

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORI**

#### **2.1. Kajian Pustaka**

Terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan peneliti lakukan. Pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Desty (2016) dengan judul penelitian “Analisis Kebijakan Pengampunan Pajak Tahun 2016 Terhadap Penerimaan Negara”. Hasil penelitian ini adalah Target penerimaan dari sektor pajak pada APBN pada tahun 2013 sebesar Rp. 992,5 Triliun dan lalu meningkat di tahun 2014 menjadi Rp. 1.110,2 Triliun. Terlihat signifikan target penerimaan pajak pada APBN 2015 meningkat mencapai Rp. 1.294,258 Triliun. Tahun 2016 ini target penerimaan pajak meningkat lagi menjadi Rp. 1.360,137 Triliun dari total Pendapatan Negara di APBN 2016 adalah Rp. 1.822,5 Triliun. Hal tersebut menunjukkan hampir 70 persen penerimaan (pendapatan negara) bersumber dari sektor pajak yang *notabene* menjadi kewajiban masyarakat.

Selanjutnya penelitian lainnya yaitu yang dilakukan oleh Ragimun (2012) dengan judul penelitian “Analisis Implementasi Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*) Di Indonesia”. Hasil dari penelitian ini adalah Penerapan *tax amnesty* di Indonesia masih merupakan wacana yang pro dan kontra. Pada dasarnya penerapan kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan jumlah wajib pajak, subyek dan obyek pajak sekaligus meningkatkan penerimaan negara dari dana-dana yang di “parkir” di luar negeri. Pada kenyataannya, pengalaman menunjukkan bahwa *tax amnesty* pernah dilakukan di Indonesia

namun kurang efektif hasilnya karena ketidakjelasan tujuan dan aturannya disamping itu tidak didukung pula dengan sarana dan prasarana yang memadai.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Kadek Diah Puspareni, dkk (2015) dengan judul penelitian "Pengaruh *Tax Amnesty*, Pertumbuhan Ekonomi, Kepatuhan Wajib Pajak, dan Transformasi Kelembagaan DJP Terhadap Penerimaan Pajak Tahun Pajak 2015 Di KPP Pratama Singaraja". Hasil dari penelitian ini Menunjukkan bahwa secara parsial dan simultan *tax amnesty*, pertumbuhan ekonomi, kepatuhan wajib pajak, dan transformasi kelembagaan Direktorat Jenderal Pajak berpengaruh positif signifikan terhadap penerimaan pajak.

Sementara penelitian yang dilakukan oleh Nur Asyiah Jamil (2017) dengan judul penelitian "Efektivitas Penerapan *Tax Amnesty* di Indonesia" hasil dari penelitian ini, yaitu Studi menunjukkan bahwa penerapan *tax amnesty* belum efektif. Pemerintah perlu mencari solusi yang tepat untuk meningkatkan efektivitas pajak di Indonesia. Perbaiki sistem penerapan pajak serta kebijakan yang tepat akan meningkatkan efektivitas penerapan pajak di Indonesia.

Selanjutnya penelitian lainnya yang dilakukan oleh Nyoman Putra Yasa (2016) dengan judul penelitian "*Tax amnesty* dan Implementasinya (Sebuah Pendekatan Eksploratif)". Hasil dari penelitian ini yaitu Bila *tax amnesty* diterapkan di Indonesia dapat mengakibatkan berbagai penyelewengan dan moral hazard karena sarana dan prasarana, keterbukaan

akses informasi serta pendukung lainnya belum memadai sebagai prasyarat pemberlakuan *tax amnesty* tersebut.

Kemudian penelitian lainnya yang dilakukan oleh Putu Ade Setiawan (2017) dengan judul penelitian “Pelaksanaan Kebijakan Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*) Berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 (Study Kasus Pada (KPP) Pratama Singaraja)”. Hasil dari penelitian ini adalah Wajib Pajak yang terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Singaraja yang telah melaksanakan Kebijakan Pengampunan Pajak. Namun, (KPP) Pratama Singaraja dalam melaksanakan Kebijakan Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*) mengalami beberapa kendala, seperti: sistem jaringan mengalami koneksi lambat.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Azwar, dkk (2017) dengan judul penelitian “Analisis *Underground Economy* Indonesia dan Potensi Penerimaan Pajak”. hasil dari penelitian ini adalah Berkembangnya kegiatan *underground economy* diyakini berpotensi menyebabkan hilangnya penerimaan negara melalui sektor perpajakan. nilai *underground economy* berkisar antara Rp. 289 triliun sampai Rp. 958 triliun dengan nilai rata-rata mencapai Rp. 536 triliun per tahun atau setara dengan 22,1% terhadap PDB Nominal. Sementara itu, akibat adanya kegiatan *underground economy*, potensi pajak yang hilang berkisar antara Rp. 23,32 triliun hingga Rp. 1.467 triliun dengan rata-rata per tahun mencapai Rp. 487,12 triliun atau setara dengan 1,9% dari PDB.

Kemudian penelitian lainnya yang dilakukan oleh Yenni Del Rosa, dkk (2017) dengan judul penelitian “Reformasi Kebijakan Pelayanan *Tax Amnesty* di Indonesia” hasil dari penelitian ini yaitu Pemerintah Daerah harus memfasilitasi jika repatriasi ke daerah untuk investasi dengan memberikan kemudahan pelayanan perizinan investasi untuk mendapatkan lahan dengan mempertimbangkan faktor budaya lokal, wilayah dan karakter masyarakat lokal”.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Agus Iwan Kesuma (2016) dengan judul penelitian “Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*) Sebagai Upaya Optimalisasi Fungsi Pajak”. hasil dari penelitian ini adalah Program *Amnesty* pajak dapat memperoleh pendapatan negara tambahan dari pajak, karena penambahan obyek dan wajib pajak baru yang sebelumnya belum pernah diidentifikasi. Selain itu, amnesti pajak juga dimaksudkan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak, tujuan yang akan dicapai oleh amnesti pajak bisa dikategorikan sebagai fungsi regulasi. Pada Redistribusi dan fungsi demokrasi, pajak yang dikumpulkan dari program amnesti pajak akan digunakan untuk menyediakan barang dan jasa publik.

Kemudian yang terakhir penelitian yang dilakukan oleh Tio Fanny Aritonang, dkk (2016) dengan judul penelitian “Review Implementasi *Tax Amnesty* (Studi Literatur Implementasi *Tax Amnesty* di Indonesia dan di Beberapa Negara Lainnya)”. Hasil dari penelitian ini yaitu menemukan kendala yaitu ketidaksiapan pemerintah, kurangnya sistem administrasi perpajakan dan rendahnya minat masyarakat akan kebijakan Pemerintah. Dari

beberapa negara lain yang telah melaksanakan pengampunan pajak dikaji dan dihasilkan beberapa strategi menjalankan pengampunan pajak. Dari hasil ini dapat disimpulkan rekomendasi untuk pelaksanaan pengampunan Nasional nantinya didasari dengan analisis potensi pengampunan Nasional.

Formulasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah dengan melewati proses yang baik, serta kepentingan yang mampu diakomodir guna mengerucutkan solusi untuk kemaslahatan bersama, dengan kata lain bahwa proses pengambilan kebijakan *tax amnesty* dapat dipertimbangkan secara matang, dengan menganalisa data-data yang ada, bahwa kebijakan ini sebelumnya telah tiga kali dilakukan oleh Pemerintah, namun kebijakan ini berdampak pada polemik pro dan kontra dari masyarakat, struktur administrasi perpajakan yang belum baik sampai kebijakan ini dianggap sebagai kebijakan yang menguntungkan bagi wajib pajak yang malas membayar pajak dengan menghapuskan sanksi pajak bagi “mereka”, sedangkan merugikan bagi wajib pajak patuh membayar pajak karena mereka menganulir bahwa setiap kesalahan dilakukan pasti akan mendapatkan pengampunan. Dapat dilihat tinjauan literatur yang peneliti rangkum yang berkaitan dengan penelitian yang peneliti lakukan dalam tabel sebagai berikut.

**Tabel 2.1**  
**Kajian Pustaka**

NAMA	Judul/Tahun	Kesimpulan/Temuan
Desty Prilianingrum	Analisis Kebijakan Pengampunan Pajak Tahun 2016 Terhadap Penerimaan Negara. (2016)	Selain dari uang tebusan yang dibayarkan oleh Wajib Pajak untuk mendapatkan Pengampunan Pajak, kemudian TA pada tahun 2016 Negara juga mendapatkan dana repatriasi harta para pengusaha yang selama ini ditaruh atau disimpan di luar Negeri.
Ragimun	Analisis Implementasi Pengampunan Pajak ( <i>Tax Amnesty</i> ) Di Indonesia. (2016)	Penerapan <i>tax amnesty</i> di Indonesia masih merupakan wacana yang pro dan kontra. Pada dasarnya penerapan kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan jumlah wajib pajak, subyek dan obyek pajak sekaligus meningkatkan penerimaan negara dari dana-dana yang di “parkir” di luar negeri. Pada kenyataannya, pengalaman menunjukkan bahwa <i>tax amnesty</i> pernah dilakukan di Indonesia namun kurang efektif hasilnya karena ketidakjelasan tujuan dan aturannya disamping itu tidak didukung pula dengan sarana dan prasarana yang memadai.
Kadek Diah Puspareni, dkk.	Pengaruh <i>Tax Amnesty</i> , Pertumbuhan Ekonomi, Kepatuhan Wajib Pajak, dan Transformasi Kelembagaan DJP Terhadap Penerimaan Pajak Tahun Pajak 2015 Di KPP Pratama Singaraja. (2015)	Menunjukkan bahwa secara parsial dan simultan <i>tax amnesty</i> , pertumbuhan ekonomi, kepatuhan wajib pajak, dan transformasi kelembagaan Direktorat Jenderal Pajak berpengaruh positif signifikan terhadap penerimaan pajak.
Nur Asyiah Jamil	Efektivitas Penerapan <i>Tax Amnesty</i> di Indonesia. (2017)	Studi menunjukkan bahwa penerapan <i>tax amnesty</i> belum efektif. Pemerintah perlu mencari solusi yang tepat untuk meningkatkan efektivitas pajak di Indonesia. Perbaikan sistem penerapan pajak serta kebijakan yang tepat akan meningkatkan efektivitas penerapan pajak di Indonesia.
Nyoman Putra Yasa	<i>Tax amnesty</i> dan Implementasinya (Sebuah Pendekatan	Bila <i>Tax amnesty</i> diterapkan di Indonesia dapat mengakibatkan berbagai penyelewengan dan moral hazard karena sarana dan prasarana,

	Eksploratif). (2016)	keterbukaan akses informasi serta pendukung lainnya belum memadai sebagai prasyarat pemberlakuan <i>tax amnesty</i> tersebut.
Putu Ade Setiawan	Pelaksanaan Kebijakan Pengampunan Pajak ( <i>Tax Amnesty</i> ) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 (Study Kasus Pada (KPP) Pratama Singaraja) (2017)	Wajib Pajak yang terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Singaraja yang telah melaksanakan Kebijakan Pengampunan Pajak. Namun, (KPP) Pratama Singaraja dalam melaksanakan Kebijakan Pengampunan Pajak ( <i>Tax Amnesty</i> ) mengalami beberapa kendala, seperti: sistem jaringan mengalami koneksi lambat.
Azwar, dkk	Analisis <i>Underground Economy</i> Indonesia dan Potensi Penerimaan Pajak. (2017)	Berkembangnya kegiatan <i>Underground Economy</i> diyakini berpotensi menyebabkan hilangnya penerimaan Negara melalui sektor perpajakan.
Yenni Del Rosa, dkk	Reformasi Kebijakan Pelayanan <i>Tax Amnesty</i> di Indonesia. (2017)	Pemerintah Daerah harus memfasilitasi jika repatriasi ke daerah untuk investasi dengan memberikan kemudahan pelayanan perizinan investasi untuk mendapatkan lahan dengan mempertimbangkan faktor budaya lokal, wilayah dan karakter masyarakat lokal.
Agus Iwan Kesuma	Pengampunan Pajak ( <i>Tax Amnesty</i> ) Sebagai Upaya Optimalisasi Fungsi Pajak. (2016)	Program <i>Amnesty</i> pajak dapat memperoleh pendapatan negara tambahan dari pajak, karena penambahan obyek dan wajib pajak baru yang sebelumnya belum pernah diidentifikasi. Selain itu, amnesti pajak juga dimaksudkan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak, tujuan yang akan dicapai oleh amnesti pajak bisa dikategorikan sebagai fungsi regulasi. Pada Redistribusi dan fungsi demokrasi, pajak yang dikumpulkan dari program amnesti pajak akan digunakan untuk menyediakan barang dan jasa publik.
Tio Fanny Aritonang, dkk.	Review Implementasi <i>Tax Amnesty</i> (Studi Literatur Implementasi <i>Tax Amnesty</i> di Indonesia dan di	Ketidaksiapan Pemerintah, kurangnya sistem administrasi perpajakan dan rendahnya minat masyarakat akan kebijakan pemerintah.

Hasil penelitian terdahulu yang dapat peneliti rangkum yaitu, Program *tax amnesty* dapat memperoleh pendapatan tambahan dari pajak, karena penambahan obyek dan wajib pajak baru yang sebelumnya belum pernah diidentifikasi. Penerapan *tax amnesty* di Indonesia masih merupakan wacana yang pro dan kontra. Pihak yang kontra melihat bahwa kebijakan ini perlu kajian yang mendalam untuk dilakukan seperti kekuatan hukum, sistem administrasi yang harus memadai untuk mendorong wajib pajak lebih mudah membayar pajak. Sementara dari pihak pro melihat kebijakan *Tax Amnesty* dapat menjadi pendorong pengalihan aset wajib pajak kedalam Negeri (repatriasi) dan pendeklarasian aset tanpa pengalihan ke dalam negeri (deklarasi luar negeri), sehingga ada potensi penerimaan Negara dari sektor perpajakan. Pengalaman menunjukkan bahwa *tax amnesty* telah tiga kali dilakukan di Indonesia namun kurang efektif hasilnya, ketidaksiapan Pemerintah, kurangnya sistem administrasi perpajakan dan rendahnya minat masyarakat akan kebijakan Pemerintah, merupakan rentetan masalah yang dihadapi dari kebijakan *tax amnesty*.

Penelitian ini menggunakan teori *Stream Window Model* (Model Aliran Jendela), dengan menganalisis proses formulasi kebijakan *tax amnesty* Tahun 2016 dalam hal ini munculnya polemik pro dan kontra terkait program *tax amnesty*. Pendekatan dapat dilihat dari aspek Dimensi Luar, dan Dimensi Dalam. Dalam hal ini formulasi kebijakan *tax amnesty* dianggap sebagai kebijakan ekonomi yang bersifat mendasar, jadi tidak semata-mata



kebijakan terkait dengan fiskal apalagi khususnya pajak, tetapi *tax amnesty* adalah kebijakan yang dimensinya lebih luas. Oleh karenanya Pemerintah agar dapat mendesain kebijakan yang bertujuan menjawab permasalahan-permasalahan mendasar dalam perpajakan, sehingga berimplikasi pada terciptanya ekonomi yang kondusif, sistem reformasi perpajakan yang berdampak pada wajib pajak konsisten dalam membayar pajak, sampai pembangunan infrastruktur secara merata dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, dengan menggunakan teori *Stream Window Model* (Model Aliran Jendela) dengan pendekatan aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*), dan aliran politik (*political stream*) yang dilakukan oleh peneliti maka dapat dikatakan bahwa secara kajian pustaka penelitian ini berbeda dengan penelitian lainnya.

## **2.2. Kajian Teori**

### **2.2.1. *Stream Window Model* (Model Aliran Jendela)**

Dalam menguraikan proses formulasi kebijakan, karya ilmiah ini akan menggunakan *stream window model* (Model Aliran Jendela) oleh Kingdon. Kebijakan yaitu produk dari penggabungan (*kovergensi*) dari tiga aliran proses khas yang mengalir melalui sistem politik. Menurut Kingdon (dalam Hamdi, 2014:82) ketiga aliran tersebut yaitu aliran masalah (*problem stream*), aliran kebijakan (*policy stream*), dan aliran politik (*political stream*). Model ini berangkat dari pengandaian bahwa sebuah kebijakan yang dapat dilaksanakan haruslah dicapai setelah terbukanya “jendela” yang didorong oleh ketiga arus besar tersebut.

Selanjutnya, Kingdon dalam Hamdi (2014) menjelaskan dengan lebih rinci mengenai ketiga arus gelombang tersebut yaitu *problem stream* (aliran masalah), *political stream* (aliran politik), dan *policy stream* (aliran kebijakan) adalah:

a. *Problem Stream* (Aliran Masalah)

Merupakan suatu keadaan atau peristiwa yang terjadi ditengah-tengah masyarakat. Agar sebuah isu dianggap sebagai permasalahan maka permasalahan ini harus dirasakan oleh orang banyak. Aliran permasalahan ialah hal-hal yang membuat pemerintah tertarik untuk menanggapi sebuah isu. Permasalahan inilah yang kemudian akan berkompetisi satu sama lain untuk dijadikan agenda Pemerintah.

Kingdon (dalam Hamdi, 2014:119) Menjelaskan bahwa jika suatu kondisi ingin dijadikan suatu masalah, maka orang-orang harus memiliki pemikiran bahwa suatu tindakan seharusnya dilakukan untuk mengubahnya. Tiga mekanisme yang membuat masalah menjadi perhatian pembuat kebijakan atau Pemerintah adalah indikator, peristiwa, dan umpan balik.

Indikator (*Indicators*), adalah ukuran yang digunakan untuk menafsir skala dan perubahan dalam sebuah masalah. Kemudian yang kedua yaitu peristiwa (*events*), berperan untuk memfokuskan perhatian pada masalah seperti bencana, pengalaman pribadi, dan simbol. Serta yang terakhir yaitu umpan balik (*feedback*), memberikan informasi mengenai kinerja yang ada dan mengindikasikan kegagalan pencapaian

tujuan. Berbagai mekanisme tersebut juga dapat disebut sebagai pemicu perhatian publik dan para pembuat kebijakan.

b. *Policy Stream* (Aliran Kebijakan)

Kingdon menggambarkan aliran kebijakan (*Policy Stream*) ini seperti “*primeval soup*”, artinya bahwa Kingdon menganalogikan proses mencari solusi dalam aliran kebijakan ini layaknya memasak sup. Artinya bahwa dalam aliran kebijakan, ide-ide mengambang, berhadapan satu sama lain, dan saling berkombinasi.

c. *Political Stream* (Aliran Politik)

Aliran politik mencakup empat komponen. Komponen pertama yaitu suasana nasional (*national mood*), terdiri atas opini publik dan iklim opini. Komponen yang kedua yaitu kekuatan politik terorganisir terdiri atas partai politik, politik legislatif, kelompok penekan. Komponen yang ketiga yaitu Pemerintahan berkaitan dengan perubahan dalam personil dan yurisdiksi. Sedangkan komponen yang terakhir yaitu pembangunan konsensus terdiri atas proses tawar-menawar (*bargaining*), pengelompokan prihal (*bandwagons*), dan pembayaran uang jasa (*tipping*). Keberadaan faktor politik juga sangat mempengaruhi agenda setting terutama pada isu yang sedang berkembang.

Ketiga arus tersebut kemudian akan dipertemukan dan disatukan oleh *Policy Entrepreneur* (PE) yang berfungsi untuk membuka jendela kebijakan (*policy window*). Artinya bahwa kebijakan publik akan terbentuk jika PE

(*Policy Entrepreneur*) kebijakan mendorong serta mempertemukan ketiga arus tersebut. Adapun PE (*Policy Entrepreneur*) yaitu aktor baik yang berada dari dalam ataupun luar pemerintahan yang dengan rela menginvestasikan waktu, energi, reputasi, uang, dan pegawai untuk mencapai tujuan dan nilai yang diinginkan (Jean, 2012; Jenkind dan Les Alm, 2003).

*Policy entrepreneur* yaitu orang atau kelompok yang berusaha untuk memulai perubahan pada proses kebijakan agar menjadi lebih dinamis (Kingdon, 1984). Orang-orang ini mencoba melakukan usaha tersebut agar ide-ide mereka memperoleh dukungan untuk proses inovasi kebijakan (Mintrom, 1997). Dalam konteks *tax amnesty* atau pengampunan pajak, proses *policy windows* atau terbukanya jendela kebijakan, juga sangat dipengaruhi oleh hadirnya tiga arus diatas serta hadirnya *policy entrepreneur*.

Menyoroti peran *policy entrepreneur* yang dikemukakan oleh Kingdon tersebut, Jones dan Baumgartner (1993) memperkuat apa yang digagas dan dikemukakan oleh Kingdon bahwa *policy entrepreneur* memiliki peran yang sangat penting dalam menghubungkan solusi dan masalah. Demikian juga dengan Capella (2012) yang memperkuat gagasan Kingdon bahwa masalah tidak selalu terkait dengan solusi dalam proses perumusan kebijakan, dan salah satu tugas utama dari *policy entrepreneur* adalah menunjukkan bahwa solusinya mewakili respon terbaik untuk masalah yang muncul.

Asumsi Kingdon, agar ide-ide kebijakan bertahan (*survive*) dan dapat diimplementasikan sangat dipengaruhi oleh fisibilitas teknis, akseptabilitas nilai, dan antisipasi terhadap keterbatasan-keterbatasan dimasa depan ketika

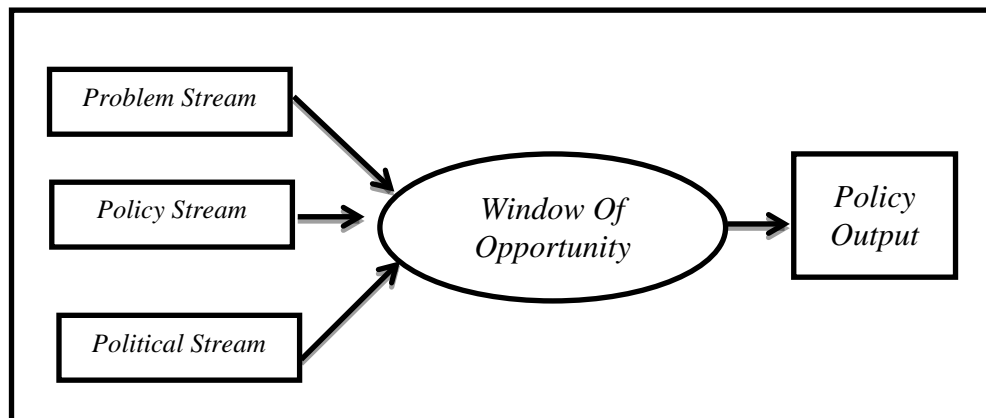
sebuah pilihan kebijakan itu dilaksanakan. Dalam *political stream*, analisis dapat difokuskan terhadap kekuatan-kekuatan utama yang berpengaruh dalam formulasi agenda Pemerintahan seperti kelompok kepentingan, perubahan-perubahan dalam Pemerintahan, proses *bargaining* atau tawar-menawar diantara kelompok-kelompok kepentingan, dan sebagainya.

Pemahaman terhadap masalah-masalah publik yang pada akhirnya dapat mendorong munculnya kebijakan publik. Namun, seperti dijelaskan oleh Islamy tidak semua permasalahan-permasalahan publik akan berimplikasi pada lahirnya kebijakan publik (Islamy 1997:80). Islamy menegaskan bahwa suatu masalah publik bisa menjadi masalah kebijakan, tidak cukup hanya dirasakan sebagai masalah publik, tetapi perlu ada *political will* untuk memperjuangkan masalah (*problem*) umum tersebut menjadi problem kebijakan dan lebih penting lagi hal itu ditanggapi oleh para pembuat kebijakan (*policy maker*).

Dalam konteks ini, peran elit masyarakat menjadi penting karena seringkali keprihatinan para elit masyarakat memunculkan *political will* dan mempengaruhi masyarakat sehingga masalah publik tersebut didorong untuk menjadi masalah kebijakan. Aliran politik (*Political stream*) dan aliran kebijakan (*policy stream*) menjadi tahapan penting bagi munculnya sebuah kebijakan publik. Dalam pemikiran Kingdon, sebuah kebijakan dipengaruhi oleh *window of opportunity* yang dipengaruhi oleh tiga hal yaitu *problem stream*, *political stream*, dan *policy stream* (Kingdon 1984: 174). *Window of*

*opportunity* ini yang nantinya akan berpengaruh pada *outside initiative*, *mobilization*, dan *inside initiative*.

**Gambar 2.1**  
**Teori Jendela Peluang (Kingdon, 1984)**



Sumber: *Teori Jendela Peluang Kingdon*

### 2.2.2. Kerangka Proses dan Lingkungan Kebijaksanaan (KPLK)

Terkait dengan proses perumusan kebijakan, Abidin (dalam Shofix 2012) mengungkapkan bahwa proses perumusan kebijakan publik dapat menggunakan model pendekatan yang dinamakan dengan Kerangka Proses dan Lingkungan Kebijaksanaan (KPLK). Kerangka proses tersebut menggambarkan proses kebijakan dalam tiga dimensi, yaitu antara lain dimensi luar, dimensi dalam dan tujuan. Diantara dimensi luar dan dimensi dalam memiliki jaringan yang saling keterkaitan (*linkages*). Keterkaitan atau *linkages*, yaitu pertama keterkaitan yang ditujukan untuk memperoleh dukungan keabsahan atau legitimasi (*enabling linkages*), kedua adalah keterkaitan sumber daya yang diperlukan dalam perumusan kebijakan.

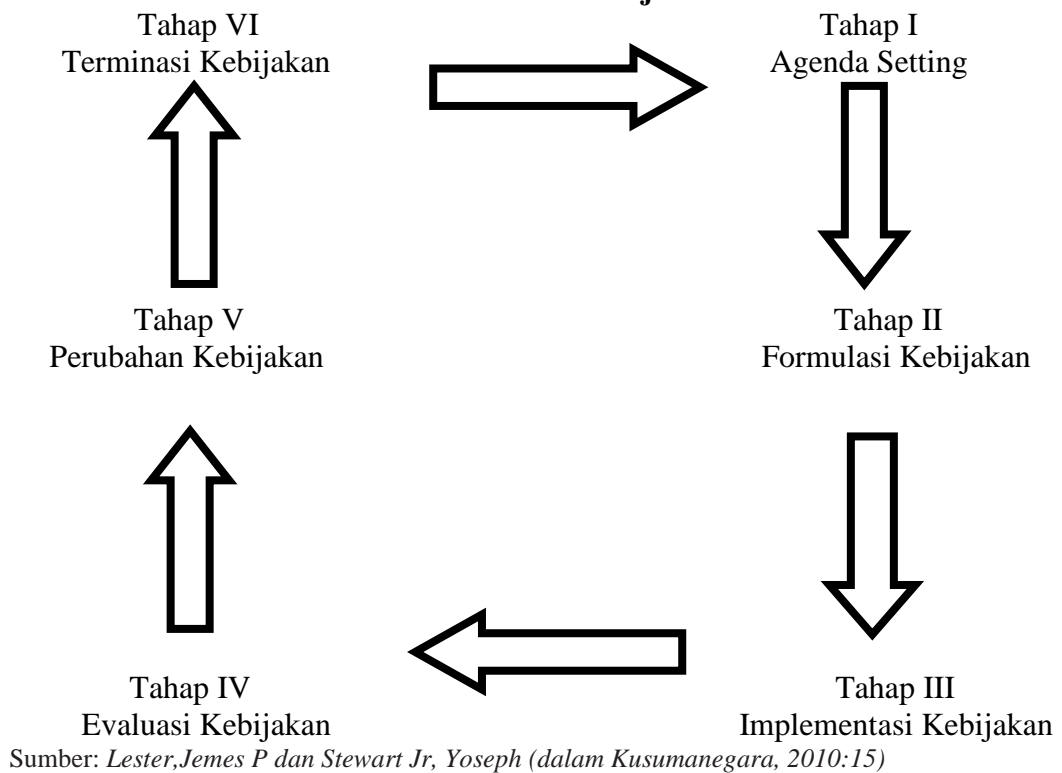
Dimensi luar yaitu bagian luar dari suatu organisasi yang memiliki pengaruh menentukan terhadap rumusan kebijakan. Sedangkan dimensi dalam adalah bagian dalam dari dalam suatu organisasi, kemudian elemen-elemen yang berada didalam sistem ini terdiri atas struktur organisasi, kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki, serta sarana dan prasarana organisasi, termasuk peralatan dan teknologi yang dikuasainya. Kemudian yang terakhir adalah tujuan dimana dalam perumusan kebijakan antara dimensi luar dan dimensi dalam memiliki visi dan tujuan yang ingin dicapai.

Artinya dalam permasalahan program kebijakan *tax amnesty* atau pengampunan pajak yang telah dilakukan oleh Pemerintah saat ini, sangat penting sekali dalam melihat dimensi luar kerana memiliki pengaruh atau peranan yang penting dalam menentukan rumusan kebijakan, sesuai dengan teori Kerangka Proses dan Lingkungan Kebijaksanaan (KPLK).

Kementerian Keuangan terutama dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak (DJP) harus berusaha tegas dalam pemberlakuan kebijakan pengampunan pajak. Kebijakan pengampunan pajak bukanlah suatu bentuk kebijakan yang dapat dikeluarkan sewaktu-waktu secara berungkali atau berulang-ulang, oleh karenanya pengaturan dan kesiapan harus ditunjukkan oleh setiap pegawai yang ada pada Direktorat Jenderal Pajak. Sosialisasi kepada masyarakat dan dukungan teknologi dalam pengolahan setiap data yang masuk serta

Sumber Daya Manusia yang mengerti serta memahami dengan benar Standar Operasional Pelaksanaan kebijakan pengampunan pajak ini harus dipersiapkan, karena penerimaan Negara terutama dari bidang perpajakan yang akan masuk dari kebijakan ini akan cukup besar.

**Gambar 2.2**  
**Siklus Kebijakan**



Proses perumusan kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik, karena dari sinilah akan dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Tidak semua isu yang dianggap masalah bagi masyarakat perlu diangkat dan dipecahkan oleh Pemerintah sebagai pembuat kebijakan, yang akan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah yang kemudian diproses menjadi sebuah kebijakan setelah melalui berbagai tahapan.



Artinya dalam teori Kingdon aliran model jendela (*stream window model*) yang terdiri dari aliran masalah (*problem stream*), aliran politik (*politic stream*) dan aliran kebijakan (*policy stream*), ketika dikolaborasikan dengan teori Kerangka Proses dan Lingkungan Kebijaksanaan (KPLK) oleh Abidin (dalam Shofix 2012), mampu melahirkan kebijakan yang ideal, karena dalam penelitian ini memisahkan antara dimensi luar dan dimensi dalam, kedalam instrumen proses pengambilan kebijakan. Adapun instrumen *stream window model* dijelaskan dalam tabel dibawah ini.

**Tabel 2.2.**  
**Instrumen Formulasi Kebijakan**

<b>Instrumen</b>	<b>Aliran Masalah (<i>Problem Stream</i>)</b>	<b>Aliran Politik (<i>Political Stream</i>)</b>	<b>Aliran Kebijakan (<i>Policy Stream</i>)</b>
Dimensi Luar	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Polemik kebijakan <i>Tax Amnesty</i></li> <li>2. Data-data masalah pajak</li> <li>3. Penyebab terjadinya masalah perpajakan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opini publik terhadap <i>tax amnesty</i></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Tax amnesty</i> menciptakan mental yang kerdil bagi wajib pajak konsisten</li> </ol>
Dimensi Dalam	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pihak yang berkepentingan</li> <li>2. Tahapan pengambilan kebijakan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kekuatan politik</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Tax amnesty</i> sebagai kebijakan ideal</li> </ol>

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Dari tabel diatas menjelaskan tentang bagaimana instrumen dari teori Kerangka Proses dan Lingkungan Kebijaksanaan (KPLK) yang dikemukakan oleh Abidin (dalam Shofix 2012) menjelaskan bahwa

proses perumusan atau formulasi kebijakan publik dapat menggunakan model pendekatan tersebut. Oleh karena itu instrument tersebut yang ada pada penelitian ini dimaksudkan untuk menyusun sebagai dasar dalam melakukan analisis.

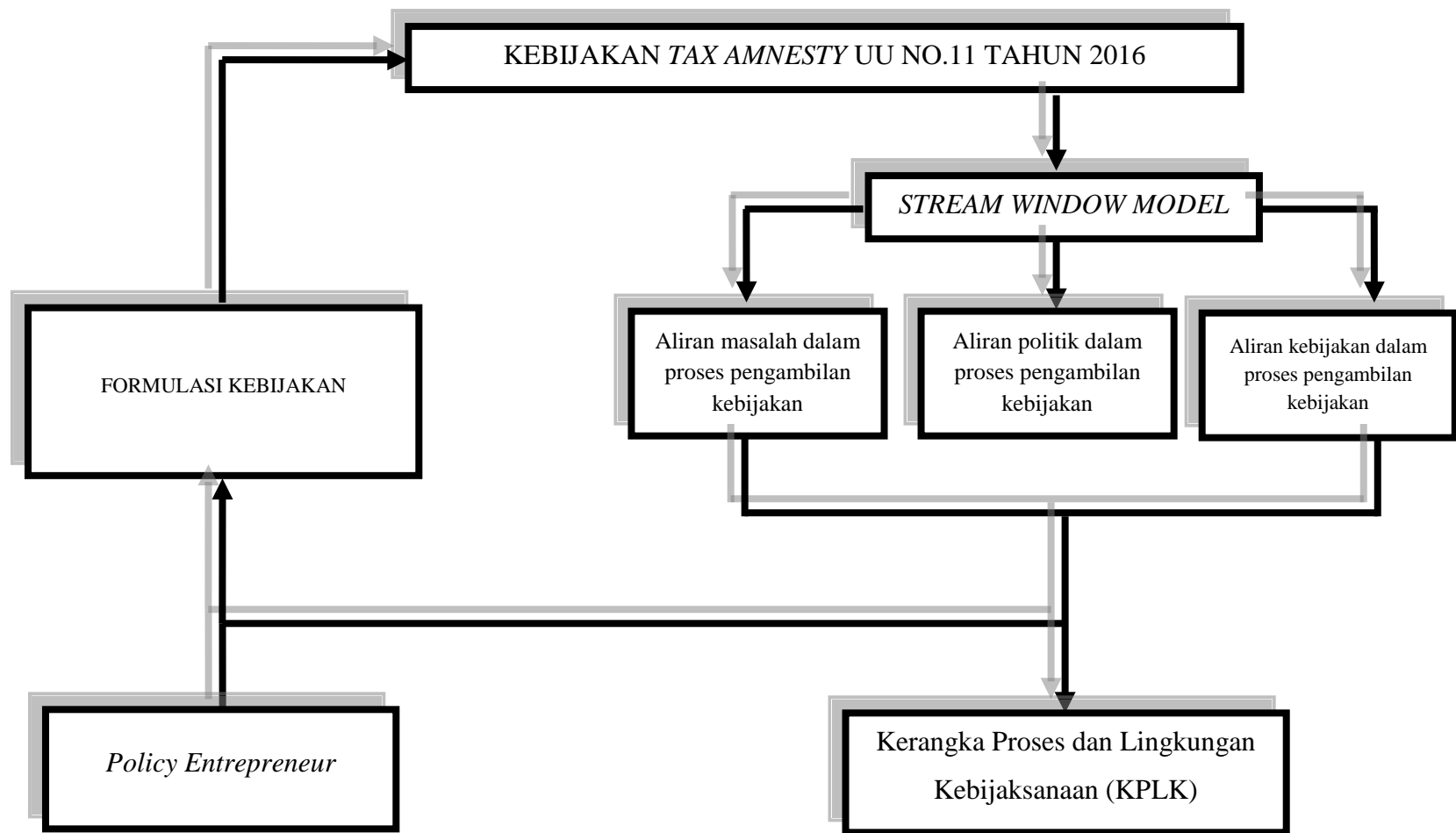
### **2.3. Kerangka Berfikir**

Berdasarkan beberapa pengertian dari teori diatas, dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan yaitu sebuah proses pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah, masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah. Kebijakan itu lahir melewati beberapa proses atau syarat untuk dijadikan sebagai kebijakan publik. Dalam hal ini peneliti menggunakan pendekatan *stream window model* berupa *Problem Stream* (aliran masalah), *Policy Stream* (aliran kebijakan) dan *Political Stream* (aliran politik), dalam melihat proses formulasi kebijakan *tax amnesty* atau pengampunan pajak.

Dari pilar-pilar tersebut, maka proses formulasi kebijakan yang dihasilkan oleh Pemerintah dalam hal ini program *tax amnesty* tahun 2016 dapat dilihat. Oleh karena itu Pemerintah sebagai *policy maker* diharapkan mampu mendesain kebijakan publik dengan proses yang baik sehingga tidak berdampak pada polemik dari kebijakan tersebut. Keterlibatan lembaga legislatif sebagai representasi dari masyarakat harus mengakomodir kepentingan masyarakat, ini akan sangat berpengaruh pada terciptanya ketentraman berbangsa dan bernegara. Selain itu pula kebijakan yang

dihasilkan oleh Pemerintah agar dapat disosialisasikan dengan baik dan matang.

Agar lebih memahami alur pemikiran dalam penelitian ini, maka berikut peneliti sajikan dalam bentuk skema:



## 2.4. Definisi Konseptual

a) *Tax Amnesty* (Pengampunan Pajak)

*Amnesty* berasal dari bahasa Yunani “*amnestia*” yang berarti lupa akan suatu hal atau kejadian yang telah lalu. *Tax amnesty* merupakan kebijakan Pemerintah dibidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang, dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi wajib pajak yang tidak patuh menjadi wajib pajak yang patuh.

b) Model Aliran Jendela (*Stream Window Model*)

Dapat dimaknai sebagai proses mengarahkan kebijakan melalui jendela-jendela (*window stream*) kebijakan yang muncul sebagai dampak dari dinamika politik yang terjadi dalam proses agenda setting, Kingdon (dalam Santoso, 2010:75). Titik bertemunya arus masalah (*problem stream*), arus kebijakan (*policy stream*) dan arus politik (*political stream*).

c) Aliran Masalah (*Problem Stream*)

Aliran masalah merujuk pada persepsi masalah sebagai masalah publik yang memerlukan tindakan Pemerintah, dan upaya Pemerintah untuk mengatasinya.

d) Aliran politik (*Political Stream*)

Arus politik merujuk pada peristiwa yang menarik perhatian atau sering disebut *focusing event* yang menjadi pendorong perubahan dalam memunculkan atau tidak memunculkan kebijakan publik. arus politik

terdiri dari banyak faktor, seperti perubahan kondisi nasional, pergantian pejabat dan anggota parlemen dan kampanye-kampanye yang bersifat menekan dilakukan oleh kelompok kepentingan.

e) Aliran Kebijakan (*Policy Stream*)

Arus kebijakan yaitu merujuk pada solusi yang ditawarkan dalam rangka merespon persoalan yang ada.

f) *Policy Entrepreneur*

*Policy Entrepreneur* adalah seorang yang berpengetahuan, berkomitmen dan bersedia untuk menginvestasikan sumberdayanya untuk menyatukan arus masalah (*problem stream*), arus kebijakan (*policy stream*) dan arus politik (*political stream*).

g) Formulasi Kebijakan

Perumusan kebijakan (*policy formulation*) yaitu pengembangan dan sintesis terhadap alternatif-alternatif pemecahan masalah, masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

## 2.5. Definisi Operasional

Definisi ini merupakan penjelasan tentang bagaimana operasi atau kegiatan yang harus dilakukan untuk memperoleh data yang menunjukkan indikator yang dimaksud. Dengan kata lain bagaimana menemukan dan mengukur variabel-variabel dari masalah atau obyek yang akan diteliti dalam empirik (Masyhuri dan Zainuddin, 2008). Kerangka operasional disajikan dalam tabel sebagai berikut ini:

**Tabel 2.3**  
**Operasional Penelitian**

No	Instrumen	Elemen	Aspek	Indikator
1	Dimensi Luar	Aliran Masalah ( <i>Problem Stream</i> )	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Polemik kebijakan <i>Tax Amnesty</i></li> <li>2. Data-data masalah pajak</li> <li>3. Penyebab terjadinya masalah perpajakan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Polemik kebijakan pengampunan pajak (<i>Tax Amnesty</i>) dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016</li> <li>2. Data-data terkait masalah perpajakan</li> <li>3. Penyebab terjadinya masalah perpajakan</li> </ol>
		Aliran Politik ( <i>Political Stream</i> )	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opini publik terhadap <i>tax amnesty</i></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opini publik terhadap kebijakan <i>tax amnesty</i></li> </ol>
		Aliran Kebijakan ( <i>Policy Stream</i> )	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Tax amnesty</i> menciptakan mental yang kerdil bagi wajib pajak konsisten</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secara psikologis <i>tax amnesty</i> menciptakan mental yang kerdil bagi wajib pajak konsisten</li> </ol>

No	Instrumen	Elemen	Aspek	Indikator
2	Dimensi Dalam	Aliran Masalah ( <i>Problem Stream</i> )	1. Pihak yang berkepentingan 2. Tahapan pengambilan kebijakan	1. Pihak yang berkepentingan dalam kebijakan <i>tax amnesty</i> 2. Tahapan-tahapan dalam pengambilan kebijakan <i>tax amnesty</i>
		Aliran Politik ( <i>Political Stream</i> )	1. Kekuatan politik	1. Kekuatan politik yang mendorong terbentuknya kebijakan <i>tax amnesty</i>
		Aliran Kebijakan ( <i>Policy Stream</i> )	1. <i>Tax amnesty</i> kebijakan ideal solusi masalah pajak	1. <i>Tax amnesty</i> sebagai kebijakan ideal solusi masalah pajak