

**Urgensi Pengaturan Zakat:
Evaluasi Zakat Sebagai Pengurang Pajak Penghasilan Terhutang
(*Taxes-Credit*) dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006
Tentang Pemerintahan Aceh**

Fuadi

*Fakultas Hukum Universitas Samudra
Jalan : Kampus Meurandeh – Kota Langsa - Aceh - Indonesia
E-mail : fuadi_noor@ymail.com*

Abstract: Article 192 of Law No. 11 of 2006 on the government of Aceh states that "zakat as a reduction of income taxes payable (taxes credit)," while article 22 of Law No. 23 of 2011 on the management of zakat states that "zakat as a deduction the amount of taxable income (taxes deductible)." therefore there has been a disharmony of the two provisions, and so far the provisions of zakat as a reduction of income tax payable (taxes credit) in Aceh has not been effective yet. The purpose of this study is to investigate the implementation of the provisions of "zakat as a tax deduction payable in Aceh. and what regulation dispute resolution between Article 192 of Law No. 11 of 2006 on the Aceh government with the income tax law in Aceh." The results of the research indicates that the implementation of zakat as a reduction of income taxes payable have not been effective because the central government represented by the Ministry of finance rejected the provision. As for the solution is a) change/void the article such by the competent institutions that formed it; b) apply for a judicial review to the constitutional court; c) apply the principles of law / legal doctrine "lex specialis derogat legi generalis," The President issued the implementing regulations of Article 192 of Law No. 11 of 2006.

Abstrak: Pasal 192 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyatakan bahwa "zakat sebagai pengurang pembayaran pajak terhutang", sementara Pasal 22 UU no. 23 Tahun 2011 tentang pengelolaan zakat menyatakan bahwa "zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak". Oleh karena itu, terdapat ketidaksinkronan antara dua peraturan dan sejauh ini zakat sebagai pengurang pajak terhutang di Aceh belum berjalan efektif. Tujuan penulisan ini adalah untuk meneliti pelaksanaan peraturan mengenai zakat sebagai pengurang pajak penghasilan di Aceh. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan terutang belum efektif karena pemerintah pusat yang diwakili oleh Menteri Keuangan menolak ketentuan. Adapun solusinya adalah a) perubahan/membatalkan pasal tersebut oleh lembaga yang berwenang; b) mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi; c) menerapkan prinsip-prinsip hukum/doktrin hukum "lex specialis derogat legi

generalis," Presiden mengeluarkan peraturan pelaksanaan dari Pasal 192 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 .

Kata kunci: *regulasi zakat, pajak, Aceh*

Pendahuluan

Aceh sebagai daerah Istimewa¹ dan otonomi khusus memiliki kewenangan untuk menerapkan pelaksanaan Syari'at Islam. Kewenangan tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (UU No.44/1999) dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA No.11/2006), kewenangan tersebut memberikan otonomi yang cukup besar kepada pemerintah Aceh baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Adapun pelaksanaan syari'at Islam dalam kehidupan masyarakat untuk terwujudnya tatakehidupan masyarakat yang tertib, aman, tentram, sejahtera, dan adil mencapai ridha Allah SWT.

Salah satu perbelakuan syari'at Islam adalah di bidang pengelolaan zakat yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, kemudian zakat ditetapkan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD),² dan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan (PPh)³

¹ Pemberian izin pelaksanaan syariat Islam kepada Aceh sebenarnya sudah pernah diberikan melalui berbagai peraturan dalam sejarah perjalanan Aceh. Di antaranya, Surat Kawat Gubernur Sumatera Nomor 189 Tahun 1947 yang memberi izin kepada residen Aceh membentuk *Mabkamah Syar'iyah* dengan kewenangan penuh, meskipun hanya dalam bidang kekeluargaan saja. Peraturan lainnya PP No. 29 Tahun 1957 tentang Pembentukan *Mabkamah Syar'iyah*. Di seluruh Aceh berikut susunan dan kewenangannya. Demikian juga keputusan Perdana Menteri R.I. No.1/Missi/1959 yang mengganti Aceh dengan sebutan makna pemberian "*Daerah Istimewa Aceh*." Sebutan ini mengandung makna pemberian "*Otonomi yang seluas-luasnya, terutama dalam lapangan keagamaan, peradatan dan pendidikan*." Namun demikian, pemberian kewenangan atau kesempatan pelaksanaan syariat Islam tersebut tidak pernah terealisasikan dengan baik. Keadaan seperti ini berjalan terus sampai akhirnya lahir UU No. 44 Tahun 1999 dan UU No. 18 Tahun 2001. Untuk mengetahui sejarah berbagai peraturan tentang keistimewaan untuk melaksanakan syariat Islam di Aceh, lihat misalnya Al Yasa Abubakar, "*Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh (Sejarah dan Prospeknya)*," dalam Safwan Idris (et.al.), *Syariat di Wilayah Syariat*, (Banda Aceh: Dinas Syariat Islam dan YUA, 2002), hlm. 26-51

² Lihat Pasal 180 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

terhutang (*taxes-crediet*)⁴ yang berbeda atau bertentangan dengan pengaturan zakat dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ 38/1999), dan kemudian lebih dipertegas oleh Undang-Undang Zakat yang terbaru yang menggantikan UU 38/1999 yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (UUPZ No. 23/2011) yang berlaku secara nasional yang menetapkan zakat sebagai pengurang jumlah penghasilan kena pajak (*taxes deductable*)⁵ Latar belakang dari pengurangan ini dijelaskan dalam penjelasan Pasal 14 ayat (3) UU 38/1999 bahwa pengurangan zakat dari laba/pendapatan sisa kena pajak adalah dimaksudkan agar wajib pajak tidak terkena beban ganda, yakni kewajiban membayar zakat dan pajak. Ketentuan ini masih diatur dalam UU yang terbaru yakni dalam Pasal 22 UUPZ No. 23/2011 “*Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.*”

Hal ini ditegaskan pula dalam ketentuan perpajakan sejak adanya UU No. 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, yakni diatur dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a nomor 1 yang berbunyi: “*Yang tidak termasuk sebagai Objek Pajak adalah: bantuan sumbangan, termasuk zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah dan para penerima zakat yang berhak.*”

Dalam ketentuan pasal tersebut baru diatur secara eksplisit bahwa yang tidak termasuk objek pajak adalah zakat. Sedangkan, pengurangan pajak atas kewajiban pembayaran sumbangan untuk agama lain belum diatur ketika itu. Hal ini memang berpotensi menimbulkan kecemburuan dari agama lain yang juga diakui di Indonesia.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun

³ PPh adalah pajak yang dikenakan kepada orang pribadi atau badan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh dalam suatu Tahun Pajak. Yang dimaksud dengan penghasilan adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang berasal baik dari Indonesia maupun dari luar Indonesia yang dapat digunakan untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan dengan nama dan dalam bentuk apapun. Dengan demikian maka penghasilan itu dapat berupa keuntungan usaha, gaji, honorarium, hadiah, dan lain sebagainya.

⁴Pasal 192 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

⁵Ketentuan yang sama juga diatur sebelum dalam Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

1983 tentang Pajak Penghasilan pasal tersebut mengalami perubahan sehingga berbunyi:

Yang dikecualikan dari objek pajak adalah: “bantuan atau sumbangan, termasuk zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima zakat yang berhak atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima sumbangan yang berhak, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.”

Selain itu, Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Boleh Dikurangkan dari Penghasilan Bruto juga menentukan:

Zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi:

- a) zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah; atau
- b) sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama selain agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama selain agama Islam, yang diakui di Indonesia yang dibayarkan kepada lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah.

Namun sejak diberlakukannya UUPA No.11/2006 tanggal 1 Agustus 2006 sampai dengan sekarang ketentuan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan (PPh) terhutang (*taxcredits*) belum berjalan sama sekali, disebabkan belum ada aturan pelaksanaannya karena mendapat penolakan dari Kementerian Keuangan/Direktur Jenderal Pajak, dengan alasan pajak penghasilan diatur secara tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (UU PPh No.7/1983) yang terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 (UU PPh No.17/2000) yang berlaku secara nasional dan mengikat siapapun tanpa kecuali sebagaimana dikemukakan diatas. Akibat belum berjalannya ketentuan tersebut bagi masyarakat muslim di Aceh terkena beban ganda atau kewajiban ganda.

Zakat dan pajak di Aceh menjadi dua kewajiban setiap warga negara kepada negara (Pemerintah Daerah) yang harus ditunaikan. Adanya dua kewajiban sekaligus membayar pajak dan zakat menimbulkan persoalan bagi wajib pajak yang beragama Islam. Disatu sisi sebagai umat Islam wajib membayar zakat merupakan perintah agama dan salah satu rukun Islam yang diperintahkan langsung oleh Allah SWT melalui al-Qur'an dan Hadist dan perintah UUPA No.11/2006 jo Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Di sisi lain sebagai warga negara yang baik, wajib pajak harus memenuhi kewajiban membayar pajak sebagai salah satu bentuk kewajiban seorang warga negara terhadap negaranya.

Masyarakat Aceh mempertanyakan, mengapa UU yang telah ditetapkan, belum bisa dijalankan. Pemerintah Aceh telah berupaya untuk mengimplementasikan Pasal 192 ini. Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pernah mengirim surat kepada Dirjen Pajak Departemen Keuangan R.I dengan suratnya Nomor 188.34/8765 tanggal 12 April 2007 perihal: Perlakuan Zakat atas Pajak Penghasilan di Aceh, Surat tersebut ditolak oleh Dirjen Pajak dengan suratnya Nomor S-605/Pj03/2007 tanggal 25 Juli 2007 perihal : Perlakuan Zakat dalam Ketentuan Pajak Penghasilan, dengan alasan sesuai dengan Peraturan Perpajakan yang berlaku secara nasional dan mengikat siapapun tanpa kecuali yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 yang terakhir dirubah dengan UU No. 17 Tahun 2000 Pasal 9 ayat (1) huruf g, dan Pasal 1 ayat (1) , dan ayat (2) Keputusan Dirjen Pajak No. KEP-163/Pj/2003 tentang Perlakuan Zakat atas Penghasilan dalam Perhitungan Penghasilan Kena Pajak disebutkan: zakat dapat dikurangi dari penghasilan Kena Pajak sebesar 2,5 % dari jumlah penghasilan yang merupakan objek pajak yang dikenakan pajak penghasilan yang tidak bersifat final. Padahal UUPA merupakan UU yang berlaku azas *Lex Specialis*, yang hanya berlaku untuk Aceh.⁶

Permasalahan ini secara perlahan sepertinya mulai dilupakan, bahkan dalam beberapa pertemuan yang membahas tentang implementasi UUPA, pasal ini nyaris saja luput dalam pembahasan. Bila terus terjadi, maka dapat dipastikan pasal ini hanya akan menjadi hiasan atau pajangan dalam UUPA semata, tanpa ada implementasi.⁷

⁶ Amirullah, *Hubungan antara Pajak dan Zakat*, Majalah Baitul Mal Aceh, Edisi Ke II/Juli-Agustus 2009, hlm. 9

⁷ Hendra Saputra, MA., "Zakat dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh," <http://www.gemabaiturrahman.com/2010/05/zakat-dalam-uu-pa.html>, diunduh tanggal 10 September 2014

Semangat untuk menjalankan syariat Islam dengan dukungan UUPA yang merupakan UU yang sangat spesial bagi masyarakat Aceh, sepertinya hanya akan menjadi janji belaka tanpa ada keikhlasan dari Pemerintah Pusat dan keseriusan dari Pemerintah Aceh untuk mengimplementasikan pasal-pasal dalam UUPA yang berkaitan dengan syariat Islam, khususnya masalah pengelolaan Zakat. Sekiranya masyarakat Aceh secara bersama-sama mendorong dan berdoa, agar aparat di Pemerintah Pusat dapat terbuka hatinya untuk mencermati kembali Pasal 192 UUPA ini, agar kekhususan yang terdapat dalam UUPA ini dapat diimplementasikan dengan baik sesuai dengan kehendak rakyat.

Berdasarkan uraian tersebut diatas ada dua permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini, yaitu **Pertama**: bagaimana pelaksanaan ketentuan Pasal 192 UUPA No.11/2006 yang menyatakan Zakat yang dibayar menjadi pengurang terhadap jumlah PPh terhutang dari wajib pajak di Aceh? **Kedua**, bagaimana penyelesaian disharmonisasi Pasal 192 UUPA No.11/2006 dengan Pasal 22 UUPZ No. 23/2011 dan Pasal 9 ayat (1) UU No.36/2008 jo Pasal 1 ayat (1) PP. No.60/2010 di Aceh?

Pelaksanaan ketentuan Zakat Sebagai Pengurang Terhadap Jumlah PPh terhutang dari Wajib Pajak di Aceh

Jika diinventarisir, dasar hukum zakat sebagai pengurang pajak penghasilan dalam peraturan perundang-undangan nasional, dapat dijumpai paling tidak dalam:

- a. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.
- c. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Boleh Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.
- f. Peraturan Dirjen Pajak No. PER-6/PJ/2011 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Pembayaran dan Pembuatan Bukti Pembayaran atas

Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.

- g. Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. PER- 33/PJ/2011 tentang Badan/Lembaga yang Dibentuk atau Disahkan oleh Pemerintah yang Ditetapkan Sebagai Penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.
- h. Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-15/PJ/2012 tentang Perubahan Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. PER-33/PJ/2011 tentang Badan/Lembaga yang Dibentuk atau Disahkan oleh Pemerintah yang Ditetapkan Sebagai Penerima Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.

Zakat mengurangi pembayaran pajak dalam hal ini pajak penghasilan, sudah diatur sejak adanya UUPZ No.38/1999, dan kemudian lebih dipertegas oleh Undang-Undang Zakat yang menggantikan UUPZ No.38/1999 yaitu UUPZ No.23/2011.

Pasal 14 ayat (3) UUPZ No.38/1999 menyatakan pengurangan zakat dari laba/pendapatan sisa kena pajak adalah dimaksudkan agar wajib pajak tidak terkena beban ganda, yakni kewajiban membayar zakat dan pajak. Demikian juga setelah terjadi perubahan Undang-Undang tersebut menjadi UUPZ No.23/2011, ketentuan ini tetap dipertahankan, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 bahwa, “Zakat yang dibayarkan oleh muzaki kepada BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena pajak.”

Ketentuan zakat sebagai pengurang pajak ini ditegaskan dalam ketentuan perpajakan sejak berlakunya UU PPh No. 17/2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, yakni diatur dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a nomor 1 yang berbunyi: “Yang tidak termasuk sebagai Objek Pajak adalah: bantuan sumbangan, termasuk zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah dan para penerima zakat yang berhak.”

Ketentuan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan dalam UU PPh No. 17 /2000 mengalami perubahan setelah dikeluarkan UU PPh No. 36/2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Pasal 4 ayat (3) huruf a berbunyi:

Yang dikecualikan dari objek pajak adalah: bantuan atau sumbangan, termasuk zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau

lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima zakat yang berhak atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima sumbangan yang berhak, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan yang sama ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) huruf g UU PPh No.36/2008, yang berbunyi:

“harta yang dihibahkan, bantuan atau sumbangan, dan warisan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a dan huruf b, kecuali sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i sampai dengan huruf m serta zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.”

Zakat sebagai pengurangan dari pajak penghasilan bruto juga ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang boleh dikurangkan dari Penghasilan Bruto, yang berbunyi:

Zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi:

- a) zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah; atau
- b) sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama selain agama Islam dan/atau oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama selain agama Islam, yang diakui di Indonesia yang dibayarkan kepada lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah.

Badan/Lembaga yang ditetapkan sebagai penerima zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto diatur dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak

Nomor PER-15/PJ/2012 yang berlaku sejak tanggal 11 Juni 2012 yang sebelumnya diatur dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak No. PER-33/PJ/2011, yang di antaranya adalah: Badan Amil Zakat Nasional, LAZ Dompot Dhuafa Republika, dan LAZ Yayasan Rumah Zakat Indonesia.

Mekanisme pengurangan zakat dari penghasilan bruto ini diatur dalam Peraturan Dirjen Pajak No. PER-6/PJ/2011 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Pembayaran dan Pembuatan Bukti Pembayaran atas Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto sebagai berikut:

Pasal 2 Peraturan Dirjen Pajak No. PER-6/PJ/2011 Tahun 2011:

- (1) Wajib Pajak yang melakukan pengurangan zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, wajib melampirkan fotokopi bukti pembayaran pada Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan Tahun Pajak dilakukannya pengurangan zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib.
- (2) Bukti pembayaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
 - a. dapat berupa bukti pembayaran secara langsung atau melalui transfer rekening bank, atau pembayaran melalui Anjungan Tunai Mandiri (ATM), dan
 - b. paling sedikit memuat:
 - 1) Nama lengkap Wajib Pajak dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) pembayar;
 - 2) Jumlah pembayaran;
 - 3) Tanggal pembayaran;
 - 4) Nama badan amil zakat; lembaga amil zakat; atau lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan Pemerintah; dan
 - 5) Tanda tangan petugas badan amil zakat; lembaga amil zakat; atau lembaga keagamaan, yang dibentuk atau disahkan Pemerintah, di bukti pembayaran, apabila pembayaran secara langsung; atau
 - 6) Validasi petugas bank pada bukti pembayaran apabila pembayaran melalui transfer rekening bank.

Pasal 3 Peraturan Dirjen Pajak No. PER-6/PJ/2011 Tahun 2011.

Zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto apabila:

- a. tidak dibayarkan oleh Wajib Pajak kepada badan amil zakat; lembaga amil zakat; atau lembaga keagamaan, yang dibentuk atau disahkan Pemerintah; dan/atau
- b. bukti pembayarannya tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2).

Pasal 4 Peraturan Dirjen Pajak No. PER-6/PJ/2011 Tahun 2011

- (1) Pengurangan zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak yang bersangkutan dalam Tahun Pajak dibayarkan zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib tersebut.
- (2) Dalam Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan, zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib sebagaimana ayat (1) dilaporkan untuk menentukan penghasilan neto

Pemberian zakat dapat mengurangi pajak, karena zakat dikecualikan dari objek pajak. Pengurangan pajak ini juga berlaku atas sumbangan wajib keagamaan bagi pemeluk agama lain yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah dan yang diterima oleh penerima sumbangan yang berhak.

Setiap muzaki yang melakukan pembayaran zakat melalui Badan Amil Zakat atau menurut UUPZ No. 23/2011 berubah menjadi BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dan Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang teregistrasi mendapat insentif dalam kaitan dengan pembayaran pajak penghasilan, yaitu bukti pembayaran zakat atau disebut Bukti Setoran Zakat diperhitungkan sebagai komponen biaya yang menjadi pengurang penghasilan kena pajak atau disebut pengurang penghasilan bruto.

Pembayaran zakat atas gaji karyawan melalui Unit Pengumpul Zakat (UPZ) Kementerian/Lembaga dan BUMN baik dilakukan secara tunai maupun *payroll system* juga diakomodasi sebagai pengurang penghasilan kena pajak, dengan syarat UPZ tersebut menyetorkan dana zakat yang terkumpul kepada BAZNAS dan atas dasar itu BAZNAS menerbitkan kwitansi bukti setoran zakat.

Menurut UUPZ No. 23/ 2011, bahwa BAZ atau LAZ wajib memberikan bukti setoran zakat kepada setiap muzaki. Bukti setoran zakat tersebut digunakan sebagai pengurang penghasilan bruto dalam pengisian SPT tahunan.

Pemerintah membuat perkecualian atas zakat penghasilan saja dan tidak berlaku bagi jenis zakat lainnya. Hal ini terkait dengan

perhitungan pajak penghasilan itu sendiri, di mana hanya pembayaran atau pengeluaran yang berhubungan dengan usaha mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan kena pajak yang diakui sebagai pengurang pajak. Sedangkan zakat maal (harta) dan zakat fitrah tidak terkait dengan penghasilan, melainkan terkait dengan kekayaan atau harta yang dimiliki seorang muslim serta diri dan jiwa seorang muslim.

Dalam UU Pajak Penghasilan, zakat penghasilan dapat diakui sebagai pengurang pajak harus memenuhi beberapa persyaratan yang bersifat kumulatif dan harus dilaporkan dalam laporan pajak penghasilan tahunan yaitu:

1. Zakat harus nyata-nyata dibayarkan oleh wajib pajak orang pribadi pemeluk Islam dan atau wajib pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam
2. Zakat Dibayarkan kepada badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah.
3. Zakat yang dibayar adalah zakat yang berkenaan dengan penghasilan yang menjadi obyek pajak.⁸

Di samping persyaratan tersebut dipenuhi, ternyata belum berarti zakat penghasilan yang dibayarkan secara otomatis dapat diakui sebagai pengurang pajak penghasilan. Untuk dapat memperhitungkan zakat penghasilan sebagai pengurang PPh, pembayar zakat penghasilan harus melaporkan zakat penghasilan yang dibayarnya ke dalam laporan pajak penghasilan akhir tahun (dalam SPT Tahunan PPh), sebagai syarat dapat membuat laporan PPh akhir tahun. Pembayar zakat (orang pribadi atau badan) terlebih dahulu terdaftar sebagai wajib pajak di kantor pelayanan pajak (KPP) tempat wajib zakat berdomisili, dan diberikan NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak) oleh KPP setempat.⁹

Dengan demikian, zakat yang dibayarkan dalam tahun berjalan baru dapat diakui sebagai pengurang PPh pada akhir tahun pajak. Realitanya sebagian besar pembayar zakat belum terdaftar sebagai wajib pajak atau dapat disimpulkan bahwa zakat sebagai pengurang pajak hanya berlaku bagi orang yang sudah mempunyai NPWP.

Pembayaran zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak (penghasilan bruto) sebagaimana telah dikemukakan di atas, yang telah diatur dalam berbagai peraturan telah berlaku sejak 2001. Namun

⁸Bambang Widarno, *Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak*, Jurnal Akuntansi dan Sistem Teknologi Informasi Vol. 5, No. 1, April 2006, hlm.83

⁹*Ibid.*

sampai saat ini masih banyak Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam atau pembayar zakat (muzaki) yang belum memanfaatkan pengurangan penghasilan bruto atas Pajak Penghasilan (PPH) tersebut. Untuk itu amil zakat dan pegawai pajak di semua kantor pelayanan diharapkan dapat memberi informasi dan penjelasan kepada para muzaki dan Wajib Pajak yang dilayaninya.

Penting diketahui bahwa pengurang penghasilan bruto sebetulnya tidak hanya zakat atas penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pemeluk agama Islam, tetapi juga berlaku untuk zakat penghasilan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada badan atau lembaga zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah.

Dalam ketentuan perpajakan yang berlaku, khususnya yang terkait dengan pajak penghasilan adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 dan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 bahwa zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib dikurangkan dari penghasilan bruto, dan juga Kebijakan Ditjen Pajak menetapkan bahwa terhadap Wajib Pajak orang pribadi yang ketika penyampaian SPT Tahunan PPh yang menyatakan kelebihan bayar (termasuk lebih bayar karena pemotongan zakat), niscaya akan dilakukan pengembalian kelebihan pembayaran pajaknya tanpa melalui pemeriksaan, tetapi cukup dengan penelitian oleh pegawai pajak.

Upaya mensosialisasikan zakat sebagai pengurang penghasilan bruto, tidak cukup hanya dilakukan oleh BAZNAS dan Kementerian Agama saja. Tetapi membutuhkan koordinasi, kerjasama dan sinergi dengan instansi terkait, terutama jajaran Direktorat Jenderal Pajak. Koordinasi, kerjasama dan sinergi itulah yang ke depan perlu dibangun di tingkat institusi, karena bagi umat Islam zakat dan pajak adalah dua kewajiban yang seiring dan paralel.

Satu hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa zakat dan pajak harus dikelola secara amanah dan transparan. Kejujuran tidak hanya dituntut dari para muzaki dan Wajib Pajak ketika menghitung sendiri kewajiban zakat dan pajak penghasilannya, tetapi juga para petugas pengumpul zakat dan pemungut pajak. Ketidakjujuran/ketidak-amanahan akan meruntuhkan kepercayaan masyarakat dan melemahkan kesadaran untuk berzakat melalui lembaga dan kesadaran membayar pajak secara jujur dan benar. Tidak dapat dipungkiri bahwa zakat yang hanya diperhitungkan sebagai pengurang penghasilan bruto,

memang belum memenuhi harapan maksimal para muzaki dan lembaga zakat di tanah air terutama di daerah Provinsi Aceh yang telah diatur dalam UUPA No. 11/ 2006, bahwa zakat adalah pengurang pajak penghasilan terutang bukan pengurang hanya pengurang pajak penghasilan bruto. Akan tetapi, menurut kaidah fiqih, *ما لا يدرك كله لا يترك كله* (Apa yang tidak bisa dilaksanakan secara keseluruhan, jangan ditinggalkan seluruhnya).

Jika umat Islam khususnya di Provinsi Aceh yang telah mengatur hal ini belum berhasil memperjuangkan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan terutang, maka zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak jangan disia-siakan. Sebagaimana telah diungkapkan bahwa UUPZ No.38/1999 yang berlaku secara nasional, disebutkan pembayaran zakat hanya dapat mengurangi jumlah penghasilan kena pajak (*taxes deductible*) yang pelaksanaannya diatur dengan Keputusan Ditjen Pajak No. KEP-163/PJ/2003, sedangkan dalam UUPA No.11/2006, pembayaran pajak dapat mengurangi pajak penghasilan terutang (*taxes-credit*).

Berbeda dengan Aceh, kewajiban mengeluarkan zakat didasarkan pada Q.S. Al Baqarah: 267 yang menentukan bahwa setiap pekerjaan yang halal yang mendatangkan penghasilan, setelah dihitung selama satu tahun hasilnya mencapai nisab (senilai 85 gram emas) maka wajib dikeluarkan zakatnya sebesar 2,5%. Kewajiban ini kemudian diadopsi ke dalam UUPA No.11/ 2006, Pasal 180 ayat (1) huruf d menyebutkan: “Zakat merupakan salah satu sumber PAD Aceh dan PAD Kabupaten/Kota; Pasal 192 menyebutkan zakat sebagai faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terutang yang dianggap merupakan suatu kemajuan yang luar biasa bagi umat Islam di Aceh. Ketentuan tersebut sudah diperjuangkan oleh beberapa organisasi Islam secara nasional dalam waktu yang cukup lama, tetapi pemerintah belum dapat menyetujuinya. Ini berarti pembayaran zakat di Aceh, diakui setingkat dengan pajak, karena kedua-duanya merupakan sumber pendapatan daerah/negara yang dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat meskipun dalam porsi yang berbeda.

Menurut Al Yasa’ Abubakar, ketentuan zakat sebagai PAD sebagai “pelengkap” ketentuan zakat dapat mengurangi pajak penghasilan terutang (Pasal 192 UUPA No.11/2006). Jika zakat telah diakui sebagai pengurang pajak dan itu artinya pendapatan

negara/daerah berkurang, maka penyeimbangannya berupa pemasukan dana negara dalam bentuk zakat sebagai PAD.¹⁰

Perbedaan perlakuan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan kena pajak dengan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan terutang (kredit pajak) dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Perlakuan Zakat sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak

Pasal 6 ayat (1) UU PPh No.36/ 2008, menjelaskan bahwa suatu beban dapat diperlakukan sebagai pengurang penghasilan kena pajak jika beban tersebut terkait dengan kegiatan untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan.

Zakat penghasilan tidak memenuhi kriteria sebagai beban yang terkait dengan kegiatan untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan. Jika seorang wajib pajak membayar zakat penghasilan maka pembayaran tersebut tidak terkait dengan penghasilannya, khususnya dalam hal mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan yang semuanya bermakna akan menambah penghasilan malah justru membayar zakat akan mengurangi penghasilan pembayar.

Pada dasarnya baik zakat penghasilan maupun pajak penghasilan dikenakan atas objek yang sama, yaitu penghasilan yang diterima oleh seorang individu yang beragama Islam. Adanya dua kewajiban terhadap objek yang sama ini dapat dikatakan sebagai kewajiban ganda. Dengan memasukkan zakat penghasilan sebagai penghasilan kena pajak, maka penghindaran pengenaan beban ganda hanya efektif maksimal sebesar 30% (tarif PPh). Ini berarti wajib pajak yang beragama Islam harus menanggung beban ganda sebesar 60%. Kebijakan yang telah diterapkan oleh pemerintah ternyata tidak menghilangkan kewajiban ganda yang harus dipikul Umat Islam, tetapi hanya mengurangi beban pajak yang terutang.

b. Perlakuan Zakat sebagai Pengurang Pajak Penghasilan Terutang

Dalam teori, untuk menghitung pajak yang harus dibayar terlebih dahulu harus dikurangkan kredit pajak terhadap pajak yang terutang. Sebagaimana dikemukakan di atas, dengan tidak terpenuhinya zakat penghasilan dalam kriteria sebagai beban yang terkait dengan kegiatan untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan maka perlakuan zakat penghasilan sebagai pengurang penghasilan kena

¹⁰ Wawancara dengan Al Yasa' Abubakar, Ketua Dewan Pertimbangan Syariah (DPS) BMA/Guru Besar UIN Ar-Raniry di Banda Aceh, tanggal 25 Desember 2013.

pajak tidak tepat. Adanya kesetaraan filosofis antara zakat penghasilan dan pajak penghasilan yang menciptakan aspek kongruensi, maka tentunya bagi pihak warga negara khususnya wajib pajak muslim akan menimbulkan beban ganda. Untuk menyelaraskan aspek filosofis dan menghindari beban ganda serta menciptakan keadilan maka perlakuan zakat penghasilan sebagai pengurang langsung pajak penghasilan (kredit pajak) sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 192 UUPA No.11/ 2006 adalah tepat.

Prof Alyasa' juga berharap, zakat seharusnya menjadi komponen pengurang pajak penghasilan terutang karena pada praktiknya selama ini, zakat dihitung di luar pajak yang harus dibayar oleh seseorang kepada pemerintah. Ia memberi contoh, seorang pegawai pemerintahan harus membayar pajak penghasilan sebesar 15 persen ditambah zakat 2,5 persen dari gajinya. Totalnya menjadi 17,5 persen yang dipotong pemerintah dari gaji pegawai tersebut untuk PAD. "Artinya, zakat sebesar 2,5 persen itu masuk dalam pajak yang dikenakan. Pajak sebesar 15 persen yang dikutip sudah termasuk zakat di dalamnya sebesar 2,5 persen," jelas Alyasa'.¹¹

Namun sejauh ini yang mengecewakan masyarakat Aceh adalah pelaksana zakat sebagai pengurang atas pajak penghasilan seperti yang dikemukakan diatas pemerintah pusat Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan belum mengeluarkan peraturan pelaksanaannya. Oleh karenanya zakat yang dibayar oleh penduduk Aceh masih menjadi beban tambahan atas pajak karena belum berfungsinya sebagai pengurang pajak, padahal sejak diundangkannya UUPA tahun 2006 sudah berjalan 8 (delapan) tahun lamanya.

Penduduk Aceh yang telah membayar (dipungut) zakat berarti telah menyumbang (diwajibkan menyumbang) 2,5% dari penghasilannya untuk PAD provinsi atau PAD kabupaten/kota akibat otonomi khusus. Sedangkan seharusnya penduduk Aceh yang membayar zakat mendapat hak untuk dikurangi pajak penghasilannya sebesar 2,5% dari ketentuan yang berlaku secara nasional, karena adanya otonomi khusus. Dengan demikian memberikan keringanan ataupun kemudahan kepada penduduk Aceh, seperti yang diharapkan para penggagasnya, pelaksanaan otonomi khusus di bidang zakat

¹¹http://mpu.acehprov.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=78:zakat-pengurang-pajak-kapan-berlaku&catid=42:opini-islam, diakses tanggal 12 Juli 2013

sekarang ini ternyata menjadi beban berat kepada penduduk Aceh yang beragama Islam.

Berdasarkan uraian kedua sistem pengaturan tentang zakat sebagai pengurang pajak yang dianut oleh UUPZ No.23/2011, UU No.36/2008 dan UUPA No.11/2006 dapat dilustrasikan sebagai berikut:

Tabel
Sistem Pengaturan Zakat Sebagai Pengurang Pajak

Jenis Pendapatan/ Pemotongan	Perlakuan I Uupz No.23/2011 & Uu N0.36/2008	Perlakuan Ii Uupa No.11/2006
Penghasilan Bruto	Rp. 50.000.000,00	Rp.50.000.000,00
PTKP (K/0)	(Rp.24.300.000,00)¹²	(Rp.24.300.000,00)
PKP	Rp. 25.700.000,00	RP. 25.700.000,00
Zakat 2,5% dari penghasilan bruto	Rp. 1.250.000,00	Rp -
PKP Setelah Zakat	Rp. 24.450.000,00	Rp. -
PPh Terutang (15%)	Rp. 3.667.500,00	Rp. 3.667.500,00
Zakat (2,5% dari Penghasilan Bruto	Rp. -	Rp. 1.250.000,00
PPh terutang setelah zakat	Rp. -	Rp. 2.417.500,00
Beban Kewajiban Agama & Negara	Rp. 4.917.500,00	Rp. 3.667.500,00

Menurut perlakuan I, sebagaimana diatur UU. No 36 tahun 2008 dan UUPZ No. 23/2011, maka zakat yang harus dikeluarkan adalah sebesar Rp1.250.000,00 dan hutang PPh yang harus ditanggung adalah sebesar Rp.3.667.500,00 sehingga total zakat dan pajak yang harus dikeluarkan adalah Rp.4.917.500,00. Dampaknya pada perlakuan I adalah seseorang akan terkena dua jenis potongan pada waktu bersamaan, hal ini belum mencerminkan keadilan. Keadilan dapat

¹² PTKP melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor: PMK-162/PMK.011/2012 tanggal 22 Oktober 2012 yang berlaku efektif mulai 1 Januari 2013. Batas penghasilan tidak kena pajak yang semula Rp 15.840.000,00 kini dinaikkan menjadi Rp 24.300.000,00 per tahunnya atau per bulan Rp. 2.025.000,00 untuk setiap wajib pajak lajang. Sedangkan tambahan bagi yang menikah dan tambahan tanggungan yang dulunya hanya Rp 1.320.000 kini dinaikkan masing-masing menjadi Rp. 2.025.000,00.

terlihat jika zakat dijadikan sebagai pengurang pajak langsung (kredit pajak), seperti pada perlakuan II dan ketentuan ini telah berlaku di negara Malaysia.

Dalam peraturan perpajakan negara Malaysia, yaitu *Income Tax Act* 1967 yang direvisi terakhir Tahun 2006, pemerintah Malaysia memasukkan zakat ke dalam *Part II Imposition and General Characteristics of The Tax* di bagian *Section 6A Subsection (3)* yang berisi tentang *Tax Rebate*. Pada prinsipnya, dalam peraturan perpajakan di Malaysia, disebutkan bahwa zakat adalah diskon atau pengurang terhadap pajak penghasilan yang terutang, bahkan termasuk juga zakat fitrah dan kewajiban lain yang dibayar oleh umat Islam, asalkan terdapat bukti yang dikeluarkan oleh lembaga sah yang khusus menangani tentang zakat tersebut.¹³

Menurut perlakuan II, bahwa kewajiban pajak terutang yang harus dikeluarkan dikurangi dulu dengan beban kewajiban zakat yang telah dikeluarkan, maka kewajiban pajak dapat ditekan yaitu sebesar Rp. 2.417.500,00 sehingga besaran beban zakat dan pajak yang harus dikeluarkan adalah hanya Rp. 3.667.500,00.

Umumnya masyarakat muslim menghendaki perlakuan dua (zakat sebagai pengurang pajak terutang) sebagaimana diatur dalam UUPA No.11/2006. Hal tersebut sangat wajar mengingat umumnya masyarakat tidak menginginkan pungutan ganda. Namun dengan menjadikan zakat sebagai pengurang pajak pendapatan maka masyarakat akan terhindar dari pungutan ganda yaitu dalam bentuk zakat dan dalam bentuk pajak.

Penyelesaian disharmonisasi Pasal 192 UUPA No.11/2006 dengan Pasal 22 UUPZ No. 23/2011 dan Pasal 9 ayat (1) UU.No.36/2008 jo Pasal 1 ayat (1) PP. No.60/2010 di Aceh

Dalam teori ketatanegaraan Islam, pengelolaan zakat diserahkan kepada *Al-Waliyul Amri* dimana dalam kontek ini adalah pemerintah. Hal ini merupakan kesimpulan para ahli fiqh atas firman Allah "*khudz min amwalibim*" (ambilah zakat dari harta mereka) yang terdapat dalam al-Qur'an Surat At-Taubah ayat 103. Intinya bahwa kewenangan melakukan pengambilan zakat dengan kekuatan hanya dapat dilakukan

¹³Gusfahmi, *Pajak Menurut Syari'ah*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers,2010), hlm.201-2013

oleh pemerintah.¹⁴ Imam Qurthubi ketika menafsirkan ayat tersebut (QS.9:60) menyatakan bahwa *'amil* itu adalah orang-orang yang ditugaskan atau diutus oleh Imam/pemerintah untuk mengambil, menuliskan, menghitung dan mencatatkan zakat yang diambilnyaq dari para *muzakki* untuk kemudian diberikan kepada yang berhak menerimanya.¹⁵ Zakat merupakan bentuk jaminan pemerintahan Islam atas nasib orang miskin. Ia merupakan hak orang miskin yang “menempel” pada orang kaya.¹⁶ Berdasarkan perjalanan sejarah Islam, hampir semua kekhalifahan menjalankan fungsi dan tugas *amilin* yaitu menghimpun dan mendistribusikan zakat kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan tingkatan yang berbeda-beda dalam penerapannya.¹⁷

Dengan demikian, pola pengelolaan zakat di Aceh yang dilakukan oleh pemerintah daerah (Baitul Mal) setelah diberlakukannya UU No.44 Tahun 1999 dan UUPA No.11/2006 yang memberikan kewenangan kepada pemerintah Aceh sebagai daerah istimewa dan otonomi khusus yang memberlakukan syari'at Islam adalah sudah tepat sesuai dengan konstitusi, dan telah memperkuat kedudukan hukum Islam di Indonesia khususnya di Aceh sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh almarhum Prof. Hazairin. menurut almarhum Prof. Hazairin, kaidah fundamental dalam Pasal 29 ayat (1) dapat ditafsirkan dalam enam kemungkinan, tiga diantaranya yang relevan dengan pembicaraan ini, intinya adalah:

¹⁴Banu Muhammad H, *Upaya Pengintegrasian Zakat dalam Sistem Fiskal Nasional*, Jurnal Syari'ah, Edisi II Januari-Juni 2010, (Jakarta: LKIH-FHUT), hlm. 40

¹⁵ Al-Qurthubi, *Al-Jami' Li Abkam al-Qur'an*, 1993 Jilid 7-8 hlm. 112-113 sebagaimana dijelaskan Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2002), hlm.125

¹⁶ Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics; Public Finance in Early Islamic Thought*, (New Delhi: Goodword Books, 2002), Edisi terj. Oleh Widyawati, *Ekonomi Islam, Keuangan Publik dalam Pemikiran Islam Awal*, (Bandung : Nuansa, 2005), hlm. 93

¹⁷ Abdullah bin As-Sa'dy berkata: aku telah diangkat Umar untuk menjadi seorang amil mengurus zakat. Maka manakala aku telah selesai mengerjakan urusan itu dan aku serahkan kepadanya, Umar pun menyuruh memberikan kepada ku upah ku. Disaat itu aku berkata: Saya beramal karena Allah, mendengar itu Umar berkata : Aku sendiri dimasa Rasulullah sering dijadikan amil, dan aku juga pernah mengatakan kepada beliau seperti yang engkau katakan kepadaku. Perkataankua dijawab Rasulullah dengan sabdanya: Apabila diberikan sesuatu kepadamu tanpa engkau minta, maka terimalah dan sedekahkanlah. (H.R. Bukhari Muslim).

1. Negara Indonesia tidak boleh ada atau tidak boleh berlaku hukum yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama yang berlaku bagi pemeluk agama di tanah air kita
2. Negara wajib menjalankan syariat semua agama yang berlaku di Indonesia, kalau untuk menjalankan syariat itu memerlukan bantuan kekuasaan negara. Artinya adalah negara berkewajiban menjalankan syariat agama untuk kepentingan pemeluk agama yang diakui keberadaannya dalam negara RI ini.
3. Syariat yang tidak memerlukan kekuasaan negara untuk melaksanakannya karena dapat dijalankan sendiri oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan (seperti shalat dan puasa bagi umat Islam) menjadi kewajiban pribadi pemeluk agama itu sendiri untuk menjalankan menurut ketentuan agamanya masing-masing.¹⁸

Ketika pemerintah mengundang UUPA No.11/2006 yang memuat ketentuan Pasal 192 tentu sudah dilakukan pengkajian secara mendalam termasuk pengharmonisasian dengan berbagai perundang-undangan lainnya agar tidak terdapat pertentangan. Pengharmonisasian rancangan undang-undang yang dilaksanakan secara cermat dan profesional akan menghasilkan rancangan undang-undang yang memenuhi syarat sebagai rancangan undang-undang yang baik. Ada 8 (delapan) kriteria hukum yang baik menurut Lon Fuller sebagai berikut:¹⁹

1. Hukum harus dituruti semua orang, termasuk oleh penguasa negara;
2. Hukum harus dipublikasikan;
3. Hukum harus berlaku ke depan, bukan berlaku surut;
4. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar;
5. Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi;
6. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi;
7. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah;

¹⁸Lihat Pendapat Prof. Dr. Hazairin, Gurubesar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, bahwa Negara Republik Indonesia berkewajiban menjalankan hukum setiap agama yang Berketuhanan Yang Maha Esa, jika agama itu adademberikan hukum yang memerlukan kekuasaan negara untuk dapat menjalankannya.

¹⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Moderen (Rechstaat)*, (Bandung :Refika Aditama,2009), hlm. 9.

8. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.

Namun apabila terdapat pertentangan (disharmonisasi) seperti yang terjadi antara Pasal 192 UUPA No.11/2006 dengan Pasal 22 UUPZ No.23/2011 dan UUPPh No. 36/2008, hal ini mungkin disebabkan:

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- b. Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;
- c. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- d. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- e. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;
- f. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.²⁰

Selanjutnya adalah bagaimana untuk menyelesaikannya, karena sebuah aturan hukum harus diaplikasikan dan diaktualisasikan dalam realitas kehidupan, baik hukum Islam maupun hukum positif. Solusi disharmonisasi regulasi pengelolaan zakat di Aceh khususnya berkenaan dengan ketentuan “zakat dapat mengurangi pajak”, ada beberapa tawaran yang perlu dilakukan yaitu :

- a. Mengubah/mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
- b. Mengajukan permohonan uji materil kepada lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Konstitusi.
- c. Menerapkan asas hukum/doktrin hukum “*Lex specialis derogat legi generalis*”.

²⁰A.A. Oka Mahendra, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangn,” <http://dijenpp.kemenkumham.go.id/btn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diunduh tanggal 21 Oktober 2014

Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan menggesampingkan aturan hukum yang umum. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *Lex specialis derogat legi generalis*.²¹

- (a) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
- (b) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).
- (c) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

Pemerintah pusat c.q Kementerian Keuangan harus meninjau kembali ketentuan ini dan mengakui sebagai *lex specialis*. Karena pengelolaan zakat di Aceh berbeda dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia. Pemerintah Aceh telah diberi kewenangan untuk mengelola zakat dan zakat telah dimasukkan kedalam salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).²² Sedangkan di luar Aceh Zakat dikelola oleh lembaga-lembaga yang dibentuk oleh masyarakat atas persetujuan atau izin pemerintah dan penerimaan zakat tidak dimasukkan sebagai sumber PAD.

Berdasarkan asas *Equality before the law*. Persamaan dihadapan hukum adalah salah satu asas terpenting dalam hukum modern. Asas ini menjadi salah satu sendi doktrin *Rule of Law* yang juga menyebar pada negara-negara berkembang termasuk Indonesia.²³

Asas *equality before the law* ini merupakan salah satu manifestasi dari Negara hukum (*rechtsstaat*) sehingga harus adanya perlakuan sama

²¹Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, (Yogyakarta: 2004), hlm.58. Periksa juga penjelasan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut; "dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan " hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis peraturanperundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi", hlm. 58

²²Lihat Pasal 180 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

²³Lihat : Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945

bagi setiap orang di depan hukum (*gelijkheid van ieder voor de wet*).²⁴ Dengan demikian, elemen yang melekat mengandung makna perlindungan sama di depan hukum (*equal justice under the law*) dan mendapatkan keadilan yang sama di depan hukum.

Berdasarkan ilustrasi yang dikemukakan diatas akan dijumpai fakta bahwa warga negara non muslim membayar pajak, apabila mempunyai penghasilan 1 (satu) tahun Rp.50.000.000,- seperti ilustrasi tabel diatas, maka dia mempunyai kewajiban membayar pajak sebesar 15% X Rp.25.700.000,- = Rp. 3.855.000,- Kemudian jika dibandingkan dengan kewajiban orang Islam membayar zakat dan pajak berdasarkan UUPZ No.23/2011 jo. UU. No 36 tahun 2008 sebesar Rp. 4.917.500,- hal ini berlaku secara nasional bagi warga negara beragama Islam. Dan jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 192 UUPA No.11/2006 khusus penduduk Aceh yang beragama Islam kewajiban membayar zakat dan pajaknya adalah sebesar Rp. 3.667.500,-. Konsep ini, tentu lebih adil dilihat dari kewajiban warga negara, apalagi mayoritas warga negara Indonesia beragama Islam.

Berdasar ilustrasi tersebut sepertinya pemerintah akan kehilangan potensi pajak pendapatan, namun dengan sistem seperti tersebut dampaknya akan langsung terlihat kepada negara dan masyarakat. Karena dengan dana zakat akan meningkatkan pendapatan orang-orang yang berhak menerimanya (*mustabiq*). Masyarakat akan waspada terhadap pemungutan dan pendistribusiannya.

Pemanipulasian akan semakin mengecil volumenya karena langsung dihubungkan dengan tanggung jawab kepada Allah secara langsung, begitu pula mustahiqnyamemiliki tanggung jawab sosial. Hingga saat ini, perlakuan zakat sebagai *expenses* masih terus dipertahankan bahkan dikukuhkan lagi oleh UU No. 36/2008 pada pasal 4 ayat (3) huruf a, pasal 9 ayat (1) huruf g. Dengan demikian dapat disimpulkan secara akuntansi zakat masih diperlakukan sebagai beban (*expenses*) yang mengurangi pendapatan kotor.

Sebagai solusi penyelesaian masalah ini diharapkan pemerintah Aceh agar memperjuangkan kepada pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Keuangan untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan zakat sebagai faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terutang dalam Pasal 192 UUPA No.11/2006. Pemerintah pusat harus bertanggungjawab terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang

²⁴ Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana*, (Jakarta :Citra Aditya Bakti, 2007), hlm. 20.

telah diundangkan untuk diterbitkan pula peraturan pelaksanaannya apalagi ini adalah kehendak rakyat yang telah diformalkan, agar otonomi khusus di bidang zakat sebagai bagian dari pelaksanaan syariat Islam dalam sistem hukum nasional benar-benar memberikan rahmat dan bukan beban berat bagi penduduk Aceh.

Penutup

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa:

1. Pelaksanaan ketentuan Zakat sebagai pengurang terhadap jumlah Pajak Penghasilan (PPh) terhutang dari Wajib Pajak di Aceh sebagaimana diatur dalam Pasal 192 UUPA No.11/2006 tidak dapat dijalankan karena belum ada peraturan pelaksanaannya dan pemerintah pusat menolak pemberlakuan ketentuan tersebut karena bertentangan dengan Undang-Undang Pajak Penghasilan.
2. Sebagai solusi penyelesaian pertentangan/disharmonisasi ketentuan Pasal 192 UUPA No.11/2006 dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pajak penghasilan adalah:
 - a. Mengubah/mencabut pasal 192 UUPA No.11/2006 oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
 - b. Mengajukan permohonan uji materil kepada Mahkamah Konstitusi.
 - c. Menerapkan asas hukum/doktrin hukum "*Lex specialis derogat legi generalis*". Pemerintah pusat mengeluarkan peraturan pelaksana Pasal 192 UUPA No.11/2006 yang mengatur zakat sebagai pengurang pajak penghasilan terhutang dan hanya berlaku di Aceh.

Daftar Pustaka

- Abubakar, Al Yasa, "Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh (Sejarah dan Prospeknya),"dalam Safwan Idris (et.al.), *Syariat di Wilayah Syariat*, Banda Aceh: Dinas Syariat Islam dan YUA, 2002.
- Azmi, Sabahuddin, "Islamic Economics; Public Finance in Early Islamic Thought,"(Goodword Books, New Delhi, 2002), Edisi terj. Oleh Widyawati, *Ekonomi Islam, Keuangan Publik dalam Pemikiran Islam Awal*, Bandung: Nuansa, 2005.
- Fuady, Munir, *Teori Negara Hukum Moderen (Rechtsstaat)*, Bandung : 2009.

- Gusfahmi, *Pajak Menurut Syari'ah*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Hatta, Sri Gambir Melati, *Beli Sewa sebagai Perjanjian Tak Bernama, Pandangan Masyarakat dan Sikap Mahkamah Agung Indonesia*, Bandung: Alumni, 1999.
- Ibrahim, Johnny, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang : Bayumedia, 2011.
- Lubis, M. Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Jakarta : PT.Softmedia, 2012.
- Mulyadi, Lilik, *Hukum Acara Pidana*, Jakarta : Citra Aditya Bakti, 2007.
- Nawawi, H. Hadari dan Himi Martini, *Penelitian Terapan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1996.
- ND, Mukti Fajar & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali, 1985.
- Soemitro, Ronni Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Widarno, Bambang, *Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak*, Jurnal Akuntansi dan Sistem Teknologi Informasi Vol. 5, No. 1, April 2006.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewah Aceh.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Boleh Dikurangkan dari Penghasilan Bruto.
- Amirullah, "Hubungan antara Pajak dan Zakat," *Majalah Baitul Mal Aceh*, Edisi Ke II/ Juli-Agustus 2009.
- Muhammad H., Banu, "Upaya Pengintegrasian Zakat dalam Sistem Fiskal Nasional," *Jurnal Syari'ah*, Edisi II Januari-Juni 2010, Jakarta: LKIH-FHUI.
- Mahendra, A.A. Oka, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan," <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/btn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>.
- Saputra, Hendra, MA., *Zakat dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, <http://www.gemabaiturrahman.com/2010/05/zakat-dalam-uu-pa.html>. Bandung: Dahlan, t.t.
- Al-Qurthubi, *Al-Jami' Li Ahkam al-Qur'an*, 1993 Jilid 7-8 hlm. 112-113 sebagaimana dijelaskan Didin Hafidhuddin, *Zakat dalam Perekonomian Modern*, Jakarta: Gema Insani Press, 2002.