

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pengampunan pajak (*tax amnesty*) merupakan kebijakan pemerintah yang mengampuni denda dari pajak terutang kepada wajib pajak yang menghindari pajak. Kebijakan ini bukan hanya mengampuni bunga pajak saja, melainkan membebaskan penghindar pajak dari hukum pidana yang mengancam. Keseriusan pemerintah dalam melaksanakan *amnesty* pajak dibuktikan dengan adanya peraturan yang mengatur mengenai *amnesty* pajak dan ditandatangani oleh Lembaga Legislatif langsung. Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2016 mengatur segala hal yang berkaitan dengan pengampunan pajak atau amnesti pajak, mulai dari pengertian hingga proses pembayaran pajaknya. Seperti yang tertera dalam Undang-Undang, pengampunan pajak adalah pengampunan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana dibidang perpajakan, dengan cara mengungkapkan harta dan membayar uang tebusan sebagaimana diatur dalam undang-undang.¹

Tax Amnesty atau Pengampunan Pajak akhir-akhir ini menjadi isu yang seringkali dibicarakan di masyarakat, baik media masa ataupun media cetak. *Tax amnesty* adalah suatu kesempatan waktu yang terbatas pada kelompok pembayar pajak tertentu untuk membayar sejumlah tertentu dan dalam waktu tertentu berupa

¹ Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak

pengampunan kewajiban pajak (termasuk bunga dan denda) yang berkaitan dengan masa pajak sebelumnya atau periode tertentu tanpa takut hukuman pidana. Ini biasanya berakhir ketika otoritas yang dimulai penyelidikan pajak-pajak masa lalu. Dalam beberapa kasus, undang-undang *amnesty* yang memperpanjang juga membebaskan hukuman yang lebih berat pada mereka yang memenuhi syarat untuk *amnesty* tetapi tidak mengambilnya.

Tax Amnesty atau Pengampunan Pajak telah terjadi di Indonesia sebanyak 2x, yaitu ditandai dengan terbitnya Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1964 dan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1984. Saat ini, Rancangan Undang Undang Pengampunan Pajak di Indonesia masih menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat, karena masih ada yang pro ataupun kontra terkait kebijakan tersebut. Pemerintah berdalih bahwa Pengampunan Pajak dianggap dapat meningkatkan Pendapatan Pajak pemerintah akibat selama ini efek dari penyimpanan kekayaan di Luar Negeri. Akan tetapi, realitanya bahwa Pengampunan Pajak ini akan menimbulkan beberapa masalah. Dimulai dari pengkajian yang sangat singkat yang dilakukan oleh DPR RI mengenai Rancangan Undang Undang Pengampunan Pajak, sistem perpajakan yang masih belum sesuai dan banyak yang harus diperbaiki, transparansi mengenai data perpajakan baik yang berhak diampuni ataupun pembayaran pajak di Indonesia, serta sistem keadilan yang dianggap mengorbankan 98% warga

negara Indonesia demi mengampuni 2% warga negara Indonesia yang berstatus kaya.²

Selain itu salah satu bentuk upaya atau inovasi lain dalam sistem perpajakan yang berguna meningkatkan penerimaan pajak tanpa menambah beban baik jenis pajak baru maupun persentase pajak yang sudah ada kepada masyarakat, dunia usaha dan para pekerja adalah melalui program *tax amnesty*. Salah satu tujuan pengampunan pajak ini diharapkan dapat mengurangi citra negatif pada aparat perpajakan yang selalu dipersepsikan selalu bersikap sewenang-wenang dan harus selalu dihindari, berubah menjadi hubungan yang lebih “*friendly*.” Pada dasarnya inovasi atau upaya ini dapat diterapkan di Indonesia.

Indonesia sebagai negara hukum, bercirikan negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang berkehendak untuk mewujudkan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Dalam negara kesejahteraan modern, tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas dan kadangkala melanggar hak-hak masyarakat dalam melakukan pemungutan pajak. Hal ini dapat dihindari jika pemerintah menghayati dan menaati hukum pajak yang berlaku. Pemungutan pajak di Indonesia memiliki falsafah Panca Sila dan Undang-Undang Dasar 1945, tepatnya dalam Pasal 23-A UUD 1945 yang berbunyi:

“Pajak dan Pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”

² Direktorat Jendral, *Kajian Strategis Tax Amnesty KEMENLU BEM REMA UPI*, 2016

Bahwa pajak harus diatur dengan undang-undang mencerminkan bahwa pungutan pajak ditentukan bersama-sama rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR termasuk Penentuan besarnya tarif pajak. Dengan Undang-Undang Dasar 1945, yang didalamnya tertuang ketentuan yang menjunjung tinggi hak warga negara dan menempatkan kewajiban perpajakan sebagai kewajiban kenegaraan yang merupakan sarana peran serta masyarakat dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional.³

Rochmat Soemitro memberi pajak pengertian sebagai berikut:⁴

“Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjukkan, dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.”

P.J.A Adriani memberikan definisi pajak sebagai berikut:⁵

“Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.”

Dari pengertian ke dua di atas, dapat dilihat bahwa ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak adalah:⁶

1. Pajak dipungut berdasarkan/dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.

³ Sumantry Deden, *Reformasi Perpajakan di Indonesia*, vol. 8, April 2011, hlm 14

⁴ Sumihar Sumirat, *Mengapa Kita Membayar Pajak*, Makalah, Berita Pajak No 1488 1 April 2003, hlm 1

⁵ Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak Cetakan Ke XI*, Refika Aditama, Bandung, hlm 4

⁶ *op.cit*, hlm 7

2. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual.
3. Pajak dipungut oleh negara, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
4. Pajak diperuntukan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang bila dari pemasukannya masih terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *Public Saving*.

Begitu pula dengan perpajakan Indonesia dari dulu hingga sekarang dimana sejak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan pada tahun 1983 yang merupakan awal dimulainya reformasi perpajakan Indonesia menggantikan peraturan perpajakan yang dibuat oleh kolonial Belanda, Indonesia telah mengganti sistem pemungutan pajaknya pula dari sistem *official-assessment* menjadi sistem *self-assessment* yang masih diterapkan sampai dengan sekarang. Sistem *Self-assessment* merupakan sistem pemungutan pajak yang memberikan kepercayaan kepada Wajib Pajak (WP) untuk menghitung/memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri jumlah pajak yang seharusnya terutang berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Selama pelaksanaan sistem *self-assessment* dimulai sejak pertama kali reformasi perpajakan dilakukan hingga saat ini (1983-2009), sudah empat kali UU KUP diubah yaitu tahun 1994, 1997, 2000 dan terakhir 2007. Perubahan yang dilakukan secara komprehensif ini membawa dampak bagi pelaksanaan kewajiban perpajakan bagi Wajib Pajak, terutama perubahan-perubahan yang berhubungan

dengan kewajiban Wajib Pajak dalam menghitung/memperhitungkan, membayar dan melaporkan pajaknya.

Sering kali mereka dihadapkan dengan keterbatasan informasi mengenai perubahan tersebut sehingga tidak sedikit yang akhirnya mendapat teguran dari Dirjen Pajak (DJP) karena tidak mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu. Dikarenakan Indonesia menganut sistem *self-assessment*, hal ini memaksa Wajib Pajak untuk selalu aktif mencari informasi-informasi perpajakan yang terbaru, terutama yang berkaitan dengan kegiatan usahanya. Namun, tindakan Wajib Pajak tersebut kurang efektif jika tidak dibarengi dengan kebijakan DJP dalam mensosialisasikan setiap informasi yang dipublikasikan kepada masyarakat. Hal ini patut diperhatikan karena tidak semua Wajib Pajak mengerti peraturan perpajakan tanpa adanya penjelasan dari DJP, sehingga dapat mencegah timbulnya kesalah-pahaman antara WP dengan Fiskus.⁷

Keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara. Sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antar negara dan orang-orang atau badan-badan hukum yang berkewajiban membayar pajak (selanjutnya sering disebut Wajib Pajak).⁸

Transisi ke sistem perpajakan yang baru. *Tax amnesty* dapat dijustifikasi ketika *tax amnesty* digunakan sebagai alat transisi menuju sistem perpajakan yang

⁷ op.cit

⁸ R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung 1995, hlm 1

baru. Pertimbangan *Tax Amnesty*. Dalam menerapkan pengampunan pajak, terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan pemerintah, yaitu :⁹

Underground economy. Bagian dari kegiatan ekonomi yang sengaja disembunyikan untuk menghindari pembayaran pajak, yang berlangsung di semua negara, baik negara maju maupun negara berkembang. Kegiatan ekonomi ini lazimnya diukur dari besarnya nilai ekonomi yang dihasilkan, dibandingkan dengan nilai produk domestik bruto (PDB). Kegiatan ekonomi bawah tanah ini tidak pernah dilaporkan sebagai penghasilan dalam formulir surat pemberitahuan tahunan (SPT) Pajak Penghasilan, sehingga masuk dalam kriteria penyelundupan pajak (*tax evasion*).

Pelarian modal ke luar negeri secara ilegal. Kebijakan *tax amnesty* adalah upaya terakhir pemerintah dalam meningkatkan jumlah penerimaan pajak, ketika pemerintah mengalami kesulitan mengenakan pajak atas dana atau modal yang telah dibawa atau diparkir di luar negeri. Perangkat hukum domestik yang ada memiliki keterbatasan sehingga tidak dapat menjangkau Wajib Pajak yang secara ilegal menyimpan dana di luar negeri.

Rekayasa transaksi keuangan yang mengakibatkan kehilangan potensi penerimaan pajak. Kemajuan infrastruktur dan instrumen keuangan internasional seperti yang disebut sebagai *tax heaven countries* telah mendorong perusahaan besar melakukan *illegal profit shifting* ke luar negeri dengan cara melakukan rekayasa transaksi keuangan. Setelah itu, keuntungan yang dibawa ke luar negeri

⁹ Darussalam. *Manfaatkan Pengampunan Pajak: Pahami dan Manfaatkan Reinventing Policy*. *Inside Tax*. Edisi 31. 2015, hlm 137-138

sebagian masuk kembali ke Indonesia dalam bentuk pinjaman luar negeri atau investasi asing. Transaksi tersebut disebut pencucian uang (*money laundry*). Ketentuan perpajakan domestik tak mampu memajaki rekayasa transaksi keuangan tersebut. Jika hal ini tidak segera diselesaikan, maka timbul potensi pajak yang hilang dalam jumlah yang signifikan. *Tax amnesty* diharapkan akan menggugah kesadaran wajib pajak dengan memberikan kesempatan baginya untuk menjadi Wajib Pajak patuh.

B . Rumusan Permasalahan

Dari latar belakang permasalahan yang di uraikan penulis diatas, maka dapat diangkat beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah keberadaan Pengampunan Pajak di Indonesia dan dikaitkan dengan beberapa Negara lain ?
2. Bagaimanakah kedudukan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2016 ditinjau dari Undang Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan ?

C. Ruang Lingkup Permasalahan

Dalam ruang lingkup permasalahan penulis membahas tentang bagaimanakah keberadaan Pengampunan Pajak di Indonesia dan dikaitkan dengan beberapa negara lain, serta lebih lanjut untuk memahami bagaimanakah

kedudukan diterbitkannya undang Undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak ditinjau dari Undang Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.

D. Tujuan Penelitian

Yang menjadi tujuan penelitian oleh penulis dalam rangka penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Bagaimanakah keberadaan Pengampunan Pajak di Indonesia dan dikaitkan dengan beberapa negara lain ?
2. Untuk mengetahui kedudukan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2016 ditinjau dari Undang Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan ?

E. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis penelitian

jenis penelitian normatif yuridis untuk menganalisa kasus berdasarkan norma hukum yang didasarkan peraturan perundang undangan yang menjadi dasar analisa terhadap perundang undangan yang

berlaku untuk menganalisa fakta-fakta yang terjadi sebagai akibat penerapan peraturan perundang undangan tersebut. Dengan menggunakan bahan hukum yang terdiri atas :

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau membuat orang taat pada hukum yaitu peraturan perundang undangan, peraturan presiden, yurisprudensi yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder sebagai bahan yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat para ahli yaitu Jurnal, tulisan-tulisan tentang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan pajak dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.dari berbagai sumber, buku-buku, dan internet.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang mengandung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan buku

lainnya. Bahan hukum yang digunakan penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamis Hukum.

2. Pendekatan Penelitian

Metode yang digunakan merupakan jenis metode penelitian normatif yuridis untuk melakukan analisa berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku atau menganalisa berdasarkan norma hukum yang didasarkan peraturan perundang undangan. Dimana penelitian akan membandingkan antara *das sollen* dan *da sein* terkait dengan nyata yang terjadi dalam masyarakat dengan peraturan yang berlaku.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini dibagi menjadi 4 bab :

Bab I Pendahuluan

Pada bab ini berisi tentang latar belakang permasalahan yang berhubungan dengan Undang Undang Perpajakan serta Undang Undang Tentang Pengampunan Pajak.

Bab II Tinjauan Pustaka

Pada Bab ini terbagi menjadi beberapa sub bab yang berisi tentang teori-teori, konsep yang menjadi dasar penelitian serta analisa penulis dalam skripsi ini. Yang berhubungan dengan Perpajakan, Pengampunan Pajak serta teori-teori dan norma

hukum yang menjadi landasan dari Undang Undang Perpajakan Maupun Undang Undang Tentang Pengampunan Pajak.

Bab III Pembahasan

Pada bab ini memuat tentang hasil penelitian serta analisa penulis tentang Undang Undang Perpajakan, Penerapan pengampunan pajak di beberapa negara, dan Implementasinya, serta Undang Undang Tentang Pengampunan Pajak, alasan-alasan diterbitkannya Undang Undang tentang pengampunan pajak, baik dari penerapan maupun implikasinya.

Bab IV Penutup

Pada bab ini terisi dari beberapa sub bab yang merupakan kesimpulan penulis didasarkan uraian-uraian diatas, serta saran penulis tentang pemberlakuan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.