

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan dibentuknya suatu perundang-undangan adalah untuk mengatur dan menata kehidupan dalam suatu negara supaya masyarakat yang diatur oleh hukum itu memperoleh kepastian, kemanfaatan dan keadilan didalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Maka dari itu diwajibkan setiap kebijakan yang dibentuk harus dilandasi hukum yang mengaturnya dan tentunya tidak bertentangan dengan konstitusi, salah satu contohnya disini yaitu pengaturan undang-undang tentang pajak.

Berbicara tentang pajak, tentulah membicarakan suatu perihal yang besar, karena pajak ini sendiri merupakan salah satu sumber pemasukan negara yang utama untuk dapat menjalankan program-program negara. Maka dari itu sangatlah diperlukan hukum yang mengatur pajak ini sendiri maupun unsur-unsur yang menyangkut dengan pajak. Dengan adanya hukum yang mengatur diharapkan dapat tercapainya suatu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Sebagaimana pendapat Achmad Ali yang membagi menjadi beberapa aliran tentang tujuan hukum yaitu¹ : (1) Aliran Etis yang menganggap pada dasarnya tujuan hukum adalah mencapai keadilan, (2) Aliran Utilitis yang menganggap pada dasarnya tujuan hukum adalah untuk menciptakan kemanfaatan, dan (3) Aliran Juridis yang menganggap pada dasarnya tujuan hukum adalah untuk

¹ Achmad Ali, 1990, *Mengembara Di Belantara Hutan*, Lembaga Penerbitan Unhas, Ujung Pandang, hlm. 95.

menciptakan kepastian hukum.² Hal ini juga termaktub dalam Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Dalam menjalankan pemungutan pajak diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Pada Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam undang-undang perpajakan ini juga mengatur tentang siapa saja yang dapat dikatakan wajib pajak serta juga mengatur tentang bagaimana cara dan syarat seorang wajib pajak dapat dikatakan tidak menjadi wajib pajak lagi sesuai aturan yang berlaku di undang-undang perpajakan ini.

Dalam menjalankan suatu kebijakan tentunya ada tujuan yang jelas dibalik itu semua. Namun tidak selalu setiap kebijakan yang diberlakukan berjalan sebagai mana mestinya walaupun sudah ada undang-undang yang mengaturnya. Salah satu halnya dalam pemungutan pajak, masih ada saja subjek pajak yang tidak mengindahkan aturan-aturan yang telah termaktub dalam undang-undang perpajakan ini. Yang dimana ini sangat berpengaruh terhadap keseimbangan Anggaran Pemasukan dan Belanja Negara (selanjutnya disingkat APBN) dan

² Margono, 2019, *Asas Keadilan Kemanfaatan dan Kepastian Hukum Dalam Putusan Hakim*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 27.

berdampak terhadap tidak tercapainya tujuan dari APBN itu sendiri sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Maka dari itu harus ada kebijakan lain yang mendukung untuk dapat mengatasi permasalahan tersebut. Maka dari itu pemerintahan memberlakukan suatu kebijakan yang dinamakan kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*).

Kebijakan pengampunan pajak diberlakukan di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.³ Pada undang-undang ini dikatakan pada Pasal 1 ayat (1) yang dimaksud dengan pengampunan pajak atau *tax amnesty* 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.⁴

Pada pengertian dari kebijakan pengampunan pajak ini, terdapat perbedaan dengan prinsip penegakan hukum (*Law enforcement*) di bidang perpajakan, yang pada prinsipnya pelaksanaan ketentuan perpajakan harus dilakukan secara konsekuen, bagi wajib pajak yang kurang atau tidak patuh harus dikenakan sanksi yang berlaku. Program pengampunan pajak sebaliknya justru memberikan pengampunan kepada wajib pajak dengan membayar sejumlah uang tebusan, hal

³ Budi Ispriyarso, 2009, *Keberhasilan Kebijakan Pengampunan Pajak (Tax amnesty) di Indonesia*, Administrative Law & Governance Journal, Vol. 2, No. 1, hlm. 48.

⁴ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

ini diungkapkan dalam pengertian pengampunan pajak yang terdapat pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak diatas.

Pengampunan pajak dilakukan pemerintah Indonesia di tengah-tengah ekonomi yang lesu sebagai “senjata” yang ampuh untuk mendapatkan penerimaan negara yang diinginkan demi keberlanjutan program-program pemerintah. Pengampunan pajak dilakukan untuk menarik uang dari warga negara Indonesia yang disinyalir menyimpan uangnya secara rahasia di negara lain terutama negara bebas pajak. Harapan pemerintah dengan adanya program pengampunan pajak ini dengan uang tebusan yang sangat murah, dapat menarik minat warga negara Indonesia untuk mengalihkan simpanannya atau berinvestasi ke dalam negeri.

Pemerintah Indonesia tidak sendirian dalam program pengampunan pajak ini. Dalam kondisi perlambatan ekonomi dunia yang terjadi, puluhan negara saat ini juga tengah menjalankan program pengampunan pajak untuk memperebutkan dana global. Situasi ini sangat didukung oleh makin gencarnya negara-negara besar yang tergabung dalam G-20, yang dimotori oleh Amerika Serikat dan negara-negara maju lain, untuk melacak harta warga negaranya yang disimpan di negara-negara tax haven.

Sebagai realisasi dalam penerapan kebijakan pengampunan pajak dibentuklah suatu sistem pertukaran data keuangan antarnegara partisipan yang disebut *Automatic Exchange of Information* (selanjutnya disingkat *AEoI*). Indonesia juga sudah menandatangani *Multilateral Competent Authority Agreement* (selanjutnya disingkat *MCAA*) yang di dalam Annex F-nya mencantumkan komitmennya untuk memulai *AEoI* pada tahun 2018. Melalui

perjanjian antar negara tersebut, seluruh data terkait perbankan seperti deposito, investasi dan instrumen keuangan lainnya akan dapat diketahui oleh otoritas pajak di dunia.

Bagi pihak pemerintah, dengan pemberian *amnesty* diyakini akan meningkatkan kepatuhan pajak, sehingga setiap tahun jumlah wajib pajak akan semakin bertambah. Dengan jumlah wajib pajak yang bertambah, maka jumlah pajak yang dibayar ke negara akan meningkat. Dalam kondisi seperti ini, jumlah tunggakan akan berkurang sehingga mengurangi beban administrasi bagi fiskus yang berdampak adanya penghematan bagi fiskus baik waktu, tenaga, maupun biaya.⁵ Melihat contoh yang terjadi di beberapa negara dunia atas keberhasilan kebijakan pengampunan pajak yang diterapkannya, salah satunya yaitu Irlandia, yang dimana penerimaan pajak yang diterima dari kebijakan ini berjumlah 15x lebih besar dari perkiraan perolehan pengampunan.⁶

Dari penjelasan diatas dilihat dampak positif dari kebijakan pengampunan pajak yang diberlakukan, yakni dengan adanya pengampunan pajak akan dapat meningkatkan ketaatan wajib pajak yang dimana ini juga tentu akan meningkatkan perekonomian negara dari sektor pajak. Namun jika dilihat dari sisi lain, juga terdapat pandangan negatif yang dapat timbul dari kebijakan pengampunan pajak ini, pandangan negatifnya yaitu dengan adanya kebijakan pengampunan pajak ini dapat menimbulkan rasa ketidakadilan diantara sesama pembayar pajak, karena wajib pajak satu membayar pajak lebih tinggi daripada wajib pajak yang lain yang jumlah penghasilan atau kekayaannya relatif sama. Bahkan terjadi pula seseorang membayar pajak sementara orang lain yang

⁵ Zainul Muttaqin, 2013, *Tax amnesty di Indonesia*, Pt Refika Aditama, Bandung, hlm.32.

⁶ *Ibid*

mempunyai penghasilan yang sama, bahkan tidak membayar pajak. Hasil dari penelitian Spicer dan Becker pada tahun 1980, menyatakan bahwa perlakuan yang tidak adil akan menyebabkan orang mengurangi jumlah pajak yang akan dibayarnya.

Dalam perspektif perpajakan, keadilan horizontal terjadi manakala orang dalam keadaan yang sama dikenakan pajak yang sama besar.⁷ Selain itu kebijakan ini juga dinilai memberikan hak khusus secara eksklusif kepada pihak yang tidak taat pajak, berupa pembebasan sanksi administrasi, proses pemeriksaan, dan sanksi pidana. Namun jika merujuk pada Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak, salah satu asas dari kebijakan pengampunan pajak ini yaitu menjalankan kepentingan negara dan pemasukan pajak juga merupakan salah satu faktor terpenting untuk pemasukan negara yang dimana ini juga berdampak besar terhadap terlaksananya kepentingan negara, seperti pembangunan, penanganan kemiskinan, dan hal lainnya⁸.

Namun yang menjadi pokok permasalahan dalam kebijakan pengampunan pajak ini sehingga timbul pandangan bahwasanya kebijakan pengampunan pajak ini bertentangan dengan konstitusi adalah pandangan yang mengatakan bahwasanya kebijakan pengampunan pajak ini bertentangan dengan pasal 23A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatakan “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Hal ini tentu bertolak belakang dengan pengertian pengampunan pajak itu sendiri seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Dengan

⁷ *Ibid*

⁸ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

adanya kebijakan ini dianggap telah terjadinya pergeseran sistem perpajakan yang semula secara filosofis memiliki makna memaksa menjadi sistem pajak yang bersifat kompromis melalui sistem pengampunan pajak sehingga dianggap dapat menghilangkan potensi pemasukan negara secara pasti dalam penerimaan pajak negara. Dalam menetapkan suatu kebijakan, sebagai negara hukum haruslah kebijakan yang ditetapkan tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi negara yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sama-sama diketahui bahwasanya kebijakan pengampunan pajak ini tidak ada pengaturannya dalam konstitusi.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“KONSTITUSIONALITAS KEBIJAKAN PENGAMPUNAN PAJAK (*TAX AMNESTY*) DI INDONESIA”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

- A. Apa Alasan yang Mendasari Kebijakan Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*) di Indonesia?
- B. Bagaimanakah Konstitusionalitas Kebijakan Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*) di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang diuraikan diatas, adapun tujuan penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui alasan apa yang mendasari diberlakukannya kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*) di Indonesia.
2. Untuk mengetahui apakah kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*) di Indonesia tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi semua pihak yang berkepentingan dan dapat membantu perkembangan ilmu pengetahuan, serta wawasan terutama dalam bidang ilmu hukum serta pajak dan pengampunan pajak khususnya.

b) Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan masyarakat dan dapat menjawab permasalahan-permasalahan dalam masyarakat, serta dapat memberikan sumbangan pikiran bagi aparat penegak hukum dan lembaga negara tentunya.

E. Metode Penelitian

Secara umum metode penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang terencana, terstruktur, sistematis, dan memiliki tujuan tertentu baik praktis maupun teoritis. Dikatakan sebagai kegiatan ilmiah karena penelitian dengan aspek ilmu pengetahuan dan teori, sedangkan dikatakan terencana karena

penelitian harus direncanakan dengan memperhatikan waktu, dana, dan aksesibilitas terhadap tempat dan data⁹

Berdasarkan hal tersebut, metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan adalah penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti buku-buku, peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana hukum. Penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan dapat disebut juga dengan penelitian hukum doktriner, dinamakan doktriner sebab penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian tersebut sangat erat hubungannya pada perpustakaan dikarenakan hukum normatif akan membutuhkan data-data sekunder pada perpustakaan. Dalam suatu penelitian hukum normatif, hukum yang tertulis dikaji pula dalam berbagai aspek, seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur atau komposisi, konsistensi, penjelasan umum serta penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan ialah bahasa hukum, sehingga dapat disimpulkan penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang sangat luas.

⁹ J. R. Raco, 2010, *Metode Penelitian Kualitatif Jenis*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm. 5.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis, yakni suatu metode yang digunakan untuk menggambarkan suatu keadaan yang sedang terjadi yang bertujuan untuk memberikan data seteliti mungkin mengenai objek penelitian sehingga kemudian dianalisis berdasarkan peraturan Perundang-undangan.

3. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan Perundang-undangan yaitu menelaah dan menganalisis semua undang-undang yang berkaitan dengan kebijakan pengampunan pajak dalam menelaah apakah kebijakan pengampunan pajak bertentangan dengan konstitusional atau tidak.

b. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Serta rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan pengampunan pajak dalam mengatasi para wajib pajak yang tidak taat dalam

membayar pajak serta meninjau apakah kebijakan pengampunan pajak ini bertentangan dengan konstitusi atau tidak.

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Dalam pendekatan kasus peneliti mencoba untuk membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus yang konkrit yang terjadi di lapangan, kasus tersebut tentunya sangat erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang sedang ditangani.

4. Sumber dan Jenis Data

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan pada umumnya yaitu data sekunder. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian hukum normatif terbagi menjadi 3 bagian, yaitu :

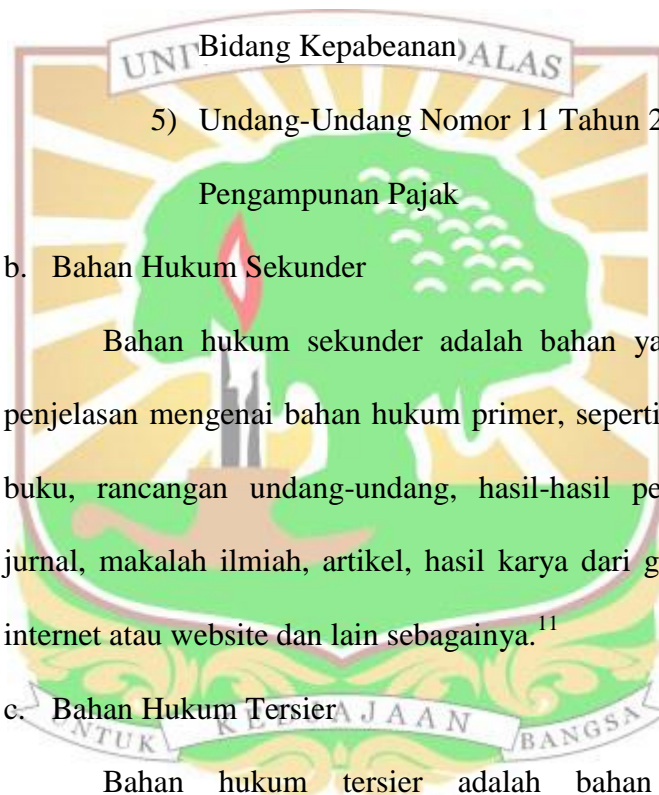
a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari norma-norma, peraturan dasar, peraturan Perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi dan traktat.¹⁰ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁰ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, UII Press, Jakarta, hlm. 52.

- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994 Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1993 tentang Pajak Penghasilan
- 3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan
- 4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2008 tentang Pengenaan Sanksi Administrasi Berupa Denda di



- 5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya buku-buku, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, jurnal-jurnal, makalah ilmiah, artikel, hasil karya dari golongan hukum, internet atau website dan lain sebagainya.¹¹

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti misalnya indeks, kamus, kumulatif, ensiklopedia, dan lain sebagainya.¹²

5. Metode Pengumpulan Data

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan yaitu studi dokumen atau bahan pustaka. Studi dokumen atau bahan pustaka adalah suatu metode pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dengan mempelajari berbagai buku-buku, jurnal-jurnal, karya ilmiah, artikel, internet atau website, dan segala hal yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

6. Pengelolaan Data

Data yang diperoleh dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan koreksi terhadap data yang didapat baik itu data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Data yang diperoleh akan diolah dengan cara editing, yaitu meneliti kembali dan mengoreksi hasil penelitian sehingga tersusun dan akhirnya melahirkan suatu kesimpulan.

7. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisis yang digunakan oleh peneliti terhadap data yang terkumpul yang berupa kata-kata, kemudian diuraikan dan dihubungkan dengan peraturan Perundang-undangan atau segala hal yang berhubungan dengan penelitian ini. Data disusun secara sistematis hingga dapat ditarik suatu kesimpulan.