

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Lembaga Pengelola Zakat

1. Pengertian Lembaga Pengelola Zakat

Menurut widodo dan kustiawan lembaga pengelola zakat yaitu instuisi yang bergerak dalam bidang pengelolaan dana zakat, infaq, dan shadaqah atau ZIS. Lembaga pengelola zakat merupakan suatu lembaga yang mempunyai tugas dalam mengelola dana zakat, infaq dan shadaqah baik yang didirikan oleh pemerintah ataupun yang didirikan oleh masyarakat atau pihak swasta.¹⁵ Di indonesia pengelolaan zakat diatur dalam Undang-Undang No.38 tahun 1999 tentang pengelolaan zakat dan diikuti oleh Keputusan Menteri Agama (KMA) No.581 Tahun 1999 serta Keputusan Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji No.D/291 tahun 2000 tentang pedoman Teknis Pengelolaan Zakat yang kemudian terjadi perubahan dalam keputusan Menteri Agama No. 37 tahun 2003. Dalam Keputusan Menteri Agama tersebut dijelaskan bahwa lembaga pengelola zakat yang ada di Indonesia ada dua, diantaranya yaitu sebagai berikut :¹⁶

1. Badan Amil Zakat (BAZ) merupakan sebuah Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) yang didirikan oleh pemerintah. Badan Amil Zakat (BAZ) terdiri dari masyarakat dan pemerintah. Badan Amil Zakat mempunyai tugas yaitu mengumpulkan, mendistribusikan dan menidaygunakan zakat sesuai dengan ketentuan agama yang telah diatur dalam al-quean dan hadist.
2. Lembaga Amil Zakat (LAZ) merupakan sebuah Lembaga Pengelola Zakat yang didirikan oleh masyarakat dan disahkan oleh pemerintah dalam menjalankan kegiatan operasioanln ya seperti

¹⁵ widodo dan kustiawan, *Akuntansi dan Manajemen Keuangan untuk Organisasi Pengelola Zakat* (Jakarta : Institute manajemen zakat, 2001),

¹⁶ keputusan Menteri Agama No. 37 tahun 2003

3. melakukan pengumpulan, pendistribusian serta dalam pendayagunaan zakat sesuai dengan ketentuan syariat agama Islam.

Meskipun Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) dikelola oleh kedua pihak, yaitu negara dalam bentuk Badan Amil Zakat (BAZ) dan swasta dalam bentuk Lembaga Amil Zakat (LAZ) tetapi Organisasi Pengelola Zakat keduanya haruslah bersifat :¹⁷

1. Independen.

Independen artinya lembaga atau organisasi pengelola zakat tidak memiliki ketergantungan dengan lembaga lainnya. Sehingga Organisasi Pengelola Zakat dapat leluasa dalam memberikan pertanggung jawaban atau laporan kepada masyarakat.

2. Netral.

Organisasi Pengelola Zakat merupakan organisasi yang dananya berasal dari masyarakat. Artinya organisasi ini merupakan peruntungan bagi masyarakat, sehingga dalam melakukan kegiatan operasionalnya lembaga dilarang memberikan manfaat hanya kepada golongan tertentu saja. Apabila hanya menguntungkan golongan tertentu tindakan tersebut telah mengkhianati donatur yang berasal dari golongan lain. Akibat dari perbuatan tersebut tentu akan ditinggalkan sebagian donatur.

3. Tidak berpolitik.

Lembaga atau organisasi pengelola zakat jangan sampai terjebak dalam politik praktis. Hal ini dilakukan untuk menjaga donatur dari partai lain agar tidak beranggapan atau berfikir bahwasannya dana tersebut digunakan untuk kepentingan partai politiknya.

4. Tidak bersifat deskriminatif.

Kekayaan maupun kemiskinan itu sifatnya umum. Dimanapun kapanpun dan kepada siapapun bisa menjadi kaya atau miskin.

¹⁷ Nurul Huda dan Mohmad Heykal, *Lembaga keuangan Islam: Tinjauan Teoritis dan Praktis* (Jakarta: Prenamedia, 2010), 306.

Karena hal tersebut dalam menyalurkan dananya lembaga atau organisasi pengelola zakat tidak boleh membedakan suku atau golongan, tetapi senantiasa memakai ukuran atau indikator yang jelas dan bisa dipertanggung jawabkan, secara syariah maupun manajemen.

2. Asas-Asas Lembaga Zakat

Asas merupakan sebuah dasar yang menjadikan niat, pikiran, perkataan serta tingkah laku yang menentukan lemah atau tidak, kecil atau tidak, serta buruk atau tidak suatu bangunan tersebut. Konsep pengertian itu yang akan menjadikan visi, misi, posisi maupun cara pelaku pengelola lembaga zakat.¹⁸ Dalam mencapai tujuannya, lembaga pengelola zakat yang efektif dan efisien serta menaikkan daya manfaat zakat tetap berasas sebagai berikut: .¹⁹

1. Bersyariat Islam

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya lembaga pengelola zakat haruslah berpedoman berdasarkan dengan syariat- syariat Islam. Baik secara peraturan merekrut karyawan, kegiatan operasional, penghimpunan hingga pendistribusian dana zakat.

2. Amanah

Amanah berarti dapat dipercaya. Maka lembaga pengelola zakat harus menjadi lembaga yang dapat dipercaya oleh masyarakat dalam mengelola dana zakat. keadaan ini mewajibkan adanya sifat amanah dari setiap amil zakat.²⁰

3. Kemanfaatan

Lembaga pengelola zakat harus bisa memberikan manfaat yang maksimal bagi *mustahik* atau lembaga zakat dapat mendayagunakan dana zakat dengan sebaik-baiknya. Selain itu, kemanfaatan juga

¹⁸ Didin Hafiduddin.dkk, *Fiqh Zakat Indonesia* (Jakarta: BAZNAS, 2015),212.

¹⁹ UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 3.

²⁰ Saprida, *Fiqh Zakat, Shodaqoh dan Wakaf* (Palembang: Noerfikri Offset, 2015), 27.

akan meningkatkan wibawa umat terutama untuk *mustahik* yang salah satunya untuk menyelamatkan akidah umat.²¹

4. Keadilan

Keadilan dalam lembaga pengelola zakat hal ini dalam penghimpunan maupun mendistribusikan zakat, lembaga pengelola zakat harus mampu bertindak adil. Selain itu amil zakat dalam lembaga pengelola zakat harus adil dalam menjalankan segala sesuatunya.

5. Kepatuhan hukum

mustahik dan *Mustahiq* harus mempunyai kepastian dan jaminan hukum dalam proses pengelolaan dana zakat, infaq dan shadaqah.

6. Terintegrasi

Pengelolaan zakat harus dilakukan dengan hierarki agar mampu menaikkan kinerja penghimpunan dana, pendistribusian dana dan pendayagunaan dana zakat.

7. Akuntabilitas

Pengelolaan zakat harus dapat dipertanggungjawabkan dengan pihak lain yang berkepentingan terutama pada *mustahik*.

Lembaga pengelola zakat yang berkualitas seharusnya dapat mengelola dana zakat yang terkumpul secara efisien dan efektif. Program-program penghimpunan dan pendistribusian zakat harus benar-benar dapat menyentuh *muzakki* dan *mustahiq* serta mempunyai manfaat bagi *mustahiq* tersebut. Lembaga pengelola zakat dituntut untuk dapat bersikap responsif atas kebutuhan *mustahiq*, *muzakki* dan lingkungan sekitarnya. Hal-hal seperti dapat mendorong amil zakat dalam bersikap antisipatis, kreatif, inovatif serta proaktif sehingga lembaga pengelola zakat tidak bersifat pasif dan reaktif atas keadaan sosial yang sedang terjadi ataupun yang akan terjadi. Selain itu, sebuah lembaga pengelola zakat harus benar-benar memahami dan mengerti syariat-syariat islam dalam al-quran dan hadist

²¹ Ibid., 54.

tentang zakat sehingga pengelolaan zakat yang dilakukan sesuai dengan syariat-syariat Islam dan sejalan dengan asas-asas pengelolaan zakat.

B. Tinjauan Umum Zakat

1. Definisi zakat, dasar hukum zakat, dan hikmah zakat.

Kata zakat merupakan kata dasar dari *zaka* yang artinya berkah, baik, dan tumbuh. Secara lisan Al-Arab kata *zaka* artinya suci, terpuji, tumbuh, dan berkah.²² Zakat menurut fiqih merupakan sejumlah harta tertentu yang wajib diberikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam. Secara terminologi zakat merupakan sebutan bagi sejumlah harta tertentu yang sudah sesuai dengan syarat wajib zakat yang diwajibkan Allah untuk dikeluarkan dan disalurkan kepada yang berhak menerima dengan syarat-syarat tertentu juga.²³

Arti zakat secara bahasa dan istilah begitu berkaitan. keterkaitan tersebut yaitu bahwa setiap kekayaan yang sudah mengeluarkan zakat akan menjadi suci, berkah, tumbuh, berkembang, bersih, dan baik. Dalam praktiknya, zakat selain untuk harta yang akan tumbuh dan suci zakat juga disifatkan kepada jiwa seseorang yang melaksanakan zakat. Artinya, zakat tersebut akan mensucikan seseorang yang telah mengeluarkan zakat, menumbuhkan pahalanya serta untuk kekayaan hartanya.

Oleh sebab itu, apabila definisi zakat dihubungkan dengan kekayaan, maka berdasarkan ajaran agama Islam yaitu kekayaan yang dizakati tersebut akan tumbuh berkembang, bertambah karena suci dan berkah (memberikan kebaikan untuk hidup serta kelangsungan hidup yang mempunyai harta). Selanjutnya Ali menerangkan, bahwa makna zakat merupakan bagian dari harta yang wajib diberikan atau dikeluarkan oleh setiap muslim yang telah memenuhi syarat kepada orang-orang tertentu dengan syarat tertentu pula sesuai dengan syariat Islam. Perumusan tersebut

²² Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer* (Bandung: Rosdakarya, 2006), 75.

²³ Ridwan Mas'ud dan Muhammad, *Zakat dan Kemiskinan Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat* (Yogyakarta : UII Press, 2005), 34.

sesuai dengan pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yaitu “zakat adalah harta yang wajib disisihkan oleh seorang muslim atau badan yang dimiliki oleh orang muslim sesuai dengan ketentuan agama untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya.”²⁴

Dari pengertian-pengertian tersebut telah menerangkan bahwa zakat secara terminologi fuqaha dan pakar di atas, dimaksudkan sebagai penuaian, yaitu penuaian hak yang wajib dikeluarkan dalam kekayaan tersebut.

Di dalam Al-Quran Allah swt telah menyebut zakat dan shalat sebanyak 82 ayat. Dari sini dapat menyimpulkan secara deduksi bahwa setelah shalat, zakat merupakan rukum islam terpenting. Zakat dan shalat dalam AL-Quran maupun Hadist menjadikan sebagai simbol dari seluruh ajaran agama Islam. Dalam melaksanakan shalat menjadi simbol baiknya hubungan seseorang dengan Tuhannya.²⁵ Sedangkan melaksanakan zakat adalah simbol dari harmonisnya hubungan antar sesama manusia. Oleh karena itu, zakat dan shalat adalah pilar berdirinya bangunan agama Islam.

keutamaan zakat secara mendasar dijelaskan dan ditunjukkan dengan terang di dalam beberapa ayat Al-Quran, diantaranya yaitu sebagai berikut :

Al-Baraqah 2/110

وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ ۚ وَمَا تُقَدِّمُوا لِأَنفُسِكُمْ مِّنْ خَيْرٍ يَّجِدُوهُ عِنْدَ اللَّهِ ۗ

إِنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ

²⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

²⁵ Muhammad, *Zakat Profesi: Wacana Pemikiran Dalam Fiqh Kontemporer* (Jakarta: Salemba Diniyah, 2002), 12.

Artinya :

Dan laksanakanlah salat dan tunaikanlah zakat. Dan segala kebaikan yang kamu kerjakan untuk dirimu, kamu akan mendapatkannya (pahala) di sisi Allah. Sungguh, Allah Maha Melihat apa yang kamu kerjakan.²⁶

At-taubah 9/60

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ
وَالْعَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ ۗ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ ۗ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ

Artinya :

Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang miskin, amil zakat, yang dilunakkan hatinya (mualaf), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang yang berutang, untuk jalan Allah dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allah Maha Mengetahui, Mahabijaksana.²⁷

Al-Fushsilat 41/6-7

قُلْ إِنَّمَا أَنَا بَشَرٌ مِّثْلُكُمْ يُوحَىٰ إِلَيَّ أَنَّمَا إِلَهُكُمُ إِلَهُ وَاحِدٌ فَاسْتَقِيمُوا
إِلَيْهِ وَاسْتَغْفِرُوهُ ۗ وَوَيْلٌ لِّلْمُشْرِكِينَ الَّذِينَ لَا يُؤْتُونَ الزَّكَاةَ وَهُمْ بِالْآخِرَةِ هُمْ
كٰفِرُونَ

Artinya :

Katakanlah: “Bahwasanya aku hanyalah seorang manusia seperti kamu, diwahyukan kepadaku bahwasanya Tuhan kamu adalah Tuhan yang Maha Esa, maka tetaplah pada jalan yang lurus menuju kepada-Nya dan mohonlah ampun kepada-Nya. Dan kecelakaan besarliah bagi orang-orang yang

²⁶ Terjemahan Al-Qur'an al-Karim (Bandung: Alma'arif, 1987)

²⁷ Ibid.

mempersekutukan-Nya. (yaitu) orang-orang yang tidak menunaikan zakat dan mereka kafir akan adanya (kehidupan) akhirat.²⁸

Dari sebagaimana ayat diatas menjelaskan dengan jelas mengenai perintah wajib zakat beserta dengan orang yang berhak menerima zakat. Disebutkan bahwa kepada mereka yang sudah melaksanakan kewajiban zakat dijanjikan imbalan yang berlebih di dunia dan di akhirat. Sebaliknya, kepada mereka yang lalai dalam melaksanakan atau menunaikan zakat mendapat ancaman dan sanksi tegas atas akibat kealiannya dalam menunaikan zakat. Zakat juga ditunjukkan sebagai pernyataan yang jelas atas kebenaran dan kesucian iman seorang muslim serta menjadi pembeda dengan orang kafir. Iman tidak hanya sekedar kata-kata ataupun ungkapan tetapi dengan iman juga harus diwujudkan atas keberadaan dan kebaikan Allah swt.²⁹

Selain diterangkan dalam ayat al-quran, zakat juga banyak dipraktikkan oleh Sunnah Rasulullah saw yang dituangkan dalam kitab-kitab al-hadist.

Al-Zuhaili menegaskan bahwa barang siapa yang tidak mengakui kefarduan zakat, maka dia kafir atau apabila sebelumnya dia adalah seorang muslim yang dibesarkan di daerah muslim, menurut kalangan ulama maka dia murtad.³⁰

Salah satu tujuan zakat yang paling utama adalah meminimalisir kesenjangan sosial ekonomi di dalam masyarakat hingga ke titik minimal mungkin. Tujuannya agar tidak terjadi perbedaan ekonomi di masyarakat yang tinggi, menjadikan ekonomi secara adil dan teliti. Agar kaya tidak semakin kaya dan yang miskin tidak semakin miskin. Ali menjelaskan mengenai persyariatatan zakat yang ditinjau dari tujuan dan hikmahnya yang

²⁸ Ibid.,

²⁹ Ridwan Mas'ud, *Zakat dan kemiskinan Instrumen Pemberdayaan Ekonomi Umat*, 37.

³⁰ Ibid., 38.

dapat di rasionalisasikan kepada praktisnya. Tujuan tersebut antara lain sebagai berikut :³¹

- a. Meninggikan martabat fakir miskin serta membantu keluar dari kesulitan hidup dan kesedihan.
- b. Membantu keluar dari persoalan yang dialami oleh para *gharimin*, *Ibnu Sabil*, dan *mustahiq* lainnya.
- c. Membina serta membentangkan ikatan persaudaraan antar umat Islam dengan manusia lainnya.
- d. Membersihkan sifat kikir pemilik harta kekayaan.
- e. Membersihkan diri dari sifat iri dan dengki.
- f. Menjadi perantara jurang pemisah antara yang kaya dengan yang miskin dalam suatu masyarakat.
- g. Mengembangkan rasa tanggung jawab sosial pada diri seseorang, terutama mereka yang mempunyai harta.
- h. Mengajarkan manusia untuk disiplin dalam menunaikan kewajiban dan menyerahkan hak orang lain (zakat).
- i. Sarana pemerataan pendapatan atau rezeki dalam mencapai keadilan sosial.

Selain dari itu, zakat juga mengandung hikmah yang bersifat rohaniah atau filosofis. Hikmah zakat digambarkan di dalam berbagai ayat AL-Quran. Diantara hikmah tersebut sebagai berikut :³²

- a. Mensyukuri karunia yang telah diberikan , menjadikan kekayaan bersih, suci dan berkembang serta membersihkan sifat seseorang dari rasa iri, dengki dan kikir.
- b. Menjaga masyarakat terhadap bahaya kemiskinan.
- c. Memberikan rasa solid dan tali kasih sayang antara sesama manusia.
- d. Manifestasikan tolong-menolong dan kegotong-royongan dalam kebaikan dan taqwa.

³¹ Ibid., 41.

³² Ibid., 45.

- e. Mengurangi masalah sosial salah satunya yaitu kefakiran-miskinan.
- f. Menerima dan mengembangkan stabilitas sosial.
- g. Salah satu jalan mewujudkan keadilan sosial.

Dari uraian-urain tersebut tujuan dan hikmah di atas memberikan makna bahwa zakat adalah suatu konsep ajaran islam yang berlandaskan pada Al-Quran dan sunnah rasul. Bahwa harta kekayaan yang dimiliki oleh seseorang adalah amanat atau titipan Allah swt dimana dapat berfungsi sosial. Dengan demikian apabila disimpulkan zakat merupakan suatu perbuatan ibadah, dengan cara-cara bagaimana manusia bersyukur kepada Allah. Namun, perbuatan ibadah ini adalah ibadah yang diperuntukkan untuk harta. Artinya, pelaksanaan wajib zakat dinilai atas bentuk hubungan dua yaitu secara vertikal atau *habblumminallah* dan dimensi horizontal atau *hablum minannas*

2. Syarat Wajib Zakat

Kekayaan yang telah mencapai syarat wajib dizakat harus dikeluarkan. Adapun syarat-syarat wajib zakat sebagai berikut :³³

a. Milik penuh.

Kepemilikan sepenuhnya atas suatu harta memiliki arti bahwa ketetapan hukum yang ada terdapat dalam kekayaan yang dapat memberikan hak kepada orang lain dan yang menggunakannya dapat mengambil manfaatnya atau penggantinya, selama tidak ada hal-hal yang tidak diperbolehkan terhadap kekayaan tersebut. Dengan arti lain hubungan yang berdasarkan hukum antara seseorang dengan suatu benda yang membuatnya secara mutlak dapat menggunakannya dan menghalangi orang lain untuk menggunakannya. Jika tidak memenuhi syarat itu maka suatu barang tidak wajib dizakati.³⁴

³³ Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, 91.

³⁴ *Ibid.*, 92.

b. Berkembang

Berkembang artinya dalam hal ini yaitu menambah jumlah harta atau kekayaan akibat dari perdagangan. Bukan hasil dari menggunakan investasi yang memberikan keuntungan dan harta untuk menghasilkan pendapatan. Atas kekayaan ini tidak wajib dizakati kecuali atas hasil-hasilnya. Syarat ini mempunyai asumsi dasar zakat tidak mengakibatkan *muzakki* menjadi miskin, namun akan menjadi lebih berkembang kekayaannya.

Atau dengan arti lain harta yang berkembang merupakan harta yang bisa bertambah jika harta tersebut dijadikan modal usaha atau memiliki potensi untuk tumbuh, seperti hasil tani, dagang, ternak, emas, perak, dan uang. Menurut istilah yang lebih dikenal merupakan sifat harta tersebut dapat memberikan keuntungan atau pendapatan lain.

c. Cukup Senisab

Pada umumnya zakat wajib atas harta apabila telah mencapai satu ukuran tertentu, yang disebut dengan nisab. Syarat ini adalah kesepakatan ulama fiqih. Nisab ini bukan merupakan batas harta tidak wajib zakat, namun merupakan ukuran dimulainya suatu harta dibebani kewajiban zakat. Artinya besarnya jumlah zakat akan dihitung untuk seluruh harta yang telah mencapai senisab bukan nilai harta di atas nisab saja.³⁵

d. Melebihi dari kebutuhan pokok

Ukuran kebutuhan biasa merupakan sesuatu yang sifatnya tidak mutlak, setiap orang akan berbeda dalam memenuhi kebutuhan pokok. Apalagi dengan kondisi perekonomian saat ini yang beranggapan bahwa barang mewah pun sudah menjadi kebutuhan. kebutuhan biasa dapat diukur dengan pisik minimal untuk dari *muzakki*, keluarganya dan orang-orang yang dapat hidup sehat.

³⁵ Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Panduan Zakat Praktis* (Jakarta : Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2012), 37.

e. Bebas dari hutang

Harta yang lebih dari kebutuhan primer, sudah senisab dan berkembang dapat dizakati apabila sudah terbebas dari hutang. Syarat utang yang mengugurkan zakat adalah utang yang harus di bayar dalam jangka pendek (kurang dari satu tahun). Walaupun ada yang memperbolehkan segala jenis hutang, tetapi jenis hutang yang ada kaitannya dengan harta yang terima atau dimilikinya.³⁶

f. Berlalu setahun.

Terdapat ada dua kelompok benda zakat, yaitu zakat modal dan zakat pendapatan. Persyaratan “berlalu satu tahun” hanya diterapkan pada zakat modal, seperti ternak, uang, dan harta benda dagang, sedangkan pada zakat lain persyaratan “berlalu satu tahun” tidak diberlakukan, karena zakat yang dikeluarkan adalah pada saat diterima.

3. Orang yang berhak menerima zakat

a. Fakir

Fakir merupakan sekelompok orang yang tidak mempunyai kerja dan penghasilan dalam mencukupi kebutuhan pokok dirinya sendiri dan juga keluarganya. Menurut mazhab Syafi'i dan Hanbali, fakir mempunyai keadaan yang lebih parah. Sementara mazhab Hanafi dan Maliki sebaliknya. Mazhab Hanafi berpendapat bahwa fakir merupakan seseorang yang tidak memiliki apapun di bawah jumlah nilai nisab menurut hukum zakat yang sah, yang terdiri dari peralatan rumah tangga, barang-barang, pakaian dan sebagainya yang termasuk kategori keperluan pokok sehari-hari. Sedangkan pengertian miskin adalah mereka yang tidak mempunyai apa-apa. Hanya saja ada para ulama Hanafi masih belum memiliki ketentuan yang jelas, dalam menggunakan nisab uang tunai (200 dirham) atau nisab yang sudah

³⁶ Mursyidi, *Akuntansi Zakat Kontemporer*, 93.

dikenai dari harta apa pun juga. Fakir dan miskin menurut Imam Mazhab yang Tiga adalah mereka yang kebutuhannya tidak dapat tercukupi. Fakir adalah mereka yang tidak punya harta atau penghasilan layak dalam memenuhi kebutuhannya (sandang, pangan, papan dan kebutuhan pokok lainnya) baik untuk diri sendiri maupun bagi mereka yang menjadi tanggungannya.³⁷

b. Miskin

Miskin adalah kelompok seseorang yang berbeda dengan fakir, seseorang yang miskin masih memiliki penghasilan akan tetapi penghasilannya tidak mencukupi untuk kebutuhan pokok/ primer hidupnya dan keluarganya.³⁸ Penyaluran untuk fakir dan miskin melalui pemenuhan kebutuhan primer yang bersifat konsumtif atau produktif melalui program-program pemberdayaan dalam meningkatkan kesejahteraan hidup. miskin merupakan orang yang mempunyai harta atau penghasilan layak untuk pemenuhan kebutuhannya, tapi tidak secara penuh tercukupi. Sebagian memberi batasan bahwa orang fakir adalah yang dapat memenuhi kebutuhan namun tidak sampai separuhnya sedangkan orang miskin adalah yang dapat memenuhi kebutuhannya separuh atau lebih.³⁹

c. Amil

Amil merupakan orang yang bertugas mengelola dan petugas zakat yang memperoleh sebagian dari zakat yang telah dikumpulkan dengan jumlah 12,5 % karena dalam melakukan tugasnya dan untuk beban secara administrasi yang wajib dibayarkan dalam mengelola penghimpunan dan pendistribusian dana zakat. Amil zakat mempunyai tugas yaitu mengelola zakat yang dimulai dari mendata, menghimpun, mengalokasikan dana serta mendistribusikan dana zakat pada

³⁷ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat* (Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, 1993), 518.

³⁸ Lilies Nurul Husna dan Wicaksono Achamand Wazir, *Ormas Agama Bicara Anggaran* (Jakarta: Lakpesdon NU, 2011), 27.

³⁹ Yusuf Qardawi, *Hukum Zakat*, Terj. Salman Harun, Didin Hafidhuddin dan Hasanuddin (Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 2002), 510-514.

mustahik-nya. Karenanya mazhab Maliki mewajibkan adanya dua syarat amil, yakni pertama adil dan kedua mengetahui segala sesuatu tentang ketentuan zakat sesuai dengan syariat. Menurut mazhab Syafi'i, amil zakat tidak menerima gaji dari pemungutan dan pendistribusian zakat, tetapi mereka mendapat bagian zakat tersebut. Menurut mazhab Hanbali, bagian untuk amil berupa upah/imbalan atas pekerjaannya yang sesuai kadar pekerjaannya.

d. Muallaf

Muallaf merupakan kelompok orang yang baru masuk agaman Islam, dan dianggap masih lemah imannya sehingga harus diperkuat. Pada saat ini pendistribusian zakat untuk muallaf dapat diberikan kepada lembaga-lembaga dakwah yang bergerak dalam syiar agama Islam. Muallaf yang dimaksudkan merupakan orang-orang yang hatinya perlu dilunakkan (dalam arti positif) untuk memeluk agama Islam atau untuk dikukuhkan karena keislamannya yang lemah serta mencegah tindakan buruk terhadap kaum muslimin atau karena ia membentengi kaum muslimin.⁴⁰

e. Memerdekakan budak

Memerdekakan budak artinya bagian zakat yang digunakan untuk membebaskan budak serta menghilangkan bentuk sistem perbudakan yang ada. Budak disini mencakup budak muktab dan budak biasa. Harta zakat yang diberikan pada budak muktab, diharapkan dapat menebus dirinya. Sedang untuk budak biasa, bisa untuk memerdekakannya. Makna memerdekakan budak merupakan menanggung semua biaya kebebasan satu budak kepada tuannya sendiri. Namun jika melepaskan budak, artinya membantu meringankan harga kebebasan budak, agar ia dapat segera merdeka. Syaukani berkata, "Para ulama telah berselisih pendapat mengenai makna ar-Riqab. Menurut Ali bin Abi Thalib, Said bin Jubair, Laits, Tsauri 'Athrah, Hanafiyah, Safi'iyah dan mayoritas

⁴⁰ Ibid., 515.

ulama, memaknainya sebagai budak mukatab. Sehingga dengan zakat, maka dirinya dapat ditebus.

f. Gharimin

Gharimin yaitu orang yang memiliki hutang dan tidak sanggup untuk membayar. Kriteria gharimin merupakan seseorang yang berhutang karena untuk memenuhi kebutuhan keluarganya, hutang karena kehilangan hartanya yang disebabkan oleh bencana, atau hutang karena untuk mentaati jalan Allah atau hutang untuk perbuatan mubah seperti berhutang untuk keperluan masjid. Menurut Abu Hanifah, gharim merupakan orang yang mempunyai hutang dan dia tidak memiliki kekayaan yang memenuhi satu nisab di luar hutangnya. Menurut Imam Malik, gharim merupakan orang yang sedang mengalami kesusahan untuk melunasi hutangnya karena tidak mampu (hutang bukan untuk tujuan konsumtif, berbuat kerusakan ataupun melakukan maksiat).⁴¹

g. Fisabilillah

Fisabilillah yaitu orang yang sedang dalam perjalanan Allah Swt. Pada saat ini pendistribusian fisabilillah ada pada lembaga pendidikan Islam, pembangunan masjid dan syiar da'i. Di era sekarang yang boleh dibiayai dengan zakat adalah perang fisabilillah dibawah bendera Islam, dalam membela kepentingan Islam dan dibawah kepemimpinan Islam. Ibnu sabil merupakan orang yang kehabisan bekal dalam perjalanan, atau perantau/musafir dalam artian yang melakukan perjalanan bukan untuk perbuatan maksiat. Untuk saat ini dapat diaplikasikan pada pemberian beasiswa pendidikan karena ketiadaan dana atau untuk membina dan membiayai anak yang terlantar dan sebagainya. Zakat merupakan ibadah yang mempunyai banyak arti dalam kehidupan umat manusia terutama ummat Islam. Ibnu sabil menurut jumbuh ulama menurut kiasan untuk musafir (perantau), yaitu seseorang yang melakukan perjalanan dari satu daerah ke daerah yang lain. Bisa juga disebut orang

⁴¹ Ibid., 515.

yang bepergian maupun yang hendak pergi untuk menjalankan ketaatan bukan untuk perbuatan maksiat. Kemudian dia tidak bisa mencapai tempat tujuan tanpa adanya bantuan. Jadi ukuran zakatnya adalah biaya yang mencukupi agar Ibnu Sabil dapat kembali ke tempat tujuannya.⁴²

C. Pengukuran Tingkat Kinerja

1. Definisi kinerja dan Pengukuran Kinerja

Kinerja merupakan gambaran tentang tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijakan dalam mewujudkan tujuan, sasaran serta misi dan visi organisasi. Istilah kinerja sering digunakan dalam menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok atau organisasi. Kinerja dapat diketahui apabila individu atau kelompok tersebut memiliki kriteria atau indikator-indikator keberhasilan yang telah ditentukan. Kriteria atau indikator keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target yang akan dicapai. Tanpa adanya tujuan atau target, kinerja seseorang atau kelompok tidak mungkin diketahui karena tidak ada tolak ukur penilaiannya.

Sedangkan pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian kemajuan kinerja atas tujuan atau target yang sudah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia dalam menghasilkan barang atau jasa, kualitas barang atau jasa, hasil kegiatan dibandingkan dengan tujuan yang diinginkan dan efektivitas merupakan tindakan dalam mencapai tujuan atau target. Sementara menurut Lohman pengukuran kinerja adalah suatu aktivitas penilaian terhadap pencapaian tujuan-tujuan tertentu yang diderivasi dari target strategis organisasi.⁴³

Whittaker menerangkan bahwa pengukuran kinerja adalah suatu alat yang digunakan dalam meningkatkan kualitas dalam mengambil keputusan

⁴² Siti Tatmainul Qulub & Ahmad Munif, *Pemaknaan Fi Sabilillah Sebagai Mustahik Zakat Menurut Ulama Kontemporer*, (Jakarta: e-Jurnal Bimas Islam, 2015), 613-614.

⁴³ Mohamad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik* (Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2013), 25.

dan akuntabilitas. Simons menjelaskan bahwa pengukuran kinerja dapat membantu dalam mengawasi atas implementasi strategi dengan cara membandingkan hasil aktual dengan sasaran atau tujuan strategis. Jadi pengertian dari pengukuran kinerja yaitu suatu metode atau alat yang digunakan dalam mencatat serta menilai suatu pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan atau peningkatan suatu organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.⁴⁴

2. Manfaat Pengukuran Kinerja

Sektor publik tidak bisa lepas dari kepentingan umum sehingga pengukuran kinerja mutlak diperlukan dalam mengetahui seberapa berhasil misi dan visi sektor publik tersebut yang dicapai. Sementara dari sisi internal organisasi pengukuran kinerja juga sangat bermanfaat dalam membantu suatu kegiatan manajerial ataupun operasional keorganisasian. Berikut beberapa manfaat dalam melakukan pengukuran kinerja baik secara internal maupun eksternal organisasi sektor publik yaitu sebagai berikut :⁴⁵

- a. Memastikan pemahaman para pelaksana terhadap ukuran atau indikator yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
- b. Memastikan dapat tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati sebelumnya.
- c. Memantau serta mengevaluasi pelaksanaan suatu kinerja
- d. Membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
- e. Memberikan hadiah dan hukuman yang objektif terhadap prestasi pelaksana yang sudah diukur sesuai dengan indikator pengukuran kinerja yang telah disepakati.
- f. Menjadikan alat komunikasi antara pemimpin dengan karyawan dalam upaya memperbaiki atau meningkatkan kinerja suatu organisasi.

⁴⁴ Ibid., 26.

⁴⁵ Ibid., 33.

- g. Mengidentifikasi apakah kepuasan sudah terpenuhi atau belum terpenuhi.
- h. Membantu dalam memahami proses kegiatan instansi atau organisasi.
- i. Memastikan dalam pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.
- j. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
- k. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

D. Pengukuran *Value For Money*

1. Definisi *Value For Money*

Kriteria pokok yang menjadi dasar dari pelaksanaan manajemen publik dewasa ini yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas, serta transparansi maupun akuntabilitas publik. Tujuan yang dikehendaki oleh masyarakat mencakup pertanggung jawaban mengenai *value for money* yaitu ekonomis yaitu hemat dan cermat dalam melakukan pengadaan dan alokasi sumber daya baik alam ataupun manusia, efisien berarti berdaya guna dalam menggunakan sumber daya yang ada, serta efektif yaitu berhasil guna dalam arti mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.⁴⁶

Sebelum lebih dalam membahas tentang *auditing* ekonomi, efisiensi dan efektivitas (*value for money*) ada baiknya membahas tentang pengertian dari masing-masing kriteria pokok manajemen *value for money* yang terdiri dari ekonomis, efisiensi maupun efektivitas itu sendiri. Ekonomi yaitu cara menggunakan sesuatu hal yang secara hati-hati dan bijak agar memperoleh hasil yang baik. Efisiensi atau daya guna merupakan perilaku yang meminimalkan kerugian dalam menggunakan sumber daya ekonomi. Jadi efisiensi ini diukur dengan rasio *output* dan *cost*. Sedangkan efektivitas yaitu pencapaian tujuan sehingga tidak dapat dilepaskan dari keterkaitan antara pencapaian tujuan dengan *output* yang dihasilkan.⁴⁷

⁴⁶ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik* (Yogyakarta : ANDI, 2009), 130

⁴⁷ Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, 179.

a. Ekonomi

Ekonomi merupakan suatu hubungan antara pasar dengan masukan (*cost of input*). Dengan arti lain, ekonomi merupakan praktik suatu pembelian barang atau jasa *input* dengan kualitas/kuantitas tertentu pada satu harga terbaik yang dimungkinkan (*spending less*). Pengertian ekonomi atau hemat/ tepat guna ini mencakup dalam pengelolaan yang dilakukan secara hati-hati atau cermat serta tidak ada pemborosan. Suatu kegiatan operasional dapat dikatakan ekonomis apabila kegiatan tersebut dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang tidak diperlukan⁴⁸. Dengan demikian pada hakekatnya ekonomu atau hemat/tepat memiliki pengertian yang serupa dengan efisiensi, karena kedua-duanya baik ekonomi maupun efisiensi menghendaki penurunan biaya (*cost reduction* atau penghapusan. Dengan adanya peningkatan biaya seharusnya berkaitan dengan perolehan peningkatan manfaat yang lebih besar.

b. Efisiensi

Efisiensi adalah salah satu komponen dari konsep dasar manajemen *value for money*. Efisiensi sangat berhubungan erat dengan konsep produktivitas atau produksi. Pengukuran efisiensi dapat dilakukan dengan membandingkan antara *output* yang dihasilkan atas *input* yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien jika suatu produk atau hasil kinerja dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dana yang seminimal mungkin.⁴⁹

c. Efektivitas

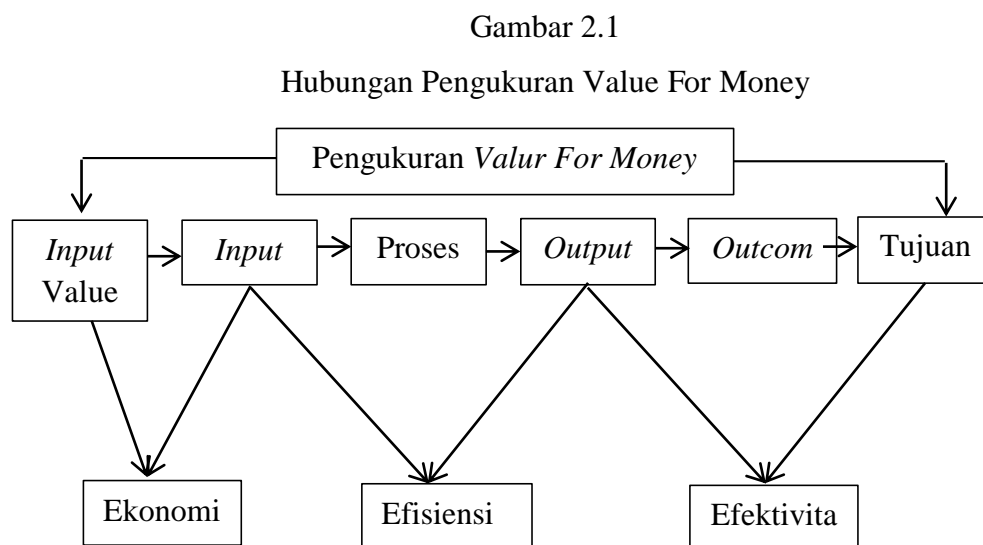
Efektivitas pada dasarnya berhubungan erat dengan suatu pencapaian tujuan atau target kebijakan (hasil guna) yang telah disepakati. Efektivitas adalah hubungan antara pengeluaran dengan

⁴⁸ Ibid.,181.

⁴⁹ Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik* (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2015), 85.

tujuan atau sasaran yang harus dicapai oleh suatu organisasi. Kegiatan operasional dapat dikatakan efektif apabila proses kegiatan tersebut mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (*spending wisely*).⁵⁰

Kinerja suatu organisasi dapat dinilai baik apabila organisasi bersangkutan sanggup melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai target atau sasaran yang telah ditetapkan pada standar/indikator/ standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Secara teknis kinerja yang baik suatu organisasi dapat dicapai apabila administrasi serta penyedia jasa oleh organisasi yang bersangkutan pada tingkat ekonomis, efisien, maupun efektif.⁵¹ hubungan ketiganya dalam manajemen dasar *value for money* terlihat dalam gambar dibawah ini:



Dari gambar diatas jelas bahwa pokok bahasan *value for money* saling berkaitan satu sama lain. Dalam pengukuran tingkat ekonomi suatu organisasi membahas mengenai masukan (*input*), pada efisiensi suatu organisasi membahas masukan (*input*) serta keluaran (*output*). Sedangkan

⁵⁰ Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, 182.

⁵¹ Ibid., 179.

pada tingkat pengukuran efektivitas suatu organisasi membahas mengenai keluaran (*output*) dan dampak (*outcome*).⁵²

2. Konsep Dasar *Input*, *Output*, dan *Outcome*

a. *Input*

Input merupakan semua jenis sumber daya masukan yang digunakan untuk suatu proses tertentu dan menghasilkan *output*. *Input* tersebut dapat berbentuk bahan baku untuk proses, orang (tenaga, keahlian, dan keterampilan), infrastruktur seperti gedung dan peralatan, teknologi (*hardware* atau *software*). *Input* dibagi menjadi dua yaitu pertama *Input* primer meliputi kas dan yang kedua yaitu *input* sekunder meliputi bahan pokok, jasa seseorang, bangunan dan masukan lainnya yang diperlukan dalam suatu tindakan untuk mengeluarkan *output*. *Input* primer tersebut berubah menjadi *input* sekunder.⁵³ Sebagai contoh agar dapat melaksanakan kegiatan belajar mengajar dalam universitas tentunya diperlukan *input* berupa dosen, ruang kelas, LCD proyektor dan lain sebagainya, tidak uang (kas) secara langsung yang digunakan untuk proses belajar mengajar dalam universitas. Kas atau uang tersebut diperlukan untuk membeli sarana dan prasarana yang merupakan sumber daya *input* untuk diolah menjadi *output* tertentu.

Pengukuran *input* merupakan pengukuran sumber daya yang digunakan oleh suatu proses dalam rangka menghasilkan *output*. Proses tersebut dapat berupa aktivitas atau program. Ukuran *input* menunjukkan jumlah sumber daya yang dikonsumsi atau digunakan untuk suatu program aktivitas atau organisasi. Indikator *input* yang digunakan merupakan indikator finansial berupa anggaran-anggaran yang akan diperlukan. Indikator *input* tersebut dibutuhkan dalam mengetahui tingkat ekonomi. Apabila hanya indikator *input* saja tidak

⁵² Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, 87.

⁵³ *Ibid.*,98.

bisa jika tidak menggunakan penentuan indikator *output*. Ekonomi dalam memperoleh *input* harus diikuti dengan efisiensi dalam proses.⁵⁴

b. *Output*

Output merupakan hasil langsung dari suatu proses kegiatan organisasi atau aktivitas. Contoh dari *output* yaitu jumlah operasi yang telah dijalankan oleh dokter bedah, jumlah wisudawan perguruan tinggi, jumlah perkara yang diselesaikan oleh pihak kepolisian, jumlah peraturan perundang-undangan yang selesai dibuat oleh legislatif, jumlah gedung yang dibersihkan, panjang jalan yang dibangun dan lain sebagainya.

Pengukuran *output* merupakan pengukuran secara langsung suatu proses. Ukuran *output* berbentuk kuantitatif keuangan atau kuantitatif non keuangan. Sebagai contoh *output* yang bersifat kuantitatif keuangan yaitu jumlah pendapatan yang diperoleh departemen *marketing* atau Badan Pengelola Keuangan (BPK) Daerah. *Output* juga bersifat nonkeuangan yang dinyatakan dalam bentuk unit fisik misalnya seperti jumlah operasi jantung yang dilakukan oleh dokter bedah, jumlah lulusan universitas, jumlah jalan yang diaspal dan lain sebagainya.⁵⁵

c. *Outcome*

Konsep *Outcome* ini lebih sulit dibandingkan dengan *input* dan *output*. *Outcome* mengukur apa yang telah dicapainya. Dengan kata lain *outcome* merupakan hasil yang dicapai atas suatu program atau aktivitas yang dilakukan dibandingkan dengan hasil/target yang diharapkan. Hasil yang diharapkan bisa berupa target kinerja yang sudah ditentukan sebelumnya, sedangkan *outcome* merupakan hasil nyata yang dicapai.⁵⁶

⁵⁴ Ibid., 99.

⁵⁵ Ibid., 99.

⁵⁶ Ibid., 99.

3. Pengukuran *Value For Money*

a. Ekonomi.

Mengukur tingkat ekonomi dari pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan oleh organisasi sektor publik. Pengukuran ekonomi ini memerlukan data-data berupa anggaran-anggaran pengeluaran dan realisasinya dalam suatu kegiatan organisasi. Untuk mengukur tingkat ekonomi dapat menggunakan rumus sebagai berikut :⁵⁷

$$ekonomi = \frac{\text{realisasi pengeluaran}}{\text{anggaran pengeluaran}} \times 100$$

Kriteria efisien adalah :

- a) apabila nilai efisien kurang dari 100% maka di katakan ekonomis.
- b) apabila nilai efisiensi sama dengan 100% maka di katakan ekonomis berimbang.
- c) apabila nilai efisien lebih dari 100% maka di katakan tidak ekonomis.

b. Efisiensi.

Tingkat efisiensi digunakan untuk mengukur tingkat *input* dari suatu organisasi terhadap *output* suatu organisasi. Pengukuran tingkat efisiensi memerlukan data berupa realisasi biaya dalam memperoleh pendapatan serta data realisasi pendapatan. Untuk mengukur tingkat efisiensi dapat menggunakan rumus sebagai berikut :⁵⁸

$$efisiensi = \frac{\text{realisasi biaya pendapatan}}{\text{realisasi pendapatan}} \times 100$$

⁵⁷ Mohamad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik Edisi Pertama*, 186.

⁵⁸ *Ibid.*, 187.

Kriteria efisien adalah :

- a) Apabila nilai efisien kurang dari 100% maka di katakan efisien.
- b) Apabila nilai efisiensi sama dengan 100% maka di katakan efisien berimbang.
- c) Apabila nilai efisien lebh dari 100% maka di katakan tidak efisien.

c. Efektivitas.

Tingkat efektivitas ini diukur dari *outcome* suatu organisasi atas nilai *output* suatu organisasi. Pengukuran tingkat efektivitas ini memerlukan data berupa data realisasi pendistribusian serta target pendistribusian. Dalam mengukur tingkat efektivitas dapat menggunakan rumus sebagai berikut: ⁵⁹

$$efektivitas = \frac{realisasi\ pendistribusian\ dana}{target\ pendistribusian} \times 100$$

Kriteria efektivitas adalah :

- a) Apabila nilai efektifitas kurang dari 100% maka di katakan efektif.
- b) Apabila nilai efektifitas sama dengan 100% maka di katakan efektif berimbang.
- c) Apabila nilai efektifitas lebh dari 100% maka di katakan tidak efektif.

⁵⁹ Ibid., 187.