

ANALISIS TAX AMNESTY SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT PENERIMAAN NEGARA DI SEKTOR PAJAK

Iqbal Maulana¹, Imahda Khoiri Furqon²

^{1,2,3}IAIN Pekalongan

E-mail: Iqbalmaulan799@gmail.com¹, imahdaaljiat@gmail.com²

Abstract

In an effort increasing the state revenues from the tax sector and increasing the tax ratio by 16 percent through the intensification and extensification of taxation, one of which is an alternative implementation of the remission of tax (tax amnesty). Application of tax amnesties in Indonesia is still a discourse of the pros and cons. Basically, the application of this policy is expected to increase the amount of the taxpayer, subject and object while increasing tax revenues from the funds in the "parked" outside of the country. In fact, experience shows that the tax amnesty ever undertaken in Indonesia, but less effective results because of unclear objectives and rules besides that it is not supported facilities and other infrastructur are adequate. When applied to the remission of tax policy are expected to not only remove the right to bill for the taxpayer but more importantly in the long run may improve compliance with the taxpayer, so as to increase tax revenues in the future.

Keyword: Tax amnesty implementation, taxpayer increases, tax revenues increase

Abstrak

Dalam upaya meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak serta terus meningkatkan tax ratio sebesar 16 persen melalui intensifikasi dan ekstensifikasi perpajakan, salah satu diantaranya adalah upaya alternatif implementasi pengampunan pajak (tax amnesty). Penerapan tax amnesty di Indonesia masih merupakan wacana yang pro dan kontra. Pada dasarnya penerapan kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan jumlah wajib pajak, subyek dan obyek pajak sekaligus meningkatkan penerimaan negara dari dana-dana yang di "parkir" di luar negeri. Pada kenyataannya, pengalaman menunjukkan bahwa tax amnesty pernah dilakukan di Indonesia namun kurang efektif hasilnya karena ketidak jelasan tujuan dan aturannya disamping itu tidak didukung pula dengan sarana dan prasarana yang memadai. Bila diterapkan kebijakan pengampunan pajak diharapkan tidak hanya menghapus hak tagih atas wajib pajak (WP) tetapi yang lebih penting lagi dalam jangka panjang dapat memperbaiki kepatuhan WP, sehingga dapat meningkatkan penerimaan pajak di masa mendatang.

Kata kunci: Implementasi Tax amnesty, WP meningkat, penerimaan pajak meningkat

Pendahuluan

Ekonomi di Indonesia belum dapat mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur banyak pembangunan nasional yang masih kurang, bahkan fasilitas- fasilitas umum seperti jalan raya, puskesmas dan lembaga masyarakat lainnya yang perlu diperbaiki. Masyarakat seringkali mengeluh dan tidak

puas akan kebijakan pemerintah dalam hal pembangunan nasional. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh ketidakpatuhan para wajib pajak yakni masyarakat itu sendiri dalam membayar pajak.

Pendapatan utama negara Indonesia berasal dari Pajak. Menurut Mardiasmo (2016), pajak dapat diartikan sebagai pungutan yang dilakukan oleh negara kepada

warga negaranya berdasarkan undang-undang, dimana atas pungutan tersebut negara tidak memberikan kontraprestasi secara langsung kepada warga negaranya. Pajak sebagai penerimaan negara harus dinilai positif, karena melalui pajak kemandirian suatu negara dalam membiayai pembangunan dan pemerintahannya dapat tercapai. Suluruh biaya yang dibutuhkan untuk pembangunan dan pengembangan negara berasal dari masyarakat sendiri, bukan dari bantuan negara lain. Keadaan yang seperti ini akan berdampak pada kemandirian negara yang lebih kuat sehingga negara tidak bergantung pada negara lain dalam pembiayaan pembangunan dalam negaranya. Oleh karena itu, pajak yang memiliki peran strategis ini seharusnya mendapatkan perhatian penting dari masyarakat dan pemerintah. Purnamawati (2014) menyatakan bahwa sistem pajak yang ideal bagi suatu negara harus mempunyai prinsip manfaat (*benefit principle*) yaitu diharapkan manfaat lebih tinggi dibandingkan pajak yang dibayar oleh Wajib Pajak serta pajak harus mempunyai prinsip keadilan (*equity principle*).

Dalam Konferensi pers terkait perkembangan ekonomi makro realisasi APBN Perubahan Tahun 2017 yang digelar di kantor Kementerian Keuangan pada 2 Januari 2018 silam, Sri Mulyan menyebutkan . penerimaan perpajakan untuk tahun 2017 mencapai Rp 1.339 Triliun atau sekitar 91 persen dari target APBN-P, angka tersebut meningkat dari realisasi dua tahun sebelumnya yang hanya sekitar 83 persen. Jika dibandingkan tahun 2016 maka capaian tersebut tumbuh 4,3 persen. Apabila menghilangkan komponen tax amnesty, pertumbuhannya sekitar 12,4 persen.

Tidak terpenuhinya target penerimaan perpajakan terjadi selama lima tahun terakhir. Meski Direktorat Jenderal Pajak (DJP) selaku institusi yang bertugas untuk memungut pajak menyatakan telah melakukan *extra effort*, namun target

penerimaan masih belum dapat terpenuhi. Meski Indonesia menganut *system self assessment* dalam penghitungan kewajiban perpajakannya, namun masih banyak wajib pajak yang tidak melakukan kewajiban perpajakannya dengan benar. Hal ini terjadi karena karakteristik pajak itu sendiri. Pajak merupakan pungutan kepada wajib pajak yang diwajibkan oleh negara melalui Undang-Undang. Pungutan yang memaksa tersebut juga tidak disertai dengan imbal hasil secara langsung kepada wajib pajak sehingga pajak tidak disukai oleh para wajib pajak.

Karakteristik pajak yang tidak disukai tersebut kemudian memunculkan praktik-praktik penghindaran pajak yang dilakukan oleh para wajib pajak. Praktik-praktik penghindaran pajak yang dilakukan wajib pajak merupakan salah satu contributor rendahnya penerimaan pajak. Salah satu contoh praktik penghindaran pajak adalah kegiatan ekonomi bawah tanah (*underground economy*). Para pelaku kegiatan ekonomi bawah tanah ini tidak pernah melaporkan hasil kegiatan ekonominya dalam formulir Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) sehingga dapat dikelompokkan dalam kriteria penyelundupan pajak (*tax evasion*). Praktik penghindaran pajak juga dilakukan dengan cara melakukan penyimpanan dana di luar negeri, terutama dilakukan oleh golongan ekonomi kelas atas. Para orang kaya yang notabene juga merupakan wajib pajak, menyimpan dananya di luar negeri karena adanya fasilitas yang lebih menguntungkan yang diberikan oleh negara lain sebagai upaya untuk menghindari pajak.

Meningkatnya kegiatan penghindaran pajak sangat merugikan negara karena praktik penghindaran pajak berakibat pada hilangnya uang pajak (*tax revenue forgone*) yang sangat dibutuhkan untuk membiayai program kesejahteraan masyarakat,

pendidikan, kesehatan, program-program pengentasan kemiskinan dan berbagai program pembangunan lainnya. Sebagai upaya untuk mengenakan kembali pajak yang belum dibayar baik dari kegiatan ekonomi bawah tanah maupun dari harta kekayaan yang disimpan di luar negeri, Pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (*Tax amnesty*). Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016, pengampunan pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkapkan harta dan membayar uang tebusan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Kebijakan *tax amnesty* tahun 2016 dilakukan kembali dengan beberapa alasan, yaitu; 1) banyaknya harta milik wajib pajak baik di dalam maupun luar negeri yang belum dilaporkan dalam surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan; 2) meningkatkan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian serta kepatuhan dan kesadaran wajib pajak; 3) kasus panama papers tentang praktik tersembunyinya harta kekayaan serta penghindaran pembayaran pajak diluar kelaziman.

Kebijakan *Tax amnesty* merupakan salah satu terobosan yang dilakukan untuk mendongkrak tingkat kepatuhan wajib pajak dengan memberikan pengampunan pajak kepada wajib pajak (*taxpayers*). Pengampunan Pajak perlu dipertimbangkan secara khusus oleh Pemerintah Indonesia untuk memberikan kesempatan terakhir (*one shot opportunity*) bagi wajib pajak yang melakukan *onshore* maupun *offshore tax evasion* dengan tujuan utama sebagai wahana rekonsiliasi perpajakan nasional bagi seluruh potensi masyarakat pembayar pajak dan diharapkan akan meningkatkan penerimaan negara.

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan *tax amnesty* di Indonesia dan implikasi atas implementasi kebijakan *tax amnesty* di Indonesia terhadap penerimaan negara sektor perpajakan. Dalam penelitian ini, rumusan masalah yang diharapkan dapat terpecahkan dari penelitian ini adalah: 1) Bagaimana implementasi kebijakan *tax amnesty* di Indonesia, dan 2) Bagaimana implikasi atas implementasi kebijakan *tax amnesty* di Indonesia terhadap penerimaan negara sektor perpajakan. Kebijakan *tax amnesty* di Indonesia telah dilaksanakan sebanyak empat (4) kali yaitu tahun 1964, 1984, 2008 dan 2015. Namun mengingat keterbatasan data, penelitian ini hanya membatasi analisis implementasi kebijakan *tax amnesty* untuk tahun 2008 dan tahun 2015.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode penulisan deskriptif *eksploratory*. Metode ini hanya membahas suatu topik dengan memberikan penggambaran atas topik tersebut, implikasi permasalahan yang timbul atas topik itu dan tidak ditujukan untuk mencari atau menguji solusi terbaik atas permasalahan yang ada. Analisis yang ada biasanya hanya bersifat kualitatif yang ditujukan untuk mengeksplorasi konsekuensi permasalahan yang muncul atas kondisi yang diterangkan dalam topik.

Pendekatan eksploratif dapat didefinisikan sebagai metode penelitian yang bertujuan menghimpun informasi awal yang akan membantu upaya menetapkan masalah dan merumuskan hipotesis. Sedangkan pendekatan deskriptif adalah metode penelitian yang bertujuan memaparkan (mendeskripsikan) sesuatu hal. Pendekatan eksploratif deskriptif dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan mengeksplorasi berbagai permasalahan yang muncul terkait

implementasi kebijakan *tax amnesty* di Indonesia sebagai upaya untuk memperkuat penerimaan negara.

Dalam penelitian ini, pembahasan penelitian menggunakan studi literatur dan pengumpulan data-data sekunder yang berasal dari berbagai sumber, antara lain: Direktorat Jenderal Pajak dan Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan serta hasil-hasil pemikiran berbagai kalangan yang berkaitan dengan topik artikel ini.

Pembahasan

Indonesia merupakan negara besar dengan sumber daya alam yang berlimpah, salah satunya minyak dan gas bumi. Sejak tahun 1960 hingga 1980 produksi minyak Indonesia berlimpah. Sumber penerimaan negara pada periode itu hampir seluruhnya ditopang oleh pendapatan negara dari penjualan minyak dan sumber daya lainnya. Namun sayang pada tahun 1999/2000 produksi minyak Indonesia mulai menurun dan tidak lagi bisa diandalkan sebagai sumber utama penerimaan negara. Pada masa itu, penerimaan negara terbesar saat itu bergeser ke penerimaan negara dari sektor perpajakan.

Pada tahun 2000 Pemerintah Indonesia mulai memerhatikan sektor pajak. Meski pemerintah telah mencanangkan reformasi perpajakan sejak tahun 1983, namun karena penerimaan negara sebagian besar dari sektor minyak, perhatian pemerintah terhadap pengelolaan pemungutan pajak masih rendah. Sejak tahun 2000, pemerintah mulai memberikan perhatian yang serius atas pengelolaan penerimaan pajak.

Penerimaan negara dari sektor pajak dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan. Grafik 1. memperlihatkan tren peningkatan penerimaan negara dari sektor perpajakan dari tahun 2004 hingga tahun 2016. Penerimaan negara pada tahun 2016 naik lebih dari empat kali lipat apabila

dibandingkan dengan penerimaan negara dari sektor pajak tahun 2004. Peningkatan penerimaan negara dari sektor perpajakan ini tidak tumbuh paralel dengan pertumbuhan penerimaan perpajakan. Pertumbuhan penerimaan negara dari sektor perpajakan tertinggi terjadi pada tahun 2008 tumbuh sebesar 34,25%. Namun demikian pada tahun 2009, penerimaan negara dari sektor pajak mengalami penurunan sebesar -4,66%. Pada tahun 2010 dan 2011, penerimaan negara dari sektor pajak mengalami kenaikan namun pertumbuhan penerimaan perpajakan secara intensif mengalami penurunan hingga pada tahun 2016 penerimaan perpajakan yang hanya tumbuh 4,6%.

Sebagai negara yang menerapkan sistem *self assessment*, permasalahan mendasar dalam upaya memungut pajak adalah tingkat kepatuhan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya. Hal ini terlihat dari realisasi Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) yang hanya mencapai 63 % dari seluruh wajib pajak yang terdaftar di Direktorat Jenderal Pajak. Selain itu, kepatuhan material perpajakan akibat kegiatan *shadow economy* menimbulkan potensi penurunan penerimaan perpajakan sebesar 19,0 persen dari PDB. Kegiatan ekonomi bawah tanah ini tidak pernah dilaporkan sebagai penghasilan dalam formulir surat pemberitahuan tahunan (SPT) Pajak Penghasilan, sehingga dapat dikelompokkan dalam kriteria penyelundupan pajak (*tax evasion*)

Peningkatan kegiatan ekonomi bawah tanah yang dibarengi dengan penyelundupan pajak atau pelaporan pajak yang tidak jujur sangat merugikan negara karena berarti hilangnya uang pajak (*tax revenue forgone*) yang sangat dibutuhkan untuk membiayai program kesejahteraan rakyat, pendidikan, kesehatan, dan program-program pengentasan kemiskinan lainnya. Kebijakan *tax amnesty* muncul sebagai alat

untuk mengenakan kembali pajak yang belum dibayar dari kegiatan ekonomi bawah tanah ataupun pelaporan pajak yang tidak jujur.

A. Implementasi Kebijakan *Tax amnesty*

Sebagai Upaya Memperkuat Penerimaan Negara

Secara umum kebijakan *tax amnesty* diterapkan oleh banyak negara dengan tujuan untuk meningkatkan penerimaan negara. Kebijakan *tax amnesty* menjadi kebijakan yang populer terutama bagi negara-negara yang sedang mengalami krisis keuangan untuk menghimpun dana dalam jangka pendek

Kebijakan *tax amnesty* dilaksanakan dalam rangka meningkatkan penerimaan negara dari sektor perpajakan dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Peningkatan penerimaan negara dalam jangka pendek diperoleh melalui pembayaran denda, penalty ataupun uang tebusan. Sementara peningkatan penerimaan perpajakan dalam jangka panjang diperoleh melalui peningkatan kepatuhan wajib pajak dan perluasan basis data

Peningkatan penerimaan negara dalam jangka pendek dengan menerapkan kebijakan *tax amnesty* dimaksudkan untuk mengenakan kembali pajak yang belum dibayar dari kegiatan ekonomi bawah tanah ataupun pelaporan pajak yang tidak jujur. Dengan demikian kebijakan *tax amnesty* perlu dipertimbangkan untuk diterapkan oleh Pemerintah untuk memberikan kesempatan terakhir (*one shot opportunity*) bagi wajib pajak yang melakukan *onshore* maupun *offshore tax evasion*. Kebijakan *tax amnesty* juga menjadi wahana rekonsiliasi perpajakan nasional bagi seluruh potensi masyarakat pembayar pajak dan diharapkan akan meningkatkan penerimaan negara.

Tujuan peningkatan penerimaan negara dalam jangka pendek melalui kebijakan *tax amnesty* tidak serta merta dapat terpenuhi. Dalam penerapan kebijakan *tax amnesty*, penerimaan negara dalam jangka pendek sangat tergantung pada jumlah wajib pajak yang ikut dalam program *tax amnesty*. Jika kebijakan/program *tax amnesty* tidak dapat menarik minat wajib pajak untuk berpartisipasi dalam program ini maka program menjadi tidak berhasil dilaksanakan. Rendahnya minat wajib pajak untuk berpartisipasi dalam program berakibat pada rendahnya penerimaan negara yang didapatkan dari program ini. Rendahnya minat wajib pajak yang ikut dalam program ini secara otomatis juga berdampak pada tidak optimalnya penerimaan jangka panjang

Partisipasi wajib pajak selain penting untuk peningkatan penerimaan jangka pendek juga memiliki peran strategis untuk memperluas basis data sehingga dapat meningkatkan penerimaan perpajakan dalam jangka panjang. Namun demikian, perluasan basis data pajak yang diperoleh Pemerintah melalui program *tax amnesty* harus disertai dengan penegakkan hukum perpajakan dan pengelolaan basis data yang baik agar penagihan pajak menjadi lebih optimal. Penegakan hukum setelah *tax amnesty* harus dilakukan untuk memberikan sanksi bagi masyarakat yang tidak berpartisipasi dalam program *tax amnesty* untuk diperiksa oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Terkait pengelolaan basis data hasil *tax amnesty*, DJP diharapkan dapat menyediakan data yang akurat mengenai kekayaan wajib pajak, sehingga meningkatkan kepatuhan wajib pajak dalam jangka panjang.

Sejak terbentuknya pemerintahan, Pemerintah Indonesia telah melaksanakan 4 kali kebijakan *tax amnesty*. Kebijakan *tax amnesty* pertama kali diperkenalkan kepada masyarakat pada tahun 1964. Pemerintah Indonesia kembali melaksanakan *tax amnesty*

pada tahun 1984 sebagai sarana untuk memulai babak baru perhitungan kewajiban perpajakan seiring digulirkannya reformasi perpajakan pada tahun 1983. Kebijakan *tax amnesty* kembali dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2008. Dan terakhir kali, kebijakan *tax amnesty* dilaksanakan Pemerintah Indonesia pada tahun 2016. Secara ringkas implementasi kebijakan *Tax amnesty* dipaparkan sebagai berikut.

a. Implementasi Kebijakan Pengampunan Pajak Di Indonesia Tahun 1964

Pada tahun 1964, Pemerintah Indonesia melaksanakan kebijakan *tax amnesty* untuk pertama kalinya. Program ini dilaksanakan dari tanggal 9 September 1964 sampai dengan 17 Agustus 1965. Pada program *tax amnesty* Tahun 1964 ini, subjek program adalah orang pribadi dan badan, dan diberikan atas Pajak Pendapatan, Pajak Kekayaan, dan Pajak Perseroan. Pada pelaksanaan program ini, selama periode program, pemerintah memberikan insentif berupa pengenaan uang tebusan 5% atau 10% atas harta yang dimohonkan, dan pembebasan dari pidana fiskal dan pidana umum. Namun demikian melalui program ini pemerintah akan memberikan hukuman 400% bagi yang melanggar ketentuan.

Program Pengampunan Pajak tahun 1964 dilakukan berdasarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1964 tentang Peraturan Pengampunan Pajak. Dalam ketentuan pelaksanaannya, program ini memiliki pertimbangan bahwa ketentuan fiskal tidak membedakan apakah tambahan harta itu disebabkan oleh usaha-usaha halal atau diperoleh dengan tindak pidana umpama korupsi. Dengan demikian maka kelonggaran-kelonggaran fiskal yang diberikan sebagai akibat program ini juga harus disertai pula dengan kelonggaran-kelonggaran dibidang kepidanaan.

Kebijakan ini dilakukan pemerintah untuk mengenalkan program *tax amnesty* dan menarik wajib pajak untuk mengikuti program tersebut.

Pertimbangan utama dalam pelaksanaan program ini adalah kesadaran pemerintah bahwa aparatur pemungutan pajak yang sedang dibangun untuk sementara tidak akan mampumenghadapi pelanggaran-pelanggaran fiskal yang dilakukan oleh wajib pajak. Pada periode pelaksanaan program ini, pemerintah memberikan kelonggaran-kelonggaran fiskal dan kepidanaan kepada warga negara Indonesia yang memiliki modal tetapi belum/tidak membayar pajak dan telah merasa bersalah menurut petunjuk-petunjuk yang diperoleh. Sasaran utama program ini adalah warga negara Indonesia yang memiliki modal untuk dapat berpartisipasi dalam pembangunan melalui pembayaran pajak yang dapat dilakukan dengan mengikuti program *tax amnesty* yang dilaksanakan pada tahun 1964.

Namun sayangnya, penerapan Program Pengampunan Pajak tahun 1964 belum cukup berhasil karena sistem administrasi perpajakan pada masa tersebut belum memadai dan sosialisasi atas program kepada masyarakat juga kurang intensif. Sebagai program baru yang dilaksanakan pemerintah, sosialisasi program menjadi faktor penentu keberhasilan program

Program *tax amnesty* tahun 1984 dilaksanakan mulai tanggal 18 April 1984 dan berakhir pada 31 Desember 1984. Subjeknya adalah seluruh wajib pajak, baik yang sudah terdaftar maupun belum terdaftar. Objek program ini lebih luas daripada program *tax amnesty* Tahun 1964, meliputi Pajak Pendapatan, Pajak Kekayaan, Pajak Perseroan, PDBR, Pajak Pendapatan Buruh, dan Pajak Penjualan. Dalam program ini, Pemerintah memberikan insentif berupa pengenaan uang tebusan 1% atas harta

yang sudah dilaporkan pada SPT dan 10% atas harta yang belum dilaporkan

Program *tax amnesty* tahun 1984 dilaksanakan melalui Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1984 tanggal 18 April 1984. Dalam program ini, pemerintah memberikan kesempatan kepada wajib pajak orang pribadi atau badan dengan nama dan dalam bentuk apapun, baik yang telah maupun yang belum terdaftar sebagai wajib pajak untuk mendapatkan pengampunan pajak. Program *tax amnesty* tahun 1984 muncul setelah pemerintah mulai melakukan reformasi perpajakan pada tahun 1983. Reformasi perpajakan tahun 1983 ditandai dengan ditetapkannya undang-undang perpajakan baru yang menggantikan aturan perpajakan yang saat itu masih menggunakan aturan dari Pemerintah Belanda. Dengan diberlakukannya undang-undang perpajakan yang baru muncul perbedaan signifikan dengan ketentuan yang sebelumnya ada. Dengan adanya perbedaan signifikan tersebut, pemerintah memandang perlu untuk menjembatani dengan memberikan suatu titik awal yang bersih bagi masyarakat melalui program *tax amnesty* ini. Program *tax amnesty* ini diberikan atas pajak-pajak yang belum pernah atau belum sepenuhnya dikenakan atau dipungut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun bentuk pengampunan pajak yang diberikan dalam program ini adalah pengenaan tebusan dengan tarif:

- a) Sebesar 1% (satu persen) dari jumlah kekayaan yang dijadikan dasar untuk menghitung jumlah pajak yang dimintakan pengampunan, bagi wajib pajak yang pada tanggal ditetapkannya Keputusan Presiden ini telah memasukkan Surat Pemberitahuan Pajak Pendapatan/Pajak

Perseroan tahun 1983 dan Pajak Kekayaan tahun 1984;

- b) Sebesar 10% (sepuluh persen) dari jumlah kekayaan yang dijadikan dasar untuk menghitung jumlah pajak yang dimintakan pengampunan, bagi wajib pajak yang pada tanggal ditetapkannya Keputusan Presiden ini belum memasukkan Surat Pemberitahuan Pajak Pendapatan/Pajak Perseroan tahun 1983 dan Pajak Kekayaan tahun 1984.

Meski telah diperpanjang hingga enam bulan, program *tax amnesty* ini dianggap gagal. Hal ini sesuai pernyataan Gillis (1989) yang menyatakan bahwa Program Pengampunan Pajak Tahun 1984 telah gagal dan tidak banyak wajib pajak yang tertarik untuk memanfaatkannya. Salah satu faktor yang berperan dalam kegagalan program adalah kurangnya perhatian pemerintah atas pelaksanaan program ini. Hal ini terjadi karena pada masa itu, penerimaan sektor pajak bukanlah penerimaan yang dominan. Pada masa itu Pemerintah Indonesia masih menikmati besarnya penerimaan negara dari sektor migas. Selain itu pemerintah juga mengandalkan penerimaan negara dari perdagangan internasional dan utang luar negeri. Kurangnya perhatian Pemerintah juga dapat dilihat dari sistem administrasi perpajakan yang belum memadai yang mengakibatkan kurangnya ketertarikan masyarakat terhadap program sehingga program ini gagal untuk mencapai tujuannya.

b. Implementasi Kebijakan Pengampunan Pajak di Indonesia Tahun 2008

Pada tahun 2008, Pemerintah memperkenalkan Program *Sunset policy*. Program ini dilaksanakan pada Tahun 2008 sampai dengan 28 Februari 2009. Program ini

ditujukan untuk seluruh wajib pajak baik orang pribadi maupun badan. Objek dalam program ini adalah sebagai berikut:

- 1) Orang pribadi:
 - x penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas pajak yang tidak atau kurang dibayar
 - x penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak.
- 2) Badan: penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak.

Program *Sunset policy* disebut sebagai program paripurna modernisasi pajak pada periode 2001 - 2007. Program ini dianggap berhasil karena realisasi penerimaan pajak pada tahun 2008 telah mencapai target yang ditetapkan dalam APBN. Keberhasilan program juga terlihat dari pertambahan jumlah Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) baru dan penerimaan Pajak Penghasilan (PPH). Pada tahun 2008 tersebut jumlah NPWP baru bertambah sebanyak 5.365.128 NPWP, Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) bertambah sebanyak 804.814 SPT dan penerimaan PPh meningkat sebesar Rp7,46 triliun.

Namun demikian, data kepatuhan wajib pajak pada tahun 2009 menunjukkan bahwa wajib Pajak yang tidak menyampaikan SPT tahunan mencapai 47,39 persen dari total wajib pajak yang tercatat sebanyak 15.469.590. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan wajib pajak masih rendah sehingga terdapat kemungkinan wajib pajak kembali pada perilaku tidak patuh pada aturan perpajakan. Monitoring atas tingkat kepatuhan wajib pajak yang mengikuti program *sunset policy* juga sulit dilakukan. Hal ini terjadi karena dari sisi administrasi perpajakan tidak dapat dibedakan antara wajib pajak yang memanfaatkan *sunset policy*

dengan wajib pajak yang menyampaikan SPT tahunan. Dalam pelaksanaannya, program *sunset policy* mengalami kendala antara lain: (i) pengampunan hanya meliputi sanksi administrasi; (ii) ketidaksiapan sistem administrasi perpajakan; (iii) jangka waktu pelaksanaan terlalu pendek.

c. Implementasi Kebijakan Pengampunan Pajak di Indonesia Tahun 2016

Program *tax amnesty* tahun 2016 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak. Program ini dilaksanakan sejak tanggal 18 Juli 2016 hingga 31 Maret 2017. Latar belakang munculnya kebijakan ini berasal dari eksternal dan internal. Faktor eksternal didominasi oleh kondisi perekonomian yang melambat dan ketidakpastian kebijakan moneter. Dalam naskah akademik rancangan undang-undang pengampunan pajak, pemerintah menyatakan bahwa faktor internal yang melatarbelakangi kebijakan tersebut adalah:

- a) Keinginan menambah anggaran pembangunan memerlukan tambahan penerimaan negara
- b) Sektor migas yang menjadi primadona di masa orde baru sudah semakin menurun
- c) Pendanaan pembangunan lewat utang ataupun hibah dapat menciptakan kerawanan fiskal di masa mendatang serta memunculkan ketergantungan terhadap negara lain;
- d) Jumlah pembayar pajak di Indonesia tergolong masih rendah dibandingkan negara maju (rendahnya *tax ratio*);
- e) Terbatasnya kapasitas otoritas perpajakan terutama dalam mengawasi aktivitas perekonomian di sektor informal (*underground*)

economy) dan mencegah larinya modal (*capital flight*) ke luar negeri;

- f) Terdapat banyak pihak yang mempunyai kekayaan yang berdasarkan penghindaran atau penggelapan pajak, baik yang tersimpan di dalam maupun luar negeri;
- g) Terdapat lebih dari Rp3.000.000.000.000,- kekayaan WNI yang tersimpan di Singapura. Ini tidak berarti semua kekayaan tersebut terkait penggelapan;

Program *tax amnesty* Tahun 2016 mempunyai tiga tujuan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 yaitu:

- a) Mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan harta yang berakibat pada peningkatan likuiditas domestik dan investasi, perbaikan nilai tukar Rupiah dan penurunan tingkat suku bunga
- b) Mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi; dan
- c) Meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.

Definisi pengampunan pajak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 Pasal 1 ayat (1) yaitu penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan dengan cara mengungkapkan harta dan membayar uang tebusan. Subjek dalam program ini adalah wajib pajak orang pribadi atau badan yang dibedakan menjadi empat kategori: badan, orang pribadi, pengusaha omset tertentu, dan orang pribadi atau badan yang belum memiliki NPWP.

Namun demikian, dalam program ini terdapat pengecualian subjek pengampunan pajak yaitu wajib pajak yang sedang dilakukan penyidikan dan berkas penyidikannya telah dinyatakan lengkap oleh kejaksaan, dalam proses peradilan, dan menjalani hukuman pidana atas tindak pidana di bidang perpajakan.

Keseriusan pemerintah dalam meluncurkan program ini terlihat dari mekanisme pelaksanaan program. Dalam pelaksanaannya, pengampunan pajak dalam program *tax amnesty* tahun 2016, dibagi dalam tiga periode waktu yang berbeda dengan masing-masing periode memiliki perbedaan besarnya persentase perhitungan uang tebusan yang harus dibayarkan. Persentase perhitungan uang tebusan yang harus dibayarkan berdasarkan periode waktunya sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1. wajib pajak dapat memanfaatkan pengampunan pajak dengan cara mengungkap harta yang belum diungkapkan dalam lampiran harta pada SPT Tahunan yang atas sumber perolehan harta tersebut belum menyelesaikan ketentuan perpajakannya selama ini. Setelah wajib pajak mengungkap harta, wajib pajak harus membayar uang tebusan. Besarnya uang tebusan dibedakan besarnya sesuai kriteria deklarasi atau repatriasi dalam tiga

Uang tebusan dihitung dengan cara mengalikan tarif dengan harta bersih, dengan tarif sebagaimana disajikan pada Tabel 1 dan harta bersih yang ditaksir sendiri oleh wajib pajak nilainya, dengan ketentuan dapat dikurangkan dengan hutang terkait perolehannya paling banyak 75% dari harta untuk wajib pajak badan dan 50% dari harta untuk wajib pajak orang pribadi.

Wajib pajak dapat melakukan repatriasi dengan menginvestasikan hartanya di dalam negeri dalam waktu paling singkat tiga tahun. Bagi wajib pajak dengan peredaran usaha sampai dengan Rp4.800.000.000,- pada tahun pajak terakhir akan mendapatkan tarif

husus 0,5% jika harta yang diungkapkan sampai dengan Rp10.000.000.000,- dan 2% jika harta yang diungkapkan lebih dari Rp10.000.000.000,-

Program ini telah berakhir pada tanggal 31 Maret 2017 lalu. Sebagaimana poin pertama tujuan dilaksanakannya program *tax amnesty* yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016, selama periode pelaksanaan, Direktorat Jenderal Pajak telah menerima deklarasi harta dari wajib pajak sebesar Rp4.884.252.000.000.000,-. Dari jumlah tersebut sebesar 75% merupakan deklarasi harta dalam negeri. Sedangkan deklarasi harta luar negeri, selama periode program, Direktorat Jenderal Pajak hanya mencatat sebesar Rp147 triliun atau kurang dari 15% dari target yang ditetapkan pemerintah. Rendahnya repatriasi ini merupakan salah satu kegagalan program *tax amnesty* tahun 2016 dalam mewujudkan percepatan pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan harta.

Pengalihan harta merupakan salah satu isu penting dalam mewujudkan pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi. Pengalihan harta diharapkan dapat meningkatkan perputaran ekonomi di dalam negeri sehingga perekonomian akan tumbuh lebih cepat dan secara tidak langsung dapat berdampak pada peningkatan penerimaan perpajakan. Kegagalan pemerintah dalam melaksanakan repatriasi/pengalihan harta luar negeri melalui program *tax amnesty* juga dipengaruhi oleh kondisi/iklim investasi sebagai inti dari repatriasi. Selama pemerintah belum menjamin keamanan negara terutama keamanan investasi dan belum adanya infrastruktur yang memadai, proses pengalihan harta luar negeri akan menjadi sulit. Selain iklim investasi, kegagalan repatriasi dalam program *tax amnesty* ini juga dipengaruhi oleh upaya-upaya yang dilakukan oleh negara tetangga

untuk mempertahankan dana-dana tersebut untuk tidak kembali ke Indonesia dalam kebijakan pengampunan pajak ini. Kebijakan *tax amnesty* hanya menjadi salah satu daya tarik namun belum cukup kuat bagi wajib pajak yang menyimpan hartanya di luar negeri untuk melakukan repatriasi.

Di sisi lain, deklarasi harta dalam negeri mendapatkan angka yang signifikan. Meski belum tentu keseluruhan harta yang dideklarasikan tersebut merupakan data baru yang diterima Direktorat Jenderal Pajak, namun jumlah tersebut dapat memperkuat basis data Direktorat Jenderal Pajak. Perkuatan basis data Direktorat Jenderal Pajak dapat menjadi *trigger* untuk meningkatkan penerimaan pajak dan kepatuhan sukarela wajib pajak. Selama periode program, peningkatan kepatuhan wajib pajak juga sudah terlihat dengan adanya peningkatan pelaporan SPT Tahunan sebesar 36%. Peningkatan ini menjadi sinyal positif bagi Direktorat Jenderal Pajak untuk bisa mengoptimalkan penerimaan dari wajib pajak yang sudah melaporkan hartanya dan menegakkan hukum wajib pajak yang belum melaporkan.

Tujuan kedua yang ingin dicapai dalam program *tax amnesty* adalah mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi. Reformasi perpajakan dalam upaya untuk mewujudkan perluasan basis data telah dimulai ketika Direktorat Jenderal Pajak mencanangkan tahun 2016 sebagai tahun penegakkan hukum dengan pertimbangan bahwa *Automatic Exchange of Information (AEOI)* atau pertukaran informasi secara otomatis antar negara akan mulai diberlakukan paling lambat akhir tahun 2018. Jaringan informasi perpajakan Indonesia dalam pelaksanaan AEOI ini sangat luas karena Indonesia telah memiliki Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda

(P3B) dengan sejumlah negara/yuridiksi. Kebijakan *tax amnesty* tahun 2016 menjadi salah satu awal untuk melakukan penegakan hukum secara lebih adil dan merata dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan lanjutan dalam rangka reformasi perpajakan.

Sebagai tindak lanjut dalam memulai AEOI dalam rangka menegakkan hukum pasca dilaksanakannya *tax amnesty* tahun 2016, pada tanggal 8 Mei 2017, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan. Selain itu, Direktorat Jenderal Pajak juga mengeluarkan berbagai kebijakan teknis dalam rangka melaksanakan arah kebijakan perpajakan pada tahun 2017 antara lain: (a) meningkatkan pelayanan dan kemudahan pembayaran dan pelaporan pajak seperti melalui *e-filing*, *e-payment*, dan *e-materai*; (b) meningkatkan kesadaran dan kepatuhan wajib pajak seperti melalui *call center*, *website*, *mobile tax unit*, dan kampanye 'bangga bayar pajak' serta memasukkan perpajakan dalam kurikulum pendidikan nasional; (c) meningkatkan ekstensifikasi dan intensifikasi perpajakan melalui pengawasan yang lebih optimal, penggalan potensi berbasis sektoral, optimalisasi basis data perpajakan hasil *tax amnesty*, memanfaatkan data pihak ketiga dan pengawasan kawasan berikat dan kawasan bebas; (d) meningkatkan efektivitas penegakan hukum melalui peningkatan SDM penegakan hukum dan kerja sama kelembagaan dengan penegak hukum lain; (e) menindaklanjuti hasil program *tax amnesty* tahun 2016-2017; dan (f) meningkatkan kapasitas aparat dan kelembagaan pajak

Dalam memenuhi tujuan ketiga, selama periode pelaksanaan program *tax amnesty*, Direktorat Jenderal Pajak telah menghimpun dana Rp114 triliun bagi penerimaan negara yang berasal dari uang

tebusan. Dari total penerimaan uang tebusan tersebut sebesar Rp91,3 triliun berasal dari pembayaran oleh orang pribadi non Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Selama periode program, UMKM hanya memberikan kontribusi sebesar 5,81% dari orang pribadi dan 0,61% dari badan. Rendahnya partisipasi UMKM dalam memanfaatkan pengampunan pajak merupakan indikasi kurangnya kerjasama pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam meningkatkan partisipasi UMKM.

Kebijakan *tax amnesty* tahun 2016 secara umum dapat memenuhi kriteria program *tax amnesty* yang berhasil. Kebijakan *tax amnesty* tahun 2016 dilaksanakan sebagai sebuah kejadian unik karena dilaksanakan setelah 8 tahun dan dilaksanakan dalam rangka meningkatkan perluasan basis data. Namun demikian, diharapkan program *tax amnesty* tidak dilaksanakan dalam waktu yang dekat. Pengulangan program dalam waktu dekat akan mengurangi kepercayaan masyarakat untuk segera mematuhi ketentuan perpajakan. Program *tax amnesty* yang berulang juga akan meningkatkan frekuensi penggelapan pajak.

Dari sisi tindak lanjut pasca pelaksanaan program, kebijakan *tax amnesty* juga lebih tertata apabila dibandingkan dengan kebijakan *tax amnesty* sebelumnya. Berbagai kebijakan dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dalam rangka meningkatkan kinerja para fiskus. Pemerintah juga melakukan pembentukan Tim Reformasi Perpajakan Tahun 2017 yang bertujuan lebih mengarahkan pembentukan fundamental sistem administrasi perpajakan.

Capaian yang diperoleh Pemerintah dalam program *tax amnesty* Tahun 2016 mencerminkan adanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Kepercayaan masyarakat dibangun dengan terus menerus melakukan perbaikan kinerja pemerintah terutama aparat para

pemungut pajak. Sistem administrasi pajak yang baik dan memudahkan wajib pajak dalam melaksanakan kewajibannya juga menjadi bukti keseriusan Pemerintah untuk melayani para wajib pajak.

Kesimpulan

Lebih dari 80% penerimaan negara berasal dari sektor perpajakan. Sistem perpajakan di Indonesia menggunakan *self assessment* dalam perhitungan kewajiban perpajakannya. Sistem *self assessment* mendasarkan pada kepatuhan wajib pajak dalam melakukan kewajiban perpajakannya. Dalam sistem *self assessment*, wajib pajak diberi kepercayaan untuk menghitung, membayar dan melaporkan jumlah pajak yang terutang. Minimnya pengawasan membuka peluang bagi wajib pajak untuk tidak patuh terhadap peraturan perpajakan dengan melakukan penghindaran pajak (*tax evasion*). Penghindaran pajak dilakukan dengan tidak melaporkan sebagian atau seluruh kewajiban perpajakannya. Hal ini dapat menimbulkan hilangnya potensi penerimaan pajak. Kebijakan *tax amnesty* muncul sebagai alat untuk mengenakan kembali pajak yang belum dibayar dari kegiatan ekonomi bawah tanah ataupun pelaporan pajak yang tidak jujur

. Kebijakan *tax amnesty* merupakan praktik umum yang secara luas diterapkan di berbagai negara untuk meningkatkan penerimaan negara. Kebijakan *tax amnesty* meningkatkan penerimaan negara jangka pendek melalui sanksi, denda, maupun penalti. Sedangkan dalam jangka panjang, penerimaan negara dapat ditingkatkan melalui peningkatan kepatuhan wajib pajak dan perluasan basis data perpajakan.

Pemerintah Indonesia telah melaksanakan empat kali kebijakan *tax amnesty*. Pada pelaksanaan kebijakan *tax amnesty* pertama kali tahun 1964, tingkat partisipasi masyarakat dalam program ini

sangat rendah. Hal yang sama terjadi pada pelaksanaan Kebijakan *tax amnesty* tahun 1984. Pada tahun ini, partisipasi masyarakat untuk mengikuti program ini juga sangat rendah. Kegagalan pelaksanaan kebijakan *tax amnesty* tahun 1964 dan 1984 terutama disebabkan oleh kurangnya sosialisasi dan sistem administrasi perpajakan yang belum memadai. Dalam pelaksanaan dua program tersebut, pemerintah tidak secara serius memerhatikan pelaksanaannya sehingga program ini tidak berhasil meningkatkan penerimaan negara baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Kebijakan *tax amnesty* yang dilaksanakan pada tahun 2008 pada dasarnya merupakan program paripurna atas pelaksanaan program reformasi perpajakan tahun 2001-2007. Dalam pelaksanaan Kebijakan *tax amnesty* Tahun 2008 yang disebut sebagai *Sunset policy*. Program ini dinilai cukup berhasil karena peningkatan penerimaan PPh sebesar Rp7,46 triliun. Selain itu dalam jangka panjang, program ini mampu meningkatkan penerimaan jangka pendek berupa penambahan NPWP baru bertambah sebanyak 5.365.128 NPWP, Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) bertambah sebanyak 804.814 SPT. Belajar dari pelaksanaan *Tax amnesty* tahun 2008, pelaksanaan *tax amnesty* tahun 2016 lebih dipersiapkan secara matang. Pada pelaksanaan *tax amnesty* tahun 2016, pemerintah berhasil menerima deklarasi harta wajib pajak sebesar Rp4.884.252.000.000.000,-. Deklarasi harta ini merupakan modal bagi Direktorat Jenderal Pajak untuk melakukan perluasan basis data untuk meningkatkan penerimaan jangka panjang. Selain itu, dalam pelaksanaan kebijakan *tax amnesty* tahun 2016, Pemerintah berhasil meningkatkan penerimaan jangka pendek sebesar Rp114 triliun yang berasal dari pembayaran uang tebusan. Namun demikian, pelaksanaan kebijakan *tax amnesty* tahun 2016 memiliki

kekurangan karena rendahnya repatriasi harta wajib pajak yang berada di luar negeri dan rendahnya tingkat partisipasi UMKM dalam program ini.

Kegagalan pelaksanaan *tax amnesty* pada tahun 1964 dan 1984 di Indonesia terjadi karena kurangnya perhatian Pemerintah terhadap program ini. Begitu juga minimnya partisipasi UMKM dalam program *Tax amnesty* Tahun 2016 terjadi karena kurangnya perhatian Pemerintah. Hal ini dapat diatasi dengan melakukan sosialisasi program secara masif kepada target. Namun demikian, Pemerintah harus membangun kepercayaan publik kepada aparat pemerintah terlebih dahulu. Kepercayaan masyarakat sebagai dasar harus diikuti dengan sosialisasi yang massif dan intensif agar masyarakat memiliki pemahaman yang baik atas pelaksanaan program.

Kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah atas pelaksanaan program juga dapat dilakukan dengan tidak terlalu sering mengulang program *tax amnesty* dan melakukan penegakan hukum pasca pelaksanaan program. Langkah penegakan hukum selain dapat mendatangkan penerimaan dengan pemberlakuan sanksi juga penting untuk memperluas basis pajak yang dapat meningkatkan penerimaan negara dalam jangka panjang.

Daftar Pustaka

- Soemitro, Rochmat. "Asas dan Dasar Perpajakan, Bandung: Eresco, 1990, hal 2 Mangkoesobroto. Teori Ekonomi Makro. STIE YKPN. (1998))
- Franzoni, A. Luigi. 1999. Tax evasion and Tax Compliance. Italy: University of Bologna.
- Nurmantu, Safri. (2010) Pengantar Ilmu Perpajakan. Jakarta: Granit.
- Buku dengan dua pengarang:
Richard Burton dan Wirawan B. Ilyas, Hukum Pajak, Penerbit Salemba Empat, 2004)
- Musgrave, Richard A. "Devolution, grants, and fiskal competition." The Journal of Economic Perspectives (1997): 65-72.
- Irianto, Edi Slamet. "An Empirical Study of Tax as an Instrument of Democratization." Bisnis & Birokrasi Journal 19.3 (2013).
- Jhingan, M. L. Monetary Economics. Konark, 1994.
- Yoingco, Angel Q. 1977. Taxation in the Asia Pasific Region: A Salute to the years of Regional Cooperation in Tax Administration and research. Dalam studi Group in Asian Tax Administrtion & Research. Manila.
- Schisler, Dan L. 1995. Equity, Aggressiveness, Consensus: A Comparison of Tax Payers and Tax Preparers. Accounting Horizons. Vol 9. No 4. Desember. Hlm. 76-87.
- Artikel Jurnal dengan No. Halaman Bersambung:
- Rahayu, Ning. 2007. Kebijakan Baru Direktorat Jenderal Pajak Dalam Pengajuan Restitusi PPN dan Perencanaan Pajak untuk Menghadapinya. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi, Vol. 15, No.1 (Januari).
- Website:
<https://www.irs.gov/Individuals/International-Taxpayers/Offshore-Voluntary-Disclosure-Program>
- Dominika Langenmayr, "Voluntary Disclosure of Evaded Taxes † Increasing Revenues, or Increasing Incentives to Evade?", CESifo Area Conference on Publik Sektor Economics 16