

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. LATAR BELAKANG**

Pembangunan yang berkelanjutan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, untuk mewujudkan serta merealisasikan tujuan tersebut diperlukan anggaran pembangunan yang besar. Salah satu usaha mewujudkan peningkatan penerimaan untuk pembangunan tersebut adalah dengan menggali dan mengoptimisasi sumber dana yang berasal dari dalam Negeri maupun luar Negeri. Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan Negara yang dominan dan lebih dari 70% sumber Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) berasal dari pajak. (website Kemenkeu).

**Tabel 1.1**  
**Kontribusi Pajak dalam**  
**Anggaran Pendapatan Negara dari tahun 2015-2017**

<b>Tahun</b>	<b>APN</b>	<b>PAJAK</b>	<b>PNBP</b>
<b>2015</b>	Rp. 1.793,6 T	Rp. 1.380,0 T	Rp. 410,3 T
<b>2016</b>	Rp. 1.822,5 T	Rp. 1.546,7 T	Rp. 273,8 T
<b>2017</b>	Rp. 1.750,3 T	Rp. 1.489,9 T	Rp. 250 T

Sumber diolah dari website Kemenkeu

Dapat dijabarkan data diatas, bahwa pada tahun 2015 Anggaran Pendapatan Negara sebesar Rp. 1.793,6 Triliun, pendapatan ini terdiri dari penerimaan perpajakan sebesar Rp.1.380,0 Triliun dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebesar Rp. 410,3 Triliun. Kemudian pada tahun 2016 jumlah anggaran pendapatan Negara adalah sebesar Rp. 1.822,5 Triliun,

pendapatan itu terdiri atas penerimaan perpajakan sebesar Rp. 1.546,7 dan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebesar Rp. 273,8 Triliun. Anggaran Pendapatan Negara tahun 2017 sebesar Rp.1.750,3 triliun, jumlah ini terdiri dari penerimaan perpajakan sebesar Rp.1.489,9 triliun, Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebesar Rp. 250 triliun. (Website Kemenkeu).

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan yang cukup besar setelah penerimaan Negara dari bidang Minyak dan Gas. Potensi penerimaan Negara dari bidang Minyak dan Gas yang sudah berkurang pamornya menyebabkan pemerintah harus mencari alternatif lain sebagai pemasukan. Perkembangan dibidang infrastruktur yang semakin diminati adalah salah satu pilihan yang sedang dikejar oleh Pemerintah, tetapi pembangunan infrastruktur tentu membutuhkan dana yang besar, sehingga pemerintah dapat memanfaatkan bidang pajak yang merupakan salah satu penerimaan utama.

Selain berfungsi sebagai sumber dana (*budgetair*) namun pajak juga berfungsi untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan tertentu (*reguleren*), fungsi Redistribusi serta Fungsi Demokrasi. (IAI, 2012)

1. Fungsi Penerimaan (*Budgetair*) Pajak berfungsi sebagai sumber dana yang diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) Pajak merupakan sumber penerimaan dalam Negeri.
2. Fungsi Mengatur (*Reguleren*) Pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan dibidang sosial dan ekonomi.

3. Fungsi redistribusi pendapatan yaitu penerimaan Negara dari pajak digunakan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum dan pembangunan nasional sehingga dapat membuka kerja dengan tujuan meningkatkan pendapatan masyarakat. (<https://id.wikipedia.org/wiki/Pajak>)
4. Fungsi Demokrasi, Pajak dalam fungsi demokrasi merupakan wujud sistem gotong royong. Fungsi ini dikaitkan dengan tingkat pelayanan Pemerintah kepada masyarakat pembayar pajak

Taraf hidup masyarakat Indonesia yang terus meningkat dari waktu ke waktu juga berimbas kepada anggaran pengeluaran Negara yang semakin besar. Hal ini dapat dilihat dari besarnya anggaran Pemerintah Indonesia yang selalu meningkat setiap tahunnya. Pada sektor pajak target penerimaan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2013 sebesar Rp 992,5 Triliun dan lalu meningkat di tahun 2014 menjadi Rp 1.110,2 Triliun. Secara signifikan target penerimaan pajak pada APBN 2015 meningkat mencapai Rp 1.294,258 Triliun. Tahun 2016 ini target penerimaan pajak adalah Rp 1.546,7 Triliun dari total Pendapatan Negara di APBN 2016 sebesar Rp 1.822,5 Triliun. Hal tersebut menunjukkan bahwa pajak tetap merupakan sumber penerimaan dominan dalam struktur APBN.

Pemerintah saat ini sedang berusaha meningkatkan pembangunan nasional dalam lima tahun ke depan. Sejumlah proyek besar seperti pembangunan tol laut, infrastruktur darat hingga revitalisasi desa dan pertanian menjadi proyek unggulan. Namun pemerintah membutuhkan dana yang memadai untuk membiayai proyek pembangunan ini, karena desakan

publik agar Pemerintah mengurangi besaran utang maka sumber pembiayaan yang tersedia adalah iuran pajak serta bea-cukai. Pemerintah menargetkan tambahan perolehan pajak sekitar Rp 600 triliun untuk tahun 2016 dari target awal sekitar Rp 1.400 triliun. Menurut Presiden Joko Widodo, tambahan itu hanya setengah dari total potensi yang ada yaitu mencapai Rp 1.200 triliun (Ngadiman dan Daniel Huslin 2015).

Pada tahun 2016 Pemerintah melahirkan kebijakan *Tax Amnesty* (TA) yang diatur dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2016. *Tax amnesty* atau Pengampunan Pajak ialah kebijakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang, dengan membayar tebusan (uang yang diserahkan kepada kas Negara untuk mendapatkan pengampunan pajak) dalam jumlah tertentu dengan tujuan memberikan pemasukan atau tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi wajib pajak yang tidak patuh menjadi wajib pajak patuh (Devano & Rahayu 2006: 137). Kebijakan *tax amnesty* ini terbagi menjadi tiga periode, periode pertama dimulai dari 28 Juni-31 September 2016, periode ke-dua 1 Oktober-31 Desember 2016 dan periode ke-tiga 1 Januari-Maret 2017.

Pertimbangan Pemerintah melahirkan kebijakan *tax amnesty* menurut Menteri Keuangan Republik Indonesia saat itu Bambang Brodjonegoro hasil Transkrip wawancara yang dikutip dari website Kemenkeu, bahwa kebijakan *tax amnesty* ini harus dilihat sebagai kebijakan ekonomi yang bersifat mendasar, jadi tidak semata-mata kebijakan terkait dengan fiskal apalagi khususnya pajak, tetapi *tax amnesty* adalah kebijakan yang dimensinya lebih

luas, yaitu kebijakan ekonomi secara umum, karena dari sisi pajaknya, dengan adanya *tax amnesty* maka ada potensi penerimaan yang akan bertambah dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), baik ditahun ini atau tahun-tahun sesudahnya yang akan membuat Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) lebih *sustainable*. Selain itu kemampuan Pemerintah untuk *spending* atau menggunakan anggaran untuk belanja juga semakin besar sehingga otomatis ini akan banyak membantu program-program pembangunan tidak hanya infrastruktur tetapi juga perbaikan kesejahteraan masyarakat (website Kemenkeu).

Kemudian pertimbangan Pemerintah memberlakukan kebijakan *tax amnesty* menurut Devano (2006), pertama *Underground Economy* atau penggelapan pajak yaitu bagian dari kegiatan ekonomi yang sengaja disembunyikan untuk menghindarkan pembayaran pajak yang berlangsung disemua Negara, baik Negara maju maupun Negara berkembang, kedua pelarian modal ke luar Negeri secara ilegal, kemudian yang terakhir yaitu rekayasa transaksi keuangan yang mengakibatkan kehilangan potensi penerimaan pajak.

Kebijakan pengampunan pajak atau *tax amnesty* menjadi kebutuhan yang mutlak bagi Indonesia untuk membiayai pembangunan dan pengentasan kemiskinan, manfaat pengampunan pajak sangat banyak bagi masyarakat luas terutama bagi masyarakat miskin, dana hasil pemanfaatan pengampunan pajak yang sangat besar ini diharapkan menambah modal

Pemerintah untuk mempercepat program pembangunan sehingga dapat mengurangi pengangguran dan kemiskinan (Darussalam 2017).

Bukan hanya Indonesia yang melakukan kebijakan *tax amnesty*, berbagai cerita sukses maupun kegagalan beberapa Negara di dunia yang menerapkan program ini. Misalnya, Negara Irlandia (1988), India (1997), dan Italia (1982, 1984, dan 2001/2002) adalah beberapa contoh Negara yang telah sukses menyelenggarakan program *tax amnesty* atau pengampunan pajak, sedangkan Argentina (1987), Prancis (1982, 1986), Russia (2007) dan beberapa Negara di Amerika lainnya adalah beberapa contoh Negara yang gagal dalam program *tax amnesty* pengampunan pajak (Akbar, 2016).

Program *tax amnesty* di Indonesia bukan kali ini saja dilakukan, sebelumnya pada tahun 1964, 1984 dan 2008 sama sekali tidak menimbulkan dampak atau efek yang signifikan bagi peningkatan kepatuhan wajib pajak di Indonesia. Selain itu juga banyak pihak yang kontra melihat bahwa kebijakan ini perlu kajian yang lebih mendalam untuk dilakukannya perbaikan seperti kekuatan hukum, sistem administrasi yang harus memadai untuk mendorong wajib pajak agar lebih mudah membayar pajak, kemudian pelayanan yang prima dalam *tax amnesty*. Hal ini sesuai penelitian yang dilakukan oleh Ragimun pada tahun 2014 yang menyatakan bahwa kebijakan untuk menjalankan program pengampunan pajak ini dapat memperoleh manfaat perolehan dana, terutama kembalinya dana yang disimpan di luar Negeri, dan kelemahan dari kebijakan ini yaitu dalam waktu jangka panjang dapat berakibat buruk, berupa menurunnya kepatuhan sukarela (*voluntary*

*compliance*) dari wajib pajak patuh, ketika *tax amnesty* dilaksanakan dengan program yang tidak tepat.

Menurut *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) yang dikutip dari *Kompas.com*, melihat bahwa program pengampunan pajak atau *tax amnesty* yang dilakukan oleh Pemerintah saat ini kurang berhasil. Ada 5 indikator yang digunakan oleh Indef, indikator tersebut yakni tingkat likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga, peningkatan investasi dan basis pajak. Kelima indikator tersebut tertera dalam Pasal 2 ayat 2 UU No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak. Dana repatriasi yang tidak signifikan tidak mampu mendongkrak empat indikator tujuan *tax amnesty* yang ada didalam UU Pengampunan Pajak tersebut, dari Rp. 1.000 triliun target dana repatriasi, hanya Rp. 147 triliun yang terealisasi, selain itu, total harta deklarasi luar Negeri hanya Rp. 1.179 triliun, jauh dari potensi yang disampaikan Pemerintah mencapai Rp. 11.000 triliun (*Kompas.com*).

*International Monetary Fund* (IMF) pada tahun 2008 secara terang-terangan berargumen, kesuksesan *tax amnesty* bagaikan anomali, karena sebuah kesuksesan akan dinilai tidak normal dan kegagalan sesuatu yang normal. Contoh terdekat adalah kegagalan Filipina karena mekanisme lanjutan pasca pemberlakuan *tax amnesty* tidak diikuti reformasi sistem perpajakan (Pengamat perpajakan Yustinus Prastowo dikutip dari *SindoNews.com*).

Namun tidak dipungkiri bahwa *tax amnesty* atau pengampunan pajak merupakan sebuah isu yang kontroversial dalam dunia perpajakan. Munculnya pro dan kontra berkaitan dengan kebijakan *tax amnesty* atau pengampunan pajak dikarenakan adanya anggapan bahwa pengampunan pajak justru akan menguntungkan serta mengakomodir kepentingan para pengemplang pajak yang selama ini tidak melaporkan pajaknya secara benar dan jujur, sedangkan bagi para wajib pajak yang jujur tidak memperoleh manfaat yang sama, bahkan bisa berakibat akan membuat mereka pada akhirnya juga ikut enggan melaporkan pajaknya, karena ada anggapan nantinya akan diberikan kesempatan untuk mengikuti pengampunan pajak. Persoalan selanjutnya yang menjadi dasar perpajakan di Indonesia adalah *tax ratio* (Rasio pajak) yang masih rendah serta manajemen sistem perpajakan yang masih belum mampu tertata dengan baik, terutama penanganan terhadap para penghindar pajak.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Darmayasa, dkk (2016) mengkritisi *tax amnesty* dari sudut pandang keadilan, bagi Wajib Pajak (WP), bahwa kebijakan *tax amnesty* telah mengabaikan keadilan dari sudut pandang pembayar pajak yang selama ini telah patuh (konsisten) membayarkan kewajiban pajaknya. Artinya bahwa kebijakan ini dianggap melanggar rasa keadilan dengan memberikan pengampunan pajak pada wajib pajak yang inkonsisten membayar pajak.

Apabila ditinjau dari definisi kebijakan publik, kebijakan publik yaitu keputusan-keputusan Pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-

maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan, atau dengan kata lain serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut (Winarno, 2000: 17). Melihat definisi diatas, maka *tax amnesty* dapat digolongkan sebagai salah satu dari instrumen kebijakan publik karena terdapat kesamaan tujuan antara kebijakan perpajakan dan kebijakan publik. Tetapi dari fakta-fakta yang ada bahwa *tax amnesty* sangat perlu kajian yang lebih mendalam agar terciptanya perencanaan dan tujuan yang jelas serta terarah.

Agenda setting merupakan sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Didalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertaruhkan. Dalam agenda setting sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah.

Tahap terakhir dalam formulasi kebijakan adalah menetapkan masalah menjadi masalah formal. Masalah formal menjadi tahap terakhir setelah dilakukan perumusan masalah secara spesifik dan juga jelas. Lalu masalah formal inilah yang kemudian menjadi basis dan instrumen dasar untuk penyusunan kebijakan. Permasalahan formal tersebut kemudian diakomodasi dalam bentuk kebijakan yang diupayakan dapat menguntungkan semua pihak.

Dalam hal ini Pemerintah melahirkan kebijakan *tax amnesty*, kebijakan yang dianulir sebagai program unggulan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dari sektor pajak, serta menciptakan wajib pajak konsisten yang bermuara pada iklim ekonomi Indonesia yang lebih kondusif. Namun Pemerintah seharusnya memperhitungkan lebih matang isu masalah-masalah yang muncul ketika program ini dilakukan. Dari struktur administrasi yang perlu diperbaiki dan direformasi sampai pada payung hukum yang jelas, sebab kebijakan ini telah berkali-kali dilakukan, namun hasilnya pun kurang memuaskan.

Potensi penerimaan Negara dari sisi pajak di Indonesia sangat besar dengan jumlah penduduk yang sangat banyak, menunjukkan Indonesia seharusnya mampu menjadikan sektor pajak sebagai garda terdepan penyumbang yang dominan bagi Anggaran Pendapatan Belanja Negara. Lalu pertanyaan muncul apakah kebijakan *tax amnesty* merupakan formulasi yang tepat untuk menjawab persoalan-persoalan yang muncul diperpajakan, dari inkonsistensi wajib pajak dalam membayar pajak, sampai dengan pelarian modal ke luar negeri secara ilegal. Terlebih lagi dari data-data yang ada, bahwa *Tax Amnesty* (TA) sudah pernah tiga kali dilakukan oleh Indonesia namun hasilnya gagal dan menciptakan psikologis wajib pajak yang cacat.

Maka yang menjadi ketertarikan dalam penelitian ini adalah Bagaimana formulasi kebijakan *tax amnesty* dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016 yang berimplikasi pada polemik pro dan kontra terkait kebijakan pengampunan pajak atau *tax amnesty*.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka peneliti dapat merumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana formulasi kebijakan *tax amnesty* yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2016?

## **1.3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui apakah *tax amnesty* merupakan formulasi kebijakan yang tepat dan ideal untuk menjawab persoalan perpajakan di Indonesia.

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Kemudian manfaat dari hasil penelitian ini adalah diharapkan mampu menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti untuk mendalami pengetahuan tentang proses formulasi dalam pengambilan kebijakan sebagai solusi permasalahan perpajakan yang ada di Indonesia. Oleh karena itu, peneliti juga berharap bahwa penelitian ini mampu memberikan beberapa manfaat diantaranya yaitu:

- a. Adapun secara akademik hasil penelitian ini mampu memberikan pengetahuan bagi mahasiswa lainnya, serta dapat memberikan pengembangan dari kajian munculnya pro dan kontra dalam formulasi kebijakan *tax amnesty*, sehingga mampu menghasilkan kebijakan yang ideal sebagai solusi masalah perpajakan di Indonesia.

b. Secara praktis

1). Bagi Pemerintah

Peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi masukan dan saran, serta pertimbangan yang mungkin dapat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan oleh Pemerintah yang berhubungan dengan bidang perpajakan.

2). Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan wawasan baru yang membuat masyarakat mengerti dan paham tentang pentingnya menjadi pembayar pajak yang patuh sehingga tidak diperlukan lagi kebijakan pemerintah lainnya.