

## **BAB V**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

BAB ini menjelaskan temuan dan analisis untuk menjawab rumusan masalah pada BAB pertama mengenai formulasi kebijakan *tax amnesty* dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016. Dalam penelitian ini, peneliti menyajikan proses formulasi kebijakan oleh Pemerintah, sehingga menghasilkan program pengampunan pajak atau *tax amnesty* dengan pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan oleh Pemerintah, walau berimplikasi pada polemik pro dan kontra terkait dengan program pengampunan pajak atau *tax amnesty* ini.

Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) komisi XI mengesahkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak atau yang lebih dikenal dengan *tax amnesty*, pada pertengahan tahun 2016. Kebijakan pengampunan pajak yang akan berlangsung dari 1 Juli 2016 hingga 31 Maret 2017 dan menargetkan tambahan pajak sebesar Rp. 165 triliun. Peserta pengampunan pajak diberikan dua opsi yaitu pemulangan dana (repatriasi) dan deklarasi. Jika peserta memilih repatriasi, maka mereka diharuskan memulangkan seluruh aset dan kekayaannya yang tersimpan di luar Negeri ke Indonesia. Sementara untuk peserta yang memilih deklarasi hanya melaporkan kekayaannya di luar negeri tanpa melakukan pemindahan aset.

*Tax amnesty* atau pengampunan pajak merupakan program Pemerintah melalui pengampunan sebagian atau seluruh penalti yang dimiliki oleh "*tax cheaters*" jika mereka secara sukarela membayarkan pajak terutang. Membayar pajak seharusnya adalah kewajiban bagi setiap wajib pajak, baik individu maupun

badan usaha. Warga Negara yang baik dan taat seharusnya secara sukarela mengikuti hukum yang berlaku. Pada kenyataannya, tidak seluruh warga negara menaati hukum, salah satunya adalah pada kasus pengutang pajak yang tidak menaati peraturan perpajakan yang berlaku.

Namun demikian, setelah disahkannya Undang-undang pengampunan pajak, terdapat polemik pro dan kontra terhadap kebijakan ini. Pada beberapa kasus Negara berkembang, pengampunan pajak meningkatkan penerimaan jangka pendek, namun berdampak pada penurunan dalam jangka panjang. Hal yang menyebabkan ini adalah ketidaksiapan proses administrasi dari otoritas pajak. Sebelum pengampunan pajak diberikan, otoritas pajak harus memiliki data akurat dan menyiapkan administrasi pasca pengampunan diberikan. Pengampunan pajak juga dinilai dapat menyebabkan wajib pajak yang selama ini telah patuh dan tertib pajak mengalami demotivasi.

Dengan berbagai macam polemik pro dan kontra terkait pengampunan pajak, penelitian ini ingin menelaah proses formulasi kebijakan *tax amnesty* oleh Pemerintah, dilihat dari aspek aliran masalah (*Problem Stream*), aliran politik (*Political Stream*), dan aliran kebijakan (*Policy Stream*).

## **5.1. Formulasi kebijakan *Tax Amnesty* dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016**

### **5.1.1. Aliran Masalah (*Problem Stream*)**

Formulasi kebijakan *tax amnesty* yang dilakukan oleh Pemerintah melalui proses yang sangat detail, dengan pertimbangan-pertimbangan masalah yang kompleks dalam perpajakan di Indonesia. Melalui aliran masalah (*problem stream*) yang dilihat dari beberapa aspek yaitu: polemik kebijakan *tax amnesty*, data-data masalah pajak, penyebab terjadinya masalah perpajakan, pihak yang berkepentingan dalam agenda kebijakan, dan tahapan pengambilan kebijakan. Oleh karena itu, dengan melihat aspek-aspek yang terdapat pada aliran masalah (*problem stream*), maka dapat diketahui pertimbangan atau latar belakang Pemerintah dalam melakukan formulasi kebijakan terkait dengan kebijakan *tax amnesty*.

Pajak merupakan pungutan yang bersifat strategis sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 23 A UUD 1945 dimana pajak menjadi tumpuan utama bagi Negara dalam membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kesejahteraan rakyat. Hampir diseluruh dunia, pajak menjadi tumpuan utama suatu Negara dalam menjalankan roda Pemerintahannya dengan memperhatikan kearifan lokal dan kondisi Negeranya masing-masing, dengan demikian, UUD 1945 telah memberikan kewenangan terbuka (*opened legal policy*) kepada pembuat undang-undang (*policy maker*) untuk mengatur perpajakan.

Undang-undang (*tax amnesty*) atau pengampunan pajak ini merupakan salah satu bentuk pengutamakan fungsi *regulerend* dalam kebijakan fiskal, yang mana tujuan utama dari dibentuknya Undang-undang pengampunan pajak adalah menyangkut perekonomian nasional dan reformasi pajak yang jauh lebih komprehensif untuk jangka pendek, menengah, dan panjang.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang *Tax Amnesty* (TA) atau pengampunan pajak, ada tiga tujuan utama dilakukannya pengampunan pajak. Pertama, adalah untuk mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar Rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi. Kedua adalah mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi. Ketiga adalah meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.

Kemudian latar belakang pembentukan Undang-undang pengampunan pajak atau *tax amnesty* (TA) yang dilakukan oleh Pemerintah, sebagaimana yang diutarakan oleh pihak Direktorat Jenderal Pajak, dalam hal ini bidang Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat Hendra Kurniawan mengatakan bahwa:

Masih minimnya penerimaan pajak dalam sepuluh tahun terakhir, target penerimaan pajak tidak pernah tercapai kecuali tahun 2008. Target penerimaan pajak pada saat itu didorong oleh adanya booming komoditas dan *sunset policy*. Rendahnya kepatuhan wajib pajak untuk melaporkan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) menjadi salah satu hal yang berkontribusi terhadap rendahnya penerimaan pajak. Pada tahun 2014, hanya 10,8 juta wajib pajak yang melaporkan SPT dari seharusnya 18,4 juta wajib pajak terdaftar. (Wawancara pada Direktorat Jenderal Pajak bidang Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat, 02 September 2017).

Dari pernyataan hasil wawancara diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pengampunan pajak atau *tax amnesty* yang dihasilkan oleh Pemerintah sebagai lembaga eksekutif, diharapkan mampu meningkatkan penerimaan, sebagai metode untuk mengeliminasi penghindaran pajak, memperluas basis data perpajakan dan juga untuk memperbaiki kepatuhan pajak di masyarakat, artinya bahwa kebijakan ini dianggap sebagai formulasi kebijakan yang tepat dari rentetan masalah yang dihadapi dalam sektor perpajakan di Indonesia.

Oleh karena itu untuk mengetahui perbandingan Penerimaan Perpajakan di Indonesia dari tahun 2010 sampai pada tahun 2016 dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:

**Gambar 5.1**  
**Penerimaan Perpajakan Indonesia 2010-2016**



Sumber: *Informasi APBN 2016, Kementerian Keuangan*

Berdasarkan gambar diatas dapat dijabarkan bahwa penerimaan pajak dari pajak non migas memberikan pemasukan yang cukup besar dibanding pada sektor-sektor yang lainnya. Namun pada tahun 2016 pertumbuhan hanya sebesar 3,9%, artinya lebih rendah dari pertumbuhan tahun 2015 sebesar 29,9%. Salah satunya dikarenakan pertumbuhan ekonomi global yang melambat.

**Gambar 5.2**  
**Tax Ratio Indonesia 2010-2016**



Sumber: *Informasi APBN 2016, Kementerian Keuangan*

Dari gambar diatas dapat dijabarkan bahwa besaran rasio penerimaan perpajakan dalam arti sempit di Indonesia selama kurun waktu enam tahun terakhir masih berada dibawah 13% sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 5.2 diatas, hal ini memperlihatkan bahwa kontribusi penerimaan pajak terhadap perekonomian Indonesia masih relatif rendah, padahal pajak merupakan sumber pembiayaan utama dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

Dari data yang peneliti lampirkan diatas, merupakan beberapa data-data yang melatar belakangi Pemerintah melahirkan kebijakan pada sektor perpajakan di Indonesia, dengan pengampunan pajak atau *tax amnesty*, Pemerintah menginginkan perbaikan pada sektor perpajakan agar mampu menciptakan iklim ekonomi yang lebih kondusif, serta mampu bersaing pada tataran global.

Berdasarkan hasil temuan peneliti secara konseptual dalil teoritik aliran masalah (*problem stream*), teori yang dibangun oleh Kingdon memang didukung dan didasari oleh fakta empiris. Kingdon mengatakan dalam teorinya bahwa sebuah permasalahan tertentu akan dianggap penting sebagai masalah publik dan perlu diselesaikan jika terdapat beberapa hal seperti indikator, *focusing event*, dan *feedback*. Secara empiris, indikator diwujudkan melalui rendahnya penerimaan dari sektor pajak, yang diakibatkan oleh meningkatnya pengemplang pajak, sampai pada wajib pajak yang membawa keluar Negeri hartanya pada Negara yang memberi sanksi pajak lebih rendah, bahkan sampai 0% (*tax haven*). Adapun reformasi mental yang didengungkan oleh Presiden dan Nawacitanya merupakan *focusing event*, dimana peristiwa ini mampu mengarahkan perhatian publik dan publik menganggap bahwa kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*) merupakan kebutuhan mendesak (*feedback*).

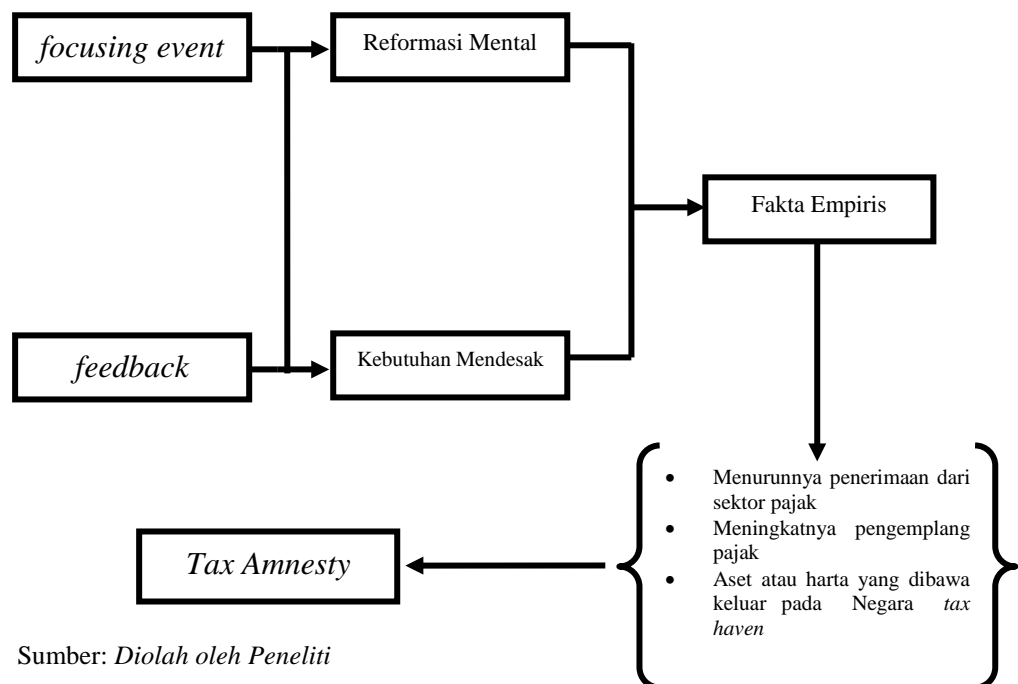
Permasalahan akses termasuk menjadi perhatian para *policy maker* yang disebabkan oleh nalar etika yang dibangun. Nalar artinya mampu diterima oleh rasio atau otak manusia, laporan yang disuguhkan dalam bentuk angka-angka merupakan asosiasi konsep nalar. Sedangkan etika berkaitan dengan apa yang dianggap baik dan buruk, dimana kebijakan pengampunan pajak (*Tax Amnesty*) seolah-olah diibaratkan dengan upaya baik untuk memperbaiki ekonomi, administrasi sampai pada reformasi perpajakan agar lebih baik. Hal



inilah yang kemudian memberikan kekuatan dan opini publik untuk mendorong permasalahan menjadi agenda kebijakan.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.3**  
**Temuan Aliran Masalah (*Problem Stream*)**



**5.1.1.1. Polemik kebijakan pengampunan pajak (*Tax Amnesty*) dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016**

Berdasarkan uraian-uraian dari latar belakang dan pertimbangan Pemerintah diatas, sebelum itu berbagai spekulasi muncul terkait dengan sejauh mana tingkat urgensinya masalah perpajakan di Indonesia, dari basis pajak yang yang selalu mengalami penurunan tiap tahunnya, sampai

pada defisitnya Anggaran Pendapatan Belanja Negara, sementara pengeluaran Negara selalu mengalami peningkatan.

Kemudian peneliti menganalisis pandangan dari pihak yang kontra dalam hal ini Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA), PP Muhammadiyah dan *Civil Society* lainnya yang peneliti rangkum, kemudian dari pihak Pemerintah sebagai lembaga eksekutif yang membuat kebijakan memiliki pertimbangan tertentu membentuk kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*).

Berdasarkan data dari *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF), dalam hal ini pihak kontra dari Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), PP Muhammadiyah dan *Civil Society* lainnya melihat kebijakan *tax amnesty* sebagai anomali yang hanya menambah penderitaan rakyat. Bahkan pihak kontra menyebut *tax amnesty* ini dengan tiga kata yaitu: Kebut, Ribut, Sengsara.

Selanjutnya peneliti mencoba untuk menjabarkan alasan pihak kontra melihat kebijakan *tax amnesty* sebagai kebijakan anomali, ada 6 (enam) permasalahan mendasar dari *tax amnesty* atau pengampunan pajak yang diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 sebagai berikut:

- 1) Secara filosofi dasar pembentukan, kebijakan pengampunan pajak ini cacat konstitusional. Dasar argumentasi Undang-

undang pengampunan pajak salah tafsir dalam pasal 23 A, hal tersebut bertentangan dengan konstitusi UUD 1945 pasal 23 dan 23 A tentang pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan pemungutan pajak.

- 2) Target asumsi khayalan Rp. 165 Triliun tidak akan tercapai dan justru akan menambah skala defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara tahun 2017.
- 3) Karpet merah untuk konglomerat dan pengemplang pajak, bukan pelaku Usaha Kecil Menengah (UKM). Tujuan utama pengampunan pajak bukan untuk menambal defisit Anggaran Pendapatan Belanja Negara, justru sebaliknya untuk memutar roda bisnis konglomerat.
- 4) Kontraproduktif dengan gerakan antikorupsi. Undang-undang pengampunan pajak ini adalah upaya mendelegitimasi upaya pemberantasan korupsi. Pertama, dalam prakteknya tidak ada verifikasi asal harta, apakah dari korupsi, ilegal logging, narkoba dan lain sebagainya. Kedua, hal ini kuat indikasi untuk pencucian uang.
- 5) *Tax Amnesty* jalan buntu kreatifitas Pemerintah atas upaya mencari alternatif pendapatan Negara dan bukti lemahnya peran Negara pada piutang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI).

- 6) Cita-cita Tri Sakti yang terkandung dalam nawacita tidak terlaksana dengan menjadikan Anggaran Pendapatan Belanja Negara berdikari tanpa ketergantungan asing.

Dari keenam poin pandangan pihak kontra di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan *tax amnesty* berdampak pada anomali yang hanya menambah penderitaan rakyat, pembentukan kebijakan *tax amnesty* ini cacat konstitusional, padahal pemungutan pajak dalam proses Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sudah ada sistem hukumnya yang bersifat memaksa, bukan mengampuni, sebagaimana yang telah diatur dalam UUD 1945 pasal 23 dan 23 A. Undang-undang *tax amnesty* ini merupakan upaya mendelegitimasi upaya pemberantasan korupsi, dalam prakteknya tidak ada verifikasi asal harta, apakah dari korupsi, ilegal logging, narkoba dan kejahatan lainnya.

Jika melihat kondisi saat ini, Indonesia sebagai salah satu Negara berkembang masih memiliki banyak agenda pembangunan diberbagai sektor, seperti sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, sehingga tentunya membutuhkan biaya pembangunan yang besar. Tidak hanya di Indonesia, sumber pembiayaan untuk pembangunan di berbagai Negara selama ini sebagian besar bertumpu pada penerimaan pajak. Hal ini juga terlihat pada porsi penerimaan perpajakan yang

ditargetkan mencapai 84,6% dari total Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). (Sumber nota keuangan APBN 2016).

Besarnya ketergantungan Pemerintahan saat ini terhadap penerimaan dari sektor perpajakan, ternyata tidak selaras dengan realisasi pencapaian target penerimaan pajak selama ini. Seperti yang telah peneliti jabarkan diatas bahwa dalam kurun waktu 10 tahun terakhir realisasi penerimaan pajak selalu dibawah target, dengan pencapaian *tax ratio* berada diangka 11-13%. Buruknya situasi perpajakan tidak terlepas dari kepatuhan pajak yang masih rendah. Hal inilah yang kemudian mengindikasikan perlunya suatu upaya pembenahan atau reformasi secara komprehensif pada sektor perpajakan.

Diawali dengan konsep *tax amnesty* menurut teori dari Baer and Borgne, *tax amnesty* dapat diartikan sebagai kesempatan yang diberikan oleh Pemerintah dengan waktu yang terbatas untuk kelompok wajib pajak tertentu untuk membayar jumlah yang telah ditetapkan, dengan dibebaskannya kewajiban pajak untuk masa pajak diperiode sebelumnya (termasuk bunga dan denda), serta dibebaskan atas tuntutan hukum. Artinya dengan kata lain, *tax amnesty* ialah salah satu upaya yang dilakukan oleh otoritas pajak pada suatu Negara, untuk memberikan kesempatan kepada wajib pajak

yang selama ini tidak patuh untuk melaporkan penghasilannya dan membayar pajak secara sukarela melalui pemberian insentif.

Berdasarkan pemaparan definisi *tax amnesty* diatas, peneliti melihat bahwa terdapat poin penting yang disampaikan, yaitu adanya kemampuan untuk memaafkan atau mengampuni dari sisi Pemerintah kepada wajib pajak atas kesalahan yang mereka lakukan dimasa lalu.

Seperti yang diutarakan oleh Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat Hendra Kurniawan mengatakan bahwa:

Pada hakikatnya, kebijakan *tax amnesty* memiliki beberapa tujuan, yaitu untuk menghasilkan pendapatan pajak dan perluasan basis pajak, menanggulangi sektor informal, mendorong repatriasi modal atau aset. (wawancara yang dilakukan pada Direktorat Jenderal Pajak bidang Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat, 02 September 2017).

Menurut analisis peneliti dari wawancara tersebut, bahwa tujuan yang mendasari kebijakan *tax amnesty* yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat selama ini yang melakukan penunggakan agar mendapat pengampunan dari perbuatan masa lalu mereka dibawah Pemerintahan politik sebelumnya yang tidak efisien, agar menjadi “orang baik” dimasa yang akan datang, hal inilah yang kemudian menjadi *greend design* dari kebijakan *tax amnesty* ini.

Adanya polemik yang mewarnai kebijakan *tax amnesty* yang dilakukan oleh Pemerintah, tak ayal membuat pengesahan payung hukum kebijakan *tax amnesty* seolah tersandung berbagai hambatan. Terlepas dari segala polemik yang ada, sangat perlu memahami berdasarkan konsep, tujuan dan manfaat *tax amnesty* secara utuh.

Selanjutnya ada tiga manfaat pengampunan pajak yang akan menguntungkan perekonomian nasional, yang tentunya juga akan memberikan keuntungan kepada seluruh lapisan masyarakat, berdasarkan data Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia sebagai berikut:

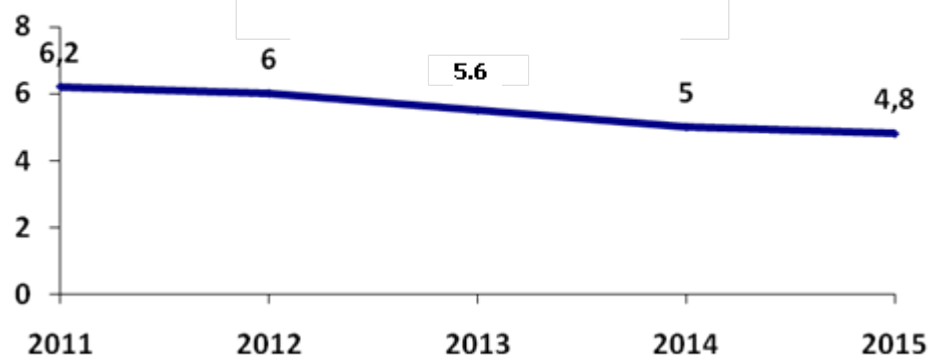
Pertama, bahwa uang yang masuk ke Indonesia melalui repatriasi aset keuangan dari luar Negeri dapat menggerakkan perekonomian. Kedua, uang tebusan yang dihasilkan oleh pengampunan pajak bisa digunakan secara langsung bagi pembangunan, termasuk pendidikan, kesehatan, perumahan, dan penciptaan lapangan pekerjaan untuk seluruh lapisan masyarakat. Ketiga, dalam jangka panjang akan menjamin penerimaan pajak secara berkelanjutan karena kebijakan pengampunan pajak akan menciptakan subjek (ekstensifikasi) dan objek pajak baru (intensifikasi).

Dari sudut pandangan Pemerintah tersebut, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa dengan adanya Undang-undang

*tax amnesty* tentunya tidak merugikan masyarakat miskin, namun justru sangat bermanfaat bagi masyarakat miskin. Oleh karena itu, Undang-undang pengampunan pajak yang semata-mata bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum demi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia jelas-jelas tidak mengakibatkan kerugian konstitusional bagi siapapun.

Menurut data Direktorat Jenderal Pajak dari Laporan Statistik Indonesia tahun 2016 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik menjelaskan bahwa, sejak tahun 2011 laju pertumbuhan ekonomi Indonesia terus mengalami penurunan. Data pertumbuhan ekonomi Indonesia dari tahun 2011 sampai pada tahun 2015 dapat dilihat pada Gambar 5.4 dibawah ini.

**Gambar 5.4**  
**Laju Pertumbuhan Ekonomi Indonesia (Dalam %)**



Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2016

Dari gambar diatas, bahwa laju pertumbuhan ekonomi Indonesia terus mengalami grafik menurun, dari tahun 2011 sampai pada tahun 2015. Sehingga memerlukan suatu



terobosan kebijakan Pemerintah agar kembali meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Berdasarkan hasil dan analisis yang telah dilakukan oleh Pemerintah, akhirnya Pemerintah kemudian memilih langkah untuk menerapkan kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*), yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Selanjutnya, data dari Direktorat Jenderal Pajak ketika pelaksanaan Undang-undang pengampunan pajak disahkan, berimplikasi positif terhadap pasar keuangan di Indonesia, dapat dilihat dalam Tabel 5.1 sebagai berikut:

**Tabel 5.1**  
**Dampak Disahkannya UU Pengampunan Pajak No. 11 Tahun 2016 Terhadap Pasar Keuangan**

	Sebelum Pengesahan Undang-undang TA		Sesudah Pengesahan Undang-undang TA		Persentase (%)
	Tanggal	Nilai (Rp)	Tanggal	Nilai (Rp)	
<b>Index Harga Saham Gabungan</b>	27 Juni 2016	4,836.052	20 Juli 2016	5,242.823	32,9%
<b>Nilai Tukar Rupiah</b>	27 Juni 2016	13.335	20 Juli 2016	13.110	1,69%
<b>Nilai Transaksi (Rupiah)</b>	13-17 Juni	4,990,345,428,733	27 Juni-1 Juli	8,686,655,260,435	74,0 %
	20-24 Juni	6,110,245,651,074	11-15 Juli	8,419,510,693,461	37,8%
	Rata-rata	5,550,295,539,904	Rata-rata	8,553,082,976,948	55,0%
<b>Volume Transaksi (Lembar Saham)</b>	13-17 Juni	6,620,791,030	27 Juni-1 Juli	7,336,926,636	10,81%
	20-24 Juni	7,365,694,760	11-15 Juli	6,792,601,921	8,43%
	Rata-rata	6,993,242,895	Rata-rata	7,064,764,279	1,02%
<b>Frekuensi Transaksi (Kali Transaksi)</b>	13-17 Juni	217,877	27 Juni-1 Juli	251,871	15,60%
	20-24 Juni	261,084	11-15 Juli	346,112	32,56%
	Rata-rata	239,481	Rata-rata	298,992	24,84%

Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2016

Dari tabel diatas dampak disahkannya Undang-undang pengampunan pajak terhadap pasar keuangan Indonesia sangat positif. Hal ini ditunjukkan dengan meningkatnya Index Harga Saham Gabungan (IHSG) dengan persentase sebesar 32,9%. Kemudian penguatan nilai tukar Rupiah dari Rp. 13.335 pada tanggal 27 Juni 2016 (sebelum UU Pengampunan Pajak disahkan Dewan Perwakilan Rakyat RI) menjadi Rp 13.110 pada tanggal 20 Juli 2016 atau menguat Rp. 225 (1.69%). Ini memberikan dampak yang positif melihat data yang ada ketika *tax amnesty* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2016 telah disahkan.

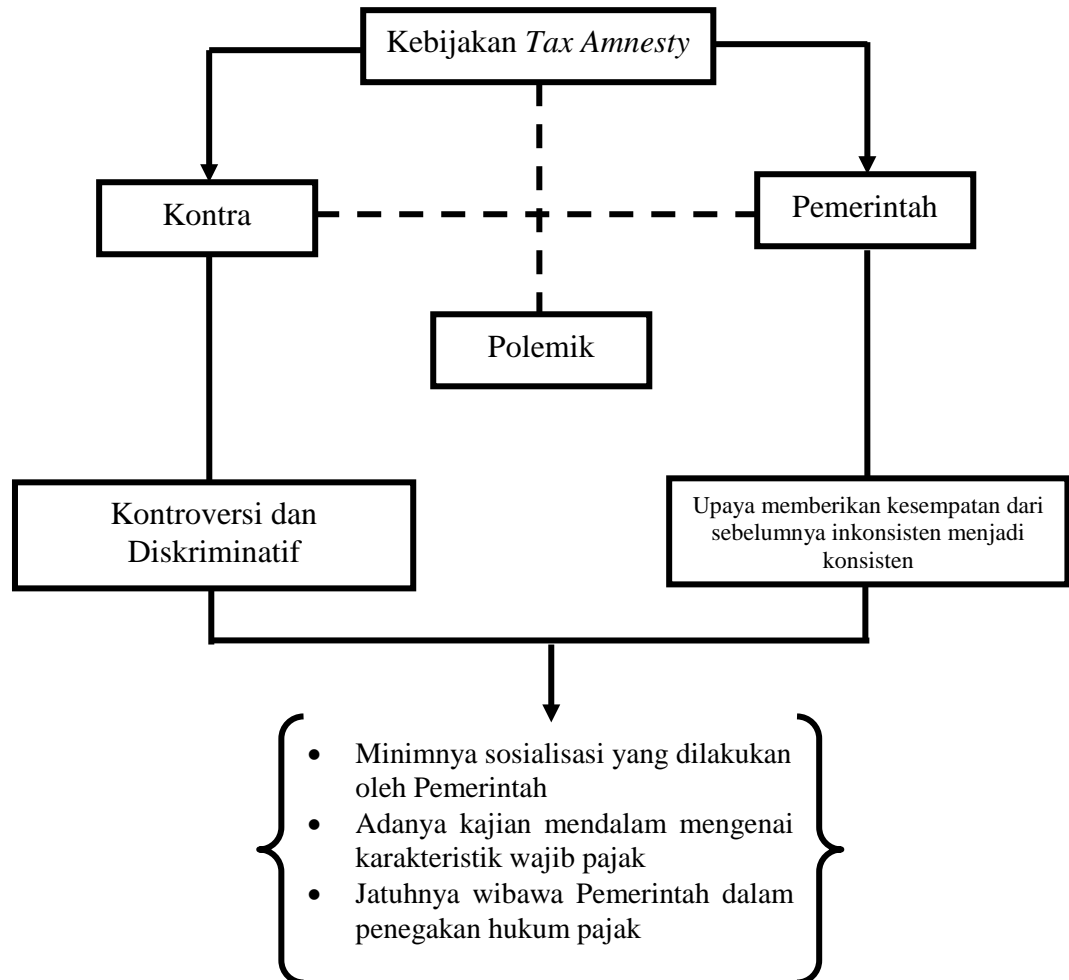
Berdasarkan hasil temuan peneliti terkait dengan polemik yang terjadi terhadap kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*), kebijakan tersebut merupakan kebijakan kontroversial dan cenderung diskriminatif yang didesain oleh Pemerintah, dikarenakan kebijakan *tax amnesty* memberikan kesempatan wajib pajak untuk membayar pajak yang sebelumnya tidak dibayar tanpa dikenakan sanksi administrasi atau tindak pidana dibidang perpajakan, sehingga wajib pajak tersebut dapat bergabung kembali kedalam sistem perpajakan yang berlaku. Meskipun kebijakan *tax amnesty* telah diberlakukan, Pemerintah tidak akan mudah dalam memastikan seberapa banyak pajak yang dapat dipungut dari kebijakan *tax*

*amnesty*, karena sulitnya untuk memprediksi seberapa besar partisipasi wajib pajak dalam kebijakan *tax amnesty* yang dijalankan. Kemudian dibutuhkan suatu prosedur dan pedoman untuk mensosialisasikan *tax amnesty* kepada wajib pajak. Upaya meningkatkan kesadaran wajib pajak untuk ikut berpartisipasi dalam *tax amnesty* bukan perkara yang mudah. Upaya sosialisasi berkelanjutan untuk memberikan pemahaman pada wajib pajak mengenai tujuan dari kebijakan, pada hakikatnya tidak hanya tugas Pemerintah, namun juga semua unsur masyarakat.

Ketika adanya sosialisasi yang efektif dan berujung pada tingginya partisipasi, akan dapat membantu terwujudnya tujuan *tax amnesty*, Pemerintah juga harus menjamin bahwa kebijakan ini juga dapat diterima dan dipahami oleh seluruh lapisan masyarakat, khususnya bagi wajib pajak, sehingga seluruh wajib pajak dapat turut serta berpartisipasi untuk menyukseskan program ini. Walaupun pada akhirnya jatuhnya wibawa Pemerintah dalam penegakan hukum pajak. Kebijakan ini akan sangat berpengaruh di masyarakat. Mereka menjadi enggan untuk patuh dan mereka berfikir suatu saat pasti ada pengampunan pajak dan itu bisa dimanfaatkan kembali.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.5**  
**Temuan Polemik Kebijakan *Tax Amnesty***



Sumber: *Diolah oleh Peneliti*

### 5.1.1.2. Data-data terkait masalah perpajakan

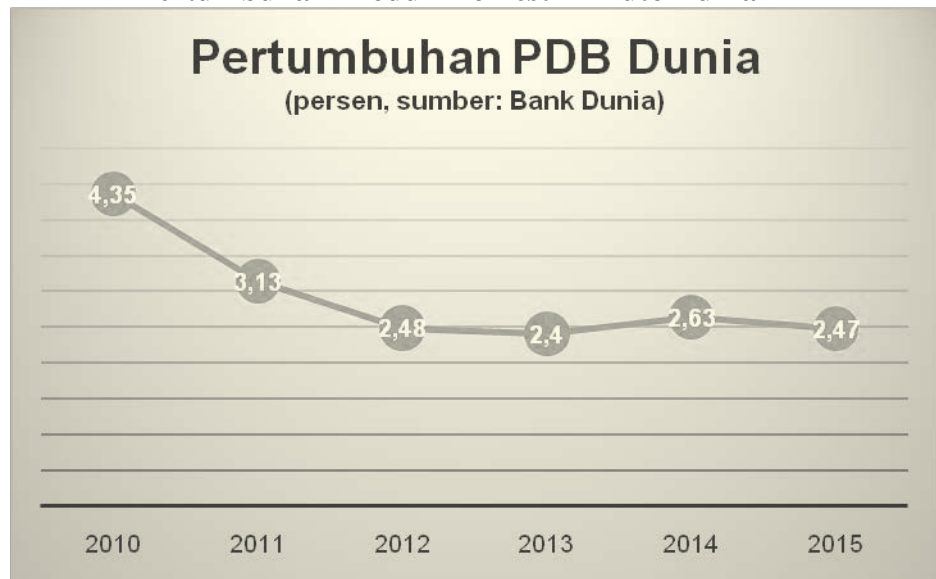
Pada dimensi luar dari aspek aliran masalah (*problem stream*) dalam menentukan kebijakan *tax amnesty* atau pengampunan pajak, perlu adanya data-data terkait dengan permasalahan yang terjadi pada sektor perpajakan. Data-data inilah yang kemudian menjadi acuan dan orientasi Pemerintah

dalam mendesain formulasi kebijakan yang tepat dan mampu menjawab permasalahan yang ada.

Menurut data dari Direktorat Jenderal Pajak yang dapat peneliti sajikan sebagai data permasalahan pada sektor perpajakan yang terjadi Indonesia, sehingga Pemerintah mendesain dengan segera kebijakan yang mampu dan dianggap sebagai kebijakan unggulan pada sektor pajak.

Indonesia masih memiliki berbagai agenda pembangunan yang masih sangat memerlukan investasi di sektor publik, baik pada sektor kesehatan, pendidikan, hingga infrastruktur. Namun dengan pertumbuhan ekonomi dunia yang mengalami tren perlambatan dalam 5 tahun terakhir dimana sejak tahun 2011 sampai dengan 2015 tidak pernah melebihi angka pertumbuhan pada tahun 2010, dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:

**Gambar 5.6**  
**Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Dunia**



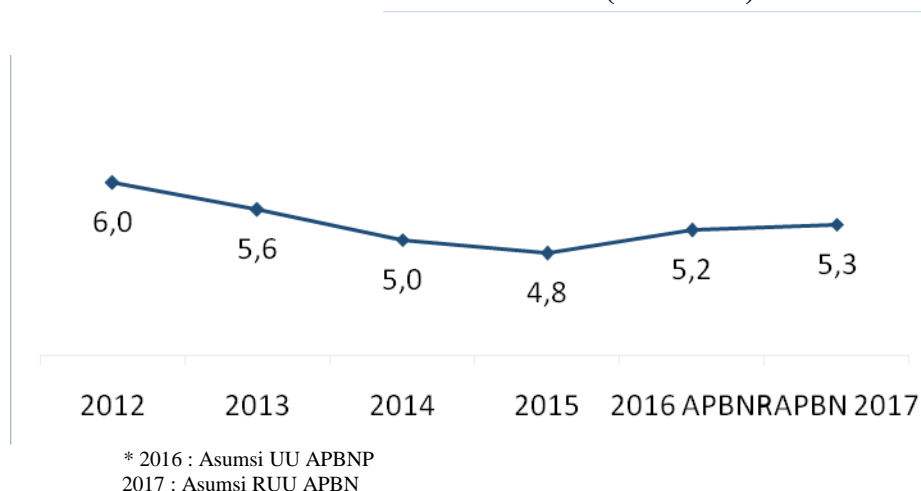
Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2016

Dari gambar diatas, pertumbuhan produk domestik bruto dunia dari tahun 2010 yaitu sebesar 4,35% sampai tahun 2015 sebesar 2,47%, artinya dari tahun ketahun terus mengalami penurunan. Perlambatan ekonomi dunia berimbas juga pada pertumbuhan ekonomi nasional, hal ini disebabkan karena Indonesia sebagai salah satu Negara pengekspor komoditas, sehingga pertumbuhan ekonomi global sangat mempengaruhi permintaan terhadap komoditas. Turunnya permintaan ini jelas berakibat pada turunnya ekspor komoditas yang menjadi salah satu andalan pertumbuhan ekonomi nasional.

Perkembangan ekonomi global menunjukkan fakta bahwa sektor kebijakan fiskal semakin memegang peranan yang sangat penting pada setiap Negara, sehingga persaingan kebijakan fiskal antar Negara menjadi salah satu isu hangat

ditingkat Internasional. Berbagai paket kebijakan ekonomi yang diterapkan dibanyak Negara untuk keperluan mengantisipasi krisis ekonomi, pada kenyataannya sebagian besar didominasi oleh kebijakan fiskal.

**Gambar 5.7**  
**Pertumbuhan Ekonomi Indonesia (Dalam %)**



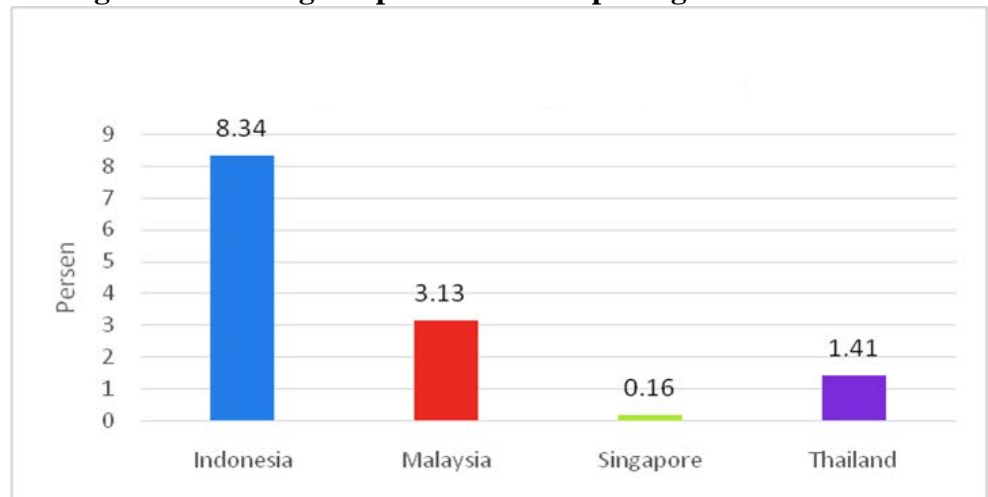
Sumber: *Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2017*

Dari gambar 5.7 diatas pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami tren perlambatan sejak tahun 2012. Dimana pada tahun 2012 tercatat sebesar 6,0%, tahun 2013 tercatat sebesar 5,6%, tahun 2014 tercatat sebesar 5,0%, dan tahun 2015 tercatat sebesar 4,8%. Artinya bahwa dalam setiap tahun pertumbuhan ekonomi nasional selalu mengalami penurunan setiap tahunnya, pada Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Pemerintah menargetkan peningkatan dari tahun sebelumnya dari 5,2% menjadi 5,3%. Oleh karena ini untuk mengatasi pertumbuhan ekonomi yang melambat ini,



diperlukan sumber pertumbuhan baru yang pembiayaannya dapat dipenuhi dari sektor publik maupun sektor swasta.

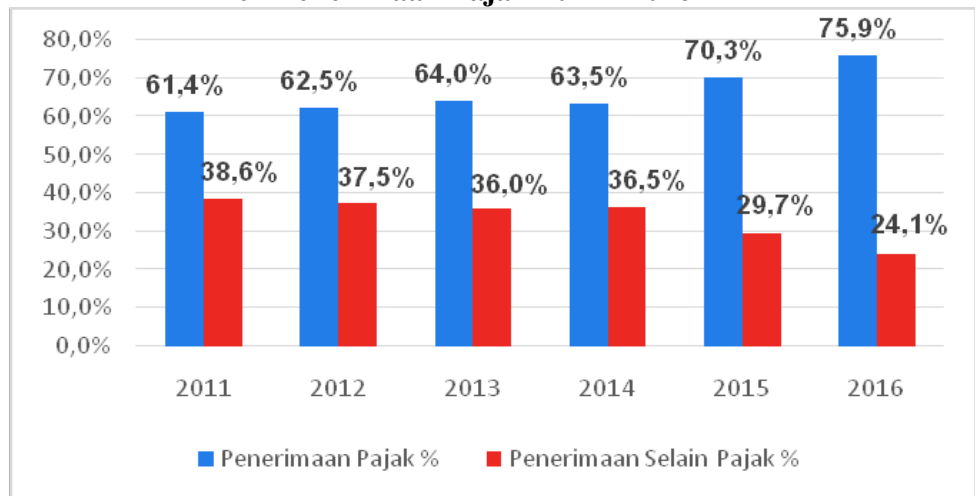
**Gambar 5.8**  
**Tingkat Suku Bunga Deposito Dibeberapa Negara ASEAN**



Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2017

Dari gambar 5.8 diatas menunjukkan tingginya tingkat bunga Indonesia bila dibandingkan dengan suku bunga diantara Negara ASEAN. Tingginya suku bunga ini disebabkan kurangnya likuiditas domestik sehingga pihak perbankan terpaksa menawarkan tingkat bunga yang tinggi untuk menarik minat pemilik dana agar menanamkan dananya di Indonesia. Tingkat bunga yang tinggi akan menghambat investasi, karena untuk menjalankan usaha, para pengusaha harus membayar bunga pinjaman tinggi.

**Gambar 5.9**  
**Tren Penerimaan Pajak 2011 - 2016**



Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2017

Berdasarkan gambar diatas, bahwa penerimaan dari sektor pajak menyumbang sangat dominan terhadap kas Negara dibandingkan penerimaan selain pajak. Ini dapat dibuktikan dari tahun 2011 penerimaan dari sektor pajak 61,4% sementara dari penerimaan selain pajak 38,6%. Pada tahun 2012 ada peningkatan dari sektor pajak 62,5% sementara penerimaan dari selain pajak 37,5%. Kemudian pada tahun 2013 dari sektor pajak menyumbang 64,0% sementara dari penerimaan selain pajak 36,0%. Selanjutnya pada tahun 2014 penerimaan dari sektor pajak 63,5% dari penerimaan selain pajak 36,5%. Kemudian pada tahun 2015 penerimaan dari sektor pajak 70,3% dari penerimaan selain pajak 29,7%. Kemudian pada tahun 2016 penerimaan dari sektor pajak terus mengalami tren menanjak yaitu sebesar 75,9% dibandingkan penerimaan selain pajak 24,1%.

**Tabel 5.2**  
**Persentase Penerimaan Pajak**  
**Terhadap Penerimaan Negara 2011-**  
**2016 (dalam triliun rupiah)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Penerimaan Negara	1,210,599.70	1,338,109.60	1,438,891.10	1,550,490.80	1,508,020.37	1,786,225.02
Penerimaan Pajak	742,743.00	835,834.00	921,398.00	985,132.10	1,060,837.58	1,355,203.50
Persentase	61.4%	62.5%	64.0%	63.5%	70.3%	75.9%

Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2017

Berdasarkan tabel diatas bahwa persentase penerimaan Negara dari sektor penerimaan pajak pada tahun 2011 yaitu persentase 61,4%, pada tahun 2012 persentase 62,5%, kemudian pada tahun 2013 persentase 64,0%, sementara pada tahun 2014 persentase 63,5%, sedangkan pada tahun 2015 dan 2016 persentasenya sebesar 70,3% dan 75,9%. Artinya bahwa persentase penerimaan Negara dari sektor penerimaan pajak pada enam tahun terakhir mengalami tren menanjak, walaupun persentasenya tidak signifikan.

Pada gambar 5.9 serta tabel 5.2 dari data Direktorat Jenderal Pajak, dapat disimpulkan bahwa, penerimaan pajak memegang peranan sangat penting sebagai sumber pembiayaan sektor publik. Ada 4 (empat) argumentasi yang mendukung pernyataan tersebut, yaitu yang pertama semakin kecilnya ketergantungan pembiayaan pembangunan dari beberapa sumber yang selama ini menopang penerimaan Negara. Sektor

migas yang menjadi primadona pada masa orde baru sudah semakin sangat sedikit jumlahnya.

Kedua, ketatnya likuiditas dan krisis keuangan global menciptakan kesulitan pendanaan pembangunan lewat utang ataupun opsi hibah. Selain itu, yang tidak terkendali dapat menciptakan kerawanan fiskal dimasa yang akan datang, serta ketergantungan terhadap Negara lain atau bahkan organisasi Internasional.

Ketiga, korelasi antara perpajakan dengan apa yang disebut dengan *state building*. Pajak sangat berkaitan erat dengan sistem demokrasi ekonomi (upaya penyediaan barang publik secara adil dan distribusi pendapatan), serta jalan menuju tata kelola Pemerintahan yang baik. Upaya memperkuat Negara (*state capacity building*) juga tidak terlepas dari besaran alokasi anggaran pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Untuk itu, Negara memerlukan dana yang berasal dari pajak.

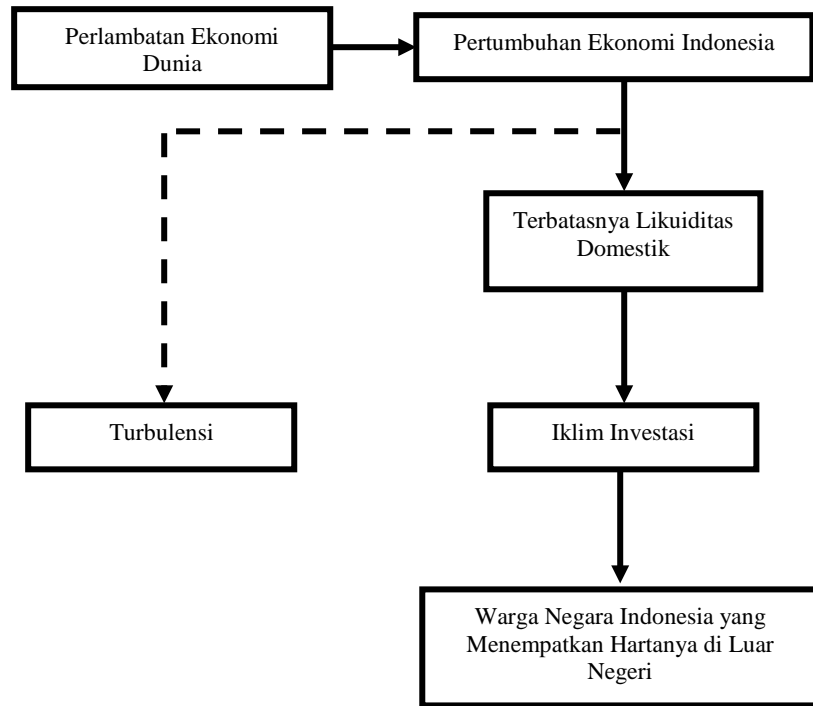
Keempat bahwa Indonesia terlibat dalam komitmen mencapai suatu ambang batas pembiayaan untuk pembangunan seperti yang tertera dalam *Millennium Development Goals* dan komitmen terhadap reformasi pajak seperti yang tertuang dalam *Doha Declaration* tentang *Financing for Development*.

Berdasarkan hasil temuan peneliti dari data-data masalah pajak yang telah disajikan, bahwa perlambatan ekonomi dunia berimbas pada pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mengalami tren perlambatan dan kurang optimal setiap tahunnya, ini akan mengakibatkan terjadinya turbulensi perekonomian Indonesia, dari terbatasnya likuiditas domestik yang memaksakan bank-bank yang ada di Indonesia terpaksa menaikkan suku bunga, sehingga ini akan berimplikasi pada merosotnya iklim investasi yang ada.

Sedangkan disisi lain, banyak harta Warga Negara Indonesia yang ditempatkan di luar Negeri, yang seharusnya harta tersebut apabila dialihkan pada dalam Negeri dapat dimanfaatkan untuk menambah likuiditas domestik sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi Nasional. Oleh karena itu dibutuhkannya reformasi perpajakan yang benar-benar ideal, dari struktur administrasi sampai pada payung hukum yang jelas.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.10**  
**Ekonomi Nasional Mengalami Turbulensi**



Sumber: Diolah oleh Peneliti

### 5.1.1.3. Penyebab terjadinya masalah pajak

Pada dimensi luar dari aspek aliran masalah (*Problem Stream*) perlu diketahui pula penyebab terjadinya masalah pajak, agar permasalahan yang terjadi tidak terulang pada masa yang akan datang. Kebijakan *tax amnesty* yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016, yang dianggap sebagai *green design* sebagai formula yang ideal untuk menjawab sekaligus memberikan dampak yang positif terhadap perekonomian Indonesia dalam hal ini sektor pajak dan *tax amnesty* adalah langkah awal dalam reformasi pajak.

Untuk mengetahui target dan realisasi penerimaan pajak dari tahun 2006 sampai tahun 2015, maka dapat dilihat dari data Direktorat Jenderal Pajak sebagai berikut:

**Tabel 5.3**  
**Rencana Dan Realisasi Penerimaan Pajak**

Tahun	Rencana	Realisasi	Pencapaian (%)
2006	371.7	358.20	96.36
2007	432.5	425.37	98.34
2008	534.5	571.01	106.82
2009	577.4	544.66	94.33
2010	661.5	627.46	94.85
2011	763.7	742.72	97.25
2012	885.0	835.83	94.44
2013	995.2	921.40	92.58
2014	1,072.4	985.29	91.87
2015	1,294.3	1,060,60	81.95

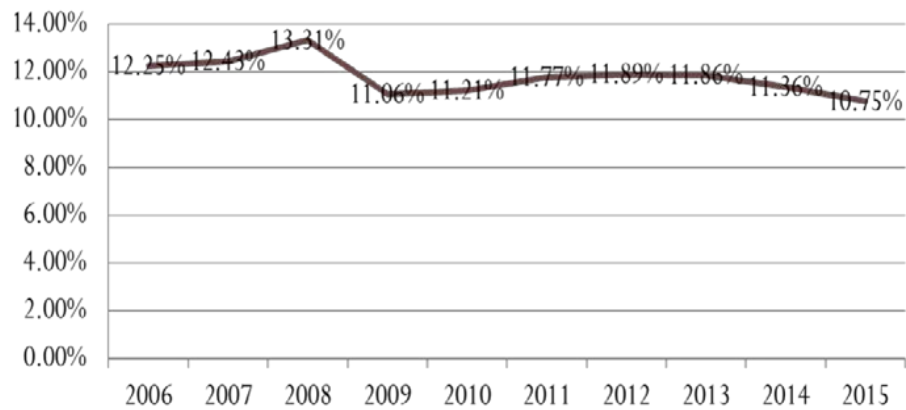
Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2016

Dari gambar diatas dapat dijabarkan bahwa penerimaan pajak dari rencana serta realisasi dari tahun 2006 sampai pada tahun 2015 mengalami instabilisasi, walaupun pada tahun 2008 berhasil dengan pencapaian 106.82% dengan rencana yaitu sebesar Rp. 534.5 Triliun sehingga realisasi yang dapat terkumpul Rp. 571.01 Triliun. Ini diakibatkan pada saat itu adanya *sunset policy*.

Selanjutnya peneliti menyajikan data penyebab terjadinya masalah pajak yang ada di Indonesia, sesuai dengan data yang didapat dari Direktorat Jenderal Pajak. Dalam dekade terakhir ini, penerimaan pajak di Indonesia belum optimal yang ditandai dengan *tax ratio* yang masih tergolong rendah jika

dibandingkan dengan rata-rata *tax ratio* dari Negara berpendapatan menengah lainnya. Dapat dilihat dilihat pada gambar sebagai berikut:

**Gambar 5.11**  
***Tax Ratio* Indonesia**



Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2016

**Tabel 5.4**  
***Tax Ratio* Negara Asean (Dalam %)**

Negara	2008	2009	2010	2011	2012
Malaysia	14.66	14.94	13.33	14.79	15.61
Filipina	13.59	12.23	12.15	12.38	12.89
Singapura	13.85	13.07	12.97	13.30	13.85
Thailand	15.38	14.20	14.94	16.37	15.45

Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2013

Dari gambar 5.11 dan pada tabel 5.4 menjelaskan bahwa *tax ratio* di Indonesia pada tahun 2012 berada pada kisaran angka 11.9%, sedangkan pada Negara-negara tetangga seperti Malaysia pada kisaran angka 15.61%, kemudian Singapura 13.85%, selanjutnya Philipina 12.89%, dan terakhir Thailand 15.45%. Artinya bahwa *tax ratio* Indonesia sangat rendah apabila dibandingkan dengan Negara-negara ASEAN lainnya.



Kemudian peneliti mencoba untuk menguraikan rendahnya *Tax Ratio* tersebut dikarenakan hal-hal sebagai berikut:

1) Kepatuhan wajib pajak

Data internal Direktorat Jenderal Pajak pada tahun 2015 menunjukkan wajib pajak terdaftar yang memiliki kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) sebesar lebih dari 18 Juta wajib pajak, sedangkan realisasi Surat Pemberitahuan Tahunan yang masuk pada tahun 2015 sebesar 10.8 juta. Dapat dilihat pada gambar sebagai berikut:

**Gambar 5.12**  
**Grafik Perkembangan Penyampaian SPT**



Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak per April 2016

Pada gambar 5.12 diatas juga menunjukkan bahwa pada dasarnya, jumlah wajib pajak terdaftar meningkat dari tahun ke tahun. Namun, kepatuhan wajib pajak dalam melaporkan Surat

Pemberitahuan Tahunan tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan. Hanya kurang dari 60% dari wajib pajak yang wajib menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan yang telah melaporkan Surat Pemberitahuan Tahunan. Sehingga masih ada potensi wajib pajak yang belum menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan sebesar 40% dari wajib pajak yang terdaftar.

**Tabel 5.5**  
**Rasio Penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan**  
**Wajib Pajak Orang Pribadi**

Uraian/Tahun	2011	2012	2013	2014	2015
<b>WP OP Terdaftar (juta)</b>	19,881	20,131	22,231	25,127	27,571
<b>Pekerja (juta)</b>	107,416	112,504	112,761	114,628	114,819
<b>Rasio WP OP Terdaftar (%)</b>	18,51%	17,89%	19,72%	21,92%	24,01%

Sumber: *Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2017*

\*Angkatan Kerja dikurangi angka pengangguran

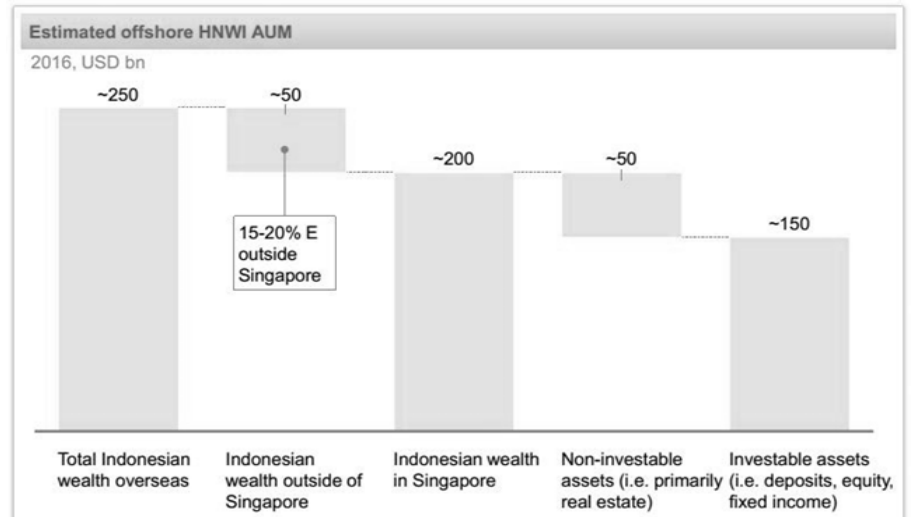
Pada tabel 5.5 menunjukkan bahwa dari jumlah pekerja sebesar 114,819 juta jiwa (pada tahun 2015), baru 27,571 juta jiwa yang telah terdaftar sebagai wajib pajak orang pribadi, dengan kata lain hanya 24,01% dari potensi jumlah pekerja yang telah mendaftarkan diri sehingga masih terdapat potensi sekitar 87 juta Wajib Pajak yang belum terdaftar dalam sistem administrasi perpajakan.

- 2) Banyak Wajib Pajak yang belum melaporkan hartanya di dalam dan luar Negeri, serta belum dikenai pajak di Indonesia.

Data-data yang terkumpul di Direktorat Jenderal Pajak dari banyak sumber seperti *Exchange of Information* dari sekitar 65 negara yang telah terikat perjanjian bilateral dengan Indonesia, *Mutual Agreement Procedure*, data dan informasi yang banyak beredar terkait *offshore leaks*, *Panama Paper* dan sebagainya serta tentunya upaya penggalan data dan informasi yang dilakukan sendiri oleh Direktorat Jenderal Pajak, menunjukkan banyak Wajib Pajak Indonesia yang menaruh harta ataupun asetnya di berbagai Negara *Tax Haven*.

Studi oleh sebuah konsultan internasional pada gambar 5.13 menjelaskan bahwa dari USD250 miliar atau sekitar Rp.3.250 Triliun kekayaan *High Net Worth Individual (HNWI)* Indonesia di luar negeri, terdapat sekitar USD200 miliar atau sekitar Rp. 2.600 triliun yang disimpan di Negara Singapura dimana sebesar USD50 miliar atau sekitar Rp. 650 triliun disimpan dalam bentuk *non-investable assets* yang utamanya dapat berbentuk real estat, sedangkan sebagian besar yaitu USD150 miliar atau sekitar Rp.1.950 triliun diinvestasikan dalam bentuk *investable assets* sebagai contoh yaitu deposito atau saham. Data tersebut dapat dilihat dalam gambar dibawah ini:

**Gambar 5.13**  
**High Net Worth Individual (HNWI) Indonesia di Luar Negeri**



Sumber: Data dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2017

Menurut wawancara peneliti dengan Direktorat Jenderal Pajak bidang Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat mengatakan bahwa:

Data mengenai jumlah harta orang-orang Indonesia di Singapura yang berjumlah lebih dari Rp. 2.500 triliun, belum termasuk dana atau harta yang disimpan di Negara atau yurisdiksi lainnya, seperti: Hong Kong, Macau, Labuan (Malaysia), Luxemburg, Swiss, dan Negara *tax haven* lainnya. (Wawancara yang dilakukan pada Direktorat Jenderal Pajak bidang Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat, 02 September 2017).

Lebih lanjut apabila mengacu pada laporan Bank Indonesia terkait Posisi Investasi Internasional Indonesia pada triwulan I 2016 menyatakan bahwa posisi Aset Finansial Luar Negeri (AFLN) pada akhir triwulan I 2016 adalah sebesar USD214,6 miliar atau sekitar Rp.2.800 triliun. Data ini belum termasuk aset-aset Warga Negara Indonesia yang dimiliki

melalui *special purpose vehicle* (SPV) yang berada di luar Negeri yang menjadi bagian dari kegiatan ekonomi bawah tanah (*underground economy*) Warga Negara Indonesia.

- 3) Direktorat Jenderal Pajak memiliki kewenangan yang terbatas terhadap akses data perbankan

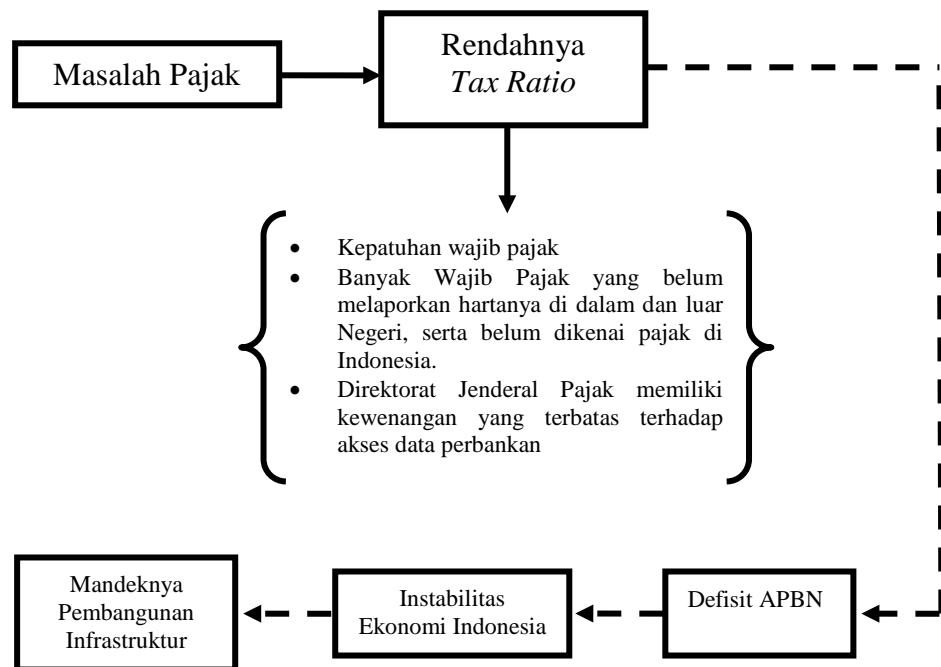
Direktorat Jenderal Pajak memiliki kendala dalam mengawasi aktivitas perekonomian disektor informal (*underground economy*) dan mencegah larinya modal (*capital flight*) ke luar Negeri karena adanya kebijakan *Bank Secrecy*. Berkaitan dengan hal tersebut pada tahun 2015 telah dilakukan *peer review* yang diselenggarakan oleh *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) terhadap Negara-negara yang menandatangani *Automatic Exchange of Information* dimana Indonesia dianggap masih sangat tertutup dalam hal *Bank Secrecy* untuk keperluan perpajakan.

Berdasarkan hasil temuan peneliti bahwa penyebab terjadinya permasalahan perpajakan yang terjadi di Indonesia yaitu rendahnya *tax ratio* dipicu oleh kepatuhan wajib pajak yang sangat rendah, dan pelarian modal keluar Negeri pada Negara (*tax haven*), sehingga berdampak pada pemasukan dari sektor pajak sangat minim, ini akan berdampak pada mandeknya pembangunan infrastruktur, perekonomian

Indonesia yang tidak stabil, sampai pada defisitnya kas Negara sebagai sumber pembelanjaan Negara.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.14**  
**Temuan Penyebab Terjadinya Masalah Pajak Di Indonesia**



Sumber: Diolah oleh Peneliti

#### 5.1.1.4. Pihak yang berkepentingan dalam kebijakan *tax amnesty*

Pada dimensi dalam dari aspek aliran masalah (*problem stream*) dimana pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*) yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016, merupakan indikator penelitian untuk mengetahui apakah kebijakan ini terdapat unsur kepentingan dari pihak atau kelompok tertentu. Pada hakekatnya Undang-undang pengampunan pajak merupakan

wahana rekonsiliasi antara Negara yang memiliki kewenangan untuk memungut pajak, dengan wajib pajak yang memiliki kewajiban membayar pajak. Ini artinya bahwa sebuah kebijakan harus ternetralisir dari pihak yang memiliki kepentingan (*hidden agenda*).

Pada dasarnya pengajuan Rancangan Undang-undang pengampunan pajak telah dilakukan pada tahun 2015 dan telah disepakati oleh Dewan Perwakilan Rakyat RI (DPR RI) dalam Program Legislasi Nasional tahun 2015, agar dapat segera dilaksanakan pada tahun yang sama. Urgensi kebijakan ini adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan serta penerimaan Negara dalam jangka pendek, jangka menengah dan dalam jangka panjang.

Sebagaimana yang diutarakan oleh pihak Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat:

Pembentukan dan pengesahan UU Pengampunan Pajak ini dilakukan dengan mengikutsertakan berbagai *stakeholder* termasuk dari kalangan akademisi, praktisi, penegak hukum, pengamat perpajakan dan para pelaku ekonomi. Tidak terdapat unsur kesengajaan, agenda terselubung dan pengkondisian terkait kapan Undang-undang pengampunan pajak akan disahkan, karena tentu hal tersebut sangat erat kaitannya dengan proses pembahasan antara Pemerintah dengan DPR RI. Kemudian kebijakan ini merupakan kebijakan yang adil untuk semua. (Wawancara dengan pihak Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat 03 September 2017)

Kemudian hal senada juga dikatakan oleh Refly Harun sebagai ahli dari Pemerintah:

Undang-undang ini tidak ada unsur diskriminatif (yang memihak pada sekelompok tertentu) karena undang-undang ini bisa dimanfaatkan oleh semua wajib pajak, dan Undang-undang ini *pure* untuk mereformasi sistem perpajakan kita. (Data sekunder dari Direktorat Jenderal Pajak)

Dari hasil wawancara diatas dan dari data sekunder yang didapat dari Direktorat Jenderal Pajak, bahwa kebijakan *tax amnesty* yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016, didesign *pure* untuk mereformasi sistem perpajakan, dibuat tidak didasari atas kepentingan kelompok tertentu dalam hal ini wajib pajak atau badan yang tidak membayar pajak lainnya. Artinya bahwa unsur diskriminasi sangat tidak dijunjung tinggi dalam kebijakan *tax amnesty* ini. Serta mengikutsertakan berbagai *stakeholder* termasuk dari kalangan akademisi, praktisi, penegak hukum, pengamat perpajakan serta para pelaku ekonomi.

Dari sisi lain, wawancara dengan Bhima Yudhistira Adhinegara peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) yang mengatakan bahwa:

Kebijakan ini dikhawatirkan dapat dimanfaatkan oleh pelaku kejahatan ekonomi dan pencucian uang. Kemudian pengampunan pajak meningkatkan basis wajib pajak dalam jangka pendek, namun justru menurun dalam jangka panjang. (Wawancara dengan peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) 04 September 2017)



Dari pernyataan hasil wawancara diatas bahwa kebijakan *tax amnesty* bukan hanya mengarah pada diskrimiasi saja terhadap wajib pajak yang patuh membayar pajak, tetapi kebijakan ini juga sangat dikhawatirkan dapat dimanfaatkan oleh pelaku kejahatan ekonomi dan pencucian uang, kebijakan ini hanya mampu menambah basis wajib pajk dalam jangka pendek, namun berdampak negatif dalam jangka panjang berupa akan kembali menurunnya basis wajib pajak, dikarenakan ada persepsi bahwa kebijakan ini akan terjadi lagi dimasa yang akan datang untuk mengampuni mereka tidak membayar pajak. Oleh karena itu kebijakan *tax amnesty* ini sangat kompleks masalah yang ada terkait dengan agenda kebijakan *tax amnesty* yang dilakukan oleh Pemerintah.

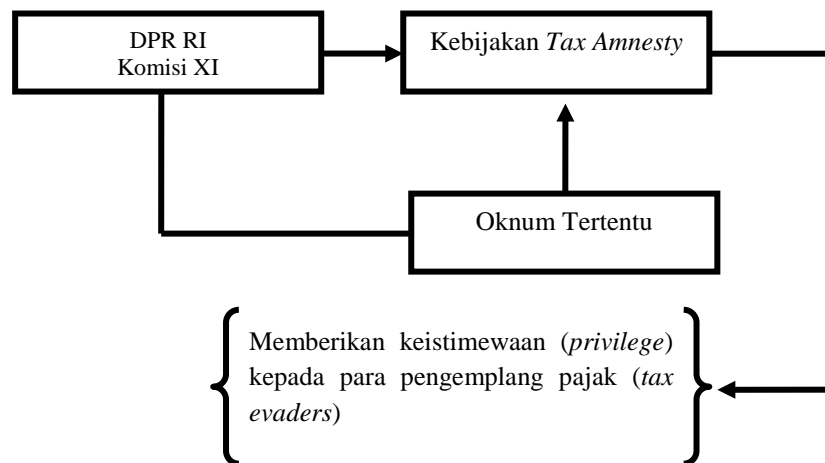
Berdasarkan hasil temuan peneliti bahwa Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 *tax amnesty* ini terdapat unsur diskrimiasi dan menguntungkan kelompok tertentu karena mendudukan warga Negara tidak sama dihadapan hukum dan. Artinya bahwa kebijakan *tax amnesty* tersebut memberikan keistimewaan (*privilege*) kepada para pengemplang pajak (*tax evaders*), dibandingkan dengan para wajib pajak yang taat membayar pajak (*honest taxpayers*).

Hal inilah yang kemudian dianggap oleh peneliti adanya agenda yang menguntungkan beberapa pihak dan disatu sisi

merugikan pula bagi pihak yang lain. Sebagai temuan lainnya bahwa para oknum yang selama ini menaruh uangnya di Luar Negeri, memungkinkan mengatur kebijakan ini agar dapat disahkan Dewan Perwakilan Rakyat RI, sehingga uang mereka dapat diputihkan secara hukum. Tentu saja kebijakan ini semakin membuat maraknya korupsi dan penyimpangan dilingkungan pajak. Dalam sebuah kebijakan dibutuhkan konsensus atau kesepakatan yang terbangun dengan keinginan perubahan bersama, demi mensukseskan kebijakan yang telah didesain dengan proses yang relevan.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.15**  
**Temuan Pihak Yang Berkepentingan Dengan Kebijakan**  
*Tax Amnesty*



Sumber: Diolah oleh Peneliti

#### **5.1.1.5. Tahapan dalam pengambilan kebijakan *tax amnesty***

Pada dimensi dalam dari aspek aliran masalah (*problem stream*) dimana tahapan-tahapan dalam pengambilan keputusan oleh Pemerintah terkait dengan pengampunan pajak (*tax amnesty*) dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016, merupakan indikator peneliti untuk mengetahui proses dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Pemerintah.

Dalam dunia Internasional, ada satu slogan yang cukup populer “*Taxation without Representation is Robbery*”, yang memiliki arti bahwa pelaksanaan pajak tanpa ada Undang-undang adalah perampokan. Pada tanggal 1 Juli 2016, telah disahkan dan diundangkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak (*tax amnesty*). Serta dicatatkan pada lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2016 Nomor 131 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 5899 dan mulai berlaku secara efektif sejak diundangkan. Lahirnya Undang-undang tentang Pengampunan Pajak ini dipicu oleh keinginan Pemerintah untuk pemasukan Negara melalui APBNP sebesar Rp. 165 triliun dengan mengejar aset Warga Negara yang disimpan di luar Negeri.

Melalui Undang-undang *tax amnesty* tersebut, para wajib pajak yang belum melaporkan pajaknya akan mendapat tarif tebusan yang lebih rendah. Tarif tersebut dibagi menjadi tiga

kategori, yakni bagi usaha kecil menengah, bagi wajib pajak yang bersedia merepatriasi asetnya di luar Negeri, serta deklarasi aset di luar Negeri tanpa merepatriasi harta mereka.

Menurut data dari Direktorat Jenderal Pajak Republik Indonesia, untuk wajib pajak Usaha Kecil Menengah (UKM) yang mengungkapkan harta sampai Rp.10 miliar akan dikenakan tarif tebusan sebesar 0,5%, sedangkan yang mengungkapkan lebih dari Rp. 10 miliar dikenakan 2%. Kemudian, untuk wajib pajak yang bersedia merepatriasi asetnya di luar Negeri akan diberikan tarif tebusan sebesar 2% untuk Juli-September 2016, 3% untuk periode Oktober-Desember 2016, dan 5% untuk periode 1 Januari 2017 sampai 31 Maret 2017. Terakhir, wajib pajak yang mendeklarasikan asetnya di luar Negeri tanpa repatriasi akan dikenakan tarif 4% untuk periode Juli-September 2016, 6% untuk periode Oktober-Desember 2016, dan 10% untuk periode Januari-Maret 2017.

Penetapan periode menjadi penting karena Undang-undang pengampunan pajak hanya berlaku hingga akhir Maret 2017. Pemerintah menganggap bahwa dengan menggunakan Undang-undang pengampunan pajak, pendapatan Negara diperkirakan bertambah Rp.165 triliun. Sejak Undang-undang ini masih dalam tahap rancangan, sejumlah pelaku pasar memperkirakan tambahan uang itu akan berdampak baik untuk

roda perekonomian Indonesia. Namun pada sisi lain, sebagian pihak mengkhawatirkan Undang-undang pengampunan pajak ini berpotensi menjadi fasilitas "karpet merah" bagi konglomerat, pelaku kejahatan ekonomi, dan para pelaku pencucian uang.

Peneliti telah memetakan aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan *tax amnesty* (TA) dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 sebagai berikut:

**Tabel 5.6**  
**Road Map Aktor Dalam Formulasi Kebijakan *Tax Amnesty***  
**Dalam UU No. 11 Tahun 2016**

<b>Kategori Stakeholder</b>	<b>Aktor</b>
Stakeholder Kunci	Presiden (Eksekutif) dan DPR RI (Legislatif)
Stakeholder Primer	KemenKeu RI dan Direktorat Jenderal Pajak RI
Stakeholder Sekunder	Akademisi, Pengusaha Indonesia, Media

Sumber: *Diolah Oleh Peneliti*

Berdasarkan tabel tersebut, dapat diterangkan bahwa stakeholder kunci merupakan aktor yang memiliki kewenangan legal membuat serta mendesain kebijakan. Sementara stakeholder primer merupakan kelompok yang memiliki kaitan langsung dengan kebijakan yang sedang dibahas. Sedangkan stakeholder sekunder merupakan aktor yang tidak memiliki kepentingan langsung, namun memiliki kepedulian terhadap pokok permasalahan kebijakan.

Untuk mengetahui proses penyusunan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak (*Tax Amnesty*). Maka dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

**TABEL 5.7**  
**PROSES PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016**  
**TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK (*Tax Amnesty*)**

No	KETERANGAN
1.	Rancangan kerja antara Pemerintah dengan DPR RI (Komisi XI) menyepakati bahwa Pembahasan RUU Pengampunan Pajak dilanjutkan setelah pimpinan Dewan melakukan konsultasi dengan Presiden.
2.	Pimpinan Dewan melakukan konsultasi dengan Presiden terkait RUU Pengampunan Pajak dan memutuskan melanjutkan pembahasan RUU Pengampunan Pajak.
3.	Rapat Dengar Pendapat antara DPR dengan Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN), dan Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI). <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Diskusi <i>Focus Group Discussion</i> (FGD) terkait RUU Pengampunan Pajak</li> <li>➤ Penyempurnaan dan Sinkronisasi RPKM dan Sisdur terhadap RUU</li> </ul>
4.	Rapat Dengar Pendapat antara DPR dengan Ahli: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Diskusi (FGD) terkait RUU Pengampunan Pajak</li> <li>➤ Diskusi dengan Tenaga Ahli Fraksi DPR di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak (KPDJP) (Tenaga Ahli DPR mengusulkan ada tindak lanjut pertemuan/workshop yang lebih komprehensif untuk membahas lebih detail RUU Pengampunan Pajak)</li> <li>➤ Penyempurnaan dan Sinkronisasi RPKM dan Sisdur terhadap RUU</li> </ul>
5	DPR melakukan kunjungan kerja pada Universitas Airlangga Surabaya dan UGM DIY untuk mendengarkan pendapat akademisi mengenai rencana kebijakan pengampunan pajak
6.	Pembahasan Internal Anggota Komisi XI DPR RI di Surabaya dan DIY

7.	Rapat Dengar Pendapat antara DPR dengan Ahli
8.	Rapat Panitia Kerja
9.	Rapat Kerja Komisi
10.	Rapat Paripurna Pengesahan UU <i>Tax Amnesty</i>

Sumber: *Data diolah dari Direktorat Jenderal Pajak Tahun 2017*



Pada tabel 5.7 diatas, dapat disimpulkan bahwa tahapan dalam pengambilan keputusan oleh Pemerintah terkait dengan Undang-undang pengampunan pajak (*tax amnesty*), telah melalui poses yang sangat alot, mempertimbangkan serta mengukur sejauh mana tingkat keefektifan kebijakan tersebut apabila diterapkan. Keterlibatan pihak-pihak ahli, kunjungan kerja ke Universitas Airlangga Surabaya dan Universitas Gadjah Mada Daerah Istimewa Yogyakarta, sampai pada rapat dengar pendapat antara Dewan Perwakilan Rakyat RI dengan Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN), dan Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI). Kemudian disahkanlah kebijakan pengampunan pajak melalui rapat paripurna pengesahan Undang-undang Nomor 11 tahun 2016 tentang *tax amnesty*.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh pihak Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat Direktorat Jenderal Pajak bahwa:

Undang-undang pengampunan pajak tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya, dari aspek yuridis, penyusunan UU Nomor 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak ini merupakan suatu bentuk implementasi Pasal 23A UUD 1945, yang menyatakan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan Undang-undang. (Wawancara dengan pihak Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat Direktorat Jenderal Pajak 03 September 2017).

Kemudian pada sisi lainnya yang dikatakan pengurus Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) Daerah Istimewa Yogyakarta mengungkapkan bahwa:

Semestinya Pemerintah dapat mengoptimalkan penarikan dana dan aset Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri (*repatriasi*) melalui pemberlakuan Undang-undang *Tax Amnesty*. Langkah itu akan lebih tepat daripada mengejar para pelaku usaha dalam Negeri, khususnya UMKM maupun wajib pajak perorangan untuk mengikuti program tersebut. (Wawancara pengurus Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) Daerah Istimewa Yogyakarta 10 September 2017)

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan *tax amnesty* seharusnya dapat diprioritaskan pada aset Warga Negara Indonesia yang diinvestasikan diluar Negeri, langkah itu akan lebih tepat daripada mengejar para pelaku usaha dalam Negeri, khususnya Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) maupun wajib pajak perorangan untuk mengikuti program tersebut. Dalam konteks kebijakan *tax amnesty* ini, harus jelas dalam pengimplementasiannya, sehingga dalam proses berlangsungnya berjalan dengan baik.

Selanjutnya pernyataan yang diutarakan oleh Bhima Yudhistira Adhinegara peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) yang mengatakan bahwa:

Perumusan kebijakan pajak, seringkali tidak memiliki perencanaan yang matang serta tidak dibangun secara terintegrasi. Tidak ada pedoman yang dapat dijadikan dasar dalam merancang kebijakan pajak. Kebijakan hanya bertumpu pada target penerimaan yang pada akhirnya kebijakan yang dibuat seringkali tidak

terencana, sporadis pada akhirnya bersifat “*trial and error*”. Kondisi inilah yang kemudian menjadikan sistem pajak yang ada di Indonesia menjadi semakin rapuh dan sangat rentan terhadap berbagai macam masalah. (Wawancara dengan peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) 04 September 2017).

Dari pernyataan hasil wawancara diatas bahwa dalam menyusun formulasi atau perumusan kebijakan, dibutuhkan perencanaan yang sangat matang, yang didesain dengan mempertimbangkan aspek-aspek terkait masalah yang ada, agar perumusan atau formulasi sebuah kebijakan berjalan secara terintegrasi dan tersistematis. Bukan hanya sekedar berorientasi pada aspek target penerimaan saja, tetapi ada yang jauh lebih penting yaitu menciptakan sistem perpajakan yang baik dan kuat sebagai instrument penopang ekonomi Indonesia. Kondisi inilah yang kemudian berimplikasi menjadikan sistem pajak menjadi semakin kuat dan tidak rapuh serta tidak rentan terhadap berbagai masalah yang muncul.

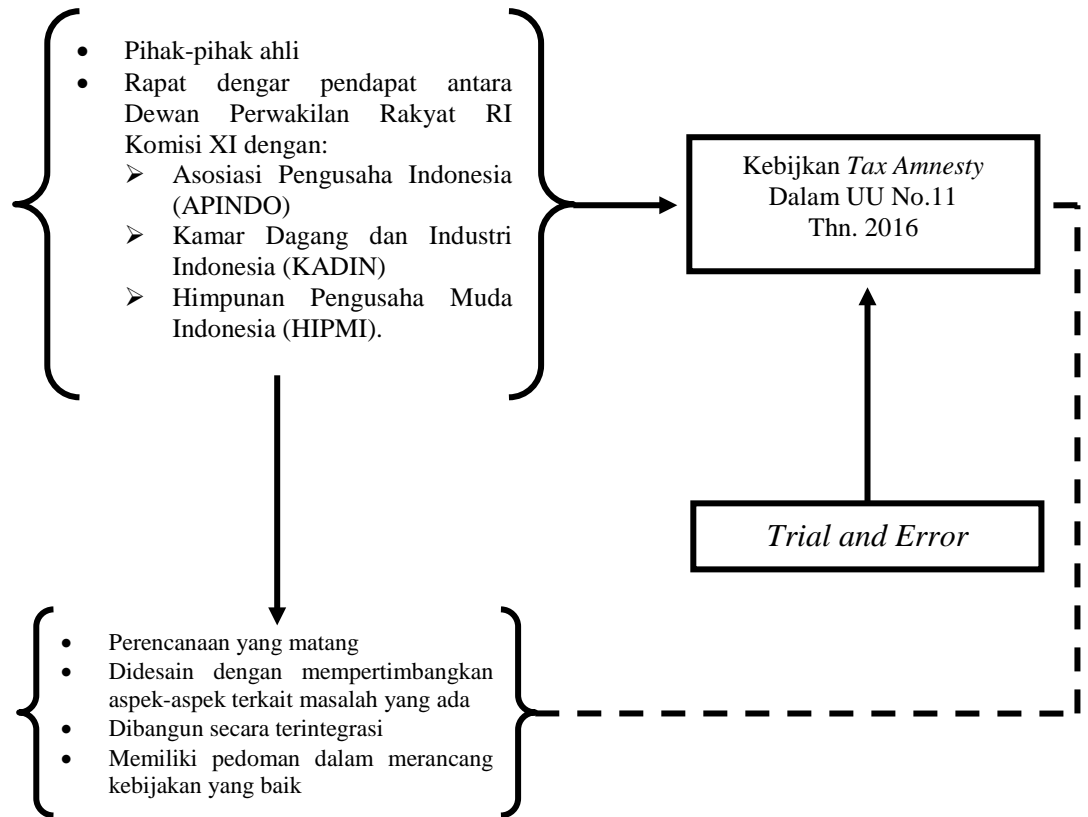
Berdasarkan hasil temuan peneliti bahwa tahapan dalam pengambilan keputusan oleh Pemerintah terkait dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak (*tax amnesty*), telah melalui poses yang sangat alot, mempertimbangkan serta mengukur sejauh mana tingkat keefektifan kebijakan tersebut apabila diterapkan. Namun pada sisi lain dalam penyusunan formulasi kebijakan *tax amnesty*

dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 yang dilakukan oleh Pemerintah seringkali tidak terencana dan cenderung sporadis pada akhirnya bersifat “*trial and error*”. Kondisi inilah yang kemudian menjadikan sistem pajak yang ada di Indonesia menjadi semakin rapuh, serta sangat rentan terhadap berbagai macam masalah.

Pemerintah harus memperhatikan perencanaan yang sangat matang, yang didesain dengan mempertimbangkan aspek-aspek terkait masalah yang ada, agar perumusan atau formulasi sebuah kebijakan berjalan secara terintegrasi dan tersistematis. Bukan hanya sekedar berorientasi pada aspek target penerimaan saja, tetapi dalam kebijakan *tax amnesty* ada yang jauh lebih penting yaitu menciptakan sistem perpajakan yang baik dan kuat sebagai instrumen penopang ekonomi Indonesia.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.16**  
**Temuan Tahapan Dalam Pengambilan Kebijakan *Tax Amnesty***



Sumber: *Diolah oleh Peneliti*

**5.1.2. Aliran Politik (*Political Stream*)**

Aliran Politik (*political stream*) terkait dengan situasi politik yang mempengaruhi perhatian publik untuk mendorong atau bahkan menghambat kebijakan publik, terkait dengan permasalahan perpajakan yang saat ini sedang dialami. Melalui aliran politik (*political stream*) yang dilihat dari beberapa aspek yaitu: Opini publik terhadap kebijakan *tax amnesty*, kekuatan politik yang mendorong terbentuknya kebijakan *tax amnesty*. Oleh karena itu, dengan melihat

aspek-aspek yang terdapat pada aliran politik (*political stream*), maka dapat diketahui aspek politik dalam formulasi kebijakan *tax amnesty*.

Kondisi politik nasional (*national mood*) pada saat itu dipengaruhi oleh semangat revolusi mental sebagai slogan Pemerintah, serta Nawacita sebagai visi dan misi yang tertanam dalam sembilan agenda pokok untuk melanjutkan semangat perjuangan dan cita-cita Soekarno yang dikenal dengan istilah Trisakti, yakni berdaulat secara politik, mandiri dalam ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Menurut Arifin (2001) setiap konstelasi politik dari setiap aktor yang berkepentingan akan melakukan komunikasi politik dengan citra dan opini publik. Artinya bahwa kebijakan *tax amnesty* adalah wujud dari citra dan opini publik. Setelah pasangan Jokowi-Kalla terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden dalam periode 2014-2019, nuansa perpolitikan Nasional semakin klimaks. Publik mendengungkan serta menuntut realisasi janji politik.

Memang tidak dapat dipungkiri bahwa Pemerintahan sebelumnya maupun Pemerintahan yang sekarang, masih menggunakan kebijakan ekonomi sebagai kebijakan prioritas. Dalam Pemerintahan sekarang kebijakan *tax amnesty* dianggap sebagai formula atau instrument yang tepat untuk mampu menggenjot perekonomian Indonesia serta menciptakan ekonomi yang lebih kondusif dari sisi pajaknya. Namun, kondisi ini menimbulkan polemik

pro maupun kontra yang terjadi dipublik. Namun disisi lainnya, media cenderung bersikap pro, artinya ikut menuntut agar kebijakan *tax amnesty* (pengampunan pajak) segera direalisasikan oleh Pemerintah. Sehingga kondisi ini semakin mendorong permasalahan perpajakan menjadi isu yang sangat strategis.

Hasil wawancara dengan pihak media elektronik yaitu Metro TV terkait dengan program *tax amnesty* yang dilakukan oleh Pemerintah, mengatakan bahwa:

Kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*) merupakan satu bagian dan merupakan bagian awal dari keseluruhan reformasi perpajakan secara menyeluruh. Artinya bahwa kebijakan ini memiliki dampak cukup besar dalam sektor pajak. Oleh karena itu kebijakan ini harus didukung, peran media sebagai domain infrastruktur politik memiliki tugas yang sangat besar dalam mensukseskan kebijakan ini. (Wawancara dengan pihak Metro TV 05 September 2017)

Dari hasil wawancara tersebut, bahwa Metro TV sebagai media elektronik, sangat mendukung program *tax amnesty* atau pengampunan pajak yang dilakukan oleh Pemerintah. Namun Metro TV tidak mampu menjalankan perannya untuk merekonsiliasi pihak yang menilai bahwa program *tax amnesty* ini belum tepat dijalankan, sebab ada faktor lain yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah serta program ini dinilai sebagai kebijakan diskriminasi. Disatu sisi Metro TV sangat mengcovar program *tax amnesty* ini, sebab pemilik sekaligus ketua partai Nasdem Surya Paloh, yang termasuk salah satu pendukung Pemerintahan saat ini. Maka tidak heran, sisi positif dipertontonkan dan diangkat pada publik.

Metro TV saat ini dimiliki oleh ketua partai Nasdem Surya Paloh. Kedudukan Surya Paloh yang kuat di Metro TV tentu saja berpengaruh pada peran Metro TV sebagai institusi media. Metro TV tidak lagi menjadi sebuah institusi berita yang “*pure*” melainkan bisa menjadi kendaraan dan alat politik bagi Surya Paloh. Kita bisa melihat betapa seringnya iklan partai Nasdem tampil di Metro TV. Artinya, Metro TV menjadi alat publikasi yang bisa saja murah dan efisien bagi Partai Nasdem dan Surya Paloh. Disini Metro TV berperan sebagai instrumen dan aktor dalam memberitakan sebuah peristiwa.

Media elektronik memiliki kekuatan yang maha dahsyat untuk mempengaruhi sikap, pandangan dan perilaku masyarakat, artinya bahwa penggiringan opini publik merupakan peran media yang sangat besar dimainkan. Bahkan media dapat menentukan perkembangan masyarakat, seperti apa yang akan dibentuk dimasa yang akan datang. Media mampu mengeratkan, membimbing, dan mempengaruhi kehidupan masa kini dan masa yang akan datang.

Seorang pakar media politik yang berasal dari Amerika Serikat Timothy Cook, yang dikutip dari *okezone.com* menyebut, bahwa *term* media sebagai salah satu aktor atau institusi politik. Cook berargumen bahwa media merupakan salah satu aktor politik yang dapat menggunakan haknya sendiri secara bebas dan independent. Wacana media yang terjadi saat ini sebagai institusi politik memberikan nilai tersendiri bagi media. Media kini disejajarkan



dengan tiga pilar demokrasi yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Artinya, media menjadi kekuatan keempat pada Negara-negara demokrasi.

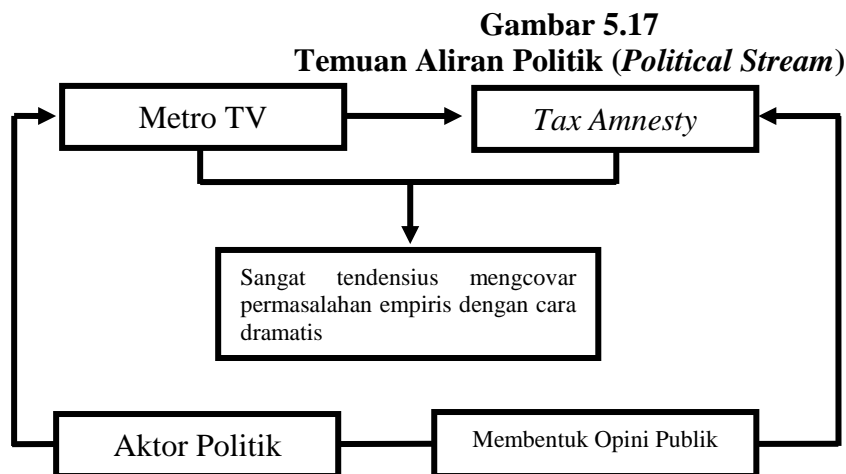
Dari hasil temuan peneliti bahwa peran Metro TV sebagai media elektronik memiliki dampak yang sangat besar dalam mempopulerkan kebijakan yang didesain oleh Pemerintah, Metro TV yang juga ikut memberikan dorongan membentuk opini publik dan situasi kebatinan lokal. Artinya bahwa Metro TV terkadang sangat tendensius mengcover permasalahan empiris dengan cara dramatis, sehingga membuat Metro TV menjadi kelompok yang mampu mempengaruhi kebijakan publik. Seperti kita ketahui bersama, bahwa partai Nasdem yang dimiliki oleh Surya Paloh mendukung Pemerintahan Joko Widodo, sehingga setiap kebijakan yang dihasilkan oleh Pemerintahan Jokowi-Kalla mau tidak mau Surya Paloh dan medianya harus mampu menggiring opini publik pada pandangan yang positif, agar mendukung setiap kebijakan yang lahirkan serta dihasilkan oleh Pemerintahan saat ini.

Menurut peneliti, fungsi media di Indonesia saat ini khususnya media elektronik tidak saja berperan sebagai instrumen, tetapi juga sebagai aktor yang bisa bermain peran-peran politik. Posisi media berada diantara Pemerintah atau elit politik dan masyarakat atau konstituen. Jika hanya sebagai instrumen, maka media hanya sebagai alat dan saluran yang digunakan baik oleh Pemerintah maupun

masyarakat untuk menyampaikan informasi atau kebijakan yang akan segera mereka terapkan. Sedangkan sebagai aktor, media memiliki kekuatan sendiri untuk mengkonstruksi hal-hal apa saja yang perlu disampaikan.

Ditengah iklim kebebasan dan kapitalisasi, saat ini media elektronik sangat dapat dimiliki oleh siapa saja baik dari kalangan publik maupun aktor-aktor dan elit politik. Kondisi yang seperti itu, media dihadapkan pada dua kepentingan yaitu sebagai organisasi pemberitaan dan juga media sebagai organisasi bisnis. Dimana kedua kepentingan ini harus dijalankan media secara seimbang.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:



Sumber: *Diolah oleh Peneliti*

#### **5.1.2.1. Opini publik terhadap kebijakan *tax amnesty***

Dimensi luar pada elemen aliran poliitik (*Political Stream*), dimana opini publik merupakan tahapan penting dalam munculnya kebijakan publik. Kebijakan *tax amnesty* yang didesain oleh Pemerintah mendapat respon negatif dikalangan masyarakat.

Publik menganggap bahwa Pemerintah lemah dan sudah putus asa dalam hal menarik iuran pajak dari para wajib pajak, dengan mengeluarkan kebijakan yang “memohon” kepada masyarakat untuk membayar pajak. Jika tidak dibarengi dengan sistem penegakan hukum yang bersih. Kebijakan *tax amnesty* ini juga bisa dijadikan peluang bagi wajib pajak yang nakal untuk menghindari pembayaran pajak dan beranggapan bahwa Pemerintah tidak bisa melakukan apa-apa untuk menindaknya.

Pemberlakuan *tax amnesty* memang bisa membantu untuk memajukan Indonesia, tetapi bagi masyarakat kecil kebijakan ini dinilai tidak adil. Menurut mereka yang membayar pajak sesuai dengan ketentuan, merasa diperlakukan tidak adil karena kebijakan *tax amnesty* sejatinya adalah pengampunan pajak bagi orang-orang kaya yang melakukan segala cara untuk menghindari membayar pajak.

Menurut Yustinus Prastowo pengamat pajak dari *Center for Taxation Analysis (CITA)* dikutip dari *katadata.co.id*

mengatakan “jangan sampai ada kesan *tax amnesty* memburu kelas menengah, ini akan berimplikasi buruk terhadap iklim ekonomi Indonesia. Kita sangat tidak mengharapkan antara target berbeda dengan realitas yang terjadi”.

Artinya bahwa Pemerintah dalam merancang Undang-undang *tax amnesty*, harus mempertimbangkan serta mencari solusi, jangan sampai *tax amnesty* justru menyasar Usaha Kecil Menengah yang relatif sudah patuh, akibat kurangnya respon positif dari *green design tax amnesty* yaitu repatriasi dan harta tebusan.

Kemudian wawancara dengan Bhima Yudhistira Adhinegara peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF):

Secara teori pemberlakuan *tax amnesty* memang bisa mendatangkan manfaat bagi finansial Indonesia, akan tetapi dalam prakteknya pemberlakuan kebijakan ini masih menyisakan hal-hal teknis yang cukup banyak. *Tax amnesty* masih harus didukung dengan implementasi penegakan hukum yang matang, penguatan sistem perpajakan, sistem peraturannya, dan juga sistem kelembagaannya, serta reformasi sistem administrasi pajak menyeluruh lainnya. (Wawancara dengan pihak *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) 04 September 2017).

Dari hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa, hal-hal teknis dalam kebijakan *tax amnesty* masih harus didukung dengan implementasi penegakan hukum yang matang, penguatan sistem perpajakan, sistem peraturannya, dan

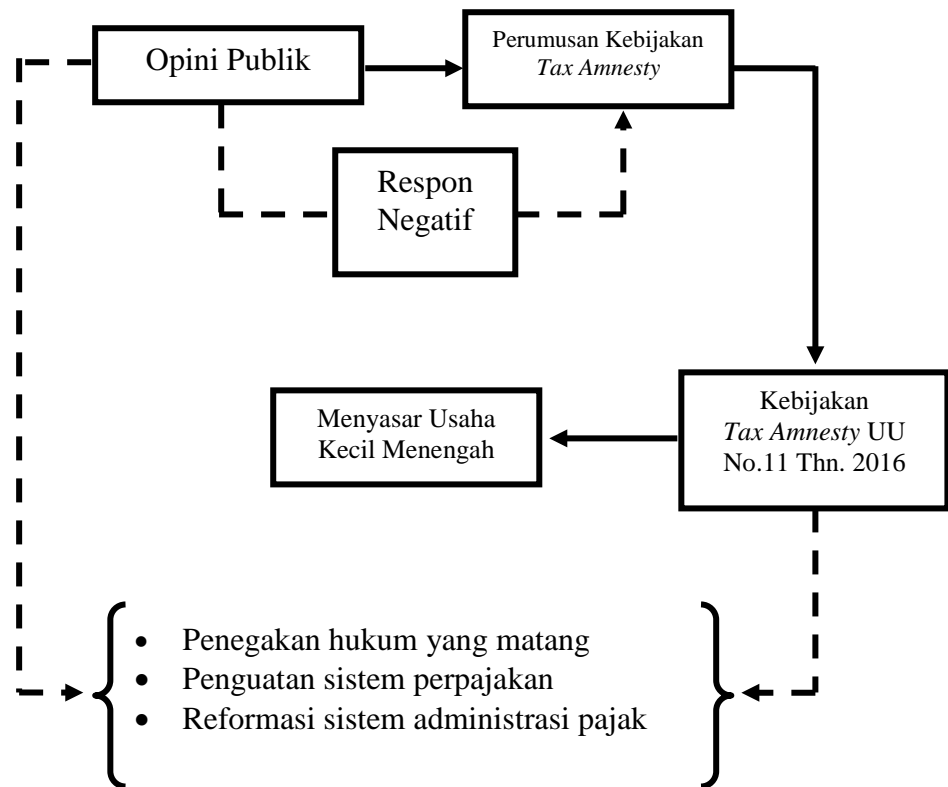
sistem kelembagaannya, serta reformasi sistem administrasi pajak menyeluruh lainnya. Pemberlakuan *tax amnesty* saat ini, mengulang kegagalan-kegagalan kebijakan *tax amnesty* sebelum-sebelumnya.

Dari hasil temuan peneliti pengampunan pajak yang diberlakukan oleh Pemerintah berarti tidak adanya sanksi pidana pajak bagi para pengemplang pajak. Seperti yang sudah diketahui bahwa banyak para pengusaha menyimpan aset mereka diluar Negeri dikarenakan kebijakan pajak yang lebih menguntungkan bagi mereka. Kelonggaran Pemerintah dalam sanksi pidana pajak bagi para pengusaha nantinya akan menimbulkan kekecewan bagi publik. Penegakan hukum dibidang pajak menjadi sorotan bagi masyarakat, dengan membayar tebusan kepada Pemerintah orang-orang yang seharusnya terjerat pidana pajak akan mendapatkan pemutihan hukum.

Opini publik tentu saja akan terbentuk bahwa Pemerintah lebih mengistiwekan para pengusaha dalam penegakan hukum pajak. Selain hal tersebut unsur kepentingan juga menjadi bumbu dalam kebijakan pengampunan pajak, publik tentu saja masih ingat dengan kasus panama papers yang mencatat nama-nama orang kaya di Indonesia terkait penghidaran pajak Negara.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.18**  
**Temuan Bergesernya Tujuan Pemerintah**



Sumber: Diolah oleh Peneliti

### 5.1.2.2. Kekuatan politik yang mendorong terbentuknya kebijakan *tax amnesty*

Dimensi dalam pada elemen aliran politik (*Political Stream*) dimana kekuatan politik yang mendorong terbentuknya kebijakan *tax amnesty* merupakan indikator untuk mengetahui seberapa besar peranannya dalam proses perumusan kebijakan *tax amnesty*.

Pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan yang nantinya diharapkan dapat mengatasi permasalahan yang ada, salah satunya kebijakan *tax amnesty* atau pengampunan pajak. Kebijakan Pemerintah ini tertuang dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak yang disahkan oleh Presiden pada tanggal 1 Juli 2016 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 131, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5899).

Menurut Hikmahanto Juwana (2005:24), Peraturan yang diatur dalam Undang-undang (*legislation*) merupakan bagian dari hukum yang dibuat dan diciptakan secara sengaja oleh institusi Negara. Tujuan serta alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam landasan. Berbagai tujuan dan alasan dari dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*).

Menurut Mahfud MD (dalam Laili Bariroh 2012:199) dalam konteks *das sein* (kenyataan), dapat dipahami bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik mulai dari proses awal pembuatannya hingga pada kenyataan-kenyataan empiris yang terjadi. Fungsi legislasi (pembuatan undang-undang) yang dimiliki oleh anggota dewan, dalam realitasnya yang terjadi, lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum

yang seharusnya ditegakkan, lebih-lebih jika pekerjaan hukum tersebut dikaitkan dengan masalah prosedural. Nampak jelas bahwa lembaga legislatif (yang menetapkan produk hukum) sebenarnya lebih dekat dengan politik daripada dengan hukum itu sendiri.

Kebijakan Pemerintah tidak terlepas dari adanya unsur politik yang mendasarinya, dengan adanya kaitan antara kebijakan Pemerintah dengan politik, maka pembentukan Undang-undang pengampunan pajak atau *tax amnesty* dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tidak lepas dari kepentingan politik dari Pemerintah, hal ini dapat diketahui dari dasar diberlakukannya Undang-undang *tax amnesty* tersebut, sebagaimana tertuang dalam *konsiderans* dan penjelasan umum Undang-undang pengampunan pajak.

Dalam pertimbangan yang menjadi dasar penetapan keputusan (konsiderans) dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak (*tax amnesty*), data dari Direktorat Jenderal Pajak disebutkan sebagai berikut:

- a) Bahwa pembangunan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang bertujuan untuk memakmurkan seluruh rakyat Indonesia yang merata dan berkeadilan, memerlukan pendanaan besar yang bersumber utama dari penerimaan pajak.



- b) Untuk memenuhi kebutuhan penerimaan pajak yang terus meningkat, diperlukan kesadaran dan kepatuhan masyarakat dengan mengoptimalkan semua potensi dan sumber daya yang ada.
- c) Kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya masih perlu ditingkatkan karena terdapat Harta, baik didalam maupun di luar negeri yang belum seluruhnya dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan.
- d) Untuk meningkatkan penerimaan Negara dan pertumbuhan perekonomian serta kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, perlu menerbitkan kebijakan pengampunan pajak.

Dari keempat konsiderans atau yang menjadi dasar pertimbangan keputusan diatas dapat disimpulkan bahwa, pertimbangan-pertimbangan tersebut bersifat kumulatif artinya saling berkaitan antara satu dengan yang lain, mulai dari tujuan untuk memakmurkan masyarakat yang membutuhkan pendanaan besar yang bersumber dari penerimaan pajak, kemudian pada saat ini potensi-potensi perpajakan masih banyak yang belum optimal dan kesadaran dari masyarakat dalam melaksanakan kewajibannya dibidang perpajakan masih perlu ditingkatkan, sehingga untuk meningkatkan penerimaan

Negara dan pertumbuhan perekonomian serta kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, perlu melahirkan kebijakan yang ideal.

Bedasarkan hasil temuan bahwa kebijakan Pemerintah dalam pembentukan Undang-undangan Nomor 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak (*tax amnesty*) sangat berkaitan erat dengan politik yang dijalankan oleh Pemerintah yang berkuasa saat ini, hal ini memungkinkan adanya penyaluran kepentingan bagi sebagian atau seluruh elit politik yang bekerja dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan.

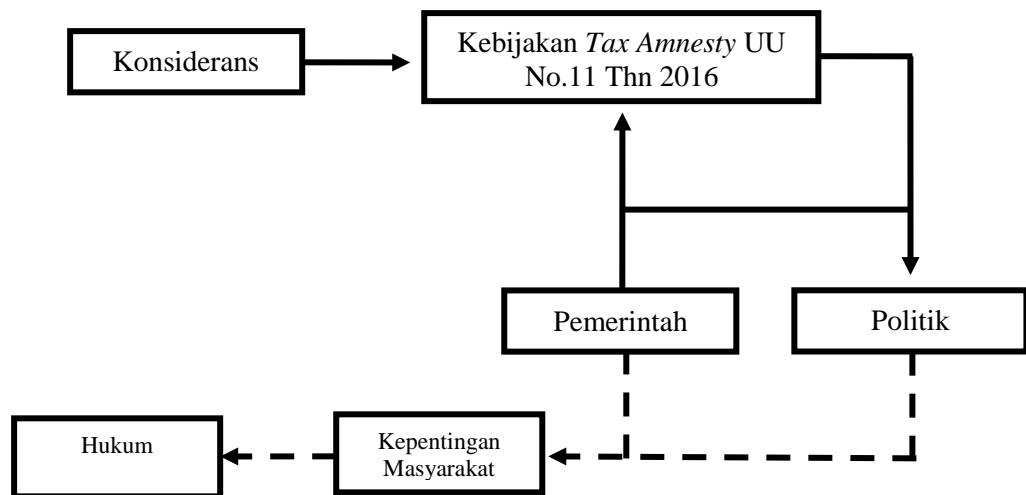
Dalam pelaksanaannya, keputusan yang diambil dalam pembentukan Undang-undang *tax amnesty* saat ini, lebih cenderung mengarah kekeputusan politik dibandingkan kepentingan hukum yang sebenarnya. Namun demikian, dengan adanya kebijakan tentang pengampunan pajak, perlu diapresiasi mengingat sesuai dengan *konsiderans* pada pertimbangan pembentukannya disebutkan bahwa, tujuan dari pembangunan Nasional salah satunya adalah memakmurkan masyarakat Indonesia.

Dalam menetapkan Undang-undang sangat perlu adanya politik didalamnya, namun alangkah relevannya jika kepentingan hukum dan kepentingan masyarakat yang diutamakan, bukan keputusan politik dari pemegang kekuasaan

yang sifatnya hanya sementara, namun pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk waktu yang relatif lebih lama.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.19**  
**Temuan *Tax Amnesty* Sangat Berkaitan Erat Dengan Politik Yang Dijalankan Oleh Pemerintah**



Sumber: *Diolah oleh Peneliti*

### 5.1.3. Aliran Kebijakan (*Policy Stream*)

Dalam konsep teoritik Kingdon, arus kebijakan yaitu proses bertarungnya ide atau gagasan sebagai proposal kebijakan yang diibaratkan dengan memasak sup (*policy primeval soup*). Nuansa kebijakan pengampunan pajak atau (*tax amnesty*) yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 yang dirancang oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Komisi XI. Ditengah pembuatan kebijakan tersebut, banyak ide-ide yang

muncul. Melalui aliran kebijakan (*policy stream*) yang dilihat dari beberapa aspek yaitu: Secara psikologis *tax amnesty* menciptakan mental yang kerdil bagi wajib pajak konsisten, *tax amnesty* sebagai kebijakan ideal solusi masalah pajak. Oleh karena itu, dengan melihat aspek-aspek yang terdapat pada aliran kebijakan (*policy stream*), maka dapat diketahui munculnya berbagai solusi ideal terkait dengan permasalahan perpajakan yang dialami saat ini dan kelemahan dari implementasi kebijakan *tax amnesty* tersebut.

Seperti hasil wawancara peneliti dengan pihak *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) bahwa dalam kebijakan *tax amnesty* sangat perlu untuk memperbaiki data base terlebih dahulu sebelum melakukan kebijakan tersebut:

Sebelum melakukan kebijakan *tax amnesty*, perbaikan pada data base kependudukan sangat penting, artinya bahwa ketika seseorang ingin membuka usaha dalam mendapatkan perizinan, maka secara otomatis wajib pajak dapat terdeteksi dengan munculnya Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Makanya, ketika data base kependudukan berjalan baik diimbangi dengan data base pajak, maka akan memperluas cakupan wajib pajak. (Wawancara dengan pihak *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) 04 September 2017).

Dari hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa sebelum kebijakan pengampunan pajak (*Tax Amnesty*) yang diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 diberlakukan oleh Pemerintah, alangkah lebih baiknya Pemerintah memperbaiki dulu sistem, dan asas keadilan harus dibangun serta dijunjung tinggi. Melakukan perbaikan data base, kemudian data kependudukan telah tersusun rapi, kemudian

perizinan usaha telah terintegrasi dan bisa terkoneksi dengan Nomor Pokok Wajib Pajak.

Namun disisi lain Pemerintah melihat bahwa kebijakan *tax amnesty* sebagai solusi melalui upaya rekonsiliasi, dari hasil wawancara peneliti dengan pihak Direktorat Jenderal Pajak sebagai berikut:

*Tax amnesty* atau pengampunan pajak menjadi salah satu alternatif solusi melalui upaya rekonsiliasi yang Pemerintah desain bersama Dewan Perwakilan Rakyat RI Komisi XI. (Wawancara dengan pihak Direktorat Jenderal Pajak 03 September 2017).

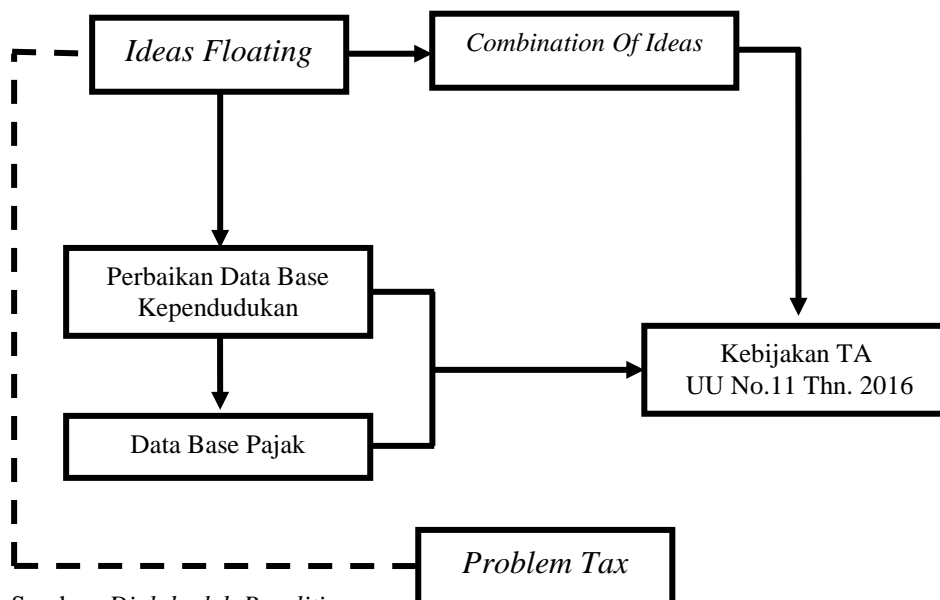
Dari hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan *tax amnesty* merupakan sebagai alternatif solusi melalui upaya rekonsiliasi yang dilakukan oleh Pemerintah. Artinya bahwa kebijakan ini dianulir sebagai upaya membantu secara tidak langsung wajib pajak yang tidak membayar pajak, serta yang tidak melaporkan hartanya. Hal inilah upaya Pemerintah memecahkan masalah sektor pajak dari basis pajak yang terus menurun dan menciptakan iklim ekonomi Indonesia yang lebih kondusif, yang bertujuan memiliki Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang solit, sebagai sumber keuangan kas Negara yang diperuntukkan untuk pembangunan infrastruktur yang merata dengan pengalokasian anggaran pada daerah-daerah tertinggal, dan penyerapan angka pengangguran dengan menciptakan lapangan pekerjaan yang memadai.

Hasil temuan dalam konsep yang didesain oleh Kingdon, bahwa proses munculnya ide dinamakan dengan *ideas floating*. *Ideas floating* dari hasil temuan ini yaitu, sebelum melakukan kebijakan *tax amnesty*, Pemerintah harus terlebih dahulu memperbaiki data base kependudukan, ketika data base kependudukan berjalan dengan baik, serta diimbangi dengan data base pajak yang baik pula, ini akan berimplikasi positif dengan terintegrasinya data, serta dapat terkoneksi dengan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), secara langsung ini akan memperluas cakupan wajib pajak.

Kombinasi antara ide-ide menurut teori Kingdon disebut (*combination of ideas*). Ide-ide tersebut saling mendukung antar ide yang satu dengan yang lainnya, guna saling mengisi serta mencari solusi terkait masalah pajak yang ada. Kebijakan *tax amnesty* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 merupakan (*combination of ideas*). Kebijakan *tax amnesty* telah sesuai dengan kebutuhan yang berpijak pada permasalahan empiris.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 4.**  
**Temuan Aliran Kebijakan (*Policy Stream*)**



#### **5.1.3.1. Secara psikologis *tax amnesty* menciptakan mental yang kerdil bagi wajib pajak konsisten**

Pada dimensi luar dari aspek aliran kebijakan (*Policy Stream*) *tax amnesty* secara psikologis sangat tidak memihak pada wajib pajak yang selama ini patuh membayar pajak dengan konsisten. Ketika kebijakan *tax amnesty* diterapkan di Indonesia, maka perlu adanya kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai karakteristik dari wajib pajak yang ada pada suatu Negara tersebut.

Artinya pertanyaan yang muncul, apakah karakteristik wajib pajak memang banyak yang tidak patuh dalam membayar pajak yang terjadi pada saat ini, sehingga yang ditakutkan dari

kebijakan *tax amnesty* ini yaitu berimplikasi negatif pada para wajib pajak yang lain yang taat dalam membayar pajak, selain itu pula *tax amnesty* dalam pola dan idealnya hanya bisa diterapkan sekali dalam seumur hidup.

Disamping itu keinginan Pemerintah untuk melakukan reformasi perpajakan dengan melakukan ekstensifikasi maupun intensifikasi. Ekstensifikasi berupa perluasan objek pajak yang selama ini belum tergarap oleh Pemerintah. Intensifikasi pajak dapat berupa peningkatan jumlah basis wajib pajak serta meningkatnya penerimaan pajak. Hal ini berkaitan dengan upaya Pemerintah dalam peningkatan penerimaan Negara dari sektor pajak yang sekaligus sebagai upaya dalam peningkatan jumlah subyek dan obyek pajak.

Namun Pemerintah perlu pula mempertimbangkan beban pajak yang harus dipikul oleh para wajib pajak yang jujur dalam membayar pajak, karakteristik serta paradigma akan bergeser dari tadinya konsisten dalam membayar pajak, menjadi dekonsisten. Ini akan berimplikasi buruk dengan terjadinya ketidakadilan yang tinggi.

Wawancara dengan Bhima Yudhistira Adhinegara peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) mengatakan bahwa:



Kelemahan dari implementasinya kebijakan *tax amnesty* yaitu memunculkan berbagai hal negatif seperti penyelewengan dan *moral hazard* karena sarana dan prasarana, keterbukaan akses informasi serta pendukung lainnya belum memadai sebagai prasyarat utama dan mendasar diberlakukannya *tax amnesty*.  
(Wawancara dengan peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) 04 September 2017)

Berdasarkan hasil wawancara diatas, implementasi kebijakan *tax amnesty* menimbulkan beberapa implikasi yang buruk terhadap wajib pajak yang patuh dalam membayar pajak. Pemerintah dinilai kurang mampu mendesain kebijakan *tax amnesty* dengan matang, sehingga berdampak pada munculnya permasalahan yang mendasar terkait dengan kebijakan ini, karena sarana dan prasarana menjadi prasyarat utama dan mendasar dalam diberlakukannya kebijakan *tax amnesty*.

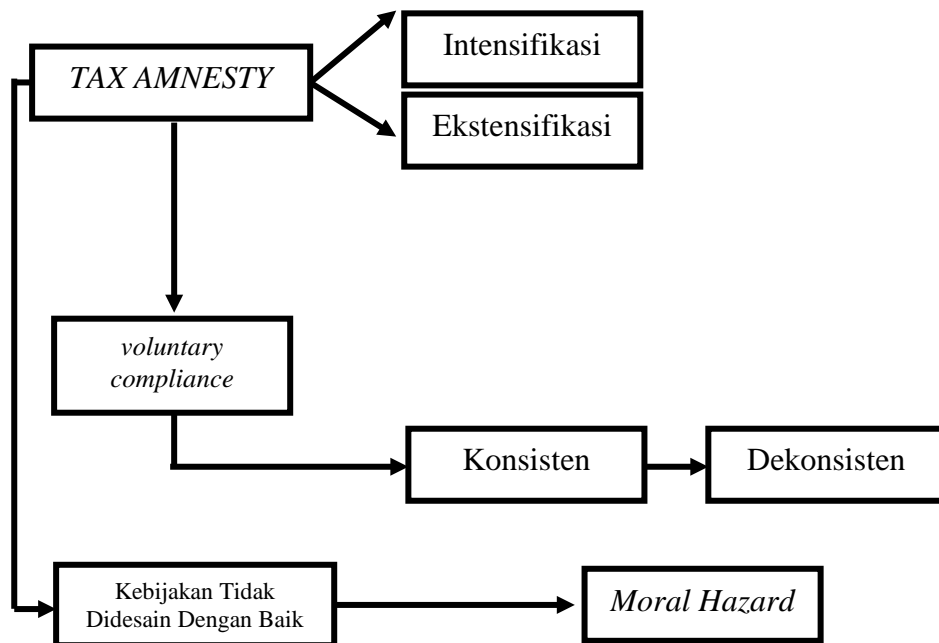
Berdasarkan hasil temuan peneliti, bahwa kebijakan *tax amnesty* dilakukan dengan program yang tidak tepat dan desain kebijakan yang tidak ideal. *Tax amnesty* memiliki kelemahan dalam waktu jangka panjang, berupa menurunnya kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) terhadap wajib pajak patuh. Artinya bahwa *tax amnesty* mencederai semangat wajib pajak yang konsistensi membayar pajak, sehingga implikasinya jelas menurunnya semangat wajib pajak (dekonsistensi) terhadap pajakpun tidak dapat terhindarkan. Secara psikologis *tax*

*amnesty* menciptakan mental yang kerdil bagi wajib pajak yang patuh.

*Tax amnesty* saat ini, mengakibatkan berbagai penyelewengan dan *moral hazard*, dikarenakan sarana dan prasarana, keterbukaan akses informasi serta pendukung lainnya belum memadai sebagai prasyarat pemberlakuan *tax amnesty* tersebut. Kemudian penyelewengan kebijakan *tax amnesty* yang dapat dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu guna memutihkan pajaknya.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.21**  
**Temuan *Tax Amnesty* Menciptakan Mental yang Kerdil**  
**Bagi Wajib Pajak Konsisten**



Sumber: Diolah oleh Peneliti

### **5.1.3.2. *Tax Amnesty* sebagai kebijakan ideal solusi masalah pajak**

Pada dimensi dalam dari aspek aliran kebijakan (*Policy Stream*) yang dimana kebijakan *tax amnesty* yang dianggap sebagai solusi masalah pajak, merupakan indikator untuk mengetahui seberapa idealkah kebijakan *tax amnesty* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 untuk menjadi solusi masalah perpajakan yang ada di Indonesia.

Lazimnya pada Negara yang menjunjung tinggi hukum bahwa segala kebijakan Pemerintah harus berlandaskan atas dasar hukum. Pemerintah membentuk aturan untuk dijadikan sebagai dasar atau pedoman dalam pengambilan kebijakan dibidang perpajakan. Pemerintah selalu berupaya untuk menjadikan sistem perpajakan di Indonesia menjadi lebih baik.

Perubahan sistem perpajakan dari tahun ke tahun juga merupakan salah satu upaya untuk menelaah keefektivitasan sistem tersebut dalam meningkatkan penerimaan pajak pada setiap tahunnya. Oleh karena itu, Undang-undang yang mengatur tentang perpajakan selalu berubah setiap saat sesuai dengan perkembangan dan kebutuhannya. Salah satu langkah konkret Pemerintah dalam bidang pajak pada tahun 2016, ialah program pengampunan pajak atau lebih dikenal dengan *tax amnesty*, yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016.

Wawancara peneliti dengan pihak Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat Direktorat Jenderal Pajak sebagai berikut:

*Tax amnesty* yang dilakukan tahun ini, akan sangat membantu upaya Pemerintah dalam memperbaiki kondisi perekonomian, pembangunan dan mengurangi angka pengangguran, mengurangi kemiskinan serta memperbaiki ketimpangan. (Wawancara dengan pihak Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Hubungan Masyarakat Direktorat Jenderal Pajak 03 September 2017).

Berdasarkan hasil wawancara diatas, bahwa *tax amnesty* bukanlah sebuah kebijakan yang semata-mata berbicara pada kebijakan terkait fiskal apalagi khususnya pajak saja, namun *tax amnesty* harus pula dilihat sebagai kebijakan ekonomi yang sifatnya mendasar. Artinya bahwa kebijakan ini dimensinya lebih luas, yaitu kebijakan ekonomi secara umum atau universal. Dari sisi pajaknya, ada potensi penerimaan yang akan bertambah dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara baik ditahun ini atau tahun-tahun sesudahnya yang akan membuat Anggaran Pendapatan Belanja Negara lebih *sustainable*. Kemampuan Pemerintah untuk *spending* atau untuk belanja juga semakin besar, sehingga otomatis ini akan banyak membantu program-program pembangunan tidak hanya infrastruktur tapi juga perbaikan kesejahteraan masyarakat.

Namun sisi lain diluar fiskal atau pajaknya, menurut analisis peneliti dari hasil wawancara dengan pihak Direktorat

Jenderal Pajak, diharapkan dengan adanya repatriasi pada kebijakan *tax amnesty*, sebagian atau bahkan keseluruhan aset milik Warga Negara Indonesia yang disimpan di luar negeri dapat dibawa pulang kembali, maka ini akan sangat membantu stabilitas ekonomi makro. Apakah itu dilihat dari nilai tukar rupiah, cadangan devisa, neraca pembayaran atau bahkan sampai kepada likuiditas dari perbankan. Artinya bahwa kebijakan ini sangat strategis karena dampak yang sifatnya makro, menyeluruh dan fundamental bagi perekonomian Indonesia.

Menurut data Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan Republik Indonesia, bahwa kebijakan *tax amnesty* didesain atas dasar beberapa poin sebagai berikut:

- a) Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mengalami perlambatan
- b) Kepatuhan Wajib Pajak rendah, dikarenakan:
  - Masih maraknya aktivitas ekonomi didalam Negeri yang belum dilaporkan kepada otoritas pajak.
  - Masih banyaknya harta Warga Negara Indonesia yang berada di luar Negeri yang belum dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT).
- c) Perlu terobosan kebijakan untuk mendorong pengalihan harta ke Indonesia dan peran serta masyarakat untuk membayar pajak secara merata tanpa ada pembeda.

Kebijakan *tax amnesty* telah selesai diterapkan di Indonesia, berlaku dari 1 Juli 2016 hingga 31 Maret 2017, dimana dibagi menjadi tiga periode, yaitu: Periode I (1 Juli -30 September 2016), dengan tarif repatriasi atau deklarasi dalam Negeri sebesar 2%, dan 4% untuk deklarasi luar Negeri., kemudian pada Periode II (1 Oktober s.d. 31 Desember 2016) dengan tarif 3% untuk repatriasi atau deklarasi dalam Negeri, dan 6% untuk deklarasi luar negeri., dan Periode III (1 Januari-31 Maret 2017) tarifnya sebesar 5%, dan 10% untuk deklarasi luar negeri. Untuk wajib pajak UMKM akan dikenakan tarif 0,5% untuk yang deklarasi harta sampai dengan Rp.10 miliar, yang lebih dari Rp.10 miliar dikenakan tarif 2%.

Untuk mengetahui laporan *tax amnesty* dari periode pertama sampai dengan periode ketiga dapat dilihat dalam tabel dibawah ini sesuai dengan data dari Direktorat Jenderal Pajak dan dari sumber lain yang peneliti olah:

**Tabel. 4**  
**Laporan *Tax Amnesty* Dari Periode I Sampai Periode III**

	<b>PERIODE 1</b>	<b>PERIODE II</b>	<b>PERIODE III</b>
<b>Nilai Deklarasi Harta Dalam Surat Pernyataan Harta (SPH)</b>	Rp. 3.620 T	Rp. 4.296 T	Rp. 4.669 T
Deklarasi Dalam Negeri	Rp. 2.532 T	Rp. 3.143 T	Rp. 3.495 T
Deklarasi Luar Negeri	Rp. 951 T	Rp. 1.013 T	Rp. 1.028 T
Repatriasi	Rp.137 T	Rp. 141 T	Rp.146 T
<b>Nilai Uang Tebusan Dalam Surat Pernyataan Harta (SPH)</b>	Rp. 97,2 T	Rp. 103 T	Rp. 108,90 T
Wajib Pajak Badan (UMKM)	Rp. 8,38 T	Rp. 338 M	Rp. 51 T
Wajib Pajak Badan Non-(UMKM)	Rp. 9,7 T	Rp. 124 T	Rp. 13,28 T
Wajib Pajak Orang Pribadi Non-(UMKM)	Rp. 76,5 T	Rp. 85,8 T	Rp. 88,09 T
Wajib Pajak Orang Pribadi (UMKM)	Rp. 2,62 T	Rp. 4,74 T	Rp. 7,02 T

Sumber: Diolah dari berbagai sumber Tahun 2017

Dari tabel diatas dapat dijabarkan pada periode ke-I program *tax amnesty* nilai deklarasi harta berdasarkan Surat Pernyataan Harta (SPH) Rp 3.620 triliun. Komposisi nilai pernyataan berdasarkan Surat Pernyataan Harta (SPH) itu antara lain, deklarasi dalam Negeri yaitu Rp. 2.532 triliun. Untuk deklarasi luar negeri sebesar Rp. 951 triliun dan dana repatriasi sebesar Rp. 137 triliun. Adapun jumlah uang tebusan berdasarkan SPH yang disampaikan mencapai Rp. 97,2 triliun. Rinciannya, untuk wajib pajak badan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) sebesar Rp.8,38 Triliun. Wajib pajak badan non-UMKM sebesar Rp. 9,7 Triliun. Kemudian untuk

wajib pajak orang pribadi non-UMKM sebesar Rp.76,5 triliun dan wajib pajak orang pribadi UMKM sebesar Rp. 2,62 Triliun.

Pada periode ke-II program *tax amnesty*, nilai deklarasi harta berdasarkan Surat Pernyataan Harta (SPH) Rp. 4.296 Triliun. Komposisi nilai pernyataan berdasarkan SPH itu antara lain, deklarasi dalam negeri masih memiliki porsi paling besar yaitu mencapai Rp. 3.143 Triliun. Untuk deklarasi luar negeri sebesar Rp. 1.013 Triliun dan dana repatriasi sebesar Rp. 141 Triliun. Adapun jumlah uang tebusan berdasarkan Surat Pernyataan Harta (SPH) yang disampaikan mencapai Rp 103 Triliun. Rinciannya, untuk wajib pajak badan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) sebesar Rp. 338 miliar, wajib pajak badan non-UMKM sebesar Rp. 124 Triliun. Kemudian untuk wajib pajak orang pribadi non-UMKM sebesar Rp. 85,8 Triliun dan wajib pajak orang pribadi UMKM sebesar Rp. 4,74 Triliun.

Pada periode ke-III program *tax amnesty*, nilai deklarasi harta berdasarkan Surat Pernyataan Harta (SPH) Rp. 4.669 Triliun. Komposisi nilai pernyataan berdasarkan SPH itu antara lain, deklarasi dalam Negeri Rp. 3.495 Triliun. Untuk deklarasi luar negeri sebesar Rp. 1.028 Triliun dan dana repatriasi sebesar Rp. 146 Triliun. Adapun jumlah uang tebusan berdasarkan Surat Pernyataan Harta (SPH) yang disampaikan



mencapai Rp. 108,90 Triliun. Rinciannya, untuk wajib pajak badan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) sebesar Rp. 51 Triliun, wajib pajak badan non-UMKM sebesar Rp. 13,28 Triliun. Kemudian untuk wajib pajak orang pribadi non-UMKM sebesar Rp. 88,09 Triliun dan wajib pajak orang pribadi UMKM sebesar Rp. 7,02 Triliun.

Menurut data Direktorat Jenderal Pajak dari target repatriasi Rp. 1000 Triliun, sementara yang terealisasi apabila dikalkulasikan dari periode pertama sampai pada periode ketiga kurang lebih hanya Rp. 424 Triliun. Kemudian harta tebusan dari target Pemerintah sebesar Rp. 165 Triliun, yang terealisasi kurang lebih Rp. 309,1 triliun.

Kemudian peneliti mewawancarai Bhima Yudhistira Adhinegara peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) mengatakan bahwa:

Kebijakan *tax amnesty* yang telah dilakukan oleh Pemerintah saat ini bisa dikatakan gagal. Kami tidak serta merta mengatakan gagal, namun kami mengacu pada pasal 2 ayat 2 dalam UU No.11 Tahun 2016. Dilihat dari likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga, peningkatan investasi, dan basis pajak yang tidak signifikan. (wawancara dengan peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) 04 September 2017)

Berdasarkan hasil wawancara dengan peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) dapat peneliti simpulkan, bahwa program pengampunan pajak atau

*tax amnesty* yang dilakukan oleh Pemerintah saat ini kurang berhasil. Ada 5 indikator yang digunakan oleh *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF), indikator tersebut yakni tingkat likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga, peningkatan investasi dan basis pajak. Kelima indikator tersebut tertera dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-undang No. 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak.

Dari sisi likuiditas domestik ternyata repatriasi tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Kemudian perbaikan nilai tukar rupiah. Dana repatriasi yang diharapkan memperkuat struktur rupiah, tidak mampu berbicara banyak. Berharap ketika Warga Negara Indonesia yang berada diluar Negeri yang ingin memasukkan uangnya ke Indonesia, otomatis harus menukarkan mata uang luar negeri dengan rupiah. Seharusnya ini berdampak pada nilai tukar rupiah yang semakin baik, namun ini tidak terjadi.

Selanjutnya penurunan suku bunga tidak dapat turun, walaupun suku bunga tidak sesimpel ketika dana repatriasi seandainya terkumpul dengan maksimal. Pada tahun 2016 beberapa kali Bank Indonesia menurunkan suku bunga acuan, namun langkah tersebut dapat dikatakan gagal. Suku bunga kredit penurunannya sangat lambat. Ada beberapa faktor

penurunan suku bunga tidak dapat turun. Tidak serta merta menyalahkan kebijakan *tax amnesty*, tetapi kebijakan *tax amnesty* melalui repatriasi, masuk ke Indonesia melalui pihak ketiga seharusnya transmisi penurunan suku bunga acuan bank Indonesia kepada kredit perbankan lebih cepat.

Kemudian peningkatan investasi dari dana repatriasi sebesar 70% berputar pada sektor keuangan artinya sektor financial. Diharapkan dapat menetes pada usaha paling bawah karena sesuai amanat Undang-undang *tax amnesty* salah satunya dapat menggerakkan perekonomian nasional, namun apabila hanya masuk pada deposito, surat berharga, obligasi, saham, bagaimana mungkin dapat menetes pada pelaku Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), otomatis ini akan berimplikasi pada penyerapan tenaga kerja yang tidak berjalan dengan baik.

Kemudian basis pajak adalah tujuan dari kebijakan *tax amnesty* ialah untuk memperluas, faktanya yang terjadi basis pajak yang baru apabila ditotal yang ikut dalam *tax amnesty* sekitar 560.000 orang, yang artinya 1,89% dari total wajib pajak yang ada sekitar 22 juta orang, ini membuktikan bahwa *tax amnesty* gagal.

Tujuan utama dari adanya *tax amnesty* yaitu repatriasi dan harta tebusan. Dana repatriasi yang tidak signifikan tidak

mampu mendongkrak lima indikator dari tujuan *tax amnesty* yang ada didalam Undang-undang No. 11 Tahun 2016 pengampunan pajak tersebut. Total harta yang dideklarasikan sebesar Rp. 4.855 triliun dan dana yang berhasil dibawa masuk ke dalam Negeri atau repatriasi mencapai Rp. 147 triliun dari Rp. 1.000 Triliun target Pemerintah, ini membuktikan bahwa dari sisi repatriasi kurang optimal. Kegagalan repatriasi justru berbalik menyasar wajib pajak bersifat badan dan wajib pajak perseorangan. Sehingga kebijakan *tax amnesty* dianggap sebagai kebijakan jebakan batman. Tujuan utama menyasar harta yang berada di luar negeri kini berbalik menyasar dalam negeri.

Kemudian dana harta tebusan masuk pada kas Negara, justru menyedot likuiditas yang ada dipasar. Artinya bahwa Bank yang tadinya mendorong kebijakan *tax amnesty* Pemerintah, dan ikut masuk pada bank persepsi (berjumlah 11), akhirnya gigit jari karena dana tebusan yang seharusnya dialihkan kembali dari Pemerintah ke sektor ril dalam bentuk belanja dan lain-lain ternyata tidak terjadi. Itu beberapa protes dari Bank persepsi, belum lagi protes dari Bank buku dua dan buku satu dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) serta koperasi yang dananya tersedot untuk membayar harta tebusan.

Dari hasil temuan peneliti kebijakan *tax amnesty* yang dianggap sebagai kebijakan ideal solusi untuk permasalahan pajak yang ada di Indonesia justru mengalami kegagalan. Ini dapat dilihat dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 yang tertuang dalam pasal 2 ayat 2, yang dimana terdapat lima indikator. Pertama dilihat dari likuiditas domestik, selanjutnya perbaikan nilai tukar rupiah, kemudian penurunan suku bunga, peningkatan investasi, dan basis pajak yang tidak mengalami kenaikan signifikan.

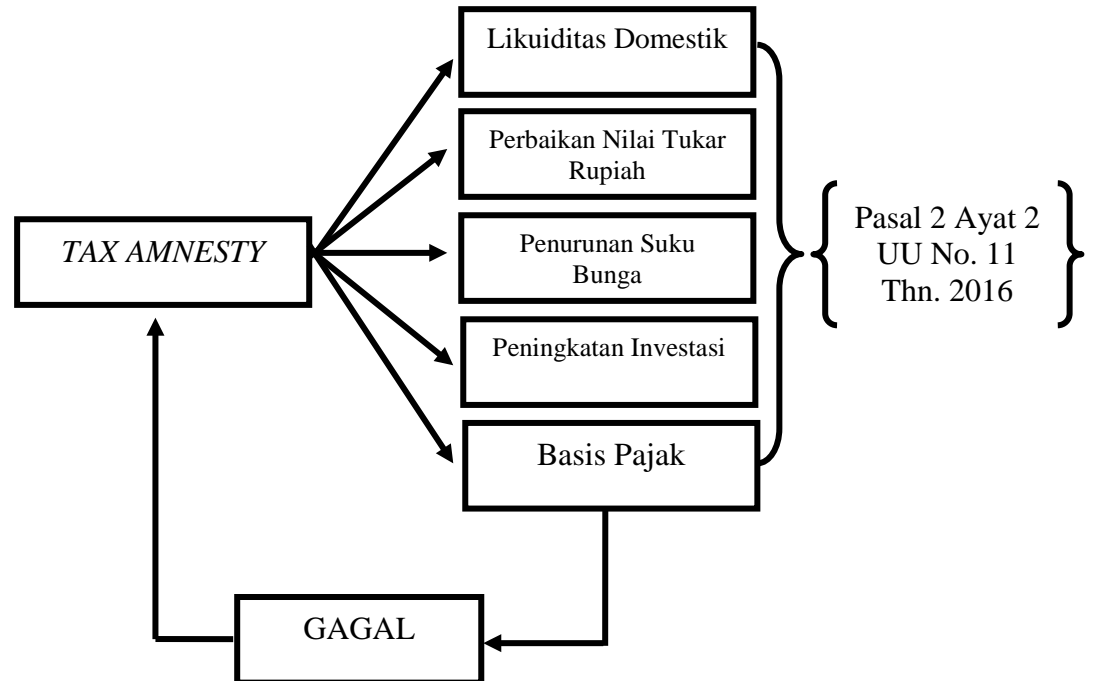
Tujuan utama dari adanya *tax amnesty* yaitu repatriasi dan harta tebusan. Sisi repatriasi dari Rp. 1.000 Triliun target, hanya Rp. 147 Triliun yang terealisasi, ini membuktikan bahwa dari sisi repatriasi jauh dari harapan, serta harta deklarasi luar Negeri dari target potensi penerimaan Pemerintah Rp. 11.000 Triliun yang terealisasi hanya Rp. 1.179 Triliun. Hal ini berbeda dengan data yang didapatkan pada Direktorat Jenderal Pajak dengan data *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF). Kegagalan repatriasi justru berbalik menyasar wajib pajak bersifat badan dan wajib pajak perseorangan di dalam Negeri. Sehingga kebijakan *tax amnesty* dianggap sebagai kebijakan jebakan batman. Tujuan utama menyasar harta yang berada di luar Negeri kini berbalik menyasar dalam Negeri. Kemudian pada sisi dana harta tebusan

Bank yang tadinya mendorong kebijakan *tax amnesty* Pemerintah, akhirnya gigit jari karena dana tebusan yang seharusnya dialihkan kembali dari Pemerintah ke sektor ril dalam bentuk belanja dan lain-lain ternyata tidak terjadi.

Indonesia justru bertolak belakang pada semangat penegakan pajak. Adanya miss konsepsi dari kebijakan *tax amnesty*, karena tidak disiapkan dengan baik. Artinya bahwa konsep kebijakan *tax amnesty* yang dilakukan oleh Pemerintah kini salah sasaran. Pemerintah kini berburu pada kebun binatang, tidak berburu pada hutan, karena kontraproduktif dan tidak jelas. Sistem perpajakan yang kontradiksi, Indonesia saat ini mengalami era distrust, artinya bahwa banyak sekali masyarakat yang tidak percaya kepada petugas pajak.

Dari hasil temuan diatas, maka peneliti dapat gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.22**  
**Temuan Kegagalan *Tax Amnesty* Diukur Dari Lima Indikator**



Sumber: Diolah oleh Peneliti

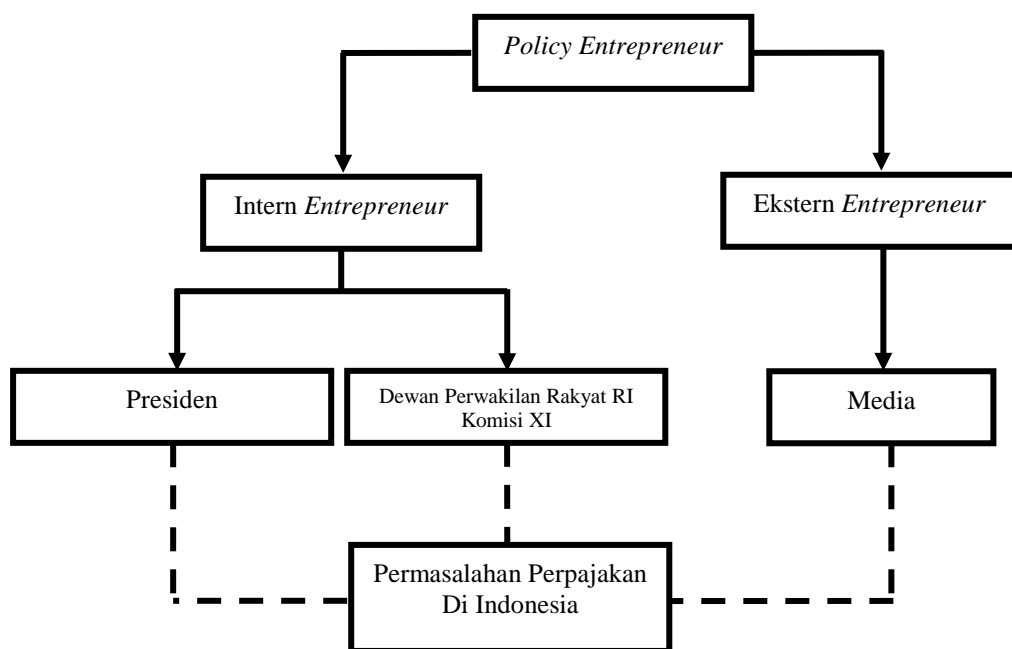
#### 5.1.4. *Policy Window* (Jendela Kebijakan)

*Policy Window* yaitu kondisi yang memungkinkan bersatunya tiga arus menjadi sebuah kebijakan publik, dimana untuk mencapai kondisi ini diperlukan aktor yang dinamakan *policy entrepreneur* (Chretien, 2002). Adapun *policy entrepreneur* yaitu individu atau organisasi baik dari dalam Pemerintahan atau dari luar Pemerintahan, yang mengidentifikasi, serta membentuk, dan mendorong perhatian aktor kebijakan lain, terhadap masalah dan atau solusi yang sedang dikaji untuk mendapatkan keuntungan.

Berdasarkan kategori *policy entrepreneur* (PE) dan pengamatan secara empiris, peneliti mencoba untuk menyimpulkan bahwa aktor

yang berperan sebagai *policy entrepreneur* (PE) dalam formulasi kebijakan *tax amnesty* (pengampunan pajak) yaitu Presiden sebagai lembaga eksekutif serta Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sebagai lembaga legislatif dan media. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) merupakan aktor intern. Sedangkan media merupakan aktor ekstern. Keduanya mengidentifikasi serta membentuk, dan mendorong perhatian publik untuk memperhatikan permasalahan perpajakan yang ada di Indonesia. Secara konseptual, dapat peneliti gambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5.23**  
**Aktor *Policy Entrepreneur***

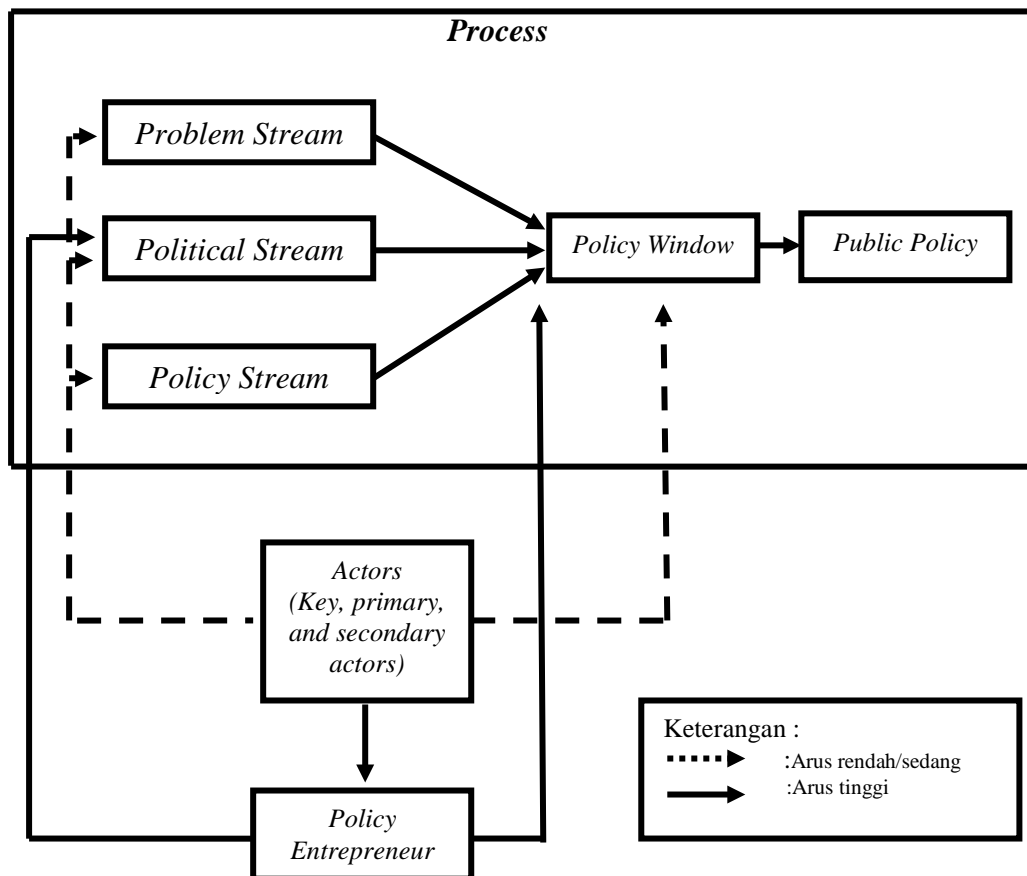


Sumber: Diolah oleh Peneliti



Berdasarkan penelitian ini, peneliti menemukan fakta bahwa terdapat hubungan yang tidak independen dan kekuatan arus yang tidak simultan antara Aliran masalah (*Problem Stream*), Aliran politik (*Politics Stream*), dan Aliran Kebijakan (*Policy Stream*). Adapun secara konseptual, dapat peneliti gambar sebagai berikut:

**Gambar 5.24**  
**Pengembangan Model Formulasi Kebijakan Kingdon**  
**Berdasarkan Hasil Penelitian Formulasi Kebijakan *Tax Amnesty* (Pengampunan Pajak) Dalam UU No. 11**  
**Tahun 2016**



Sumber: Diolah oleh Peneliti

Gambar tersebut menjelaskan bahwa *Political Stream* (Aliran Politik) memiliki kekuatan yang lebih dominan, dimana arus ini mampu memberikan

dorongan pada *Problem Stream* (Aliran Masalah) dan *Policy Stream* (Aliran Kebijakan). Oleh karena itu, *policy entrepreneur* (aktor kebijakan) akan menggunakan aliran politik lebih dominan dibandingkan dengan aliran lain untuk membuka *policy window* (jendela kebijakan). Kekuatan masing-masing aliran inilah yang tidak dijelaskan dengan lebih rinci oleh Kingdon. Berdasarkan hal ini, artinya tidak terdapat hubungan yang murni atau independen pada masing-masing aliran.