir keseharian masyarakat telah dilakukan oleh BAZNAS Kabupaten ini, tetapi frekuensinya masih rendah mengingat para pengurus BAZNAS mempunyai tugas utama di instansi tempat mereka bekerja, sedangkan di BAZNAS hanya paruh waktu.

Sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Dalam aspek pengumpulan, penting bagi BAZNAS Kabupaten Pelalawan untuk berkoordinasi dengan organisasi perangkat daerah (OPD) Intansi Vertikal Tingkat Kabupaten Pelalawan, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta Perusahaan Swasta sehingga pengumpulan zakat dapat lebih terukur sesuai dengan potensi yang ada. Organisasi pengelola zakat masih belum memiliki atau tidak memahami pentingnya sebuah sistem dalam kinerja organisasinya. Selain itu, belum terciptanya kerja sama yang baik antara sesama organisasi pengelola zakat serta berbagai pihak dalam mendayagunakan zakat, seperti kerja sama antara pemerintah, MUI, ormas Islam, dan para pengusaha.

Bentuk kerjasama antara sesama lembaga zakat misalnya dapat diwujudkan dalam bentuk program pendistribusian dana zakat yang terintegrasi. Hal ini masih sulit terealisasi karena belum ada standarisasi manajemen pengelolaan zakat yang dapat memberikan jaminan kualitas pelayanan publik baik pada muzakki, mustahiq, pihak-pihak terkait lainnya maupun masyarakat secara umum. Untuk itu, penting bagi BAZNAS Kabupaten Pelalawan agar mampu membangun koordinasi dan sinergi dengan seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait di bidang pengentasan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan sosial. Bahwasanya, dalam agenda ini, tidak semestinya BAZNAS hanya bekerja sendiri atau hanya dengan melibatkan BAZNAS Provinsi, BAZNAS Kabupaten/Kota, dan LAZ, namun juga perlu melibatkan seluruh institusi pemerintah dalam agenda tersebut. Sementara itu, dalam aspek pendistribusian dan pendayagunaan, penyaluran zakat perlu untuk melakukan sinergi di antara organisasi pengelola zakat (OPZ) baik bersifat teknis di tingkat pelaksanaan program maupun pada tataran pertukaran data dan informasi mengenai mustahik yang berhak menerima zakat.

Tujuan dari sinergi ini adalah agar tidak ada lagi mustahik yang mendapatkan bantuan zakat berganda, sementara di wilayah lain masih banyak mustahik yang belum terbantu oleh manfaat zakat. Hal ini telah dijalankan BAZNAS Kabupaten Pelalawan setiap tahunnya dengan telah membuat laporan tahunan dan menyampaikannya kepada BAZNAS Propinsi Riau dan Kabupaten Pelalawan. Dalam hal ini, BAZNAS Kabupaten Pelalawan memiliki peran yang sangat penting untuk memoderasi kesenjangan sosial melalui penyaluran zakat yang terintegrasi secara terpadu untuk selanjutnya menjadi laporan pengelolaan zakat secara nasional.

### **Karakteristik Agen Pelaksana**

Karakteristik agen pelaksana dapat dimaknai BAZNAS Kabupaten Pelalawan sebagai agen pelaksana berkoordinasi dengan dengan berbagai *Stakeholder* diantaranya dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Intansi Vertikal Tingkat Kabupaten Pelalawan, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta perusahaan swasta sehingga pengumpulan zakat dapat lebih terukur sesuai dengan potensi yang ada. Sementara itu, dalam aspek pendistribusian dan pendayagunaan, penyaluran zakat perlu untuk melakukan sinergi diantara organisasi pengelola zakat (OPZ) baik bersifat teknis di tingkat pelaksanaan program maupun pada tataran pertukaran data dan informasi mengenai mustahik yang berhak menerima zakat. Tujuan dari sinergi ini adalah agar tidak ada lagi mustahik yang mendapatkan bantuan zakat berganda, sementara di wilayah lain masih banyak mustahik yang belum terbantu oleh manfaat zakat. Berdasarkan UU Zakat Nomor 23 Tahun 2011 bagian Kelima pasal 29 ayat 1 bahwa BAZNAS kabupaten/ kota wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pengelolaan zakat, infak, sedekah, dan dan sosial keagamaan lainnya kepada BAZNAS provinsi dan pemerintah daerah secara berkala.

### **Kondisi Sosial Politik Ekonomi**

Adanya Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Zakat hal ini menjadi Sumber daya ekonomi lingkungan yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Aspek lain yang tidak kalah penting adalah bahwa struktur Zakat kabupaten Pelalawan harus dikelola dengan sistem pengelolaan yang baik. BAZNAS harus memiliki sistem, prosedur, dan peraturan yang selalu diprosedur, dan peraturan yang selalu di update dan mudah dipahami, menggunakan alat penunjang teknologi informasi yang transparan dan harus mempunyai perencanaan aktivitas dan *lending committee*. BAZNAS harus dilengkapi dengan sistem akuntansi dan manajemen, serta dilaksanakannya audit dan mempublikasikannya. Untuk mendukung implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Zakat. Diperlukan perhatian pada faktor perubahan sudut pandang bahwa profesi pengelola zakat adalah profesi dengan kualifikasi profesi khusus. Pengawasan dengan prioritas utama pada tata kelola amil yang baik bahwa diperlukan tata kelola amil yang andal mencakup kepatuhan pada syariah, perangkat yang strategis, dewan lembaga zakat. Kepatuhan pada hukum syariah dan peraturan pada pengawas dana zakat sebagai penentu bahwa konsep dan batasan atau arti amil masih dapat diterapkan di lembaga zakat tersebut.

Pengawas zakat memiliki kemampuan untuk memberikan rekomendasi untuk perubahan komposisi dewan lembaga zakat. Jika terbukti secara hukum bahwa individu yang duduk di dewan tersebut tidak memenuhi tugasnya, pengawas zakat mempertahankan dan mengupayakan pencapaian rencana suksesi untuk meningkatkan kualitas petugas amil melalui sertifikasi. Begitu pentingnya peran pengawas zakat, sehingga sudah menjadi suatu keharusan bahwa dewan pengawas zakat adalah mereka yang tidak hanya memiliki pengetahuan yang memadai tetapi juga

kesediaan waktu yang penuh untuk membangun lembaga zakat. Pengawasan syariah dilakukan oleh Komisi Pengawas, sedangkan audit internal dilakukan oleh satuan audit internal. Dana zakat yang terhimpun disalurkan melalui kegiatan terprogram dan insidental. Kegiatan penyaluran terprogram merupakan penyaluran dana zakat dalam jumlah besar yang diperuntukkan serta waktunya telah ditentukan sebelumnya.

Sementara itu, kegiatan penyaluran dana zakat yang bersifat insidental bisa dilaksanakan sesuai dengan terjadinya suatu peristiwa, dengan jumlah dana yang tersedia berapapun. Ada enam Program Utama BAZNAS Kabupaten Pelalawan, Yakni Pelalawan Beriman, Pelalawan Bertaqwa, Pelalawan Sehat, Pelalawan Cerdas, Pelalawan Sejahtera dan Pelalawan Peduli. Misalnya bantuan yang diberikan untuk mereka yang terdampak bencana alam atau bantuan pengobatan untuk kaum fakir miskin, dapat diimplementasikan dengan salah satu program yang dimiliki oleh BAZNAS Kabupaten Pelalawan tersebut. Pemahaman pengelolaan zakat yang bersifat tekstual merupakan salah satu penyebab tujuan pengelolaan dana zakat tidak tercapai karena penyaluran dana zakat untuk fakir miskin tanpa adanya program edukasi, menyebabkan sifat pemberian zakat kepada mereka hanya berupa uang tunai. Hukum yang mengatur penggunaan dana zakat untuk penyediaan peralatan dan prasarana bekerja untuk kaum fakir miskin, dimana mereka merupakan kelompok masyarakat yang bekerja pada suatu profesi untuk sektor tertentu yang memiliki kemampuan untuk memproduksi produk tertentu, tetapi mereka tidak memiliki dana untuk mengadakan peralatan atau prasarana produksi tersebut, maka berdasarkan ketentuan hal tersebut diperbolehkan menyalurkan dana zakat kepada kelompok tersebut untuk memenuhi kepentingannya, dengan penyediaan peralatan dan prasarana yang diperlukan untuk bekerja.

### **Disposisi Implementator**

Dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 09 tahun 2015 tentang pengelolaan zakat, maka Pengawas zakat secara teratur menilai kebijakan dan praktik tata kelola amil dengan peraturan syariah dan kepentingan sistemik. Pengawas zakat dapat menetapkan struktur dan persyaratan penatakelolaan amil yang baik dengan mencalonkan dan menunjuk tenaga kerja karena kejujurannya dan berbudi luhur. Dengan meningkatnya mutu sebuah pendidikan bisa berimbas langsung pada peningkatan Sumber Daya Manusia.

Pengawas zakat dapat menetapkan bahwa Dewan Lembaga Zakat dapat menyetujui pelaksanaan atas arahan dan strategi pengawasan zakat dan secara aktif mengawasinya; menetapkan dan mengkomunikasikan budaya melalui penerapan kode etik dalam tepat dan sesuai dalam menetapkan amil yang memenuhi kriteria, di antaranya berkarakter baik, mempunyai kredibilitas, serta berpengetahuan yang memadai dalam pemungutan zakat, pendistribusian zakat, dan pengelolaan keuangan; mengambil kebijakan yang tepat untuk menyelesaikan konflik kepentingan dan kontrol lingkungan yang kuat; dan memastikan efektivitas tata kelola amil atas pengelolaan operasional lembaga zakat. Proses pemberian perizinan diantaranya memberikan lisensi untuk lembaga zakat; Kewenangan Lembaga Zakat (Baznas) untuk memberikan otoritas kepada lembaga zakat ataupun menariknya, serta penetapan atau penarikan lisensi untuk tenaga kerja (amil); pemberian lisensi lembaga zakat ditetapkan oleh otoritas perizinan. Prinsip regulasi dengan penekanan pada kriteria lisensi ternyata masih belum sesuai dengan yang diharapkan.

Lembaga keuangan Islam publik juga harus dapat meningkatkan kinerjanya secara sungguh-sungguh dan memenuhi kepentingan stakeholder dengan menerapkan Good Governance

secara efektif. Dasar pemikiran dan kepercayaan yang kuat akan keadilan sistem ekonomi Islam patut dijadikan sebagai landasan untuk mengadopsi semua ukuran yang memungkinkan berfungsinya sistem keuangan Islam dalam menjaga kepentingan seluruh stakeholder. Hal ini dapat dilihat dengan masih banyaknya LAZ yang tidak berkoordinasi dan melaporkan pengelolaan zakatnya ke BAZNAS sehingga BAZNAS tidak mengetahui besarnya dana zakat yang telah dihimpun dan disalurkan oleh LAZ yang ada di kabupaten yang bersangkutan. Hukum zakat secara komprehensif dan mendasar; konsep dan praktik manajemen pada umumnya, dan manajemen zakat pada khususnya; konsep dasar akuntansi dan akuntabilitas. Amil dikatakan profesional jika bersedia meluangkan waktunya secara penuh untuk fokus mengurus zakat. Kebanyakan dari Amil Zakat memang tidak bekerja penuh waktu melainkan paruh waktu karena sebagian besar dari mereka mempunyai pekerjaan di institusi lain, sepunya pekerjaan di institusi lain, dan lebih memprioritaskan pekerjaan utama mereka. Padahal, manakala sudah ditunjuk menjadi amil, energi dan waktu yang dimiliki seharusnya dicurahkan sepenuhnya untuk mengelola zakat dan menjadikannya sebagai skala prioritas yang utama

## KESIMPULAN

Bahwa implementasi kebijakan pengelolaan zakat pada Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Pelalawan tahun 2018 diantaranya *pertama*, menetapkan sasaran kebijakan dengan penyaluran zakat secara terintegrasi dan terpadu, *kedua*, sumber daya BAZNAS yang partisipatif dalam melakukan tatakelola zakat, *ketiga*, hubungan antar organisasi dan kerjasama kelembagaan yang mendorong terciptanya sinergi baik pengumpulan maupun dalam hal penyaluran zakat, *keempat*, karakteristik agen pelaksana BAZNAS berkoordinasi secara vertikal kepada pihak pemerintah maupun swasta sebagai langkah untuk efektivitas dan efisiensi dalam penyaluran zakat, *kelima*, kondisi sosial politik yang kondusif dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, keenam disposisi implementator yakni komitmen dan integritas amil zakat dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, W., & Tarantang, J. (2018). *Manajemen Zakat (Hakikat Dan Spirit Alquran Surah At-Taubah [9]: 103)*. K-Media.
- Akramunnas, S. E., & Syarifuddin, S. E. I. (2021). *EKONOMI ISLAM: Suatu Pengantar*. EDU PUBLISHER.
- Anggito, A., & Setiawan, J. (2018). (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. CV Jejak (Jejak Publisher).
- Bahri, E. S., & Khumaini, S. (2020). *Analisis Efektivitas Penyaluran Zakat Pada Badan Amil Zakat Nasional*. *Al Maal: Journal of Islamic Economics and Banking*, 1(2), 164–175.
- Coryna, I. A., & Tanjung, H. (2015). *Formulasi Strategi Penghimpunan Zakat Oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS)*. *Al-Muzara'ah*, 3(2), 158–179.
- Furqon, A. (2015). *Manajemen Zakat*. Semarang: CV Karya Abadi Jaya.
- Hafidhuddin, D. (2002). *Zakat dalam perekonomian modern*. Gema insani.
- Hudayah, N. (2020). *Strategi Komunikasi BAZNAS Kabupaten Pinrang Dalam Meningkatkan Kesadaran Masyarakat Berzakat Di Lembaga Zakat*. IAIN Parepare.
- Rahman, T. (2015). *Akuntansi Zakat, Infak dan Sedekah (PSAK 109): Upaya Peningkatan*

- Transparansi dan Akuntabilitas Organisasi Pengelola Zakat (OPZ). Muqtasid: Jurnal Ekonomi Dan Perbankan Syariah*, 6(1), 141–164.
- Sari, G. P., Kusuma, A. R., & Kalalinggi, R. (2017). *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Sampah di Kelurahan Sempaja Utara Dan Kelurahan Sempaja Selatan Kota Samarinda. Jurnal Administrative Reform*, 1(2), 436–442.
- Subarsono, A. G. (2006). *Analisis Kebijakan: Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar*.
- Sugiarto, E. (2017). *Menyusun Proposal Penelitian Kualitatif: Skripsi dan Tesis: Suaka media*. Diandra Kreatif.
- Sularno, M. (2010). *Pengelolaan Zakat Oleh Badan Amil Zakat Daerah Kabupaten/Kota Se Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Terhadap Implementasi Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat). La\_Riba*, 4(1), 35–45.
- Syamsuadi, A., Hartati, S., Trisnawati, L., & Arisandi, D. (2020). *Strategi Kebijakan Pengembangan Sagu Berbasis Sentra Industri Kecil Menengah (IKM). Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik (JISoP)*, 2(2), 114–128.
- Syamsuadi, A., Sepriyani, H., Endrini, S., & Febriani, A. (2022). *Implementasi Kebijakan Merdeka Belajar Kampus Merdeka Di Universitas Abdurrab Pada Program Magang Mahasiswa. EDUKATIF: JURNAL ILMU PENDIDIKAN*, 4(1), 1341–1348.
- Trianto, B., Siregar, S., & Nasution, M. Y. (2020). *Does The Mustahik Demographic And Socio-Cultural Affect To The Successful Of Poverty Alleviation? International Journal Of Zakat*, 5(1), 67–81.
- Wahab, S. A. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Bumi Aksara.
- Wibisono, Y. (2015). *Mengelola Zakat Indonesia*. Kencana.
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: teori, proses, dan studi kasus: edisi dan revisi terbaru*. Center for Academic Publishing Service.
- Yuliah, E. (2020). *Implementasi Kebijakan Pendidikan. Jurnal At-Tadbir: Media Hukum dan Pendidikan*, 30(2), 129–153.