



Ensuring a Balanced Tax System

Tax Law Design and Policy Series

No 0614, Maret 2014

PESTA DEMOKRASI TANPA
KEBIJAKAN PAJAK

B. Bawono Kristiaji, Dienda Khairani, dan Indah Kurnia

ISSN: 2354-5941



PESTA DEMOKRASI TANPA KEBIJAKAN PAJAK

B. Bawono Kristiaji, Dienda Khairani,
dan Indah Kurnia¹

Kebijakan pajak merupakan suatu produk politik yang lahir dari suatu sistem demokrasi berdasarkan kesepakatan antara negara dengan Wajib Pajak. Wajib Pajak diwakili oleh beberapa kelompok kepentingan atau aktor, yang dapat menekan atau memengaruhi proses perumusan kebijakan pajak.

Menyambut datangnya pesta demokrasi di tahun 2014, interaksi di antara aktor dengan kepentingannya masing-masing, jelas membuat perumusan kebijakan pajak menjadi arena yang sarat dengan proses negosiasi, lobi, hingga konfrontasi. Ketiadaan platform kebijakan pajak yang jelas yang ditawarkan oleh organisasi politik menjadi pertimbangan utama yang dibahas dalam studi mengenai kebijakan pajak ini.

Dengan melakukan penjabaran dalam ide-ide mengenai partisipasi, aktor, kebijakan dan interaksi untuk mencapai kesepakatan, studi ini membahas mengenai pengaruh Pemilu 2014 pada kebijakan pajak yang diterapkan di Indonesia. Pada akhirnya studi ini akan memberikan suatu analisis mengenai prediksi arah kebijakan pajak Indonesia di tahun politik.

¹ B.Bawono Kristiaji adalah *Partner, Tax Research and Training Services* di DANNY DARUSSALAM Tax Center, Master Ekonomi dari Universitas Indonesia, Dienda Khairani adalah *Researcher, Tax Research and Training Services* DANNY DARUSSALAM Tax Center, Sarjana Ilmu Administrasi dari Universitas Indonesia, dan Indah Kurnia adalah *Researcher, Tax Research and Training Services*, Sarjana Hukum dari Universitas Hasanuddin dan Sarjana Ekonomi dari Universitas Negeri Makassar.

DAFTAR ISI

1. Pendahuluan	3
2. Politik Ekonomi Perpajakan	4
3. Aktor dan Interaksi dalam Perumusan Kebijakan Pajak	6
4. Pemilu, Aktor, dan Perumusan Kebijakan Pajak di Indonesia	9
5. Penutup	12

Disclaimer:

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavor to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date received or that it will continue to be accurate in the future. The author's views expressed in this Working Paper do not necessarily reflect of the views of DANNY DARUSSLAM Tax Center. Working Papers describe research in progress by the authors and are published to elicit comments and to further debate.

“GOVERNMENTS NEED MONEY. MODERN GOVERNMENTS NEED LOTS OF MONEY. HOW THEY GET THIS MONEY AND WHOM THEY TAKE IT FROM ARE TWO OF THE MOST DIFFICULT POLITICAL ISSUES FACED IN ANY MODERN POLITICAL ECONOMY.”

- SVEN STEINMO, *TAXATION AND DEMOCRACY, 1993*

1. Pendahuluan

Di banyak negara, kebijakan pajak adalah salah satu dari kebijakan publik yang utama. Pada hakikatnya, pembuatan kebijakan publik bukan hanya sekedar fungsi teknis dari sebuah pemerintahan, melainkan juga merupakan proses interaktif yang kompleks dan dipengaruhi oleh beragam keadaan sosial-politik.² Proses interaktif dan pengaruh sosial-politik inilah yang nantinya akan mengantarkan kita pada pertanyaan mengenai proses pembentukan kebijakan perpajakan di suatu negara.

Pajak -dan fiskal secara umum- merupakan salah satu ranah di mana pengaruh politik memainkan peranan penting. Menurut Di John (2006), terdapat tiga pendekatan yang biasanya dipergunakan untuk menganalisis kapasitas pajak maupun reformasi pajak di berbagai negara, yaitu pendekatan ekonomi, pendekatan administrasi, dan pendekatan politik ekonomi.³ Salah satu elemen yang penting dalam politik ekonomi perpajakan adalah memahami peran organisasi politik⁴ sebagai saluran (penghubung) antara kelompok kepentingan.

Dalam sistem demokrasi, organisasi politik tersebut merupakan representasi berbagai suara rakyat yang heterogen. Organisasi politik menjadi pemeran (aktor) utama yang menjamin ketersediaan barang publik di satu sisi, dan skema partisipasi pembiayaan yang paling optimal di sisi lain. Setiap organisasi politik akan berusaha mendapatkan dukungan suara terbanyak dari rakyat agar mendapatkan mandat baik untuk memimpin legislatif maupun eksekutif.⁵ Guna ‘meraup’ dukungan suara, mau tidak mau setiap organisasi politik harus dapat menjual ide, baik

tentang ideologi hingga suatu platform kebijakan yang sesuai dengan preferensi masyarakat banyak. Ide tersebut dapat dianggap sebagai portofolio setiap organisasi politik terhadap konstituen karena nantinya wakil-wakil organisasi politik yang duduk di legislatif maupun eksekutif akan menjadi aktor utama yang menentukan arah kebijakan suatu negara.

Pada dasarnya kebijakan pajak menjadi suatu hal yang menarik banyak aktor untuk terlibat, dan tidak selalu hanya tergantung oleh wakil-wakil organisasi politik yang duduk di kursi legislatif dan eksekutif saja. Masih banyak aktor lain yang berperan baik secara formal maupun informal, di dalam maupun di luar sistem, seperti: pengusaha (kalangan bisnis), organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan sebagainya. Masing-masing dari aktor tersebut merepresentasikan kepentingan yang bervariasi tergantung agenda yang dimiliki.

Interaksi di antara aktor dengan kepentingannya masing-masing jelas membuat perumusan kebijakan pajak menjadi arena yang sarat dengan proses negosiasi, lobi, hingga konfrontasi. Interaksi di antara aktor tersebut akan dipengaruhi pula oleh setting proses perumusan kebijakan yang berlaku di suatu negara serta kekuatan baik secara politik maupun ekonomi dari masing-masing aktor.

Pada tahun 2014 ini, kita akan menyambut datangnya pemerintahan baru di Indonesia melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Pemilu tersebut akan mencari kandidat terbaik, baik legislatif maupun eksekutif, yang merepresentasikan keinginan rakyat. Kandidat-kandidat tersebut nantinya akan menjadi salah satu aktor penentu *outcome* kebijakan publik selama lima tahun ke depan, termasuk kebijakan mengenai perpajakan. Lalu, apakah yang menjadi platform kebijakan masing-masing organisasi politik? Sejauh mana hal tersebut telah merepresentasikan suara rakyat banyak?

Lebih lanjut lagi, apakah organisasi politik menjadi satu-satunya aktor di Indonesia? Siapakah yang menjadi aktor lainnya dan apa kepentingan yang diusung oleh masing-masing aktor? Bagaimana ‘aturan main’ yang mengatur kedudukan serta interaksi masing-masing aktor

² Shafiah F. Muhibat, Untuk Indonesia 2014-2019: *Agenda Sosial-Politik dan Keamanan* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2014), 1.

³ Jonathan Di John, “The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries,” *UNU-WIDER Research Paper*, No. 2006/74 (Juli, 2006): 3.

⁴ Dalam tulisan ini, kami menggunakan terminologi organisasi politik sebagai sebutan pengganti dari partai politik, kandidat presiden, politisi, dan segala aspek yang berhubungan dengan kelompok politik yang terorganisasi. Kecuali, untuk konteks yang lebih spesifik.

⁵ Penting untuk dicatat bahwa bentuk pemerintahan dan sistem politik setiap negara berbeda-beda sehingga pernyataan tersebut belum tentu tepat merepresentasikan seluruh sistem yang ada. Sebagai contoh, adanya demokrasi parlementer dan presidensial, hingga parlementer dengan suara proporsional atau mayoritas.

tersebut; dan adakah kesamaan pola interaksi aktor-aktor tersebut dengan apa yang terjadi di negara lain?

Seluruh jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut akan bermuara pada upaya menduga arah kebijakan pajak di tahun politik 2014. Tulisan ini hanya akan mendalami aktor politik ekonomi perpajakan, dan bukan area-area lain dalam politik ekonomi perpajakan, seperti: hal-hal yang berpengaruh terhadap politik ekonomi perpajakan maupun area-area kebijakan pajak yang sarat berbagai kepentingan.⁶ Jika hal-hal tersebut dibahas, maka hal itu hanyalah untuk mendukung penjelasan tentang aktor dalam politik ekonomi perpajakan.

Pada bagian selanjutnya, kami akan mengkaji siapa saja aktor yang mengambil peranan dalam penentuan kebijakan perpajakan serta bagaimana interaksi antar-aktor politik dalam penentuan kebijakan perpajakan. Namun, sebelum melangkah lebih jauh ada baiknya untuk memulainya dari tinjauan atas politik ekonomi perpajakan.

2. Politik Ekonomi Perpajakan

Pada tahun 1993, Gubernur New Jersey yang berasal dari Partai Demokrat, Jim Florio berharap untuk dipilih kembali untuk periode jabatan yang kedua. Pada saat menjabat, ia 'terpaksa' meningkatkan tarif pajak penjualan dan pajak penghasilan untuk menutupi krisis anggaran akibat tingginya pengeluaran atas berbagai perbaikan pelayanan publik. Penantang dari Partai Republik, Christine Todd Whitman melakukan kampanye yang terus menyudutkan Florio dengan tingginya beban pajak pada masa jabatannya. Secara konsisten, Whitman terus menggunakan isu pajak sebagai bahan kampanyenya dan berani menjanjikan perubahan pajak penghasilan negara bagian. Isu ini begitu populer di mata pemilih, sehingga akhirnya Florio juga ikut menjanjikan adanya penurunan tarif pajak jika ia terpilih. Sayangnya, publik sudah cenderung memberikan stigma Florio sebagai kandidat yang pro-pajak tinggi, sehingga Whitman berhasil memenangkan pemilihan Gubernur New Jersey di tahun 1993 tersebut.⁷

Cerita di atas memberikan gambaran tentang bagaimana suatu isu pajak dapat memengaruhi dukungan politik dalam Pemilu. Pertanyaannya, mengapa terdapat sensitivitas pemilih (dalam hal

ini Wajib Pajak) yang sangat besar tentang isu pajak? Jawaban atas hal ini pada dasarnya dapat ditelusuri dari teori politik ekonomi (perpajakan).

Dalam konsep sistem politik, yang menjadi pokok dalam pembahasan adalah bagaimana pola-pola yang dibuat oleh manusia (dalam hal ini aktor di balik kebijakan pajak), mengatur hubungan antara satu sama lain untuk membuat keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*). Selain itu, sistem politik menunjukkan pendekatan tingkah laku, yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling bergantung satu sama lain, dan saling mengadakan interaksi.⁸ Sistem politik dalam suatu negara menjadi titik pertama untuk melihat bagaimana interaksi antar aktor politik dapat terjadi, serta seberapa kuat pengaruh aktor politik tersebut dalam memengaruhi kebijakan yang dikeluarkan. Dengan demikian, akan terlihat pola interaksi di antara para aktor dengan preferensi pemilih dalam menentukan hasil kebijakan pajak.⁹

Dewasa ini, demokrasi merupakan sistem yang paling banyak diimplementasikan di dunia. Sistem demokrasi menjamin kesetaraan hak politik, di mana terdapat idiom 1 orang 1 suara. Preferensi seluruh warga negara menjadi penting untuk diperhatikan dalam menentukan suatu keputusan.¹⁰ Suatu rancangan kebijakan pajak yang disodorkan oleh para calon legislatif dirancang untuk memenuhi keinginan pemilih. Hal ini sebagai langkah untuk mereka mendapatkan dukungan dari para pemilihnya.¹¹

Di antara teori-teori politik ekonomi, *probabilistic voting model* menjadi teori yang dianggap paling tepat untuk menjelaskan fenomena hubungan antara negara dengan warganya.¹² Asumsi utama dari model ini berawal dari adanya eksistensi institusi politik yang

8 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1977), 46-48.

9 David Brunori, *Op.Cit.*, 7.

10 Di sisi lain, terdapat sistem non-demokrasi yang tidak mempertimbangkan aspek kesetaraan hak politik, baik adanya penguasaan oleh suatu elit politik tertentu, dinasti, junta militer, pemerintahan diktator, dan sebagainya. Kebijakan yang dibentuk dalam sistem non-demokrasi memiliki dua ciri utama: adanya preferensi kelompok/golongan dalam kekuatan politik, serta dorongan untuk memaksimalkan keuntungan bagi kelompok sekaligus berupaya 'mengamankan' kedudukannya. Dari ciri yang kedua tersebut, maka isu penting lainnya adalah upaya untuk menjamin tidak adanya kelompok lain yang tidak puas dan memiliki potensi untuk mengganti rezim yang ada. Lihat Daron Acemoglu dan James A. Robinson, *Economics Origins of Dictatorship and Democracy*. (New York: Cambridge University Press, 2006), 118.

11 Paola Profeta, Riccardo Puglisi, dan Simona Scabrosetti, "Does Democracy Affect Taxation and Government Spending?: Evidence from Developing Countries," *Journal of Comparative Economics* 41, No. 3 (2013): 1-4.

12 Teori politik ekonomi perpajakan lainnya, misalkan: *median voter model*, *leviathan model*, dan sebagainya yang pada umumnya lebih valid jika diletakkan dalam sistem demokrasi.

6 Hubungan antara politik dengan pajak sejatinya dapat dijelaskan dalam tiga dimensi yaitu: pengaruh politik terhadap pajak, aktor atau pemangku kepentingan dalam kebijakan pajak, serta area pajak yang dipengaruhi oleh proses politik.

7 David Brunori, *State Tax Policy: A Political Perspective* (Washington: The Urban Institute Press, 2011), 45.

memberikan tempat bagi Pemilu serta keleluasaan bagi organisasi politik baru untuk terlibat (*free entry*). Pemilih akan mendukung (memilih) salah satu organisasi politik berdasarkan kebijakan yang diusung masing-masing organisasi. Dengan demikian, terdapat suatu tekanan yang memaksa tiap organisasi politik untuk menjual atau mengimplementasikan platform kebijakan yang diperkirakan akan meningkatkan dukungan suara di Pemilu berikutnya.¹³

Secara sederhana, teori ini menjelaskan bahwa: setiap organisasi politik membutuhkan dukungan suara, namun dukungan suara tersebut pada dasarnya mengikuti preferensi-preferensi yang ada dalam masyarakat. Berikutnya, masyarakat akan mencocokkan sejauh mana platform kebijakan yang ditawarkan oleh organisasi politik sejalan dengan preferensi mereka. Oleh karena itu, besaran dukungan suara akan sangat ditentukan oleh platform kebijakan pajak yang ditawarkan sebelum Pemilu berlangsung. Dukungan suara dapat saja meningkat atau menurun dengan adanya sinyal platform kebijakan yang diusung.

Isu pajak yang berkembang di negara demokrasi dapat menarik dan mengubah suara pemilih, terkait dengan keuntungan apa yang dapat mereka nikmati, ketika memilih organisasi politik tersebut.¹⁴ Tidak hanya dalam konteks Pemilu, isu pajak juga dapat membuat ditariknyanya dukungan, hilangnya kepercayaan publik, maupun menciptakan *social unrest*. Sebagai contoh, Margaret Thatcher harus mengundurkan diri pasca adanya kerusuhan besar-besaran di kota London yang menentang akan diberlakukannya *poll tax*.¹⁵

Betul bahwa konstituen tidak hanya melihat sebatas pada platform kebijakan yang ditawarkan, namun juga ideologi dari organisasi politik. Sayangnya, organisasi politik memiliki kecenderungan untuk bersifat oportunistik, pragmatis, dan berorientasi hanya untuk memaksimalkan dukungan suara semata. Ideologi dari suatu organisasi politik umumnya bersifat permanen (tetap), misal: sosialis, religius, kesetaraan, dan sebagainya. Hal tersebut berbeda

dengan platform kebijakan; yang bersifat dapat berubah-ubah (fleksibel) dan tidak terkait dengan ideologi. Pada banyak negara demokrasi, terdapat tren semakin rendahnya korelasi antara ideologi organisasi politik dengan pilihan seseorang. Hal ini banyak dipengaruhi oleh tingkat kecerdasan pemilih. Pemilih tersebut sering dianggap *swing voter*, yang lebih sensitif terhadap platform kebijakan yang ditawarkan daripada ideologi.¹⁶ Jumlah *swing voter* ini tidak bisa dianggap kecil.

Lebih lanjut lagi, pajak merupakan bentuk kontrak sosial antara negara dengan masyarakat sebagai mekanisme pembiayaan pemerintah. Semakin tinggi tingkat legitimasi pemerintah, maka terdapat suatu kepercayaan masyarakat sebagai Wajib Pajak kepada pemerintah. Legitimasi tersebut juga merupakan suatu bentuk dukungan masyarakat karena adanya kesamaan antara platform kebijakan organisasi politik yang akan memerintah dengan preferensi dukungan. Dengan adanya dukungan tersebut, pada hakikatnya telah terjalin suatu kontrak sosial di mana kemudian hari para pendukung akan berkontribusi dengan membayar pajak. Akibatnya, kebijakan pajak yang terjadi pada dasarnya adalah suatu kesepakatan yang formal dan mengikat antara warga negara dengan negara. Tidak ada pengenaan pajak, tanpa adanya suatu representasi politik. Kebijakan pajak yang tercipta juga cenderung meminimumkan potensi kehilangan dukungan atau biaya politik (*political cost*) dan erat kaitannya dengan penggunaan berbagai basis pajak.¹⁷

Kesimpulannya, model probabilistic voting merupakan pintu masuk kerangka keterkaitan antara pentingnya platform kebijakan pajak yang dimiliki organisasi politik dan bagaimana interaksinya dengan konstituen (yang juga diwakili oleh aktor lainnya). Kebijakan pajak dalam sistem demokrasi terbentuk dari interaksi antara aktor-aktor yang mempunyai peranan besar dalam penentuan kebijakan pajak, baik dalam skala nasional (domestik) maupun dalam skala internasional.¹⁸

13 Walter Hettich dan Stanley L. Winer, *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1999), 18.

14 Paola Profeta dan Simona Scabrosetti, *The Political Economy of Taxation: Lessons from Developing Countries* (USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2010), 1.

15 *Poll tax riots* yang terjadi di kota London pada tanggal 31 Maret 1990 dianggap sebagai salah satu alasan yang mendorong pengunduran diri Margaret Thatcher, Perdana Menteri Inggris saat itu yang berasal dari Partai Konservatif. Kerusuhan tersebut dilatarbelakangi ketidakpersetujuan publik atas apa yang dinamakan sebagai *poll tax*, terutama karena isu ketidakadilan. *Poll tax* pada dasarnya adalah pajak per kepala, artinya setiap orang berapapun penghasilan dan kekayaannya akan membayar dengan tarif pajak yang sama. Walaupun jenis pajak ini efisien secara ekonomi, tetapi tidak mempertimbangkan prinsip *vertical equity*.

16 Torsten Persson dan Guido Tabellini, *Political Economics: Explaining Economic Policy* (Massachusetts: MIT Press, 2000), 52 – 54.

17 Walter Hettich dan Stanley L. Winer, *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1999), seperti dikutip oleh Stanley L. Winer, Lawrence W. Kenny, dan Walter Hettich, "Political Regimes, Institutions, and the Nature of Tax Systems," dalam *The Elgar Guide to Tax Systems*, ed. Emilio Albi dan Jorge Martinez-Vazquez (Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2011), 379.

18 Michael L. Ross, *Does Taxation Lead to Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 229-249.

3. Aktor dan Interaksi dalam Perumusan Kebijakan Pajak

3.1. Aktor

Perumusan suatu kebijakan pajak akan menciptakan kelompok kepentingan atas kebijakan tersebut. Kelompok kepentingan adalah sekelompok individu yang secara kolektif memiliki kepentingan yang sama. Sedangkan, pemangku kepentingan (stakeholders) atau aktor merupakan bagian dari kelompok kepentingan. Secara sepintas, kita dapat menyebutkan bahwa aktor akan selalu berusaha menekan para pembuat kebijakan. Penting untuk dicatat bahwa tidak semua aktor dapat menekan para pembuat kebijakan. Pertama, aktor tersebut belum tentu terorganisasi dengan baik, misalkan karena lebih bersikap pasif dan menjadi penumpang gelap (*free rider*) dari arus utama opini publik. Kedua, bisa jadi sebagian masyarakat yang menentang adanya perubahan kebijakan justru berada di luar aktor yang berperan langsung dalam kebijakan.¹⁹

Lalu, siapa sajakah yang dimaksud sebagai aktor?

Aktor utama dalam perumusan kebijakan pajak adalah politisi, partai politik, kandidat presiden dan legislatif, serta seluruh komponen yang dikelompokkan sebagai perpanjangan **organisasi politik**. Keberadaan politisi pada hakikatnya mewakili kepentingan kelompok mereka dalam menentukan kebijakan pajak. Politisi yang tergabung dalam organisasi politik akan menjalankan kepentingan kelompoknya secara terus menerus, untuk memengaruhi kebijakan dan administrasi perpajakan. Hal ini dilakukan melalui pendekatan, baik secara langsung maupun tidak langsung, selama berada dalam yurisdiksi politisi.²⁰

Selain organisasi politik, Wajib Pajak juga salah satu aktor yang berada di balik kebijakan pajak. Kepentingan Wajib Pajak berhubungan dengan kepentingan untuk mengurangi atau memperkecil beban pajak yang harus dibayarnya. Wajib Pajak akan melakukan pendekatan, baik secara individu maupun secara berkelompok, untuk melobi pihak lainnya agar dapat mengurangi beban pajaknya.²¹ Suara Wajib Pajak ini pada dasarnya tersalurkan melalui beberapa aktor atau pemangku kepentingan lainnya, mulai dari organisasi profesi,

akademisi, kalangan pengusaha, lembaga swadaya masyarakat, media massa, donor dan lembaga multilateral.

Di banyak negara, **kalangan pengusaha** memainkan peran penting. Kepentingan kalangan pengusaha dapat disuarakan melalui beberapa sarana, misalkan melalui asosiasi yang terorganisasi, perusahaan tunggal, dan kelompok investor. Peran kalangan pengusaha dalam kebijakan pajak tidak dapat dianggap remeh, karena pada umumnya mereka memiliki celah untuk mengajukan usulan tertulis tentang kebijakan pajak dalam ruang publik yang telah disediakan oleh organisasi politik.²² Selain itu, hampir di seluruh negara, kalangan pengusaha juga identik dengan Wajib Pajak besar, yang pada umumnya membayar pajak lebih besar.²³ Kedekatan antara negara (elite politik) dan kalangan pengusaha (elite ekonomi) sulit untuk dihindarkan. Sebagai contoh, peran pemain migas di Rusia yang memengaruhi jalannya reformasi pajak di Rusia. Negosiasi antara pihak tersebut sama-sama memberikan keuntungan dan justru cenderung melembaga.²⁴

Secara rasional ekonomi, kebijakan pajak menjadi sarana untuk memfasilitasi kepentingan dari pelaku ekonomi tertentu,²⁵ yang pada akhirnya kebijakan tersebut memuat klausul-klausul yang berisi kepentingan kelompok mereka sendiri. Pada saat perubahan kebijakan pajak, kalangan pengusaha pada umumnya terlibat dalam kegiatan politik yang disengaja dalam rangka melindungi kepentingan mereka.²⁶

Sebagai contoh, pada tahun 2011 Sri Lanka menerapkan ketentuan untuk memberikan *tax holiday* selama 6 tahun kepada perusahaan yang melakukan investasi baru minimal senilai 300 juta Rupee di beberapa sektor. Pada kenyataannya perusahaan justru bisa mendapatkan *tax holiday* hingga 12 tahun jika melakukan investasi dengan

22 Mick Moore, "The Changing Politics of Tax Policy Reforming in Developing Countries," *The World Bank: PREM Notes* No. 2 (2013), 2-3.

23 Menarik untuk mencermati artikel Richard Woff di *The Guardian*, "(R)educed taxes on the rich leave them with more money to influence politicians and politics. Their influence wins them further tax reductions, which gives them still more money to put to political use ..." Lihat Richard Woff, "How the rich soaked the rest of us," *The Guardian*, (Maret, 2011). Dapat diakses pada <http://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2011/mar/01/us-taxation-public-finance>

24 Stephen Fortescue, "Business-State Negotiations and the Reform of Tax Procedures in Post-Yukos Russia," dalam *Tax Law and Political Institutions*, ed. Miranda Stewart, *Law in Context* Volume 24 No. 2 (New South Wales: The Federation Press, 2006), 36 - 59.

25 Javier Alvaredo et al, "Measuring The Political Economy of Taxation: A Methodologi and Evidence from Argentina," *IDB Working Paper Series* No. 433 (2013): 2.

26 T. Fairfield, "Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina," *Latin American Politics and Society*, 52 (2): 37 - 69, seperti dikutip dalam Saulo Santos De Souza, "The Political Economy of Tax Reform in Latin America: A Critical Review," Woodrow Wilson Center Update on the Americas, Februari 2013: 6.

19 Jan Fidrmuc dan Abdul G. Noury, "Interest Groups, Stakeholders, and the Distribution of Benefits and Costs of Reform," *Paper prepared for the GDN Global Research Project: Understanding Reform*, (Agustus, 2003): 4 - 5.

20 Mick Moore, "Obstacles to Increasing Tax Revenues in Low Income Countries," *ICTD Working Paper* No. 15 (2013): 22. Khusus mengenai yurisdiksi politisi, dapat diartikan sebagai daerah kekuasaan, lingkungan hak dan kewajiban, atau kewenangan dari politisi.

21 *Ibid.*

jumlah yang lebih besar.²⁷ Dalam kebijakan tersebut, kalangan pengusaha melobi pemerintah untuk memberikan diskresi yang menguntungkan mereka.

Hal yang serupa terjadi pula di Inggris. Kebijakan *tax credit* di sektor penelitian dan pengembangan (*research and development/R&D*) yang bertujuan untuk meningkatkan inovasi dan produktivitas, pada awalnya disusun dan dipersiapkan dengan cermat. Dalam kebijakan tersebut, sektor industri (kalangan usaha) melakukan lobi untuk mendapatkan perlakuan yang lebih menguntungkan.²⁸ Akibatnya, terdapat perubahan signifikan atas ketentuan tersebut, termasuk di dalamnya perluasan definisi biaya atas: tenaga kerja, konsumsi, dan percobaan.²⁹

Keberadaan **lembaga swadaya masyarakat** (LSM) memiliki peranan yang positif dalam arena pajak. Paling tidak, terdapat 4 tujuan yang ingin dicapai berbagai LSM pada saat masuk dalam isu pajak: (i) menjamin ketersediaan dana untuk program-program yang bermanfaat bagi kesejahteraan, misal untuk mengurangi kemiskinan; (ii) memperbaiki distribusi pendapatan dan kesejahteraan; (iii) promosi pertumbuhan ekonomi yang inklusif atau bermanfaat bagi seluruh kelompok masyarakat; dan (iv) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah.³⁰ Posisi LSM dalam arena pajak dapat diibaratkan sebagai pengawas informal dari situasi pajak. Aktivitas yang dilakukan LSM pada umumnya bermuara pada kegiatan advokasi yang dapat berupa peningkatan kesadaran publik, kerjasama dengan sektor swasta, menggunakan media, kampanye, melakukan lobi, hingga membuat suatu jaringan atau konsorsium.³¹

Selain aktif pada area kebijakan pajak domestik, LSM juga fokus pada isu-isu perpajakan internasional, seperti *mispricing*, pelarian modal, penghindaran dan penggelapan pajak, serta mengawasi arus pertukaran informasi antar instansi pajak. Pada kondisi tertentu, keberadaan LSM justru menjadi aktor besar yang membawa pengaruh dalam menentukan kebijakan pajak internasional.³² Contohnya, dengan melakukan aktivitas *shaming and naming*, terutama dalam

berbagai aktivitas penggelapan dan penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan multinasional. *Shaming and naming* adalah upaya untuk menyebutkan nama pihak atau perusahaan yang diperkirakan melakukan kecurangan pajak ke publik, dan dengan demikian mempermalukan reputasi mereka. Beberapa kasus seperti Vodafone, SAB Miller, dan Starbucks adalah contoh di mana LSM berperan aktif.³³

Donor dan lembaga multilateral, seperti contohnya: *International Monetary Fund* (IMF), *World Bank*, *Inter-American Development Bank*, dan sebagainya, merupakan salah satu aktor yang perannya tidak dapat dikesampingkan. Di banyak negara, lembaga-lembaga donor dan multilateral justru berkiprah dengan meminjamkan dana untuk keperluan reformasi pajak. Kepentingan di balik lembaga multilateral ini sering dipertanyakan. Lembaga multilateral memang tidak dapat dipisahkan juga dari program donor. Pada awalnya, donor banyak yang hanya bersifat bilateral dan pada umumnya hanya berasal dari negara maju kepada negara bekas jajahannya. Seiring berjalannya waktu, lembaga multilateral yang didirikan pasca *Bretton Woods*, seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), *World Bank*, dan IMF (terutama setelah dibentuknya *Fiscal Affairs Department* di tahun 1964) menjadi pemain utama dalam arena pemberian advis fiskal.³⁴

Sebagai contoh, dapat dilihat dalam kasus di Amerika Latin. Banyak negara di kawasan Amerika Latin pada dekade 1990-an mengalami krisis fiskal dan tidak mampu keluar dari krisis utang yang tercipta di periode sebelumnya. Hampir seluruh negara di kawasan tersebut menganut sistem demokrasi (baik presidensial atau parlementer), dengan ciri politik yang terfragmentasi dan terpolarisasi. World Bank dan IMF memberikan suatu resep dalam rangka memperbaiki kinerja perekonomian dengan suatu kumpulan kebijakan pajak, yaitu: (i) mengurangi pajak atas perdagangan internasional; (ii) menurunkan tarif pajak marjinal kepada kelompok berpendapatan tinggi, baik di level individu maupun badan usaha; dan (iii) simplifikasi struktur pajak penghasilan.³⁵ Sayangnya, resep yang sering disebut sebagai wujud dari *Washington Consensus* tersebut,

27 Mick Moore, "The Changing Politics of Tax Policy Reforming in Developing Countries," *Op.Cit.*, 2.

28 James Alt, Ian Preston, dan Luke Sibieta, "The Political Economy of Tax Policy," dalam *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, ed. Stuart Adam et.al. (New York: Oxford University Press, 2010), 1251.

29 *Ibid.*, 1257.

30 Joel Fridman, *A Guide to Tax Work for NGOs*, (Washington DC: The International Budget Project, 2006), 7.

31 Christian Aid, *Tax Justice Advocacy: A Toolkit for Civil Society – Chapter 4* (Christian Aid, 2011), 2.

32 Mick Moore, "The Changing Politics of Tax Policy Reforming in Developing Countries," *Op.Cit.*, 3.

33 Beberapa LSM juga melakukan investigasi yang cukup mendalam atas kecurangan pajak dan indikasi kejahatan lainnya, salah satunya dilakukan oleh The International Consortium of Investigative Journalists. Dalam situsnya, mereka merilis hasil investigasi mereka atas identitas 130.000 pengguna *tax havens* dalam meletakkan aset keuangannya. Hal ini bisa dilihat di <http://www.icij.org/> atau dapat dilihat pada Yanuar Falak Abiyunus, "Tax Haven," *Inside Tax*, Edisi 15 (Mei-Juni 2013): 21 – 22.

34 Richard M. Bird, "Foreign Advice and Tax Policy in Developing Countries," *ICPP Working Paper* 13-07, (2007): 4.

35 Victor Lledo, Aaron Schneider, dan Mick Moore, "Governance, Taxes, and Tax Reform in Latin America," *IDS Working Paper* 221 (Maret, 2004): 37 – 38.

seringkali tidak tepat karena sifatnya yang menggeneralisasi.³⁶

Aktor lain, seperti akademisi, organisasi profesi, media massa, dan sebagainya juga memiliki peran, namun dalam derajat yang tidak sedemikian besar. Di Kanada, pandangan dari Wajib Pajak yang tercermin dari opini publik sangat dipertimbangkan dalam penyusunan perubahan kebijakan pajak yang berskala besar maupun atas tarif. Salah satu cara menilai opini publik adalah dengan melihat dari isu yang diangkat di media massa.³⁷ Menariknya, media massa, LSM, dan akademisi adalah tiga aktor yang berperan secara aktif dan murni dalam memperjuangkan maupun mengawal kebijakan pajak di Filipina. Ketiganya dianggap netral dari segala tekanan dan pengaruh elit politik yang cukup berat.³⁸

Di sisi lain, penting untuk dicatat bahwa keberadaan organisasi profesi belum tentu berkontribusi secara positif. Di negara-negara Sub-Sahara Afrika, peran organisasi profesi seperti akuntan, konsultan, bankir, dan pengacara justru memperkeruh situasi pajak.³⁹ Konsultan pajak di kawasan tersebut justru menjadi promotor bagi perusahaan-perusahaan swasta untuk meminimalkan kewajiban pajak.⁴⁰

3.2. Interaksi Aktor dan Lobi

Suatu kebijakan pajak tidak hanya terbentuk oleh kepentingan masing-masing aktor. Dengan kata lain, latar belakang, ideologi, ataupun tujuan dari masing-masing aktor tersebut bukanlah satu-satunya penyebab kebijakan pajak yang berbeda-beda. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah interaksi antar aktor tersebut.⁴¹ Sejatinnya, kelompok-kelompok dengan kepentingan yang kuat (secara ekonomi dan politik), akan memiliki peran dominan dalam proses keputusan kebijakan pajak dengan mekanisme lobi yang mereka lakukan.⁴²

Lalu bagaimana aktor tersebut kemudian dapat terorganisasi, menjadi salah satu kekuatan tawar yang penting, lalu melakukan lobi-lobi? Aktivitas lobi pada dasarnya adalah suatu upaya mempertahankan economic rents. Kelompok kepentingan yang sudah terorganisasi dengan baik akan berusaha menggagalkan adanya suatu perubahan kebijakan dalam rangka menghindari kerugian yang dapat muncul jika perubahan tersebut diimplementasikan. Selain mempertahankan *economic rents* yang telah dinikmati, motivasi untuk terlibat dalam aktivitas lobi dan kelompok penekan berasal dari keinginan mempertahankan kedudukan politik yang telah dicapai.⁴³

Adanya keinginan untuk memaksimalkan dukungan suara dalam sistem demokrasi juga membutuhkan dukungan modal untuk membiayai aktivitas kampanye. Dukungan modal ini seringkali disediakan oleh pihak yang nantinya menjadi pelobi kebijakan.⁴⁴ Dengan demikian, platform kebijakan menjadi 'bias', apakah hal tersebut merupakan murni dari organisasi politik atau justru 'titipan' dari pemilik modal. Mungkin saja tidak ada lobi pada saat di awal perumusan, namun lobi dapat saja muncul di kemudian hari dalam rangka untuk merubah atau menyelewengkannya dari tujuan awal.⁴⁵

Meski demikian, tidak semua negara membuka ruang untuk adanya pelobian. Sistem politik akan menentukan sejauh mana kelompok kepentingan eksternal (di luar pemerintahan) dapat memengaruhi perumusan kebijakan. Konsolidasi politik juga akan memengaruhi kemungkinan dilakukannya lobi. Sebagai contoh, kuatnya konsolidasi politik di Swedia membuat ruang lobi semakin terbatas. Pihak yang ingin memengaruhi kebijakan hanya dapat masuk melalui kementerian terkait atau relasi yang dekat dengan kementerian tersebut.⁴⁶ Dalam situasi politik yang semakin terfragmentasi, organisasi politik akan semakin sulit menyatakan persetujuan atas kebijakan ekonomi diajukan oleh organisasi politik lainnya tanpa adanya suatu 'biaya'.⁴⁷

Pada umumnya proses interaksi yang terjadi di negara maju maupun negara berkembang memiliki pola yang sama. Hal ini ditandai dengan adanya peran organisasi politik dan kalangan

³⁶ Lihat pembahasan mengenai hal ini pada Omar Sanchez, "Tax System Reform in Latin America: Domestic and International Causes," *Review of International Political Economy* 13, No. 5 (2006): 772 – 801.

³⁷ Geoffrey Hale, *The Politics of Taxation in Canada* (Toronto: Broadview Press, 2002), 125.

³⁸ Gerakan LSM di Filipina dianggap yang terbaik di kawasan Asia Tenggara, terutama dipelopori juga oleh kelompok Gereja. Selain itu, media di Filipina masih dianggap belum terkontaminasi tekanan politik walaupun tingkat pembunuhan wartawan di negara tersebut termasuk yang tertinggi di dunia.

³⁹ Tax Justice Network – Africa, *Tax Us if You Can: Why Africa Should Stand Up for Tax Justice* (Nairobi: Pambazuka Press, 2011), 29 – 34.

⁴⁰ Mick Moore, "The Changing Politics of Tax Policy Reforming in Developing Countries," *Op.Cit.*, 3.

⁴¹ Interaksi dapat diartikan pula sebagai proses komunikasi, derajat hubungan, hingga daya tawar masing-masing aktor di hadapan aktor lainnya.

⁴² David Brunori, *Lo.Cit.*

⁴³ Jan Fidrmuc dan Abdul G. Noury, *Op.Cit.*, 6.

⁴⁴ Torsten Persson dan Guido Tabellini, *Op.Cit.*, 61.

⁴⁵ James Alt, Ian Preston, dan Luke Sibieta, *Op.Cit.*, 1263.

⁴⁶ Sven-Olof Lodin, *The Making of Tax Law: The Development of Swedish Taxation* (Amsterdam: IBFD & Iustus Forlag AB, 2011), 20 – 21.

⁴⁷ Untuk paparan lebih lanjut mengenai polarisasi dan konsolidasi politik terhadap kebijakan fiskal (ekonomi secara umum) dapat dilihat pada Alberto Alesina dan Allan Drazen, "Why Are Stabilizations Delayed?" *NBER Working Paper*, No. 3053 (Agustus, 1989).

pengusaha yang terhubung dengan aktivitas lobi. Sayangnya, perumusan kebijakan pajak di negara-negara berkembang cenderung kurang transparan, berada dalam area informal, dan ditandai dengan rendahnya partisipasi publik. Proses perumusan kebijakan yang lemah dan situasi perpajakan yang buruk juga seringkali mengundang adanya aktor lain untuk berperan, seperti: donor dan lembaga multilateral maupun LSM. Celakanya, seringkali terjadi bias atas mana yang menjadi kepentingan donor atau justru kepentingan kalangan usaha yang diperjuangkan oleh negara donor ataupun lembaga multilateral. Hal ini dapat dilihat pada kasus di Afrika.

Negara-negara di Afrika cenderung memiliki kapabilitas administrasi pajak yang lemah, situasi perpajakan yang kurang transparan, serta bergantung pada ekspor komoditas sumber daya alam. Penerimaan pajak hanya tergantung dari segelintir perusahaan besar saja, sedangkan penerimaan lain tergantung dari donor dan pinjaman dari lembaga multilateral. Ketergantungan yang tinggi dari beberapa perusahaan dan sistem yang tidak transparan menciptakan adanya tendensi untuk memberikan insentif pajak yang berlebihan. Selain itu, terdapat berbagai indikasi pelarian laba dari perusahaan-perusahaan multinasional yang beroperasi di kawasan tersebut.⁴⁸ Kepatuhan pajak yang rendah dan pemerintahan yang korup menambah panjang beban situasi pajak di kawasan tersebut. Oleh karena itu, tidak mengherankan banyak LSM internasional berupaya untuk menyerukan perbaikan kondisi pajak di kawasan tersebut, seperti: *Tax Justice Network*, *Task Force on Financial Integrity and Economic Development*, *Action Aid*, *Publish What You Pay* (PWYP), dan sebagainya.

Selain itu, adanya penerimaan dari donor (*aid*) telah mendorong semakin banyak lembaga multilateral yang 'masuk' untuk membenahi sektor pajak di Afrika. Sebagian besar dari mereka memiliki motif untuk mengurangi ketergantungan dari donor dan kesinambungan fiskal. Namun, sebagian lagi justru tidak. Donor dan lembaga multilateral yang ditunggangi oleh kepentingan bisnis pun bisa turut mengintervensi kebijakan pajak di suatu negara. Seperti pelobian yang dilakukan oleh perwakilan Pemerintah Kanada terhadap kebijakan pajak di Tanzania, sebagai lokasi induk perusahaan tambang besar, yaitu *Barrick Gold*. Salah satunya pada bulan Juni 2008, staf dari the *Canadian High Commission* di Tanzania berusaha memengaruhi beberapa

anggota parlemen untuk menolak rekomendasi dari *Bomami Commission*, komite yang dibentuk Presiden untuk mengkaji kembali seluruh kontrak dan ketentuan hukum pertambangan di negara tersebut. Selain itu, pengakuan yang mengejutkan juga datang dari mantan Menteri Keuangan Tanzania yang mempertanyakan peran donor asing dalam mengintervensi kebijakan pajak nasional hanya demi mengamankan kepentingan perusahaan tambang dari negara donor tersebut.⁴⁹

4. Pemilu, Aktor, dan Perumusan Kebijakan Pajak di Indonesia

Mengacu pada paparan di bagian-bagian sebelumnya, organisasi politik memiliki peran sentral dalam perumusan kebijakan pajak. Lalu bagaimanakah prediksi kebijakan pajak di Indonesia dengan adanya perubahan peta politik di tahun ini?

Pertama-tama, sistem demokrasi di Indonesia jelas membuat preferensi masyarakat terhadap suatu kebijakan wajib untuk diperhitungkan. Dukungan pemilih menjadi sesuatu yang harganya mahal dan diperebutkan oleh 12 partai nasional (dan 3 partai lokal di Nanggara Aceh Darussalam). Kompetisi partai politik di Indonesia untuk mendapatkan suara mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pada umumnya berjalan dengan *fair* pasca Orde Baru. Presiden dipilih secara langsung dan tidak lagi ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Tinjauan platform kebijakan yang diusung organisasi politik menjadi penting, karena dapat merepresentasikan arah kebijakan yang diusung baik oleh legislatif (DPR), maupun eksekutif (Presiden).

Dari penelusuran media yang dilakukan Tim Redaksi Inside Tax, hampir semua organisasi politik tidak memiliki platform kebijakan perpajakan yang resmi dan jelas. Dengan demikian, tidak mengherankan jika hanya segelintir politisi yang memahami visi misi mengenai perpajakan yang akan dibawa oleh organisasi politik yang memayunginya. Ini tentu memprihatinkan. Pada banyak kesempatan, organisasi politik mengkampanyekan tentang program kerja yang cenderung pro-rakyat dan populis. Namun, mereka luput menyatakan tentang cara mendanai program unggulannya. Hingga saat ini, publik juga belum disodori isu pajak oleh orang-orang yang bakal menjadi calon presiden. Diskusi mengenai belanja anggaran seharusnya diimbangi pula oleh strategi

48 Paparan lengkap mengenai persoalan pajak di Afrika dapat dilihat pada laporan: Tax Justice Network – Africa, *Tax Us if You Can: Why Africa Should Stand Up for Tax Justice* (Nairobi: Pambazuka Press, 2011)

49 Open Society Institute of Southern Africa, *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can Turn Africa's Mineral Wealth into Development* (Johannesburg: Open Society Institute of Southern Africa, 2009), 57.

penerimaan agar lebih realistis.⁵⁰ Dalam rangka ‘mengambil hati’ dari konstituennya, politisi lebih sering menggunakan isu lain di luar pajak.

Sebelum sampai kepada implikasinya, mungkin harus ditelaah terlebih dahulu mengenai apa yang menyebabkan tidak adanya platform kebijakan dari organisasi politik. Terdapat tiga dugaan yang akan dijabarkan sebagai berikut.

Pertama, adanya ketidakmauan organisasi politik untuk masuk dalam platform kebijakan pajak. Telah dibahas sebelumnya bahwa Wajib Pajak akan memilih organisasi politik berdasarkan ideologi maupun platform kebijakan yang diusung. Di Indonesia, politik aliran (ideologi) semakin luntur dan tergantikan perannya oleh platform ide yang ditawarkan. Oleh karena itu, untuk meraup dukungan suara sebanyak-banyaknya, organisasi politik mau tidak mau harus berani keluar dari aliran politiknya. Jalan keluar yang sering ditempuh adalah dengan menjadi ‘partai tengah’ yang ‘ramah’ terhadap seluruh ideologi. Namun, hal ini tidak ditindaklanjuti dengan adanya *positioning* platform kebijakan yang jelas.

Ketidakmauan tersebut juga didukung oleh fakta adanya pemerintahan yang semakin terfragmentasi, dalam artian pemerintahan dijalankan oleh kekuatan politik yang semakin terpecah dan terpolarisasi. Fragmentasi menunjukkan pola yang semakin terlihat terutama pasca Orde Baru.⁵¹ Konsolidasi politik semakin sulit terwujud dan kesepahaman antar berbagai kekuatan politik dalam memandang suatu kebijakan semakin divergen. Pembuatan kebijakan menjadi terhambat, kurang obyektif, dan sarat kepentingan.⁵² Kontribusi dari fragmentasi politik di Indonesia juga memungkinkan semakin tingginya biaya transaksional, baik antar organisasi politik atau antara organisasi politik dengan aktor lain.

Dalam konteks *probabilistic voting model*, fragmentasi politik justru menciptakan ‘ketakutan’ atas ketidakmampuan untuk meraup dukungan

suara yang besar. Artinya, jika setiap organisasi politik membuat platform kebijakan pajak yang spesifik dan eksplisit maka pemilih akan semakin memiliki pilihan yang beragam. Masing-masing pemilih akan cenderung memilih organisasi politik yang sesuai dengan preferensi mereka. Secara logika sederhana, maka sulit untuk mencapai dukungan yang mayoritas. Untuk menghindari hal tersebut, organisasi politik justru akan menghindari adanya posisi yang jelas sebelum adanya Pemilu.

Kedua, dari sisi pengetahuan organisasi politik atas isu pajak. Kapabilitas yang lemah dari organisasi politik sebenarnya cerminan mengenai apa yang terjadi dalam masyarakat. Pengetahuan masyarakat atas isu perpajakan masih belum terolah dengan baik, terlebih dari sisi kebijakannya. Masyarakat Indonesia tidak terbiasa kritis mengenai isu pajak, kecuali pada soal-soal penyelewengan dan integritasnya semata.

Elite politik yang memiliki jabatan dalam organisasi politik juga kurang *concern* terhadap politik penerimaan negara. Sesungguhnya, hal ini tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangan ekonomi fiskal di Indonesia. Sejak kemerdekaan hingga pada dekade 80-an, kontribusi penjualan sumber daya alam terhadap penerimaan negara cukup besar sehingga terdapat ketergantungan.⁵³ Sayangnya, hingga saat ini pola penerimaan negara dengan manajemen kebijakan pajak yang modern tidak ‘hidup’ dalam benak pemikiran banyak organisasi politik.

Ketiga, dari sisi permintaan. Hingga saat ini, publik belum melihat pentingnya pajak bagi perekonomian nasional. Partisipasi pembayaran pajak dari masyarakat secara umum masih rendah. Selama ini, penerimaan pajak hanya bergantung pada Wajib Pajak besar saja. Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa *demand* atas platform kebijakan pajak dari masyarakat ke organisasi politik juga masih rendah atau belum ada.

Hal yang sama juga terjadi di Peru. Peru merupakan salah satu negara yang sangat berhasil dalam menerapkan reformasi pajaknya di tahun 1991. Warga Negara Peru pada dasarnya *aware* atas reformasi tersebut, namun mereka tidak berperan sama sekali dalam proses kebijakan tersebut.⁵⁴ Kecenderungan yang sama juga dapat ditemui di negara-negara berkembang. Pada negara-negara berkembang, pada umumnya penerimaan pajak

50 Koran Sindo, “Capres Diminta Sentuh Isu Pajak,” 10 Januari 2014. Dapat diakses secara online pada <http://www.koran-sindo.com/node/357519>

51 Untuk pemahaman lebih lanjut mengenai hal ini dapat melihat pada Arya B. Gaduh dan Raymond Atje. “Reformasi Kebijakan dan Fragmentasi Politik,” *CSIS Economics Working Paper*, WPE 072 (Januari, 2004). Jakarta: CSIS.

52 Secara umum, model fragmentasi politik dalam ranah ekonomi, berangkat dari suatu motif mencari kepuasan dari organisasi politik. Sachs dan Roubini (1989), mengajukan konsep *weak government hypothesis* yang ditandai dengan semakin terfragmentasinya politik dalam suatu negara. Fragmentasi tersebut dapat disebabkan oleh semakin banyaknya partisipasi politik antar golongan dalam masyarakat. Fragmentasi tersebut pada akhirnya merupakan faktor yang berperan dalam menentukan arah kebijakan fiskal ataupun menghambat perubahan kebijakan ekonomi yang dirasa perlu. Lihat Nouriel Roubini dan Jeffrey Sachs. 1989. “Government Spending and Budget Deficits in Industrial Economies”, *NBER Working Paper*, No 2919 (April, 1989).

53 Hal ini telah diulas dengan baik oleh Anne Booth dan Peter McCawley, “Kebijaksanaan Fiskal”, dalam *Ekonomi Orde Baru*, ed. Anne Booth dan Peter McCawley (Jakarta: LP3ES, 1982), 166 – 212. Merupakan versi terjemahan dari Anne Booth dan Peter McCawley (ed), *The Indonesian Economy During the Soeharto Era* (Selangor: Oxford University Press, 1981).

54 Mick Moore, “The Changing Politics of Tax Policy Reforming in Developing Countries,” *Op.Cit.*, 1.

berasal dari pajak atas perdagangan internasional dan PPh Badan. Pembangunan didanai tidak hanya dari pajak, tetapi juga berasal dari sektor migas, bantuan dari donor, dan utang dari lembaga-lembaga asing. Dengan demikian, publik memiliki ketertarikan yang rendah atas kebijakan pajak. Hal ini senada dengan apa yang diutarakan oleh Anies Baswedan, bahwa pajak hanyalah isu milik segelintir orang yang selama ini berada di kelas menengah ke atas saja.⁵⁵

Dengan tidak adanya platform kebijakan pajak dari organisasi politik tersebut, apakah otomatis dapat dinyatakan bahwa tidak akan ada perubahan kebijakan pajak secara drastis di Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kita harus melihat peran dan eksistensi aktor lain di Indonesia. Di saat yang sama, kita juga harus lebih jeli dalam melihat bagaimana interaksi antar organisasi politik yang akan menduduki kekuasaan serta mengawasi bagaimana interaksi organisasi politik tersebut dengan aktor-aktor lain.

Satu-satunya aktor yang memiliki kemampuan dalam memengaruhi kebijakan pajak adalah peran kalangan pengusaha. Mengapa? Perlu untuk dipahami bahwa pada saat mendekati Pemilu, aktivitas dari aktor selain organisasi politik umumnya terbagi dalam dua kategori yang memiliki motif yang berbeda. Pertama, memberikan informasi kepada pembuat kebijakan dan juga kepada publik secara luas. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk memengaruhi massa, terutama pada saat mendekati Pemilu. Kegiatan ini didorong oleh apa yang disebut *influence motive*, atau lebih kepada memengaruhi keputusan ataupun arah kebijakan dari pembuat kebijakan. Kedua, mereka memberikan kontribusi pendanaan kepada organisasi politik (politisi) terutama untuk aktivitas iklan. Motif kategori kedua ini lebih kepada *electoral motive*, di mana aktor tersebut akan mempromosikan kandidat atau organisasi politik yang sesuai dengan preferensi aktor.⁵⁶ Kalangan pengusaha adalah satu-satunya aktor di Indonesia yang memiliki motif-motif tersebut, sekaligus memiliki kekuatan ekonomi.

Terdapat kemungkinan besar bahwa kalangan pengusaha juga akan melakukan lobi. Sebenarnya tidak ada yang salah dengan lobi, tetapi selama sistem perumusan kebijakan pajak masih belum transparan dan sarat dengan diskresi yang diletakkan secara jabatan (misal kepada Menteri Keuangan)⁵⁷, maka hal ini jelas mengkhawatirkan. Selain itu, selama sistem pengambilan kebijakan di

Indonesia cenderung tertutup dan tidak memiliki proses yang baik, maka lobi dapat menjadi pintu masuk transaksi informal. Walau demikian, diperkirakan kalangan pengusaha akan lebih bersikap 'status quo' selama iklim kebijakan pajak masih pro dengan dunia usaha. Kalaupun ada perubahan kebijakan, sepertinya hanya bersifat sektoral ataupun parsial, sesuai dengan preferensi kalangan pengusaha.

Sayangnya, belum tampak adanya peran aktor lain yang dapat mengimbangi peran kalangan pengusaha, agar perumusan kebijakan pajak lebih netral dan obyektif. Saat ini, media sudah sering mengangkat tema soal pajak dan dapat dianggap sebagai suatu kontrol publik atas situasi perpajakan. Media, dalam konteks normatif, tidak memiliki kepentingan apapun. Walau demikian, perlu diwaspadai pula adanya penguasaan media oleh elemen politik.

Selain itu, organisasi profesi maupun akademisi jarang sekali mengutarakan kritiknya mengenai kebijakan pajak. Entah memang kedua aktor tersebut lebih merupakan perpanjangan tangan kebijakan pemerintah semata, atau 'hidup' di area profesionalisme pajak saja. Lebih lanjut lagi, donor dan lembaga multilateral juga memiliki daya tekan yang rendah terhadap situasi perpajakan di Indonesia.⁵⁸ Di sisi lain, mulai banyak LSM yang berusaha masuk ke dalam isu pajak terutama ditinjau dari penyelewengan pajak, indikasi pelarian laba perusahaan multinasional, serta isu distribusi pendapatan. Gerakan LSM Indonesia di bidang pajak juga masih berada dalam arus besar LSM mancanegara di bidang pajak dan masih belum terorganisasi dengan baik.

Dengan demikian, dapat disimpulkan: bahwa tidak akan terjadi suatu perubahan kebijakan pajak yang drastis di tahun 2014, *ceteris paribus*. Faktor lain yang perlu untuk diingat adalah, dalam keadaan yang terbuka oleh pelobi dari berbagai kepentingan pun, terdapat kecenderungan bahwa pemerintah (yang dipengaruhi oleh berbagai aktor) tidak akan mengeluarkan kebijakan yang sulit untuk diterima oleh publik baik pada tahun sebelum atau pada tahun Pemilu.⁵⁹

Di kemudian hari, penting untuk meningkatkan transparansi dan partisipasi publik untuk menciptakan keterikatan yang *fair* terhadap pajak, sekaligus dalam rangka menjamin

55 Dapat dilihat di Indah Kurnia, "Mengembalikan Kepercayaan Publik Kepada Instansi Pajak", *Inside Tax*, Edisi 19 (2014): 58 – 60.

56 Jan Fidmuc dan Abdul G. Noury, *Op.Cit.*, 7.

57 Lihat contohnya PMK 130/PMK.03/2011 sebagai turunan dari UU No 25/2007 mengenai pembebasan PPh Badan (*tax holiday*).

58 Kondisi ini berbeda pada saat krisis ekonomi 1998. Lihat contohnya 'rekomendasi' IMF atas ekonomi Indonesia, salah satunya di bidang pajak pada *Indonesia—Memorandum of Economic and Financial Policies*, (Januari, 1998).

59 Lihat Adri A.L. Poesoro, "Quick Analysis of Political Budget Cycles in Emerging South East Asian Economies," *DDTC Working Paper No. 0414*, (Februari, 2014).

legitimasi dari sistem pajak.⁶⁰ Selain itu, peran dari komunikasi yang strategis terutama untuk menjalin interaksi yang konstruktif antar aktor (pemangku kepentingan) pajak sangat penting dalam kehidupan demokrasi.⁶¹ Tanpa adanya partisipasi dan transparansi bukan mustahil kita terjerumus dalam suatu ilusi kebijakan pajak yang 'seolah' baik. Ilusi itu terjadi pada saat situasi pajak tidak menciptakan riak politik, karena kebijakan dirumuskan untuk 'memenangkan' aktor yang dominan; dan bukan karena akibat: semakin banyak warga negara yang terlibat, intensitas diskusi pajak yang semakin sering, atau perumusan kebijakan yang semakin transparan.

5. Penutup

Dalam sistem demokrasi, pajak merupakan suatu kesepakatan antara negara dengan Wajib Pajak. Wajib Pajak diwakili oleh beberapa kelompok kepentingan atau aktor. Lewat aktor-aktor tersebut, Wajib Pajak dapat menekan atau memengaruhi proses perumusan kebijakan pajak. Di banyak negara, aktor yang memiliki peran terbesar adalah organisasi politik, karena nantinya wakil dari organisasi politik itulah yang akan menduduki kursi eksekutif maupun legislatif.

Kembali pada pertanyaan tulisan ini: apakah terdapat perubahan kebijakan pajak yang drastis dengan adanya Pemilu di tahun 2014? Jawabannya adalah tidak, *ceteris paribus*. Jawaban ini mempertimbangkan hasil dari analisis yang telah dilakukan. Pertama, ketiadaan platform kebijakan pajak yang jelas yang ditawarkan oleh organisasi politik. Ketiadaan ini dapat dipengaruhi oleh dua hal, yaitu: ketidakpahaman organisasi politik mengenai pentingnya peran pajak dalam proses pembangunan serta ketidakmauan organisasi politik dalam memberikan suatu posisi yang nantinya justru berakibat buruk bagi perolehan suara mereka. Lebih lanjut lagi, ketidakmauan tersebut juga mencerminkan pragmatisme politik yang konvergen ke arah tengah (fleksibel untuk berubah-ubah) dengan tujuan menjaga dukungan suara.

Kedua, semakin terfragmentasinya politik cenderung membuat perumusan kebijakan berjalan kurang efektif karena pertentangan kepentingan. Fragmentasi politik ini akan

mendorong dibentuknya koalisi di antara partai politik. Sayangnya, koalisi di Indonesia bukanlah suatu potret kesepahaman ideologi maupun platform, sehingga kesepakatan mengenai suatu kebijakan akan sarat dengan politik transaksi. Lebih lanjut lagi, adanya politik transaksi (terlebih dalam mekanisme yang tidak transparan) akan dipengaruhi oleh kekuatan modal politik dan modal ekonomi. Politik transaksi juga memungkinkan semakin besarnya aktor lain untuk mengintervensi secara informal.

Ketiga, kekuatan aktor lain dalam kebijakan pajak di Indonesia masih lemah. Akademisi, organisasi profesi, LSM yang mencerminkan suara Wajib Pajak, belum terorganisasi dengan baik dan belum berpartisipasi secara aktif. Hal ini merupakan implikasi dari struktur penerimaan pajak di Indonesia yang masih banyak tergantung dari segelintir Wajib Pajak besar, sektor tertentu yang cenderung modern, dan aktivitas lintas yurisdiksi saja. Dengan demikian, partisipasi masyarakat secara luas masih minim, karena kebijakan pajak belum memberikan dampak secara langsung terhadap mereka. Ketergantungan pemerintah dari donor/lembaga multilateral yang semakin menurun, juga mengakibatkan rendahnya tekanan dari aktor tersebut bagi kebijakan pajak di Indonesia.

Terakhir, terdapat pola yang menunjukkan bahwa kebijakan fiskal cenderung tidak berubah atau bahkan mungkin '*generous*' di periode yang dekat dengan Pemilu. Rendahnya penerimaan pajak, tingginya belanja negara, serta membengkaknya defisit anggaran adalah karakteristik tahun politik. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari politik ekonomi yang berusaha meningkatkan atau mempertahankan dukungan suara. Dengan demikian, pada umumnya politisi (baik yang sedang atau akan menjabat kedudukan politis) tidak memiliki 'keberanian' untuk merubah suatu kebijakan pajak.

Selain keempat hal tersebut, penting untuk dicermati mengenai interaksi antar aktor dalam proses perumusan kebijakan di Indonesia. Kekuatan dari kalangan pengusaha tidak dapat dikesampingkan begitu saja karena merepresentasikan kekuatan Wajib Pajak besar. Terdapat pola bahwa kalangan usaha akan berperan sebagai kekuatan yang memberikan daya tawar lewat lobi dan pengaruh. Walau demikian, pengaruh kalangan usaha tersebut juga diperkirakan belum mampu merubah kebijakan pajak yang fundamental dan drastis. Kalaupun ada perubahan, hal tersebut sepertinya hanya terbatas pada beberapa ketentuan yang bersifat *special provision* (insentif, perlakuan khusus per sektor, dan sebagainya).

60 Mark Burton, "Citizens as Partners? Foundations for an Effective Tax System in the New Democratic Era," dalam *Tax Law and Political Institutions*, ed. Miranda Stewart, *Law in Context* Volume 24 No. 2 (New South Wales: The Federation Press, 2006), 186 – 188.

61 Sebagai contoh sukses adanya peran komunikasi antar aktor dapat dilihat dalam pembahasan reformasi pajak pertambahan di Australia. Lihat Tapan K. Sarker, "Effective Tax Policy Reform through Strategic Stakeholder Communication: Lessons from Australia," *Bulletin for International Taxation*, (Oktober, 2011): 582 – 590.

Sebagai penutup, tulisan ini memiliki kontribusi dalam menganalisis prediksi arah kebijakan pajak Indonesia di tahun politik, dari sudut pandang politik ekonomi perpajakan. Namun, sejatinya bahasan utama dari tulisan ini terletak pada arti demokrasi itu sendiri dalam konteks perpajakan, yang kemudian dijabarkan dalam ide-ide mengenai partisipasi, aktor, kebijakan, dan interaksi untuk mencapai kesepakatan.



Ensuring a Balanced Tax System

Menara Satu Sentra Kelapa Gading
6th Floor Unit #0601 - #0602 - #0606
Jl. Bulevar Kelapa Gading LA3 No. 1
Summarecon, Kelapa Gading
Jakarta Utara 14240 Indonesia
Phone: +62 21 2938 5758
Fax: +62 21 2938 5759
www.ddtc.co.id