

PAJAK DAN LIBERALISME: Dasar-Dasar Politik Bag! Penetapan Kebijakan Fiskal

(oleh: Al Chaidar)

Tulisan berikut ini akan berusaha mengelaborasi beberapa asumsi pokok mengapa pemerintah menetapkan pajak dalam masyarakat dan perkembangan kondisi signifikannya di masa sekarang terutama setelah merebaknya isu liberalisasi perdagangan dunia. Kebijakan pemerintah secara umum dalam tulisan ini merupakan kebijakan politis (*political policy*) yang merupakan out-put dari proses pengaturan masyarakat dalam sebuah negara. Bagaimana masyarakat diatur dan kebijakan perencanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah akan sekaligus merupakan sebuah pola pertahanan pemerintah untuk menjaga kelanggengan kdniasaan. Di sini, artinya kebijakan yang dikeluarkan pemerintah merupakan kebijakan untuk mengatur agar tidak terjadi ketidakseimbangan (*disequilibrium*), jurang atau kesenjangan sosial (*social inequality*) dan, pada akhirnya, kekacauan politik (*chaos*).

Dalam masyarakat modern di mana yang menjadi instrumen pengaturnya adalah negara modern, ekonomi memiliki arti penting yang sangat strategis. Keberhasilan pembangunan politik sangat ditentukan oleh keberhasilan mengelola dan merencanakan pembangunan ekonomi. Aset dan sumber daya ekonomi pada akhirnya akan menentukan kelaiatan suatu negara. Negara, dari perspektif ini, tidak semata dilihat dari kelniatan senjatanya, namun juga -dan merupakan sangat penting- hagaitmana kekuatan ekonomi menopang kehidupan masyarakatnya dan melakukan penetrasi ekonomi terhadap negara lain. Devisa menjadi variabel utama untuk melihat kokoh tidaknya suatu negara tertentu bersandar. Pengalaman Indonesia di masa Orde Lama (1945-1965) memperlihatkan ketidakberhasilan pemerintah dalam mengelola ekonomi akan dapat meruntuhkan negara (kekuasaan). Kenaikan Orde Baru sebagai aktor politik baru pasca 1965 merupakan bangkitnya kekuatan baru dalam memeberdayakan ekonomi yang juga berarti memeberdayakan negara. Dengan kebijakan ekonomi terbuka (*open economy*), Orde Baru selanjutnya membangun

basis yang kokoh dengan masuknya pinjaman luar negeri dan modal asing. Dan, keberuntungan kelniasaan Orde Baru selanjutnya sangat tergantung dari kemampuan para teknokrat untuk mengantisipasi perkembangan ekonomi (*economic growth*) dan tantangan pemerataan (distribusi pendapatan). Dengan (akan) masuknya Indonesia menjadi anggota negara-negara yang menandatangani perjanjian perdagangan bebas (*free trade area*), maka Indonesia mendapatkan tantangan baru: liberalisasi perdagangan. Liberalisasi perdagangan yang juga mengandung arti internasionalisasi pasar domestik akan merupakan kekuatn pengguncang baru bagi kestabilan pembangunan. Tantangan baru haruslah dijawab dengan peningkatan daya saing, SDM dan -secara finansial- menetapkan kebijakan fiskal (pajak) yang adil.

Tantangan pemerataan merupakan dasar paling penting dari pajak. Pajak merupakan dana yang dikutip pemerintah secara wajib atas pendapatan personal dan badan usaha (pajak langsung) dan atas barang dan jasa (pajak tidak langsung). Pajak digunakan oleh pemerintah untuk berbagai manfaat, sebagai contoh, : untuk (1) meningkatkan penerimaan bagi pemerintah, (2) mendistribusikan pemerataan pendapatan dan kesejahteraan, (3) mengontrol tingkat dan distribusi belanja dalam perekonomian, dan (4) mengontrol volume impor dan ekspor. Sementara itu, istilah perpajakan (sebagai bentuk jamak dari pajak), dalam tulisan ini secara umum akan bermakna penerimaan pemerintah dari pajak atas pendapatan dan pengeluaran rumah tangga dan lembaga usaha. Pajak atas pendapatan termasuk di dalamnya pajak pendapatan personal (perorangan) dan pajak korporasi (perusahaan). Dan pajak atas pengeluaran termasuk di dalamnya pajak pertambahan nilai (*value added tax*) dan pajak atas barang mewah (*excise duties*). Perpajakan juga mengandung makna sebagai bentuk *withdrawal* dari arus sirkular pendapatan nasional secara keseluruhan. Pajak-pajak yang drscbutkan diatas

digunakan oleh lembaga.
untuk membiayai penyel
sebagai

fn cJarT'firo

pajak bersumber "dalam
masyarakat untuk
KJUuft*ii#fctnal dan yang

mengatur tingkat dan "jumlah penbelanjaan menarik batas jelas atas jaminan
(*agregate demand*) dalam ekonomi. Dengan terselenggarakannya kehidupan personal dan demikian,
makna pajak sangat pci*rttt^*Hia» I&otfc^i sosial yang aman. Tidak ada jaminan srategis dalam
persoalan politik suatu sosial dan politik atas kealpaan membayar pajak.

pemerintahan pun yang bisa bertahan karena hanya dengan pajaklah pemerintahan bisa melaksanakan semua amanat yang dibebankan lewat lembaga perwakilan (Ste tfit Permasyarakatan Rakyat kalau di Indonesia). Karena aspek politik pajak adalah biaya pelaksanaan amanat politik yang paling penting

sosial yang diakibatkan melambungnya kesejahteraan kelas tertentu dalam masyarakat yang kemudian menimbulkan pertentangan dengan kelas bawah yang disandariya. Namun juga perlu menjadi catatan bagi banyak pemerintah untuk berhati-hati dalam melaksanakan regulasi pajak bagi rakyat. Tidak sedikit pula pemberontakan dalam menatur

d^ilam

meletus iikibal k^jalahan X^B iQrls^tf<i^>>t leherinterutatna leher peani,;«iajh dan^i«Jas:bawah lauurya (tertnasuk di dalamnya kela&^eigafgtgur&n dan mahasiswa yang

> ang tUkthendaki dan pemba> ar pajak.

sctengqh penganggjiran iendapatann>ia ;dari orang tuahdan setengaNya lagi dari ob>«ii? usaha yangi KiilakrfriaaBya), r Mlihat^ okej^ataaf -tank, di Indonesia kita lelah-bpyak bela^r, dari scjarah

li Qiana.pun di dotffesia. lama, pajak dikenal dengan istilah "upejij" ^jang.dijtarik dari suatu daerah alas hasil alam dan sumberdava

dan a sing memporak-porandakan (atanan^kehidupani sosial. ekonomi, buday*r^n)lain^lauBi;^d&Uhi^anyak diakibatkan dari ketimpangan sosial yang limbul bemiuara kepada Kegiatia.polJtis,va<g merufiak. ^benaj^ac^eraberont^funitu SQndirjul;dilihat:dari sudut n : pajidai*g . r<< pajak;- > ; adi^ah iuntuk menyfeimbao^can^v itatanaft... :t politic t i^ang petner<ttahan . kixraitg • ittahir dalam ^ >: mengatur DiliuaUperlcerabangannya dengan tanjarigamJibQraliaasi

mjata jfangdfe)^ d^attraifegeftajujur. .

Dalanj.,kegiatan

ekpnpmi-: kemudian. ,pajafc,ini; ijjeluas maknanya

n 'pekerjaan;i)erut •yang;; hams diciptakaji eksckutf^ menjamm fceanuman investafii •;dan i lainnya^am ptekonomia

suaf:M;

. (akjiya) Sfiseprang,, atau suatu, badan ,,, ^aJs :ljanya ajkani.ditarik dari orang atau .usaha. atau kegiatan jual;beli antara tarik d ,dalam.

di-ratss kiranya^ Isutiaft^ pajafc., penting ,, untuJi monjamiiii,- ipemecmuhan .tl) prinsip

-WS-

, Dan

^r-j? IIIH

.. ;b niubiKbiji. nm;

- • j-w-^ M.'iiA.. v

^ a j i t x J n L ' t n i »'»'-

Aggregate demand atau senngjuga disebut sebagai *aggregate expenditure* adalah jumlah toCaljpengeluaran nominal barangdan jasa dalam negeri, *Aggregate demand* ini terbentuk dari pengeluaran konsumsi ditambah pengeluaran pemerintah ditambah pengeluaran investasi ditambah ekspor netto (ekspor kurang impor).

principle), (2) prinsip keuntungan yang didapat (*benefits-received principle*), (3) prinsip redistribusi pendapatan (*redistribution of income principle*). Prinsip pertama berkenaan dengan pendapatan yang kena pajak (*taxable income*) yang berdasarkan pada kemampuan finansial individu. Oleh karenanya, orang-orang dengan pendapatan yang tinggi lebih siap untuk ditempatkan sebagai pembayar pajak yang lebih tinggi daripada orang-orang yang lebih rendah pendapatannya. Jika kesenjangan pendapatan sangat jauh, akan sangat direkomendasikan bagi pemerintah untuk tidak memungut pajak bagi orang-orang dengan tingkat pendapatan relatif yang rendah. Dalam prakteknya, pendekatan *ability-to-pay* telah diadopsi oleh banyak negara sebagai basis sistem perpajakan mereka. Pajak progresif (*progressive taxation*) alas pendapatan dan kekayaan serta alas segala hal yang perlu dipajaki kini juga, dalam derajat tertentu, dipraktikkan oleh Indonesia. Praktek ini penting artinya untuk mengantisipasi kesenjangan (jurang) antara pendapatan kelas atas dengan pendapatan kelas bawah.

Prinsip kedua, penerima manfaat, mensyaratkan bahwa mereka-mereka yang mendapat banyak manfaat dan penawaran pemerintah akan barang dan jasa harus membayar pajak yang pada gilirannya akan mendanai mereka. Persoalan berkaitan dengan prinsip ini adalah kesulitan dalam menghitung berapa banyak manfaat yang diterima oleh individu khususnya dalam kaitan mlai provisi barang dan jasa sena modal seperti pertahanan nasional (peralatan militer), pemadam kebakaran dan lain-lain. Hal-hal ini tidak dapat dikaitkan dengan tanggung-jawab yang lebih luas yang diterima pemerintah dalam menyediakan jasa sosial dan manfaat kesejahteraan (*welfare benefits*), misalnya, tidak akan bermanfaat sama sekali untuk menarik pajak dari seseorang pengangguran supaya dapat mendanai biaya kehidupan mereka.

Prinsip utama ketiga, prinsip redistribusi pendapatan adalah prinsip yang dijalankan secara bersamaan dalam program-program provisi negara kesejahteraan (*welfare state*) digunakan untuk memberi manfaat bagi rumah tangga yang lebih miskin yang diambil dari rumah tangga yang lebih kaya. Biasanya, redistribusi pendapatan diperoleh dengan cara pajak dan belanja negara. Sehingga, 20% orang miskin dari populasi menerima hanya 0,3% dari total pendapatan asli (*original income*),

tapi setelah pemajakan dan manfaat negara (*state benefits*), mereka akan mendapat 5,9% dari total pendapatan final. Fungsi redistribusi pendapatan dari pajak ini memang kecil, namun sangat efektif untuk mendinamisasi ekonomi. Bahkan, pajak sebagai bagian proporsional dari GNP (*Gross national Products*) lebih merupakan variabel pertumbuhan ekonomi daripada pemerataan. Kendati pun begitu, sedikit banyak unsur keadilan dalam pemerataan kembali pendapatan ini diemban oleh perpajakan.

Dalam hubungannya dengan negara, pajak ditetapkan dengan kebijakan (*policy*) pemerintah dalam suatu kerangka kebijakan makro ekonomi suatu negara. Kebijakan fiskal adalah alat untuk mencari pengaruh tingkat aktivitas ekonomi melalui kontrol pengeluaran pemerintah dan perpajakan. Kegunaan anggaran defisit, seperti pada kasus Amerika Serikat, --yang merupakan defisit anggaran di mana pemerintah membelanjakan lebih banyak daripada pendapatan dari pajak--dianjurkan oleh John Maynard Keynes di tahun 1930-an untuk memberikan efek transisi dari situasi pengangguran massal kepada situasi yang mendekati *full employment*. Secara teoritis, kenaikan belanja pemerintah atau reduksi pajak (injeksi ke dalam ekonomi) merangsang *aggregate demand* melalui efek ganda sehingga menciptakan peluang kerja untuk memenuhi permintaan, menaikkan pendapatan nasional. Jika tingkat aktivitas ekonomi terlalu tinggi, akan terjadi ekonomi "*over-heating*", berarti pemerintah telah melakukan *budget surplus*, menurunkan tingkat pengeluarannya atau menaikkan pajak (sebagai *withdrawal* dalam tindakan ekonomi) untuk menurunkan *aggregat demand*. Tujuan utama kebijakan fiskal adalah untuk memberikan kebijakan yang *countercyclical* sehingga mencegah membesarnya *booms* atau *depressions* ekonomi selama berlangsungnya bisnis. Keadaan ini menyebabkan kebijakan fiskal dipakai untuk mem-*fine tuning* ekonomi. Banyak ahli ekonomi percaya bahwa kebijakan fiskal sebagai obat bagi penyakit ekonomi telah banyak disalahartikan. Orang-orang lebih percaya bahwa kebijakan fiskal lebih cocok ditempatkan pada kondisi depresi yang ada pada waktu itu, ketika Keynes menulis karya agunginya *General Theory of Employment, Interest, and Money* di tahun 1936, daripada sebagai alat ekonomi inflasif. Pemerintah (negara) diperkuat untuk menghadapi situasi ekonomi yang sulit, untuk melahirkan regulasi dag deregulasi.

Bertentangan dengan Adam Smith yang berpandangan "*laissez faire*". maka Keynes justru "mengatur permainan" para swastawan secara ketat. Akibatnya, pada akhir tahun 1970-an selama periode inflasi tinggi, keadaan ini lebih diatasi dengan kebijakan fiskal dan moneter (*monetary policy*), misalnya dengan mengetatkan pengeluaran uang (*tight money policy*) untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah. Akhir-akhir ini kebijakan fiskal kembali mencuat dan lebih bisa diterima dengan kredibilitas yang lebih baik daripada apa yang terjadi pada tahun 1970-an. bagaimana pun, perdebatan tentang hal ini masih terus berlanjut hingga ditemukannya instrumen *fine-tuning* ekonomi yang lebih efektif.

Dengan adanya tantangan baru liberalisasi perdagangan, akan memberi dampak yang —kurang lebih— mengkhawatirkan kita jika tanpa kebijakan-kebijakan khusus tertentu, maka pasar domestik akan dimasuki secara sangat agresif oleh kekuatan-kekuatan kapitalisme luar yang pongah. Liberalisasi perdagangan secara sederhana akan memaksa pemerintah membuka pasar domestik dan sekaligus menginternasionalisikannya ke dalam pasar global. Meskipun proteksi pemerintah tetap berlaku terhadap usaha kecil, koperasi dan usaha menengah, bahkan usaha besar pun masih diragukan kemampuannya untuk bersaing secara internasional. Selama ini, mereka dengan mudah mendapatkan fasilitas-fasilitas dari negara (seperti kestabilan politik, oligopoli, pemberian subsidi, monopoli dan lain-lain). Ketika liberalisasi perdagangan, pasar sudah tidak lagi diproteksi dan ini akan menimbulkan persaingan yang sangat ketat.

Namun, sejauh ini liberalisasi perdagangan tidak saja menimbulkan ancaman dan kekhawatiran, namun juga peluang. Dengan bekal pengalaman menguasai budaya dan masyarakat Indonesia, usaha swasta domestik akan sangat mudah mengenali gelagat pasar yang belum tentu bisa dipahami oleh swasta internasional (multinasional) luar, apalagi untuk jangka panjang. Peluang ini, tidak hanya dilihat dapat progresivitas menggeliatnya kegiatan-kegiatan ekonomi, namun juga untuk mempertanyakan sejauh mana kontribusinya terhadap pemerataan dan penciptaan keadilan ekonomi di Indonesia. Dalam tulisan ini tidak perlu lagi dibahas tentang deregulasi dan

regulasi yang diluncurkan pemerintah akhir-akhir ini, namun lebih ditekankan kepada pemahaman akan makna "liberal" dalam era liberalisasi tersebut.

Sejauh ini, liberalisasi perdagangan adalah suatu *historical inevitability*, suatu keharusan sejarah. Jauh sebelumnya kaum liberal di Barat (Eropa Daratan dan Amerika Utara) begitu menggebu-gebu untuk segera mewujudkan liberalisasi perdagangan atau perdagangan bebas. Perdagangan bebas merupakan cita-cita yang penting dari liberalisme abad ke-19. Dalam tahun 1960-an dan 1970-an masalah perdagangan bebas muncul lagi dalam kontroversi tentang Masyarakat Ekonomi Eropa atau yang sekarang disebut *European Communities*. Menyangkut masalah pemilikan negara, unsur-unsur liberal menentang kebijakan yang bersifat doktriner seperti nasionalisasi untuk kepentingan negara. Indonesia pernah menasionalisasi perusahaan-perusahaan swasta asing ketika pasca revolusi. Ini tentunya menjadi pertimbangan politis tersendiri dari kaum liberal untuk menjalin bisnis dengan lebih hati-hati dengan Indonesia. Namun Orde Baru saat sekarang ini belum pernah menimbulkan *stigma* politik bagi perusahaan-perusahaan asing sehingga iklimnya terasa lebih kondusif. Keberhasilan Orde Baru menjaga gejolak dalam jangka panjang sangat berarti bagi kredibilitas Indonesia di mata dunia. Liberalisme merupakan paham di mana berpadunya kekuatan-kekuatan kapitalisme dan sosialisme dalam suatu konvergensi kehidupan bersama. Dia tidak bersifat kelas dalam pendekatannya kepada massa. Logika pasar lebih dipakai ketimbang logika mobilisasi. Liberalisme telah memberikan banyak sumbangan yang dapat tahan lama bagi sosialisme Inggris. Karena pengaruh liberalisme, para pemimpin sosialis menjadi lebih moderat dan kurang terpaku pada doktrin daripada kalau mereka tidak mendapat pengaruh tersebut. Dengan pengaruh tersebut mereka juga lebih menghargai kebebasan individu (untuk beribadah, berfikir, berbicara dan berkumpul). Liberalisme pula yang telah mengubah Partai Buruh Inggris menjadi sebuah partai nasional dan bukannya menjadi partai yang didasarkan pada konflik kelas. Liberalisme juga telah me wans kan kepada Partai Buruh bahwa pembaruan sistem akan tercapai tanpa kedengkian dan kebencian terhadap kelas atau golongan tertentu. Indonesia yang sangat anti komunis akan

sangat cocok menerapkan prinsip-prinsip liberalisme agar perbedaan sosial (*social inequality* dan *social inequity*) tidak menjadi pemicu terjadinya kerusuhan dan destabilisasi politik. Dengan sentuhan liberalisme, maka kapitalisme akan terlihat lebih manusiawi dan adil dan punya tanggung jawab sosial dan sosialisme akan lebih terlihat logis (daripada utopis selama ini) bagi masyarakat.

Munculnya negara kesejahteraan (*welfare state*) dan perkembangannya kemudian telah memberikan kesempatan kaum liberal untuk memperluas ruang lingkup dan fungsi negara. Kaum liberal membenarkan pengalihan suatu kegiatan atau pelayanan jasa menjadi tanggungjawab negara dengan alasan bahwa tanpa keterlibatan pemerintah, kegiatan itu tidak akan ditangani secara serius atau diabaikan sama sekali. Penderitaan yang meluas terhadap kaum wanita, orang usia lanjut, anak-anak, kaum minoritas, orang miskin dan "orang-orang marjinal" lainnya mendorong kaum liberal untuk menuntut suatu sistem yang resmi mengenai jaminan sosial yang dibiayai dengan pajak. Dengan alasan yang sama, kaum liberal -juga dengan mobilisasi dana melalui pajak— menyerukan adanya kesejahteraan umum untuk fakir miskin dan tidak semata-mata menjadi kegiatan amal swasta, standar pencemaran lingkungan yang mesti dilawan dengan kekuatan hukum dan alat-alat negara, tidak menggantungkannya pada pengaduan sukarela, dana bagi riset ilmu pengetahuan dan pengembangan teknologi, subsidi pemerintah terhadap kesenian dan tidak menunggu sponsor kegiatan dari swasta, pedoman dan tindakan yang nyata untuk membela kedudukan kaum wanita dan minoritas, dan bukan sekedar prinsip *lip service* "non-diskriminasi" yang penuh basa-basi, pemihakan negara terhadap usaha swasta yang berlaku *inhumanize* terhadap pekerja dan perilaku-perilaku yang melanggar hak asasi manusia lainnya harus secara nyata ditegakkan oleh negara: *Equality Before the Law*.

Intervensi negara sangat diperlukan di Indonesia untuk meneguhkan amanah konstitusi bahwa rakyat lebih berdaulat ketimbang pasar. Kalau krisis sosial dan politik tidak diatasi secara serius dengan kebijakan fiskal yang memihak, maka —mengutip kata-kata John Maynard Keynes— "kita semua akan mati". Demokrasi (apapun nama

belakangnya, baik liberal maupun Pancasila) tidak akan dapat bertahan lama. Negara dalam berhadapan dengan swasta harus tegas dengan mewajibkan mereka tanggung-jawab sosial untuk pemerataan dan pengentasan kemiskinan bukan basa-basi politik yang kosong yang hanya berisi sekedar anjuran dan ajakan. Keynes telah menabuh "Genderang Kematian *Laissez Faire*" dan merumuskan teori ekonomi tentang perlunya campur tangan negara dan pendanaan langsung dari pemerinlah untuk menanggulangi kemerosotan investasi swasta dan daya beli masyarakat demi merangsang pemulihan ekonomi. Peringatan Pak Harto sebagai ketua eksekutif negara terhadap pengusaha konglomerat yang tergabung dalam Yayasan Dana Sejahtera kira-kira, dari sudut sosial, sama dengan apa yang dilakukan oleh Presiden F. D. Roosevelt dengan "New Deal"-nya.

Di Amerika Serikat doktrin Keynes tercermin dalam paket New Deal tersebut yang menandai perubahan historis dalam hubungan antara sektor swasta dengan negara. Pemerintah berusaha untuk menjamin simpanan di bank tapi sekaligus juga memberi pinjaman pertanian, pinjaman keluarga, mengatur persediaan barang di pasar, mendukung harga produk pertanian dan melindungi serikat-serikat dagang, mengadakan sistem jaminan sosial bagi orang usia lanjut dan penyandang cacat, membantu para penganggur dan fakir miskin, menciptakan lapangan pekerjaan melalui proyek pekerjaan umum, dan memberi subsidi untuk memajukan seni. Dengan tindakan-tindakan ini. F. D. Roosevelt telah menjadi penyelamat kapitalisme Amerika. Indonesia bisa mengikuti terobosan tersebut dengan memperdalam keterlibatan negara dalam persoalan pertanian, ekonomi pedesaan, ekonomi usaha kecil dan koperasi, dan lain-lain yang selama ini sudah dilakukan dengan cukup berhasil. Selanjutnya baru, dan ini terasa cukup mendesak, meningkatkan "kewajiban" swasta untuk mengentaskan kemiskinan dan persoalan pemerataan pendidikan. Selama ini swasta lebih senang bertindak seperti sinterklas dalam rangka *public relations* ketimbang sebagai beban moral bahwa swasta pun adalah *agent of development* dan bukan pemerintah semata sebagai aktor tunggal.

Pemerintah dalam rangka meningkatkan penerimaan bagi dan pembangunan kini telah memberlakukan Undang-Undang Perpajakan baru yakni UU No. 9/1994, UU No* 10/1994 dan UU No.

11/1994 yang mulai berlaku 1 Januari 1995. Dengan demikian target APBN dari pajak bisa mencapai 57,7%. Dengan meningkatnya target ini, maka pemerataan dan keadilan sebagai prinsip pajak akan mewujudkan pembangunan masyarakat, bukan pembangunan elit yang selanjutnya –dalam kerangka Demokrasi Ekonomi Pancasila yang berdasarkan gotong royong-- negara akan berpihak pada "kedaulatan rakyat" yang relatif masih lemah ekonominya daripada "kedaulatan pasar."

Upaya pemerataan dan unsur keadilan merupakan esensi dari semangat UU Perpajakan yang baru. Langkah strategis ini adalah untuk menjadikan pajak sebagai andalan utama dalam menggerakkan mesin perekonomian. Tanpa pajak sulit untuk mempercepat laju pembangunan menunjukkan semakin pentingnya peran pajak.***

