

POLICY BRIEF

Model Pengelolaan Zakat, Infak, dan Sedekah Berbasis Desa/ Kelurahan

KOMITE NASIONAL EKONOMI DAN KEUANGAN SYARIAH
REPUBLIK INDONESIA

Ringkasan Eksekutif

Isu/Permasalahan Utama: Pandemi Covid-19 terus memberikan dampak secara nasional pada peningkatan angka kemiskinan (0,36%, *yoy*) maupun kesenjangan (0,003 poin, *yoy*) pada Q1 2021. Kondisi ini telah direspon pemerintah melalui program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Namun, karena besarnya kebutuhan biaya program PEN dalam jangka panjang, dibutuhkan dukungan kolaborasi. Di sisi lain, potensi dana sosial Islam khususnya zakat, infak, dan sedekah (ZIS) yang sangat besar (Rp327,6 T) masih belum dikelola secara optimal. Oleh karena itu, dibutuhkan perbaikan tata kelola dan model pengelolaan ZIS sehingga dapat lebih signifikan mendukung jaring pengaman sosial masyarakat secara lebih merata.

Rekomendasi Kebijakan: Implementasi model pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan dengan melakukan 4 inisiatif berikut; **(1) Penyesuaian ketentuan dan pedoman Unit Pengumpul Zakat menjadi Unit Pengelola Zakat** (2) Penguatan fungsi koordinasi BAZNAS dengan Pemda dan LAZ (3) Dukungan Gubernur dan Bupati/ Walikota dalam memberikan instruksi optimalisasi dan monitoring kelembagaan UPZ Desa/Kelurahan (4) Dukungan pengembangan platform IT Sistem Informasi Pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan yang terintegrasi secara nasional.

1. Latar Belakang

Pandemi Covid-19 yang masih terus berlangsung hingga saat ini masih memberikan dampak pada peningkatan angka kemiskinan dan kesenjangan di Indonesia. Meskipun tingkat kemiskinan Indonesia sedikit turun dari 10,19% pada September 2020 menjadi 10,14% pada Maret 2021, namun jika dibandingkan dengan Maret 2020, tingkat kemiskinan mengalami peningkatan sebesar 0,36%, *yoy* dan meningkat 0,92% dibandingkan kondisi sebelum pandemi (9,22% pada September 2019). Tingkat kesenjangan (*Gini Ratio*) juga mengalami peningkatan. Secara nasional, *Gini Ratio* mengalami peningkatan sebesar 0,003 poin *yoy* dibandingkan Maret 2020, yaitu dari 0,381 menjadi 0,384 dan meningkat 0,004 poin jika dibandingkan kondisi sebelum pandemi pada September 2019.¹

Dalam merespon dampak pandemi pemerintah telah melakukan upaya melalui program Pemulihan Ekonomi Nasional. Berdasarkan informasi APBN tahun 2019-2021, terjadi peningkatan

¹ Penghitungan dan Analisis Kemiskinan Makro Indonesia Tahun 2021, Badan Pusat Statistik

belanja bantuan sosial yang sangat signifikan pada tahun 2020, yaitu meningkat 82,2% dibandingkan tahun 2019. Total belanja bantuan sosial berdasarkan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) 2020 sebesar Rp207,4 T. Namun, dibandingkan tahun 2020, hanya komponen jaminan sosial yang mengalami peningkatan (2,1%) pada tahun 2021, sedangkan komponen belanja bantuan sosial lainnya mengalami penurunan yang cukup signifikan.² Padahal untuk mengatasi dampak pandemi, khususnya dalam menanggulangi kemiskinan, harus dilakukan dalam jangka panjang. Di sisi lain, upaya pemerintah me-restrukturisasi APBN untuk penanganan dampak Covid-19 juga telah berdampak pada meningkatnya tekanan fiskal. Atas kondisi ini, pemerintah membutuhkan kolaborasi dari masyarakat untuk mendukung program jaring pengaman sosial dan pemulihan ekonomi nasional secara berkelanjutan.

Sebagai negara dengan populasi muslim terbesar di dunia, Indonesia memiliki potensi yang besar pada instrumen dana sosial Islam khususnya zakat, infak dan sedekah (ZIS). Pusat Kajian Strategis BAZNAS merilis angka potensi zakat pada tahun 2020 mencapai Rp327,6 T per tahun.³ Indonesia juga mendapatkan predikat sebagai negara paling dermawan di dunia menurut Charities Aid Foundation (CAF) tahun 2021.⁴ Namun, realisasi pengumpulan ZIS masih sangat jauh dari potensinya yang disebabkan belum optimalnya tata kelola BAZNAS, keterbatasan jangkauan Lembaga Amil Zakat, dan tingginya kecenderungan masyarakat menyalurkan zakat langsung. Pada tahun 2020, BAZNAS merilis angka realisasi ZIS sebesar Rp12,7 T atau baru 3,9% dari potensinya. Di sisi lain, hal ini menunjukkan ruang pengumpulan ZIS masih sangat besar.

Selain tantangan realisasi ZIS yang masih rendah, pemanfaatan dana ZIS yang lebih berdampak pada penurunan angka kemiskinan dan ketimpangan juga belum optimal. Penyebab utamanya karena pendayagunaan dana ZIS secara umum belum dikelola secara kolaboratif baik antar Organisasi Pengelola Zakat maupun dengan program sosial pemerintah.

Permasalahan kemiskinan seharusnya diintervensi melalui program-program kolaboratif dan berkelanjutan. Secara khusus, Kelurahan dan Desa sebagai wilayah administrasi terendah dengan sebaran mencapai 8.444 kelurahan, 5.606 desa mandiri, 55.369 desa berkembang dan 14.461 desa tertinggal⁵, perlu lebih dikuatkan perannya sebagai subjek pembangunan. Oleh karena itu, dibutuhkan perbaikan tata kelola dan model pengelolaan ZIS sehingga dapat lebih signifikan mendukung jaring pengaman sosial berbasis masyarakat yang bersifat kolaboratif, berkelanjutan dan lebih merata melalui pengelolaan ZIS di level Desa/Kelurahan.

2. Analisa Policy Statement

2.1 Pre-Existing Policies

Terdapat beberapa peraturan *existing* yang mengatur isu tata kelola dan model pengelolaan ZIS di Indonesia. Poin-poin aturan yang terkait dengan isu strategis rekomendasi model pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan diuraikan pada ringkasan berikut:

² Disampaikan Staf Ahli Bidang Jasa Keuangan dan Pasar Modal Kementerian Keuangan pada acara Raker BAZNAS Tahun 2021

³ Outlook Zakat Indonesia 2021, Pusat Kajian Strategis BAZNAS

⁴ Publikasi CAF World Giving Index 2021

⁵ Indeks Pembangunan Desa 2018, Badan Pusat Statistik

NO	PERATURAN	POIN UTAMA
1	Undang-Undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat	<p>Pasal 1 ayat 9 Unit Pengumpul Zakat yang selanjutnya disingkat UPZ adalah satuan organisasi yang dibentuk oleh BAZNAS untuk membantu pengumpulan zakat.</p> <p>Pasal 38 Setiap orang dilarang dengan sengaja bertindak selaku amil zakat melakukan pengumpulan, pendistribusian, atau pendayagunaan zakat tanpa izin pejabat yang berwenang.</p> <p>Pasal 41 Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).</p>
2	Peraturan Pemerintah No 14 tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat	<p>Pasal 1, sama dengan penjelasan Pasal 1 ayat 9 UU No 23/2011</p> <p>Pasal 46</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BAZNAS, BAZNAS provinsi, dan BAZNAS kabupaten/kota dapat membentuk UPZ. (2) UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu pengumpulan zakat. (3) Hasil pengumpulan zakat oleh UPZ sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib disetorkan ke BAZNAS, BAZNAS provinsi, atau BAZNAS kabupaten/kota. (4) Ketentuan mengenai pembentukan dan tata kerja UPZ diatur dengan Peraturan Ketua BAZNAS. <p>Pasal 53-55 Pembahasan tentang Lingkup Kewenangan Pengumpulan Zakat. Dalam ayat 2 diuraikan bahwa UPZ dapat dibentuk pada (a) lembaga negara; (b) kementerian/lembaga pemerintah non kementerian; (c) badan usaha milik negara; (d) perusahaan swasta nasional dan asing; (e) perwakilan Republik Indonesia di luar negeri; (f) kantor-kantor perwakilan negara asing/lembaga asing; dan (g) masjid negara.</p>
3	Peraturan BAZNAS No 2 tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Tata Kerja UPZ	<p>Pasal 35 Pembahasan tentang mekanisme kerja UPZ. Dalam ayat 2 disebutkan seluruh hasil pengumpulan dana UPZ wajib disetorkan kepada BAZNAS sesuai dengan tingkatannya. Kemudian dalam ayat 4 disebutkan tugas pembantuan</p>

		pendistribusian dan pendayagunaan zakat BAZNAS paling banyak sebesar 70% dari dana yang dikumpulkan oleh UPZ.
4	Keputusan Ketua BAZNAS No 25 tahun 2018 Tentang Pedoman Pengelolaan UPZ BAZNAS	Poin-poin utama yang disampaikan adalah terkait persyaratan, usulan dan jawaban pembentukan UPZ, audiensi kepada pimpinan institusi, sosialisasi UPZ kepada institusi, verifikasi administratif dan penerbitan SK pembentukan UPZ. Dalam keputusan ini juga disampaikan opsi susunan struktur serta kelengkapan organisasi UPZ.

2.2 Argumentasi Kebijakan

Dengan mempertimbangkan tantangan dan hambatan pengelolaan ZIS di Indonesia yang telah disampaikan di atas, kebijakan yang kami usulkan beserta argumentasinya adalah sebagai berikut:

(1) Penyesuaian ketentuan Unit Pengumpul Zakat menjadi Unit Pengelola Zakat

- Pendirian/revitalisasi Unit Pengelola ZIS (UPZ) sebagai salah satu kelembagaan yang perlu dibentuk dan diaktifkan di setiap desa/kelurahan oleh BAZNAS bersama Pemerintah Desa/Kelurahan. Keberadaan UPZ Desa/Kelurahan menjadi penting untuk mensinergikan pengelolaan ZIS di level Desa/Kelurahan dengan program-program sosial pemerintah seperti yang telah dilakukan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, Kementerian Sosial dan Kementerian Dalam Negeri.
- Kewenangan penghimpunan dan penyaluran pada UPZ Desa/Kelurahan dapat dilakukan secara mandiri untuk efektivitas dan efisiensi pengelolaan mengingat sebaran desa/kelurahan, sehingga perlu dimungkinkan mengelola 100% dana namun tetap dalam pengawasan akuntabilitas.
- Dalam hal ini, perlu ada penyesuaian peraturan terkait UPZ yang disampaikan pada bagian 2.1. *Pre-Existing Policies*, khususnya terkait aspek-aspek berikut; definisi UPZ, perizinan dan sanksi, kewajiban setor dana UPZ dan kewenangan penghimpunan dan penyaluran dana.

(2) Penguatan fungsi koordinasi BAZNAS dengan Pemda dan LAZ

- Penguatan fungsi koordinasi BAZNAS Pusat, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dengan pemerintah daerah dan Lembaga Amil Zakat
- Penguatan sinergi Lembaga Amil Zakat, masjid dan komunitas masyarakat dengan BAZNAS dan pemerintah daerah
- Pengembangan literasi dan kompetensi SDM pengelola zakat desa/kelurahan serta masyarakat secara umum

(3) Mendorong Gubernur dan Bupati/ Walikota dalam memberikan instruksi optimalisasi dan monitoring kelembagaan UPZ Desa/Kelurahan

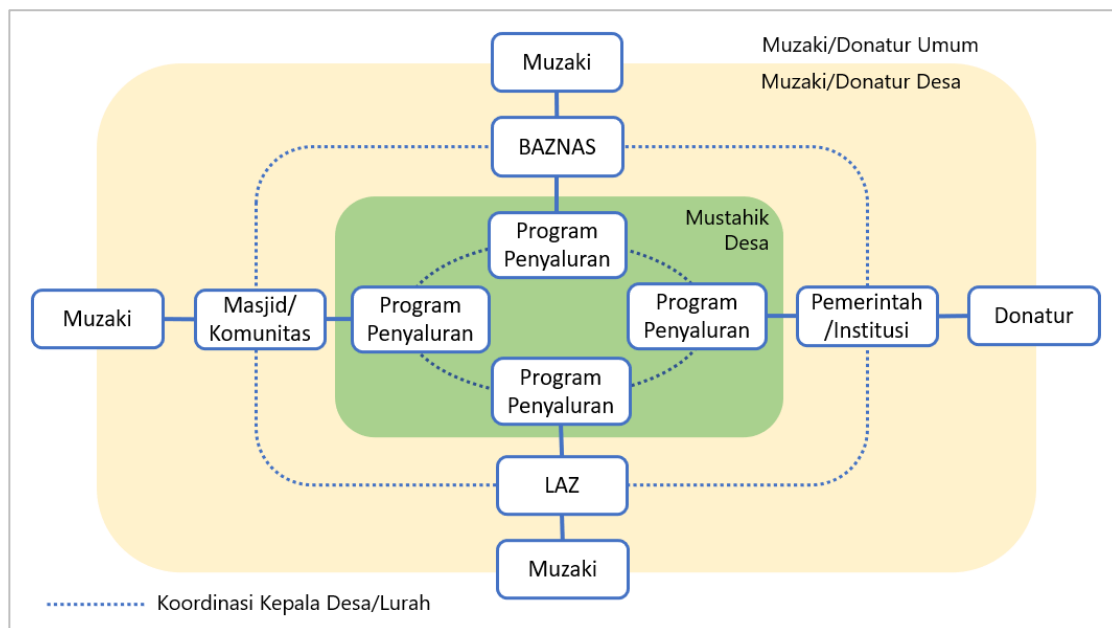
- Memasukan pengelolaan ZIS sebagai bagian *Key Performance Indicator* (KPI) Daerah

- Mengalokasikan pendanaan sebagai stimulus program, baik hibah ataupun non hibah kepada UPZ Desa/Kelurahan

(4) Dukungan pengembangan platform IT Sistem Informasi Pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan yang terintegrasi secara nasional

- Bantuan pengembangan platform IT Sistem Informasi Pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan yang terintegrasi dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial
- *Upgrading* sistem informasi dan manajemen data sehingga dapat memperbaiki validitas data masyarakat miskin secara *up to date*

Rekomendasi di atas merupakan inisiatif-inisiatif utama untuk mengimplementasikan model pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan yang kami ilustrasikan sebagai berikut:



Gambar 1. Model Pengelolaan ZIS Desa/Kelurahan

Sumber: Ilustrasi KNEKS

Model pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan diharapkan akan meningkatkan partisipasi, pemerataan dan kebermanfaatan ZIS secara nasional. Pola kolaborasi Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) dengan pemerintah dan komunitas lainnya merupakan inisiatif penting yang harus menjadi *framework* dalam pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan. Model ini mendorong pola kolaboratif multi-stakeholder agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat terlaksana secara efektif dan berkelanjutan. Pada akhirnya, model pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan ini diharapkan dapat mendukung penguatan jaring pengaman sosial lokal secara merata sehingga dapat menurunkan angka kemiskinan, ketimpangan sosial, serta menguatkan stabilitas sosial dan ekonomi di tingkat nasional.

3. Dasar Pilihan Kebijakan

Rekomendasi kebijakan yang dirumuskan telah dipertimbangkan atas dasar kajian dan fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Model pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan (wilayah) merupakan salah satu program utama KNEKS sejak tahun 2019. KNEKS juga telah melakukan serangkaian rapat koordinasi dengan *stakeholders* utama serta para ahli dana sosial Islam. Secara umum, para *stakeholder* telah sepakat dengan model yang diusulkan tersebut. Lebih detail, pilihan kebijakan ini diambil dengan beberapa pertimbangan analisa sebagai berikut:

(1) Pandemi Covid-19 meningkatkan jumlah penduduk miskin sehingga meningkatkan kebutuhan alokasi dana Jaring Pengaman Sosial

- Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2021 sebesar 27,54 juta orang (10,14%), dibanding Maret 2020 mengalami kenaikan sebesar 1,12 juta atau 0,36%. Selama periode Maret 2020-Maret 2021, penduduk miskin di daerah perkotaan bertambah 1,01 juta orang, sementara di daerah perdesaan bertambah 0,11 juta orang.
- Terjadi peningkatan belanja bantuan sosial yang sangat signifikan pada tahun 2020, yaitu meningkat 82,2% dibandingkan tahun 2019. Namun, dibandingkan tahun 2020, hanya komponen jaminan sosial yang mengalami peningkatan (2,1%) pada tahun 2021, sedangkan komponen belanja sosial lainnya mengalami penurunan yang cukup signifikan.

(2) Potensi zakat, infak dan sedekah yang sangat besar

Hal ini didukung dengan beberapa fakta berikut:

- Indonesia merupakan negara paling dermawan di dunia, predikat ini cenderung dikaitkan dengan pemberian berbasis agama (World Giving Index 2021).⁶
- Indonesia menjadi negara dengan populasi muslim terbesar di dunia sehingga berbanding lurus dengan potensi dana zakat yang sangat besar. Potensi Zakat tahun 2020 mencapai Rp327,6 T triliun per tahun (BAZNAS, 2020).⁷
- Tren positif pengumpulan dana ZIS selama beberapa tahun terakhir. Berdasarkan data dari BAZNAS (2021), perolehan dana ZIS di Indonesia terus meningkat dan secara rata-rata mengalami pertumbuhan 35,4% selama 2002-2020.⁸

(3) Model pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan mendorong pengelolaan ZIS lebih merata dan berperan optimal di lokasi terdekatnya.

Lebih detail, kelebihan implementasi model ini diuraikan sebagai berikut:

- Mudah mengenali donatur dan penerima manfaat karena berbasis pada kedekatan masyarakat.
- Respon pelayanan menjadi lebih cepat karena radiusnya dekat.
- Intensitas dan daya jangkau pelayanan menjadi lebih menyeluruh.

⁶ Publikasi CAF World Giving Index 2021

⁷ Outlook Zakat Indonesia 2021, Pusat Kajian Strategis BAZNAS

⁸ Paparan Rapat Dengar Pendapat Badan Amil Zakat Nasional, Maret 2021

- Memudahkan pemantauan perkembangan penanganan mustahik/masyarakat penerima bantuan.
- Mudah untuk mendapatkan informasi daerah surplus-defisit dana ZIS. Kebijakan transfer dana akan lebih mudah dilakukan, wilayah yang mengalami surplus dana ZIS dapat menyalurkan kepada wilayah yang sedang mengalami defisit.

4. Rekomendasi dan Mekanisme dalam Implementasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan yang telah diuraikan di dalam dokumen ini perlu diimplementasikan secara cepat namun tetap terstruktur dan terkoordinasi dengan baik. Berdasarkan analisis di atas, maka kami menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

(1) Penyesuaian ketentuan Unit Pengumpul Zakat menjadi Unit Pengelola Zakat

- Merevisi peraturan yang mengubah ketentuan Unit Pengumpul Zakat menjadi Unit Pengelola Zakat.
- Dalam jangka pendek, perlu dioptimalkan payung hukum yang sudah ada, namun perlu ada penyesuaian melalui ketentuan di dalam Peraturan BAZNAS agar implementasi UPZ berbasis Desa/ Kelurahan dapat segera berjalan.

(2) Penguatan fungsi koordinasi BAZNAS dengan Pemda dan LAZ

- Perlu ada rapat koordinasi antara BAZNAS, Kemendagri serta Asosiasi Lembaga Zakat Nasional untuk membahas kerjasama dalam implementasi model pengelolaan zakat berbasis Desa/Kelurahan
- Memperkuat kelembagaan BAZNAS agar dapat lebih optimal dalam melakukan fungsi koordinasi dari tingkat Pusat hingga Kabupaten/Kota
- Memberikan dan atau memfasilitasi pelatihan dan pendampingan kepada pengelola UPZ Desa/Kelurahan
- Melakukan kolaborasi penguatan literasi dan partisipasi masyarakat

(3) Mendorong Gubernur dan Bupati/ Walikota dalam memberikan instruksi optimalisasi dan monitoring kelembagaan UPZ Desa/Kelurahan

- Mengeluarkan peraturan di level daerah yang mendorong pendirian/revitalisasi Unit Pengelola ZIS sebagai salah satu kelembagaan yang perlu dibentuk dan diaktifkan di setiap desa/kelurahan.
- Mendukung anggaran dan infrastruktur pendirian UPZ Desa/Kelurahan serta melakukan pengembangan, monitoring dan evaluasi secara berkelanjutan

(4) Dukungan pengembangan platform IT Sistem Informasi Pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan yang terintegrasi secara nasional

- Menyediakan anggaran atau membangun kemitraan pengembangan platform IT Sistem Informasi Pengelolaan ZIS berbasis Desa/Kelurahan yang terintegrasi secara nasional.

- Menyiapkan tim khusus dalam upaya pengembangan sistem informasi yang dimaksud serta menetapkan SDM profesional yang akan mengelolanya secara berkelanjutan.