



## Peran *Whistleblower* dalam Pengungkapan Kasus Suap Pegawai Pajak

Lidya Suryani Widayati<sup>\*)</sup>

### Abstrak

*Untuk kesekian kalinya pegawai pajak ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disingkat KPK), karena menerima suap. Penegakan hukum atas kasus-kasus suap pajak sepertinya tidak membuat jera pegawai pajak dalam menyalahgunakan kewenangannya. Selain lebih memperberat hukuman, diperlukan langkah revolutif dalam membenahi dan membersihkan pegawai pajak yang "nakal", antara lain melalui sistem Whistleblowing.*

### A. Pendahuluan

KPK pada tanggal 13 Juli 2012 menangkap Kepala Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Bogor, Jawa Barat, Anggrah Suryo, yang tertangkap tangan oleh tim KPK saat menerima suap Rp. 300 juta dari utusan wajib pajak Endang Dyah. Endang Dyah merupakan wakil dari PT Gunung Emas Abadi, sebuah perusahaan tambang batu bara di Bogor. Sebelumnya KPK telah menangkap Kepala Seksi Konsultasi KPP Sidoarjo, Tommy Hindratno, karena menerima suap terkait kepengurusan pajak di PT Bhakti Investama Tbk senilai Rp 280 juta dari James Gunardjo. James merupakan orang kepercayaan dari Antonius Tonbeng, komisaris indenden Bhakti Investama. Dari pihak Bhakti Investama sendiri sudah membantah keras jika James adalah karyawan ataupun konsultan di perusahaan tersebut.

Agustinus Pohan, pakar hukum pidana Universitas Katolik Parahyangan

menyatakan bahwa kasus penggelapan dan manipulasi pajak yang dilakukan oleh oknum pegawai Ditjen Pajak merupakan persoalan sejak lama dan bukan rahasia umum lagi bahwa besaran pajak dapat "diatur." Kasus penggelapan pajak terjadi karena para pegawai Ditjen Pajak sudah terbiasa mendapatkan uang lebih dari permainan kotor perpajakan. Kasus suap pajak telah melibatkan Gayus Tambunan dan terus berulang seiring terungkapnya kasus Bahasyim Assifie, Dhana Widyatmika, Tommy Hindratno hingga terakhir menimpa Anggrah Suryo.

### B. Penanganan Kasus Suap Ditjen Pajak

Menurut Danang Widoyoko, Koordinator *Indonesia Corruption Watch* (ICW), hal terpenting yang harus dilakukan Menteri Keuangan adalah mengeluarkan kebijakan menyeluruh memeriksa semua harta (pegawai pajak) dan yang dicurigai

<sup>\*)</sup> Peneliti Madya bidang Hukum Pidana pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: lidyadi@yahoo.com

langsung disita. Kasus suap pajak harus dilihat sebagai masalah besar. Tampaknya, selama ini Menteri Keuangan lebih fokus pada persoalan ekonomi makro. Padahal permasalahan di Kementerian Keuangan tidak hanya persoalan tersebut, melainkan juga permasalahan birokrasi yang buruk.

Menurut Wakil Ketua KPK, Tumpak Hatorangan Panggabean, sistem pengawasan di Ditjen Pajak belum sempurna meskipun sudah terjadi reformasi di Ditjen Pajak dan adanya remunerasi. Pola reformasi yang dilakukan Ditjen Pajak belum benar-benar menyentuh secara keseluruhan hingga para pegawai pajak. Selain itu, menurut Tumpak hukuman yang dijatuhkan kepada aparatur pajak yang terbukti menerima suap masih terlalu ringan sehingga sama sekali tidak menimbulkan rasa takut aparat pajak untuk menyalahgunakan kewenangannya.

Menurut Agustinus Pohan, sanksi internal di Ditjen Pajak sangat tidak cukup untuk membuat jera para pegawainya yang berlaku curang. Sedang menurut Direktur Humas dan Penyuluhan Ditjen Pajak, Dedi Rudaedi, semakin bertambahnya pegawai pajak yang ditangkap KPK bukan berarti pengawasan dalam Ditjen Pajak tidak berjalan, tetapi justru sebaliknya. Hal tersebut terjadi berkat kerjasama yang baik antara petugas KPK dengan pihak Ditjen Pajak. Ditjen Pajak telah menerapkan sistem *whistleblowers*. Sistem ini pun dinyatakan sebagai bagian dari reformasi Dirjen Pajak.

Tanpa peran *whistleblowers* (pengungkap fakta, peniup pluit), tidak mudah bagi penegak hukum mengungkap mafia pajak yang lebih besar. Sebagai contoh kasus Gayus Tambunan, sampai sekarang aparat penegak hukum belum mampu mengusut siapa yang memberi suap kepada Gayus.

*Whistleblowing system* mulai diberlakukan tahun 2012 melalui Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor: SE-11/PJ/2011. Sistem yang revolusioner ini dibuat untuk membangun budaya korektif dan peduli pada masyarakat luar dan pegawai Dirjen Pajak, agar bersama-sama mengawal proses reformasi birokrasi. Masyarakat diberi kesempatan untuk melaporkan pelanggaran yang diketahuinya melalui saluran yang telah

disediakan. Bisa dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Sedangkan seluruh pegawai Ditjen Pajak dapat mengadukan penyimpangan yang dilakukan atasannya, bawahannya, maupun sesama koleganya. Untuk memudahkan pegawainya, pimpinan Dirjen Pajak telah menyediakan instrumen yang mendukung antara lain dengan adanya aplikasi di intranet Kepegawaian yang memungkinkan setiap pegawai untuk mengadukan penyimpangan yang dilakukan pegawai lainnya. Setiap pegawai dapat melakukan login dengan jaminan identitasnya akan dirahasiakan. Pengaduan itu kemudian akan ditindaklanjuti Direktorat Kepatuhan Internal dan Transformasi Sumber Daya Aparatur (Kitsda), sebuah Direktorat yang berfungsi semacam provost. Kerjasama antara KPK dan Kitsda inilah yang akhirnya telah menangkap basah AS dan TH.

*Whistleblowing system* harus terus ditingkatkan karena dapat sekaligus membuktikan keinginan dari dalam Dirjen Pajak untuk melakukan reformasi. Selain itu, informasi dari "orang dalam" merupakan unsur yang signifikan dalam pengungkapan kasus pajak. Sebuah studi terhadap kasus manipulasi perusahaan di Amerika Serikat menunjukkan terungkapnya kasus sebagian besar berasal dari informasi pegawai (19,2%), melebihi peran media dan regulator (16%) serta auditor (14,1%).

Namun demikian, menurut ekonom Dradjad Wibowo, penanganan kasus suap ditjen pajak tidak dapat mengandalkan *Whistleblowing system* dan operasi tangkap tangan KPK karena hal itu hanya menjerat pelanggar kecil. Seharusnya Ditjen pajak mengandalkan dokumen dan penelusuran forensik. Hasilnya akan lebih besar jika dibandingkan dengan operasi tangkap tangan.

### **C. Peran Whistleblower dalam Mengungkap Kasus Suap Pajak**

Kasus penangkapan Mulyana W Kusumah mengejutkan banyak pihak. Banyak kalangan tidak menyangka jika anggota Komisi Pemilihan Umum sekaliber Mulyana ternyata tertangkap tangan melakukan aksi penyusutan terhadap anggota BPK untuk merekayasa hasil audit

terhadap KPU. Satu hal menarik dicermati dalam kasus ini adalah munculnya *whistleblower* dengan keberanian dan kesadarannya mengungkap tindak kriminal. Hal ini merupakan indikasi positif untuk mewujudkan slogan pemberantasan korupsi yang selama ini gencar dikampanyekan pemerintah.

Istilah *whistleblower* diadopsi melalui sistem hukum *common law* pada umumnya. Menurut Bakman, "*a whistleblower is an employee who makes an unauthorised disclosure of information about criminal or irregular conduct, along avenues that are not specified.*" Sedangkan menurut *Whistleblower Protection Act 1989 United States*, "*A whistleblower is a present or former employee or member of an organization who reports misconduct.*"

Semula istilah *whistleblower* berasal dari kebiasaan polisi Inggris membunyikan peluit sebagai tanda terjadinya suatu kejahatan. Namun belakangan, *whistleblower* dipakai untuk menyebut seseorang yang menginformasikan ihwal praktek suatu kejahatan, termasuk tindak manipulasi dan praktek korupsi. Istilah *whistleblower* sering digunakan untuk merujuk seseorang yang berupaya mengungkap ketidakjujuran dan penyimpangan anggaran yang terjadi di mana ia bekerja. Risiko yang harus ditanggung para pengungkap fakta sangat berat, mulai dari ancaman kehilangan pekerjaan sampai kemungkinan munculnya intimidasi terhadap mereka dan keluarganya.

Berdasarkan kasus yang terjadi di beberapa negara, yang menjadi perhatian dalam konteks *whistleblower* adalah terkait dengan perbuatan yang melanggar hukum, perbuatan yang tidak pantas dan kelalaian yang mempengaruhi kepentingan umum, bahaya terhadap kesehatan dan keselamatan umum dan bahaya terhadap lingkungan.

Di Amerika telah muncul berbagai institusi, baik dari kalangan pemerintah maupun profesional, yang memperjuangkan nasib para pengungkap fakta. Salah satu institusi yang cukup lama memperjuangkan hak-hak para pengungkap fakta adalah GAP (*Government Accountability Project*) yang bermarkas di Washington DC. Kiprah GAP sebagai institusi independen cukup

membantu para pengungkap fakta dalam menghadapi tingginya risiko yang harus mereka bayar, bahkan tidak sedikit para pengungkap fakta akhirnya memperoleh insentif dari kasus korupsi yang terungkap dan mendapat kembali pekerjaan yang sebelumnya harus mereka tinggalkan.

Pemerintah seharusnya dapat menerapkan sistem *whistleblower* secara lebih agresif. Apalagi kisah buram sering dialami pengungkap fakta di Indonesia. Endin Wahyudin, pelapor kasus penyuaipan tiga hakim agung, dipenjarakan karena dianggap mencemarkan nama baik. Khairiansyah Salman, mantan auditor Badan Pemeriksa Keuangan, yang melaporkan kasus korupsi di Komisi Pemilihan Umum, dijadikan tersangka dengan tuduhan korupsi atas Dana Abadi Umat Rp 10 juta.

Lebih ironis lagi nasib Vincentius Amin Sutanto, Pelapor dugaan megaskandal pajak Asian Agri Group milik taipan Sukanto Tanoto senilai Rp 1,3 triliun ini justru dijerat dengan dakwaan pencucian uang. Ia divonis 11 tahun penjara dan tidak ada pengurangan keringanan hukuman, seperti yang dijanjikan dalam undang-undang.

Lebih jauh, untuk mengoptimalkan peran para pengungkap fakta dalam mewujudkan pemberantasan korupsi diperlukan adanya peraturan atau institusi independen yang memiliki kewenangan untuk memberi advokasi maksimal bagi para pengungkap fakta sehingga risiko-risiko yang harus ditanggung bisa diminimalisasi sedemikian rupa. Hadirnya UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (UU PSK) menjadi harapan banyak orang, bahwa perlindungan terhadap saksi dan korban akan mampu menjadi pendorong terungkapnya tabir kejahatan yang selama ini susah untuk ditembus. Namun, yang menjadi pertanyaan adalah apakah UU PSK mengatur mengenai perlindungan hukum terhadap *whistleblower*?

Secara definisi, *whistleblower* lebih mendekati pengertian "pelapor." Dalam Pasal 10 ayat (1) UU PSK, yang dimaksud dengan "pelapor" adalah orang yang memberikan informasi kepada penegak hukum mengenai terjadinya suatu tindak pidana." Dengan demikian maka pengertian pelapor bisa siapa saja yang mengajukan laporan, sedangkan *whistleblower* lebih

mengarah pada terminologi yang diletakkan pada seseorang yang pernah ataupun masih bekerja kepada suatu badan hukum.

Pasal 5 UU PSK memberikan perlindungan hukum hanya kepada saksi dan korban. Pasal 10 ayat (1) memberikan perlindungan hukum terhadap pelapor hanya terbatas pada "tidak dapat dituntut secara hukum baik secara pidana dan perdata, namun perlindungan hukum terhadap Pelapor pun dibatasi dengan adanya syarat bahwa perlindungan hukum hanya diberikan kepada Pelapor yang melaporkan tindak pidana dengan adanya itikad baik.

Dalam perkembangan terakhir, Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Mahkamah (SEMA) RI tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerja Sama di Dalam Tindak Pidana Tertentu. Surat edaran ini menjadi pemecah "gunung es" sementara untuk memberikan arahan bagi aparat penegak hukum dalam memberikan perlakuan khusus atau *reward* terhadap *whistleblower*. SEMA tersebut memberikan terjemahan *whistleblower* sebagai pelapor tindak pidana yang mengetahui dan melaporkan tindak pidana tertentu dan bukan bagian dari pelaku kejahatan yang dilaporkannya. Selanjutnya SEMA menegaskan, apabila pelapor dilaporkan balik oleh terlapor, maka perkara yang dilaporkan pelapor didahulukan.

## D. Penutup

Meskipun peran *whistleblower* sangat dibutuhkan dalam penegakan hukum, namun sistem dan kondisi hukum di Indonesia ternyata belum memberikan jaminan perlindungan yang semestinya terhadap keamanan dan keselamatan mereka. Seiring perkembangan penegakan hukum yang semakin kompleks, maka UU No. 13 Tahun 2006 perlu direvisi. UU No.13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban belum memberikan perlindungan hukum yang ideal dan proporsional bagi keberadaan *whistleblower*. Apabila perlindungan atas keamanan dan keselamatan para *whistleblower* benar-benar dapat dijalankan, maka potensi untuk mengungkapkan berbagai kasus korupsi di negeri ini tinggal persoalan waktu.

## Rujukan:

1. Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.
2. "Periksa Harta Pegawai Pajak", *Suara Pembaruan*, Selasa, 17 Juli 2012.
3. "Korupsi Pajak: KPK Harus Tangkap Ikan Besar", *Kompas*, Selasa, 17 Juli 2012.
4. "Fuad Rahmany Nilai Anggrah Pegawai Pajak Yang Jujur", *Media Indonesia*, Senin, 16 Juli 2012.
5. "Mafia Pajak, Korupsi Telah Menjadi Budaya" *Kompas*, Minggu, 15 Juli 2012.
6. "Mafia Pajak Bercokol, KPK Menangkap Pegawai Pajak", *Kompas*, Sabtu 14 Juli 2012.
7. "Kasus Suap Pegawai Pajak, KPK Periksa 2 Pegawai PT Agis," <http://news.detik.com/read/2012/06/22/125617/1948173/10/kasus-suap-pegawai-pajak-kpk-periksa-2-pegawai-pt-agis>, diakses tanggal 18 Juli 2012.
8. "Suap Pajak: Waduh, KPK Kembali Tangkap Pegawai Pajak," <http://www.solopos.com/2012/patrolikorupsi-pajak-waduh-kpk-kembali-tangkap-pegawai-pajak-201250>, diakses tanggal 18 Juli 2012.
9. "Kasus Suap Pajak: Penyup As Dari Perusahaan Batu Bara," <http://www.solopos.com/2012/patrolikasus-suap-pajak-penyup-as-dari-perusahaan-batu-bara-201481>, diakses tanggal 18 Juli 2012.
10. "Suap Pajak dan Kutukan Sisifus," <http://www.pajak.go.id/content/article/suap-pajak-dan-kutukan-sisifus>, diakses tanggal 18 Juli 2012.
11. "Tertangkapnya AS Bukti Efektifnya Whistle Blower di Pajak," <http://www.pajak.go.id/content/article/tertangkapnya-bukti-efektifnya-whistle-blower-di-pajak>, diakses tanggal 18 Juli 2012.
12. "Whistleblower," <http://arifinzain.wordpress.com/2008/01/31/korupsi/>, diakses tanggal 20 Juli 2012.
13. Rabu, 20 Juni 2012, Peniup Peluit dan Suap Pajak, <http://www.tempo.co/read/kolom/2012/06/20/607/Peniup-Peluit-dan-Suap-Pajak>, diakses tanggal 20 Juli 2012.