

Tax Amnesty dan Implementasi Kebijakan Publik



VISHNU JUWONO

Dosen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi UI dan kandidat doktor di London School of Economics and Political Science (LSE), London

2016, dana tebusan baru terkumpul sebesar Rp9,31 triliun dari target Rp165 triliun, sedangkan dari target Rp1.000 triliun, modal yang direpariasi, baru terwujud Rp19,1 triliun.

Pengesahan Undang-Undang Tax Amnesty

Dalam memformulasikan kebijakan publik tentu *framing* (Noakes dan Johnston 2005) dan narasi dari kebijakan (Jones dan McBeth 2010). Menentukan keefektifan dari sebuah kebijakan Rancangan Undang-Undang *Tax Amnesty* dibahas di dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sejak awal 2016, narasi kebijakan difokuskan pada reputasi aset bagi para konglomerat-konglomerat Indonesia yang diduga banyak menyimpan asetnya di luar Indonesia.

Selain itu, juga formulasi kebijakan dipengaruhi oleh sebuah momentum atau peristiwa politik sebagai pendorong sebuah kebijakan (Kingdon, 2004; Birkland, 1997). Momentum kebijakan *tax amnesty* didorong oleh dua hal, yakni timbulnya fenomena global Panama Papers dan masuknya Partai Golkar dalam koalisi pendukung pemerintah.

Peristiwa Panama Papers awal April 2016, menampilkan dokumen yang bocor dari kantor pengacara besar berbasis di Panama Mossack Fonseca. Sebanyak 11,5 juta data dari tahun 1970 hingga 2015 dibocorkan. Data-data tersebut

memberikan gambaran bagaimana dunia *offshore* bekerja, di mana berbagai transaksi dana berjumlah besar disembunyi sehingga menimbulkan modal yang dimanipulasi data untuk menghindari pajak dari negara asal. Di Indonesia sendiri lebih dari 800 tokoh kebanyakan adalah pengusaha besar disebut terlibat dalam Panama Papers.

Momentum Panama Papers tersebut dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mendorong disetujuinya RUU *Tax Amnesty*. Menteri Keuangan saat itu Bambang Brodjonegoro berjanji akan menggunakan data dari Panama Papers sebagai data pembandingan yang dimiliki Kementerian Keuangan untuk mengidentifikasi para pengemplang pajak.

Situasi politik Indonesia juga bergeser secara drastis. Partai Golkar yang menduduki kursi nomor dua paling besar di DPR merupakan kekuatan utama oposisi Koalisi Merah Putih di parlemen, akhirnya memilih bergabung dengan pemerintah. Sebelumnya partai menentang PAN dibawah pimpinan Zulkifli Hasan, yang juga anggota dari Koalisi Merah Putih (KMP), terlebih dahulu berbalik arah mendukung pemerintah. Setelah dilanda perpecahan internal, akhirnya Golkar mendapatkan

kan ketua baru yakni Setya Novatno, yang didukung oleh pejabat Kepercayaan Jokowi, Menko Polhukam Luhut B Pandjaitan pada Kongres Bali Mei 2016.

Implementasi Tax Amnesty

Pada tahap eksekusi dari kebijakan *tax amnesty*, pemerintah Jokowi mulai menghadapi hambatan yang tidak ringan. Skala pekerjaannya tentu saja jauh lebih besar dibandingkan hanya menyelesaikan sebagian besar dari 560 anggota DPR yang mendukung RUU *Tax Amnesty*. Hal ini mencakup sekitar 6.000 individu yang menguasai aset sebesar Rp11.000 triliun, atau lebih dari nilai PDB Indonesia, menurut *menkeusa* atau Bambang Brodjonegoro. Tentu saja instrumen kebijakan serta ke-

siapan infrastruktur pada Direktorat Pajak yang perlu dipersiapkan akan lebih kompleks dan membutuhkan waktu yang tidak hanya berlaku kurang dari dua tahun hingga Maret 2017 mendatang.

Sepertinya pemerintah belum memperoleh *framing* yang efektif, khususnya terhadap pemilik modal tersebut. Presiden Jokowi sendiri sudah turun tangan langsung dalam menyampaikan sosialisasi mengenai *tax amnesty* dengan didampingi para menteri di bidang ekonomi dengan pesan menggugah nasionalisme para

pemilik modal besar tersebut, untuk memulangkan modalnya dari luar negeri Indonesia.

Totalitas dari Presiden Jokowi dalam melakukan sosialisasi seperti ini tidak dapat diabaikan oleh kesiapan pejabat pelaksana serta infrastruktur di Direktorat Pajak untuk menindaklanjuti janjinya. Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengakui bahwa jajarannya di Direktorat pajak kewalahan untuk melayani arus masal calon peserta *tax amnesty*, dimulai dari *call center* yang tidak siap dan para staf yang harus bekerja hingga akhir pekan.

Mengingat pengalaman suksesnya melakukan reformasi birokrasi di Kementerian Koordinator Pajak saat ini menjabat menkeu di tahun 2005-2010 dan baru saja diangkat kembali sebagai menkeu akhir Juli 2016, Sri Mulyani beranggapan bahwa idealnya reformasi institusi perpajakan direformasi terlebih dahulu sebelum kebijakan pengampunan pajak diumumkan sehingga tidak ada kesan terburu-buru.

Terlebih lagi, UU *Tax Amnesty* saat ini belum diintegrasikan dengan berbagai aturan teknis pelaksanaan yang baik dalam bentuk peraturan pemerintah, peraturan Menteri atau pada tingkat Direktorat Pajak. Tidak heran program *tax amnesty* sempat membuat resah kalangan menengah bawah, terkait besarnya dana tebusan yang harus dibayarkan atas aset yang belum dilaporkan sebelumnya. Akibatnya kontrol narasi ke-

bijakan *tax amnesty* oleh pemerintah sempat tenggelam dalam reaksi negatif. Urutannya Direktorat Pajak cukup bereaksi cepat dengan mengeluarkan Peraturan Direktorat Jenderal Pajak Nomor 11/2016, yang menegaskan bahwa penyiapan, petani, dan nelayan bukan target program *tax amnesty*.

Dari analisis di atas dapat disimpulkan, pemerintah lebih memfokuskan sumber daya politiknya untuk proses pengesahan Undang-Undang *Tax Amnesty*. Sedangkan aparat pajak, peraturan pelaksanaan serta institusi pajak ternyata belum dipersiapkan. Sri Mulyani dengan pengalamannya melakukan reformasi perpajakan dalam posisi strategis dalam mengoreksi berbagai kelemahan pelaksanaan program *tax amnesty*.

Jangan sampai target pendapatan *tax amnesty* engakurkan usaha menyeluruh reformasi institusi perpajakan yang mempunyai dampak lebih besar. Untuk itu, dukungan politik dari Presiden Jokowi dan DPR krusial untuk memberikan ruang politik cukup, mengacu pada argumen Kingdon dan Birkland, agar Menkeu Sri Mulyani dapat menuntaskan pekerjaan besar anjurnasionalisasi yang masih rendah 11%, upaya meningkatkan penerimaan negara dalam jangka panjang merupakan tantangan yang sangat berat. •