

Efektivitas Penerapan Regulasi Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak

Nurfiah Anwar¹, M. Nasir Hamzah², Ambo Asse³, M. Wahyuddin Abdullah⁴

^{1,3,4}UIN Alauddin Makassar, ²Universitas Muslim Indonesia

^{1,3,4}Jl. Sultan Alauddin No.36, Gowa, ²Jl. Urip Sumoharjo KM. 5, Makassar

E-mail : nurfiahnwar05@gmail.com

Diterima : 5 Januari 2019; Direvisi 27 Januari 2019; Diterbitkan : 10 Maret 2019

Abstrak,

Tulisan ini bertujuan untuk menilai efektivitas penerapan regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Makassar. Tulisan ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif yang diuraikan melalui pendekatan yuridis, teologis normatif, perbandingan dan juga pendekatan konseptual. Dalam menilai efektivitas regulasi menggunakan pengujian efektivitas yang dikembangkan oleh Maria Mousmouti. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di KPP Pratama Makassar Barat telah berjalan sesuai dengan pedoman dan mekanisme perundang-undangan. Namun kenyataannya, belum ada masyarakat yang memanfaatkan kebijakan tersebut, sehingga pengujian efektivitas menyimpulkan bahwa implementasi regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak tidak berjalan efektif di Kota Makassar. Adanya faktor yang menghambat efektivitas regulasi juga dinilai sebagai permasalahan yang harus cepat diselesaikan. Solusi yang ditawarkan yaitu menaikkan status zakat yang semula sebagai pengurang penghasilan kena pajak menjadi pengurang pajak langsung (*tax credit*) yang terbukti berhasil di Malaysia, sehingga zakat dan pajak dapat terintegrasi menjadi instrumen pengentasan kemiskinan (*poverty alleviation*) demi mewujudkan kemasalahatan umat.

Kata Kunci: Efektivitas, Regulasi, Zakat, Pajak Penghasilan

Abstract,

This paper aims to assess the effectiveness of regulation of zakat as a taxable-income deduction at Tax Service Office (KPP) Pratama Makassar. This paper is a descriptive qualitative study that is described through juridical approach, theological normative, comparison and conceptual approach. In assessing the effectiveness of regulation using effectiveness test developed by Maria Mousmouti. The results of the study indicate that the zakat implementation process as a deduction from taxable income in KPP Pratama Makassar has been in accordance with the guidelines and legislative mechanisms. But in reality, no people has taken advantage of this regulation, so the effectiveness test concluded that the regulation of zakat as a taxable-income deduction was not effective in Makassar City. The existence of obstacle factors is also considered a problem that must be quickly resolved. The solution offered is to increase the status of zakat which was originally a taxable-income deduction into a tax credit that has been proven successful in Malaysia, so that zakat and taxes can be integrated into poverty alleviation instruments in order to realize the welfare of the Indonesian society.

Keywords: Effectiveness, Regulation, Zakat, Income Tax

PENDAHULUAN

Zakat merupakan kewajiban yang harus dibayarkan oleh umat Islam. Kewajiban zakat memiliki makna yang sangat fundamental. Selain berhubungan dengan aspek ketuhanan, zakat juga berkaitan erat dengan unsur sosial dan ekonomi. Selain itu, zakat berperan sebagai sumber dana bagi kesejahteraan umat terutama dalam hal pengentasan kemiskinan dan menghilangkan kesenjangan sosial (Rusli, 2005). Zakat memberikan efek multiplier terhadap pendapatan masyarakat karena zakat akan berdampak terhadap terjadinya redistribusi pendapatan dari si kaya kepada si miskin dan pada akhirnya akan meningkatkan produktifitas si miskin dan akan menambah pendapatan mereka (Choudhury, 1983).

Sejak pertama kali diperkenalkan di era modern, zakat tidak mengalami modifikasi yang berarti. Berbeda dengan zakat, pajak justru mengalami perkembangan dan dinamika yang cukup signifikan, baik menyangkut objek, tarif (presentase pajak yang dibebankan terhadap objek tertentu) dan sasaran pajak. Berbagai pendapat kini berkembang di kalangan masyarakat tentang eksistensi antara zakat dengan pajak, termasuk masalah persamaan dan perbedaan keduanya. Sebagian menyamakan secara mutlak, yaitu menyangkut persamaan status hukum, tata cara pengumpulan, maupun pemanfaatannya. Sebagian lagi membedakannya secara mutlak, yakni berbeda dalam aspek pengertian dan tujuannya.

Zakat di Indonesia belum menjadi instrumen dalam sistem kebijakan fiskal. Pelaksanaan zakat selama ini lebih dipandang sebagai kegiatan masyarakat yang ingin mensucikan hartanya (*tazkiyatun*) dimana pengumpulan dan pendistribusian zakat pada umumnya masih dilakukan secara tradisional dan sukarela. Alhasil, zakat dibuat tak berdaya menghadapi tingkat kemiskinan yang melanda negara-negara Muslim termasuk di Indonesia. Sekitar pertengahan tahun 90-an, muncul lembaga amil zakat (LAZ) yang mempunyai semangat dalam mengatur jalur penghimpunan dan pendistribusian zakat agar berjalan sebagaimana mestinya. Pemerintah mengeluarkan perangkat perundang-undangan yakni UU No.38/1999 tentang pengelolaan zakat yang sekarang sudah dirubah menjadi UU No.23/2011. Sejak saat itu, lembaga-lembaga zakat semakin banyak bermunculan. Manajemen dan juga jaringan dari lembaga-lembaga tersebut diperbaiki sedemikian rupa sehingga dapat menjadi suatu gerakan positif dalam upaya pemberdayaan ekonomi umat.

Persoalan antara zakat dan pajak merupakan persoalan yang banyak mendapat perhatian. Hal ini muncul karena adanya kenyataan bahwa zakat dan pajak merupakan dua kewajiban yang timbul dan menjadi kewajiban warga negara untuk menunaikannya. Kewajiban warga negara untuk membayar pajak kepada negara dan kewajiban membayar zakat yang ditunaikan berdasarkan perintah agama (termasuk salah satu rukun Islam). Kewajiban membayar zakat dan pajak juga diatur di dalam dua undang-undang yang berbeda,

yaitu kewajiban zakat dalam UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat dan kewajiban pajak dalam UU No.36/2008 tentang Perubahan Keempat atas UU No.7/1983 tentang Pajak Penghasilan (PPH). Hal inilah yang dirasakan oleh umat Islam khususnya di Indonesia sebagai kewajiban ganda yang harus di tunaikan.

Sebagai solusi atas permasalahan tersebut, pemerintah dalam UU No.36/2008 tentang Pajak Penghasilan, menyatakan bahwa zakat dapat dijadikan pengurang pajak penghasilan. Hal ini merupakan perkembangan dalam aplikasi hukum Islam di Indonesia (Gusfahmi, 2007). Namun regulasi ini dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan hasil yang kurang efektif mendorong masyarakat dalam membayar pajak dan menunaikan zakat. Sehingga isu baru yang berkembang adalah pemberlakuan aturan zakat sebagai pengurang pajak langsung (*tax credit*) sebagai solusi atas regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak yang berjalan tidak efektif. Kurangnya minat masyarakat akibat jumlah pemotongan atas zakat yang dibayarkan yang relatif kecil membuat regulasi zakat pengurang penghasilan kena pajak berjalan tidak sebagaimana mestinya.

Namun hingga saat ini, usulan perumusan undang-undang zakat sebagai pengurang pajak langsung (*tax credit*) kurang mendapat perhatian dari pemerintah karena hal ini dianggap akan berpengaruh langsung terhadap penerimaan sektor pajak. Pemerintah berpendapat jika usulan tersebut diberlakukan maka akan semakin banyak umat Islam yang membayar zakat sehingga semakin banyak pula pengurangan dari penghasilan kena pajak. Pendapatan dari penghasilan kena pajak dinilai akan tergerus oleh zakat dan penerimaan dari target pajak penghasilan dinilai akan berkurang. Hal inilah yang menyebabkan pemerintah ragu-ragu dalam menerima usulan zakat sebagai pengurang pajak langsung (*tax credit*) di Indonesia. Pemerintah mengkhawatirkan target dari penerimaan di sektor pajak terkhusus pajak penghasilan akan terganggu. Padahal, asumsi ini sama sekali tidak beralasan karena tidak memiliki dasar yang kuat jika melihat contoh penerapan regulasi tersebut di Malaysia yang terbukti sangat sukses.

Berdasarkan riset Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) pada Tahun 2016 potensi zakat nasional mencapai angka Rp 286 triliun atau setara 2,4% dari total Produk Domestik Bruto (PDB). Sayangnya yang terhimpun baru 1,2 % atau 3,7 Triliun atau 1,3% dari PDB (Puskasbaznas.com, 2017). Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat pada september 2016. Penduduk miskin di Indonesia saat ini mencapai 28,51 juta orang atau 11,13 % dari total jumlah penduduk 257,6 juta jiwa. Perolehan dana zakat seluruh Indonesia baru mencapai kurang lebih 4 Triliun dari total potensi zakat 286 Triliun. Khusus di Makassar potensi zakat mencapai 12 milyar akan tetapi realisasinya masih kurang dari 3 milyar. Sementara di Malaysia berdasarkan jumlah penduduk sebesar 28.334.135 dan sebanyak 17.379.794 jiwa

merupakan penduduk yang beragama Islam sudah dapat merealisasikan zakat pada tahun 2015 telah mencapai RM. 484.632.029 atau setara dengan 1,8 triliun. Hal ini memberi indikasi bahwa potensi zakat di Indonesia belum dikelola secara optimal yang jumlah penduduk muslimnya lebih 250 juta jiwa jauh lebih besar dari penduduk Malaysia.

Melihat potensi zakat yang cukup besar namun jauh dari harapan realisasi penerimaan zakat menyebabkan zakat dinilai belum mampu menjawab persoalan kemiskinan khususnya di Indonesia. Faktor yang paling berpengaruh mengenai kebijakan regulasi zakat di Indonesia yang belum pro terhadap optimalisasi pengumpulan zakat. Oleh karena itu, penelitian ini akan memetakan mekanisme pengelolaan zakat di Indonesia saat ini, serta merumuskan empat sub-masalah yaitu bagaimana proses implementasi, penilaian efektifitas dan faktor yang menghambat penerapan regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Makassar Barat, serta bagaimana membangun integrasi antara zakat dan pajak dalam rangka meningkatkan penerimaan negara di sektor pajak dan zakat sehingga dapat menjadi instrumen pengentasan kemiskinan dalam mewujudkan kemaslahatan umat.

TINJAUAN TEORITIK

Konsep Efektivitas

Soewarno Hadayaningrat menyatakan bahwa efektivitas merupakan pengukuran dalam arti terperinci tujuan atau sasaran yang telah ditentukan sebelumnya (Handayaningrat, 1995). Efektivitas menunjukkan tingkat keberhasilan dari kegiatan manajemen dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu, dengan demikian program yang direncanakan dapat tercapai. Sesuatu program dikatakan efektif jika sasaran dan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dapat tercapai dengan baik. Berkaitan dengan efektivitas penerapan suatu regulasi, maka efektivitas mengukur sejauh mana aturan hukum tersebut ditaati atau tidak ditaati. Tentu saja, jika suatu peraturan ditaati oleh sebagian besar populasi dari target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan dikatakan efektif. Adapun faktor-Faktor yang mempengaruhi efektivitas menurut Soerjono Soekanto bahwa faktor tersebut ada lima, yaitu: faktor hukum, faktor penegakan hukum, faktor sarana atau fasilitas pendukung, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan (Ali, 2009).

Pajak

Pajak adalah suatu kewajiban yang telah ditetapkan terhadap wajib pajak untuk disetorkan kepada negara sesuai dengan ketentuan tanpa mendapatkan prestasi atau imbalan

langsung dari negara. Pajak ditujukan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum dan untuk merealisasikan sebahagian dari tujuan ekonomi, politik, sosial, dan tujuan-tujuan lain yang ingin dicapai oleh negara. Pajak menurut sifatnya terbagi 2 yaitu pajak subjektif, yaitu pajak yang berpangkal pada subjeknya, dalam arti bersumber dari diri wajib pajak. Contoh: pajak penghasilan. Selain pajak subjektif, dikenal pula pajak objektif, yaitu pajak yang berpangkal pada objeknya tanpa memperhatikan keadaan diri wajib pajak. Contoh: pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah.

Terkhusus mengenai subjek pajak penghasilan secara umum tidak lain adalah orang pribadi atau badan yang memenuhi persyaratan subjektif dan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan yang ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan. Adapun subjek pajak penghasilan menurut asalnya yang kedua ialah subjek pajak luar negeri meliputi: 1). Orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dan 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan dan 2). Badan yang tidak didirikan dan tidak berkedudukan di Indonesia tapi menjalankan usaha atau melakukan kegiatan melalui bentuk usaha tetap di Indonesia.

Zakat

Secara etimologi zakat adalah , ^{زكاة} artinya suci atau bersih. Zakat juga berarti ^{تبر} yaitu kebaikan. Sedangkan zakat secara terminologi, zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan, setelah memenuhi syarat, sesuai ketentuan syari'at (Qudama, 1997). Berdasarkan makna zakat dalam beberapa referensi dapat dipertegas bahwa zakat merupakan harta milik orang-orang mukmin atau badan milik orang mukmin yang wajib ditunaikan setelah genap satu nisab dan satu tahun atau genap satu nisab dan tiba masa panen dan diserahkan kepada orang-orang yang berhak menerima. Harta zakat yang mempunyai aturan tertentu karena didalam harta orang-orang kaya (muzakki) terdapat harta yang genap nisab dan cukup haul, atau harta yang genap nisab, dan sampai waktu panen.

Dalam al-Qur'an sendiri firman Allah Swt. yang menunjukkan perintah menunaikan zakat bagi muzakki, antara lain terdapat pada QS. al-Baqarah/2: 43 yang artinya "tegakkanlah salat dan tunaikanlah zakat dan ruku'lah bersama orang-orang yang ruku'". Ayat tersebut menggunakan *fi'il al-amr* yang menunjukkan makna perintah menunaikan zakat. Perintah menunaikan zakat tergolong wajib karena tidak ada qarinah yang menunjukkan makna lain sehingga para muzakki wajib menunaikan zakat mal ketika harta milik mereka telah memenuhi syarat (genap nisab, cukup haul, dan tiba masa panen).

Regulasi Zakat dan sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak

Lahirnya UU No.38/1999 tentang pengelolaan zakat merupakan era baru perzakatan nasional. Pengelolaan zakat yang dianggap belum mampu menjawab permasalahan zakat nasional membuahkan revisi UU No.38/1999 oleh pemerintah menjadi UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat, revisi tersebut dilakukan untuk memperbaiki regulasi sebelumnya yang dinilai banyak kekurangan. Undang-undang No.38/1999 yang dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dan masyarakat. Implementasi UU No.23/2011 didukung oleh peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang merupakan pelaksana langsung ketentuan UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat diatur dalam PP No.14/2014. Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-6/PJ/2011 tentang pelaksanaan pembayaran dan pembuatan bukti pembayaran atas zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan Bruto pada Pasal 1 menyatakan bahwa zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto meliputi zakat yang dibayarkan oleh wajib pajak orang pribadi pemeluk agama Islam dan oleh wajib pajak badan dalam negeri yang dimiliki oleh pemeluk agama Islam kepada BAZ atau LAZ yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah.

Konsep Kemaslahatan

Al-Gazali memformulasikan teori kemaslahatan dalam kerangka ‘mengambil manfaat dan menolak kemudhratan untuk memelihara tujuan-tujuan syara.’ Suatu kemaslahatan menurut al-Gazali, harus seiring tujuan syara’, meskipun bertentangan dengan tujuan-tujuan manusia. Atas dasar ini, yang menjadi tolok ukur dari maslahat itu adalah kehendak dan tujuan syara’, bukan berdasarkan pada kehendak hawa nafsu manusia. Tujuan syara’ dalam menetapkan hukum itu pada prinsipnya mengacu pada aspek perwujudan kemaslahatann dalam kehidupan manusia. Muatan maslahat itu mencakup kemaslahatan hidup di dunia maupun kemaslahatan hidup diakhirat (Ghazali, 1983). Atas dasar ini, kemaslahatan bukan hanya didasarkan pada pertimbangan akal dalam memberikan penilaian terhadap sesuatu itu baik atau buruk, tetapi lebih jauh dari itu ialah sesuatu yang baik secara rasional juga harus sesuai dengan tujuan syara’.

Zakat sebagai instrumen mensejahterakan masyarakat melalui program pengentasan kemiskinan. Hal ini untuk mewujudkan kemaslahatan umat yang menyangkut *masalah* ‘*ammah* yaitu kemaslahatan yang berhubungan langsung dengan kepentingan orang banyak. Selain itu, dari sisi mustahik, zakat juga dinilai mampu mengatasi permasalahan yang dialami oleh mustahik melalui distribusi kekayaan yang lebih merata antara yang kaya dengan yang miskin. Oleh karena itu, jika zakat mampu dikelola dengan baik oleh pemerintah, maka

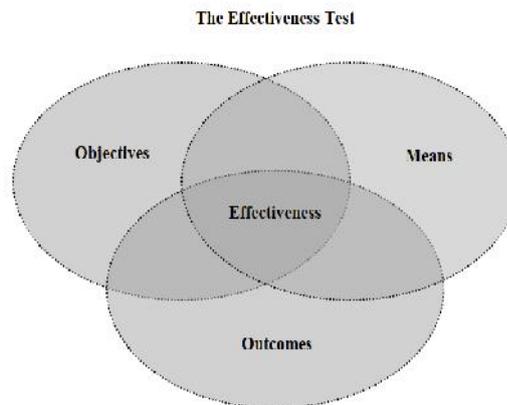
melalui pengelolaan yang baik tersebut diharapkan akan menciptakan kemaslahatan bagi para mustahik untuk mendukung terwujudnya *al-mashalih al khamsah* (pemeliharaan agama, pemeliharaan jiwa, pemeliharaan akal, pemeliharaan keturunan dan pemeliharaan harta).

METODE PENELITIAN

Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*) yang dipadukan dengan jenis penelitian kualitatif deskriptif (Moleong, 2004). Penelitian ini dielaborasi menggunakan 1). pendekatan teologis normatif yaitu pendekatan berdasarkan sumber-sumber kitab dan literatur, 2). pendekatan yuridis (perundang-undangan), 3). pendekatan perbandingan yaitu membandingkan undang-undang suatu negara dengan negara lain mengenai hal yang sama, 4). pendekatan historis (sejarah) dan 5). pendekatan konseptual yaitu pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum.

Gambar 1. Uji Efektivitas



Sumber : Maria Mousmouti, 2013

Adapun konsep efektivitas yang digunakan untuk menilai efektivitas regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak yaitu konsep efektivitas yang dikembangkan oleh Maria Mousmouti (2013) yang dinamakan *Effectiveness Test*, menyatakan bahwa efektivitas regulasi merupakan titik temu antara tujuan legislasi/undang-undang (*objectives*), sarana dan mekanisme penegakan (*means*) serta hasil regulasi dikehidupan nyata (*outcomes*) dapat dilihat pada gambar 1. Adapun unsur utama dan kriteria penilaian *Effectiveness Test* dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1. Kriteria dari Uji Efektivitas

Objectives	Means	Outcomes
Objectives and purpose as stated in the legislative text	Clarity, propoortonality, appriorpiateness, precision, coherence of legislative text	As measured or recorded in post legislative scrutiny documents or ex post evaluation documents
Objectives and purpose as set out or clarified in explanatory documents	Clarity, appriorpiateness and proportionality of means and enforcement mechanisms for achieving the stated objectives as analysed in ante analysis	Reports and cases from independent authorities Specific studies on impacts and outcomes
Objectives and purpose as analysed in Regulatory Impact Assessments or ex ante evaluation documents	Clear indicators for reviewing legislation and for measuring impacts and outcomes	Number and content of major court decisions

Sumber : Maria Mousmouti (2013)

Metode Pengumpulan Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan dua sumber data, yaitu: 1) Data Primer, yaitu diperoleh melalui pengumpulan data dengan mengadakan wawancara secara langsung (*direct interview*) kepada pihak-pihak yang dianggap dapat memberikan pernyataan yang valid untuk melengkapi data yang diperoleh atau dalam mengonfirmasi temuan yang ada di lapangan, 2) Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui obeservasi dan dokumentasi langsung ke objek penelitian, serta penelitian kepustakaan, literatur-literatur, jurnal, artikel, majalah, dan bacaan yang terkait dengan pokok bahasan penulisan.

Teknik Analisis Data

Menganalisis data dibutuhkan proses dalam melakukannya, ada beberapa teknikyng dikembangkan oleh Burhan Bungin dengan bukunya yaitu Analisis Data Penelitian Kualitatif yaitu 1). *Data Collection* adalah pengumpulan materi dengan analisis data. 2). *Data Reduction* adalah proses eliminasi data dengan menajamkan, menggolongkan dan memilih mana data yang relevan dan yang tidak relevan dan kemudian dilanjutkan dengan mengorganisasikan data. 3). *Data Display* atau penyajian data, dan 4). *Data Conclusions* adalah penarikan kesimpulan.

Pengujian Keabsahan Data

Pengujian keabsahan data yang dilakukan untuk mengukur validitas hasil penelitian ini dengan menggunakan teknik *Triangulasi*. *Triangulasi* merupakan teknik data yang

menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data, teori, metode dan sumber data yang ada. *Triangulasi* yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: triangulasi metode, triangulasi sumber data, dan triangulasi teori (Sutopo, 2006).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Regulasi Zakat sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak di Kota Makassar

Implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak merupakan hal yang sangat penting dalam rangka mewujudkan sistem pengelolaan zakat yang efektif guna meningkatkan keinginan muzakki dalam membayar zakat, sehingga kewajiban ganda yang selama ini dirasakan bisa lebih berkurang.

1. Masyarakat (Muzakki) membayar zakat di Badan Amil Zakat (BAZ) atau Lembaga Amil Zakat (LAZ) yang dibentuk atau yang telah disahkan Pemerintah

Kebijakan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak diatur dalam UU No.23/2011 tentang Pengelolaan Zakat dan pertegas oleh Peraturan Pemerintah No.14/2011 tentang pelaksanaan UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat menyebutkan bahwa zakat yang dibayarkan oleh muzakki kepada BAZ dan LAZ dapat mengurangi jumlah penghasilan kena pajak yang mereka setor di kantor pajak. Berdasarkan ketentuan tersebut tersebut, menuntut masyarakat muslim untuk membayar zakat langsung kepada BAZ/LAZ resmi yang telah dibentuk atau disahkan oleh pemerintah. Masyarakat yang menunaikan zakat mereka langsung kepada mustahik atau lembaga zakat tidak resmi tidak dapat melakukan pengurangan penghasilan kena pajak. Tujuan kebijakan ini agar masyarakat muslim sebagai wajib pajak tidak terkena beban ganda, yakni kewajiban membayar zakat dan kewajiban membayar pajak di waktu yang bersamaan.

2. Muzakki memperoleh Bukti Setoran Zakat (BSZ)

Bukti Setoran Zakat (BZS) adalah surat bukti yang diberikan oleh pengurus zakat kepada muzakki yang telah melakukan pembayaran zakat melalui BAZ atau LAZ yang telah disahkan. Masyarakat yang membayar zakat melalui BAZ atau LAZ berhak menerima bukti setoran zakat tersebut sebagai bukti bahwa mereka telah melakukan kewajibannya dalam membayar zakat. BAZNAS Kota Makassar misalnya, telah menerbitkan bukti setoran zakat yang sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan dalam peraturan perpajakan sehingga bukti setoran zakat yang diterbitkan tersebut bisa dijadikan sebagai pengurang penghasilan kena pajak dengan melampirkannya di dalam Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan di Kantor Pajak. Namun penerbitan bukti setoran zakat khususnya di Kota

Makassar tidak serta merta diiringi kemauan masyarakat dalam memanfaatkan bukti tersebut sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

3. Penghasilan Kena Pajak Berkurang atas Zakat yang Terbayar

Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Makassar Barat telah menjalankan prosedur pemungutan pajak penghasilan sesuai dengan ketentuan UU No.38/2008 tentang Pajak Penghasilan. Berdasarkan undang-undang tersebut, zakat yang dicantumkan dalam SPT tahunan pajak penghasilan hanya zakat atas penghasilan. Tanda bukti kalau zakat telah dibayar ialah dengan melampirkan bukti setoran zakat yang diterima dari lembaga zakat atau BAZNAS Kota Makassar. Namun, berdasarkan data dan hasil wawancara mengenai implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di Kota Makassar menunjukkan bahwa tidak ada seorangpun dari masyarakat yang memanfaatkan keringanan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Makassar Barat. Kurangnya minat dari masyarakat menyebabkan regulasi tersebut tidak berjalan sebagaimana tujuan awal regulasi tersebut diterapkan.

Efektivitas Pelaksanaan Regulasi Zakat sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak

1. Tujuan (*Objectives*)

a. Kejelasan tujuan undang-undang

Aturan hukum yang menjadi landasan utama penerapan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak terdapat pada peraturan-peraturan sebagai berikut:

- a. UU No.38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat
- b. UU No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat
- c. UU No.17 tahun 2000 tentang Undang-Undang Perubahan Ketiga Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan
- d. UU No.36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan

Penjelasan Pasal 14 ayat (3) UU No.38 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa "Pengurangan zakat dari laba/pendapatan sisa kena pajak dimaksudkan agar wajib pajak tidak terkena beban ganda, yakni kewajiban membayar zakat dan pajak, kesadaran membayar zakat dapat memacu kesadaran membayar pajak". Begitupun, setelah ada perubahan menjadi UU No.23 tahun 2011, ketentuan ini tetap dipertahankan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 bahwa, "Zakat dibayarkan oleh muzakki ke BAZNAS atau LAZ dikurangi dari penghasilan kena pajak." Berdasarkan hal tersebut, tujuan regulasi tersebut adalah untuk mengurangi beban ganda yang harus dibayarkan oleh wajib pajak muslim di selain sebagai

upaya dalam meningkatkan kesadaran masyarakat dalam membayar zakat untuk fakir miskin dan membayar pajak bagi negara.

b. Tujuan undang-undang sebagaimana dalam dokumen penjelas (undang-undang pendukung)

Aturan perundang-undangan pendukung yang menunjang implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak dapat dilihat sebagai berikut:

- 1) Peraturan Pemerintah No.60 Tahun 2010 Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Boleh Dikurangkan dari Penghasilan Bruto
- 2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.03/2010 tentang Tata Cara Pembebanan Zakat atau Sumbangan Keagamaan yang Sifatnya Wajib yang Dapat Dikurangkan dari Penghasilan Bruto
- 3) Peraturan Direktur Jenderal 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
- 4) Peraturan Direktur Jenderal Pajak No.PER-11/PJ/2018 tahun 2018 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 sebagai pengurang penghasilan kena pajak (penghasilan bruto) dijelaskan pula dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.60 tahun 2010 yaitu tentang Zakat atau biaya dari wajib yang dikurangkan dari pendapatan bruto. Regulasi terkait zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak telah memiliki tujuan sebagai landasan yuridis untuk mengatur tata cara dan mekanisme perlakuan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak dengan tujuan *final* agar wajib pajak yang beragama Islam tidak terkena kewajiban ganda, yakni kewajiban wajib pajak muslim untuk membayar zakat dan pajak sekaligus.

c. Penilaian awal dampak perundang-undangan (*ex ante review*)

Ex-ante review merupakan evaluasi yang dilakukan terhadap penilaian dampak suatu proposal peraturan perundang-undangan sebelum undang-undang tersebut diterapkan. *Ex-ante* adalah suatu riset yang berorientasi pada masa depan terkait dampak yang diharapkan maupun efek samping dari rancangan undang-undang baru (Vershuuren dan van Gestel, 2009). *Ex-ante review* bersifat preventif karena ditujukan pada rancangan undang-undang, bukan pada undang-undang pasca diundangkan. Konsep *ex-ante review* di Indonesia sebenarnya dapat ditemukan pada mekanisme penyelarasan naskah akademik dan harmonisasi rancangan undang-undang. Peran

tersebut dijalankan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) Kementerian Hukum dan HAM bagi rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah. Minimnya regulasi yang mendapatkan *treatment* berdasarkan *ex ante review* membuat legislasi di Indonesia memiliki kelemahan dalam proses perumusan, evaluasi dan dampak implementasinya. Hal ini terjadi pada undang-undang pengelolaan zakat yang baru yang banyak mendapat kritikan dari masyarakat. Salah satunya terkait integrasi BAZNAS dengan LAZ, memunculkan asumsi pihak-pihak yang menyatakan bahwa pemerintah dinilai melakukan sentralisasi pengelolaan zakat di tangan BAZNAS. Hal ini dinilai tidak sesuai dengan undang-undang pengelolaan zakat yang baru. Adanya kritikan dari masyarakat tersebut menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah bahwa evaluasi *ex-ante* sangat diperlukan sebelum suatu regulasi di implementasikan, khususnya dalam hal ini yaitu terkait undang-undang pengelolaan zakat, sehingga menghasilkan regulasi yang berkualitas dan bebas dari bias.

2. Sarana (*Means*)

a. Indikator perumusan undang-undang

Bappenas mengeluarkan usulan perumusan undang-undang yang diberi nama Analisa Kerangka Regulasi (Makara) yang digunakan dalam analisis naskah akademik dan rancangan undang-undang. Indikator dalam Makara lebih banyak mencakup kriteria yang terkait dengan peningkatan efisiensi regulasi dan kemanfaatannya bagi implementasi rencana pembangunan. Adapun ke tiga belas indikator tersebut antara lain: 1). Rancangan undang-undang yang tidak diusulkan tidak berpotensi konflik dan multitafsir, 2). RUU didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN), 3). RUU harus mencakup permasalahan yang ingin diselesaikan, 4). Pembentukan undang-undang merupakan upaya terakhir untuk mengatasi permasalahan tersebut, 5). RUU mengandung solusi yang mampu mengatasi masalah, 6). Solusi dalam RUU tidak menimbulkan masalah baru, 7). Ketersediaan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan undang-undang tersebut, 8). RUU tidak memerintahkan pembentukan lembaga baru, 9). RUU tidak membutuhkan penyediaan sarana prasarana baru untuk pelaksanaannya, 10). RUU tidak memerintahkan pembentukan peraturan pelaksanaan, 11). RUU tidak berpotensi menimbulkan beban pengeluaran rutin baru bagi negara, 12). Pelaksanaan RUU tidak berpotensi membebani masyarakat baik secara sosial maupun ekonomi, dan 13). RUU memberikan potensi manfaat secara sosial dan ekonomi bagi masyarakat. Indikator dari Bappenas ini dapat diadopsi dan dikembangkan sebagai indikator perumusan undang-undang pengelolaan zakat di

Indonesia yang saat ini dinilai masih memiliki kekurangan sehingga menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat.

b. Sarana kelembagaan

Integrasi terkait regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak dalam hal ini melibatkan BAZNAS sebagai pengelola zakat dan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai pengelola pajak di Indonesia. Berdasarkan aturan yang telah ada menunjukkan lembaga tersebut telah memiliki garis koordinasi sehingga regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak dapat berjalan sesuai dengan mekanisme yang ada. Koordinasi ini dibuktikan dengan terbitnya Perdirjen 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 dan Perdirjen Pajak No.PER-11/PJ/2018 tahun 2018 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. Terbitnya peraturan perpajakan ini mendukung optimalisasi implementasi UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat di Indonesia.

c. Mekanisme penegakan hukum

Penegakan hukum mengenai pengelolaan zakat di Indonesia telah di atur dalam UU No.23/2011. Adanya peraturan yang diterbitkan akan menertibkan LAZ untuk lebih memperhatikan pengelolaan zakat di Indonesia. Dalam undang-undang pengelolaan zakat sebagaimana diatur dalam Bab VII, berisi 1 pasal (pasal 36) mengatur mengenai sanksi administratif yang ditujukan kepada setiap lembaga pengelola zakat yang terbukti melakukan pelanggaran, berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan atau berupa pencabutan izin operasional.

3. Hasil (*Outcomes*)

a. Penilaian pasca-implementasi undang-undang (*ex post review*)

Korespondensi norma dan fakta perundang-undangan di Indonesia pada dasarnya bersifat *ex-post* dan membatasi upaya pencegahan kerugian konstitusional. Sifat *ex-post* dalam *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi berimplikasi terhadap pengujian baru yang dapat dilakukan jika terdapat permohonan akibat adanya kerugian yang timbul pasca implementasi undang-undang. Mekanisme *judicial review ex-post* yang dipraktikkan selama ini membuka peluang berlakunya legislasi dengan memiliki kualitas buruk dan berpotensi merugikan pihak-pihak yang terkena dampaknya secara langsung

dalam rentang waktu yang lama. Misalnya saja pada undang-undang pengelolaan zakat yang baru (UU No 23/2011). Aturan-aturan yang dibuat untuk mengakomodasi pengelolaan zakat tersebut tidak terlepas dari kritikan dari masyarakat. Misalnya Gugatan Koalisi Masyarakat Zakat (KOMAZ) terhadap UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat ke Mahkamah Konstitusi terkait tuntutan untuk melakukan *judicial review*. KOMAZ menilai lahirnya UU No.23/2011 menimbulkan kekhawatiran khususnya bagi LAZ-LAZ mandiri yang notabene merupakan bentukan sukarela dari masyarakat yang sudah terbentuk sejak lama. Kekhawatiran lain juga perihal ketakutan dibekukannya LAZ yang tidak memiliki izin hingga kesan undang-undang pengelolaan zakat yang baru berusaha mengerdilkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan dan memberdayakan dana zakat. Hal-hal tersebut dinilai harus menjadi poin kajian utama dalam sistem undang-undang pengelolaan zakat yang baru.

b. Laporan dan studi tentang hasil implementasi undang-undang

Adanya berbagai program yang telah dicanangkan oleh BAZNAS terkait reformasi pengelolaan zakat dinilai tidak berbanding lurus dengan pencapaian aktual penghimpunan zakat di Indonesia, walaupun secara angka jumlah zakat yang berhasil dihimpun mengalami peningkatan yang signifikan setiap tahunnya. Namun, kesenjangan yang amat tinggi antara potensi dan realitas penghimpunan zakat tetap saja terjadi. Berdasarkan data aktual penghimpunan ZIS nasional oleh OPZ resmi, pada tahun 2016 penghimpunan ZIS baru mencapai kurang dari Rp 5 triliun, itu artinya realisasi penghimpunan masih jauh dari potensi yang ada dimana penelitian yang diadakan oleh BAZNAS sendiri menyebutkan bahwa potensi zakat nasional pada tahun 2015 mencapai Rp 286 triliun (Baznas, 2018).

Begitupula dengan regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di Kota Makassar menunjukkan temuan lapangan bahwa masyarakat belum ada yang memanfaatkan keringanan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di kantor Pajak. Hal ini ditandai belum adanya dokumen bukti setoran zakat yang dilampirkan pada pelaporan SPT tahunan pajak penghasilan di KPP Pratama Makassar Barat. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah terkait zakat pengurang penghasilan kena pajak tidak mendapat respon positif dari masyarakat Kota Makassar.

c. Isi keputusan pengadilan terhadap hasil implementasi undang-undang

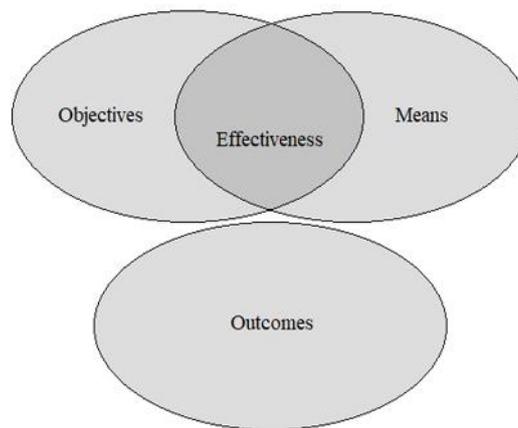
Kasus uji materi undang-undang pengelolaan zakat yang baru, Mahkamah Konstitusi (MK) memutus perkara pengujian konstitusional atau *judicial review* UU No.23/2011 tentang undang-undang pengelolaan zakat terhadap UUD 1945. Dalam putusannya, MK mengabulkan sebagian permohonan dan menolak permohonan para pemohon untuk selain dan selebihnya. Pasca putusan MK, ada beberapa hal yang perlu dilakukan berdasarkan pengujian konstitusional tersebut, yaitu 1). Koordinasi dan sinergi antara semua pengelola

zakat baik BAZNAS, LAZ, maupun amil zakat yang berbentuk perkumpulan orang dan perorangan, 2). Perlu segera dilakukan penyusunan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri Agama (PMA) yang aspiratif dan efektif tentang pengelolaan zakat, 3). Sosialisasi dan edukasi publik tentang zakat perlu terus ditingkatkan untuk menghindari pemahaman yang bias, 4). Perlunya mempersiapkan SDM amil karena kebutuhan SDM untuk mengisi lembaga pengelola zakat baik BAZNAS maupun LAZ menjadi sangat besar.

4. Analisis efektivitas terhadap Hasil Temuan (*Effectiveness Test*)

Berdasarkan pembahasan tiga aspek yang menyusun penilaian efektivitas regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di kota Makassar, yaitu tujuan undang-undang (*Objectives*), sarana dan mekanisme penegakan (*Means*) dan hasil implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di kota Makassar (*Outcomes*) menghasilkan representasi skematis sebagai berikut:

Gambar 2. *Effectiveness Test : Zakat as Deduction of Taxable Income in Makassar City*



Skema tersebut menggambarkan bahwa aspek tujuan undang-undang zakat serta sarana dan mekanisme penegakan pada umumnya dinilai telah berjalan dengan baik yang ditandai dengan aturan dan mekanisme perundang-undangan yang tersedia telah memadai untuk mengakomodasi pelaksanaan regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di Kota Makassar, adapun kritikan-kritikan masyarakat terhadap undang-undang pengelolaan zakat tidak bersifat substantif dan tidak mempengaruhi implementasi regulasi secara keseluruhan. Selain itu, sarana kelembagaan dan mekanisme penegakan hukum yang ada pada umumnya telah berfungsi dengan baik untuk mewujudkan efektivitas pelaksanaan undang-undang. Namun, aspek-aspek tersebut tidak sejalan terhadap hasil akhir implementasi di tengah-tengah masyarakat Kota Makassar. Fakta lapangan menunjukkan bahwa tidak adanya satupun masyarakat yang memanfaatkan regulasi zakat sebagai

pengurang penghasilan kena pajak sejak aturan tersebut dibuat dan diterbitkan. Hal ini dibuktikan dengan hasil wawancara langsung dengan otoritas perpajakan (KPP Pratama Makassar Barat) serta tak satupun ditemukan bukti setoran pajak yang dilampirkan dalam SPT tahunan sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

Meskipun telah didukung perangkat undang-undang serta sarana dan mekanisme penegakan yang dinilai secara umum telah memadai. Namun kenyataannya, regulasi yang diharapkan mampu mengakomodasi masyarakat yang ingin memperoleh keringanan dalam pembayaran pajak tidak mendapat respon positif dari masyarakat sehingga regulasi tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa regulasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di kota Makassar tidak berjalan efektif.

Faktor Penghambat Implementasi Zakat sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak di Kota Makassar

Hambatan yang dihadapi dalam implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama dan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) di kota Makassar dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Struktur Kelembagaan

a. Status BAZNAS

Status Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) dan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) yang secara struktural belum setara menjadi salah satu masalah utama sehingga kebijakan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak belum berjalan optimal serta kemungkinan untuk menjadikan zakat sebagai pengurang pajak langsung di Indonesia sangat kecil. Walaupun telah memiliki jalur koordinasi tapi kenyataannya BAZNAS masih merupakan lembaga yang bersifat independen. Meskipun diangkat oleh presiden, namun status BAZNAS hanya bersifat koordinatif dan berada diluar struktur pemerintahan. Berbeda dengan DJP yang berada dibawah Kementerian Keuangan. Perbedaan status kelembagaan ini membuat BAZNAS dan DJP mengalami kesulitan untuk saling koordinasi terkait administrasi zakat dan pajak di Indonesia.

b. Kedudukan BAZNAS dalam Pengelolaan Zakat

Undang-undang pengelolaan zakat tidak mengatur secara jelas hubungan antara BAZNAS dan BAZDA serta LAZ. Dalam UU No. 38/1999 pasal 6 ayat (3) disebutkan bahwa BAZ di semua tingkatan memiliki hubungan kerja yang bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif. Fungsi serta tugas BAZ dan LAZ, mulai dari tingkat nasional hingga

kota/kabupaten adalah sama. Hal ini kemudian mengindikasikan adanya potensi *overlap* terkait pemetaan dalam sistem pengelolaan zakat tersebut, khususnya dalam menjangkau muzakki di setiap BAZ atau LAZ. BAZ dan LAZ di daerah masih belum berada dalam satu garis struktur kepengurusan karena masih bekerja secara independen sehingga menimbulkan sistem pengelolaan zakat yang masih terpisah-pisah.

c. Pembayaran zakat melalui institusi selain BAZ dan LAZ yang disahkan

Dalam pasal 9 ayat (1) Undang-Undang PPh yang kemudian dipertegas dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak No.KEP-163/PJ/2003 disebutkan bahwa zakat yang dapat dijadikan sebagai biaya pengurang untuk menentukan besarnya penghasilan kena pajak hanya zakat atas penghasilan yang nyata-nyata dibayarkan oleh wajib pajak pemeluk agama Islam kepada BAZ atau LAZ yang dibentuk atau disahkan oleh Pemerintah. Berdasarkan ketentuan tersebut, pembayaran zakat yang dilakukan melalui LAZ yang belum mendapat izin dan disahkan oleh pemerintah tidak dapat dijadikan sebagai biaya pengurang untuk menghitung besarnya Penghasilan Kena Pajak. Padahal, saat ini banyak Institusi, Yayasan, Masjid-masjid, dan perusahaan yang melakukan pengelolaan dan penyaluran zakat secara mandiri. Namun, pembayaran zakat melalui institusi tersebut tidak dapat dijadikan sebagai biaya pengurang untuk menghitung penghasilan kena pajak.

2. Ketiadaan Sanksi

Undang-undang No.23/2011 tidak memuat ketentuan terkait sanksi bagi masyarakat yang enggan membayar zakat. Undang-undang tersebut hanya memuat sanksi administratif bagi BAZ atau LAZ yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan pengelolaan zakat. Hal ini yang menyebabkan kewajiban membayar zakat hanya bersifat sukarela dan cenderung tidak memiliki kekuatan yang mengikat.

3. Kesadaran Wajib Pajak dan Muzakki

Faktor dominan yang menjadi kendala implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak ialah bersumber dari dalam diri wajib pajak dan muzakki itu sendiri. Kebanyakan wajib pajak dan muzakki masih enggan untuk melaporkan jumlah zakat dan pajak mereka ke kantor otoritas pajak, sehingga regulasi tersebut tidak berjalan optimal.

4. Komitmen Pemerintah

Tanpa adanya niat dan komitmen yang kuat dari pemerintah maka suatu kebijakan tidak dapat diterapkan secara maksimal meskipun desakan dari masyarakat sangatlah kuat. Kenyataannya, optimalisasi pengumpulan zakat di Indonesia belum menjadi prioritas

pemerintah. Oleh sebab itu, kurangnya komitmen dan dukungan dari pemerintah menyebabkan pengelolaan zakat di Indonesia masih amburadul dan tidak terintegrasi dengan baik.

5. Isu Agama

Pola pikir pemerintah juga menjadi faktor yang menghambat realisasi kebijakan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di Indonesia. Pembuat kebijakan menganggap zakat dan pajak adalah dua hal yang berbeda dan tidak berhubungan sehingga tidak dapat disetarakan. Zakat dipandang sebagai ibadah yang berkaitan terhadap ketaatan manusia kepada Tuhannya, sementara pajak dipandang sebagai kewajiban dan bentuk ketaatan masyarakat terhadap negara. Sehingga pemerintah memandang tanggung jawab kepada Tuhan tidak bisa disamakan dengan tanggung jawab kepada negara. Selain itu, usulan penerapan zakat sebagai kredit pajak dinilai akan berbentrok terhadap umat agama lain yang juga dinilai harus mendapat perlakuan yang sama.

6. Sistem Administrasi

Agar zakat dapat dijadikan sebagai pengurang pajak ada beberapa sistem administrasi yang harus dipersiapkan oleh Dewan Jenderal Pajak (DJP). Apabila zakat dijadikan sebagai pengurang pajak maka zakat harus dimasukkan ke dalam area keuangan negara karena di dalam zakat ada komponen lain yang dipengurangkan. Oleh karena itu, pemerintah harus dapat mengontrol pengelolaan zakat karena ada bagian dari pajak yang mengalir ke sistem tersebut. Selain itu, kendala lain yang juga dihadapi DJP ialah terkait SDM, geografis, dan birokrasi. Aspek SDM, faktor kesiapan, profesionalisme, *skill*, dan pengetahuan masih memerlukan peningkatan kualitas. Selain itu, perlu dilakukan pula sosialisasi secara merata dan penyederhanaan sistem birokrasi yang pengurusan berkasnya masih dinilai berbelit-belit.

Membangun Integrasi Zakat dan Pajak sebagai Instrumen Pengentasan Kemiskinan Melalui Regulasi Zakat Sebagai Pengurang Pajak Langsung (*Tax Credit*) untuk Mewujudkan Kemaslahatan Umat

1. Zakat dapat Membantu Pemerintah dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat

Fungsi distribusi yang dijalankan oleh pemerintah dalam menyalurkan kekayaan atau penghasilan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan yang merata bagi masyarakat. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi penumpukan pendapatan dan kesejahteraan pada satu

kelompok masyarakat saja. Dengan demikian, pada dasarnya keberadaan institusi zakat dapat membantu jalannya fungsi pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta mengatasi masalah kemiskinan. Instrumen zakat pada dasarnya telah sesuai dengan UUD Tahun 1945, yang dibuktikan dengan:

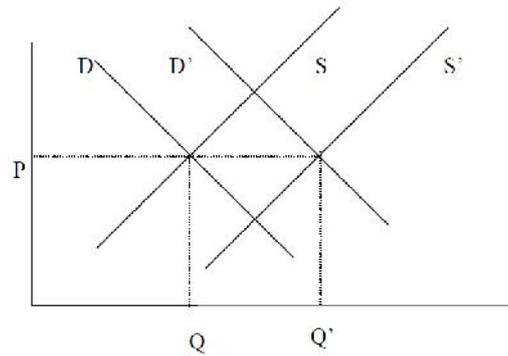
- a. Undang-undang dasar tahun 1945 mengamanahkan pemerintah untuk memelihara fakir miskin yang tertuang Pasal 34 bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Namun pada kenyataannya, sampai saat ini fungsi tersebut belum dijalankan dengan baik mengingat masih terdapat kesenjangan yang cukup jauh antara si kaya dan si miskin. Selain itu, jumlah penduduk miskin setiap tahun juga bertambah.
- b. Tidak adanya aturan tentang alokasi pajak untuk program pemberdayaan fakir miskin, bahwasanya pada pasal 34 UUD 1945 menjelaskan bahwa fakir miskin dilindungi oleh Negara. Akan tetapi, tidak ada peraturan pelaksana dari UUD tentang alokasi pajak bagi fakir miskin. Pajak yang selama ini dipungut hanya dijadikan sebagai instrumen pendapatan Negara untuk membiayai pembangunan.
- c. Institusi zakat sejalan dengan undang-undang dasar 1945 bahwa UU No.23/2011 tentang pengelolaan zakat menjelaskan dasar pembentukan undang-undang pengelolaan zakat tersebut sebagai perwujudan jaminan negara atas kemerdekaan beribadah penduduknya, juga didasarkan pada keinginan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berdasarkan perintah agama.
- d. Zakat dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Bentuk nyata dari pengelolaan dana zakat dalam upaya pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dari berbagai program yang telah dijalankan oleh BAZNAS dan lembaga amil zakat (LAZ) seperti yayasan Dompot Dhuafa Republika, Yayasan Dana Sosial Al-Falah, dan Rumah Zakat Indonesia. Dari program-program tersebut menunjukkan bahwa pemanfaatan dana zakat saat ini tidak hanya berfokus pada pemenuhan kebutuhan konsumtif masyarakat semata, tetapi juga untuk kegiatan yang lebih produktif dan berorientasi kemas depan. Selain itu, peningkatan kesejahteraan tidak hanya terbatas pada sektor ekonomi, tetapi juga melalui sektor pendidikan, kesehatan, peningkatan keterampilan, pengadaan fasilitas umum, dan kegiatan non-konsumtif lainnya.

2. Meningkatkan Penerimaan dari Sektor Pajak dan Zakat

a. Terciptanya *Multiplier-Effect* terhadap Perekonomian

Perubahan jumlah permintaan dan penawaran akibat memasukkan zakat dalam instrumen kebijakan fiskal dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3. Pergeseran Kurva Permintaan dan Penawaran sebagai Pengaruh dari Zakat



Sumber : Sadono Sukirno, 1994.

Gambar tersebut menjelaskan bagaimana instrumen zakat mampu mempengaruhi mekanisme permintaan dan penawaran pasar. Pada gambar tersebut, PQ adalah titik keseimbangan antara permintaan (*demand/D*) dan penawaran (*Supply/S*) sebelum adanya interaksi zakat. Karena zakat secara langsung diperuntukan bagi fakir miskin, secara otomatis dapat dikatakan bahwa zakat akan meningkatkan pendapatan mereka. Jika pendapatan mereka meningkat maka daya belinya pun akan meningkat pula. Sehingga hal ini akan meningkatkan jumlah permintaan barang dan jasa (*D'*) sehingga pasar akan bergeser ketitik PQ' . Selanjutnya, peningkatan permintaan ini akan berpengaruh terhadap meningkatnya jumlah penawaran, yang berarti bahwa akan bertambah pula jumlah produksi barang dan jasa (*S'*). Kondisi tersebut akan menciptakan *multiplier effect* terhadap perekonomian di Indonesia jika hal ini terus berjalan dimana *agregate demand* dan *supply* akan naik sehingga penerimaan pajak akan meningkat, baik pajak penghasilan maupun pajak atas penjualan barang. Dengan semakin, atas meningkatnya penghasilan masyarakat maka orang yang berzakat pun akan bertambah sehingga meningkatkan penerimaan dari sektor zakat. Inilah yang menyebabkan kedua sektor tersebut menunjukkan peningkatan secara bersamaan seperti halnya yang terjadi di Malaysia.

b. Bertambahnya Jumlah Wajib Pajak dan Muzakki secara Simultan

Konsep perhitungan atas peningkatan jumlah wajib pajak dan muzakki yang disusul peningkatan penerimaan dari dari sektor zakat dan pajak dapat diilustrasikan seperti contoh dibawah ini. Pada ilustrasi tersebut diasumsikan terdapat 10 orang wajib pajak yang belum

membayar zakat dan 10 orang muzakki yang belum membayar zakat. Setiap orang memiliki penghasilan sebesar 150 juta rupiah (TK/o).

Tabel 2. Perhitungan Zakat sebagai Pengurang dan Sebagai Pengurang PPh

Keterangan	Zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak (Rp)	Zakat sebagai pengurang pajak langsung (Rp)
Penghasilan Neto	150.000.000	150.000.000
Zakat atas Penghasilan	3.750.000	-
PTKP (TK/o)	54.000.000	54.000.000
Penghasilan Kena Pajak	92.250.000	96.000.000
PPh terutang	5% x 50.000.000 = 2.500.000 15% x 42.250.000 = 6.337.500 Total = 8.837.500	5% x 50.000.000 = 2.500.000 15% x 46.000.000 = 6.900.000 Total = 9.400.000
Kredit Pajak	-	3.750.000
PPh kurang bayar	8.837.500	5.650.000

Sumber : data diolah, 2017

Perhitungan peningkatan penerimaan dari zakat dan pajak karena penambahan jumlah wajib pajak dan musakki masing-masing 10 orang adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Perhitungan peningkatan penerimaan dari zakat dan pajak

Zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak (Rp)	Zakat sebagai Pengurang Pajak Langsung (Rp)
Jumlah penerimaan dari pajak yaitu 10 x 8.837.500 = 88.375.000	Jumlah penerimaan dari pajak yaitu 20 x 5.650.000 = 113.000.000
Jumlah penerimaan dari zakat yaitu 10 x 3.750.000 = 37.500.000	Jumlah penerimaan dari zakat yaitu 20 x 3.750.000 = 75.000.000
Total penerimaan keduanya sebesar = 125.875.000	Total penerimaan keduanya sebesar = 188.000.000

Sumber : data diolah, 2017

Hasil perhitungan tersebut menunjukkan bahwa dengan diterapkannya kebijakan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak, jumlah pajak yang harus dibayar oleh setiap individu adalah Rp 8.837.500, sehingga total pajak dan zakat yang dibayarkan sebesar Rp 12.587.500. Namun, jika zakat diposisikan sebagai pengurang pajak langsung maka jumlah pajak yang harus dibayarkan hanya sebesar Rp 5.650.000 sehingga total pajak dan zakat yang harus dibayarkan hanya Rp 9.400.000. Jika pajak dijadikan sebagai pengurang penghasilan kena pajak, hanya terdapat 10 wajib pajak dan 10 muzakki sehingga total penerimaan dari pajak adalah sebesar Rp 88.375.000 dan zakat sebesar Rp 37.500.000. Sebaliknya, jika kebijakan zakat sebagai pengurang pajak langsung diterapkan maka jumlah wajib pajak dan muzakki akan bertambah menjadi 20 orang, sehingga penerimaan dari sektor pajak meningkat menjadi Rp 113.000.000 dan penerimaan dari sektor zakat akan meningkat menjadi Rp 75.000.000. Dengan demikian, maka terdapat peningkatan penerimaan dari pajak sebesar 78,2% dan dari penerimaan dari zakat sebesar 100%.

Jika melihat dari sudut pandang seorang muslim yang wajib menunaikan zakat (muzakki) sekaligus sebagai wajib pajak, jelas bahwa kewajiban membayar pajak dan juga zakat merupakan kewajiban ganda. Dari contoh perhitungan tersebut diketahui jumlah pajak yang harus dibayar jika zakat dijadikan sebagai penghasilan kena pajak adalah sebesar Rp 8.837.500, sedangkan jika zakat dijadikan sebagai pengurang pajak langsung adalah sebesar Rp 5.650.000. Perhitungan ini juga menunjukkan penerapan zakat sebagai pengurang pajak langsung akan mengurangi pengeluaran wajib pajak sebesar Rp 3.187.500 atau 36,1%. Oleh karena itu, rumusan zakat sebagai pengurang pajak langsung dinilai sebagai langkah nyata yang dapat ditempuh oleh pemerintah untuk meringankan masyarakat dari kewajiban ganda yang saat ini masih memberatkan masyarakat muslim di Indonesia.

c. Zakat dapat dijadikan sebagai Alat Kontrol Pembayaran Pajak

Penerapan zakat sebagai pengurang pajak langsung dapat dijadikan sebagai alat kontrol bagi negara untuk mengetahui berapa penghasilan yang diterima oleh wajib pajak yang sebenarnya. Dengan diterapkannya kebijakan ini maka akan menciptakan koordinasi yang saling menguntungkan antara institusi zakat dan juga pajak untuk dapat melakukan pengecekan dokumen (*cross check*) terhadap seberapa besar penghasilan warga negara yang sebenarnya. Oleh karena itu, mekanisme ini dapat dijadikan sebagai alat kontrol untuk mengetahui seberapa besar penghasilan warga negara seperti yang terjadi di Malaysia saat ini.

KESIMPULAN

Proses implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Makassar Barat telah dilaksanakan dengan berpedoman pada mekanisme yang telah ada, sebagaimana telah diatur di dalam undang-undang perpajakan dan pengelolaan zakat. Namun, berdasarkan penilaian efektivitas regulasi dapat disimpulkan bahwa zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak tidak berjalan efektif di kota Makassar. Salah satu penyebab regulasi tersebut tidak berjalan efektif karena kurangnya respon positif dari masyarakat. Data menunjukkan bahwa tak satupun masyarakat yang memanfaatkan keringan ini di kantor otoritas pajak sejak regulasi tersebut diterbitkan. Selain itu, adanya faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan tersebut dinilai sebagai permasalahan genting yang harus diselesaikan dengan cepat dalam mewujudkan optimalisasi pengelolaan zakat, kesadaran masyarakat dalam membayar pajak dan zakat yang masih rendah, kurangnya perhatian dan komitmen pemerintah terkait optimalisasi pengelolaan zakat, serta terdapat kendala-kendala lainnya juga harus mendapat perhatian serius dari pemerintah. Mengingat integrasi pajak dan zakat merupakan alternatif solusi yang baik bagi

pemerintah untuk menjadikan instrumen tersebut sebagai program pengentasan kemiskinan (*poverty alleviation*) demi mewujudkan kemasalahatan umat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Nuruddin Mhd. 2006. *Zakat sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Edisi I*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Al-Ghazali, Abu Hamid. 1983. *al-Mustashfa fi 'Ilm al-Ushul*. Beirut: Dar al-Kutub al- Ilmiyah.
- Al-Husain, Abi Ahmad bin Fa>ris bin Zakaria>. 1994. *Mu'jam Maqa>yi>s al-Lugah*. Beirut: Da>ral-Fikri, Juz III.
- Al-Syhatibi, Abu Ishaq. 1973. *al-Muwafaqat fi ushul al-Syari'ah*. Beirut: Dar al-Ma'rifah.
- Brotodiharjo, R. Santoso. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: Eresco.
- Bungin, Burhan. 2005. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Choudhury, Masudul Alam. 1983. *Principles of Islamic Economics' Middle Eastern Studies*. Vol.19, No.1.
- Departemen Agama RI. 2002. *Al-Qur'an dan Terjemah*. Semarang: PT. Toha Putra.
- Gusfahmi. 2007. *Pajak Menurut Syariah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Handyaningrat, Soewamo. 1995. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Gunung Agung.
- Kedepatian Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan. 2011. *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*. Jakarta: Bappenas.
- Manz{u>r, lbnu. 1995. *Lisa>n al-'Arab*. Da>r al-Ma'a>rif, Jilid III.
- Moelong, Lexy J. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- Mousmouti, Maria. 2013. *'Effectiveness Test' As A Measure Of Legislative Quality: Equality In Law, Inequality In Practice And Quality In Legislation'*. DPhil thesis, University of London.
- Nawawi, Hadari. 1998. *Metode Penelitian Bidang Sosial Cet.VIII*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Qudama, lbnu. 1997. *al- Mugni*. Cet. III; Ryad: Da>r al-Alima al-Kutub, Juz IV.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No.38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No.36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.
- Republik Indonesia, Undang-Undang No.23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
- Rusli, Achyar. 2005. *Zakat sama dengan Pajak* . Jakarta: Redana.
- Sutopo, H.B. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif: Dasar Teori dan Terapannya Dalam Penelitian*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret Press.

Verschuuren, Jonathan dan Rob van Gestel. 2009. "*Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction*" dalam Jonathan Verschuuren (Ed.), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Leiden Boston: Martinus Nijhoff Publishers.