



## Diskursus Relasi Zakat-Pajak dalam Perumusan Undang-Undang Zakat, 2010-2011

Fikri

Departemen Sejarah Universitas Indonesia

[fikri.alfalfa@gmail.com](mailto:fikri.alfalfa@gmail.com)

Abdurakhman

Departemen Sejarah Universitas Indonesia

[abdurakhman.hum@ui.ac.id](mailto:abdurakhman.hum@ui.ac.id)

*Received:* 03.12.2025

*Accepted:* 03.12.2025

*Published:* 05.12.2025

**Abstract:** *This research analyzed the discourse of the statute bill of zakat in the Indonesian Parliament, especially about the relation between zakat and tax. It is important since the implementation of zakat as a tax deduction according to the previous statute is not running well. The tax deduction scenario, for some people, puts the Indonesian muslim into double burden. They ask legislators to accommodate zakat as tax credit in the new statute of zakat. Integrated zakat and tax into one regulation would be a dynamic discourse as both have similarity and differences in several things. Therefore, the aim of this study is to reveal how the discourse happened in the Indonesia Parliament so that they decided to pass the statute of zakat related with zakat and tax. The primary sources used for this paper are the verbatim records of the statute bill of zakat, newspaper from the same period, and interview. The research found that tax credit is not applicable in Indonesia. This paper hopefully contributes to the development of the history of thought of zakat management and the history of public policy of management of zakat in Indonesia.*

**Keywords:** *zakat, tax, statute, policy, tax deduction, tax credit*

**Abstrak:** Tulisan ini menganalisis diskursus yang terjadi dalam proses perumusan Undang-Undang Zakat 2011 di parlemen terkait relasi zakat-pajak. Studi ini penting karena implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak atau *tax deduction* pada Undang-Undang Zakat 1999 belum berjalan. Kemudian, skenario demikian pun, bagi sebagian pihak, masih menimbulkan beban ganda bagi umat muslim Indonesia dimana mereka harus membayar pajak dan zakat. Sebagian pihak meminta zakat sebagai pengurang pajak atau *tax credit*. Mempertemukan zakat dan pajak dalam sebuah regulasi akan menghasilkan diskursus yang dinamis karena keduanya memiliki kesamaan namun juga memiliki perbedaan. Maka dari itu, penelitian ini bertujuan untuk mengungkap bagaimana diskursus yang terjadi hingga bermuara pada sebuah kebijakan, Undang-Undang Zakat 2011. Sumber yang digunakan dalam riset ini adalah risalah sidang perumusan Undang-Undang Zakat tahun 2011, berita koran sezaman, wawancara, dan buku-buku terkait. Temuan dan

kesimpulan dari riset ini adalah bahwa zakat belum bisa dijadikan sebagai pengurang pajak atau *tax credit*. Terakhir, karya ini diharapkan akan memberikan berkontribusi dalam khazanah keilmuan, khususnya dalam bidang sejarah pemikiran zakat beserta pengelolaannya dan sejarah politik pembuatan kebijakan di Indonesia.

**Kata Kunci:** *zakat, pajak, undang-undang, pemikiran, kebijakan*

## 1. Pendahuluan

Zakat adalah satu dari lima kewajiban muslim yang mengatur hubungan sesama muslim. Ajaran ini mewajibkan setiap muslim yang memenuhi syarat, disebut muzaki, untuk mengeluarkan sejumlah hartanya sesuai ketentuan untuk kemudian diberikan kepada individu lainnya, disebut mustahik, yang juga sesuai dengan kriteria. Dalam kehidupan bernegara di Indonesia, praktek ini tidak diatur dan diwajibkan dalam hukum negara. Sebagian muzaki menunaikan zakat secara langsung kepada muslim mustahik. Sebagian lainnya mengeluarkan hartanya melalui amal zakat, pengelola zakat. Terbuka kemungkinan juga ada muzaki yang tidak melakukannya.

Negara Indonesia sampai saat ini belum memaksa umat Islam untuk membayar zakat karena Indonesia bukan negara Islam. Namun demikian, negara menyadari potensi zakat untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan karena mayoritas warga negara Indonesia beragama Islam. Makin banyak umat Islam berzakat, makin besar pula nominal yang diberikan kepada mustahik. Sederet aturan dimunculkan untuk mengatur pengelolaan zakat. Puncaknya adalah Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, sebuah undang-undang zakat pertama di Indonesia.

Sebagaimana judul undang-undangnya, UU Zakat 1999 fokus pada pengelolaan zakat. Maksud dari mengelola ini adalah mendorong agar muzaki membayarkan zakatnya ke organisasi amal zakat sehingga mereka bisa mendistribusikan dananya ke pihak mustahik secara lebih terorganisasi. Lebih terorganisasi di sini maksudnya adalah menjangkau mustahik di segala penjuru negeri. Organisasi amal zakat diharapkan mampu melakukan itu. Upaya itu tentu sulit dilakukan oleh muzaki yang membayarkan zakatnya secara langsung kepada mustahik. Muzaki akan cenderung membayar zakat kepada mustahik terdekat secara jarak.

Sayangnya, UU Zakat 1999 belum bisa mewujudkan ekspektasi yang dialamatkan kepadanya, yakni menghadirkan kesejahteraan dan keadilan sosial (pasal 5 ayat 2). Isu utama yang mengemuka adalah belum hadirnya organisasi amal zakat berskala nasional yang terintegrasi sehingga bisa memaksimalkan potensi pengumpulan zakat dan pendistribusian zakat secara merata ke seluruh negeri. Sekretaris Jenderal Kementerian Agama Bahrul Hayat mengatakan bahwa hubungan

antara berbagai organisasi amil zakat belum tertata sehingga potensi dan target zakat secara nasional tidak terpetakan dan bisa tumpah tindih.<sup>1</sup>

Bicara pengumpulan zakat, perlu kiranya sebuah terobosan agar muzaki terdorong untuk membayarkan zakatnya ke organisasi amil zakat, bukan secara langsung ke mustahik, apalagi tidak membayar zakat. Terobosan itu bisa berupa konsepsi relasi zakat-pajak yang berkeadilan. UU Zakat 1999 pasal 14 ayat 3 sebenarnya sudah mengatur bahwa zakat yang dibayarkan ke organisasi amil zakat resmi yang terdaftar di pemerintah bisa menjadi pengurang penghasilan kena pajak. Hal itu juga sudah diakomodasi oleh UU Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan yang disahkan pada 2 Agustus 2000. Sayangnya, norma tersebut memiliki kelemahan secara substansi dan implementasi.

Dari perspektif implementasi, peraturan turunan sebagai pelaksana kedua UU tersebut terbit sangat lambat. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 tentang Zakat dan Penghasilan Bruto baru muncul pada 20 Agustus 2010. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 254 tentang Zakat dan Penghasilan Bruto baru hadir pada 28 Desember 2010. Peraturan Dirjen Pajak Nomor 6 tentang Zakat dan Penghasilan Bruto baru ada pada 21 Maret 2011. Bahkan Dirjen Pajak baru merilis daftar BAZ dan LAZ yang bukti bayarnya bisa menjadi pengurang penghasilan kena pajak pada 11 November 2011. Tanggal 11 November 2011 itu adalah waktu di mana UU Zakat yang baru sudah diresmikan pada rapat paripurna DPR tanggal 27 Oktober 2011. Artinya, sebelumnya tidak ada jalan bagi UU Zakat 1999 untuk mengimplementasikan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak saat UU itu berlaku. Perlu dikemukakan pula bahwa PP No 60 Tahun 2010 muncul setelah Rancangan Undang-Undang (RUU) Zakat baru sudah menjadi program legislasi nasional (prolegnas). Artinya adalah tidak ada aturan pelaksana untuk mengimplementasikan zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak sampai akhirnya RUU Zakat baru resmi masuk agenda Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk diformulasikan kembali. Alhasil, warga negara yang beragama Islam mengalami beban ganda selama UU Zakat 1999 berlaku. Mereka membayar zakat dan juga pajak penghasilan tanpa ada pengurangan.

Pemaparan di atas senada dengan apa yang disampaikan oleh Rahman Amin, anggota Komisi VIII DPR dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dalam rapat perumusan UU Zakat 2011. Ia menemukan bahwa di Kalimantan Timur bukti bayar zakat di tempat resmi ditolak oleh Direktorat Jenderal Pajak setempat sebagai pengurang penghasilan kena pajak.<sup>2</sup> Artinya memang amanat UU Zakat 1999 tentang zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak belum berjalan di lapangan.

Secara substansi, bagi sebagian pihak relasi zakat-pajak yang sudah ada di UU Zakat 1999 masih perlu diformulasikan kembali. Mereka beranggapan bahwa zakat seharusnya bisa menjadi pengurang pajak, bukan sekedar pengurang penghasilan

---

<sup>1</sup> Republika. (2010). *Kemenag Harapkan Revisi UU Zakat Integrasikan Pengelolaan*.

<sup>2</sup> DPR RI. (2011d). *Risalah Rapat RUU Zakat 2011* hlm. 13-14.

kena pajak. Dalam sidang perumusan UU Zakat 2011 pada 7 Juli 2011, Muhammad Busro, anggota Komisi VIII DPR dari Fraksi Partai Golkar, mengatakan bahwa Komisi VIII telah melakukan sejumlah pertemuan dengan ormas-ormas Islam dan Bazda se-Indonesia. Salah satu hasil dari pertemuan-pertemuan itu adalah kesepakatan untuk menjadikan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan, bukan sekedar pengurang penghasilan kena pajak.<sup>3</sup>

Berdasarkan uraian di atas, kita bisa melihat kelemahan relasi zakat-pajak pada UU Zakat 1999 dari sisi implementasi dan substansi. Kondisi itu yang kemudian mendorong para pemangku kepentingan untuk merevisi UU Zakat 1999 dan memformulasikan RUU zakat yang baru. Oleh karenanya, tulisan ini akan membahas bagaimana diskursus yang terjadi dalam perumusan UU Zakat 2011 perihal relasi zakat-pajak hingga terciptanya konsensus di antara para pemangku kepentingan dalam sebuah produk UU Zakat 2011.

Dari latar belakang dan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah memaparkan diskursus yang terjadi saat perumusan UU Zakat 2011 demi membuat sebuah produk hukum untuk memaksimalkan potensi zakat. Adapun fokus diskursusnya adalah relasi zakat-pajak.

Membincang relasi zakat-pajak di Indonesia, kita bisa mengetengahkan beberapa karya. Pertama adalah sebuah tesis dari Citra Nirmala pada 2007 yang berjudul *Tinjauan Terhadap Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak*. Karya ini membahas konsekuensi-konsekuensi dari zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak pada UU Zakat 1999 ditinjau dari segi norma hukum. Kedua adalah tesis yang ditulis oleh Fitranoska pada 2006 yang berjudul *Pengaruh Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi*. Di karya ini, Fitranoska membahas implementasi relasi zakat-pajak pada UU Zakat 1999 terhadap perilaku wajib pajak di Kantor Pajak Pratama (KPP) Tanah Abang. Ketiga adalah tesis juga dari Abdul Basir yang berjudul *Zakat Atas Penghasilan Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak*. Tesis ini mirip dengan karya Citra Nirmala namun lebih fokus kepada relasi dan sinkronisasi di antara regulasi zakat dan pajak. Ia menemukan, di tataran regulasi, masih hal-hal yang belum padu antara keduanya. Ketiga karya tersebut fokus pada sisi praktikal. Maka dari itu, penulis akan mengisi kekosongan dari sisi pemikiran dan kebijakan, yakni bagaimana diskursus perumusan UU Zakat 2011 terkait relasi zakat-pajak.

Secara akademis, penelitian ini sedianya akan bermanfaat bagi perkembangan sejarah pemikiran zakat berikut pengelolaannya dan bermanfaat juga bagi sejarah politik, khususnya dari sisi produksi kebijakan yang berwujud pada sebuah UU pengelolaan zakat. Terlebih, UU Zakat 2011 ini menarik karena berupaya mengakomodasi kehidupan beragama dalam kehidupan bernegara yang bukan berdasarkan agama. Kompromi yang dihasilkan adalah relasi zakat-pajak.

---

<sup>3</sup> DPR RI. (2011c). Risalah Rapat RUU Zakat 2011 hlm. 9.

Secara praktis, penelitian ini membuktikan bahwa meski bukan negara yang berdasarkan agama, Indonesia bisa mengakomodasi ajaran salah satu agama warga negaranya ke dalam hukum positif negara tanpa merugikan penganut agama lain. Hal ini bisa terjadi karena UU Zakat 2011 juga mengakomodasi sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib dari agama lain sebagai pengurang penghasilan kena pajak.

## 2. Metode

Sumber primer yang dijadikan landasan utama tulisan ini adalah salinan risalah rapat RUU Zakat 2011 di Komisi VIII yang sudah ditranskrip. Sumber ini penulis dapatkan dari laman resmi DPR RI. Untuk menambal hal-hal yang tidak terekam dalam salinan risalah rapat tersebut, penulis menggunakan sumber primer lain seperti berita koran sezaman. Demi menggali lebih dalam argumen dari diskursus yang terjadi dalam rapat RUU Zakat 2011 di Komisi VIII, penulis mewawancarai perwakilan dari DPR dan perwakilan dari pemerintah yang menjadi pelaku sejarah dalam rapat itu. Sumber berikutnya yang digunakan adalah buku-buku terkait untuk memaparkan situasi sejarah.

Karya ini adalah penelitian kualitatif. Metodologi yang dipakai adalah sejarah politik dalam arti luas, yakni tentang kekuasaan pada umumnya. Pendekatan yang diimplementasikan adalah sejarah konstitusional. Dalam sejarah konstitusional kita bisa melihat konsensus dan konsesi yang diberikan kepada masing-masing kepentingan.<sup>4</sup> Model yang diimplementasikan dalam tulisan ini adalah *multiple streams framework* dari John Kingdon, yang terdiri dari *streams of problems*, *streams of policies*, dan *streams of politics*.<sup>5</sup>

## 3. Hasil dan Diskusi

### Menuju Senayan

Landasan hukum yang berlaku saat merevisi UU zakat ini adalah UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan UU. Di sana dikatakan bahwa, dalam konteks zakat, RUU bisa diajukan oleh Presiden maupun DPR (pasal 17 ayat 1 dan 2). Dalam skenario RUU diinisiasi oleh DPR, konsep RUU itu diajukan oleh DPR ke Presiden (pasal 21 ayat 1). Keduanya kemudian berkoordinasi dengan Badan Legislasi (Baleg) DPR untuk mengajukan sebuah RUU agar dijadikan program legislasi nasional atau prolegnas (pasal 16 ayat 1). Setelah sebuah RUU lolos dalam prolegnas, RUU itu akan dibahas di DPR melalui komisi terkait. Komisi di DPR yang menangani perkara zakat adalah Komisi VIII karena mereka bertanggung jawab atas urusan agama, sosial, dan perempuan.<sup>6</sup> Pembahasan sebuah RUU dilakukan oleh DPR bersama

---

<sup>4</sup> Kuntowijoyo. (2003). *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya, hlm. 176-177.

<sup>5</sup> John Kingdon. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow, Pearson, hlm. 19.

<sup>6</sup> DPR RI. (2009b). Risalah Rapat Paripurna DPR RI hlm. 19.

dengan Presiden atau menteri yang ditugaskan (pasal 32 ayat 1). Umumnya, Presiden menugaskan menteri ataupun pejabat kementerian terkait untuk mewakili Presiden untuk membahas RUU di DPR. RUU yang telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden atau perwakilannya kemudian disahkan menjadi UU oleh pimpinan DPR dan Presiden (pasal 37 ayat 1). Dalam regulasi yang berbeda, Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib, komisi dan badan legislasi di DPR bisa mengadakan rapat dengar pendapat untuk menyempurnakan RUU (pasal 126). Rapat dengar pendapat lazim dilakukan bersama intelektual, praktisi, maupun masyarakat secara umum. Secara umum, proses pembentukan revisi UU zakat sudah sesuai dengan alur tersebut.

Pada 20 Juni 2009, Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) membuat pernyataan melalui Amirsyah Tambunan bahwa ICMI telah menyampaikan beberapa usulan kepada DPR. Usulan tersebut dihasilkan dari tim khusus yang beranggotakan 9 orang. Salah satu poin yang disampaikan ICMI adalah relasi zakat-pajak. Menurut Amirsyah Tambunan, revisi UU Zakat akan terkait dengan revisi UU lainnya seperti UU tentang pajak. Kalau itu tidak dilakukan, zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak ataupun zakat sebagai pengurang pajak akan sulit diwujudkan.<sup>7</sup>

Sejauh ini belum ditemukan arsip terkait kegiatan rapat dengar pendapat yang dilakukan Komisi VIII saat merumuskan konsep RUU zakat baru. Penulis baru bisa merekam peristiwa dengan menggunakan berita koran sezaman. Dari berita-berita itu, penulis bisa mengatakan bahwa Komisi VIII membuka diri kepada praktisi, yang diwakili oleh Dompet Dhuafa serta Forum Zakat, dan intelektual, yang diwakili oleh ICMI, dalam membuat konsep RUU zakat yang baru.

Di sisi lain, Badan Legislasi DPR memiliki pandangan yang sama dengan praktisi, intelektual, dan juga Komisi VIII. Wakil Ketua Badan Legislasi DPR dari PKS, Al Muzzammil Yusuf, menyatakan bahwa revisi UU zakat sifatnya mendesak untuk segera diselesaikan. Ia menekankan pada perbaikan pengelolaan zakat.<sup>8</sup> Dari pernyataan Al Muzzammil Yusuf kita boleh mengatakan bahwa pengelolaan zakat belum maksimal sehingga perlu ditingkatkan lagi setidaknya dari tataran regulasi dulu. Sayangnya, apa yang terjadi di Badan Legislasi bersama Komisi VIII dan Pemerintah saat berkoordinasi perihal revisi UU Zakat belum ditemukan dalam arsip maupun berita koran. Bisa jadi ini dilakukan secara singkat dan tertutup sehingga tidak ada pemberitaan.

Terlepas dari yang terjadi di Badan Legislasi, hasil dari koordinasi di sana bisa diketahui sejak revisi UU Zakat lolos menjadi program legislasi nasional. Pada Sidang Paripurna DPR tanggal 5 April 2010 yang dihadiri 366 dari 560 anggota DPR itu, RUU Zakat disahkan menjadi program legislasi nasional. Dalam pidatonya, Ketua Rapat,

---

<sup>7</sup> Republika. (2009). *ICMI Desak DPR Tuntaskan Pembahasan RUU Zakat*.

<sup>8</sup> Kompas. (2008). *RUU Zakat Diharapkan Selesai Oktober*.

Marzuki Alie, menyatakan RUU tentang Pengelolaan Zakat diinisiasi oleh Badan Legislasi dan Komisi VIII.<sup>9</sup>

### **Sikap Rapat Paripurna DPR**

Pada 31 Agustus 2010 setiap fraksi di DPR menyampaikan sikapnya terhadap konsep RUU zakat yang baru di Rapat Paripurna DPR sebelum RUU itu diserahkan kepada Komisi VIII untuk dibahas. Setidaknya ada 5 fraksi menyinggung relasi zakat-pajak pada kesempatan ini, yakni Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Fraksi Partai Golongan Karya (Golkar), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Fraksi Partai Kebangkitan Nasional (PKB). Adapun partai yang tidak menyinggung isu relasi zakat-pajak adalah Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), dan Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Pengelompokan ini bisa menjadi gambaran awal bagaimana fraksi di DPR terbagi dalam menyikapi isu relasi zakat-pajak.

Pertama-tama, penting untuk mengangkat pendapat dari Fraksi PDIP. Pidato itu disampaikan oleh Inna Amania. Mewakili fraksinya, ia menyatakan bahwa zakat dan pajak perlu didudukkan pada koridornya masing-masing. Ia menekankan pada sisi keberlakuan pajak yang umum kepada seluruh warga negara Indonesia tanpa memandang agamanya.<sup>10</sup> Pernyataan ini menegaskan posisi Fraksi PDIP bahwa mereka menekankan pada perbedaan antara zakat dan pajak. Hanya saja mereka cukup diplomatis dengan frasa koridor masing-masing dan juga hanya mendefinisikan keberlakuan pajak tanpa mendefinisikan keberlakuan zakat yang hanya untuk warga negara Indonesia yang muslim. Perspektif ini bisa dimengerti bahwa ada perbedaan keberlakuan antara zakat dan pajak sehingga kedua menyasar individu yang tidak sepenuhnya sama. Penyampaian diplomatis ini juga bisa dimaklumi mengingat mayoritas warga negara Indonesia adalah muslim.

Berada di dimensi yang berbeda, Fraksi PKS membuat pernyataan singkat terkait relasi zakat-pajak. Pemaparan yang disampaikan oleh Rahman Amin itu menempatkan zakat sebagai pengurang nilai pajak penghasilan pada poin kedua usul fraksi tersebut.<sup>11</sup> Pandangan ini tanpa disertai argumen namun cukup menjelaskan bahwa fraksi ini punya perhatian pada isu relasi zakat-pajak.

Pandangan Fraksi Partai Gerindra boleh dikatakan serupa dengan Fraksi PKS. Mereka menyinggung relasi zakat-pajak secara normatif dengan sedikit tambahan permasalahan. Fraksi Partai Gerindra yang diwakili oleh Lukman Hakim membuat pernyataan bahwa perlunya mekanisme yang jelas dalam menjadikan zakat sebagai

---

<sup>9</sup> DPR RI. (2010a). Risalah Rapat Paripurna DPR RI hlm. 13.

<sup>10</sup> DPR RI. (2010d). Pendapat Fraksi PDIP Terhadap RUU Zakat 2011 hlm. 4.

<sup>11</sup> DPR RI. (2010i). Pendapat Fraksi PKS Terhadap RUU Zakat 2011 hlm. 4.

pengurang pajak sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara institusi zakat nasional dengan Dirjen Pajak.<sup>12</sup> Pernyataan dari Fraksi Partai Gerindra ini meskipun masih normatif namun memperlihatkan bahwa mereka memberi perhatian pada isu relasi zakat-pajak karena tidak semua fraksi menyinggung isu ini.

Pandangan Fraksi Partai Golkar boleh dibilang selangkah lebih lugas dibanding 3 fraksi sebelumnya. Pidato yang disampaikan oleh Muhammad Busro itu menyatakan bahwa perlu ada suatu terobosan maju terkait relasi zakat-pajak. Zakat harus diposisikan sebagai kewajiban penting umat Islam Indonesia sehingga zakat harus dapat mengurangi beban pajak.<sup>13</sup> Berbeda dengan Fraksi PDIP, pandangan ini menggunakan perspektif kesamaan antara zakat dan pajak. Kesamaan itu adalah pengumpulan sejumlah uang yang kemudian didistribusikan lagi kepada masyarakat. Penyelarasan zakat-pajak akan menghindarkan umat Islam Indonesia dari beban ganda, yakni membayar zakat dan pajak sekaligus secara penuh.

Serupa dengan Fraksi Partai Golkar, Fraksi PKB menekankan bahwa relasi zakat-pajak pada UU tidak optimal dalam mendorong orang membayar zakat pada institusi zakat resmi. Pandangan Fraksi PKB itu disampaikan oleh Ali Maschan Moesa. Ia mengatakan bahwa zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak pada UU lama kecil pengaruhnya dan kurang signifikan dalam mengurangi pajak umat Islam Indonesia. Maka dari itu Fraksi PKB mendorong zakat sebagai pengurang pajak.<sup>14</sup> Sudut pandang Fraksi PKB ini bisa dimaklumi karena zakat sebagai pengurang pajak akan lebih besar pengaruh dan angkanya dibanding zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Semakin besar nominalnya seharusnya semakin mendorong muzaki untuk membayar zakat di institusi zakat resmi.

Paparan awal semua fraksi pada 31 Agustus 2010 menggambarkan apa yang disebut oleh John Kingdon sebagai *problem stream*, situasi dimana arus masalah muncul di masyarakat. Fraksi Partai Golkar menganggap praktek zakat dan pajak yang terpisah membuat umat Islam Indonesia mengalami beban ganda karena mereka harus membayar zakat dan juga pajak. Padahal keduanya memiliki kesamaan, yakni mengambil dana dari masyarakat dan kemudian mendistribusikan kembali ke masyarakat. Di sisi lain, Fraksi PDIP melihat dari sisi perbedaan di antara keduanya. Menurut mereka, zakat dan pajak ada pada koridor yang berbeda. Pajak didistribusikan kembali ke masyarakat untuk warga negara Indonesia secara luas. Hal itu tidak bisa dilakukan dengan zakat.

Posisi Fraksi Partai Golkar, berikut fraksi yang sepemikiran, dan posisi Fraksi PDIP bisa dianalisis dengan konsep *tax expenditure* atau belanja perpajakan. Belanja perpajakan bisa berupa *tax credit* dan *tax deduction*. Skenario *tax credit*, zakat sebagai pengurang pajak, yang diusung Fraksi Partai Golkar dan fraksi lain yang umumnya

---

<sup>12</sup> DPR RI. (2010e). Pendapat Fraksi Partai Gerindra Terhadap RUU Zakat 2011 hlm. 3.

<sup>13</sup> DPR RI. (2010f). Pendapat Fraksi Partai Golkar Terhadap RUU Zakat 2011 hlm. 2.

<sup>14</sup> DPR RI. (2010h). Pendapat Fraksi PKB Terhadap RUU Zakat 2011 hlm. 3.



partai Islam atau yang berbasis massa Islam, akan mengalihkan redistribusi sebagian dana masyarakat yang terkumpul hanya kepada umat Islam Indonesia. Dengan kata lain, porsi dana masyarakat yang akan didistribusikan secara umum ke warga negara Indonesia akan berkurang sementara porsi ke umat Islam Indonesia akan meningkat pesat karena populasi umat Islam Indonesia lebih dari  $\frac{3}{4}$  total populasi warga negara Indonesia. Tidak berhenti sampai di situ. Politisi dari partai Islam dan partai yang berbasis massa Islam yang mengisi posisi di pemerintahan akan mendapat citra semakin baik karena akan lebih banyak memberikan sesuatu kepada konstituennya melalui distribusi dana zakat. Praktek distribusi zakat ini kerap melibatkan pemerintah. Situasi seperti ini tidak terjadi pada partai yang basis massanya bukan umat Islam sehingga mereka lebih memilih skenario *tax deduction* atau zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak. Skenario ini menjadi jalan tengah bagi partai yang tidak berbasis massa Islam karena potensi kehilangan dana pajak tidak terlalu besar dan citra positif mereka di depan konstituen mereka yang juga ada yang beragama Islam tetap terjaga.

Selesainya pandangan seluruh fraksi di Rapat Paripurna DPR dengan suara bulat setuju, itu menandai resminya RUU Zakat diteruskan ke Komisi VIII untuk dibahas lebih lanjut. Konsep RUU Zakat ini kemudian dikirimkan ke pemerintah untuk kemudian ditanggapi oleh yang biasanya diwakili kementerian terkait, dalam hal ini Kementerian Agama. Hasil evaluasi pemerintah dituangkan ke dalam Daftar Inventaris Masalah (DIM). Mekanisme pembahasan RUU Zakat di Komisi VIII akan merujuk dalam DIM tersebut. Kemudian, pembahasan RUU Zakat di Komisi VIII juga dilakukan bersama-sama dengan Presiden atau kementerian terkait yang ditunjuk oleh Presiden.

### **Diskursus di Komisi VIII**

Komposisi Komisi VIII sendiri terdiri dari 47 orang yakni 13 orang Fraksi Partai Demokrat, 8 orang Fraksi Partai Golkar, 7 orang Fraksi PDIP, 5 orang Fraksi PKS, 5 orang Fraksi PAN, 3 orang Fraksi PPP, 3 orang Fraksi PKB, 2 orang Fraksi Partai Gerindra, dan 1 orang Fraksi Partai Hanura.<sup>15</sup> Untuk membahas RUU Zakat, Pembahasan RUU Zakat di Komisi VIII sebenarnya ada fase dibahas di depan keseluruhan anggota Komisi VIII dan ada fase juga Komisi VIII membentuk tim lagi untuk membahas RUU Zakat ini. Akan tetapi mekanisme itu sepertinya tidak terlalu penting diuraikan di sini karena dalam jalannya diskusi tidak semua anggota Komisi VIII ataupun anggota tim baru yang dibentuk angkat bicara dan berdialektika dengan anggota lainnya. Maka dari itu, model pemaparan di bagian diskursus yang terjadi di Komisi VIII ini akan menggunakan alur ide individual yang disertai nama anggota serta asal fraksinya.

---

<sup>15</sup> DPR RI. (2010k). Mekanisme Pembahasan RUU Zakat 2011 hlm. 1.

Pelaksanaan rapat pembahasan RUU Zakat 2011 di Komisi VIII sendiri dilakukan secara tertutup. Kondisi ini bisa jadi bertujuan agar mereka yang berdialog lebih leluasa menyampaikan sikap, data, dan argumennya. Kehadiran publik mungkin saja akan mempengaruhi apa yang akan mereka sampaikan.

Rapat pertama pembahasan RUU Zakat di Komisi VIII berlangsung pada 19 Mei 2011. Agenda rapatnya adalah pembahasan DIM secara umum dalam lingkup internal Komisi VIII. Ini dilakukan untuk merespon DIM yang dikeluarkan oleh pemerintah dan menyamakan persepsi sebelum membahas DIM tersebut bersama-sama dengan pemerintah. Pada rapat pertama ini, isu relasi zakat-pajak sudah mulai muncul karena menjadi salah satu DIM yang diajukan pemerintah. Adapun fraksi yang bicara mengenai isu ini hanya 4 yakni, Fraksi PKS, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PAN, dan Fraksi Partai Demokrat. Suara dari Fraksi PAN dan Fraksi Demokrat menjadi menarik karena fraksi ini sebelumnya tidak menyinggung isu relasi zakat-pajak pada pandangan awal fraksinya di Rapat Paripurna DPR sebelumnya. Fraksi PKB yang semula tampak serius mendorong zakat sebagai pengurang pajak tidak muncul sama sekali dalam diskusi ini.

Absennya Fraksi PKB diskursus di rapat pertama kiranya perlu dijelaskan di awal karena terkait perkara aturan main di dalam rapat pembahasan RUU zakat di Komisi VIII. Dalam banyak bagian pembukaan rapat pembahasan RUU zakat di Komisi VIII disampaikan bahwa kuorum dari rapat adalah 50% plus 1 berdasarkan jumlah fraksi, bukan jumlah anggotanya. Jadi, misalnya rapat hanya dihadiri oleh 5 orang yang berasal dari 5 fraksi berbeda, maka rapat itu tetap bisa dilaksanakan. Jadi, absennya PKB dari diskursus rapat pertama pembahasan RUU Zakat di Komisi VIII bisa jadi karena memang tidak ada anggota Fraksi PKB yang hadir atau bisa juga mereka hadir namun tidak bersuara sama sekali karena belum ditemukan dokumen daftar anggota rapat yang hadir. Penulis sendiri cenderung pada kemungkinan yang pertama karena dalam beberapa kesempatan ketua rapat menyinggung perkara kehadiran dan kuorum di awal. Argumen penulis yang kedua adalah mengingat Fraksi PKB adalah partai Islam, idealnya mereka akan banyak bersuara perkara relasi zakat-pajak karena berkaitan langsung dengan konstituennya. Kiranya cukup membahas mekanisme syarat kehadiran dimulainya rapat pembahasan RUU Zakat di Komisi VIII. Mari kita uraikan jalannya diskursus relasi zakat-pajak ini pada rapat Komisi VIII.

Muhammad Baghowi dari Fraksi Demokrat membawa narasi yang sama sekali baru. Ia dengan lantang mengatakan bahwa zakat tidak bisa dijadikan pengurang pajak. Menurutnya, keuangan negara belum siap untuk itu. Ia menjelaskan apabila zakat bisa dijadikan sebagai pengurang pajak, kelak pihak agama lain, sebut saja nasrani, bisa saja melakukan hal serupa karena turunan UU Zakat ini nanti juga akan mengatur sumbangan wajib keagamaan lain, bukan hanya zakat. Ia mencontohkan beberapa perusahaan rokok yang menyumbang pajak dalam jumlah besar nanti bisa

dipotong oleh sumbangan wajib agama nasrani. Ia meragukan negara sanggup kehilangan potensi zakat sebesar itu.<sup>16</sup> Bila dianalisis lebih dalam. Keberanian Muhammad Baghowi membuat pernyataan demikian bisa jadi karena rapat ini berlangsung tertutup. Saat rapat paripurna di DPR mereka mungkin agak menahan diri dari konstituen muslim karena pernyataannya bisa jadi tidak populis.

Dewi Coryati dari Fraksi PAN mengamini apa yang disampaikan Baghowi. Menurutnya, zakat sebagai pengurang pajak tidak memungkinkan dalam sistem keuangan Indonesia. Ia menyarankan agar mengundang ahli untuk menghadapi isu ini, dalam hal ini Kementerian Keuangan atau Dirjen Pajak.<sup>17</sup> Perlu diketahui juga bahwa rapat pertama ini hanya dihadiri oleh internal Komisi VIII. Perspektif ini juga bisa dianalisis dengan narasi yang sama dengan apa yang penulis sampaikan di alinea sebelumnya. Ditambah, PAN adalah partai yang memiliki konstituen muslim. Pernyataan yang tidak populis di kalangan muslim tentu harus dihindari.

Chairunnisa sebagai ketua rapat, Fraksi Partai Golkar, merespon bahwa wacana zakat sebagai pengurang pajak sudah digugurkan di Badan Legislasi. Pertemuan di Badan legislasi itu dihadiri oleh Dirjen Pajak dan Sekretaris Dirjen Pajak. Selain fakta yang sudah disampaikan Baghowi, penerapan zakat sebagai pengurang pajak juga harus diikuti oleh revisi UU Perpajakan.<sup>18</sup> Narasi ini persis seperti yang pernah disampaikan oleh ICMI, yakni zakat sebagai pengurang pajak harus diikuti oleh perubahan UU Perpajakan.

Pernyataan Chairunnisa ini bisa dianalisis dari beberapa sudut pandang. Pertama, kita bisa mengatakan bahwa meski dalam satu fraksi yang sama, pendapat dari tiap anggota belum tentu sama. Sudah disampaikan di sebelumnya bahwa Muhammad Busro dari Fraksi Partai Golkar di rapat paripurna DPR menyatakan membuat pernyataan mewakili fraksinya bahwa zakat harus bisa menjadi pengurang pajak. Kedua, seperti analisis sebelumnya, bisa jadi dalam rapat terbuka seperti di rapat paripurna DPR, banyak pihak yang memilih untuk membuat pernyataan normatif dan diplomatis namun akan berbeda narasinya bila rapat dilakukan secara tertutup.

Fraksi yang konsisten, dari rapat paripurna DPR dan rapat Komisi VIII, sejauh ini untuk menyuarakan zakat sebagai pengurang pajak adalah Fraksi PKS. Hanya saja, perlu dicatat bahwa kebetulan individu yang menyampaikan pernyataannya sama, yakni Rahman Amin. Ia mengakui bahwa zakat sebagai pengurang pajak sudah digugurkan di Badan Legislasi. Akan tetapi, menurutnya, isu ini bisa diangkat lagi di Komisi VIII karena sudah ada contoh negara yang berhasil melakukan ini yakni Malaysia.<sup>19</sup> Apa yang disampaikan oleh Rahman Amin memang membuka peluang

---

<sup>16</sup> DPR RI. (2011b). Risalah Rapat RUU Zakat 2011 hlm. 7.

<sup>17</sup> *Ibid.* hlm. 8.

<sup>18</sup> *Ibid.* hlm. 9.

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm. 5

diterapkannya zakat sebagai pengurang pajak namun ia belum menyampaikan bagaimana mengimplementasikannya. Hal itu sebenarnya bisa dimaklumi karena agenda rapat ini masih menginventarisasi DIM yang diajukan pemerintah.

Wacana untuk menerapkan zakat sebagai pengurang pajak seperti yang diterapkan di Malaysia dalam terminologi John Kingdon disebut *policy stream*, situasi dimana komunitas kebijakan berupaya mencari solusi dan alternatif kebijakan untuk mengatasi *problem stream*. Cara yang umum untuk menghasilkan solusi adalah belajar dari kelompok lain dalam mengatasi sebuah persoalan yang mirip atau sama. Sebelumnya, pihak ICMI juga sudah menyarankan agar ada penyesuaian juga di UU Perpajakan agar zakat sebagai pengurang pajak bisa terwujud. Di sini ICMI juga termasuk ke dalam komunitas kebijakan karena berasal dari kelompok akademisi yang lazim dimintai pendapat oleh pembuat kebijakan.

Rapat pembahasan RUU zakat Komisi VIII yang salah satu fokusnya pada pembahasan relasi zakat-pajak terjadi pada rapat 7 Juli 2011 dan 22 September 2011. Kedua rapat itu dihadiri oleh perwakilan pemerintah seperti Dirjen Pajak dan Sekjen Kementerian Agama. Jalannya rapat cukup dinamis karena mempertemukan pihak yang hendak menjadikan zakat sebagai pengurang pajak dengan pihak praktisi dan ahli.

### **Dialektika Bersama Dirjen Pajak**

Pembahasan relasi zakat-pajak pada rapat RUU zakat di Komisi VIII pada 7 Juli 2011 dimulai dengan pemaparan Dirjen Pajak, Agus Sudiro. Dalam paparannya, Agus Sudiro menyampaikan bahwa substansi RUU zakat perihal relasi zakat-pajak sudah diterima oleh pemerintah. Maksudnya, pemerintah sepakat bahwa zakat bisa menjadi pengurang penghasilan kena pajak. Substansi itu juga sebenarnya sama dengan substansi UU zakat lama. Secara praktek, substansi itu juga sesuai dengan UU terkait, dalam hal ini UU Perpajakan 2008. UU Perpajakan sudah mengakomodasi zakat dan sumbangan yang sifatnya wajib bisa menjadi pengurang penghasilan kena pajak. Dirjen Pajak juga sudah mengeluarkan regulasi untuk mengakomodasi UU zakat lama dan UU Perpajakan sehingga mereka yang membayar zakat di institusi zakat resmi dan diakui pemerintah, maka mereka bisa mengurangi penghasilan kena pajaknya.<sup>20</sup> Pemaparan ini penulis lihat bahwa Dirjen Pajak ingin menyampaikan keselarasan antara substansi relasi zakat-pajak pada RUU zakat baru dengan UU zakat lama yang juga sudah diakomodasi UU perpajakan dan regulasi Dirjen Pajak. Pernyataan dari Dirjen Pajak ini penting karena ia adalah pihak yang menjalankan praktek itu dalam kesehariannya.

Sekjen Kementerian Agama, Bahrul Hayat, kemudian membenarkan apa yang disampaikan oleh Agus Sudiro. Bahrul Hayat juga menambahkan bahwa substansi zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak datangnya dari DPR. Pemerintahnya

---

<sup>20</sup> DPR RI. (2011c). Risalah Rapat RUU Zakat 2011 hlm. 5.

sepakat dengan itu. Pemerintah hanya mengubah sedikit yakni institusi zakat yang resmi dan diakuinya diubah bunyinya dari lazis menjadi BAZ dan LAZ. Jadi sebenarnya, lanjut Bahrul, secara substansi sudah tidak ada masalah. Kalaupun Komisi VIII menghendaki zakat sebagai pengurang pajak, secara substansi itu sudah berbeda dengan kalimat yang ada di dalam konsep RUU zakat.<sup>21</sup> Pernyataan Bahrul Hayat ini menguatkan pernyataan-pernyataan sebelumnya bahwa konsep zakat sebagai pengurang pajak sudah gugur di DPR, dalam hal ini Badan Legislasi. Konsep zakat sebagai pengurang pajak muncul kembali bisa terjadi karena beberapa hal. Pertama, pihak pengusung bersikeras untuk membawa kembali ide tersebut dengan harapan bisa terwujud apabila didiskusikan kembali kepada pihak kementerian keuangan dan Dirjen Pajak. Kehadiran perwakilan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi juga diharapkan mampu memberi solusi dalam konteks sinkronisasi antara regulasi dan lembaga. Kedua, terbuka kemungkinan pula anggota Komisi VIII ini tidak hadir saat diskusi dengan Badan Legislasi sehingga kurang paham apa yang membuat zakat sebagai pengurang pajak tidak dimasukkan ke dalam RUU zakat yang baru.

Apa yang disampaikan oleh pihak pemerintah sesuai dengan narasi yang ada di dokumen DIM. Berada di DIM nomor 149, pihak DPR mengusulkan agar zakat yang dibayarkan oleh muzaki menjadi pengurang penghasilan kena pajak. Di dokumen itu, pihak pemerintah sepakat dengan narasi demikian. Tidak ada perbedaan substansi di antara keduanya.<sup>22</sup>

Mahrus Munir dari Fraksi Partai Demokrat dan Humaidi dari Fraksi Partai Golkar tidak membantah pernyataan dari pihak pemerintah. Hanya saja, mereka menyampaikan bahwa keinginan dari Komisi VIII adalah menjadikan zakat sebagai pengurang pajak.<sup>23</sup> Pernyataan mereka ini mirip dengan analisis penulis di alinea sebelumnya yakni ada sedikit harapan agar ide zakat sebagai pengurang pajak terus diwacanakan dengan harapan bisa diakomodasi ketika dihadapkan kepada ahli dari institusi terkait.

Muhammad Busro dari Fraksi Partai Golkar kemudian merespon diskursus yang terjadi. Ia memahami apa yang disampaikan oleh Dirjen Pajak dan Sekjen Kemenag. Maka dari itu ia menyarankan kepada Komisi VIII untuk kembali membahas ide zakat sebagai pengurang pajak secara internal di Komisi VIII di lain kesempatan karena menurut Busro pada 7 Juli 2011 tersebut sebagian besar anggota Komisi VIII sedang berada di luar kota.<sup>24</sup> Apa yang disampaikan oleh Busro ini sesuai dengan analisis penulis sebelumnya yakni, dalam momen-momen persidangan di DPR, baik itu di Komisi, Badan Legislatif, maupun rapat paripurna, sebagian anggota

---

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm. 6.

<sup>22</sup> DPR RI. (2011a). Daftar Inventaris Masalah RUU Zakat 2011 hlm. 38.

<sup>23</sup> DPR RI 2011c. *Op. Cit.* hlm. 7-8.

<sup>24</sup> *Ibid.* hlm. 9.

legislatif tidak hadir sehingga tidak mengikuti perjalanan diskursus dengan baik. Mereka mungkin mengetahui hasilnya namun tidak mengetahui argumennya. Bisa juga argumennya dituangkan secara tertulis dalam notulen rapat namun mereka, karena kesibukannya, belum membaca catatan tersebut dengan baik.

Busro melanjutkan tanggapannya. Ia menyampaikan bahwa ide zakat sebagai pengurang pajak adalah aspirasi dari banyak elemen masyarakat di banyak wilayah di Indonesia. Itu semua adalah hasil temuan dari berbagai kunjungan Komisi VIII sebelumnya. Busro kemudian menanyakan kepada pihak pemerintah apakah memungkinkan menjadikan zakat sebagai pengurang pajak, bukan sebatas pengurang penghasilan kena pajak.<sup>25</sup>

### **Kebuntuan Lama *Tax Credit***

Agus Sudiro sebagai Dirjen Pajak maju lagi untuk merespon pertanyaan Busro atau mungkin tidak salah juga bila disebut permintaan. Menurutnya, diskursus zakat sebagai pengurang pajak ini sudah terjadi dalam pembahasan UU Pajak Penghasilan 2008 di Komisi XI, komisi di DPR yang membahas perkara keuangan, jasa keuangan, moneter, dan perencanaan pembangunan nasional. Saat itu, lanjut Agus, beberapa fraksi juga mengajukan ide zakat sebagai pengurang pajak penghasilan. Secara ilmu akuntansi disebut sebagai zakat kredit pajak. Akan tetapi, pemerintah dan DPR bersepakat pada skenario zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak, bukan zakat sebagai pengurang pajak penghasilan.<sup>26</sup> Menurut penulis, Agus menyampaikan dengan hati-hati dan perlahan sehingga semua pihak bisa dengan mudah memahami. Ini penting karena yang ia sampaikan akan menyangkut banyak hal, bukti, dan argumen. Cara penyampaian juga menunjukkan kalau ia sangat menguasai materi.

Kemudian Agus menguraikan perbedaan objek zakat dan objek pajak penghasilan. Menurutnya, objek zakat dan objek pajak penghasilan itu ada perbedaan. Objek pajak penghasilan hanya berupa penghasilan individu atau badan usaha. Di sisi lain, objek zakat tidak hanya penghasilan namun juga bisa berupa harta seperti emas, perak, dan logam mulia lainnya. Perbedaan objek ini bisa memiliki konsekuensi panjang. Misal, Agus lanjut menjelaskan, objek pajak penghasilan berupa badan usaha bisa saja terjadi impas, tidak untung dan tidak rugi, atau bahkan bisa juga mengalami kerugian. Kondisi demikian lumrah dalam dunia usaha. Bila terjadi kondisi seperti itu, maka si badan usaha tidak membayar pajak penghasilan. Akan tetapi akan ada skenario si badan usaha tetap membayar zakat karena kepemilikan emas, perak, dan logam mulia lain. Apabila skenario tadi dijabarkan, si badan usaha tidak membayar pajak tapi mendapat potongan pajak karena sudah membayar zakat. Dalam pembukuan, itu akan disebut sebagai kelebihan bayar. Konsekuensinya, pemerintah

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.* hlm. 10.

harus mengembalikan kelebihan bayar itu kepada si badan usaha.<sup>27</sup> Di poin ini Agus juga menjelaskan dengan baik bagaimana kebuntuan dalam implementasi apabila zakat sebagai pengurang pajak penghasilan. Akan tetapi, apabila para anggota dewan menguasai materi atau didampingi oleh tim ahli, bisa saja mereka mengekspos ruang-ruang yang mungkin belum tersentuh.

Agus masih meneruskan paparannya. Menurutnya, pembahasan zakat sebagai pengurang pajak idealnya dibahas dalam UU perpajakan, yang mana itu ranah dari Komisi XI. Sebagus apapun konsep relasi zakat-pajak yang dibuat di sini, akan mentok bila tidak diteruskan ke dalam UU perpajakan. Ia lalu mencontohkan apa yang terjadi di Malaysia, contoh yang juga sering digunakan oleh anggota Komisi VIII, dalam mengimplementasikan zakat sebagai pengurang pajak. Menurut Agus, zakat sebagai pengurang pajak di Malaysia diatur dalam UU Pajak Penghasilan, bukan UU Zakat. Itu tertuang dalam *Income Tax Act 1967, section 6A*.<sup>28</sup> Sekali lagi Agus menunjukkan kebolehan nya dalam menguasai materi. Sebenarnya apa yang disampaikan oleh Agus ini bisa direspon dengan revisi UU Perpajakan di Indonesia, seperti yang disampaikan oleh ICMI dalam pembahasan awal tulisan ini. Agus juga sebenarnya mengatakan itu tetap bisa dilakukan selama ada tujuan yang sama antara Komisi VIII, Komisi XI, dan pemerintah.

Pada bagian akhir paparannya, Agus mengingatkan bahwa perlu studi lebih dalam untuk mengevaluasi bagaimana hasil dari implementasi zakat pengurang pajak di Malaysia. Jangan sampai asal meniru tanpa ada studi yang cukup lalu nanti malah kontra produktif karena ketidakcocokan dengan kondisi di Indonesia.<sup>29</sup> Narasi akhir ini seolah menyentil anggota Komisi VIII yang melempar wacana tanpa studi mendalam lebih dulu. Dan apa yang disampaikan oleh Agus Sudiro menjadi pernyataan akhir dari diskursus relasi zakat-pajak pada hari itu. Anggota Komisi VIII seperti tidak tahu harus merespon apa.

Proses dialektika terkait relasi zakat-pajak antara Agus Sudiro dari Dirjen Pajak dan anggota Komisi VIII seperti Burso dari Fraksi Partai Golkar bisa disebut sebagai *politics stream* menurut terminologi John Kingdon, situasi dimana terjadinya tarik-menarik kepentingan di antara para pembuat kebijakan. Di fase ini Fraksi PDIP belum terlalu aktif karena mungkin menurut mereka, kelompok yang hendak menjadikan zakat sebagai pengurang pajak harus melangkahi regulasi dulu, dalam hal ini UU Perpajakan. Bila hal itu belum terjadi, mereka belum akan bertindak aktif. Jadi, tarik-menarik kepentingan di sini masih antara kelompok yang mendukung zakat sebagai pengurang pajak dan Dirjen Pajak sebagai pihak pelaksana pajak di Indonesia.

## Mufakat Forum

---

<sup>27</sup> *Ibid.* hlm. 11.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

Rapat terakhir pembahasan substansi RUU zakat dilaksanakan pada 22 September 2011. Ada jeda waktu sekitar 2 bulan dari rapat sebelumnya. Jalannya rapat ini terkait isu relasi zakat pajak sepertinya sudah dituntaskan oleh Agus Sudiro selaku Dirjen Pajak pada rapat sebelumnya. Pada rapat terakhir ini dinamikanya mulai berkurang. Para anggota Komisi VIII sepertinya, suka tidak suka, sudah menerima apa yang disampaikan oleh Dirjen Pajak itu dengan gaya bahasanya masing-masing. Tidak lupa juga mereka menambahkan harapan-harapan setelahnya.

Wacana relasi zakat-pajak di rapat terakhir dibuka oleh Sekjen Kementerian Agama, Bahrul Hayat. Tidak ada hal baru yang disampaikan. Ia hanya mengulang kembali apa yang disampaikan oleh Agus Sudiro pada rapat sebelumnya. Apa yang ia tambahkan adalah bahwa apa yang tertuang dalam UU zakat lama perihal relasi zakat-pajak sudah berjalan dengan baik.<sup>30</sup>

Muhammad Busro dari Fraksi Golkar menanggapi dengan bercerita bahwa memang wacana zakat sebagai pengurang pajak gagal diperjuangkan di Badan Legislatif. Ia kemudian menyampaikan tentang keinginan bersama. Keinginan bersama yang dimaksud adalah revisi UU perpajakan di DPR yang ternyata menurutnya belum bisa ditembus.<sup>31</sup>

Masih dari Fraksi Golkar, Humaidi membenarkan bahwa zakat dan pajak diparalelkan. Pajak untuk negara dan zakat untuk umat. Ia menggarisbawahi bahwa wacana zakat pengurang pajak adalah keinginan bersama Komisi VIII yang perlu disampaikan. Apapun itu hasilnya akan diterima.<sup>32</sup> Pendapat ini senada dengan Asep Ahmad Maoshul Affandy dari Fraksi PPP. Ia mengatakan bahwa secara konsep zakat dan pajak sudah berbeda. Akan tetapi bila bersungguh-sungguh dan ada kemauan bersama, itu bukan hal mustahil.<sup>33</sup>

Rahman Amin dari Fraksi PKS mengatakan bahwa memang zakat sebagai pengurang pajak perlu didalami lagi. Akan tetapi ia menyoroti bahwa implementasi zakat sebagai pengurang penghasilan belum berjalan. Hal itu yang harus dikejar dan diperbaiki.<sup>34</sup> Apa yang disoroti oleh Rahman Amin bisa diterima karena, seperti sudah diuraikan di bagian awal, bahwa peraturan turunan dari UU zakat 1999 terkait zakat sebagai pengurang penghasilan kena pajak baru benar-benar bisa dilaksanakan pada tahun 2011 melalui peraturan menteri keuangan dan peraturan dirjen pajak.

Tiba saatnya tiap fraksi di Komisi VIII menyampaikan sikap akhirnya pada 19 Oktober 2011 setelah pembahasan RUU Zakat 2011 yang memerlukan tiga kali masa sidang. Berbeda dengan rapat di Komisi VIII yang berlangsung tertutup, penyampaian sikap akhir ini dilakukan secara terbuka dan dihadiri wartawan. Skenario ini bisa jadi mempengaruhi narasi yang disampaikan oleh masing-masing

---

<sup>30</sup> DPR RI. (2011d). *Op. Cit.* hlm. 16.

<sup>31</sup> *Ibid.* hlm. 11.

<sup>32</sup> *Ibid.* hlm. 12.

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm. 16.

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 13



fraksi. Narasi normatif dan diplomatis adalah yang terbaik untuk menjaga relasi dengan konstituen.

Secara umum, sikap kesembilan fraksi bisa dikelompokkan menjadi tiga. Pertama adalah mereka yang tidak menyinggung sama sekali isu relasi zakat-pajak. Mereka adalah Fraksi Hanura dan Fraksi PAN. Kedua adalah fraksi yang merasa relasi zakat-pajak di hasil pembahasan sudah sesuai karena zakat dan pajak ada pada koridor yang berbeda. Sikap itu disampaikan oleh Fraksi PDIP. Ketiga adalah fraksi yang masih menyimpan harapan agar ke depannya bisa diatur norma yang bisa mengimplementasikan zakat sebagai pengurang pajak. Mereka adalah Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PKB, dan Fraksi PKS. Yang menarik adalah sikap Fraksi Partai Demokrat yang menyatakan bahwa mereka menginginkan zakat sebagai pengurang pajak namun menyadari perlu ada penyelarasan. Hal ini agak berbeda dengan apa yang mereka sampaikan di rapat internal Komisi VIII. Akan tetapi mungkin saja hal tersebut memang mereka upayakan di fase sebelumnya di Badan Legislasi.

#### **4. Kesimpulan**

Wacana zakat sebagai *tax credit* yang dimunculkan kembali di rapat perumusan RUU Zakat 2011, setelah sebelumnya gugur di Badan Legislasi, akhirnya kembali gagal diloloskan menjadi UU. Forum akhirnya menyepakati zakat sebagai *tax deduction*, sesuatu yang sudah ada di UU Zakat 1999 meski belum bisa terlaksana karena alasan regulasi turunan. Kegagalan ini, berdasarkan dinamika yang terekam di rapat pembahasan RUU Zakat 2011 di Komisi VIII, disebabkan ketidaksiapan dari Komisi VIII sebagai inisiator RUU. Jauh-jauh hari ICMI sudah menyampaikan bahwa zakat sebagai *tax credit* tidak bisa terlaksana bila UU Perpajakan tidak direvisi.

Gagalnya zakat sebagai *tax credit* juga bisa dilihat dari sudut pandang yang lebih luas, yakni bagaimana titik keseimbangan antara nilai-nilai Islam dengan kebijakan fiskal Indonesia. Perlu dikaji lebih lanjut apakah kegagalan zakat sebagai *tax credit* adalah indikator sulitnya nilai-nilai Islam dipertemukan dengan sistem perpajakan modern. Akan menarik menelisik apakah titik pertemuan itu benar-benar tidak bisa terwujud atau butuh dorongan yang lebih besar untuk mewujudkannya. Sebagian jawabannya bisa dilihat dalam diskursus yang terjadi dalam perumusan UU Perpajakan.

#### **Acknowledgments**

Penulis ucapkan terima kasih yang tulus atas bantuan Beasiswa Riset Baznas 2025 dalam mengerjakan karya. Atas berkat hibah penelitiannya, riset ini bisa berjalan dengan baik. Penulis juga berterima kasih atas komentar dan masukan dari rekan peneliti dan pembimbing hingga tulisan ini menjadi lebih baik.

## Referensi

- Basir, Abdul. (2002). *Zakat Atas Penghasilan Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak* [Tesis]. Depok, Universitas Indonesia.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2009a). Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Tata Tertib. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2009b). Risalah Rapat Paripurna DPR (19 Oktober 2009). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010a). Risalah Rapat Paripurna DPR (5 April 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010b). Pendapat Fraksi PAN Terhadap RUU Zakat (31 Agustus 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010c). Pendapat Fraksi Partai Demokrat Terhadap RUU Zakat (31 Agustus 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010d). Pendapat Fraksi PDIP Terhadap RUU Zakat (31 Agustus 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010e). Pendapat Fraksi Partai Gerindra Terhadap RUU Zakat (31 Agustus 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010f). Pendapat Fraksi Partai Golkar Terhadap RUU Zakat (31 Agustus 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010g). Pendapat Fraksi Partai Hanura Terhadap RUU Zakat (31 Agustus 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010h). Pendapat Fraksi PKB Terhadap RUU Zakat (31 Agustus 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010i). Pendapat Fraksi PKS Terhadap RUU Zakat (31 Agustus 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010j). Pendapat Fraksi PPP Terhadap RUU Zakat (31 Agustus 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2010k). Mekanisme Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shodaqoh (November 2010). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011a). Daftar Inventarisasi Masalah Rancangan Undang-Undang Zakat. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011b). Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat Komisi VIII (19 Mei 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011c). Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat Komisi VIII (7 Juli 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011d). Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat Komisi VIII (22 September 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011e). Pendapat Akhir Fraksi PAN Terhadap RUU Zakat (19 Oktober 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011f). Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrat Terhadap RUU Zakat (19 Oktober 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011g). Pendapat Akhir Fraksi PDIP Terhadap RUU Zakat (19 Oktober 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011h). Pendapat Akhir Fraksi Partai Gerindra Terhadap RUU Zakat (19 Oktober 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011i). Pendapat Akhir Fraksi Partai Golkar Terhadap RUU Zakat (19 Oktober 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011j). Pendapat Akhir Fraksi Partai Hanura Terhadap RUU Zakat (19 Oktober 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011k). Pendapat Akhir Fraksi PKB Terhadap RUU Zakat (19 Oktober 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011l). Pendapat Akhir Fraksi PKS Terhadap RUU Zakat (19 Oktober 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2011m). Pendapat Akhir Fraksi PPP Terhadap RUU Zakat (19 Oktober 2011). Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Direktorat Jenderal Pajak. (2011a). Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 6 tahun 2011 Tentang Pelaksanaan Pembayaran Dan Pembuatan Bukti Pembayaran Atas Zakat Atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto. Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Pajak.
- Direktorat Jenderal Pajak. (2011b). Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 33 tahun 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. Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Pajak.
- Fitranoska. (2006). *Pengaruh Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi* [Tesis]. Depok, Universitas Indonesia.

- Kementerian Keuangan. (2010). Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pembebanan Zakat dan Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 688). Jakarta: Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan.
- Kingdon, John. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow, Pearson.
- Kompas. (2008, Oktober 15). *RUU Zakat Diharapkan Selesai Oktober*.
- Kuntowijoyo. (2003). *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya.
- Nirmala, Citra. (2007). *Tinjauan Terhadap Zakat Sebagai Pengurang Penghasilan Kena Pajak* [Tesis]. Depok, Universitas Indonesia.
- Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3885).
- Republik Indonesia. (2000). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3985).
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- Republik Indonesia. (2010). Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2010 tentang Zakat atau Sumbangan Keagamaan Yang Sifatnya Wajib Yang Dapat Dikurangkan Dari Penghasilan Bruto (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5148).
- Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255).
- Republika. (2009, Juni 20). *ICMI Desak DPR Tuntaskan Pembahasan RUU Zakat*.
- Republika. (2010, Maret 25). *Kemenag Harapkan Revisi UU Zakat Integrasikan Pengelolaan*.
- Surrey, Stanley. (1985). *Tax Expenditures*. Massachusetts: Harvard University Press.