

## BAB II

### PEMBAHASAN

#### A. Sejarah Pengampunan Pajak

Pengampunan pajak (*Tax Amnesty*) bukanlah menjadi suatu hal baru di dunia. Di zaman dahulu Raja Ptolomeus V atau yang dikenal Ephiphanes pernah memberikan sebuah kebijakan *Tax Amnesty* atau pengampunan pajak. Pengampunan pajak itu diberlakukan bagi seluruh warga yang berada di wilayah Kerajaan Mesir Raya, juga termasuk bagi warga yang sedang menjalani hukuman atau dipenjara karena melakukan serangkaian pemberontakan dan tentunya penggelapan pajak.<sup>22</sup> Ini diketahui dari sebuah prasasti yang berumur 200 tahun SM yang dikenal sebagai prasasti Rosetta Stone.

Jauh setelah pelaksanaan pengampunan pajak di Mesir, pengampunan pajak kembali dilaksanakan oleh negara-negara di dunia. Yang pertama yaitu Afrika Selatan, negara ini diketahui pernah melaksanakan pengampunan pajak (*tax amnesty*) sebanyak 3 kali yaitu pada tahun 1995, 1996, dan 2003. Pada tahun 2003 negara yang pernah menjadi tuan rumah piala dunia tahun 2010 ini mampu meraup dana hingga sebesar 2,2 miliar atau sekitar 0,7% dari total PDB mereka.<sup>23</sup> Kedua, India yang melaksanakan *tax amnesty* sebanyak 12 kali dan terakhir *tax amnesty* pada tahun 1997 silam. Saat itu, pemerintah India berhasil memperoleh tambahan penerimaan pajak hingga US\$ 2,5 miliar

---

<sup>22</sup> <http://www.lembagapajak.com/2016/09/sejarah-tax-amnesty.html> diakses tanggal 20 September 2017

<sup>23</sup> <https://pengampunanpajak.com/2016/05/10/mencari-kisah-sukses-pengampunan-pajak/> diakses tanggal 20 September 2017

atau sekitar Rp 25 triliun. Jumlah itu tergolong kecil, mengingat tarif uang tebusan yang diperoleh cukup tinggi, yaitu 35% untuk WP Badan dan 30% untuk WP orang pribadi. Kebijakan ini dinilai gagal karena sepi peminat, yaitu hanya berjumlah 350.000 WP.<sup>24</sup> Di luar dari kedua negara tersebut, negara-negara lain yang pernah menerapkan pengampunan pajak adalah Italia, Irlandia, Rusia dan Amerika Serikat.

Indonesia sendiri pernah melaksanakan pengampunan pajak yaitu tahun 1964 dan tahun 1984. Pelaksanaan pengampunan pajak pada tahun 1964 dan 1984 dianggap tidak efektif karena wajib pajak tidak merespon dan tidak diikuti dengan reformasi sistem administrasi perpajakan secara menyeluruh. Disamping itu peranan sektor pajak dalam sistem APBN masih berfungsi sebagai pelengkap saja sehingga pemerintah tidak mengupayakan lebih serius. Pada saat itu penerimaan negara banyak didominasi dari sektor ekspor minyak dan gas bumi. Berbeda dengan sekarang, penerimaan pajak merupakan sumber penerimaan dominan dalam struktur APBN Pemerintah Indonesia.<sup>25</sup>

Menurut (mantan) Direktur Jenderal Pajak(DJP) Kementerian Keuangan Sigit Priadi Pramudito mengatakan kegagalan itu disebabkan pemerintah hanya menghapus utang pajak bagi wajib pajak yang sukarela melaporkan kekayaan sebenarnya, termasuk aset di luar negeri.<sup>26</sup>

Diterapkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang perubahan ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan mendapat perhatian lebih dari masyarakat terutama di dalam Pasal 37A yang menyebutkan bahwa:

---

<sup>24</sup> *Ibid*

<sup>25</sup> <https://www.kemenkeu.go.id/sites/default/files/Analisis%20Implementasi%20Tax%20Amnesty%20di%20Indonesia.pdf> dikases tanggal 20 September 2017

<sup>26</sup> <https://www.merdeka.com/uang/pengampunan-pajak-indonesia-dua-kali-gagal.html> diakses tanggal 20 September 2017

1. Wajib pajak yang menyampaikan pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan(SPT) Pajak Penghasilan(PPh) sebelum tahun pajak 2007, yang mengakibatkan pajak yang masih harus dibayar menjadi lebih besar dan dilakukan paling lama dalam jangka waktu 1 tahun setelah berlakunya Undang-Undang ini, dapat diberikan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan.
2. Wajib pajak orang pribadi yang secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok wajib Pajak(NPWP) paling lama 1 tahun setelah berlakunya Undang-Undang ini diberikan penghapusan sanksi administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar untuk tahun pajak sebelum diperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak(NPWP) dan tidak dilakukan pemeriksaan pajak, kecuali terdapat data atau keterangan yang menyatakan bahwa surat pemberitahuan yang disampaikan wajib pajak tidak benar atau lebih bayar.

Aturan dalam Pasal 37A Undang-Undang ini dianggap sebagai pengampunan Pajak versi mini atau dikenal sebagai *Sunset Policy*. Selama pelaksanaan *Sunset Policy* sepanjang tahun 2008, telah berhasil menambah jumlah Nomor Pokok Wajib Pajak(NPWP) baru sebanyak 5.653.128 NPWP, bertambahnya Surat Pemberitahuan Tahunan(SPT) sebanyak 804.814 SPT dan

bertambahnya penerimaan Pajak Penghasilan (PPH) sebesar 7,64 triliun. Jumlah NPWP orang pribadi 15,07 juta, NPWP bendaharawan 447.000, dan NPWP badan hukum 1,63 juta. Jadi totalnya 17,16 juta (data DJP, 2010 kuartal 1)<sup>27</sup>.

**Tabel 1: Tahapan Program Pengampunan Pajak di Indonesia**

Program	Subyek	Obyek	Insentif	Jangka Waktu	Hukuman
<i>Tax Amnesty</i> 1964	Orang pribadi dan badan	a. Pajak Pendapatan; b. Pajak kekayaan; dan c. pajak perseroan	a. Uang tebusan 5% dan 10% dari harta yang dimohonkan. b. Bebas pidana fiskal dan pidana umum	9 September 1964 sampai dengan 17 Agustus 1965	400%
<i>Tax Amnesty</i> 1984	Wajib pajak terdaftar dan Wajib Pajak yang belum terdaftar	a. Pajak Pendapatan; b. Pajak Kekayaan; c. Pajak Persero d. PDBR; e. Pajak Pendapatan Buruh; f. Pajak Penjualan	Uang tebusan: a. 1% dari jumlah kekayaan yang dimohonkan bagi yang sudah lapor SPT; b. 10% untuk yang tidak lapor.	18 April 1984 sampai dengan 31 Desember 1984	-
<i>Sunset Policy</i> 2008	Wajib Pajak orang pribadi dan badan	Orang Pribadi: a. penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas pajak yang tidak atau kurang dibayar.	-	Tahun 2008 sampai dengan 28 Februari 2009	-

<sup>27</sup> *Op. Cit.*,

		<p>b. penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak.</p> <p>Badan: penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak.</p>			
<i>Tax Amnesty</i> 2016	Wajib Pajak orang pribadi dan badan	<p>a. Pajak Penghasilan(PPh);dan</p> <p>b. Pajak Pertambahan Nilai atau Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah</p>	<p>a. Uang Tebusan atas harta yang diabaikan kedalam wilayah NKRI:</p> <p>1. 2% untuk penyampaian SPT bulan pertama sampai bulan ketiga terhitung sejak UU pengampunan pajak berlaku;</p> <p>2. 3% untuk SPT bulan keempat sampai dengan tanggal 31</p>	1 Juli 2016 sampai dengan tanggal 31 Maret 2017	<p>a. Tambahan penghasilan atas harta yang belum atau kurang diungkap padahal telah memperoleh Surat Keterangan akan dikenai Pajak Penghasilan(PPh) sesuai aturan di</p>

			<p>Desember 2016: 3. 5% untuk SPT terhitung sejak 1 Januari 2017 sampai dengan tanggal 31 Maret 2017.</p> <p>b. Uang Tebusan atas harta yang tidak diahlikan ke wilayah NKRI:</p> <p>1. 4% untuk penyampaian SPT bulan pertama sampai bulan ketiga terhitung sejak UU pengampunan pajak berlaku;</p> <p>2. 6% untuk SPT bulan keempat sampai dengan tanggal 31 Desember 2016:</p> <p>3. 10% untuk SPT terhitung sejak 1 Januari 2017 sampai dengan</p>		<p>bidang Pajak Penghasilan (PPH) dan ditambah sanksi administrasi perpajakan berupa kenaikan sebesar 200% dari Pajak Penghasilan yang tidak atau kurang bayar.</p> <p>b. Dikenai pajak dan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pajak atas tambahan penghasilan yang WP tidak menyampaikan Surat Pernyataan</p>
--	--	--	--	--	---

			<p>tanggal 31 Maret 2017.</p> <p>c. Tarif Uang Tebusan bagi WP yang peredaran usahanya sampai dengan Rp. 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah) pada tahun pajak terakhir:</p> <p>1. 0,5% bagi WP yang mengungkapkan nilai harta sampai dengan Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah); dan</p> <p>2. 2% bagi WP yang mengungkapkan nilai harta lebih dari Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).</p>		<p>n sampai dengan periode Pengampunan Pajak berakhir dan DJP menemukan data/informasi mengenai harta WP sejak tanggal 1 Januari 1985 sampai dengan tanggal 31 Desember 2015 dan belum dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) Pajak Penghasilan (PPH).</p>
--	--	--	--	--	--

Sumber: Diolah dari naskah akademik Undang-Undang Pengampunan Pajak

Mantan Menteri Keuangan Bambang Brojonegoro mengatakan bahwa Italia merupakan yang dijadikan rujukan karena keberhasilannya, ketimbang negara lain. Negara Italia tersebut telah melaksanakan *Tax amnesty* sejak tahun 1991 sampai 2009, berkat kebijakan *Tax Amnesty* Italia dinilai telah berhasil mengungkap aset warganya yang selama ini tidak pernah dideklarasikan senilai €60 miliar. Sebesar €3,8 miliar diantaranya masuk ke dalam kas negara sebagai pajak.<sup>28</sup>

### **B. Alasan Pembentukan Undang-Undang Pengampunan Pajak**

Untuk membentuk suatu pemerintahan yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa maka diperlukan suatu sumber pembiayaan untuk mencapai tujuan tersebut. Salah satunya adalah pembiayaan dari pungutan pajak.<sup>29</sup> Penarikan atau pemungutan pajak adalah suatu fungsi yang harus dilaksanakan oleh negara sebagai suatu fungsi esensial. Pajak sudah merupakan suatu *conditi sine qua non* (syarat mutlak) bagi penambahan keuangan negara di beberapa negara yang sudah maju.<sup>30</sup>

Pemungutan pajak didasarkan atas pendekatan "*Benefit Approach*" atau pendekatan manfaat. Pendekatan ini merupakan dasar yang membenarkan negara melakukan pemungutan pajak yang dapat dipaksakan dalam arti mempunyai wewenang dengan kekuatan pemaksa. Pendekatan manfaat (*benefit approach*) ini mendasarkan pada negara menciptakan manfaat yang dinikmati oleh seluruh warga negara yang berdiam dalam negara,

<sup>28</sup> <https://pengampunanpajak.com/2016/05/10/mencari-kisah-sukses-pengampunan-pajak/> diakses tanggal 21 September 2017

<sup>29</sup> <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20161125-014008-8822.PDF> (Naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan) diakses tanggal 15 Oktober 2017

<sup>30</sup> *Ibid*

maka negara berwenang memungut pajak dari rakyat dengan cara yang dapat dipaksakan.<sup>31</sup>

Rata-rata pertumbuhan ekonomi Indonesia beberapa tahun terakhir mencapai 5 s.d 6%. Namun hal ini tidak didukung dengan investasi dari sektor publik baik dari sektor kesehatan, pendidikan, hingga infrastruktur masih sangat dibutuhkan. Pada tahun 2015, Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat pertumbuhan ekonomi nasional pada triwulan 1-2015 hanya mencapai 4,7% melambat jika dibandingkan pada triwulan 1-2014 yang mencapai 5,1%. Untuk mengatasi permasalahan tersebut maka diperlukan suatu pembiayaan dari sektor publik yaitu pungutan pajak. Ada 4 argumentasi yang mendukung pernyataan tersebut yaitu:

1. Semakin kecilnya ketergantungan pembiayaan pembangunan dari sumber-sumber yang selama ini menopang penerimaan pajak seperti penerimaan pajak dari sektor migas yang semakin sedikit jumlahnya;
2. Ketatnya likuiditas dan krisis keuangan global menciptakan kesulitan pendanaan pembangunan lewat utang ataupun opsi hibah. Selain itu, utang dapat menciptakan kerawanan fiskal di masa yang akan datang;
3. Pajak sangat berkaitan erat dengan sistem demokrasi ekonomi (upaya penyediaan barang publik secara adil). Untuk memperkuat negara (*state capacity*) tidak terlepas dari pembiayaan, untuk itu diperlukan dana yang berasal dari pajak; dan
4. Indonesia juga berkomitmen untuk mencapai suatu ambang batas pembiayaan untuk pembangunan seperti yang tertera dalam

---

<sup>31</sup> *Ibid*

*Millennium Development Goals* serta komitmen terhadap reformasi pajak seperti yang tertuang dalam *Doha Declaration* tentang *Financing for Development*.<sup>32</sup>

*Tax ratio* di Indonesia dalam 10 tahun terakhir hanya berkisar 12%.

Bila dibandingkan dengan negara-negara maju yang *tax ratio* nya berada di atas 24% atau negara dengan pendapatan menengah lainnya yang berada dalam kisaran 16-18% maka angka *tax ratio* di Indonesia tergolong sangat rendah. Jika menggunakan indikator *tax effort* (penerimaan pajak actual terhadap potensinya) maka penerimaan pajak masih setengah dari apa yang menjadi potensinya. Penerimaan pajak yang rendah ini juga akibat dari rendahnya kepatuhan wajib pajak di Indonesia. Bagi orang pribadi maupun badan yang mempunyai kekayaan yang berasal dari pengelapan pajak akan melakukan segala hal untuk menyembunyikan hartanya tersebut agar tidak diketahui oleh pihak yang berwenang dan tidak dikenai sanksi perpajakan. Maka pihak-pihak tersebut menyimpan kekayaannya dalam berbagai cara, antara lain:

1. Ditransfer ke luar negeri (untuk selanjutnya dapat didepositokan atau disimpan dalam bentuk lainnya, seperti properti, saham, kapal pesiar);
2. Disimpan dalam bank dalam negeri, seperti deposito;
3. Disimpan dalam bentuk properti atau cash di dalam negeri;
4. Disimpan atau dititipkan pada pihak lain yang tidak memiliki NPWP; dan/atau
5. Diinvestasikan dalam aktifitas bisnis ilegal.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid*

Penyimpanan dana di dalam negeri untuk menghindari pajak tidak terlepas dari kegiatan ekonomi bawah tanah (*underground economy/Shadow Economy*). Kegiatan ekonomi bawah tanah adalah bagian dari kegiatan ekonomi yang sengaja disembunyikan untuk menghindari pembayaran pajak. Kegiatan ekonomi bawah tanah umumnya berlangsung di semua negara baik negara maju maupun negara berkembang seperti negara Indonesia. Kegiatan ini sangat merugikan negara karena berarti hilangnya uang pajak (*tax revenue forgone*) yang akan sangat dibutuhkan oleh negara guna membiayai pengeluaran-pengeluaran negara yaitu seperti program kesejahteraan rakyat, kesehatan, pendidikan, kemiskinan dan program-program pemerintah lainnya. Penyimpanan dana di luar negeri juga diakibatkan karena adanya fasilitas yang menguntungkan yang diberikan oleh negara lain bagi pihak-pihak yang mempunyai kekayaan yang berasal dari kegiatan untuk menghindari pengenaan pajak. Dengan demikian masih banyak potensi penerimaan pajak yang belum tergali termasuk dana yang tersimpan di luar negeri.<sup>34</sup>

Tindakan pihak yang belum melaporkan hartanya di dalam dan luar negeri serta belum dikenai pajak di Indonesia turut berkontribusi terhadap rendahnya *tax ratio*. Selain itu, rendahnya *tax ratio* juga disebabkan antara lain oleh kepatuhan Wajib Pajak yang masih rendah dan terbatasnya kapasitas otoritas perpajakan terutama dalam mengawasi aktivitas perekonomian di sektor informal (*underground economy*) dan mencegah larinya modal (*capital*

---

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> *Ibid*

*flight*) ke luar negeri. Oleh karena itu, timbul pemikiran untuk mengenakan pajak yang belum dibayar dari kegiatan ekonomi bawah tanah tersebut dengan pemberian kebijakan pengampunan pajak (*tax amnesty*).

### **C. Implikasi Pengampunan Pajak Terhadap Peningkatan Pendapatan Negara**

Pertumbuhan ekonomi nasional dalam beberapa tahun terakhir 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. Di sisi lain, banyak harta warga Negara Indonesia yang ditempatkan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dimana sebagian dari harta yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut belum dilaporkan oleh pemiliknya dalam Surat Ketetapan Tahunan (SPT) Pajak penghasilannya. Keberhasilan pembangunan nasional juga sangat didukung oleh pembiayaan yang berasal dari masyarakat. Pembiayaan yang dimaksud adalah pembayaran pajak dari masyarakat itu sendiri.

Terobosan pengampunan pajak yang diambil oleh pemerintah dianggap sangat tepat karena hal ini dapat meningkatkan penerimaan negara dan mendorong pengalihan harta warga Negara Indonesia yang berada diluar negeri kembali kedalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan pengampunan pajak ini sendiri diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UU Pengampunan Pajak yaitu:

- 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 terintegritas; dan
- c. Meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain digunakan untuk pembiayaan pembangunan.

Atas pengampunan pajak tersebut terjadi pertentangan pendapat antara kelompok yang mendukung maupun yang menentang metode alternatif peningkatan penerimaan pajak ini, kelompok yang mendukung berargumen antara lain yaitu:

1. Peningkatan penerimaan pajak yang signifikan;
2. Mendorong kepatuhan Wajib Pajak;
3. Menambah informasi mengenai daftar kekayaan Wajib Pajak.

Sedangkan kelompok yang menentang mengajukan argumen bahwa sisi lain dari pemberian Pengampunan Pajak adalah timbulnya:

1. Ketidakadilan (*inequity*) bagi Wajib Pajak patuh (*honest taxpayers*);
2. Risiko moral *hazard* Wajib Pajak untuk memanfaatkan Pengampunan; dan
3. Potensi pajak yang hilang.

Pelaksanaan pengampunan pajak dapat diikuti oleh semua wajib pajak. Tetapi ada wajib pajak yang tidak dapat mengikuti program pengampunan pajak karena beberapa alasan dan pertimbangan seperti yang diatur di dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor:118/PMK.03/2016 tentang Pelaksanaan UU Pengampunan Pajak yang menegaskan bahwa setiap wajib pajak mempunyai kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) Pajak Penghasilan (PPh) berhak mendapatkan pengampunan pajak. Dikecualikan kepada wajib yang sedang dalam proses:

1. Dilakukan penyelidikan dan berkas penyelidikannya telah dinyatakan lengkap oleh kejaksaan;
2. Dalam proses peradilan; dan
3. Menjalani hukuman atas tindak pidana di bidang perpajakan.

Pengampunan pajak sebagaimana menurut PMK ini diberikan kepada wajib pajak melalui pengungkapan harta yang dimilikinya melalui surat pernyataan.

Tarif dan cara menghitung uang tebusan diatur dalam Pasal 4 UU Pengampunan Pajak, yaitu:

1. Tarif uang tebusan atau harta yang berada didalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau harta yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diahlikan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan diinvestasikan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam jangka waktu paling singkat 3(tiga) tahun terhitung sejak diahlikan, adalah sebesar:

- a. 2% untuk periode penyampaian surat pernyataan pada bulan pertama sampai dengan akhir bulan ketiga terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku;
  - b. 3% untuk periode penyampaian surat pernyataan pada bulan keempat terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 2016; dan
  - c. 5% untuk periode penyampaian surat pernyataan terhitung sejak tanggal 1 Januari 2017 sampai dengan tanggal 31 Maret 2017.
2. Tarif uang tebusan atas harta yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak diahlikan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Indonesia adalah sebesar:
- a. 4% untuk periode penyampaian surat pernyataan pada bulan pertama sampai dengan akhir bulan ketiga terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku;
  - b. 6% untuk periode penyampaian surat pernyataan pada bulan keempat terhitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku sampai tanggal 31 Desember 2016; dan
  - c. 10% untuk periode penyampaian surat pernyataan terhitung sejak tanggal 1 Januari 2017 sampai dengan tanggal 31 Maret 2017.
3. Tarif Uang Tebusan bagi wajib pajak yang peredaran usahanya sampai dengan Rp. 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah) pada tahun pajak terakhir adalah sebesar:

- a. 0,5% bagi wajib pajak yang mengungkapkan nilai harta sampai dengan Rp. 10.000.000.000,00(sepuluh miliar rupiah) dalam surat pernyataan;atau
- b. 2% bagi wajib pajak yang mengungkapkan nilai harta lebih dari 10.000.000.000,00(sepuluh miliar rupiah) dalam surat pernyataan.

Dalam jangka pendek, pengampunan pajak ini dapat meningkatkan penerimaan Negara dengan uang tebusan yang diterima pada saat pelaksanaan program pengampunan pajak ini. Penerimaan uang tebusan diperlakukan sebagai penerimaan pajak penghasilan (PPH) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Direktur Jenderal Pajak (DJP) Kementerian Keuangan Ken Dwi Djugiastadi dalam keterangan persnya, sabtu(1/4/2017) mengatakan bahwa total uang tebusan sebesar Rp. 114 triliun, ditambah dengan tunggakan Rp. 18,6 triliun dan pembayaran bukti permulaan Rp. 1,75 triliun jadinya totalnya Rp. 135 triliun.<sup>35</sup> Adapun total tebusan tersebut terdiri dari orang pribadi non-UMKM sebesar Rp. 91,1 triliun, dan orang pribadi UMKM sebesar Rp. 7,73 triliun. Kemudian, uang tebusan dari badan non-UMKM sebesar Rp. 14,6 triliun, dan badan UMKM sebesar Rp. 656 miliar.<sup>36</sup>

Deklarasi pelaksanaan pengampunan pajak dianggap berhasil karena melebihi target dari pemerintah yang target awal yaitu Rp. 4.000 triliun. Namun peneliti kebijakan perpajakan Yustinus Prastowo mengatakan bahwa hal tersebut tidak diikuti oleh keberhasilan repatriasi, ia mengatakan bahwa

<sup>35</sup> <http://bisnis.liputan6.com/read/2906371/resmi-berakhir-di-31-maret-ini-hasil-tax-amnesty>  
diakses tanggal 17 September 2017

<sup>36</sup> *ibid*

kebijakan ini gagal dari sisi repatriasi karena hanya mencapai kurang dari 15% dari target pemerintah Rp. 1.000 triliun.<sup>37</sup>

Pajak mempunyai 2 fungsi yaitu fungsi *budgeter* (fungsi anggaran) dan fungsi *regulerend* (fungsi mengatur). Fungsi anggaran yaitu pajak sebagai alat untuk memasukan uang ke dalam kas negara untuk digunakan sebagai dana pembiayaan pengeluaran negara. Sedangkan fungsi mengatur pajak adalah pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di luar bidang keuangan.<sup>38</sup> Jika dua fungsi pajak dibandingkan satu sama lain, maka akan mudah diambil kesimpulan, bahwa pada saat yang sama dua fungsi tersebut saling bertentangan: fungsi *budgeter* ingin memasukan uang ke dalam kas negara sebanyak mungkin, sedangkan fungsi mengatur akan mengurangi pemasukan uang pajak. Tetapi *in the long run* fungsi mengatur inilah yang akhirnya akan meningkatkan penerimaan negara berupa pajak.<sup>39</sup>

Apabila dikaitkan dengan UU pengampunan pajak maka fungsi anggaran dapat dilihat dari jumlah penerimaan negara dari uang tebusan selama pelaksanaan program pengampunan pajak sebesar Rp. 135 triliun. Salah satu wilayah di Indonesia yang menyelenggarakan pelaksanaan program pengampunan pajak adalah wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pelaksanaan Program Pengampunan pajak sendiri di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dikatakan berjalan dengan baik ditandai dengan jumlah penerimaan negara yang mencapai Rp. 513 miliar. Kepala seksi bimbingan penyuluhan dan pengelolaan dokumen Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Daerah Istimewa Yogyakarta (Kanwil DJP DIY) Moh. Fuad dalam wawancara yang dilakukan peneliti dengannya mengatakan bahwa hal yang menyebabkan bertambahnya jumlah penerimaan negara adalah masyarakat

---

<sup>37</sup> <http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39446034> diakses tanggal 22 September 2017

<sup>38</sup> Atep Adya Barata dkk, 1989, *Perpajakan Jilid I*, Percetakan Offset CV. Armico, Bandung, hlm. 14.

<sup>39</sup> Amin Widjaja Tunggal, 1995, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perseorangan*, penerbit PT Rineka Cipta, Jakarta., hlm. 24.

atau wajib pajak mulai sadar bahwa pajak itu penting untuk membiayai pengeluaran pemerintah dan mereka juga beranggapan bahwa pelaksanaan program pengampunan pajak ini sayang untuk dilewatkan mengingat keringanan sanksi yang diterima yaitu hanya berupa uang tebusan atas harta yang diungkapkan oleh wajib pajak tersebut.<sup>40</sup>

Dalam pelaksanaan UU pengampunan pajak, dalam Pasal 18 ayat (1) dikatakan bahwa wajib pajak yang telah memperoleh surat keterangan kemudian ditemukan adanya data dan/atau informasi mengenai harta yang belum atau kurang diungkapkan dalam surat pernyataan atas harta tersebut dianggap sebagai tambahan penghasilan yang diterima atau diperoleh wajib pajak pada saat ditemukannya data dan/atau informasi mengenai harta dimaksud dalam Pasal 3 dikenai pajak penghasilan atas tambahan penghasil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pajak penghasilan dan ditambah dengan sanksi administrasi perpajakan berupa kenaikan sebesar 200% (dua ratus persen) dari pajak penghasilan yang tidak atau kurang dibayar. Sedangkan di dalam Pasal 2 nya dikatakan bahwa dalam hal wajib pajak tidak menyampaikan Surat Pernyataan sampai dengan periode pengampunan pajak berakhir dan Direktur Jenderal Pajak menemukan data dan/atau informasi mengenai harta wajib pajak yang diperoleh sejak tanggal 1 Januari 1985 sampai dengan 31 Desember 2015 dan belum dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) Pajak Penghasilan (PPh), atas harta dimaksud dianggap sebagai tambahan penghasilan yang diterima atau diperoleh wajib

---

<sup>40</sup>Wawancara dengan Moh. Fuad, S.T., M.T yang menjabat sebagai Kepala Seksi Bimbingan Penyuluhan Dan Pengelolaan Dokumen Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak DIY. Kamis 14 September 2017

pajak pada saat ditemukannya data dan/atau informasi mengenai harta dimaksud, paling lama 3 tahun dihitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku. Dalam Pasal 4 dikatakan bahwa atas tambahan penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenai pajak dan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan di bidang perpajakan. Berdasarkan penjelasan pasal 18 di atas, hal tersebut dapat menjadi salah satu alasan peserta pengampunan pajak mengikuti program pelaksanaan pengampunan pajak ini, karena apabila mereka mengikuti dan tidak melaporkan hartanya secara keseluruhan atau mereka tidak mengikuti program pengampunan pajak ini maka sanksi yang mereka terima akan jauh lebih besar jumlahnya ketimbang mereka mengikuti program pengampunan pajak ini.

Dalam UU perpajakan dikenal dua macam sanksi, yaitu sanksi administrasi dan sanksi pidana. Ancaman terhadap pelanggaran suatu norma ada yang diancam dengan sanksi administrasi saja, ada juga yang hanya diancam dengan sanksi pidana, dan ada pula yang diancam dengan sanksi administrasi dan sanksi pidana.<sup>41</sup> Sanksi administrasi merupakan pembayaran kerugian kepada negara, khususnya yang berupa bunga dan kenaikan. Sedangkan sanksi pidana merupakan alat terakhir atau banteng hukum yang digunakan fiskus (pemerintah) agar norma perpajakan dipatuhi.<sup>42</sup> Denda/sanksi administrasi sebagai instrumen penegakan hukum administrasi, penerapannya bisa dilakukan secara langsung tanpa melalui proses peradilan. Sementara

---

<sup>41</sup> Merdiaso, 1992, *Perpajakan Edisi 2*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta., hlm. 24

<sup>42</sup> *Ibid* hlm 24

denda/sanksi pidana sebagai instrumen penegakan hukum pidana, tidak dapat diterapkan secara langsung, melainkan harus melalui proses peradilan.<sup>43</sup>

#### **D. Implikasi Pengampunan Pajak Terhadap Peningkatan Basis Data**

Menurut Andreas Ronald Setianan B.bus.,M.Comm, yang merupakan salah satu konsultan pajak di Yogyakarta mengatakan bahwa tujuan utama dari pemerintah menerapkan program pengampunan pajak ini yaitu untuk memperkuat basis data selain dari pada penerimaan uang tebusan pajak itu sendiri. Menurut dia *tax ratio* di Indonesia sekarang ini masih sangat rendah karena intensifikasi dan ekstensifikasi selama ini belum berjalan maksimal karena data yang dimiliki oleh pemerintah sendiri sangat minim, walaupun ada datanya, data tersebut masih belum lengkap. Maka dengan bertambahnya basis data baru dalam pelaksanaan pengampunan pajak, hal ini akan sangat baik dan akan sangat diperlukan oleh pemerintah untuk tahun-tahun kedepannya atau jangka panjang bukan saja hanya pada tahun sekarang. Ia juga menambahkan bahwa dengan adanya data wajib pajak baru itu pemerintah tidak perlu mencari lagi tetapi hanya perlu untuk mengelola data yang telah ada tersebut.<sup>44</sup>

Basis data yang menjadi salah satu tujuan utama dari pemerintah sampai akhir pelaksanaan program pengampunan pajak jika dilihat jumlahnya masih sangat sedikit. ini sangat disayangkan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, ia mengaku tak puas dengan jumlah peserta pengampunan pajak yang masih relatif sedikit jika diandingkan dengan total wajib pajak

---

<sup>43</sup> Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Pengantar hukum Pajak Edisi Terbaru*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta., hlm 144.

<sup>44</sup> Wawancara dengan bapak Andreas Ronald Setianan, B.Bus., M.Comm sebagai konsultan pajak yang berkantor di kantor Konsultan Pajak Setiandan dan rekan. Selasa 29 Agustus 2017 pukul 16.00 WIB

terdaftar yang mencapai 32 juta wajib pajak. Apalagi, jumlah peserta yang berasal dari UMKM masih sangat sedikit.<sup>45</sup> Direktur Jenderal Pajak (DJP) Kementerian Keuangan Ken Dwi Djugiasteady dalam keterangan persnya, sabtu(1/4/2017). Mengatakan bahwa peserta pengampunan pajak hingga jumat (31/4/2017) mencapai 956 ribu wajib pajak.<sup>46</sup>

Berdasarkan jumlah peserta yang mengikuti program pengampunan pajak maka peran dari fungsi pajak yaitu fungsi mengatur terlihat dari jumlah peserta pengampunan pajak tersebut. Apabila 900 ribu wajib pajak ini tidak mengikuti program pengampunan pajak dari pemerintah tetapi mereka dengan sukarela mau membayar pajaknya maka pendapatan negara yang akan masuk dalam kas negara jumlahnya akan jauh lebih besar, karena mereka bukan lagi hanya membayar uang tebusan yang jumlahnya lebih sedikit melainkan pembayaran sanksi administrasi yang jumlahnya jauh lebih besar seperti yang diatur dalam Pasal 13 UU KUTAP. Tetapi fungsi mengatur yang dimaksud disini adalah terhadap data-data baru yang di peroleh dari pelaksanaan program pengampunan pajak yaitu data dari wajib pajak baru atau pembaharuan data terhadap wajib pajak yang sudah memiliki NPWP tetapi data yang disampaikan di dalam Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) miliknya selama ini masih belum lengkap. Sehingga nantinya data-data terbaru yang dimiliki oleh kantor pelayanan pajak tersebut baik dari wajib pajak yang telah

---

<sup>45</sup> <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170401033621-78-204214/tax-amnesty-kelar-sri-mulyani-akui-tak-puas/> diakses tanggal 17 September 2017

<sup>46</sup> <http://bisnis.liputan6.com/read/2906371/resmi-berakhir-di-31-maret-ini-hasil-tax-amnesty> diakses tanggal 17 September 2017

memiliki NPWP maupun wajib pajak baru akan dapat bermanfaat terhadap penerimaan pajak di tahun-tahun pajak berikutnya.

Bertambahnya jumlah wajib pajak baru selama pelaksanaan program pengampunan pajak dikarenakan banyak dari masyarakat yang selama ini tidak mendaftarkan diri sebagai wajib pajak, padahal orang tersebut telah memiliki penghasilan dan sudah seharusnya menjadi wajib pajak. Tentu saja hal ini disebabkan karena kurangnya kesadaran dari masyarakat tentang begitu pentingnya membayar pajak guna membiayai pengeluaran-pengeluaran pemerintah untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Bila kita kaitkan dengan sistem perpajakan di Indonesia yang menggunakan sistem *self assessment system* dimana wajib pajak bersifat aktif untuk menghitung, menyetorkan dan melaporkan jumlah pajak yang harus dibayarkannya di dalam Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) Pajak ke pada kantor pajak sesuai dengan tarif pajak yang telah ditentukan besarannya di dalam Undang-Undang. Hal tersebut sangat memungkinkan adanya wajib pajak yang tidak mengetahui bagaimana cara menghitung besarnya jumlah pajak yang harus dibayarkannya dan itu menjadi salah satu faktor atau penyebab kurangnya minat atau partisipasi dari masyarakat untuk membayar pajak itu sendiri. Sistem *Self Assessment* mengandung unsur-unsur pokok-pokok yang penting, yang diharapkan ada dalam diri wajib pajak yaitu:

1. *Tax consciousness* yaitu kesadaran pajak oleh wajib pajak;
2. Kejujuran wajib pajak;
3. *Tax minddeness* wajib pajak, hasrat untuk membayar pajak; dan

4. *Tax discipline*, disiplin wajib pajak terhadap pelaksanaan peraturan pajak-pajak, sehingga pada waktunya wajib pajak dengan sendirinya memenuhi kewajiban-kewajiban yang dibebankan oleh Undang-Undang seperti memasukan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) pada waktunya, membayar pajak pada waktunya dan sebagainya. Tanpa diperingatkan untuk melakukan hal itu<sup>47</sup>

Kemudian yang menjadi pertanyaannya bagaimana kalau wajib pajak yang bersangkutan tidak mau atau tetap enggan membayarkannya? langkah apa yang di akan diambil oleh kantor pelayanan pajak terhadap wajib pajak yang bersangkutan? Moh. Fuad S.T.,M.T mengatakan bahwa kantor pelayanan pajak memiliki fungsi pengawasan dan konsultasi. Pengawasan yang dimaksud pertama-tama melakukan konfirmasi kepada wajib pajak mengapa tidak adanya laporan kepada kantor pelayanan pajak mengenai jumlah pajak yang harus dibayarkannya. Dan apabila wajib pajak masih tetap tidak menghiraukan dan tidak mengkonfirmasi kepada kantor pelayanan pajak maka langkah selanjutnya yang dilakukan oleh kantor pelayanan pajak adalah menerbitkan surat ketetapan pajak yang sebelumnya telah dilakukan pemeriksaan dan data pembandingan oleh pihak kantor pelayanan pajak itu sendiri. Pemeriksaan yang dimaksud dalam hal ini adalah pemeriksaan terhadap wajib pajak untuk mencari, mengumpulkan dan mengelola data/atau

---

<sup>47</sup> Amin Widjaja Tunggal, 1995, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perseorangan*, penerbit PT Rineka Cipta, Jakarta., hlm. 43-44

keterangan lainnya.<sup>48</sup> Bila langkah-langkah ini telah dilakukan dan kantor pelayanan pajak telah menentukan jumlah besarnya pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak tersebut maka kantor pelayanan pajak dapat mengeluarkan Surat Ketetapan Pajak (SKP). Surat Ketetapan Pajak (SKP) adalah surat keputusan yang menentukan besarnya jumlah pajak yang terutang, jumlah pengurangan pembayaran pajak, jumlah kekurangan pembayaran pokok pajak, besarnya sanksi administrasi, dan jumlah pajak yang masih harus dibayar.<sup>49</sup> Fungsi dari Surat Ketetapan Pajak (SKP) itu sendiri yaitu:

1. Koreksi atas jumlah yang terutang menurut SPT-nya;
2. Sarana untuk mengenakan sanksi; dan
3. Alat untuk menagih pajak.<sup>50</sup>

Apabila masih tetap tidak melakukan pembayaran maka akan diterbitkan Surat Tagihan Pajak (STP) kepada wajib pajak yang bersangkutan. Moh. Fuad., S.T., M.T juga menambahkan bahwa sanksi yang paling tinggi yang dapat diberikan itu berupa sanksi penyanderaan terhadap wajib pajak yang bersangkutan.<sup>51</sup>

Pemerintah Indonesia melalui Menteri Keuangan Republik Indonesia (menkeu RI) pada tanggal 3 Juni 2015 di Prancis menandatangani *Multilateral Competent Authority Agreement* (MCAA). Dengan ditandatanganinya MCAA, maka pemerintah Indonesia telah memiliki akses yang sangat luas untuk

---

<sup>48</sup> *Ibid* hlm. 45

<sup>49</sup> Mardiasmo, 1987, *Perpajakan*, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta., hlm. 11

<sup>50</sup> *Ibid* hlm. 12

<sup>51</sup> Wawancara dengan Moh. Fuad, S.T., M.T yang menjabat sebagai Kepala Seksi Bimbingan Penyuluhan Dan Pengelolaan Dokumen Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak DIY. Kamis 14 September 2017

memperoleh informasi rekening keuangan dari wajib pajak Indonesia yang berada di luar negeri melalui pertukaran informasi secara otomatis (*Automatic Exchange of Financial Information/AEOI*). MCAA telah ditandatangani oleh 60 negara termasuk Indonesia, kedepannya diharapkan penandatanganan MCAA akan terus meningkat jika mengingat telah terdapat 94 negara yang telah berkomitmen dan berpartisipasi melakukan pertukaran informasi tersebut mulai tahun 2017 dengan skema *Common Reporting Standard*(CRS).<sup>52</sup> Hal ini semakin memperkecil kemungkinan untuk menyembunyikan harta diluar wilayah Negara Indonesia karena semakin transparannya sektor keuangan global dan meningkatkan intensitas pertukaran informasi antarnegara.

Yogyakarta menjadi salah satu provinsi yang melaksanakan program pengampunan pajak telah meningkatkan bertambahnya jumlah basis data yaitu sebanyak 508 wajib pajak baru dari awal pelaksanaan 1 Juli 2016 sampai dengan tahap akhir pelaksanaan program pengampunan pajak yaitu tanggal 30 Maret 2017. Ini merupakan hal yang baik menurut Moh. Fuad,S.T.,M.T selaku Kepala Seksi Bimbingan Penyuluhan dan Pengelolaan Dokumen Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak (Kanwil DJP) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) karena masyarakat mulai sadar dan patuh untuk membayar pajaknya.

---

<sup>52</sup> <http://wikidpr.org/uploads/ruu/56a7d8530d00db504b0000b0/surpres-na-ta-ruu-pengampunan-pajak-15022016.pdf> (Naskah Akademik tentang Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak) diakses tanggal 3 September 2017

**Tabel 2: Hasil Pelaksanaan Pengampunan Pajak Daerah Istimewa Yogyakarta**

No	Bulan	Wajib Pajak(WP) Baru	Penerimaan Pengampunan
			Pajak (Rp)
1	Juli 2016	21	1.165.142.624
2	Agustus	91	10.153.550.612
3	September	121	339.703.030.239
4	Oktober	39	7.015.294.109
5	November	24	7.449.035.710
6	Desember	41	51.483.075.431
7	Januari	31	6.221.503.278
8	Februari	41	7.706.578.623
9	Maret 2017	99	82.294.072.300
	<b>TOTAL</b>	<b>508</b>	<b>513.191.282.926</b>

Data : Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017