

Menimbang Ulang Wacana Tax Amnesty

Dzulfian Syafrian

Ekonom Institute for Development of Economics and Finance (INDEF),
Kandidat Doktor Durham University Bussiness School (DUBS), Inggris

Beberapa minggu terakhir, isu Rancangan Undang- Undang (RUU) Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) kembali memanas. Karena panasnya, dunia internasional pun mulai menaruh perhatian pada isu ini.

Sebagai contoh, pada 9 April lalu majalah terkemuka di dunia The Economist ikut membahas wacana RUU Tax Amnesty. RUU Tax Amnesty memang masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019, bahkan RUU ini termasuk salah satu agenda utama yang harus dibahas dan diselesaikan tahun ini. Pembahasan RUU Tax Amnesty memang sudah sangat berlarut-larut.

Meski demikian, tampaknya akhir bulan ini RUU Tax Amnesty akan disahkan. Dalam beberapa minggu ke depan, DPR dan pemerintah akan menggodok RUU secara intensif. Jika tidak ada halangan, besar kemungkinan RUU Tax Amnesty akan segera lahir karena memang mayoritas fraksi di DPR telah satu suara. Hanya Fraksi Gerindra dan Fraksi PKS yang meminta pengesahan RUU ditunda.

Defisit, Shortfall, dan Repatriasi Modal

Tak mungkin ada asap kalau tidak ada api. Tidak mungkin ada wacana RUU Tax Amnesty jika tidak ada penyebabnya. Dalam jangka pendek, setidaknya ada dua faktor pendorong (push factors) pemerintah mendesak pengesahan RUU Tax Amnesty. Pertama, ancaman defisit anggaran yang semakin lebar.

Berdasarkan undang-undang (UU) Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, batas kumulatif maksimal defisit anggaran pemerintah (pusat dan daerah) sebesar 3% dari total pendapatan domestik bruto (PDB). Awalnya asumsi defisit anggaran pemerintah pada APBN 2016 tercatat hanya sebesar 2,1% terhadap PDB.

Kemudian, menteri keuangan belakangan mengakui angka ini akan melebar ke level 2,5% atau setara dengan penambahan defisit sebesar Rp40 triliun. Angka ini dapat lebih besar lagi jika target penerimaan negara, khususnya dari sisi penerimaan pajak dan migas meleset jauh. Kedua, ancaman terjadinya shortfall penerimaan negara. Shortfall adalah kondisi di mana realisasi penerimaan negara jauh di bawah target.

Isu shortfall sudah terjadi sejak tahun lalu, namun bak keledai dungu yang jatuh di lubang yang sama, isu ini kembali muncul. Lebih ironis, argumen pemerintah terkait penyebab shortfall masih sama seperti tahun lalu, yaitu penerimaan pajak yang tidak mencapai target dan kedua penerimaan migas yang anjlok lantaran harga minyak dunia sangat rendah. Sebenarnya pangkal dari kedua masalah tersebut adalah asumsi-asumsi APBN yang terlampau optimistis (overoptimistic).

Sudah dua tahun terakhir asumsi-asumsi yang ditetapkan pemerintah dalam APBN (khususnya dari sisi penerimaan) terlalu berlebihan, bahkan terkesan tak masuk akal. Contohnya, bagaimana mungkin pemerintah menargetkan lonjakan penerimaan pajak saat perekonomian sedang

melambat? Selain itu, pemerintah juga kurang hati-hati dalam mengantisipasi dampak eksternal, seperti anjloknya harga minyak dunia terhadap kesehatan fiskal.

Andai saja pemerintah lebih realistik dalam menyusun berbagai asumsi APBN, niscaya ancaman defisit anggaran dan shortfall tidak akan selebar saat ini. Selain itu, pemerintah berpendapat kebijakan tax amnesty dapat mengundang triliunan uang para warga negara Indonesia (WNI) yang disimpan di luar negeri kembali ke dalam negeri (repatriasi modal).

Masih menurut pemerintah, kebijakan ini akan menambah akumulasi modal yang berakibat pada meningkatnya basis pajak (tax base) di Indonesia. Alhasil, dalam jangka menengah-panjang kebijakan tersebut dapat menopang peningkatan penerimaan dan rasio pajak (tax ratio). Bak gayung bersambut argumen repatriasi modal menjadi masuk akal setelah terbongkarnya kasus Panama Papers. Bocoran dokumen menunjukkan ribuan nama wajib pajak Indonesia yang terlibat, baik badan (perusahaan) atau pun perseorangan.

Ekonomi Politik Tax Amnesty

Dalam teori ekonomi, kebijakan tax amnesty memiliki dua mata pisau. Satu sisi kebijakan ini (sebagaimana argumen pemerintah) memang dapat menambah pundi-pundi pendapatan negara, memperluas basis pajak (tax base) dan meningkatkan kepatuhan pajak (tax compliance).

Namun, di sisi lain, kebijakan ini juga dapat kontraproduktif jika tidak diikuti oleh perubahan struktural, perumusan berbagai kebijakan berikutnya, tindak lanjut (follow up) serta penegakan kepatuhan pajak (enforcement). Karena itu jika pengelolaannya keliru, kebijakan tax amnesty justru dapat menyebabkan semakin banyak orang yang mengemplang pajak. Kebijakan tax amnesty memang sangat populer di berbagai negara.

Negara-negara maju seperti Republik Irlandia, Italia, Belgia, Prancis, dan Amerika Serikat atau negara-negara berkembang seperti India, Argentina, dan Kolombia adalah segelintir contoh negara-negara yang pernah menerapkan kebijakan ini. Meski sangat populer, ternyata tingkat kesuksesan dan efektivitas kebijakan ini tergolong sangat rendah (Uchitelle, 1989; Luitel, 2005; Luitel, 2014).

Sebagian besar program tax amnesty di berbagai negara gagal memperluas basis pajak dan tidak dapat mendongkrak pendapatan negara secara signifikan. Penyebab utama gagalnya program tax amnesty biasanya disebabkan oleh kegagalan negara melakukan perubahan struktural, seperti perubahan tingkat pajak (tax rate) dan penerapan sistem pajak yang lebih profesional.

Selain itu mengevaluasi efektivitas tax amnesty sangatlah sulit jika kebijakan ini diikuti oleh perubahan struktural. Sebagai ilustrasi, kenaikan penerimaan negara pada konteks ini bisa saja lebih disebabkan oleh perubahan struktural dibandingkan tax amnesty itu sendiri. Dalam kasus ini justru negara rugi dua kali, selain gagal mendapatkan tambahan penerimaan dari para pengemplang, negara juga kehilangan tambahan pendapatan yang berasal dari penalti pajak.

Sudah jatuh tertimpa tangga pula. Dari itu semua, yang harus diingat oleh kita terkait kebijakan tax amnesty adalah tercabiknya asas dan rasa keadilan sosial. Ini harga yang harus dibayar masyarakat Indonesia bila kebijakan diterapkan. Golongan yang paling diuntungkan dari kebijakan ini jelas hanyalah segelintir orang, yaitu orang-orang super kaya dan perusahaan yang dimilikinya.

Kelompok ini biasanya sangat memahami tentang pajak sehingga mereka relatif lebih mudah memanfaatkan celah pajak, baik secara legal (tax avoidance) atau pun ilegal (tax evasion). Kekhawatiran tercabiknya rasa keadilan sosial masyarakat jika kebijakan tax amnesty diterapkan

sepertinya tidak berlebihan. Sebagai gambaran, menteri keuangan menyebutkan setidaknya dalam dekade terakhir terdapat sekitar 2000 perusahaan (asing) yang tidak membayar pajak dengan total potensi kehilangan negara sebesar Rp500 triliun.

Tidak terbayang sudah berapa ribu triliun rupiah kerugian yang dialami negara setiap tahun atas praktek pengakalan pajak selama ini. Di sisi lain, rasa keadilan sosial kita akan tersayat jika kita tengok puluhan juta penduduk lainnya harus banting tulang demi mencari sesuap nasi, setidaknya untuk hari ini dan esok hari.

Belum lagi jika kita lihat panjangnya antrean orang kecil di rumah sakit, kondisi sekolah yang kurang layak, jalan-jalan yang rusak, dan berbagai permasalahan sosial-ekonomi lainnya. Karena itu sudah semestinya kita semua (khususnya pemerintah dan DPR), menimbang ulang diterapkannya tax amnesty di bumi pertiwi.

Koran Sindo. Senin, 25 April 2016.

Link: <http://www.koran-sindo.com/news.php?r=1&n=0&date=2016-04-25>

atau bisa juga

<http://nasional.sindonews.com/read/1103811/18/menimbang-ulang-wacana-tax-amnesty-1461567204>

Daftar Pustaka

Luitel, H. (2005). Essays on value added tax evasion and tax amnesty programs. In M. S. Tosun (Ed.): ProQuest Dissertations Publishing.

Luitel, H. S. (2014). Is Tax Amnesty a Good Tax Policy? Evidence from State Tax Amnesty Programs in the United States.

Uchitelle, E. (1989). The Effectiveness of Tax Amnesty Programs in Selected Countries. *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, 14(3), 48-54.