
ANALISIS ATAS KEBIJAKAN TAX AMNESTY DI INDONESIA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENINGKATAN PENDAPATAN PAJAK

Oleh

Baren Sipayung

Mahasiswa Universitas Terbuka Magister ilmu administrasi Bidang minat administrasi publik (Online) UPBJJ Samarinda

E-mail: baren.sipayung@bpk.go.id

Article History:

Received: 03-06-2022

Revised: 13-06-2022

Accepted: 23-07-2022

Keywords:

Tax Amnesty, Public Policy,
Fiscal policy

Abstract: *The history of Tax Amnesty which was first implemented in 1964 then continued in 2016 with the enactment of Law of the Republic of Indonesia Number 11 of 2016 concerning Tax Amnesty. Furthermore, tax amnesty or tax amnesty (English: Tax Amnesty) is also a time-limited opportunity for certain groups of taxpayers to pay a certain amount of tax as an amnesty for the obligation to pay taxes (including the waiver of interest and penalties) related to the tax period. previously without fear of criminal prosecution. Tax Amnesty is a public policy that is formally stipulated based on Law 11/2016 as a tool to collect state revenues from the tax sector (tax revenue) quickly in a relatively short period of time against the backdrop of widespread tax avoidance. Meanwhile, the expected benefit of the Tax Amnesty policy is to increase the inflow of funds from abroad which in the long term can be used as a driving force for investment which in turn is beneficial to stimulate the national economy. This article describes the weaknesses of the tax amnesty policy, including recommendations to overcome these weaknesses..*

PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia pada tanggal 1 Juli 2016 telah memasuki babak baru dalam sistem perpajakan di Indonesia, yaitu pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (untuk selanjutnya disebut 'UU 11/2016'). Selanjutnya, definisi 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.¹⁾ Lebih lanjut, pengampunan pajak atau amnesti pajak (bahasa Inggris: Tax Amnesty) juga adalah sebuah kesempatan terbatas waktu bagi kelompok wajib pajak tertentu untuk membayar pajak dengan jumlah tertentu sebagai pengampunan atas kewajiban membayar pajak (termasuk dihapuskannya bunga

¹ UU 11/2016, Pasal 1 Angka 1.

dan denda) yang berkaitan dengan masa pajak sebelumnya tanpa takut penuntutan pidana.²⁾ Adapun, di dalam bagian konsideran UU 11/2016, disebutkan bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut.

- a. bahwa pembangunan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertujuan untuk memakmurkan seluruh rakyat Indonesia yang merata dan berkeadilan, memerlukan pendanaan besar yang bersumber utama dari penerimaan pajak;
- b. bahwa untuk memenuhi kebutuhan penerimaan pajak yang terus meningkat, diperlukan kesadaran dan kepatuhan masyarakat dengan mengoptimalkan semua potensi dan sumber daya yang ada;
- c. bahwa kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya masih perlu ditingkatkan karena terdapat Harta, baik di dalam maupun di luar negeri yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan;
- d. bahwa untuk meningkatkan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian serta kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, perlu menerbitkan kebijakan Pengampunan Pajak;

Kemudian, kebijakan Pengampunan Pajak bertujuan untuk:

- a. 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;
- 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.

Berdasarkan pengalaman sebelumnya, Pemerintah Indonesia juga pernah melaksanakan pengampunan pajak pada tahun 1964 melalui Penetapan Presiden RI Nomor 5 Tahun 1964 tentang Peraturan Pengampunan Pajak yang kemudian secara berturut-turut diikuti Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1984 tentang Pengampunan Pajak *jo*. Keputusan Menteri Keuangan No. 345/KMK.04/1984 tentang Pelaksanaan Pengampunan Pajak *jo*. Keputusan Menteri Keuangan No. 966/KMK.04/1983 tentang Faktor Penyesuaian Untuk Penghitungan Pajak Penghasilan 12, namun efektifitas pelaksanaan *Tax Amnesty* tersebut masih rendah karena rendahnya partisipasi peserta *Tax Amnesty* tersebut.³⁾ Namun demikian, berdasarkan Nawa Cita yang ditetapkan oleh Jokowi, pemerintah Indonesia memiliki arah untuk melakukan reformasi dan penataan sistem perpajakan baik perbaikan potensi, intensifikasi dan ekstensifikasi, pengembangan teknologi informasi, perbaikan sumber daya manusia serta pengawasan.

² Wikipedia, 2019, *Pengampunan Pajak*, diakses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Pengampunan_pajak, pada tanggal 18 September 2019, pukul 01.36 WITA.

³ Ragimun, *Analisis Implementasi Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) di Indonesia*, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/analisis%20implementasi%20tax%20amnesty%20di%20indonesia.a.pdf>, pada tanggal 18 September 2019, pukul 01.53 WITA.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas terdapat permasalahan:

Bagaimana menganalisis terhadap kebijakan *Tax Amnesty* berdasarkan UU 11/2016?

LANDASAN TEORI

Law as a Tool of Social Engineering

Teori ini dikemukakan oleh Roscoe Pound bahwa fungsi hukum adalah sebagai alat pembaharuan masyarakat (*Law as a Tool of Social Engineering*).⁴⁾ Menurut Roscoe Pound, hukum dapat berperan di depan untuk memimpin perubahan dalam kehidupan masyarakat dengan cara memperlancar pergaulan masyarakat, mewujudkan perdamaian dan ketertiban, serta mewujudkan keadilan bagi seluruh masyarakat.

Hukum berada di depan untuk mendorong pembaharuan dari tradisional ke modern. Hukum yang dipergunakan sebagai sarana pembaharuan ini dapat berupa undang-undang dan yurisprudensi atau kombinasi keduanya, namun di Indonesia yang lebih menonjol adalah tata perundangan. Supaya dalam pelaksanaan untuk pembaharuan itu dapat berjalan dengan baik, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran *Sociological Jurisprudence* yaitu hukum yang baik dalam hukum yang hidup di dalam masyarakat, sebab jika ternyata tidak, maka akibatnya tidak secara efektif dan akan mendapat tantangan.⁵⁾

Pound mengajukan tiga kategori kelompok kepentingan, yaitu kepentingan umum, sosial, dan kepentingan pribadi. Kepentingan umum terdiri atas dua, yaitu: (i) kepentingan-kepentingan Negara sebagai badan hukum dalam mempertahankan kepribadian dan hakikatnya, (ii) kepentingan-kepentingan Negara sebagai penjaga kepentingan-kepentingan sosial.⁶⁾ Dalam konteks keperluan menghindari pragmatisme dan berbenturan kepentingan-kepentingan atau nilai-nilai yang saling bertentangan tersebut, maka perlu langkah progresif yaitu memungsikan hukum sebagai *law as a tool social engineering*. Pound mengkaji hukum dari sudut pandang konflik kepentingan dan nilai. Dalam pandangan Pound, hukum bukan hanya merupakan kumpulan norma-norma abstrak atau suatu tertib hukum, tetapi juga merupakan suatu proses untuk mengadakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai yang saling bertentangan. Proses itu akhirnya melahirkan keseimbangan-keseimbangan baru, yang membuat masyarakat terkejut menuju keadaan baru yang lebih baik dengan keseimbangan-keseimbangan baru.⁷⁾

Dalam pandangan teori ini, hukum tidak berada di belakang atau di depan perkembangan masyarakat, karena hukum adalah proses perkembangan masyarakat itu sendiri. Kesimpulannya fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat adalah untuk menciptakan perubahan-perubahan dalam masyarakat untuk menuju masyarakat yang sempurna atau terencana.⁸⁾

⁴⁾ Teori Roscoe Pound yang dikemukakan bahwa hukum diharapkan dapat merekatkan dan mempengaruhi masyarakat. Tidak hanya sekedar tumbuh dan berkembang secara alami dalam kehidupan bermasyarakat.

⁵⁾ R. Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum – Cetakan Ketiga*, Amrico, Bandung, 1999, hlm. 52.

⁶⁾ Dr. Bernard L. Tanya, S.H., M.H., Dr. Yoan N. Simanjuntak, S.H., M.H., dan Markus Y. Hage, S.H., M.H. *Teori Hukum – Cetakan Ketiga*, GENTA Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 155.

⁷⁾ Donald Albert Rumokoy, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2014, hlm. 36-37.

⁸⁾ Zaaeni Asyhadie, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2013, hlm. 126.

ANALISA

Dalam rangka menganalisis terhadap suatu *Tax Amnesty* sebagai salah satu kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dengan dikeluarkannya UU 11/2016, maka terlebih dahulu perlu untuk mendefinisikan terkait kebijakan publik. Kebijakan publik adalah apa saja yang pemerintah lakukan maupun tidak melakukan sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu adalah suatu administrasi kebijakan publik.⁹⁾ Kemudian, kebijakan publik dibuat dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:¹⁰⁾

- a. Identifikasi masalah-masalah kebijakan melalui tuntutan tindakan pemerintah.
- b. *Agenda setting* atau memfokuskan perhatian media massa dan pejabat publik (pemerintah) pada masalah-masalah publik tertentu untuk memutuskan apa yang diputuskan.
- c. Merumuskan tujuan kebijakan melalui inisiasi dan perkembangannya dengan organisasi perencanaan kebijakan, kepentingan kelompok, birokrasi pemerintah serta presiden dan DPR.
- d. Legitimasi kebijakan melalui kegiatan-kegiatan politik yang dilakukan oleh partai, kepentingan kelompok, presiden dan DPR.
- e. Implementasi kebijakan, melalui birokrasi yang teratur, belanja/pengeluaran publik dan kegiatan-kegiatan dari badan eksekutif.
- f. Evaluasi kebijakan oleh badan pemerintah itu sendiri, konsultan luar, pers dan publik.

Oleh karena itu, merujuk pada kesesuaian unsur-unsur definisi dan proses pembuatan kebijakan publik, maka *Tax Amnesty* dapat digolong sebagai salah satu kebijakan publik yang pemerintah lakukan untuk memakmurkan seluruh rakyat Indonesia yang merata dan berkeadilan melalui optimalisasi penerimaan pajak, yang salah satunya adalah *Tax Amnesty*. Selanjutnya, di dalam *Tax Amnesty* juga nampak jelas bahwa sumber daya ekonomi membentuk baik sistem politik maupun kebijakan publik.

Lebih lanjut, Prof. Dr. Muh. Nur Sadik, MPM memaparkan perihal model-model kebijakan, yaitu:¹¹⁾

- a. Institusional;
- b. Proses;
- c. Group;
- d. Elite
- e. Rasional
- f. Incremental
- g. Teori permainan (game)
- h. Teori pilihan publik
- i. Teori sistem

Berkaitan dengan model-model kebijakan tersebut di atas, maka *Tax Amnesty* dapat digolongkan ke dalam model *hybrid* (campuran) antara model institusional dengan rasional. Adapun, alasannya adalah pemerintah telah melegitimasi kebijakan *Tax Amnesty* dengan UU 11/2016 yang mengikat secara umum. Sedangkan sebagian adalah model

⁹⁾ Modul Perkuliahan Program Pascasarjana Mata Kuliah Kebijakan Publik di STIA LAN Jakarta oleh Prof. Dr. Muh. Nur Sadik, MPM

¹⁰⁾ *Ibid.*

¹¹⁾ *Op.Cit.*

rasional karena Pemerintah Indonesia mendasarkan pada rasionalisme bahwa penyusunan kebijakan *Tax Amnesty* lebih besar manfaatnya daripada biaya yang dikeluarkan. Selain itu, *Tax Amnesty* merupakan salah satu alternatif kebijakan yang paling efisien dibandingkan dengan pilihan kebijakan lainnya dalam mengoptimalkan penerimaan pendapatan pajak dalam rangka membiayai pembangunan Indonesia demi kemakmuran rakyat. Dengan demikian, *Tax Amnesty* merupakan alat untuk menghimpun penerimaan negara dari sektor pajak (tax revenue) secara cepat dalam jangka waktu yang relatif singkat yang dilatarbelakangi dengan maraknya penghindaran pajak. Manfaat kebijakan ini antara lain adalah kembalinya dana yang disimpan di luar negeri.

Selanjutnya, berkaitan dengan rumusan dalam UU 11/2016 sebagai payung hukum dari kebijakan *Tax Amnesty* tersebut, maka hal yang terutama yang hendak dikedepankan oleh Pemerintah adalah meningkatkan kesadaran taat pajak yang merupakan modal awal yang sangat besar untuk bangkit menjadi negara maju dan makmur. Sehubungan dengan hal tersebut, perlunya transparansi dan akuntabel dalam melaporkan harta kekayaan sebagai obyek pajak sehingga dapat mewujudkan tujuan sebagaimana dimaksud dalam pertimbangan pembuatan UU 11/2016 tersebut.

KESIMPULAN

Tax Amnesty merupakan salah satu kebijakan publik yang ditetapkan secara formal berdasarkan UU 11/2016 sebagai alat untuk menghimpun penerimaan negara dari sektor pajak (tax revenue) secara cepat dalam jangka waktu yang relatif singkat yang dilatarbelakangi dengan maraknya penghindaran pajak. Adapun, manfaat yang diharapkan dari kebijakan *Tax Amnesty* adalah dapat meningkatnya pemasukan dana-dana dari luar negeri yang dalam jangka panjang yang dapat digunakan sebagai pendorong investasi yang pada gilirannya bermanfaat untuk menstimulasi perekonomian nasional. Namun, kelemahannya adalah kebijakan *Tax Amnesty* tidak serta merta menjamin peningkatan kinerja setoran pajak ke kas negara dan rawan potensi terjadinya penyelewengan dan manipulasi data.

Sehubungan dengan menyukseskan kebijakan *Tax Amnesty* tersebut, penulis merekomendasikan agar:

- a. Menggalakkan sosialisasi dalam penerapan kebijakan *Tax Amnesty* sebagaimana termaktub dalam UU 11/2016;
- b. Mengajak kepada Pejabat Negara dan Aparatur Sipil Negara (ASN) agar sadar dengan kewajibannya sebagai wajib pajak dengan cara melaporkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) terhadap Pejabat Negara atau Laporan Harta Kekayaan Aparatur Sipil Negara (LHKASN) terhadap ASN.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Dr. Bernard L. Tanya, S.H., M.H., Dr. Yoan N. Simanjuntak, S.H., M.H., dan Markus Y. Hage, S.H., M.H. *Teori Hukum* – Cetakan Ketiga, GENTA Publishing, Yogyakarta, 2010.
- [2] Donald Albert Rumokoy, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2014.
- [3] R. Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum* – Cetakan Ketiga, Amrico, Bandung, 1999.
- [4] Ragimun, *Analisis Implementasi Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) di Indonesia*, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/analisis%20implementasi%2>

- Otax%20amnesty%20di%20indonesia.pdf**, pada tanggal 18 September 2019, pukul 01.53 WITA.
- [5] Modul Perkuliahan Program Pascasarjana Mata Kuliah Kebijakan Publik di STIA LAN Jakarta oleh Prof. Dr. Muh. Nur Sadik, MPM
- [6] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak
- [7] Wikipedia, 2019, *Pengampunan Pajak*, diakses dari **[https://id.wikipedia.org/wiki/Pengampunan pajak](https://id.wikipedia.org/wiki/Pengampunan_pajak)**, pada tanggal 18 September 2019, pukul 01.36 WITA.
- [8] Zaaeni Asyhadie, Pengantar Ilmu Hukum, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2013.