

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara berkembang yang tengah berupaya melaksanakan pembangunan di berbagai bidang secara terus menerus dan berkesinambungan. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pembangunan nasional harus bermuara pada terwujudnya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan bangsa Indonesia. Demi mencapai hal tersebut, diperlukan penerimaan negara yang cukup untuk membiayai pembangunan yang akan diadakan, baik berasal dari dalam negeri maupun luar negeri.

Untuk melakukan pembangunan tersebut, negara memperoleh uang dari sumber penerimaan negara. Adapun sumber-sumber penerimaan negara terdiri atas, penerimaan perpajakan, Penerimaan Bukan Pajak (PNPB), dan hibah.¹ Penerimaan perpajakan terbagi menjadi pajak dalam negeri (pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai, pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, cukai, pajak lainnya) dan pajak perdagangan internasional (bea masuk dan pajak ekspor). Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) terdiri dari penerimaan sumber daya alam, bagian laba BUMN, dan PNBP lainnya.

Salah satu sumber penerimaan negara adalah pajak yang digunakan untuk melaksanakan pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia. Pajak merupakan penerimaan penting yang akan digunakan oleh negara untuk membiayai

¹ M. Suparmoko, *Ekonomi 2*, (Jakarta: Yudistira Quadra, 2007), hal 27

pengeluaran rutin dan pembangunan. Pengeluaran rutin yang dilakukan oleh Pemerintah ini adalah pengeluaran untuk pemeliharaan atau penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Termasuk dalam pengeluaran rutin adalah belanja pegawai, belanja barang, subsidi daerah otonom, bunga, cicilan utang. Pengeluaran rutin pemerintah memegang peranan yang penting untuk menunjang kelancaran mekanisme sistem pemerintahan serta upaya peningkatan efisiensi dan produktivitas, yang pada gilirannya akan menunjang tercapainya sasaran dan tujuan setiap tahap pembangunan. Pengeluaran pembangunan adalah pengeluaran yang ditujukan untuk membiayai program-program pembangunan, baik fisik, seperti jalan, jembatan, gedung-gedung, dan pembelian kendaraan, maupun pembangunan nonfisik spiritual seperti misalnya penataran, training dan sebagainya, sehingga anggarannya selalu disesuaikan dengan dana yang berhasil dimobilisasi, dana ini kemudian dialokasikan pada berbagai bidang.

Asal mula sejarah pemungutan pajak ditemukan dalam berbagai teori yang dikemukakan oleh para ahli dan filsuf tentang asal mula Negara dan Kedaulatan, Jean Jacques Rousseau mengemukakan adanya *Le Contract Social* atau perjanjian masyarakat. Dalam teori ini menurutnya bahwa penduduk di zaman dahulu hidupnya dalam gua-gua atau di atas pohon dan bukti serta terpisah dalam kelompok-kelompok kecil, akan merasa lebih kuat apabila mereka bersatu, baik dalam menghadapi musuh, binatang buas maupun bencana alam.²

Sejarah pemungutan pajak mengalami perubahan dari masa ke masa sesuai dengan perkembangan masyarakat dan negara baik di bidang kenegaraan maupun

² Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan edisi 3*, (Jakarta,:Granit, 2005) , hal 1

di bidang sosial dan ekonomi. Pada mulanya pajak bukan merupakan suatu pungutan, tetapi hanya pemberian sukarela oleh rakyat kepada raja dalam rangka memelihara kepentingan negara, seperti menjaga keamanan negara terhadap musuh, membuat jalan untuk umum, membiayai pegawai kerajaan, dan sebagainya. Bagi penduduk yang tidak melakukan penyeteran dalam bentuk natura maka ia diwajibkan melakukan pekerjaan-pekerjaan untuk kepentingan umum untuk beberapa hari lamanya dalam satu tahun.

Pada sumbangan yang diberikan oleh rakyat tidak lagi hanya untuk kepentingan raja saja, tetapi sudah mengarah kepada kepentingan rakyat itu sendiri. Artinya pemberian kepada rakyat atau penguasa digunakan untuk kepentingan umum seperti untuk menjaga keamanan rakyat, memelihara jalan, membangun saluran air, membangun sarana sosial lainnya, serta kepentingan umum lainnya.

Perkembangan dalam masyarakat mengubah pemberian sukarela yang semula dilakukan cuma-cuma dan sifatnya memaksa tersebut, yang kemudian dibuat suatu aturan-aturan yang lebih baik agar sifatnya yang memaksa tetap ada,

Dengan bertambah luasnya tugas-tugas negara, maka dengan sendirinya negara memerlukan biaya cukup besar. Sehubungan dengan itu maka pembayaran pajak yang tadinya bersifat sukarela berubah menjadi pembayaran yang ditetapkan secara sepihak oleh negara dalam bentuk undang-undang dan dapat dipaksakan.³ Pajak dikenalkan oleh Kolonial Inggris pada abad ke-19 yang pada

³ Angger Sigit Pramukti dan Fuady Primahrsya, *Pokok-Pokok Hukum Perpajakan*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2015), hal 2

waktu itu dinamakan pungutan *Landrente* yang diciptakan oleh Thomas Stamford Raffles.

Berdasarkan Pasal 1 Butir 1 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut R. Santoso Brotodihardjo mendefinisikan hukum pajak adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkan kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum public yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak selanjutnya disebut wajib pajak.⁴

Pajak menyumbang persentase yang besar dibandingkan dengan sektor pendapatan lain untuk keuangan negara. Dalam hal ini keberhasilan suatu negara untuk memungut pajak dari warga negaranya menjadi salah satu indikator baik tidaknya keuangan yang dimiliki oleh negara untuk melakukan kegiatan dan pembangunan.

Di antara tahun 1964 dan 1984 ini, yaitu tepatnya tahun 1983, Pemerintah mengubah sistem perpajakan dari *official assessment system* menjadi *self assessment system* seiring dengan kebijakan *tax reform* yang diintrodusir

⁴ *Ibid*, hal 8

pemerintah pada akhir 1983. Dengan sistem *self assessment* ini wajib pajak diberikan kepercayaan penuh untuk menghitung sendiri, menetapkan sendiri dan membayar pajak yang terhutang. Dalam sistem ini pelaksanaan hak dan kewajiban diserahkan sepenuhnya kepada wajib pajak berlandaskan pada kejujuran dan keterbukaan masyarakat.⁵

Sistem pembayaran pajak yang berlaku di Indonesia saat ini yakni *full assessment system* yang merupakan perubahan dari sistem sebelumnya, dimana pemerintah diberi kewenangan lebih atau penuh kepada pemerintah untuk menentukan berapa besarnya pajak yang dikenakan dan yang akan di setor oleh wajib pajak kepada negara (*official assessment system*). Sistem *full self-assessment* merupakan suatu sistem pemungutan pajak, yaitu wajib pajak menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan undang-undang perpajakan.⁶ Akan tetapi, dewasa ini, kegiatan membayar pajak sering tidak dianggap menjadi hal yang penting, sehingga pemungutan Pajak tidak dapat dilaksanakan secara maksimal yang merupakan salah satu hambatan dalam mendukung pembangunan nasional. Pelaksanaan sistem *self assessment* di Indonesia masih jauh dari yang diharapkan, pada tahun 2015 *tax ratio* Indonesia termasuk ke dalam salah satu negara yang memiliki *tax ratio* sayang sangat rendah dengan hanya sebesar 11%, dibanding Filipina sebesar 12%, Malaysia sebesar 16%, Singapura sebesar 22%. Menurut Dirjen Pajak rendahnya *tax ratio* ini menggambarkan kurang kesadaran masyarakat Indonesia akan pentingnya pajak,

⁵ Zainal Muttaqin, *Tax Amnesty di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2013), hal 38

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hal 30

terutama untuk mendukung pembangunan.⁷ Dalam rangka menanggulangi masalah ini, Pemerintah merencanakan untuk mengadakan kebijakan yang dinamakan Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*).

Indonesia memiliki berbagai permasalahan perpajakan yang umumnya juga ditemui di negara lain, misalnya rendahnya kepatuhan pajak, rendahnya penerimaan pajak, hingga rendahnya kapasitas lembaga administrasi perpajakan. Pada saat ini banyak pelaku kejahatan yang cenderung membawa lari hasil tindak pidana ke luar negeri sebagai bentuk pencucian uang atau menjadi bagian dari kegiatan ekonomi bawah tanah di dalam negeri, Banyaknya dana atau harta yang diduga disimpan di dalam dan luar negeri dengan berbagai alasan antara lain karena harta atau penghasilan tersebut berasal dari hasil tindak pidana dan juga untuk menghindari pembayaran kewajiban perpajakan.

Pengampunan pajak di Indonesia telah sebelumnya dilakukan pada tahun 1964 dan 1984. Dalam Penetapan Presiden No. 5/1964, menyebutkan bahwa modal di masyarakat belum pernah dikenakan pajak perseroan, pajak pendapatan dan pajak kekayaan yang didaftarkan ke instansi perpajakan. Pada tahun 1964, pendaftaran modal itu hanya sebesar 10%.. sedangkan peraturan mengenai pengampunan pajak pada tahun 1984 diatur dalam Keputusan Presiden No 26/1984. Pada ketentuan ini yang diberikan pengampunan pajak adalah hampir seluruh pajak yang belum dibayar pada tahun 1983 dan sebelumnya. Dan selain itu tarif tebusan ditetapkan sebesar 10% dari jumlah kekayaan untuk Wajib pajak yang belum memasukan surat pemberitahuan pajak pendapatan atau pajak

⁷ Hasil ini didapatkan dari pernyataan yang disampaikan oleh Dirjen Pajak, Sigit Priadi Pramudito, di Jakarta, 5 Juni 2015. www.kemenkeu.go.id/Berita/dirjen-pajak-tax-ratio-indonesia-masih-rendah ,diakses pada tanggal 17 Juni 2016

perseroan pada 1983 serta pajak kekayaan pada 1984. Bagi yang telah memasukkan surat pemberitahuan, besarnya tebusan adalah 1 persen.

Pengampunan pajak sesuai dengan maksud Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1984, ditujukan kepada wajib pajak (orang pribadi maupun badan), baik yang belum terdaftar ataupun yang sudah terdaftar. Wajib pajak yang belum atau tidak terdaftar diartikan sebagai orang atau badan yang secara materiil tidak melaksanakan kewajiban pembayaran pajak. Wajib pajak yang demikian sulit untuk dilakukan penagihan mengingat data atau identitas wajib pajak tidak terdaftar di kantor pajak. Oleh karena itu dapat dipastikan bahwa wajib pajak yang tidak terdaftar tidak pernah membayar pajak sama sekali.

Afrika Selatan adalah salah satu contoh negara yang dapat kita pelajari bahwa Afrika Selatan telah sukses dalam melaksanakan pengampunan pajak, dalam mendorong sistem perpajakan yang lebih baik dengan penciptaan kondisi perpajakan yang ideal. Dengan strategi yang digunakan adalah “Pull and Push”, dengan “Pull” dapat menarik atau memberikan insentif agar wajib pajak tertarik ikut serta dalam program ini. Misalnya dengan “Push”, yaitu dengan memberikan tekanan atau rasa tidak nyaman seandainya wajib pajak tidak mau berpartisipasi akan dikenakan peningkatan kuantitas dan kualitas pemeriksaan pajak.⁸

Undang-Undang pengampunan pajak ini diharapkan akan dapat mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi, yaitu repatriasi harta dan mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta memperluas basis data perpajakan yang lebih valid,

⁸ Gunawan Setiyaji dan Hidayat Amir, “Evaluasi Kinerja Sistem Perpajakan Indonesia”, *Jurnal Ekonomi Universitas Indonusa Esa Unggul, Edisi November 2015*, (Jakarta: Pusat Pengelola Jurnal Ilmiah, 2011), hal 10

komprehensif dan terintegrasi.⁹ Dengan adanya Undang-undang ini diberikan kesempatan kepada Wajib Pajak sebagai pengampunan pajak dengan hanya membayar sekian persentase dari yang seharusnya dibayar.

Kebijakan Amnesti Pajak merupakan terobosan kebijakan yang didorong oleh semakin kecilnya kemungkinan untuk menyembunyikan kekayaan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena semakin transparannya sektor keuangan global dan meningkatnya intensitas pertukaran informasi antara negara. Kebijakan *tax amnesty* juga tidak akan diberikan secara berkala dan kesempatan ini hanya berlaku sekarang dan hingga beberapa puluh tahun kedepan, kebijakan *tax amnesty* ini tidak akan diberikan lagi.

Berpartisipasi dalam *tax amnesty* juga membantu pemerintah untuk mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan Harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi merupakan bagian dari reformasi perpajakan menuju system perpajakan yang lebih berkeadilan meningkatkan penerimaan pajak yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.¹⁰

Pertumbuhan ekonomi nasional di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini, cenderung mengalami perlambatan yang berdampak pada turunnya penerimaan pajak dan juga telah mengurangi ketersediaan likuiditas dalam negeri yang sangat diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia.

⁹ Taufik Kurniawan, "Tax Amnesty Bisa Atasi Defisit Anggaran", *Buletin Parlementaria*, Edisi July 2016, (Jakarta: DPR RI, 2013), hal 2

¹⁰ Tim SmarTaxes, *Tax Amnesty 99+ Kasus*, (Jakarta: Semar Publishing, 2016), hal 10

seharusnya banyak harta warga negara Indonesia yang berada diluar wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.¹¹

Awal mula permasalahannya yaitu sebagian dari harta yang berada diluar negara kesatuan republik Indonesia belum dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Pajak Penghasilan sehingga terdapat konsekuensi perpajakan yang timbul apabila perbandingan dengan harta yang telah dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang bersangkutan.

Permasalahan yang terjadi pada dunia sangatlah berdampak bagi ekonomi Indonesia, seperti perlambatan ekonomi Indonesia, defisit neraca perdagangan, defisit anggaran membesar, penurunan laju pertumbuhan sector industri/manufaktur, *infrastructure* gap yang masih tinggi. Hal tersebut dikarenakan adanya moderasi pertumbuhan ekonomi global, perekonomian amerika yang belum stabil, perlambatan pertumbuhan tiongkok, ketidakpastian kebijakan moneter, harga komoditas menurun, resiko geopolitik (timur tengah & *brexite*). Maka dari itu tingkat pengangguran dan kemiskinan semakin meningkat, maka dari itu Indonesia mencari upaya untuk mendapatkan sumber pertumbuhan ekonomi yang baru. Di Indonesia peluang investasi terbuka sangat lebar maka Indonesia mencari sumber investasi dari luar negeri dengan cara repatriasi. Tujuan repatriasi yakni untuk mengembalikan harta Warga Negara Indonesia yang tersebar di seluruh dunia untuk dapat diinvestasikan kembali di tanah air.

Dengan perlunya diterapkan langkah khusus dan terobosan kebijakan untuk mendorong pengalihan harta ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik

¹¹ Suharno, *Amnesti Pajak Indonesia*, (Jakarta: Buku Kompas, 2016), hal 2

Indonesia sekaligus memberikan jaminan keamanan bagi Warga Negara Indonesia yang ingin mengalihkan dan mengungkapkan harta yang dimiliki dalam bentuk pengampunan pajak. Jaminan yang diberikan kepada wajib pajak yang mengalihkan dan mengungkapkan hartanya

Dalam hal ini, pengampunan pajak merupakan bentuk pelepasan hak negara untuk menagih pajak yang seharusnya terutang dengan sewajarnya jika wajib pajak diwajibkan untuk membayar utang tebusan atas pengampunan pajak yang diperolehnya. Tujuan pelaksanaan kebijakan undang-undang pengampunan pajak ini, penerimaan uang tebusan diperlakukan sebagai penerimaan pajak penghasilan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara.

Kebijakan pengampunan pajak yang akan diberlakukan nantinya memberikan manfaat bagi negara, agar harta yang diperoleh dari aktivitas yang tidak dilaporkan dapat diungkapkan secara sukarela sehingga data dan informasi atas harta tersebut masuk ke dalam sistem administrasi perpajakan dan untuk repatriasi dana Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri yang akan menambah penerimaan negara dan pembiayaan berbagai proyek pembangunan serta dana tersebut juga berguna untuk diinvestasikan kembali di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul: **“ANALISIS YURIDIS MENGENAI PEMBERIAN PENGAMPUNAN PAJAK (TAX AMNESTY) MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YG BERLAKU”**.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kebijakan *Tax Amnesty* dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak ?
2. Bagaimana penerapan dalam pengaturan Undang-undang No. 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pengampunan pajak yang diberlakukan menurut Undang-Undang Nomor 11 tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh yang diakibatkan oleh pemerintah mengenai kebijakan pengampunan pajak.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan penulis dalam pembuatan skripsi ini mempunyai 2 manfaat, yaitu:

1. Manfaat Teoritis:

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran dan perkembangan hukum bisnis yang terkait dengan ilmu hukum pajak

mengembangkan pengetahuan dalam hukum bisnis, serta menambah bahan pustaka, khususnya mengenai rancangan perundang-undangan pengampunan pajak.

2. Manfaat Praktis:

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan sebagai bahan masukan informasi kepada pihak yang terkait mengenai pengampunan pajak baik pemerintah, masyarakat yang berhubungan, serta praktisi hukum.

1.5 Sistematika Penulisan

Laporan hasil penelitian ini akan ditulis dalam 5 Bab, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang masalah yang dibahas, perumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan juga mengenai sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis akan menguraikan tinjauan-tinjauan umum untuk membantu memberikan penjelasan terhadap permasalahan yang dibahas, antara lain mengenai pengertian dan rencana pengaturan pengampunan pajak.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, prosedur pengumpulan data, pendekatan yang

digunakan, dan hambatan yang dialami penulis dalam penelitian.

BAB IV : PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Bab ini terdiri dari isi pembahasan dan analisis yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti dan dihubungkan dengan analisis yang dilakukan.

