

BAB II

KAJIAN PENELITIAN TERDAHULU, LANDASAN TEORI, DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Kajian Penelitian Terdahulu

Hasil pengamatan dan pengkajian yang telah dilakukan terhadap beberapa sumber yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, ditemukan beberapa literatur yang membahas tentang pengukuran tingkat efisiensi dan peran zakat terhadap kemiskinan.

Penelitian oleh Allen N. Berger dan David B. Humphrey, yang berjudul “*Efficiency of Financial Institutions: International Survey and Directions for Future Research*”. Penelitian ini menganalisis efisiensi frontier untuk lembaga keuangan di 21 negara. Tujuan utama adalah untuk meringkas dan meninjau perkiraan empiris efisiensi lembaga keuangan dan mencoba untuk sampai pada pandangan konsensus. Penelitian tersebut menemukan bahwa berbagai metode efisiensi tidak selalu menghasilkan hasil yang konsisten dan menyarankan beberapa cara, serta metode ini bisa diperbaiki untuk membawa pada temuan yang lebih konsisten, akurat, dan bermanfaat. Tujuan sekunder dari penelitian ini untuk mengatasi implikasi dari hasil efisiensi bagi lembaga keuangan di bidang kebijakan pemerintah, penelitian, dan kinerja manajerial.¹

¹Allen N. Berger dan David B. Humphrey, “Efficiency of Financial Institutions: International Survey and Directions for Future Research”, *Financial Institutions Center*, Tahun 1997, hlm. 1-51.

Sebuah penelitian oleh Norazlina Abd. Wahab dan Abdul Rahim Abdul Rahman, yang berjudul “*Efficiency of Zakat Institutions in Malaysia: an Application of Data Envelopment Analysis*”. Penelitian ini mengukur efisiensi lembaga zakat di Malaysia selama periode 2003 hingga 2007. Menggunakan teknik *Data Envelopment Analysis* (DEA), hasilnya menunjukkan bahwa lembaga zakat telah mencapai efisiensi secara teknis yaitu mencapai 80,6%. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa inefisiensi teknis murni mendominasi efek skala inefisiensi dalam menentukan efisiensi teknis dari lembaga zakat di Malaysia. Analisis lebih lanjut dari Spearman dan Pearson koefisien korelasi menunjukkan bahwa sementara negara-negara muslim yang lebih tinggi cenderung berkorelasi positif dengan zakat, korelasinya dengan skor efisiensi tidak menunjukkan hubungan yang kuat, menyatakan bahwa hal tersebut tidak menjanjikan efisiensi organisasi zakat.²

Penelitian oleh Ismail HJ Ahmad dan Masturah Ma'in, yang membahas tentang “*The Efficiency of Zakat Collection and Distribution: Evidence from Two Stage Analysis*”. Beberapa kalangan telah mengungkapkan keresahannya atas efisiensi pengumpulan dan distribusi zakat. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efisiensi pengelolaan zakat Lembaga Zakat Selangor. Penelitian ini menggunakan dua tahap terkait Model *Data Envelopment Analysis*. Hasil

²Norazlina Abd. Wahab dan Abdul Rahim Abdul Rahman, “Efficiency of Zakat Institutions in Malaysia: an Application of Data Envelopment Analysis”, *Journal of Economic Cooperation and Development*, Vol. 33, No. 1, 2012, hlm. 95-112.

penelitian menunjukkan bahwa: *pertama*, pengumpulan dan distribusi memiliki sumber daya yang disebut efisiensi teknis. *Kedua*, menunjukkan efisiensi yang lebih rendah dalam distribusi dari fungsi koleksi. *Ketiga*, dari efisiensi secara keseluruhan, skor efisiensi alokatif dan biaya menunjukkan efisiensi maksimum dicapai hampir setiap tahun. Hal ini menunjukkan bahwa Lembaga Zakat Selangor memanfaatkan input secara proposional untuk memastikan biaya minimum yang dikeluarkan untuk menghasilkan output tertentu (jumlah yang dikumpulkan dan yang disalurkan) pada harga input yang diberikan (biaya dan biaya distribusi).³

Penelitian oleh Nasher Akbar pada tahun 2009 yang berjudul “Analisis Efisiensi Organisasi Pengelola Zakat Nasional Dengan Pendekatan *Data Envelopment Analysis*”. Pokok permasalahannya adalah bahwa dana ZIS yang berhasil dikumpulkan masih jauh dari potensi yang ada, maka perlunya diketahui seberapa besar tingkat efisiensi Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) secara relatif menggunakan *Data Envelopment Analysis* (DEA) dengan pendekatan produksi. Hasil dari penelitian tersebut menyatakan bahwa efisiensi OPZ pada tahun 2005 masih lebih baik dari tahun 2006 dan 2007 baik secara teknis, skala, dan overall. Dan perhitungan terhadap 9 OPZ tahun 2007 dengan asumsi CRS, menunjukkan hanya 2 OPZ yang efisien, yakni BMM dan Bamuis BNI.⁴

³Ismail HJ Ahmad dan Masturah Ma'in, “The Efficiency of Zakat Collection and Distribution: Evidence from Two Stage Analysis”, *Journal of Economic Cooperation and Development*, Vol. 35, No. 3, 2014, hlm. 133-170.

⁴Nasher Akbar, “Analisis Efisiensi Organisasi Pengelola Zakat Nasional dengan Pendekatan *Data Envelopment Analysis*”, *Islamic Finance and Business Review*, Tazkia, Vol. 4, No. 2, Tahun. 2009.

Penelitian oleh Alfi Lestari pada tahun 2014 yang berjudul “Efisiensi Kinerja Keuangan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA) dengan Pendekatan *Data Envelopment Analysis (DEA)*”. Pokok permasalahannya adalah dana ZIS yang terhimpun di Kabupaten Lombok Timur belum optimal dan masih jauh dari potensi zakat yang ada, maka diperlukan optimalisasi dengan mengukur tingkat efisiensi kinerja keuangan BAZDA menggunakan metode DEA dengan pendekatan intermediasi. Hasil dari penelitian tersebut mengatakan bahwa BAZDA Kabupaten Lombok Timur mengalami efisiensi pada tahun 2012-2014 yaitu sebesar 100%.⁵

Penelitian oleh Abdul Ghafar Ismail dan Bayu Taufiq Possumah, yang berjudul “*Theoretical Model for Zakat-Based Islamic Microfinance Institutions in Reducing Poverty*”. Penelitian ini mengembangkan model teoritis dan diterapkan oleh Lembaga Keuangan Mikro Islam (LKM) yaitu berbasis zakat, yang dapat digunakan sebagai pendekatan alternatif untuk mengurangi tingkat kemiskinan. Penelitian ini berpendapat bahwa LKM berbasis amal Islam pada finansial dan sosial, yang berkelanjutan sebagai dasar pada konsep persaudaraan, filantropi lokal (*desentralisasi*), dan layanan relawan (kewajiban bersama). LKM Islam yang berbasis zakat, menyalurkan dan untuk konsumsi serta tujuan produktivitas, maka dengan demikian dapat menargetkan kebutuhan ekonomi dan sosial bagi masyarakat miskin. LKM Islam juga dapat membantu meminimalkan

⁵Alfi Lestari, “Efisiensi Kinerja Keuangan Badan Amil Zakat Daerah (BAZDA): Pendekatan *Data Envelopment Analysis (DEA)*”, *Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Vol. 16, No. 2, Tahun. 2015, hlm. 177-187.

utang dan mengurangi ketimpangan distribusi kekayaan dalam masyarakat, dan juga untuk meningkatkan kemampuan masyarakat miskin untuk menjadi lebih produktif dan tidak hanya tergantung dari orang-orang kaya.⁶

Penelitian oleh Farah Aida Ahmad Nadzir, Rashidah Abd Rahman, dan Normah Omar, yang berjudul “*Zakat and Poverty Alleviation: Roles of Zakat Institutions in Malaysia*”. Sejarah membuktikan bahwa zakat adalah alat yang efektif untuk mengentaskan kemiskinan sebagai selama periode Umar bin Al Khattab dan kemiskinan Umar bin Abdul Aziz benar-benar dihilangkan. Namun, dengan jatuhnya Kekaisaran Islam dan meningkatnya pengaruh Eropa selama periode kolonialisme, Lembaga Zakat telah kehilangan kemuliaan mereka. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk memberikan studi konseptual tentang peran zakat dalam pengentasan kemiskinan khususnya di Malaysia dengan memeriksa teori dan aspek praktis. Hal ini juga menyarankan bahwa efektivitas Lembaga Zakat dapat meningkatkan dengan berkolaborasi dengan lembaga lain seperti Lembaga Keuangan Mikro.⁷

Penelitian oleh Irfan Syauqi Beik yang berjudul “Analisis Peran Zakat dalam Mengurangi Kemiskinan: Studi Kasus Dompot Dhuafa Republika”. Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah

⁶Abdul Ghafar Ismail dan Bayu Taufiq Possumah, “Theoretical Model for Zakat-Based Islamic Microfinance Institutions in Reducing Poverty”, *International Research Journal of Finance and Economics*, Issue 103, Januari 2013, hlm. 136-150.

⁷Farah Aida Ahmad Nadzir. dkk, “Zakat and Poverty Alleviation: Roles of Zakat Institutions in Malaysia”, *International Journal of Arts and Commerce*, Vol. 1, No. 7, Desember 2012, hlm. 61-72.

secara empirik, zakat memiliki dampak terhadap upaya pengurangan tingkat kemiskinan. Penelitian ini menggunakan alat analisa *headcount ratio*, ratio kesenjangan kemiskinan dan ratio kesenjangan pendapatan, dan *indeks Foster, Greer dan Thorbecke (FGT)*. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa zakat mampu mengurangi jumlah dan persentase keluarga miskin, serta mengurangi kedalaman dan keparahan kemiskinan.⁸

Penelitian oleh Miftah yaitu “Pembaharuan Zakat Untuk Pengentasan Kemiskinan di Indonesia”. Penelitian ini beranjak dari permasalahan potensi zakat yang besar tetapi belum dapat tergali secara maksimal, yang mana alokasi dana tersebut diperuntukkan bagi upaya-upaya mengatasi kemiskinan terutama di Indonesia. Hasil penelitian menyatakan bahwa persoalan kemiskinan bukanlah persoalan yang sederhana. Oleh sebab itu penanganannya harus dilakukan secara sistematis dan secara serius yang melibatkan tidak saja pemerintah, tetapi juga masyarakat. Dalam kaitan ini, zakat berperan penting dalam pengentasan kemiskinan. Peran penting zakat dalam pengentasan kemiskinan baru mungkin terwujud apabila ada perubahan paradigma dalam konsepsi zakat yang dipahami dan diamalkan selama ini. Perubahan paradigma konsepsi zakat harus bersifat totalitas dan menyeluruh.⁹

Penelitian oleh Irsyad Andriyanto yang berjudul “Strategi Pengelolaan Zakat Dalam Pengentasan Kemiskinan”. Penelitian ini fokus

⁸Irfan Syauqi Beik, “Analisa Peran Zakat dalam Mengurangi Kemiskinan: Studi Kasus Dompot Dhuafa Republika”, *Jurnal Pemikiran dan Gagasan*, Vol. II, Tahun 2009.

⁹A.A. Miftah, “Pembaharuan Zakat untuk Pengentasan Kemiskinan di Indonesia”, *Jurnal Innovatio*, Vol. VIII, No. 2, Juli-Desember 2009.

pada salah satu Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) yaitu Rumah Zakat Indonesia (RZI), yang telah berupaya agar alokasi dan distribusi zakat dapat diimplementasikan secara efektif, efisien, dan tepat sasaran dalam pengentasan kemiskinan khususnya di Provinsi Jawa Tengah. Maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah tentang faktor-faktor yang mempengaruhi motivasi masyarakat menyalurkan zakat (dan juga infaq, shadaqah dan wakaf) dan pengelolaan yang dilakukan oleh Rumah Zakat Indonesia (RZI) dalam pengentasan kemiskinan di Jawa Tengah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa melalui pengembangan program ICD yang terintegrasi, maka pendistribusian ZIS dapat memberdayakan masyarakat miskin. Untuk mengontrol program-program pemberdayaan, RZI telah menetapkan SOP dalam rangka mengontrol program-program pemberdayaan zakat yang transparan dan akuntabel.¹⁰

Penelitian Yuni Sudarwati dan Nidya Waras Sayekti yang berjudul “Konsep Sentralisasi Sistem Pengelolaan Zakat Dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat”. Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah pelaksanaan pengelolaan zakat secara sentralisasi dan dampaknya bagi sistem itu sendiri, dan juga strategi untuk memasyarakatkan zakat dengan sistem sentralisasi. Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa penerapan sistem manajemen terpusat dari zakat, infaq, dan shodaqoh adalah sentralisasi memungkinkan koordinasi baik dalam penggalangan dana dan penyalurannya. Sehingga diharapkan pemanfaatan yang lebih maksimal.

¹⁰Irsyad Andriyanto, “Strategi Pengelolaan Zakat Dalam Pengentasan Kemiskinan”, *Walisongo*, Vol. 19, No. 1, Mei 2011.

Tetapi harus ada pemisahan peran yang jelas antara, pemerintah dan sektor swasta dalam pengelolaan zakat, infaq, dan shodaqoh. Pemerintah bertindak sebagai regulator dan pengawas. Sementara lembaga pengelolaan zakat memperkuat posisinya dengan diberi garis lintang yang lebih luas untuk peningkatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.¹¹

Berdasarkan kajian penelitian terdahulu di atas, terdapat persamaan dengan penelitian ini yaitu secara umum tentang pengukuran efisiensi kinerja Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) dan peran instrumen zakat terhadap perekonomian di suatu negara dalam mengentaskan tingkat kemiskinan secara terpisah pembahasannya. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini ialah secara umum penelitian ini fokus pada analisis implikasi efisiensi kinerja organisasi pengelola zakat (OPZ) terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia. Hal ini ditujukan untuk mengetahui sejauh mana tingkat efisiensi kinerja OPZ dalam mengelola dana zakat sebagai instrumen keuangan Islam yang memiliki kontribusi dalam pengentasan kemiskinan yang diteliti secara bersama. Sehingga dengan diketahuinya tingkat efisiensi kinerja OPZ tersebut, dalam penelitian ini akan melihat implikasinya terhadap angka kemiskinan di Indonesia yang diperoleh dari data BPS. Penelitian ini tidak hanya mengetahui tingkat efisiensi kinerja OPZ saja, tetapi juga memberikan gambaran kontribusi atas efisiensinya terhadap tingkat kemiskinan di

¹¹Yuni Sudarwati dan Nidya Waras Sayakti, "Konsep Sentralisasi Sistem Pengelolaan Zakat Dalam Pemberdayaan Ekonomi Umat", *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Vol. 2, No. 1, Juli 2011.

Indonesia sebagaimana diketahui bahwa dari beberapa kajian penelitian terdahulu belum ditemukan hasil penelitian yang menghasilkan implikasi tingkat efisiensi kinerja OPZ terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.

B. Landasan Teori

1. Pengertian Implikasi

Implikasi adalah segala sesuatu yang telah dihasilkan dengan adanya proses perumusan kebijakan. Dengan kata lain implikasi adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijakan atau kegiatan tertentu.¹² Maka implikasi merupakan efek atau dampak yang dirasakan ketika konsep globalisasi sudah benar-benar diterapkan oleh suatu Negara.

Pembahasan dalam implikasi dari sebuah kebijakan menggunakan lima dimensi, yaitu:

- a. Implikasi kebijakan pada masalah-masalah publik dan implikasi kebijakan pada orang-orang yang terlibat.
- b. Kebijakan mungkin mempunyai implikasi pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan.
- c. kebijakan mungkin akan mempunyai implikasi pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang.

¹²M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hlm. 114-115.

- d. evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.
- e. biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.¹³

Implikasi juga merupakan akibat yang ditimbulkan dari adanya penerapan suatu program atau kebijakan, yang dapat bersifat baik atau tidak terhadap pihak-pihak yang menjadi sasaran pelaksanaan program atau kebijaksanaan tersebut.¹⁴

Berdasarkan beberapa pendapat di atas maka yang dimaksud dengan implikasi dalam penelitian ini adalah suatu akibat yang terjadi atau ditimbulkan pelaksanaan kebijakan atau program tertentu bagi sasaran pelaksanaan program baik yang bersifat baik atau tidak baik.

2. Konsep Efisiensi

a. Definisi Efisiensi

Efisiensi merupakan salah satu parameter kinerja yang secara teoritis merupakan salah satu kinerja yang mendasari seluruh kinerja sebuah organisasi. Konsep Efisiensi pertama kali diperkenalkan oleh Farrel yang merupakan tindak lanjut dari model yang diajukan oleh

¹³Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002), hlm. 171-174.

¹⁴Ulbert Silalahi, *Studi Tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori dan Dimensi*. (Bandung: Sinar Baru Algensindo, 2005), hlm. 43.

Debreu dan Kopmas.¹⁵ Menurutnya efisiensi pada suatu unit kerja ekonomi atau perusahaan selalu berkaitan dengan bagaimana cara menghasilkan tingkat output yang maksimal dengan jumlah input tertentu.¹⁶

Efisiensi secara umum didefinisikan sebagai kemampuan perusahaan untuk menghasilkan output tertentu dengan menggunakan input tertentu dalam porsi seefisien mungkin, sehingga efisiensi merupakan tingkat output tertimbang dibagi dengan tingkat input tertimbang. Suatu perusahaan dapat dikatakan efisien apabila mempergunakan jumlah unit yang lebih sedikit bila dibandingkan dengan jumlah unit input yang dipergunakan perusahaan lain untuk menghasilkan output yang sama, atau menggunakan unit input yang sama, dapat menghasilkan jumlah output yang lebih besar.¹⁷

Efisiensi juga bisa diartikan sebagai rasio antara output dengan input. Ada tiga faktor yang menyebabkan efisien, yaitu:

- 1) Apabila dengan input yang sama dapat menghasilkan output yang lebih besar.
- 2) Input yang lebih kecil dapat menghasilkan output yang sama.

¹⁵Zaenal Abidin dan Endri, "Kinerja Efisiensi Teknis Bank Pembangunan Daerah: Pendekatan Data Envelopment Analysis", *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, Vol. 11, No. 1, Mei 2009, hlm. 22.

¹⁶M.J. Farrell, "The Measurement of Productive Efficiency", *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, Vol. 120, No.3, Tahun 1957, hlm. 259.

¹⁷Permono Iswardono S dan Darmawan, "Analisis Efisiensi Industri perbankan di Indonesia (studi kasus Bank-Bank Devisa di Indonesia Tahun 1991-1996)", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Tahun. 2000, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, hlm. 2.

- 3) Dengan input yang lebih besar dapat menghasilkan output yang lebih besar lagi.¹⁸

Terdapat empat faktor yang menyebabkan efisiennya suatu lembaga keuangan, yaitu:

- 1) Faktor utama adalah efisien karena arbitrase informasi,
- 2) Efisien karena ketepatan penilaian aset-asetnya,
- 3) Efisien karena lembaga tersebut mampu mengantisipasi resiko yang muncul,
- 4) Efisiensi fungsional, yaitu berkaitan dengan administrasinya.¹⁹

Berdasarkan empat faktor yang menyebabkan efisiensinya suatu lembaga di atas, maka keempat faktor tersebut dijadikan parameter dalam mengukur tingkat efisiensi kinerja OPZ pada penelitian ini.

Teori ekonomi terdapat dua jenis efisiensi, yaitu efisiensi ekonomi (*economic efficiency*) dan efisiensi teknik (*technical efficiency*). Efisiensi ekonomi mempunyai gambaran ekonomi makro, sedangkan efisiensi teknik memiliki gambaran mikro. Teori ekonomi juga menyatakan bahwa dalam sudut pandang perusahaan dikenal tiga macam efisiensi, yaitu:

- 1) *Technical Efficiency* yang merefleksikan kemampuan perusahaan untuk mencapai level output yang optimal dengan

¹⁸Ivan Gumilar dan Siti Komariah, "Pengukuran Efisiensi Kinerja dengan Metode *Stochastic Frontier Approach* pada Perbankan Syariah", *Jurnal Bisnis dan Manajemen*, No. 2, Januari 2011, Vol. 7, hlm. 43.

¹⁹Siti Astiyah dan Jardine A. Husman, "Fungsi Intermediasi dalam Efisiensi Perbankan Di Indonesia: Derivasi Fungsi Profit", *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, Vol. 8, No. 4, Maret 2006, hlm. 529-543.

menggunakan tingkat input tertentu. Efisiensi ini mengukur proses produksi dalam menghasilkan sejumlah output tertentu dengan menggunakan input seminimal mungkin. Dengan kata lain, suatu proses produksi dikatakan efisien secara teknis apabila output dari suatu barang tidak dapat lagi ditingkatkan tanpa mengurangi output barang lain.

2) *Allocative Efficiency*, merefleksikan kemampuan perusahaan dalam mengoptimalkan penggunaan inputnya dengan struktur harga dan teknologinya. Efisiensi ini mengatakan bahwa input produksi digunakan secara efisien apabila input tersebut tidak mungkin lagi digunakan untuk meningkatkan suatu usaha tanpa menyebabkan setidaknya keadaan suatu usaha yang lain menjadi lebih buruk. Dengan kata lain, apabila input dialokasikan untuk memproduksi output yang tidak dapat digunakan atau tidak diinginkan konsumen, hal ini berarti input tersebut tidak digunakan secara efisien.²⁰

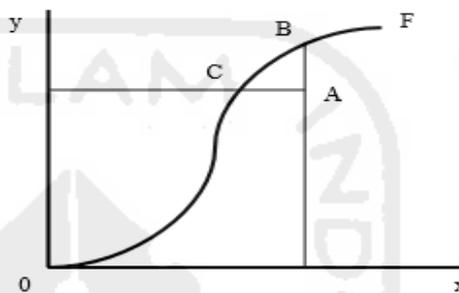
3) *Economic Efficiency*. Menurut Coeli efisiensi dari sebuah perusahaan terdiri dari dua komponen, yaitu efisiensi teknis dan efisiensi alokatif. Yang mana efisiensi teknis menggambarkan kemampuan dari perusahaan dalam menghasilkan output dengan sejumlah input yang tersedia. Adapun efisiensi alokatif menggambarkan kemampuan perusahaan dalam

²⁰Aam Slamet Rusydiana, *Mengukur Tingkat Efisiensi dengan Data Envelopment Analysis*, (Bogor: Smart Publishing, 2013), hlm. 15.

mengoptimalkan penggunaan inputnya. Kedua ukuran ini yang kemudian dikombinasikan menjadi efisiensi ekonomi (*economic efficiency*).²¹

Coelli mengilustrasikan efisiensi teknis dengan gambar berikut:

Gambar 1
Efisiensi Teknis



Sumber: Coelli²²

Perusahaan yang beroperasi pada titik A tidaklah efisien, karena secara teknis ia dapat meningkatkan outputnya (y) ke level titik B tanpa harus menambah input (x), atau ia dapat memproduksi pada tingkat output yang sama dengan menggunakan input yang lebih sedikit (memproduksi pada titik C di garis frontier). Suatu perusahaan dapat dikatakan efisien secara ekonomi jika perusahaan tersebut dapat meminimalkan biaya produksi untuk menghasilkan output tertentu dengan tingkat teknologi serta harga pasar yang berlaku.²³

Efisiensi merupakan salah satu parameter kinerja yang secara teoritis mendasari seluruh kinerja sebuah organisasi dengan mengacu

²¹Timothy J. Coelli, D.S. Prasada Rao, Christopher J. O'Donnell, dan George E. Battese, *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, (Library of Congress Cataloging-in-Publication Data: 2005), ed. II, hlm. 4.

²²*Ibid...*, hlm. 5.

²³M.J. Farrell, *The Measurement...*, hlm. 262-263.

pada filosofi “kemampuan menghasilkan output yang optimal dengan inputnya yang adalah merupakan ukuran kinerja yang diharapkan”. Dengan demikian ada pemisahan antara harga dan unit yang digunakan (input) maupun harga dan unit yang dihasilkan (output) sehingga dapat diidentifikasi berupa tingkat efisiensi teknologi, efisiensi alokasi, dan total efisiensi. Dengan diidentifikasinya alokasi input dan output, maka akan dapat dianalisis lebih jauh untuk melihat penyebab inefisiensi suatu perusahaan.²⁴ Maka dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa suatu perusahaan dikatakan efisien apabila:

- 1) Menggunakan jumlah unit input yang lebih sedikit bila dibandingkan dengan jumlah unit input yang digunakan oleh perusahaan lain dengan menghasilkan jumlah output yang sama.
- 2) Menggunakan jumlah unit input yang sama, dapat menghasilkan jumlah output yang lebih besar.²⁵

Istilah efisiensi menurut ilmu ekonomi bisa difahami melalui pemahaman tentang hakikat manusia atau filsafat manusia ala Barat, yang mana manusia adalah subyek terpenting dalam kegiatan ekonomi.²⁶ Dalam pandangan Barat, manusia bisa bergerak bebas tanpa

²⁴ Zaenal Abidin dan Endri, *Kinerja...*, hlm. 22

²⁵Harjum Muharam dan Rizki Pusvitasari, “Analisis Perbandingan Efisiensi Bank Syariah di Indonesia dengan Metode Data Envelopment Analysis: Periode Tahun 2005”, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*, No. 3, Desember 2007, Vol. II, hlm. 85 – 86.

²⁶Arif Hoetoro, *Ekonomi Islam Pengantar Analisis Kesejarahan dan Metodologi*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2007), hlm. 224.

adanya aturan-aturan norma atau agama yang mengikat dalam upaya memenuhi dan mencapai kebutuhan sebisa mungkin.

Pengertian efisiensi menurut Islam tidaklah sama menurut teori ekonomi konvensional. Hal ini karena orientasi kehidupan seorang manusia muslim tidaklah terbatas hanya pada dunianya saja, tetapi adanya integrasi kehidupan dunia dan akhirat, di mana dunia hanyalah ladang bagi kehidupan di akhirat.²⁷ Maka istilah efisiensi dalam kaca mata Islam tidaklah bebas nilai.

Efisiensi kinerja suatu perusahaan dapat dicapai dengan usaha yang optimal, dan hasil dari usaha tersebut menghasilkan suatu keuntungan, yang akan disebut bahwa kinerja perusahaan tersebut telah mencapai tingkat efisien. Dalam Islam, perwujudan keuntungan yang optimal dihasilkan melalui usaha yang optimal (kerja keras) untuk menghasilkan sesuatu secara optimal dengan tetap menjaga keseimbangan (*ta'adul*) dan etika syariah. Keuntungan yang dihasilkan harus seimbang dengan kerja keras dan beban yang dikeluarkan. Keseimbangan berarti bahwa dalam mewujudkan *value added*, produsen mesti memperhatikan aspek sosial, ekonomi dan lingkungan.²⁸ Untuk mewujudkan optimalisasi dan keseimbangan, Islam memberikan beberapa *guidance*, di antaranya:

²⁷Ahmad Arisatul Cholik, "Teori Efisiensi dalam Ekonomi Islam", *Jurnal Ekonomi Islam*, No. 2, Juli 2013, Vol. 1, hlm. 174.

²⁸M.Mahbubi Ali dan Ascarya, *Analisis Efisiensi Baitul Maal Wat Tamwil dengan Pendekatan Two Stage Data Envelopment Analysis (Studi Kasus Kantor Cabang BMT MMU dan BMT UGT Sidogiri)*, *Islamic Finance and Business Review*, Vol 5, No.2 Agustus-Desember 2010, Bogor: Tazkia, hlm. 113-114

1) Memanfaatkan seluruh potensi sumber daya alam

Islam menghendaki umatnya untuk bekerja memakmurkan bumi dan memanfaatkan seluruh potensi sumber daya alam.

Allah SWT berfirman (Hud: 61):

هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَاسْتَغْفِرُوا
ثُمَّ تَوْبُوا إِلَيْهِ إِنَّ رَبِّي قَرِيبٌ مُّحِيبٌ ﴿٦١﴾

Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya, Sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenankan (doa hamba-Nya)²⁹

Ayat tersebut menjelaskan makna dari kata (استعمر)

ista'mara diambil dari kata (عمر) *'amara* yang berarti memakmurkan.

Kata tersebut berarti perintah Allah kepada manusia sebagai pemakmur (pengelola) dan pembangun bumi, sehingga bumi dapat menjadi suatu tempat dan kondisi yang memungkinkan manfaatnya dapat dipetik.³⁰ Ayat tersebut menjelaskan bahwa manusia sebagai *khalifah* bumi mempunyai kewajiban dalam mengelola sumber daya yang terdapat di bumi secara efisien, sehingga seluruh sumber daya di bumi dapat dimanfaatkan makhluk hidup untuk bertahan hidup.

²⁹Zaini Dahlan dan Tim Penerjemah Al-Qur'an UII, *AlQur'an Karim...*, hlm. 401.

³⁰M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah: Pesan, Kesan, dan Keserasian Al-Qur'an*, (Jakarta: Lentera Hati, 2002), Vol.6, hlm. 284.

2) Spesialisasi kerja

Konsep spesialisasi kerja diutarakan oleh Ibnu Khaldun dalam *Muqaddimah*-nya, yaitu apabila pekerjaan-pekerjaan tidak ada atau hanya ada sedikit karena berkurangnya pembangunan maka Allah memberi isyarat akan hilangnya hasil usaha. Anda tentu melihat kota-kota yang sedikit penduduknya, bagaimana rezeki dan usaha di sana juga sedikit atau bahkan tidak ada karena sedikitnya pekerjaan-pekerjaan manusia. Demikian juga kota-kota yang pembangunannya lebih banyak, maka warganya lebih luas keadaan-keadaannya dan lebih nyata kemakmurannya.³¹

Maksud dari pernyataan tersebut setiap negara berkewajiban dalam membangun negaranya agar terbentuknya lapangan pekerjaan yang luas bagi warga negara tersebut, dengan adanya lapangan pekerjaan yang luas maka akan terwujudnya spesialisasi kerja di negara tersebut. Jumlah penduduk yang semakin besar, maka akan terjadi pembagian dan spesialisasi tenaga kerja sehingga akan memperbesar *surplus* dan perdagangan internasional. Pembagian tenaga kerja internasional akan lebih tergantung pada perbedaan keahlian dan keterampilan penduduk dibandingkan dengan ketersediaan sumber daya alam.

³¹Ibnu Khaldun, *Muqaddimah*, (Kairo: Maktabah As-Tsaqafah Ad-Diniyyah, 1426), hlm. 309.

3) Larangan terhadap riba

Salah satu cara Islam mewujudkan efisiensi dengan cara meminimalisasi biaya produksi adalah dengan pengharaman riba (bunga). Sebagai bagian dari elemen biaya tetap dalam produksi, penghapusan bunga akan membuat biaya produksi lebih rendah (efisien).³²

4) Larangan *israf* dan *tabdzir* dalam produksi.

Tabdzir berarti menggunakan harta dengan cara yang salah, yakni menuju tujuan yang terlarang seperti penyuapan, hal-hal yang melanggar hukum atau dengan cara yang tanpa aturan. Sedangkan *israf* atau pemborosan berarti penggunaan harta secara berlebihan untuk hal-hal yang melanggar hukum dalam hal seperti makanan, pakaian, tempat tinggal atau bahkan sedekah.³³ Allah berfirman (al-An'am: 141):

كُلُوا مِنْ ثَمَرِهِ إِذَا أَثْمَرَ وَعَآئُوا حَقَّهُ يَوْمَ حَصَادِهِ وَلَا تُسْرِفُوا
إِنَّهُ لَا يُحِبُّ الْمُسْرِفِينَ ﴿١٤١﴾

Makanlah dari buahnya (yang bermacam-macam itu) bila dia berbuah, dan tunaikanlah haknya di hari memetik hasilnya (dengan disedekahkan kepada fakir miskin); dan janganlah

³²M.Mahbubi Ali dan Ascarya, *Analisis...*, hlm.114

³³M.Nur Rianto al-Arif dan Euis Amalia, *Teori Mikroekonomi Suatu Perbandingan Ekonomi Islam dan Ekonomi Konvensional*, (Jakarta:Kencana, 2010), hlm. 87

*kamu berlebih-lebihan. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang yang berlebih-lebihan.*³⁴

Unsur keadilan terdapat dalam suatu efisiensi, keadilan diartikan dengan suka sama suka dan satu pihak tidak mendzalimi pihak lain. Implikasi ekonomi dari nilai ini adalah bahwa pelaku ekonomi tidak dibolehkan untuk mengejar keuntungan pribadi bila hal ini merugikan orang lain atau merusak alam.³⁵ Menegakkan keadilan merupakan salah satu dari tiga tujuan syariah yang diambil dari konsep *maqasid* syariah oleh Abu Zahrah.

b. Konsep Pengukuran Efisiensi

Habib membagi tiga pendekatan konsep dasar model efisiensi sektor finansial, yaitu *Cost Efficiency (CEFF)*, *Standard Profit Efficiency ($\pi_{std}EFF$)*, dan *Alternatif Profit Efficiency ($\pi_{Alt}EFF$)*.³⁶

- 1) *Cost Efficiency* pada dasarnya mengukur tingkat biaya suatu perusahaan dibandingkan dengan perusahaan yang memiliki biaya operasi terbaik yang menghasilkan output yang sama dengan teknologi yang sama. Rasio *cost efficiency* dirumuskan sebagai berikut:

$$CEFF_n = \frac{C_{min}}{C_n} = \frac{\exp[f_c(w^n, y^n) + \log(u_{c min})]}{\exp[f_c(w^n, y^n) + \log(u_{c n})]} = \frac{u_{c min}}{u_{c n}}$$

³⁴Zaini Dahlan dan Tim Penerjemah Al-Qur'an UII, *AlQur'an Karim...*, hlm. 257.

³⁵Ahmad Arisatul Cholik, *Teori Efisiensi...*, hlm. 180.

³⁶Michel A. Habib dan Alexander P. Ljungqvist, "Firm Value and Managerial incentives: A Stochastic Frontier Approach", *The Journal of Business*, Februari 2005.

Rumus tersebut menjelaskan dimana *cost minimum* (C_{min}) pada suatu perusahaan dibandingkan dengan *cost actual* (C_n) atau biaya aktual dari suatu perusahaan. *Cost Efficiency* (CEFF) pada *ratio* adalah proporsi dari biaya atau *resources* yang digunakan secara efisien. Misalnya *cost efficiency* pada *ratio* suatu perusahaan sebesar 80%, hal ini menunjukkan bahwa perusahaan tersebut beroperasi secara efisien sebesar 80% atau terdapat 20% biaya yang terbuang.

2) *Standard Profit Efficiency* pada dasarnya mengukur tingkat efisiensi suatu perusahaan didasarkan pada kemampuan perusahaan untuk menghasilkan profit maksimal pada tingkat harga output tertentu dibandingkan dengan tingkat keuntungan perusahaan yang beroperasi terbaik dalam sampel. Model ini seringkali dikaitkan dengan suatu kondisi pasar persaingan sempurna dimana harga input dan output ditentukan oleh pasar.

Dengan kata lain tidak satupun perusahaan yang dapat menentukan harga input maupun harga output sehingga perusahaan bertindak sebagai *price-taking agent*. Karena dalam model ini terkait bentuk pasar persaingan sempurna (*perfect market competition*) maka hal ini mengindikasikan bahwa maksimum profit hanya merupakan fungsi dari eksogen harga output. Sehubungan dengan pendekatan *cost efficiency*, maka fungsi *standard profit efficiency* adalah seperti berikut:

$$\pi_{std}EFF_n = \frac{\pi_n}{\pi_{max}} = \frac{\exp[f_{\pi}(w^n, y^n) + \log(u_{\pi n})]}{\exp[f_{\pi}(w^n, y^n) + \log(u_{\pi max})]} = \frac{u_{\pi n}}{u_{\pi max}}$$

π_n adalah profit pada suatu perusahaan, dan $\pi_{std}EFF_n$ adalah *standard profit fficiency* pada suatu perusahaan, yang merupakan rasio dari keuntungan yang dapat diperoleh suatu perusahaan, misalnya suatu perusahaan dibandingkan dengan keuntungan dari perusahaan yang paling efisien ($\frac{\pi_n}{\pi_{max}}$).

- 3) *Alternative Profit Efficiency* seringkali dikaitkan dengan suatu kondisi pasar persaingan tidak sempurna (*imperfect market competition*), dimana perusahaan diasumsikan memiliki *market power* dalam menentukan harga output namun tidak pada harga input. Maka *alternative profit efficiency* dapat dituliskan sebagai berikut:

$$\pi_{Alt}EFF_n = \frac{\pi_n}{\pi_{max}} = \frac{\exp[f_{\pi}(w^n, y^n) + \log(u_{\pi n})]}{\exp[f_{\pi}(w^n, y^n) + \log(u_{\pi max})]} = \frac{e_n}{e_{max}}$$

π_n adalah profit pada suatu perusahaan, dan $\pi_{Alt}EFF_n$ adalah *alternative profit fficiency* pada suatu perusahaan. Dalam pendekatan ini perusahaan akan memaksimalkan keuntungan dengan memilih harga output (p), jumlah input (x), untuk sejumlah output (y), dan harga input (r) yang telah ditetapkan.

Pengukuran efisiensi dapat dilakukan dengan tiga pendekatan, yaitu pendekatan rasio, pendekatan regresi, dan pendekatan frontier.

1) Pendekatan rasio

Pendekatan rasio dalam mengukur efisiensi dilakukan dengan menghitung perbandingan output dengan input yang digunakan. Pendekatan rasio akan dinilai memiliki efisiensi yang tinggi apabila dapat memproduksi jumlah output yang optimal dengan input yang seminimal mungkin.

2) Pendekatan regresi

Pendekatan ini mengukur efisiensi menggunakan sebuah model dari tingkat output tertentu sebagai fungsi dari berbagai tingkat input tertentu.

3) Pendekatan Frontier

Pendekatan frontier dalam mengukur efisiensi dibedakan menjadi dua jenis, yaitu pendekatan frontier parametrik dan non parametrik. Pendekatan parametrik dapat diukur dengan tes statistik parametrik yaitu menggunakan *Stochastic Frontier Approach* (SFA), *Thick Frontier Approach* (TFA), dan *Distribution Free Approach* (DFA). Pendekatan frontier non parametrik diukur dengan tes statistik non parametrik yaitu dengan menggunakan metode *Data Envelopment Analysis* (DEA) dan *Free Disposal Hull* (FDH).³⁷

Efisiensi adalah kemampuan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dengan benar atau dalam pandangan matematika

³⁷Harjum Muharam dan Rizki Pusvitasari, "Analisis Perbandingan...", hlm. 86.

didefinisikan sebagai perhitungan rasio output (keluaran) dan atau input (masukan) atau jumlah keluaran yang dihasilkan dari satu input yang digunakan.³⁸ Coelli menjelaskan bahwa ada dua teknik dalam mengukur tingkat efisiensi, yaitu pengukuran berorientasi input (*Input-Oriented Measures*) dan pengukuran berorientasi output (*Output-Oriented Measures*).³⁹

1) Pengukuran Berorientasi Input (*Input-Oriented Measures*)

Pengukuran berorientasi input menunjukkan sejumlah input dapat dikurangi secara proposional tanpa mengubah jumlah output yang dihasilkan. Skenario ini dapat diilustrasikan dengan:

Efisiensi naik \uparrow = output tetap / input berkurang \downarrow

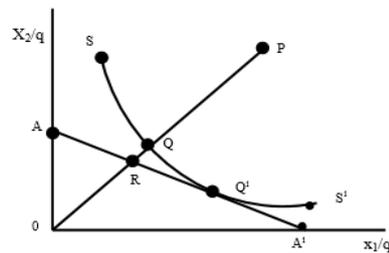
Farrell memberikan ilustrasi dengan melibatkan perusahaan-perusahaan yang menggunakan dua input (X_1 dan X_2) untuk memproduksi satu output (y) dengan asumsi *constant return to scale*.⁴⁰

³⁸*Ibid.*, hlm. 85.

³⁹ Timothy J. Coelli, D.S. Prasada Rao, Christopher J. O'Donnell, dan George E. Battese, *An Introduction to Efficiency...*, hlm. 51.

⁴⁰M.J. Farrell, *The Measurement...*, hlm. 254.

Gambar 2
Constant Return to Scale



Sumber: Coelli⁴¹

Pada gambar tersebut garis *isoquant* SS^1 menggambarkan kombinasi input untuk menghasilkan tingkat output yang sama (efisien secara teknis). Adapun garis *Isocost* AA^1 menggambarkan kombinasi input yang dapat dibeli oleh produsen dengan tingkat biaya yang sama (efisien secara alokatif).

Garis OP menunjukkan kombinasi input yang digunakan oleh suatu perusahaan. Titik Q^1 menunjukkan tingkat efisien secara teknis dan alokatif. Titik P menunjukkan inefisiensi karena tidak berada pada kurva *isocost* dan *isoquant*. Titik R efisien secara alokatif sedangkan titik Q efisien secara teknis.

Tingkat efisiensi secara teknis diperoleh dari rasio:

$$\underline{TE (Technical Efficiency) = OQ/OP}$$

Sementara tingkat efisiensi secara alokatif diperoleh dari rasio:

$$\underline{AE (Allocative Efficiency) = OR/OQ}$$

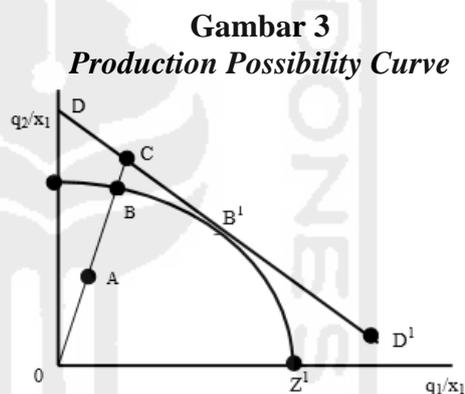
⁴¹Timothy J. Coelli, D.S. Prasada Rao, Christopher J. O'Donnell, dan George E. Battese, *An Introduction...*, hlm. 52.

2) Pengukuran Berorientasi Output (*Output-Oriented Measures*)

Orientasi output mengukur jika sejumlah output dapat ditingkatkan secara proporsional tanpa mengubah jumlah input yang digunakan. Skenario ini dapat diilustrasikan dengan:

Efisiensi naik \uparrow = output bertambah \uparrow / input tetap

Apabila menggunakan asumsi CRS, maka dapat menggunakan kurva kemungkinan produksi (*production possibility curve*) dalam dua dimensi.



Sumber: Coelli⁴²

Kurva tersebut menjelaskan dimana ZZ^1 adalah garis kemungkinan produksi dan titik A menunjukkan tingkat inefisiensi perusahaan, karena titik A beroperasi di bawah garis kemungkinan produksi. Titik B menggambarkan efisien secara teknis, karena terletak pada *production possibility curve*. Titik C menunjukkan efisien secara alokatif karena berada pada garis *isorevenue* DD^1 . Kondisi yang paling ideal adalah apabila

⁴²*Ibid.*, hlm. 55.

perusahaan mampu beroperasi pada titik B^1 , dimana ia efisien secara teknis dan alokatif.

AB menunjukkan inefisiensi secara teknis yang berarti bahwa output bisa ditingkatkan menjadi B tanpa adanya tambahan input. Maka perhitungan efisiensi teknis dan alokatif dapat dijelaskan oleh persamaan berikut:

$$\underline{TE (Technical Efficiency) = OA/OB}$$

$$\underline{AE (Allocative Efficiency) = OB/OC}$$

Jika dalam pengukuran efisiensi berhubungan dengan variabel input dan output, maka variabel input dan output akan ditentukan terlebih dahulu. Untuk menentukan input dan output perusahaan dalam mengukur tingkat efisiensi maka dapat dikategorikan menjadi dua pendekatan, yaitu:

1) Pendekatan Produksi

Pendekatan ini melihat institusi finansial sebagai produser dari akun deposit dan kredit pinjaman. Di sini output merupakan jumlah dari akun-akun tersebut atau dari transaksi-transaksi yang terkait. Sedangkan input adalah jumlah tenaga kerja, pengeluaran modal pada aset tetap dan material lainnya.

2) Pendekatan Intermediasi

Melihat institusi keuangan sebagai lembaga perantara dalam jasa keuangan, yang merubah dan mentransfer aset-aset finansial dari unit-unit surplus kepada unit-unit defisit. Dalam

hal ini, input-input seperti biaya tenaga kerja, modal, dan pembayaran bunga pada deposito, dengan output yang diukur dalam bentuk kredit pinjaman dan investasi finansial.

3) Pendekatan Aset

Pendekatan ini melihat fungsi primer sebuah institusi finansial sebagai pencipta kredit pinjaman, yang mendekati pendekatan intermediasi, dimana output benar-benar didefinisikan dalam bentuk aset-aset.⁴³

3. Manajemen Pengelolaan Zakat

Di Indonesia dikenal adanya lembaga nirlaba. Sesuai dengan makna kata, arti nir atau nihil adalah kosong. Berarti nirlaba adalah nihil laba. Dengan demikian lembaga nirlaba memang didirikan tidak untuk mencari laba serupiah pun dari kegiatan-kegiatannya. Tiap lembaga nirlaba tentu punya visi dan misi yang khusus. Bicara visi dan tanpa mencari laba, berarti ada hal lain yang diperjuangkan. Itulah nilai-nilai dan moralitas yang diusung lembaga nirlaba. Inilah segi yang paling mendasar yang membedakan lembaga nirlaba dengan perusahaan.⁴⁴

Produk lembaga nirlaba adalah nilai dan moral. Sedang produk perusahaan adalah barang dan jasa. Dalam memperjuangkan nilai dan moralitas, lembaga nirlaba tetap membutuhkan dana. Dana yang diperoleh hanya untuk operasional, bukan mencari uang untuk meraup laba, bukan

⁴³Nasher Akbar, *Analisis Efisiensi...*, hlm. 773.

⁴⁴Eri Sudewo, *Manajemen Zakat*, (Ciputat: Institut Manajemen Zakat, 2004), hlm. 209.

mencari uang untuk meraup laba sebesar-besarnya. Sumber dana berasal dari donasi masyarakat. Sifat dana tentu tidak mengikat dan bukan merupakan pinjaman, baik itu berasal dari hibah, zakat, infak maupun wakaf. Lembaga nirlaba dapat saja membuat usaha, yang hasil usahanya bisa digunakan untuk menunjang operasional dan membiayai berbagai kegiatannya. Contoh organisasi yang termasuk dalam lembaga nirlaba adalah lembaga zakat baik BAZ, LAZ, panti-panti asuhan yatim dan jompo. Contoh lembaga nirlaba raksasa adalah pemerintah.⁴⁵

Pengelolaan zakat sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomer 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat pasal 1, yaitu terdapat dua model organisasi yang mengelola zakat. *Pertama*, zakat dikelola lembaga yang dibentuk oleh pemerintah. *Kedua*, zakat dikelola lembaga yang dibentuk oleh masyarakat. Tetapi dalam pelaksanaannya, pemerintah lebih memosisikan diri sebagai regulator dan fasilitator dalam rangka memastikan bahwa pengelolaan zakat dilakukan dengan baik dan diperuntukkan demi kemaslahatan umat. Sementara untuk model kedua, masyarakat memiliki wewenang yang besar untuk mengelola zakat, akan tetapi diharuskan berkoordinasi, melaporkan, dan siap dibina oleh pemerintah.⁴⁶

⁴⁵*Ibid.*, hlm 210.

⁴⁶Kementrian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Perberdayaan Zakat, “*Standarisasi Amil Zakat di Indonesia: Menurut Undang-Undang Nomer 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat*”, Tahun 2013, hlm. 45.

a. BAZNAS

Badan Amin Zakat Nasional (BAZNAS) merupakan OPZ yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang No 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat pasal 5. Dalam lingkungan pemerintahan ini, BAZNAS dapat didirikan oleh setidaknya tiga pihak yakni Depag, Depdagri dan Kepala Pemerintah Daerah.

Menurut undang-undang, BAZNAS dapat didirikan di ibu kota, tingkat propinsi, tingkat daerah khusus, tingkat kabupaten, dan tingkat kecamatan. Cara kerja penghimpunan BAZ, dimulai penghimpunannya dari tingkat RT dan RW dan dikumpulkan di kelurahan. Dari kelurahan disetor ke kecamatan. Dari kecamatan ke kabupaten. Dan dari kabupaten ke propinsi.⁴⁷ Salah satu upaya BAZNAS untuk membantu pengumpulan zakat dengan membentuk satuan organisasi yang disebut Unit Pengumpul Zakat (UPZ).

Selanjutnya pada pasal 5 ayat 3 Undang-Undang Nomer 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, mendeskripsikan bahwa Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) sebagai lembaga pemerintah nonstruktural atau tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian ataupun lembaga pemerintah nonkementerian

⁴⁷Eri Sudewo, *Manajemen...*, hlm 282.

yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.⁴⁸

b. LAZ

Lembaga Amil Zakat yang disingkat LAZ, merupakan lembaga yang didirikan masyarakat berdasarkan Undang-Undang No 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat pasal 17, untuk membantu BAZNAS dalam melaksanakan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat. Keberadaan LAZ yang tetap dilindungi dan diberi "keleluasaan" untuk mengelola zakat merupakan cara pemerintah untuk tetap mendorong peran serta masyarakat di dalam pengelolaan zakat. Dalam pendirian itu boleh saja pegawai pemerintah turut mendirikan, tapi dalam otoritas personal bukan sebagai pegawai atau pejabat pemerintah.⁴⁹

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, untuk dapat menjadi Lembaga Amil Zakat (LAZ) harus memenuhi beberapa standar sebagai berikut:

- 1) LAZ merupakan lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat
- 2) Mampu melaksanakan fungsi pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat
- 3) Pembentukan LAZ harus mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri
- 4) Siap melakukan koordinasi dengan BAZ dalam rangka mengoptimalkan fungsi pengelolaan zakat⁵⁰

⁴⁸Kementrian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Perberdayaan Zakat, "*Standarisasi...*", hlm. 47.

⁴⁹Eri Sudewo, *Manajemen...*, hlm 283.

⁵⁰Kementrian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Perberdayaan Zakat, "*Standarisasi...*", hlm. 59.

Standar kelembagaan LAZ tersebut didukung oleh kriteria-kriteria yang harus dipenuhi, diantaranya adalah:

- 1) Terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial
- 2) Berbentuk lembaga berbadan hukum
- 3) Mendapat rekomendasi dan BAZNAS
- 4) Memiliki pengawas syariah
- 5) Memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya
- 6) Bersifat nirlaba
- 7) Memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat
- 8) Bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala⁵¹

Esensi lembaga zakat baik BAZ maupun LAZ semuanya merupakan lembaga keuangan. Namun tegasnya bukanlah lembaga keuangan perbankan dan bukan pula lembaga keuangan asuransi. Memang ada perbedaan karakter yang mendasar membandingkan antara lembaga zakat dan perbankan atau asuransi. Perbedaannya sangat jelas terutama melihat dari legal lembaga zakat yang yayasan, dibanding perbankan dan asuransi yang berlegal Perusahaan Terbatas (PT). Sementara lembaga-lembaga yang berlegal yayasan pun, ternyata tidak semuanya memiliki kesamaan karakteristik.

⁵¹*Ibid.*, hlm. 60-62.

Sinergi antara peran negara dan masyarakat sangat diperlukan karena pengelolaan zakat membutuhkan skala prioritas, kerjasama. Dan data-data yang komprehensif untuk pendayagunaan zakat. Dengan dibentuknya lembaga khusus yang mengani pengelolaan zakat, lembaga tersebut berfungsi seperti *holding company* yang memiliki hubungan sinergis dengan lembaga-lembaga di bawahnya, juga lembaga pengelola zakat yang dibentuk oleh masyarakat.

Telah dijelaskan dalam firman Allah Swt surah at-Taubah ayat 60, bahwasanya 'amil zakat sebagai salah satu *mustahiq* zakat. Dalam hal ini Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) adalah 'amil zakat itu sendiri. Lembaga pengelola zakat ini sudah ada sejak zaman Rasulullah Saw. Menurut UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat Pasal 3, keberadaan Pengelola Zakat bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat dan meningkatkan manfaat zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.

Keberadaan dan perkembangan pengelola zakat sudah diperhatikan oleh negara sejak zaman pemerintahan Rasulullah SAW, hal ini menurut Hafidhuddin mempunyai tujuan untuk:

- a. Menjamin kepastian dan disiplin pembayar zakat.
- b. Menjaga perasaan rendah diri para *mustahiq* zakat apabila berhadapan langsung untuk menerima zakat dari para *muzakki*.

- c. Mencapai efisien dan efektivitas, serta sasaran yang tepat dalam penggunaan harga zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat.
- d. Memerlihatkan syiar Islam dalam semangat penyelenggaraan pemerintahan yang islami. Sebaliknya, jika zakat diserahkan langsung dari *muzakki* kepada *mustahiq*, meskipun secara hukum syariah adalah sah, akan tetapi di samping akan terabaikannya hal-hal tersebut diatas, juga hikmah dan fungsi zakat, terutama yang berkaitan dengan kesejahteraan umat, akan sulit diwujudkan.⁵²

Pada masa Khalifah Umar bin Khatab, Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) pada waktu itu terdiri dari empat bagian, yaitu:

- a. *Katabah* atau *hasabah*, bagian ini yang melakukan registrasi tentang siapa-siapa yang wajib mengeluarkan zakat.
- b. *Jubaah* atau *hasyarah*, bagian ini yang melakukan penagihan dan pengumpulan zakat dari daftar registrasi.
- c. *Qasamah*, bagian ini yang mendistribusikan zakat yang berhak sesuai daftar yang diperoleh dari katabah.
- d. *Khasanah*, bagian ini yang menjaga dan memelihara harta zakat yang tersisa.⁵³

Pengelolaan zakat sejak zaman Rasulullah dan sahabatnya sudah ada pembagian tugas (*defision of work*) yang rapi, sehingga saling

⁵²Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian...*, hlm. 126.

⁵³Rahmawati Muin, *Manajemen Zakat*, (Makassar: Alauddin Press, 2011), hlm. 112.

mengontrol anatar satu bagian dengan bagian yang lain. Hal ini karena lembaga ini sebagai pemegang amanah umat, sehingga pengelola zakat harus mempertanggung jawabkan kepada publik atau masyarakat secara terbuka/transparan.

Pengelolaan zakat di Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat, yang telah menjelaskan prinsip-prinsip dasar atau asas-asas yang harus dipatuhi dalam pengelolaan zakat dan tidak boleh dilanggar, yaitu pengelolaan zakat harus berdasarkan syariat Islam, dapat dipercaya (amanah), dapat memberikan manfaat bagi *mustahiq*, mendistribusikan zakat secara adil, adanya jaminan hukum bagi *mustahiq* dan *muzakki*, terintegrasi, dan akuntabilitas.⁵⁴

Undang-Undang No. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat menjelaskan dua tujuan dari pengelolaan zakat. *Pertama*, peningkatan efektifitas dan efisiensi pelayanan. Apa yang dimaksud dengan efektifitas dan efisiensi adalah pendayagunaan sumber daya untuk mencapai taraf hasil yang telah ditetapkan. Hubungan antara pendayagunaan sumber daya dengan pencapaian taraf hasil harus diperantarai oleh dukungan perangkat yang memadai, yaitu:

- a. Ketersediaan teknologi pelaksanaan pekerjaan
- b. Ketersediaan struktur kelembagaan
- c. Ketersediaan sumberdaya manusia yang mumpuni
- d. Terdapat dukungan kepada pelaksana pengelolaan zakat

⁵⁴Kementrian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Perberdayaan Zakat, "*Standarisasi...*", hlm. 74.

- e. Kepemimpinan yang mampu mengarahkan seluruh mekanisme pengelolaan zakat.

Kedua, kemanfaatan zakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan.⁵⁵

Pengelolaan zakat di Indonesia dilakukan oleh Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) dengan cara menerima atau mengambil harta zakat dari *muzakki* atas dasar pemberitahuan *muzakki*. Badan amil zakat juga dapat bekerja sama dengan bank dalam pengumpulan zakat harta *muzakki*. Dalam hal ini pengelola zakat juga bertugas dalam mendistribusikan atau menyalurkan dana zakat tersebut kepada *mustahiq*. Maka kinerja pengelola zakat sangat harus diperhatikan untuk mencapai target atau tujuan utama dari pembentukan lembaga tersebut.

Kegiatan utama dalam organisasi pengelola zakat terdiri dari tiga kegiatan utama, yakni penghimpunan, pengelolaan (Keuangan), dan pendayagunaan. Dua kegiatan yakni penghimpunan dan pendayagunaan, merupakan ujung tombak kembar Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) untuk terjun ke masyarakat. Sedangkan pengelolaan (Keuangan) merupakan kegiatan yang sifatnya *supporting*. Tiga aktivitas utama ini sekaligus distrukturkan menjadi tiga divisi utama, yaitu Divisi Penghimpunan, Divisi Keuangan, dan Divisi Pendayagunaan.

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 77.

Peran, fungsi, dan tugas divisi atau bidang penghimpunan, memang dikhususkan mengumpulkan zakat dari masyarakat. Dana ini tidak hanya berasal dari perorangan, melainkan juga dari beberapa perusahaan dan lembaga. Bidang penghimpunan dapat meluaskan usahanya dalam menghimpun dana hingga ke luar negeri juga, baik ke masyarakat luar negeri, lembaga-lembaga donor maupun ke berbagai perusahaan di luar negeri.⁵⁶ Dalam melaksanakan aktivitas penggalangan dana tersebut, bagian penghimpunan dapat menyelenggarakan berbagai macam kegiatan. Bahkan program kegiatan dapat bekerja sama dengan perusahaan dan lembaga lainnya.

Bidang Galang Dana, bertugas memang hanya menghimpun dana donatur. Dalam bidang ini, kegiatan yang dilakukan lebih mengarah pada penestrian kepada market donatur. Diantara kegiatan dan layanan yang dapat dilakukan Galang Dana adalah:

a. Kampanye

Dalam proses kampanye, yang harus disiapkan adalah ketahanan dari lembaga itu sendiri. Bahwa membangkitkan kesadaran, merupakan proses yang tidak serta merta dalam jangka pendek segera membuahkan hasil.

b. Kerjasama Program

Kerjasama program dapat berupa kerjasama dengan lembaga atau perusahaan lainnya. Kerjasama ini dalam rangka

⁵⁶Eri Sudewo, *Manajemen...*, hlm. 189.

aktivitas *fundraising*. Namun tema yang diangkat tidak hanya normatif saja, dan kerjasama ini sangat bergantung pada kreativitas lembaga tersebut.

c. Seminar dan Diskusi

Tema seminar harus relevan dengan kegiatan dan kiprah lembaga zakat. Karena tema seminar tersebut akan sebagai harga jual, sehingga dapat diterima oleh masyarakat.

d. Pemanfaatan Rekening Bank

Pembukaan rekening pada beberapa bank, dimaksudkan untuk memudahkan donatur menyalurkan dananya. Sehingga dana yang masuk, akan menjadi *strong point*. Dan dana yang masuk akan menjadi alat tawar kepada berbagai pihak untuk melakukan kerjasama dengan lembaga zakat.⁵⁷

Proses pengumpulan zakat dalam konteks masa kini lebih banyak mengikuti konsep *fundraising*, yaitu suatu kegiatan yang memiliki tujuan penggalangan dana untuk tujuan tertentu. *Fundraising* zakat berarti upaya mengumpulkan zakat dari perorangan atau badan usaha untuk mencapai tujuan zakat. Sumber utama *fundraising* zakat adalah *muzakki*. Maka, mengingat proses *fundraising* zakat merupakan hal yang mendasar bagi upaya pengelolaan zakat, pihak-pihak yang telah diberi wewenang untuk mengelola zakat harus mampu meyakinkan masyarakat muslim mengenai

⁵⁷*Ibid.*, hlm. 190-200.

Inti dari kebijakan lembaga terpusat pada dua hal utama, yaitu perencanaan dan pengendaliannya. Perencanaan lembaga mencerminkan sosok lembaga zakat. Sebaiknya lembaga zakat memang harus memiliki gagasan program yang memadai, serta mampu menjabarkan dalam perencanaan yang baik pula. Perencanaan yang baik tidak lepas kaitannya dengan data keuangan. Lembaga zakat dapat menentukan target perolehan zakat di tahun-tahun mendatang.⁶⁰ Karenanya sangat berhubungan dengan kinerja lembaga zakat tersebut.

Penyusunan perencanaan bagi organisasi pengelola zakat dengan memilih dua pijakan, yaitu penghimpunan dan pendayagunaan. Kebijakan pendayagunaan mencerminkan tiga hal yang penting, yaitu:

- a. Devisi pendayagunaan yang lebih aktif harus mendisain kebutuhan program pemberdayaan.
- b. Bidang yang lain terpaksa aktif juga untuk menghitung kebutuhan yang diperlukan guna menunjang program yang ditawarkan pendayagunaan.
- c. Devisi penghimpunan harus lebih aktif lagi, karena bisa jadi target yang dibutuhkan ternyata lebih besar.⁶¹

Program pemberdayaan *mustahiq* merupakan inti dari *zakatraising*. Dari program ini masyarakat dapat mengetahui sampai sejauh mana performance lembaga zakat. Dalam pemanfaatan dana, ada beberapa hal

⁶⁰Eri Sudewo, *Manajemen...*, hlm. 216.

⁶¹*Ibid.*, hlm. 217.

yang harus diperhatikan agar program pemberdayaan dapat bermanfaat besar, yaitu:

- a. Asal usul dana yang tidak merugikan, seperti dana pinjaman dengan sistem bunga, maka dana yang diperoleh murni dari pihak *muzakki*.
- b. Tujuan lembaga yang akan menjadi pemandu agar lembaga zakat dapat memilih program khusus, yang memiliki keunikan dan karakter dasar sendiri.
- c. Kapasitas dan kapabilitas lembaga zakat tersebut.
- d. Program pemberdayaan yang dibentuk oleh *amil* sebagai pengelola, harus selalu ada di bawah pengawasan dan penuh tanggungjawab.
- e. Upaya *mustahiq* dalam mengembangkan dana zakat yang diperolehnya. Maka dana zakat tersebut tidak hanya menjadi dana konsumtif bagi *mustahiq*, tetapi juga menjadi dana yang produktif.⁶²

Pendayagunaan dana zakat dapat dilaksanakan dengan beberapa kegiatan yang dapat dikembangkan, yaitu:

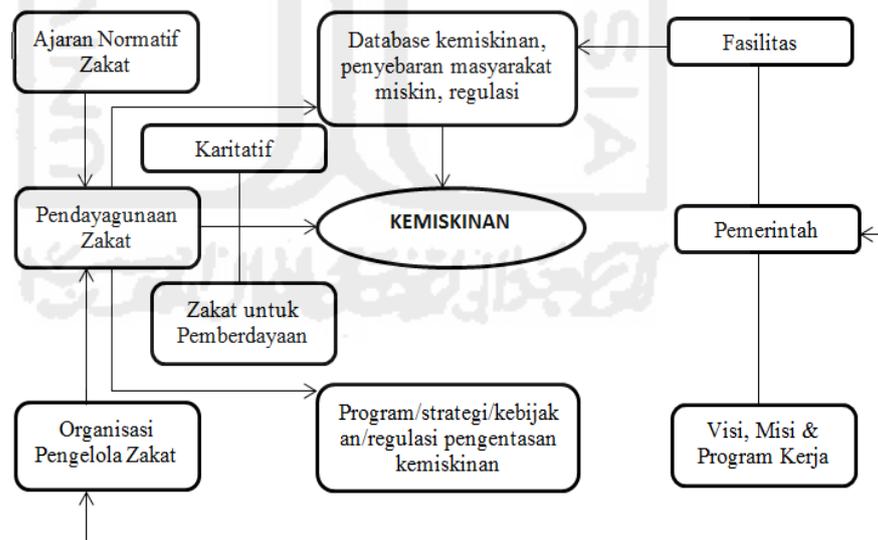
- a. Pengembangan ekonomi dalam bentuk penyaluran modal, pembentukan Lembaga Keuangan Mikro Syariah (LKMS), pembangunan industri, penciptaan lapangan kerja, peningkatan usaha, pelatihan, dan pembentukan organisasi.

⁶²*Ibid.*, hlm. 218-225.

- b. Pembinaan SDM melalui beasiswa, diklat dan kursus keterampilan, dan lembaga pendidikan.
- c. Layanan sosial yang mendasar seperti kebutuhan darurat untuk makan, kebutuhan pengobatan, bayar SPP dan tunggaknya, dan kebutuhan darurat lainnya.⁶³

Program pendayagunaan dana zakat untuk penanggulangan kemiskinan akan semakin optimal apabila sinergi antara pemerintah, organisasi pengelola zakat, dan masyarakat terjadi dengan baik. Sinergi tersebut perlu dibangun terus-menerus serta diperkuat demi tujuan pengelolaan zakat itu sendiri. Sinergi tersebut dapat digambarkan dalam bagan berikut:

Gambar 5
Sinergitas Pemerintah, OPZ, dan Masyarakat



Sumber: Kementerian Agama RI⁶⁴

⁶³*Ibid.*, hlm. 227-236.

⁶⁴Kementerian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Perberdayaan Zakat, "Standarisasi...", hlm. 90.

Secara umum tugas dan fungsi Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) adalah melakukan upaya pengumpulan, pendistribusian, pendayagunaan, pelaporan dan pertanggung jawaban atas pelaksanaan pengelolaan zakat. Dari penjelasan fungsi dan tujuan lembaga zakat sebagai lembaga yang menghimpun dan menyalurkan dana zakat, sehingga dapat menekankan perekonomian, maka lembaga zakat perlu untuk berusaha dalam mencapai efektivitas dan efisiensi target dan tujuannya.

Menurut Rahman, terdapat tiga syarat untuk mencapai efektivitas OPZ yaitu:

- a. Adanya ukuran zakat yang jelas dan obyektif atas kekayaan bisnis.
- b. Adanya standar praktik akuntansi zakat.
- c. Adanya sistem pengukuran kinerja.⁶⁵

Rahman mengaplikasikan model yang sebelumnya dikembangkan oleh Schacter untuk mengukur kinerja Organisasi Pengelola Zakat OPZ yang masuk kedalam ranah *public sector* (di Malaysia) diukur kinerjanya dengan menggunakan “3Es O”, yakni *economy*, *effectiveness*, *efficiency*, dan *outcome*.⁶⁶

Efisiensi kinerja Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) dapat diukur dengan membandingkan antara input dan output. Efisiensi sangat erat kaitannya dengan teori ekonomi produksi, karena dalam produksi ada proses pengolahan input menjadi output. Input adalah sumber daya yang

⁶⁵Abdul Rahman, “Pre-requisites for Effective Integration of Zakah Into Mainstream Islamic Financial System in Malaysia”, *Islamic Economic Studies*, No. 1 & 2, Agustus 2006, Vol. 14, hlm. 92.

⁶⁶*Ibid.*, hlm. 99.

ditujukan, digunakan, atau dikonsumsi dalam menjalankan program organisasi.

Dua faktor produksi yang paling penting dalam organisasi pengelola zakat adalah modal dan tenaga kerja. Modal adalah seperangkat sarana yang dipergunakan oleh para pekerja dalam hal ini adalah modal yang digunakan oleh *amil* dalam operasional organisasi pengelola zakat. Tenaga kerja adalah orang yang menghabiskan waktu untuk bekerja dalam organisasi pengelola zakat. Tiap unit tenaga kerja membutuhkan peningkatan modal untuk tiap unit penggunaannya, proporsi yang benar dalam penggunaan modal dalam produksi memberikan peningkatan pada bentuk istimewa dari menu produksi untuk menghasilkan tingkat keluaran (output) yang lebih tinggi.⁶⁷

Faktor-faktor output dalam organisasi pengelola zakat merupakan produk yang menjadi tujuan organisasi pengelola zakat. Pengukuran output diukur dari penerimaan dana dan penyaluran dana.⁶⁸ Semakin banyak penerimaan dana berarti semakin banyak *muzakki* yang mempercayakan dana zakatnya kepada organisasi pengelola zakat mencerminkan aktivitas kinerja organisasi pengelola zakat yang dilakukan sudah baik, dan mencerminkan seberapa baik organisasi pengelola zakat mensosialisasikan kinerja organisasi pengelola zakat sebagai lembaga

⁶⁷Retno Wulandari, "Analisis Efisiensi Lembaga Zakat Nasional di Indonesia Menggunakan Data Envelopment Analysis (DEA) Periode 2011-2012", *Naskah Publikasi*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2014. hlm. 4.

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 5.

yang memiliki tugas utama untuk menghimpun dan mendistribusikan dana zakat dari dan untuk umat.

Demikian pula dengan penyaluran dana yang dikelola oleh Organisasi Pengelola Zakat (OPZ), semakin tepat dana yang disalurkan yaitu kepada 8 *asnaf*, maka semakin efisien organisasi tersebut dalam mengelola dana zakat. Sebagaimana diungkapkan oleh Imam Syafi'i tentang penyamarataan pembagian zakat kepada *asnaf* zakat yang sesuai dengan Al-Qur'an (QS, At-Taubah ayat: 60), sehingga ia mengatakan zakat wajib diberikan kepada 8 kelompok jika semua kelompok itu ada. Jika tidak, zakat itu hanya diberikan kepada kelompok yang ada saja. Terdapat pula satu riwayat dari Imam Ahmad yang sesuai dengan pendapat mazhab Syafi'i, bahwa wajib menyamaratakan dan mempersamakan pembagian zakat itu di antara semua golongan.⁶⁹

Dana zakat yang terhimpun dapat disalurkan kepada 8 *asnaf* dengan pembagian yang rata. Dalam hal ini Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) yang bertindak sebagai *amil* berhak mendapatkan 1/8 atau 12,5% dari dana zakat yang terhimpun, karena sebagai ganti atas jasanya dalam mengumpulkan dan mengelola zakat. Sebagaimana Yusuf Qardhawi mengambil pendapat mazhab Syafi'i dalam menentukan batas yang paling tinggi yang diberikan kepada petugas yang menerima dan membagikan

⁶⁹Yusuf Qardawi, *Fiqhuz Zakat*, alih bahasa Salman Harun dkk, *Hukum Zakat*, Cet. 10, (Bogor: Pustaka Litera AntarNusa, 2007), hlm. 664.

zakat itu, yaitu 1/8 dari hasil zakat dan tidak melebihi dari ketentuan tersebut.⁷⁰

Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) merupakan organisasi yang bertindak selaku *amil* zakat. Dalam menjalankan tugasnya tersebut, OPZ membutuhkan dana operasional yang tidak kecil, yaitu termasuk biaya sosialisasi dan biaya operasional lainnya. Atas dasar inilah, diperlukan suatu usaha untuk meng-efisienkan biaya operasional OPZ sesuai dengan tingkat kebutuhan dan tingkat kepentingannya. Sehingga, dana zakat bisa dimaksimalkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama golongan fakir-miskin.

4. Konsep Kemiskinan

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menjelaskan kemiskinan adalah situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya.⁷¹ Setyawan menyatakan kemiskinan adalah adanya *gap* atau jurang antara nilai-nilai utama yang diakumulasikan dengan pemenuhan kebutuhan akan nilai-nilai tersebut secara layak.⁷²

Kemiskinan merupakan sebuah kondisi hidup yang serba kekurangan. Yusuf Qardhawi menyatakan bahwa kemiskinan merupakan

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 672.

⁷¹Bappenas, *Perspektif Teoritis Konsep Dasar Pengembangan Ekonomi Lokal*, (Jakarta: Bappenas, 1993), hlm. 3.

⁷²Setu Setyawan, *Pengukuran Kinerja Anggaran Keuangan Daerah Pemerintah Dilihat dari Prespektif Akuntabilitas*, (Yogyakarta: UGM, 2006), hlm. 120.

salah satu penyebab munculnya permasalahan ekonomi karena lemahnya sumber penghasilan.⁷³ Pakar ekonomi melihat kemiskinan dari berbagai aspek. Pada aspek primer kemiskinan terlihat dari miskin asset, organisasi sosial politik, pendidikan, dan keterampilan. Dan pada aspek sekunder kemiskinan terlihat pada kemiskinan jaringan sosial, sumber-sumber keuangan dan informasi.⁷⁴

Menurut Kuncoro dari sisi ekonomi, kemiskinan terjadi karena disebabkan tiga hal, antara lain:

“Adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan timpang, perbedaan kualitas sumber daya manusia, kualitas sumber daya manusia yang rendah menunjukkan produktivitas rendah, upah rendah dan perbedaan akses dan modal. Ketiga penyebab kemiskinan tersebut di atas bermuara pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*).”⁷⁵

Kemiskinan adalah keadaan penghidupan dimana orang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar yaitu kebutuhan *dzururiyah*, *hajiyyah*, dan *tahsiniyyah*. Pengertian dari kemiskinan terkait dengan kemiskinan relatif dan kemiskinan absolut. Kemiskinan relatif adalah kemiskinan yang dilihat antara satu tingkatan pendapatan dengan tingkat pendapatan lainnya, bahkan masalah kemiskinan relatif bukanlah masalah kemiskinan akan tetapi masalah kesenjangan. Sedangkan kemiskinan absolut adalah

⁷³Yusuf Qaradhawi, *Spektrum Zakat Dalam Membangun Ekonomi Kerakyatan*, alih bahasa Sari Narulita, (Jakarta: Zikrul Hakim, 2005), hlm. 21,

⁷⁴Imamudin Yuliadi, *Perekonomian Indonesia Masalah dan Implementasi Kebijakan*, (Yogyakarta: UPFE-UMY, 2007), hlm.157.

⁷⁵Mudrajad Kuncoro, *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah, dan Kebijakan*, (Yogyakarta: UPP AMP-YKPN, 2003), hlm. 107.

suatu keadaan kemiskinan yang ditentukan terlebih dahulu menetapkan garis tingkat pendapatan diatas tingkat pendapatan minimum tersebut dikategorikan sebagai bukan orang miskin.⁷⁶

Timbulnya kemiskinan dalam suatu masyarakat bukanlah sesuatu yang terjadi tiba-tiba, tetapi kemiskinan terjadi karena beberapa faktor yaitu:

- a. Kurangnya pengembangan SDM
- b. Adanya struktur yang menghambat pembangunan ekonomi rakyat kecil.
- c. Ketidakberuntungan yang dimiliki oleh kelompok masyarakat miskin.
- d. Ketimpangan distribusi⁷⁷

Penyebab utama kemiskinan adalah karena kelemahan dari segi modal. Kelemahan modal disebabkan karena ketidakmampuan untuk memanfaatkan dan mengembangkan sumber daya alam, hal tersebut berdampak pada rendahnya produktivitas. Rendahnya produktivitas berakibat pada rendahnya pendapatan, sehingga tabungan dan insentif pun akan rendah, yang berdampak pada rendahnya pembentukan modal. Lingkaran kemiskinan demikian menyisahkan variable lain yaitu variabel sosial, budaya, dan politik.

Ketidakmampuan untuk memanfaatkan dan mengembangkan sumber daya alam berakar pada rendahnya tingkat pendidikan. Kemudian

⁷⁶Muhammad dan Ridwan Mas'ud, *Zakat...*, hlm. 70.

⁷⁷*Ibid.*, hlm. 72-74.

rendahnya produktifitas berakar pada lemahnya etos kerja. Dan kelemahan etos kerja disebabkan oleh adanya sebuah keyakinan bahwa kemiskinan merupakan takdir Tuhan. Variabel politik terlihat pada keberpihakan yang lebih dari pemerintah terhadap pemilik modal ketimbang kepada kepentingan rakyat banyak.⁷⁸ Dengan demikian kemiskinan tidak berdiri sendiri, banyak faktor yang menjadi penyebab timbulnya kemiskinan. Analisis terhadap faktor-faktor penyebab kemiskinan akan menghasilkan sebuah langkah-langkah yang tepat dalam mengatasi kemiskinan tersebut.

Sistem ekonomi Islam adalah sistem yang berdasarkan dari norma-norma agama Islam yang bersifat universal. Oleh sebab itu ekonomi Islam memiliki kiat-kiat dalam mengatasi kemiskinan yang dilandasi dengan konsep-konsep yang bersumber pada Al-Qur'an dan Sunnah. Konsep-konsep tersebut diwujudkan dalam nilai-nilai instrumental sistem ekonomi Islam. Selain itu, moral agama Islam juga memiliki nilai-nilai pengembangan misi internalisasi dalam bidang sosial ekonomi yang menitik beratkan pada pengembangan etos kerja dan budaya anti kemiskinan.

Menurut perspektif Islam, kemiskinan timbul karena berbagai sebab struktural, yaitu:

- 1) Kemiskinan timbul karena kejahatan manusia terhadap alam sehingga manusia itu sendiri yang kemudian merasakan dampaknya.

⁷⁸Imamudin Yuliadi, *Perekonomian...*, hlm. 159.

- 2) Kemiskinan timbul karena ketidakpedulian dan kebakhilan kelompok kaya, sehingga si miskin tidak mampu keluar dari lingkaran kemiskinan.
- 3) Kemiskinan timbul karena sebagian manusia bersikap *zhalim*, eksploitatif, dan menindas kepada sebagian manusia yang lain, seperti memakan harta orang lain dengan jalan yang *bathil*, memakan harta anak yatim, dan memakan harta *riba*.
- 4) Kemiskinan timbul karena konsentrasi kekuatan politik, birokrasi, dan ekonomi di satu tangan.
- 5) Kemiskinan timbul karena gejolak eksternal seperti bencana alam atau peperangan sehingga negeri yang semula kaya berubah menjadi miskin.⁷⁹

Berbagai faktor yang menjadi penyebab kemiskinan tersebut, jika diamati maka faktor yang mendominasi adalah faktor sumber daya manusia yang amat rendah dan sisi lainnya adalah faktor dari kebijakan sistem perekonomian yang diterapkan.

Islam memandang bahwa kemiskinan sebenarnya bermula dari kegagalan kaum muslimin dalam mengelola sumber penghasilan. Islam tidak menyukai kemiskinan dan sangat mendorong umatnya untuk bekerja keras dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Namun demikian, ada suatu kondisi di mana seseorang berada dalam kondisi yang kurang beruntung sehingga dia tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

⁷⁹Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 23.

Disinilah sesungguhnya Islam telah membentuk mekanisme *support* sosial untuk mengatasi masalah kemiskinan, yakni dengan mendorong setiap muslim agar menolong saudaranya yang membutuhkan,⁸⁰ dalam Al-Quran disebutkan pada surat *al-Maarij* ayat 24-25.

وَالَّذِينَ فِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ مَّعْلُومٌ ﴿٢٤﴾ لِلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ ﴿٢٥﴾

*Dan orang-orang yang dalam hartanya tersedia bagian tertentu. Bagi orang (miskin) yang meminta dan orang yang tidak mempunyai apa-apa (yang tidak mau meminta).*⁸¹

Tanggung jawab kaum kaya terhadap kaum miskin telah terpola sedemikian rupa dalam Islam. Dalam harta setiap muslim terdapat hak orang miskin yang harus dipenuhi, untuk itulah dalam Islam terdapat pemerataan pendapatan. Islam memandang bahwa pemerintah negara harus memiliki suatu kebijakan yang diadopsi dari Islam untuk memberantas kemiskinan, yaitu salah satunya adalah instrumen zakat. Karena zakat memiliki tujuan dalam pemerataan pendapatan antara kaum kaya dan kaum miskin, sehingga tujuannya adalah mengentaskan kemiskinan.

C. Kerangka Pemikiran Teoritis

Kerangka pemikiran yang dibangun dalam penelitian ini yaitu untuk mengukur efisiensi Organisasi Pengelola Zakat di Indoneisa pada

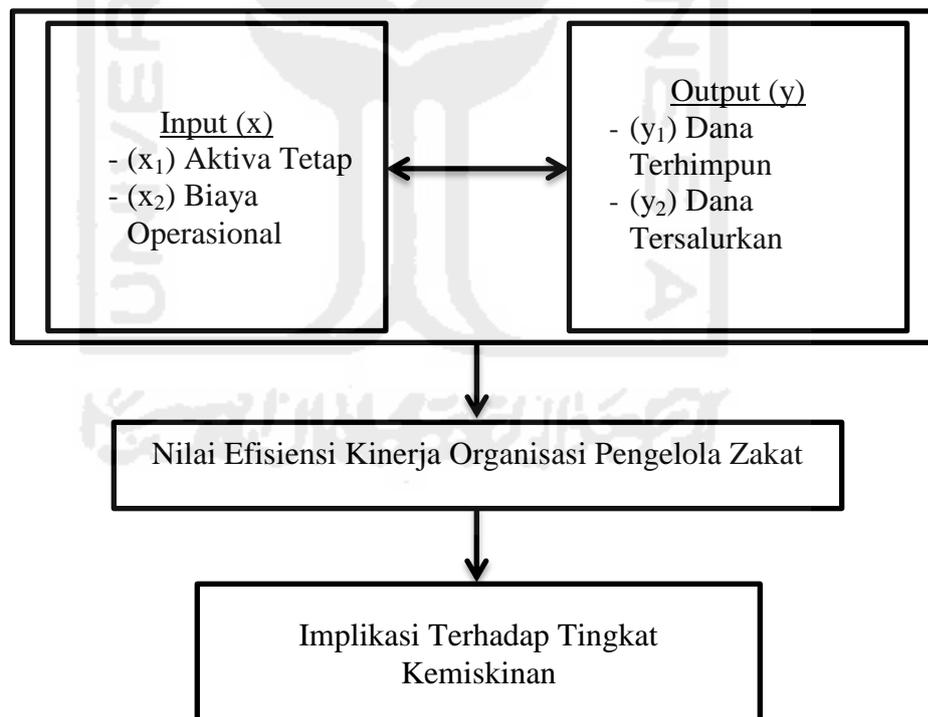
⁸⁰Nurul Huda, dkk. *Keuangan Publik Islami: Pendekatan Teoritis dan Sejarah*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 110.

⁸¹Zaini Dahlan dan Tim Penerjemah Al-Qur'an UII, *AlQur'an Karim...*, hlm. 1041.

periode 2012-2014. Penelitian ini mengukur efisiensi dengan menggunakan pendekatan *frontier approach* yaitu dengan *Data Envelopment Analysis* (DEA) dilakukan dengan cara menentukan variabel input dan output terlebih dahulu, yaitu menentukan variabel output dan input dengan pendekatan produksi. Analisis ini menghasilkan persamaan *frontier* yang merupakan interaksi antara input dan output dalam mempengaruhi tingkat efisiensi Organisasi Pengelola Zakat.

Untuk lebih jelasnya kerangka pemikiran teoritis ditunjukkan pada gambar berikut:

Gambar 6
Kerangka Pemikiran Teoritis



Sumber: Data diolah, 2016.

Hubungan interaksi input dan output sebagai variabel independen akan menentukan nilai efisiensi Organisasi Pengelola Zakat (OPZ).

Berdasarkan nilai efisiensi tersebut, diketahui hasil dari tingkat efisiensi kinerja Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) di Indonesia, maka hasil tersebut akan dideskripsikan dengan variabel dependen yaitu implikasinya terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia.

