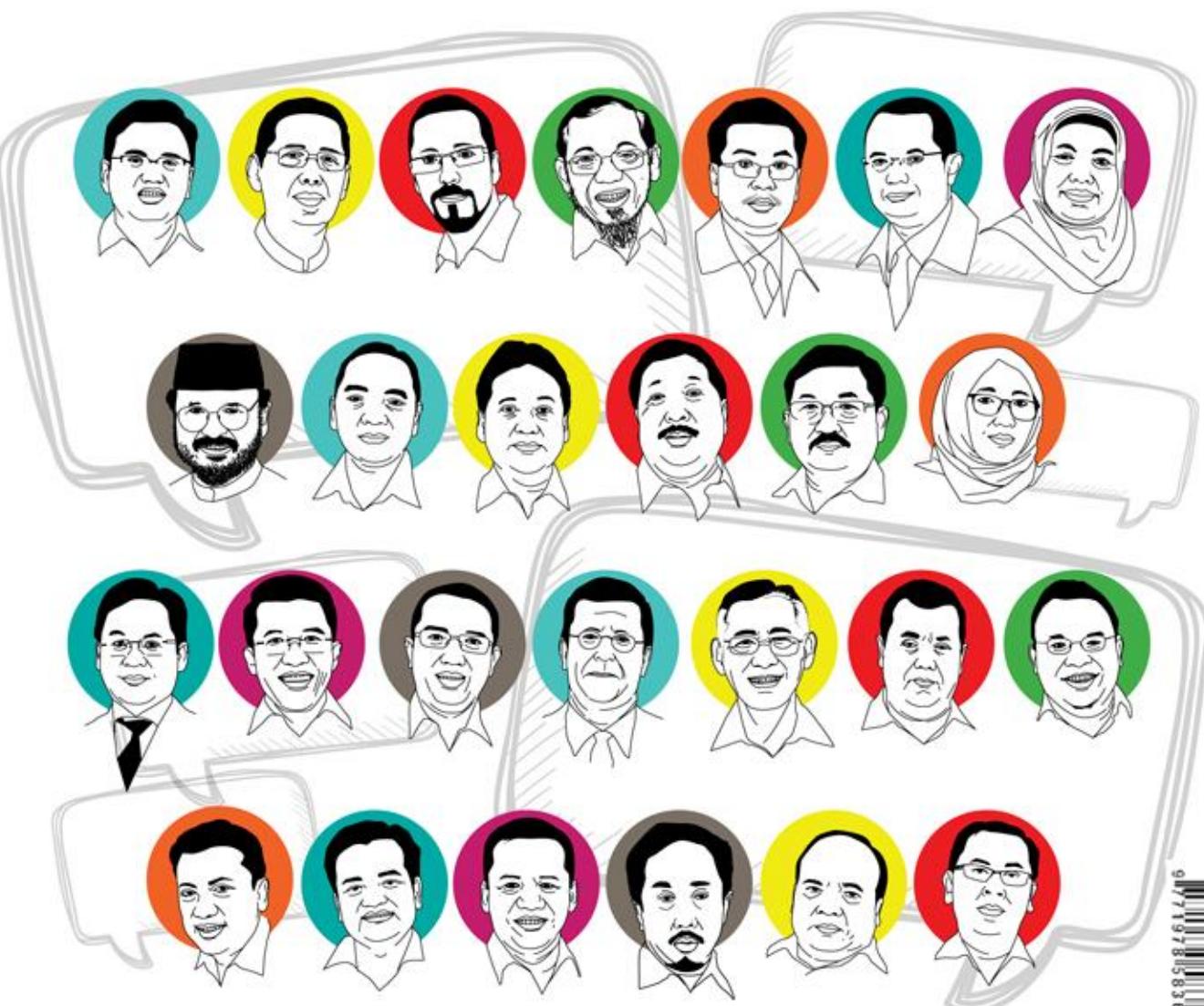


Edisi 36 | Edisi Khusus 2015-2016

# InsideTax

MEDIA TREN PERPAJAKAN

## TREN, OUTLOOK, DAN TANTANGAN PERPAJAKAN 2016: APA KATA MEREKA?



ISSN: 1978-5838



CENTER FOR INDONESIA TAXATION ANALYSIS

**P**ajak tidak serta merta memaksa secara absolut (*fully coercive*) maupun murni sukarela (*voluntary*), tetapi pajak itu bersifat *quasi voluntary*, atau dengan kata lain suatu kesukarelaan yang masih tetap membutuhkan suatu unsur paksaan."

## REFORMASI PAJAK DAN ADMINISTRASI PUBLIK

YUSTINUS PRASTOWO

S eiring dengan meningkatnya peran negara dalam tata kelola ekonomi dan politik, pajak ada akhirnya menjadi andalan negara dalam menjalankan tugas pembangunan. Mengingat pentingnya pajak bagi keberlangsungan negara dan pemerintahan, merancang kebijakan yang baik menjadi suatu keniscayaan. Keberhasilan pembangunan sangat ditentukan dari tingkat penerimaan pajak di suatu negara. Dengan demikian, membangun sistem perpajakan yang baik merupakan prasyarat bagi keberhasilan pencapaian target pembangunan. Ditemui di kantornya, Yustinus Prastowo selaku Direktur Eksekutif Center for Indonesia Taxation Analysis (CITA) dengan ramah berbagi pandangannya mengenai paradigma pemungutan pajak di negara demokrasi serta kaitannya dengan reformasi sistem perpajakan. Selain itu, redaksi juga menggali pendapat dari pengamat perpajakan ini mengenai langkah strategis apa yang perlu dilakukan ke depan dalam mengatasi berbagai persoalan pajak yang terjadi saat ini.

## Pajak dan Sistem Demokrasi

Prastowo menuturkan, dalam teori hegemoni yang dikemukakan oleh Antonio Gramsci, pajak dan pembangunan negara (*taxation and state building*) pada dasarnya berkaitan dengan bagaimana hubungan antara suatu negara dan warga negaranya dapat dijelaskan. Berbeda dengan teori dominasi yang bersifat koersif (paksaan) yang diterapkan di rezim otoriter, konsep hegemoni lebih berbicara bagaimana suatu negara mendapatkan persetujuan dari warga negaranya seiring dengan semakin banyak negara yang beralih ke sistem demokrasi. Berdasarkan teori sejarah dan sosiologisnya, pajak pada hakikatnya bersifat koersif yang dibebankan oleh negara kepada warga negaranya. Ketika banyak negara memasuki era demokrasi, negara tidak lagi memiliki kekuatan absolut untuk memungut pajak. Hal ini dikarenakan negara membutuhkan suatu konstituen untuk melanggengkan kekuasaannya.

Terkait dengan proses politik dalam sistem demokrasi, isu perpajakan berhubungan dengan *consent* (persetujuan). Implikasinya adalah apa yang dulu berwatak koersif, kini telah mengandalkan bentuk *quasi-voluntary*, yaitu kesukarelaan warga negara dalam memenuhi kewajiban perpajakan, namun disertai dengan adanya tawaran insentif dari pemerintah. Dengan adanya perubahan ideologi kekuasaan

di suatu negara, konsep pengenaan pajak pun seharusnya ikut bergeser.

*"Muncul suatu gagasan bahwa pajak tidak serta merta memaksa secara absolut (fully coercive) maupun murni sukarela (voluntary), tetapi pajak itu bersifat quasi voluntary, atau dengan kata lain suatu kesukarelaan yang masih tetap membutuhkan suatu unsur paksaan,"* tutur pria yang pernah berkarir di Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak, Kementerian Keuangan di tahun 1997-2010.

Konsep *quasi voluntary* tersebut pada akhirnya mengarah pada konsep *benefit principle*, di mana dalam sistem demokrasi, rakyat mempunyai hak untuk memperoleh manfaat atas suatu kewajiban yang telah dilakukannya. Dialektika mengenai hak dan kewajiban ini menjadi sangat menarik jika dibicarakan dalam isu pajak. Schumpeter, dalam tulisannya berjudul *The Crisis of the Tax State* di tahun 1919, mengatakan bahwa dalam sistem demokrasi akan terjadi krisis pajak karena muncul kesadaran demokratis dari warga negara yang tidak serta merta mau membayar pajak, apalagi jika pajak tersebut dimanfaatkan untuk kepentingan perang.

Kemudian muncul konsep *new fiscal sociology* yang pendekatannya melihat bagaimana hubungan negara dan warga negara dalam relasi-relasi

yang lebih kecil, seperti bagaimana mengelola usaha kecil dan menengah, inklusi kaum marjinal dalam kebijakan, dan sebagainya. Menurutnya, *new fiscal sociology* akan menjadi masa depan dunia perpajakan dan sesungguhnya telah menjadi perhatian di negara-negara maju.

Terlepas dari pendekatan tersebut, jika dilihat dari sejarahnya, Indonesia juga mengalami suatu peralihan dari sistem kekuasaan yang koersif ke sistem demokrasi. Namun sayangnya, upaya reformasi pajak di Indonesia bisa dikatakan tidak berhasil. Tahun 1984 merupakan reformasi pajak pertama kali dan awal dari sistem *self-assessment*. Dengan menganut sistem ini, undang-undang pajak Indonesia secara demokratik memberikan penghargaan kepada hak-hak wajib pajak untuk menghitung dan melaporkan pajak atas penilaiannya sendiri. Dengan kata lain, sistem *self-assessment* yang sangat demokratik pada hakikatnya telah lahir dalam kondisi politik negara Indonesia yang otoriter.

Namun sayangnya, menurut Prastowo, ketika di rezim otoriter Indonesia bisa menghasilkan suatu sistem perpajakan yang demokratik, namun di era demokratis seperti sekarang ini justru Indonesia tidak bisa mengubah sistem yang ada dan menghasilkan sistem yang lebih demokratik lagi. Secara singkat, apa

yang telah menjadi visi dan misi perpajakan demokratis di era otoriter seharusnya mampu menjadi aksi di era demokratis. Menurut Prastowo, gap tersebut terjadi karena faktor administrasi publik, bahwa sejak tahun 1984 sampai sekarang ternyata tidak pernah ada perubahan corak administrasi di Indonesia.

Reformasi birokrasi dalam adminisrasi publik yang selama ini dilakukan hanya berupa intervensi-intervensi kebijakan yang kecil dan sama sekali tidak mengubah sistem secara keseluruhan. Mengapa demikian? Di negara maju kebijakan administrasi publik diturunkan dari ideologi politik yang dipegang oleh negara tersebut. Dulu, sebelum Perang Dunia I, ideologi politik yang digunakan adalah ideologi Weberian di mana budaya korupsi dalam tubuh birokrasi publik sangat kuat sekali. Kemudian ketika konsep tersebut bercampur dengan ide *welfare state*, maka berubah menjadi neo-weberian, di mana sudah ada demokratisasi dalam sistem administrasi publik. Kemudian ketika memasuki rezim neo-liberalisme, muncul ideologi *new public management* sampai pada lahirnya suatu istilah *new public service*. Perubahan sistem administrasi publik tersebut berubah seiring dengan adanya perubahan ideologi politik di negara tersebut.

Menurut Prastowo, hal demikian tidak terjadi di Indonesia, perubahan ideologi politik yang terjadi ternyata tidak mengubah corak administrasi yang ada. Mengapa hal demikian bisa terjadi? Jika dilihat dari sejarah reformasi politik di tahun 1998, menurut Prastowo, nampaknya rakyat Indonesia pada waktu itu sudah cukup puas dengan menumbangkan Presiden Soeharto dan menumbangkan seluruh organ-organ pemerintahan yang dipilih berdasarkan hasil pemilu (*elected people*) seperti MPR dan DPR. Sedangkan, orang-orang yang menduduki jabatan karena hasil penunjukan (*appointed people*) tidak ikut ditumbangkan, seperti Mahkamah Agung, kepolisian, dan kejaksaan pada saat itu. Karena tidak ditumbangkan

seluruhnya, sistem birokrasi di masa sebelum reformasi akhirnya masih berjalan dan terkonsolidasi sampai sekarang. Oleh karena itu, administrasi publik saat ini dipengaruhi oleh adanya ideologi birokrasi masa itu.

## Kegagalan Reformasi Birokrasi

Wajib Pajak atau pengusaha menyadari kelemahan administrasi birokrasi di Indonesia yang lemah sehingga rentan terhadap praktik penyalahgunaan wewenang. Meskipun saat ini sudah memiliki sistem demokrasi, akan tetapi para elit politiknya masih belum bergeser dari sistem yang lama, dengan kata lain meski ada pergantian orang, namun corak relasinya masih sama.

*"Reformasi politik yang terjadi di Indonesia ternyata belum mampu mengubah struktur kekuasaan secara menyeluruh. Kekuasaan oligarki di Indonesia masih belum bergeser,"* tutur pria yang telah menamatkan Magister Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia.

Prastowo juga mengatakan, reformasi birokrasi di Indonesia dapat dikatakan gagal bahkan saat dimulai pertama kali. Clifford Geertz, dalam teori antropologinya mengatakan bahwa tipologi masyarakat Jawa dibagi menjadi tiga tipe, yaitu priyayi, santri, dan abangan. Menjadi seorang priyayi merupakan dambaan bagi orang Indonesia. Pola pikir ini tidak terlepas dari sistem masyarakat yang diciptakan oleh Belanda saat menjajah Indonesia di masa lalu. Sampai saat ini, disadari atau tidak, mentalitas masyarakat di Indonesia selalu ingin mengejar status dan kekuasaan. Profesi sebagai birokrat atau pegawai negeri sipil menjadi itikad orang abangan untuk menjadi orang priyayi. Kondisi demikian sangat berseberangan dengan reformasi birokrasi yang ingin dilakukan. Bagaimana mungkin reformasi birokrasi dapat mengubah paradigma birokrasi yang menjadikan seorang penguasa menjadi seorang pelayan publik (*public servant*) tanpa membangun mentalitas yang baru.

*"Kegagalan reformasi birokrasi ini terjadi karena asumsi antropologi tersebut tidak dibangun terlebih dahulu. Apa itu PNS? Apa itu pelayan publik? Hal ini tidak didefinisikan. Mentalitas harus dibangun dan harus bisa masuk ke kurikulum dan standar dalam menyeleksi PNS"* ujar pria yang juga telah memperoleh gelar Magister Ilmu Filsafat di Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara.

Sebagai contoh, *new public management* yang diterapkan di Amerika Serikat sudah berhasil untuk membangun nilai-nilai demokrasi. Momentumnya diawali oleh peristiwa 11 September 2001, di mana saat gedung WTC terbakar, yang menjadi pahlawan bagi orang Amerika bukanlah presiden dan para pejabat publik, tetapi justru para pemadam kebakaran. Sehingga melalui peristiwa tersebut, muncul neo-patriotisme yang menjadikan pelayan publik sebagai profesi yang mulia karena meskipun dengan gaji yang standar, mereka rela mempertaruhkan jiwa untuk menjalankan tugas yang diembannya. Nilai-nilai seperti ini yang menurut Prastowo belum diterapkan dalam mereformasi sistem birokrasi dan pajak.

## Paradigma Konseptual-Filosofis Pemungutan Pajak

Seperti negara berkembang lainnya, Indonesia juga mengidap berbagai persoalan pajak yang sebagian besar berkaitan dengan administrasi pajak yang belum baik, tingkat kesadaran pajak yang masih rendah, serta tingginya tingkat korupsi. Dalam mengatasi persoalan tersebut, umumnya dilakukan melalui intervensi teknokratik dalam rangka merumuskan kebijakan pajak. Seringkali, tilikan dari paradigma konseptual-filosofis hampir dilupakan dari diskursus kebijakan pajak.

Menurut Prastowo, konseptual-filosofis merupakan salah satu pendekatan yang perlu dipahami dalam rangka memahami makna filosofis pemungutan pajak di negara demokratis, yang kemudian dapat diturunkan ke dalam rumusan teknis



pemungutan pajak. Berdasarkan Undang-Undang (UU) Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), dapat dilihat ciri dan corak sistem pemungutan pajak sejak Reformasi Pajak 1983, di mana pemungutan pajak diartikan sebagai perwujudan partisipasi publik dalam rangka membiayai anggaran negara dan pembangunan nasional. Lebih lanjut, masyarakat memiliki tanggung jawab sesuai dengan sistem *self-assesment*, sedangkan pemerintah bertugas menjadi pembina, pembimbing dan pengawas. Selain itu, prinsip kepastian hukum, keadilan, dan kesederhanaan menjadi pilar-pilar kebijakan pajak di

Indonesia.

*"Ciri dan corak pemungutan pajak sejak Reformasi Pajak sejak 1983 memiliki visi yang brilian. Namun filosofi dan visi perpajakan tersebut nampaknya belum direfleksikan dalam praktik perpajakan di Indonesia," tutur Prastowo.*

Menurut Prastowo, terdapat beberapa pertanyaan reflektif yang dapat diajukan. Pertama, apakah pemerintah secara normatif telah menyediakan jawaban atas pertanyaan mengapa rakyat harus membayar pajak? Apakah kebijakan perpajakan telah sepenuhnya didasari oleh prinsip-prinsip pemajakan yang adil? Dan

apakah dalam pemungutan pajak yang telah dilakukan sudah selaras dengan prinsip-prinsip perpajakan serta telah tercermin dalam wujud administrasi pajak yang baik?

Jawaban objektif atas pertanyaan tersebut tidak mudah untuk dirumuskan. Hal ini menjadi tantangan besar bagi Indonesia untuk memahami makna kontekstual-filosofis agar dapat menghadapi persoalan-persoalan pajak baik di tingkat perumusan kebijakan, penyusunan aturan, maupun pelaksanaan pemungutan pajak. Dengan kata lain, tantangan kebijakan pajak di Indonesia adalah bagaimana merefleksikan visi ideologis ke dalam seluruh gerak dan arah sistem perpajakan dalam rangka menuju Indonesia sejahtera yang berkeadilan sosial.

### Mengubah Cara Berpikir dalam Merumuskan Kebijakan Pajak

Indonesia harus memperbaiki nalar birokratis dalam sistem perpajakan. Selama ini, narasi reformasi pajak diartikan hanya pada aspek administratif saja. Banyak yang salah kaprah dengan mengidentikkan reformasi pajak dalam bentuk digitalisasi, perubahan struktur kelembagaan, sistem elektronik, mempercepat layanan, dan sebagainya. Padahal dalam reformasi perpajakan, harus dilihat juga kastanya: (1) *tax policy*, (2) *tax law*, dan (3) *tax administration*. Perubahan yang selama ini dilakukan masih pada tahap *tax administration*, sedangkan aspek *tax policy* seringkali tak tersentuh. Prastowo mengutip Casanegra de Jantscher mengatakan "*in developing countries, tax administration is tax policy*" dan itulah yang tercermin di Indonesia.

*"Di Indonesia sistem birokrasi yang menguasai perumusan kebijakan pajak. Seharusnya, arah kebijakan pajak yang harus lebih dulu dirumuskan, baru kemudian dituangkan ke dalam undang-undang dan peraturan pajak, dan dilaksanakan melalui administrasi atau birokrasi pajak,"* kata pria yang pernah menjadi Anggota Pokja APBN Tim Transisi

Jokowi-JK.

Indonesia harus kembali ke visi perpajakan dan mengubah cara berpikir. Para pembuat kebijakan harus memahami makna pajak yang sebenarnya dan seperti apa seharusnya kebijakan pajak dirumuskan. Ke depan, pemerintah harus bisa melakukan terobosan-terobosan, membuka sekat-sekat yang ada, dan melakukan harmonisasi di segala sisi. Selama ini cara berpikir yang diterapkan lebih ke intervensi teknokratik, seperti insentif dan disinsentif pajak. Oleh karena itu, perlu ada revolusi mental dalam perpajakan dan hal tersebut mungkin hanya akan terjadi jika kita mempunyai suatu horizon pemahaman yang sama. Dalam konteks tersebut, perlu ada pendidikan dan penyadaran ideologis kepada pemerintah maupun masyarakat secara umum untuk dapat mewujudkan visi dari adanya revolusi mental.

*"Revoluti mental jangan sampai terjebak dalam cara berpikir yang teknokratik. Pemerintah harus memahami visi dari revolusi mental dalam kaitannya dengan isu perpajakan, baru kemudian ke isu-isu teknisnya. Dalam revoluti mental ini, bisa dikatakan pemerintah perlu mengubah nalar akuntansi menjadi nalar konstitusi. Sebagai suatu konstitusi, harus ada visi yang jelas, seperti visi untuk kesejahteraan dan keadilan. Visi tersebut tidak ada dalam nalar akuntansi yang hanya berbicara soal pembukuan debit dan kredit,"* jelas pria yang pernah menulis buku berjudul Ketimpangan Pembangunan di Indonesia (2014).

Sebagai contoh, Prastowo menuturkan bahwa transformasi kelembagaan pajak jangan dilihat secara teknokratik bahwa akan lahir sebuah kelembagaan baru dengan struktur dan koordinasi yang baru saja. Dengan kata lain, transformasi kelembagaan jangan hanya dilihat sebagai tujuan (*goal*), tetapi sebagai suatu media untuk menciptakan penerimaan pajak yang berkesinambungan. Hal ini dikarenakan transformasi kelembagaan merupakan salah satu elemen dalam mereformasi sistem perpajakan, bukan

sebuah tujuan akhir.

Prastowo menyimpulkan bahwa dengan kegagalan reformasi birokrasi dan pajak yang terjadi saat ini, ke depan pemerintah sangat perlu untuk merumuskan satu cetak biru reformasi perpajakan yang menyeluruh, adil, dan menjamin kontinuitas. Pijakan yang kuat pada prinsip-prinsip demokrasi akan melahirkan sistem perpajakan yang kuat dan akuntabel.

## Road Map Jangka Panjang

Kebijakan pajak merupakan pandu yang akan menentukan arah dan tujuan sistem perpajakan, apakah selaras dengan cita-cita atau ideal atau justru menyimpang. Dalam praktiknya terjadi kekeliruan. Kebijakan pajak yang seharusnya bisa sejalan dengan visi dan misi perpajakan, justru pada akhirnya seolah-olah hanya berorientasi pada persoalan target penerimaan pajak. Pemerintah seharusnya tidak terpaku pada target pajak tahunan saja, apalagi target tersebut dibuat dengan sangat tinggi.

Menurut Prastowo, pemerintah harus membuat target dan kebijakan yang dirancang untuk jangka waktu setidaknya dalam kurun waktu 5 tahun. Jika dibuatkan dalam *road map*, akselerasi penerimaan pajak baru bisa dilakukan di tahun 2018 dan 2019. Untuk mencapai itu, maka sebelumnya harus terlebih dahulu dibangun pondasi fundamentalnya.

*"Sejak awal kita harus sepakat bahwa target pajak memang penting untuk mengukur sejauh mana anggaran pemerintah dapat dibiayai, tetapi target pajak bukanlah satu-satunya ukuran keberhasilan pemungutan pajak. Jika kita hanya terjebak di persoalan target, kita tidak akan pernah melangkah kemana-mana,"* tutur pria yang di tahun 2015 ini melakukan kerja sama penelitian dengan Oxfam mengenai *Cross Country Research on Tax Policy and Inequality*.

Selain itu, revisi undang-undang perpajakan seperti UU Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) yang ditargetkan di Prolegnas 2015 akhirnya diundur, karena baru

pada tahun 2016 baru akan dibahas rancangan undang-undangnya. Jika selesai di tahun 2016, kemungkinan revisi UU KUP baru berlaku di tahun 2016, dan tentunya revisi UU Pajak Penghasilan dan UU Pajak Pertambahan Nilai tidak bisa berlaku jika UU KUP belum disahkan.

Potensi pajak memang besar, tetapi dalam implementasinya tidak serta merta bisa dipungut dalam kurun waktu setahun, karena membutuhkan proses. Mengawali tahun 2015 dengan target pajak tinggi bukanlah langkah yang tepat, sehingga pemerintah harus bisa mengevaluasi persoalan-persoalan yang ada dan kemudian dapat menentukan kebijakan yang tepat di tahun-tahun ke depan. Untuk melakukan itu pemerintah harus memiliki pemahaman yang baik mengenai pajak.

*"Ketidaktercapaian target pajak harus menjadi evaluasi dalam mengukur dan mengkalkulasi sejauh mana kapasitas otoritas pajak selama ini. Tidak hanya evaluasi, ke depan harus ada solusi konkret apa kebijakan lanjutan yang akan diambil, dan ini bukan hanya sekedar retorika politik,"* jelas Prastowo. ◻

-Awwaliatul Mukarromah-

**“**Tantangan kebijakan pajak di Indonesia adalah bagaimana merefleksikan visi ideologis ke dalam seluruh gerak dan arah sistem perpajakan dalam rangka menuju Indonesia sejahtera yang berkeadilan sosial.”