

BAB 3

GAMBARAN UMUM PENYANDERAAN (*GIJZELING*)

3.1 Pengertian Penyanderaan (Paksa Badan/*Gijzeling*)

Menurut Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa Pasal 1 Angka 21, yang dimaksud dengan penyanderaan adalah pengekangan sementara waktu kebebasan Penanggung Pajak dengan menempatkannya di tempat tertentu. Pasal ini memuat rumusan mengenai pengertian istilah yang bersifat teknis dan baku yang digunakan dalam pelaksanaan penyanderaan.

Rumusan pengertian mengenai penyanderaan diperlukan untuk mencegah adanya salah penafsiran dalam melaksanakan ketentuan perundangan yang berlaku. Sehingga diharapkan dapat memberi kemudahan dan kelancaran, baik bagi Wajib Pajak atau Penanggung Pajak maupun bagi fiskus dalam melaksanakan hak dan kewajibannya.

Penyanderaan hanya dapat dilakukan terhadap Penanggung Pajak yang tidak melunasi utang pajaknya setelah lewat jangka waktu 14 hari sejak tanggal Surat Paksa diberitahukan kepada Penanggung Pajak. Penyanderaan hanya dapat dilakukan apabila Penanggung Pajak memenuhi syarat kuantitatif dan syarat kualitatif untuk dilakukannya penyanderaan sesuai dengan ketentuan Undang-undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.

Penyanderaan terhadap Penanggung Pajak hanya dapat dilaksanakan berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan yang diterbitkan oleh pejabat setelah mendapat izin tertulis dari Menteri Keuangan atau gubernur. Persyaratan izin penyanderaan dari Menteri Keuangan atau gubernur dimaksudkan agar penyanderaan dilakukan secara sangat selektif dan hati-hati. Oleh karena itu, pejabat tidak boleh menerbitkan Surat Perintah Penyanderaan sebelum mendapat izin tertulis dari Menteri Keuangan atau gubernur.

3.2 Syarat Penyanderaan

Penyanderaan hanya dapat dilakukan terhadap Penanggung Pajak yang mempunyai utang pajak sekurang-kurangnya Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan diragukan itikad baiknya dalam melunasi utang pajak.¹

Penyanderaan merupakan salah satu upaya penagihan pajak. Agar penyanderaan tidak dilaksanakan sewenang-wenang dan juga tidak bertentangan dengan rasa keadilan bersama, maka diberikan syarat-syarat tertentu, baik syarat yang bersifat kuantitatif, yakni harus memenuhi utang pajak dalam jumlah tertentu, maupun syarat yang bersifat kualitatif, yakni diragukan itikad baik Penanggung Pajak dalam melunasi utang pajak serta telah dilaksanakan penagihan pajak dengan Surat Paksa.

Dengan demikian, pejabat perlu mendapatkan data atau informasi yang akurat yang diperlukan sebagai bahan pertimbangan untuk mengajukan permohonan izin penyanderaan. Penyanderaan hanya dilaksanakan secara sangat selektif, hati-hati, dan merupakan upaya terakhir.

Dari uraian di atas tampak bahwa penyanderaan hanya dapat dilakukan terhadap Penanggung Pajak yang memenuhi syarat kuantitatif dan syarat kualitatif berikut ini:

- a. Syarat kuantitatif dilaksanakannya penyanderaan adalah Penanggung Pajak mempunyai utang pajak sekurang-kurangnya Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) yang meliputi semua jenis pajak dan tahun pajak. Jumlah tersebut menunjukkan bahwa penyanderaan tidak ditujukan kepada Penanggung Pajak yang berpenghasilan kecil.
- b. Syarat kualitatif dilaksanakannya penyanderaan adalah Penanggung Pajak diragukan itikad baiknya dalam melunasi utang pajak.

Berdasarkan Pasal 3 huruf d Keputusan Dirjen Pajak Nomor KEP-218/PJ/2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyanderaan dan Pemberian Rehabilitasi Nama Baik Penanggung Pajak yang disandera, uraian tentang adanya petunjuk bahwa Penanggung Pajak diragukan itikad baiknya dalam pelunasan utang pajak meliputi:

¹ Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2000, Pasal 33 ayat (1)

1. Penanggung Pajak tidak merespon himbauan untuk melunasi utang pajak;
2. Penanggung Pajak tidak menjelaskan/tidak bersedia melunasi utang pajak baik sekaligus maupun angsuran;
3. Penanggung Pajak tidak bersedia menyerahkan hartanya untuk melunasi utang pajak;
4. Penanggung Pajak akan meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya atau berniat untuk itu;
5. Penanggung Pajak memindahtangankan barang yang dimiliki atau yang dikuasai dalam rangka menghentikan atau mengecilkan kegiatan perusahaan, atau pekerjaan yang dilakukannya di Indonesia;
6. Penanggung Pajak akan membubarkan badan usahanya atau menggabungkan usahanya, atau memekarkan usahanya, atau memindahtangankan perusahaan yang dimiliki atau dikuasai, atau melakukan perubahan bentuk lainnya.

3.3 Pelaksanaan Penyanderaan

Penyanderaan hanya dapat dilaksanakan berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan yang diterbitkan oleh pejabat setelah mendapat izin tertulis dari Menteri Keuangan untuk penagihan pajak pusat atau dari gubernur untuk penagihan pajak daerah.² Namun, apabila pejabat tersebut berhalangan dan pengganti pejabat tersebut belum ditunjuk, atasan pejabat dapat mengajukan permohonan izin penyanderaan.

Permohonan izin penyanderaan memuat sekurang-kurangnya:

- a. identitas Penanggung Pajak yang akan disandera;
- b. jumlah utang pajak yang belum dilunasi;
- c. tindakan penagihan pajak yang telah dilaksanakan; dan
- d. uraian tentang adanya petunjuk bahwa Penanggung Pajak diragukan itikad baik dalam pelunasan utang pajak.

Surat Perintah Penyanderaan diterbitkan oleh pejabat seketika setelah diterimanya izin tertulis dari Menteri Keuangan untuk penagihan pajak pusat atau

² *Ibid*, Pasal 33 ayat (2).

dari gubernur untuk penagihan pajak daerah. Surat Perintah Penyanderaan memuat sekurang-kurangnya:³

- a. identitas Penanggung Pajak;
- b. alasan penyanderaan;
- c. izin penyanderaan;
- d. lamanya penyanderaan; dan
- e. tempat penyanderaan.

Pejabat yang berwenang untuk melaksanakan penyanderaan adalah jurusita pajak. Dalam melaksanakan penyanderaan, jurusita pajak harus menyampaikan Surat Perintah Penyanderaan langsung kepada Penanggung Pajak dan salinannya diserahkan kepada kepala tempat penyanderaan.

Penyanderaan dilaksanakan pada saat Surat Perintah Penyanderaan diterima oleh Penanggung Pajak yang bersangkutan. Penyanderaan dilaksanakan oleh jurusita pajak dengan disaksikan oleh dua orang penduduk Indonesia yang telah dewasa, dikenal oleh jurusita pajak, dan dapat dipercaya. Hal ini dimaksudkan agar ada saksi yang menyaksikan bahwa penyanderaan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam melaksanakan penyanderaan, jurusita pajak dapat meminta bantuan kepolisian dan kejaksaan. Hal ini dilakukan apabila jurusita pajak menemui kesulitan ataupun karena alasan keamanan serta keselamatan jurusita pajak dan para saksi.

Apabila Penanggung Pajak yang akan disandera tidak dapat ditemukan, jurusita pajak melalui pejabat atau atasan pejabat yang berwenang dapat meminta bantuan pihak kepolisian atau kejaksaan untuk dapat menghadirkan Penanggung Pajak yang tidak dapat ditemukan tersebut. Termasuk dalam pengertian menghadirkan Penanggung Pajak adalah mencari, menangkap, dan membawa Penanggung Pajak ke tempat pejabat untuk selanjutnya diserahkan kepada kepala tempat penyanderaan.

Setelah melakukan penyanderaan, jurusita pajak membuat Berita Acara Penyanderaan. Berita Acara Penyanderaan dibuat pada saat Penanggung Pajak

³ *Ibid*, Pasal 33 ayat (4)

ditempatkan di tempat penyanderaan dan ditandatangani oleh jurusita pajak, kepala tempat penyanderaan, dan para saksi.

Berita Acara Penyanderaan merupakan suatu dokumen yang penting dan merupakan syarat formal sahnya penyanderaan dan berfungsi sebagai berita acara serah terima Penanggung Pajak yang disandera dari jurusita pajak kepada kepala tempat penyanderaan. Dengan demikian, tanggung jawab atas keberadaan Penanggung Pajak selama dalam penyanderaan beralih kepada kepala tempat penyanderaan.

Salinan Berita Acara Penyanderaan selanjutnya disampaikan oleh jurusita pajak kepada kepala tempat penyanderaan, Penanggung Pajak yang disandera, dan bupati atau walikota. Berita Acara Penyanderaan sekurang-kurangnya memuat:

- a. nomor dan tanggal Surat Perintah Penyanderaan;
- b. izin tertulis Menteri Keuangan atau gubernur;
- c. identitas Penanggung Pajak yang disandera;
- d. tempat penyanderaan;
- e. lamanya penyanderaan; dan
- f. identitas saksi penyanderaan.

3.4 Tempat Penyanderaan

Penanggung Pajak yang disandera ditempatkan di tempat tertentu sebagai tempat penyanderaan dengan syarat-syarat antara lain:

- a. tertutup dan terasing dari masyarakat;
- b. mempunyai fasilitas terbatas; dan
- c. mempunyai system pengamanan dan pengawasan yang memadai.

Sebelum tempat penyanderaan sebagaimana dimaksud di atas dibentuk, Penanggung Pajak yang disandera dititipkan di rumah tahanan Negara dan terpisah dari tahanan lain. Ketentuan lebih lanjut mengenai tempat penyanderaan Penanggung Pajak ditetapkan dengan keputusan bersama Menteri Keuangan dan menteri yang membidangi hukum dan perundang-undangan. Ketentuan yang akan ditetapkan dalam keputusan bersama tersebut antara lain mengenai:

- a. prosedur penitipan penanggung pajak yang disandera di rumah tahanan negara;

- b. tanggung jawab atas Penanggung Pajak yang disandera selama dalam penyanderaan;
- c. kriteria pelayanan kesehatan dan makanan yang layak; dan
- d. tata tertib yang diberlakukan terhadap Penanggung Pajak yang disandera.

Sebagai pelaksanaan ketentuan di atas, Menteri Keuangan telah mengeluarkan keputusan bersama dengan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia pada tahun 2003 dengan Keputusan Bersama Nomor M-03.JM.09201 Tahun 2003 dan Nomor 394/KMK.03/2003 tanggal 23 Juni 2003 tentang Tata cara Penitipan Penanggung Pajak yang Disandera di Rumah Tahanan Negara dalam Rangka Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.

Keputusan Bersama ini berlakuk sejak tanggal ditetapkan, yaitu 23 Juni 2003 dan telah digunakan dalam pelaksanaan penyanderaan terhadap wajib pajak atau Penanggung Pajak yang dikenakan tindakan penyanderaan oleh fiskus, baik terhadap pajak pusat maupun pajak daerah. Sesuai dengan Pasal 2 keputusan bersama tersebut, ketentuan yang diatur dalam keputusan tersebut hanya berlaku bagi daerah tempat penanggung pajak yang disandera yang belum ada tempat penyanderaannya yang dibentuk oleh Departemen Keuangan.

Berdasarkan keputusan bersama tersebut, jurusita pajak dapat menitipkan Penanggung Pajak yang disandera berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang ke rumah tahanan negara. Kepala rumah tahanan negara wajib menerima Penanggung Pajak yang disandera berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang.

Penyanderaan mulai dilaksanakan pada saat Surat Perintah Penyanderaan diterima oleh Penanggung Pajak yang disandera. Jurusita pajak membuat Berita Acara Penitipan Sandera yang ditandatangani oleh jurusita pajak, kepala rumah tahanan Negara, dan saksi-saksi.

Penanggung Pajak yang disandera ditempatkan pada tempat penyanderaan di dalam rumah tahanan Negara yang dipisahkan dengan tempat tahanan tersangka tindak pidana. Hal ini sesuai dengan pengertian tempat penyanderaan, yaitu rumah tahanan Negara yang dijadikan tempat pengekangan sementara waktu kebebasan Penanggung Pajak yang terpisah dari tahanan lain.

Pemisahan Penanggung Pajak yang disandera dari tahanan tersangka tindak pidana dilakukan berdasarkan jenis kelamin Penanggung Pajak yang disandera. Selain itu, kepala rumah tahanan Negara wajib memperhatikan penempatan Penanggung Pajak yang disandera yang berada dalam kondisi tertentu, antara lain sakit keras, mengidap penyakit menular, atau mengidap gangguan jiwa. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga kesehatan dan keselamatan Penanggung Pajak yang disandera dan juga tahanan lainnya yang ada dalam rumah tahanan Negara tersebut.

Setiap rumah tahanan Negara yang ditunjuk sebagai tempat penyanderaan harus memiliki administrasi yang baik tentang Penanggung Pajak yang disandera. Oleh karena itu, setiap penerimaan Penanggung Pajak yang disandera harus dicatat dalam buku register daftar Penanggung Pajak yang disandera. Penerimaan ini meliputi:

- a. penelitian surat sebagai dasar penyanderaan;
- b. pencocokan nama Penanggung Pajak yang disandera;
- c. pengeledahan badan atau barang;
- d. pengambilan sidik jari;
- e. pengambilan foto; dan
- f. pemeriksaan kesehatan oleh dokter/paramedis rumah tahanan Negara.

Pengeledahan badan atau barang yang dilakukan terhadap Penanggung Pajak yang disandera dimaksudkan agar Penanggung Pajak tidak membawa barang atau senjata berbahaya dan juga barang yang dilarang untuk dibawa oleh Penanggung Pajak selama disandera. Apabila Penanggung Pajak yang disandera adalah wanita, pengeledahan badan atau barang dilakukan oleh petugas wanita.

Dalam hal tidak terdapat petugas wanita, pengeledahan dilakukan oleh polisi wanita atau istri petugas rumah tahanan negara. Petugas dalam melakukan pengeledahan wajib melakukan sesuai etika pengeledahan yang ditentukan.

Semua barang atau uang yang diperoleh dari pengeledahan dicatat dalam register khusus dan ditandatangani oleh petugas dan Penanggung Pajak yang disandera. Apabila ditemukan barang berbahaya atau barang terlarang, barang tersebut dapat dirampas atau dimusnahkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan sifat penyanderaan yang penempatannya

tertutup dan terasing dari masyarakat dan mempunyai pengamanan dan pengawasan memadai, setiap Penanggung Pajak yang disandera dilarang membawa telepon genggam atau peralatan elektronik lain yang dapat menghubungi seseorang di luar rumah tahanan negara.

Setiap Penanggung Pajak yang disandera yang dititipkan di dalam rumah tahanan negara wajib dirawat oleh petugas rumah tahanan negara dengan memberikan makanan, tempat tidur, pelayanan kesehatan, baik jasmani maupun rohani, dan keperluan lainnya. Dalam hal tertentu Penanggung Pajak yang disandera dapat menyediakan fasilitas terbatas yang layak untuk kebutuhannya sendiri dalam rumah tahanan negara setelah mendapat persetujuan dari kepala rumah tahanan.

3.5 Hak Penanggung Pajak Selama Penyanderaan

Selama dalam penyanderaan Penanggung Pajak berhak untuk:

- a. melakukan ibadah di tempat penyanderaan sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing;
- b. memperoleh pelayanan kesehatan yang layak sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- c. mendapat makanan yang layak termasuk menerima kiriman dari keluarga;
- d. menyampaikan keluhan tentang perlakuan petugas;
- e. memperoleh bahan bacaan dan informasi lainnya atas biaya Penanggung Pajak yang disandera; dan
- f. menerima kunjungan dari:
 1. keluarga dan sahabat;
 2. dokter pribadi atas biaya sendiri; dan
 3. rohaniawan.

Penanggung Pajak yang disandera dapat mengikuti kegiatan pembinaan jasmani atau rohani yang diselenggarakan oleh rumah tahanan negara. Penanggung Pajak yang disandera berhak untuk melaksanakan atau menunaikan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing dalam rumah tahanan negara. Untuk hal ini, kepala rumah tahanan negara mengatur pelaksanaan pembinaan jasmani atau rohani.

Setiap Penanggung Pajak yang disandera berhak mendapatkan perawatan kesehatan yang layak. Perawatan kesehatan tersebut dilakukan oleh dokter/paramedis rumah tahanan negara yang bertugas. Dalam kondisi tertentu, untuk perawatan Penanggung Pajak yang disandera, kepala rumah tahanan Negara dapat melakukan kerja sama dengan rumah sakit.

Penanggung Pajak yang disandera yang menderita sakit keras dapat dirawat di rumah sakit di luar rumah tahanan Negara setelah memperoleh izin dari pejabat yang berwenang yang menyandera. Apabila Penanggung Pajak yang disandera menderita sakit keras mendadak yang memerlukan tindakan cepat, petugas rumah tahanan Negara dapat segera membawanya ke rumah sakit/klinik kesehatan terdekat dan memberitahukan kepada pejabat yang berwenang dan kepolisian untuk pengawalan. Hal yang sama juga berlaku terhadap Penanggung Pajak yang disandera yang menderita gangguan jiwa. Dalam hal demikian, masa perawatan medis di luar rumah tahanan Negara tidak dihitung sebagai masa penyanderaan.

Apabila Penanggung Pajak yang disandera meninggal dunia di rumah tahanan Negara karena sakit, kepala rumah tahanan Negara segera memberitahukannya kepada pejabat yang menyandera dan keluarga dari Penanggung Pajak yang disandera disertai dengan berita acara kematian. Pemberitahuan dan berita acara kematian disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Pajak, Direktur Jenderal Pemasyarakatan, Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, serta kepolisian. Barang atau uang milik Penanggung Pajak yang disandera yang meninggal dunia tersebut diserahkan kepada keluarganya dengan tanda bukti penerimaan.

Penanggung Pajak yang disandera selama dalam rumah tahanan Negara tidak dikenakan wajib kerja. Hal ini dapat dipahami mengingat Penanggung Pajak yang disandera tidak melakukan tindak pidana, melainkan hanyalah belum melunasi utang pajaknya. Oleh karena itu, Penanggung Pajak yang disandera tidak boleh disamakan dengan narapidana lainnya yang ada dalam rumah tahanan Negara yang memang diwajibkan untuk melakukan wajib kerja.

Penanggung Pajak yang disandera berhak menyampaikan keluhan baik kepada pejabat yang menyandera maupun kepada kepala rumah tahanan Negara.

Penanggung Pajak yang disandera juga berhak mendapat kunjungan keluarga, pengacara, dan sahabat setelah mendapat izin dari pejabat berwenang yang menyandera. Kunjungan ini paling banyak tiga kali dalam seminggu selama tiga puluh menit untuk setiap kali kunjungan.

Petugas rumah tahanan Negara meneliti, mencatat izin kunjungan, dan memeriksa barang yang dibawa oleh pengunjung untuk mengantisipasi hal yang tidak diinginkan. Dalam hal terdapat barang yang dilarang dibawa sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh kepala rumah tahanan Negara, petugas langsung menyimpan barang tersebut dan dikembalikan kepada pengunjung setelah kunjungan selesai.

Penanggung Pajak yang disandera memiliki kewajiban untuk mengikuti ketentuan yang ditetapkan dalam rumah tahanan Negara. Apabila melakukan pelanggaran akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selama dalam rumah tahanan Negara, Penanggung Pajak yang disandera wajib mematuhi tata tertib dan disiplin di tempat penyanderaan.

Kepala rumah tahanan Negara memerintahkan pemeriksaan terhadap Penanggung Pajak yang disandera apabila terjadi pelanggaran tata tertib dan disiplin. Jika terbukti terjadi adanya pelanggaran, kepala rumah tahanan Negara memberitahukan kepada pejabat atau instansi yang melakukan penyanderaan. Jika pelanggaran tersebut merupakan suatu tindak pidana, kepala rumah tahanan Negara melaporkan hal tersebut kepada kepolisian terdekat agar dapat diambil tindakan sesuai dengan hukum yang berlaku di Indonesia.

3.6 Jangka Waktu Penyanderaan

Jangka waktu penyanderaan terhadap Penanggung Pajak adalah paling lama enam bulan terhitung sejak Penanggung Pajak ditempatkan dalam tempat penyanderaan dan dapat diperpanjang untuk selama-lamanya enam bulan.⁴ Izin perpanjangan jangka waktu penyanderaan dapat sekaligus diberikan oleh Menteri Keuangan atau gubernur yang berwenang pada waktu memberikan izin penyanderaan.

⁴ *Ibid*, Pasal 33 ayat (3)

Apabila izin perpanjangan penyanderaan sekaligus diberikan, maka tidak diperlukan suatu izin baru. Ketentuan jangka waktu maksimum penyanderaan ini tidak berlaku jika sandera melarikan diri. Penentuan lamanya penyanderaan didasarkan pada perhitungan besarnya utang pajak, besarnya jumlah harta yang disembunyikan, dan dihubungkan dengan itikad tidak baik Penanggung Pajak untuk melunasi utang pajaknya.

3.7 Larangan Penyanderaan

Penyanderaan dilaksanakan pada saat Surat Perintah Penyanderaan diterima oleh Penanggung Pajak yang bersangkutan. Namun, dalam hal tertentu jurusita pajak tidak dapat langsung melakukan penyanderaan terhadap wajib pajak.

Undang-undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa menetapkan bahwa penyanderaan tidak boleh dilaksanakan apabila Penanggung Pajak sedang beribadah, atau sedang mengikuti sidang resmi, atau sedang mengikuti pemilihan umum.⁵ Hal ini dimaksudkan untuk menghormati hak asasi Penanggung Pajak dalam melaksanakan ibadah, pekerjaan, dan hak politiknya.

Hanya saja, hal ini tidak boleh dijadikan alasan oleh Penanggung Pajak untuk menghindari pelaksanaan penyanderaan. Artinya, segera setelah Penanggung Pajak selesai melaksanakan ibadah, sidang resmi, ataupun pemilihan umum jurusita pajak dapat melakukan penyanderaan terhadapnya.

3.8 Pelepasan Sandera

Penanggung Pajak yang disandera akan dilepas apabila telah memenuhi persyaratan yang ditentukan. Persyaratan tersebut adalah sebagai berikut:⁶

- a. Utang pajak dan biaya penagihan pajak telah dibayar lunas.
- b. Jangka waktu yang ditetapkan dalam Surat Perintah Penyanderaan telah dipenuhi.
- c. Berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- d. Berdasarkan pertimbangan tertentu dari Menteri Keuangan atau gubernur, yaitu:

⁵ *Ibid*, Pasal 33 ayat (5)

⁶ *Ibid*, Pasal 34 ayat (1)

- Penanggung Pajak sudah membayar utang pajak 50% (lima puluh persen) atau lebih dari jumlah utang pajak/sisa utang pajak, dan sisanya akan dilunasi dengan angsuran;
- Penanggung Pajak sanggup melunasi utang pajak dengan menyerahkan bank garansi;
- Penanggung Pajak sanggup melunasi utang pajak dengan menyerahkan harta kekayaannya yang sama nilainya dengan utang pajak dan biaya penagihan pajak;
- Penanggung Pajak telah berumur 75 (tujuh puluh lima) tahun atau lebih;
- Untuk kepentingan perekonomian negara dan kepentingan umum.

Sebelum Penanggung Pajak dilepas sebagaimana dimaksud pada poin *a*, *c*, dan *d* di atas, pejabat yang berwenang segera memberitahukan secara tertulis kepada tempat penyanderaan sebagaimana tercantum dalam Surat Perintah Penyanderaan. Pemberitahuan ini wajib disampaikan oleh pejabat yang menyandera secara tertulis dalam jangka waktu 24 jam. Hal ini dimaksudkan agar kepala tempat penyanderaan dapat melepaskan Penanggung Pajak yang disandera.

Penghitungan dan penentuan tanggal pelepasan Penanggung Pajak yang disandera sebagaimana dimaksud dalam poin *b* di atas ditetapkan oleh kepala rumah tahanan negara. Selanjutnya kepala tempat penyanderaan segera memberitahukan secara tertulis kepada pejabat apabila Penanggung Pajak telah dilepas dari penyanderaan.

3.9 Gugatan Penanggung Pajak

Penanggung Pajak yang disandera dapat mengajukan gugatan terhadap pelaksanaan penyanderaan hanya kepada pengadilan negeri.⁷ Adanya hak untuk mengajukan gugatan ini adalah untuk memberikan keadilan bagi Penanggung Pajak apabila terjadi kesalahan dalam pelaksanaan penyanderaan yang tentunya merugikan Penanggung Pajak yang bersangkutan.

Pengajuan gugatan atas pelaksanaan penyanderaan dilakukan bukan atas materi utang pajak, tetapi lebih kepada masalah prosedural ketika Jurusita Pajak

⁷ *Ibid*, Pasal 34 ayat (3)

melaksanakan penyanderaan. Oleh karena itu pengajuannya ke Pengadilan Negeri bukan ke Pengadilan Pajak. Misalnya, Jurusita Pajak tidak membawa surat tugas ketika melaksanakan penyanderaan, Penanggung Pajak mengalami kekerasan fisik dalam proses penyanderaan. Jadi gugatan tersebut cenderung diajukan terhadap pelaksanaan penyanderaan yang tidak sesuai dengan Undang-undang.

Hanya saja Penanggung Pajak harus memperhatikan ketentuan tentang waktu pengajuan gugatan, yaitu selama Penanggung pajak dalam penyanderaan. Penanggung Pajak tidak dapat mengajukan gugatan terhadap pelaksanaan penyanderaan setelah masa penyanderaan berakhir. Putusan atas gugatan Penanggung Pajak dapat saja terjadi setelah masa penyanderaan berakhir. Apabila dikabulkan, Penanggung Pajak berhak atas ganti rugi dan rehabilitasi nama baik.

3.10 Rehabilitasi dan Ganti Rugi

Penanggung Pajak dapat mengajukan permohonan rehabilitasi nama baik dan ganti rugi apabila gugatan Penanggung Pajak dikabulkan oleh Pengadilan Negeri dan putusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.⁸ Permohonan rehabilitasi nama baik dan ganti rugi dari Penanggung Pajak yang disandera diajukan kepada pejabat yang menerbitkan Surat Perintah Penyanderaan. Rehabilitasi nama baik dilaksanakan oleh pejabat dalam bentuk satu kali pengumuman pada media cetak harian yang berskala nasional dengan ukuran yang memadai yang dilakukan paling lambat 30 hari sejak diterimanya permohonan rehabilitasi nama baik Penanggung Pajak.

Besarnya ganti rugi yang diberikan pejabat kepada wajib pajak atau Penanggung Pajak adalah sebesar Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) setiap hari selama masa penyanderaan yang telah dijalankannya.⁹ Besarnya ganti rugi terhadap Penanggung Pajak yang disandera tersebut dapat berubah dan ditetapkan dengan keputusan Menteri Keuangan.

Ganti rugi diberikan kepada Penanggung Pajak paling lambat 30 hari sejak diterimanya permohonan ganti rugi yang diajukan oleh Penanggung Pajak. Tata cara pemberian ganti rugi ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

⁸ *Ibid*, Pasal 34 ayat (4)

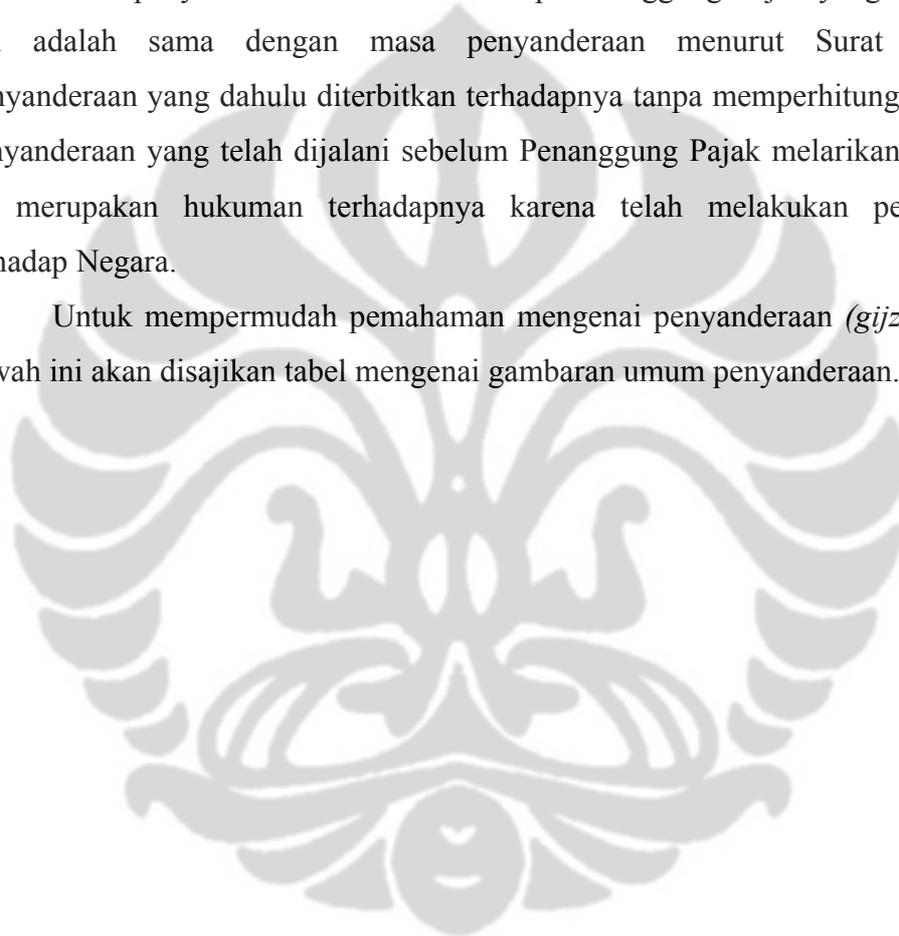
⁹ *Ibid*, Pasal 34 ayat (5a)

3.11 Penanggung Pajak yang Melarikan Diri

Penanggung pajak yang melarikan diri dari tempat penyanderaan disandera kembali berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan dahulu diterbitkan kepadanya. Oleh karena itu, apabila Penanggung Pajak yang disandera melarikan diri, kepala rumah tahanan Negara harus melaporkannya kepada pejabat yang berwenang agar dilakukan tindakan pencarian dan penangkapan, bersama dengan aparat kepolisian terhadap Penanggung Pajak tersebut.

Masa penyanderaan kembali terhadap Penanggung Pajak yang melarikan diri adalah sama dengan masa penyanderaan menurut Surat Perintah Penyanderaan yang dahulu diterbitkan kepadanya tanpa memperhitungkan masa penyanderaan yang telah dijalani sebelum Penanggung Pajak melarikan diri. Hal ini merupakan hukuman kepadanya karena telah melakukan perlawanan terhadap Negara.

Untuk mempermudah pemahaman mengenai penyanderaan (*gijzeling*), di bawah ini akan disajikan tabel mengenai gambaran umum penyanderaan.



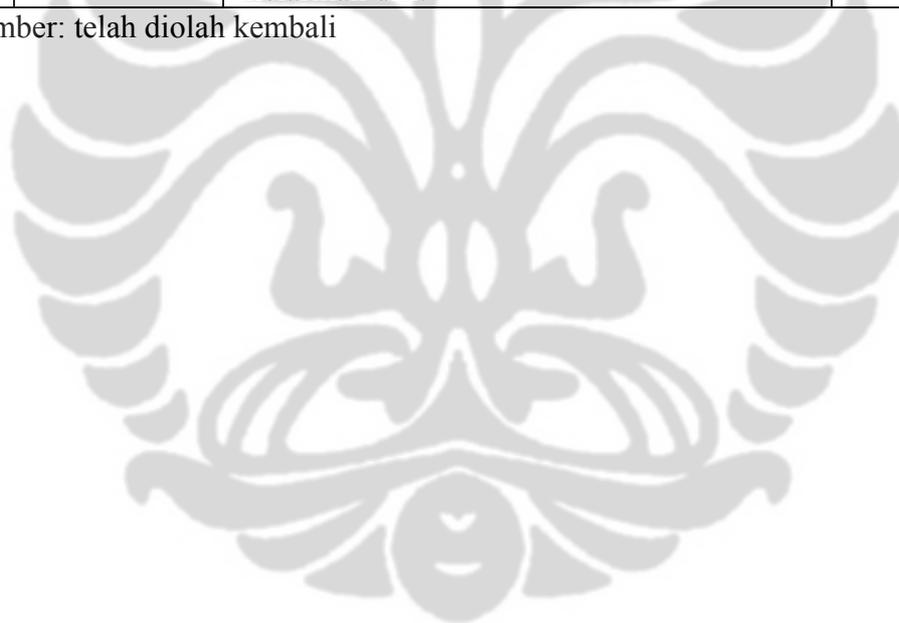
Tabel 3.1
Gambaran Umum Penyanderaan (*Gijzeling*)

No	Gambaran Umum	Penjelasan	Pasal yang Terkait
1	Pengertian penyanderaan	Pengekangan sementara waktu kebebasan Penanggung Pajak dengan menempatkannya di tempat tertentu.	Pasal 1 Angka 21 UU PPSP
2	Syarat penyanderaan	1. Syarat kuantitatif: mempunyai utang pajak sekurang-kurangnya Rp100.000.000,00 (seratus juta). 2. Syarat kualitatif: Penanggung Pajak diragukan itikad baiknya dalam melunasi utang pajak.	Pasal 33 (1) UU PPSP dan Pasal 3 huruf d Kep Dirjen Pajak No Kep-218/PJ/2003
3	Pelaksanaan penyanderaan	Penyanderaan hanya dapat dilaksanakan berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan yang diterbitkan oleh Pejabat setelah mendapat izin tertulis dari Menteri Keuangan untuk penagihan pajak pusat atau dari Gubernur untuk penagihan pajak daerah.	Pasal 33 Ayat (2) UU PPSP
4	Tempat penyanderaan	Sebelum tempat penyanderaan dibentuk, Penanggung Pajak yang disandera dititipkan di rumah tahanan negara dan terpisah dari tahanan lain. Di Jakarta, tempat penyanderaan di rumah tahanan Salemba.	Pasal 6 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 137 Tahun 2000
5	Hak Penanggung Pajak	Selama dalam penyanderaan Penanggung Pajak berhak untuk: a. melakukan ibadah di tempat penyanderaan sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing; b. memperoleh pelayanan kesehatan yang layak sesuai dengan ketentuan yang berlaku; c. mendapat makanan yang layak termasuk menerima kiriman dari keluarga; d. menyampaikan keluhan tentang perlakuan petugas; e. memperoleh bahan bacaan dan informasi lainnya atas biaya Penanggung Pajak yang disandera; dan f. menerima kunjungan dari: 1. keluarga dan sahabat; 2. dokter pribadi atas biaya sendiri; dan 3. rohaniawan.	Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 137 Tahun 2000

No	Gambaran Umum	Penjelasan	Pasal yang Terkait
6	Jangka waktu penyanderaan	Jangka waktu penyanderaan terhadap Penanggung Pajak adalah paling lama enam bulan dihitung sejak Penanggung Pajak ditempatkan dalam tempat penyanderaan dan dapat diperpanjang untuk selamanya enam bulan.	Pasal 33 Ayat (3) UU PPSP
7	Larangan penyanderaan	Penyanderaan tidak boleh dilaksanakan apabila Penanggung Pajak sedang beribadah, atau sedang mengikuti sidang resmi, atau sedang mengikuti pemilihan umum.	Pasal 33 Ayat (5) UU PPSP
8	Pelepasan sandera	<p>Penanggung Pajak yang disandera akan dilepas apabila telah memenuhi persyaratan yang ditentukan. Persyaratan tersebut adalah sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Utang pajak dan biaya penagihan pajak telah dibayar lunas. b. Jangka waktu yang ditetapkan dalam Surat Perintah Penyanderaan telah dipenuhi. c. Berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. d. Berdasarkan pertimbangan tertentu dari Menteri Keuangan atau gubernur, yaitu: <ol style="list-style-type: none"> 1. Penanggung Pajak sudah membayar utang pajak 50% (lima puluh persen) atau lebih dari jumlah utang pajak/sisa utang pajak, dan sisanya akan dilunasi dengan angsuran; 2. Penanggung Pajak sanggup melunasi utang pajak dengan menyerahkan bank garansi; 3. Penanggung Pajak sanggup melunasi utang pajak dengan menyerahkan harta kekayaannya yang sama nilainya dengan utang pajak dan biaya penagihan pajak; 4. Penanggung Pajak telah berumur 75 (tujuh puluh lima) tahun atau lebih; 5. Untuk kepentingan perekonomian Negara dan kepentingan umum. 	Pasal 34 Ayat (1) UU PPSP dan Pasal 14 Keputusan Dirjen Pajak Nomor KEP-218/PJ/2003
9	Gugatan Penanggung Pajak	Penanggung Pajak yang disandera dapat mengajukan gugatan terhadap pelaksanaan penyanderaan hanya kepada pengadilan negeri.	Pasal 34 Ayat (3) UU PPSP

No	Gambaran Umum	Penjelasan	Pasal yang Terkait
10	Rehabilitasi dan Ganti Rugi	Penanggung Pajak dapat mengajukan permohonan rehabilitasi nama baik dan ganti rugi apabila gugatan Penanggung Pajak dikabulkan oleh pengadilan negeri dan putusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.	Pasal 34 Ayat (5a)
11	Penanggung Pajak yang melarikan diri	Penanggung pajak yang melarikan diri dari tempat penyanderaan disandera kembali berdasarkan Surat Perintah Penyanderaan dahulu diterbitkan terhadapnya. Masa penyanderaan kembali terhadap Penanggung Pajak yang melarikan diri adalah sama dengan masa penyanderaan menurut Surat Perintah Penyanderaan yang dahulu diterbitkan terhadapnya tanpa memperhitungkan masa penyanderaan yang telah dijalani sebelum Penanggung Pajak melarikan diri.	Pasal 11 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 137 Tahun 2000

Sumber: telah diolah kembali



BAB 4

PENYANDERAAN (*GIJZELING*) SEBAGAI UPAYA PENCAIRAN TUNGGAKAN PAJAK

4.1 Analisis Faktor-faktor yang Menyebabkan Penyanderaan yang Dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak Diperlukan Terhadap Penunggak Pajak

4.1.1 Penyanderaan merupakan Upaya Penegakan Hukum

Pemungutan pajak di Indonesia didasarkan pada aturan hukum yang jelas sehingga memiliki kekuatan hukum, baik terhadap negara (dalam hal ini Fiskus) maupun Wajib Pajak untuk melaksanakan kewenangan maupun hak dan kewajiban yang diberikan oleh Undang-undang kepada masing-masing pihak. Dengan demikian aturan pemungutan pajak tunduk kepada ketentuan hukum pajak yang berlandaskan norma-norma hukum, prinsip, dan asas hukum secara umum berlaku.

Hukum tidak mempunyai wibawa kalau tidak dapat dipaksakan karena setiap pihak yang berurusan dengan hukum akan dapat mengabaikan hukum begitu saja. Untuk itu agar dapat efektif diberlakukan, maka hukum memiliki suatu ciri, yaitu harus dapat dipaksakan. Aturan yang telah ditentukan dalam suatu ketentuan hukum (misal Undang-undang Pajak) yang menimbulkan hak dan kewajiban terhadap Fiskus harus dapat dipaksakan. Hal ini mengandung pengertian bahwa apabila salah satu pihak melanggar ketentuan, maka kepadanya akan dapat dikenakan upaya hukum yang membuatnya melaksanakan ketentuan tersebut.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, dalam hukum pajak ada beberapa alat paksa yang dapat digunakan oleh Fiskus untuk memaksa Wajib Pajak melunasi pajak yang terutang, yaitu: Surat Paksa, sita, lelang, dan penyanderaan. Alat paksa ini dapat digunakan oleh Fiskus untuk memaksa Wajib Pajak melunasi utang pajaknya.

Dalam prakteknya, tidak semua alat paksa ini harus digunakan oleh Fiskus. Hal ini mengingat pelaksanaan penagihan pajak dengan alat paksa tersebut memberi konsekuensi tersendiri dalam hal pelaksanaan dan biaya yang timbul dalam melaksanakannya. Terhadap Wajib Pajak yang telah disampaikan Surat Teguran dan melunasi utang pajaknya, kepadanya tentu tidak perlu dilaksanakan alat paksa di atas. Akan tetapi, terhadap Wajib Pajak yang memiliki utang pajak yang relatif besar dan tidak mematuhi pelunasan utang pajak dalam jangka waktu yang ditentukan dan kepadanya telah disampaikan Surat Teguran, sudah semestinya kepadanya dilakukan alat paksa agar Wajib Pajak segera melunasi utang pajaknya.

Wajib Pajak yang tidak melunasi utang pajaknya karena ketidakmampuan, oleh Undang-undang dianggap masih dianggap memiliki itikad baik untuk melunasi utang pajaknya sehingga negara masih dapat memberikan keringanan-keringanan kepadanya berdasarkan permohonan dari Wajib Pajak karena ketidakmampuan dari Wajib Pajak tersebut. Atas dasar permohonan dari Wajib Pajak yang demikian, maka Negara dapat memberikan kebijakan berupa angsuran, penundaan, pemotongan, dan lain-lain.

Lain halnya terhadap Wajib Pajak yang tidak melunasi utang pajaknya tersebut karena terdapat unsur kesengajaan untuk menghindari kewajiban perpajakannya, maka terhadap Wajib Pajak yang demikian perlakuan hukum perpajakan akan berbeda. Wajib Pajak yang berusaha menghindari kewajiban pajaknya dianggap oleh Negara telah melakukan suatu perbuatan melanggar hukum sehingga sudah sepatutnya untuk diberikan suatu sanksi-sanksi tertentu yang setimpal sesuai dengan Undang-undang Perpajakan yang berlaku.

Sanksi dalam suatu hukum perpajakan adalah sangat penting guna terlaksananya hukum pajak itu sendiri di dalam masyarakat. Pajak sebagaimana dijelaskan pada Bab 2 pada dasarnya merupakan suatu iuran kepada Negara yang dapat dipaksakan yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan perundang-undangan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran

umum dan yang berhubungan dengan tugas-tugas negara untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan.

Sifat pajak yang dapat dipaksakan ini memiliki pengertian bilamana suatu utang pajak yang dibebankan kepada Wajib Pajak, namun utang pajak tersebut tidak dilunasi dengan dalih dan itikad tidak baik, maka pelunasan atas utang pajak tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan cara paksa seperti Surat Paksa, sita, lelang, dan juga dapat sampai dengan tahap penyanderaan (*gijzeling*) terhadap Wajib Pajak tersebut. Penagihan pajak yang dilakukan secara paksa tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku dan memperhatikan aspek keadilan dan kemanusiaan sehingga tidak dilakukan secara semena-mena.

Penagihan utang pajak oleh negara (Fiskus) terhadap warga negaranya (Wajib Pajak) baik yang dilakukan secara persuasif maupun penagihan utang pajak yang dilakukan secara aktif represif (*law enforcement*/penegakan hukum) harus tetap dilakukan menurut peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 23 A Undang-undang Dasar 1945 setelah amandemen keempat yang berbunyi sebagai berikut: "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan Undang-undang." Hal ini dilakukan agar hak-hak asasi Wajib Pajak sebagai warga negara dilindungi dan dihormati.

Penagihan secara paksa ini boleh diambil oleh Fiskus apabila penagihan secara persuasif telah ditempuh dan tidak membawa hasil bahkan terdapat indikasi tindakan perlawanan dari Wajib Pajak yang dapat merugikan Negara. Penagihan utang pajak secara aktif represif ini dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan perpajakan dan dianggap sebagai suatu alat paksa yang diberikan oleh Undang-undang kepada Fiskus sebagai suatu yang mutlak harus ada agar pemungutan pajak dapat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (UU PPSP) merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai

penagihan utang pajak oleh Fiskus kepada Wajib Pajak melalui upaya penegakan hukum. Salah satu alat paksa yang ada dalam Undang-undang tersebut adalah dilakukannya penyanderaan (*gijzeling*).

Penyanderaan merupakan upaya penegakan hukum yang lebih spesifik yang dewasa ini keberadaannya dirasa cukup efektif. Dengan dilakukannya penyanderaan atas diri Wajib Pajak/Penanggung Pajak yang telah memenuhi ketentuan untuk dapat disandera, selain dapat membawa efek jera bagi Wajib Pajak/Penanggung Pajak itu sendiri untuk segera melunasi utang pajaknya, pelaksanaan penyanderaan juga dapat membawa *deterrend effect* yang cukup besar bagi Wajib Pajak lain yang terdapat indikasi untuk melakukan tindakan-tindakan yang dapat merugikan negara untuk tidak melakukan tindakan tersebut. Hal tersebut senada dengan yang disampaikan oleh H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH dalam wawancara berikut:

“... penyanderaan itu kan salah satu instrument penegakan hukum pajak khususnya di bidang pencairan tunggakan pajak. Dengan penyanderaan akan membuat kapok wajib pajak sehingga Wajib Pajak mau membayar pajaknya.”¹

Upaya penegakan hukum (*law enforcement*) di bidang penyanderaan memberi makna bahwa Direktorat Jenderal Pajak harus melaksanakan kesesuaian hukum antara *law in book/de jure* (hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan perpajakan mengenai penyanderaan) dengan *law in action/de facto* (hukum yang diimplementasikan dalam masyarakat) dengan baik. Dengan kata lain, Direktorat Jenderal Pajak dituntut dapat melaksanakan ketentuan hukum secara murni dan konsekuen. Ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai penyanderaan harus dilaksanakan tanpa ada perbedaan antara *law in book* dengan *law in action*.

Paling tidak terdapat dua syarat sebelum penyanderaan dapat dilakukan. Pertama, utang pajak wajib pajak harus sudah mempunyai kepastian hukum dalam

¹ Hasil wawancara dengan H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH, Dosen FISIP UI dan Mantan Hakim Pengadilan Pajak, pada hari Rabu, tanggal 18 September 2008 pukul 09:30-11.00 WIB, di Gedung Dhanapala Lantai M, Pengadilan Pajak Jakarta Pusat.

bentuk keputusan Pengadilan Pajak yang telah membenarkan ketetapan utang pajak tersebut. Dan kedua, Direktorat Jenderal Pajak harus mampu membuktikan dahulu bahwa Wajib Pajak tersebut mampu dan memiliki kekayaan untuk membayar utang, namun Wajib Pajak tidak mau membayar utang pajaknya. H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH memberi penjelasan dalam wawancara berikut ini.

“Tunggakan Pajak bisa muncul karena Surat Ketetapan Pajak yang tidak sesuai. Pernah saya dalam suatu sidang, pajak yang terutangnya sekitar Rp158 Milyar. Mengajukan keberatan ditolak, banding di Pengadilan Pajak dikabulkan 100% karena ternyata bukan objek pajak atau tidak seharusnya terutang pajak. Itu kan bukan karena wajib pajak tidak mau membayar pajak, tapi karena pajak yang terutang yang ditetapkan tidak sesuai dengan dasar pengenaan pajak.”²

Upaya penegakan hukum di bidang penyanderaan harus dilakukan secara selektif, hati-hati dan merupakan upaya terakhir. Jangan sampai wajib pajak yang seharusnya disandera tidak disandera atau sebaliknya karena kesalahan dalam menetapkan pajak, wajib pajak yang seharusnya tidak disandera malah disandera. Namun, jangan juga sampai terjadi sebagaimana credo yang pernah dilontarkan oleh Direktur Jenderal Pajak, Hadi Purnomo berikut ini.

“Lebih baik tidak menghukum orang yang bersalah daripada menghukum orang yang tidak bersalah.”

Hukum mempunyai tugas menyusun konstruksi sosial masyarakat yang mempunyai banyak kepentingan. Dalam kenyataannya, selalu dapat ditemukan benturan di antara berbagai kepentingan tersebut. Di sana hukum mempunyai peranan yang sangat penting untuk menciptakan bangunan sosial. Hal demikian yang membuat mengimplementasikan hukum bukanlah hal yang mudah. Pernyataan mengenai “lebih baik tidak menghukum orang yang bersalah daripada

² Hasil wawancara dengan H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH, Dosen FISIP UI dan Mantan Hakim Pengadilan Pajak, pada hari Rabu, tanggal 19 November 2008 pukul 12:30-13:00 WIB di Gedung G FISIP UI.

menghukum orang yang tidak bersalah” menunjukkan kelemahan dalam upaya penegakan hukum.

Kredo tersebut dalam kaitannya dengan penyanderaan, dengan tidak menyandera Penanggung Pajak yang seharusnya disandera, selain memberikan citra buruk terhadap aparat pajak juga dapat menimbulkan keengganan Wajib Pajak lain untuk melakukan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan perpajakan. Hal ini tentu akan mengganggu jalannya pajak ke kas negara. Upaya penegakan hukum, dalam hal ini melalui penyanderaan, memberikan *deterrence effect* terhadap penerimaan negara dari sektor pajak. Maksud dari kredo tersebut antara lain agar setiap upaya penegakan hukum harus dilakukan dengan hati-hati, telah terang perbuatannya merupakan pelanggaran hukum.

Dalam melaksanakan penagihan pajak, Direktorat Jenderal Pajak memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pemaksaan agar wajib pajak memenuhi kewajiban perpajakannya. Oleh karena itu, pajak yang terutang menurut peraturan perundang-undangan selalu dapat dipaksakan. Di Indonesia, salah satu instrument “paksaan” dalam penagihan pajak adalah penyanderaan.

4.1.2 Penyanderaan diharapkan Menciptakan Kepatuhan Sukarela

Dalam memenuhi kewajibannya sebagai Wajib Pajak, seseorang dipengaruhi oleh berbagai motif. Kelman menguraikan bahwa salah satu motif orang membayar pajak adalah karena didorong oleh suatu ketakutan akan mendapat hukuman bila tidak melaksanakan kewajiban perpajakannya.³ Berarti bentuk kepatuhan Wajib Pajak bukan karena kesadaran atau kesukarelaan melainkan karena rasa ketakutan atau keterpaksaan.

Kepatuhan Wajib Pajak yang disebabkan karena takut pada sanksi atau hukuman merupakan kepatuhan yang bersifat semu. Jika penyanderaan

³ Herbert Kelman, *Compliance, Identification, and Internalization: Three Processes of Attitude Change (Problems in Social Psychology)*, New York: McGraw Hill Company, 1966. Hal.151

ditegakkan terhadap Wajib Pajak yang memenuhi kriteria penyanderaan, realisasi *law enforcement* tersebut akan mendorong Wajib Pajak lain untuk memenuhi kewajiban perpajakannya karena mereka takut akan mengalami hal yang sama. Akan tetapi, jika penyanderaan tidak ditegakkan lagi, mungkin kadar kepatuhan Wajib Pajak akan menurun, bahkan sama sekali tidak patuh.

Kepatuhan Wajib Pajak tidak akan secara otomatis meningkat jika pemerintah tidak mengimbangnya dengan peningkatan mutu pelayanan perpajakan, penegakan hukum yang tidak diskriminatif, transparansi penggunaan pajak dan distribusi pemungutan pajak yang adil yang diwujudkan dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal penyanderaan, yang perlu diperhatikan oleh pemerintah (Direktorat Jenderal Pajak) terkait dengan upaya menciptakan kepatuhan sukarela adalah dengan menerapkan ketentuan perundang-undangan mengenai penyanderaan dengan tegas.

Dengan tersedianya ketentuan mengenai penyanderaan dan aturan pelaksanaannya, maka sudah saatnya bagi Direktorat Jenderal Pajak untuk mengefektifkan lembaga penyanderaan. Mengenai hal ini, H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH dalam wawancara mengatakan:

“...Undang-undang mengenai penyanderaan sudah tersedia. Lalu tinggal seberapa jauh *law enforcement* ditegakkan. Jika sudah jelas Wajib Pajak besar, utang pajaknya besar, tetapi dia pandai menyembunyikan hartanya, ya di-*gijzeling*. Penyanderaan akan menjadi ‘macan ompong’ apabila tidak dilaksanakan.”⁴

Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan bangunan penting untuk membentuk *voluntary compliance*. Penegakan hukum akan berimplikasi positif terhadap penerimaan negara. Maksudnya, pelaksanaan penegakan hukum di bidang penyanderaan secara tegas akan mampu menciptakan kepatuhan yang lebih baik dari Wajib Pajak. Penyanderaan akan menciptakan efek jera sehingga dapat mencegah masyarakat untuk melanggar aturan tertentu.

⁴ Hasil wawancara dengan H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH, Dosen FISIP UI dan Mantan Hakim Pengadilan Pajak, pada hari Rabu, tanggal 18 September 2008 pukul 09:30-11.00 WIB, di Gedung Dhanapala Lantai M, Pengadilan Pajak Jakarta Pusat.

Law enforcement semestinya ditegakkan di kedua belah pihak, baik di Wajib Pajak maupun di aparat pajak itu sendiri. Bila Wajib Pajak memang terbukti memenuhi syarat kuantitatif (mempunyai utang pajak sekurang-kurangnya Rp100.000.000,000) dan syarat kualitatif (diragukan itikad baiknya dalam membayar utang pajak), maka terhadap Wajib Pajak tersebut harus dilakukan penyanderaan. Demikian pula aparat pajak yang melakukan pelanggaran terhadap aturan pelaksanaan penyanderaan semestinya juga dikenai sanksi yang sama tegas dan konsistennya dengan Wajib Pajak.

Apabila *law enforcement* ditegakkan di kedua belah pihak dengan baik, maka akan menciptakan kondisi yang kondusif dan lebih dari itu kepercayaan masyarakat pun akan terbangun. Di samping itu jarak antara antara Wajib Pajak dengan aparat pajak menjadi lebih dekat. Sebaliknya, tidak diterapkannya *law enforcement* kepada pihak yang melakukan pelanggaran, hanya akan menjadikan Wajib Pajak dengan aparat pajak semakin jauh. Hal ini akan menjauhkan Wajib Pajak dari keinginan untuk melakukan *voluntary compliance*.

Adalah merupakan hal yang tidak dapat dipungkiri bahwa *law enforcement* hanya akan menciptakan kepatuhan yang dipaksakan (*compulsory compliance*). Hal ini akan bersifat jangka pendek dan cenderung tidak dapat dihindari, bahkan *compulsory compliance* bisa dikatakan sebagai tahapan menuju *voluntary compliance*. Di dalam suatu komunitas akan selalu terdapat kelompok yang cenderung melanggar aturan. Mereka inilah yang harus dipaksa untuk patuh terhadap aturan.⁵

Tujuan dari *law enforcement* tidak semata-mata untuk memberikan hukuman kepada wajib pajak yang tidak patuh, tetapi lebih jauh lagi adalah untuk mendorong terciptanya kepatuhan yang lebih baik dari seluruh Wajib Pajak. Hukuman yang tegas terhadap wajib pajak “nakal” diharapkan bisa menjadi *shock therapy* dan memberikan *deterrence effect* dalam bentuk efek jera kepada wajib pajak lainnya. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Puji Lestari.

⁵ Redaksi, “Biaya Patuh Lebih Murah Dibanding Biaya Tidak Patuh”, Indonesian Tax Review Volume VI/Edisi 12/2006. Hal.7.

“Tujuan utama dari penyanderaan bukan sebagai hukuman, namun agar Wajib Pajak segera membayar pajak terutangnya. Sehingga memang bukan kuantitasnya yang diutamakan dalam penyanderaan, namun kualitasnya berupa *deterrend effect* yang diharapkan.”⁶

H. TB Eddy Mangkuprawira, SH dalam wawancara mengatakan hal yang tidak jauh berbeda mengenai upaya penegakan hukum di bidang penyanderaan.

“... yang diharapkan dari penyanderaan adalah Wajib pajak kapok menghindari pajak dan lebih jauh dari itu, dengan penyanderaan akan menimbulkan efek kejutan (*shock therapy*) sehingga Wajib Pajak mau membayar pajak dengan sukarela.”⁷

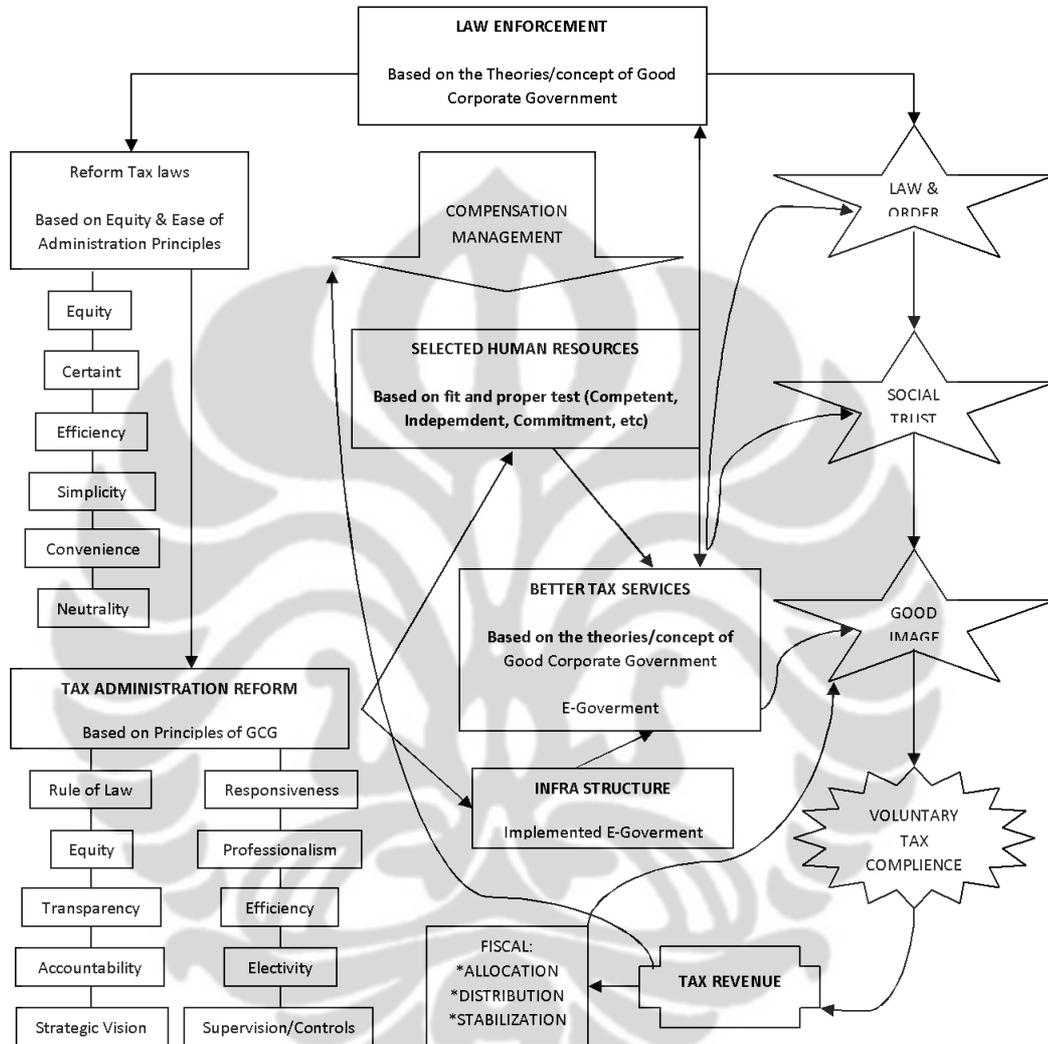
Untuk mencapai tahap *voluntary compliance* dibutuhkan kesadaran dan kepedulian perpajakan yang tinggi dari seluruh lapisan masyarakat, baik wajib pajak maupun aparat pajaknya. Kerelaan masyarakat untuk bergotong royong membangun bangsa ini diperlukan agar kondisi menjadi lebih baik. Sebab tanpa partisipasi seluruh komponen bangsa, kesejahteraan umum akan sulit diwujudkan.

Voluntary compliance hanya akan benar-benar tercipta jika sudah terbentuk *social trust* terhadap pajak seiring dengan berkembangnya *image* yang baik (*good image of tax*). Dalam desain sederhana, **Rosdiana** mengusulkan perbaikan kinerja pelayanan perpajakan, penegakan hukum, intensivitas dan ekstensivitas sosialisasi perpajakan agar terjadi peningkatan kepatuhan dan *tax revenue*.

⁶ Hasil wawancara dengan Puji Lestari, staff pemeriksaan dan penagihan pajak, pada hari Kamis tanggal 27 November 2008, pukul 13:05-13:30 WIB di lantai 13 Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta.

⁷ Hasil wawancara dengan H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH, Dosen FISIP UI dan Mantan Hakim Pengadilan Pajak, pada hari Rabu, tanggal 18 September 2008 pukul 09:30-11.00 WIB, di Gedung Dhanapala Lantai M, Pengadilan Pajak Jakarta Pusat.

Gambar 4.1
Gagasan Desain Perbaikan Administrasi Perpajakan dan Upaya
Meningkatkan Kepatuhan



Sumber: Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*, halaman 63.

Persepsi masyarakat tentang pajak harus dibangun dengan benar. Meski pembayaran pajak tidak mendapatkan kontraprestasi secara langsung, namun masyarakat sadar bahwa pajak adalah sebuah kewajiban warga Negara yang harus dibayar. Tujuan penyanderaan dalam hukum pajak, yaitu untuk memperoleh jaminan pelunasan utang debitur (wajib pajak) kepada kreditur (negara). Karena pada dasarnya utang wajib pajak adalah kepada negara, maka sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pajak, negara memiliki kewenangan untuk melakukan penyanderaan terhadap diri wajib pajak atau Penanggung Pajak.

Voluntary compliance adalah suatu kondisi dimana biaya untuk menjadi patuh lebih murah bila dibandingkan biaya tidak patuh. Pernyataan ini menyiratkan bahwa untuk menjadi patuh terhadap aturan dan prosedur pun diperlukan biaya dan yang harus menanggungnya adalah masyarakat. Dengan penyanderaan terhadap wajib pajak atau penanggung pajak diharapkan biaya penagihan pajak akan lebih rendah. H. TB. Eddy Mangkuprawira berpendapat.

“Jika kepatuhan sukarela wajib pajak sudah semakin tinggi, maka biaya penagihan pajak akan semakin rendah. Namun, untuk menuju *voluntary tax compliance* yang tinggi harus dengan upaya penegakan hukum (*law enforcement*), baik melalui pemeriksaan, penetapan, penyidikan, maupun dalam bentuk penagihan pajak yang lebih spesifik seperti penyanderaan.”⁸

Idealnya, biaya kepatuhan (*compliance cost*) harus ditekan serendah mungkin sehingga masyarakat tidak terbebani. Biaya kepatuhan di sini tidak hanya bernilai uang, tetapi juga waktu, tenaga, dan pengorbanan lain yang harus dilakukan seseorang yang ingin membayar pajak dengan benar. Terkait antara biaya penagihan dengan penyanderaan, Puji Lestari berpendapat.

“Untuk melakukan penyanderaan dibutuhkan biaya besar. Contohnya kan dalam melaksanakan penyanderaan, jurusita pajak bisa meminta bantuan Kepolisian atau Kejaksaan, jadi biayanya

⁸ Hasil wawancara dengan H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH, Dosen FISIP UI dan Mantan Hakim Pengadilan Pajak, pada hari Rabu, tanggal 19 November 2008 pukul 12:30-13:00 WIB di Gedung G FISIP UI.

tidak sedikit. Apalagi kalau wajib pajak kabur (melarikan diri) biaya yang dikeluarkan tentu lebih besar lagi.”⁹

Menurut peneliti, walaupun biaya penagihan pajak dengan penyanderaan besar, namun signifikan dengan hasil yang didapatkan karena Wajib Pajak atau Penanggung Pajak yang diusulkan untuk dilakukan penyanderaan adalah wajib pajak atau penanggung pajak yang mempunyai utang pajak tidak sedikit, yaitu sekurang-kurangnya Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah). H. TB. Eddy Mangkuprawira berpendapat.

“Dengan keterbatasan waktu dan dana, maka diperlukan asas prioritas. Penyanderaan hanya diarahkan kepada wajib pajak-wajib pajak gede, tetapi diragukan itikad baiknya supaya dia (wajib pajak gede) daripada disandera lebih baik dia bayar. Jadi kalo dia sudah enam bulan di-*gijzeling* tidak bayar juga, sandera lagi biar dia mikir.”¹⁰

Apabila kesadaran dan kepedulian perpajakan masyarakat tinggi, maka langkah untuk menuju *voluntary compliance* akan menjadi lebih mudah. Masyarakat tidak hanya mengandalkan informasi searah dari aparat pajak (otoritas pajak), bahkan mungkin mereka akan mencari sendiri informasi tersebut. Segenap lapisan masyarakat ingin membayarkan hak Negara dalam bentuk pajak secara benar sesuai aturan yang berlaku.

⁹ Hasil wawancara dengan Puji Lestari, staff pemeriksaan dan penagihan pajak, pada hari Kamis tanggal 27 November 2008, pukul 13:05-13:30 WIB di lantai 13 Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta.

¹⁰ Hasil wawancara dengan H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH, Dosen FISIP UI dan Mantan Hakim Pengadilan Pajak, pada hari Rabu, tanggal 19 November 2008 pukul 12:30-13:00 WIB di Gedung G FISIP UI.

4.1.3 Penyanderaan Merupakan Upaya Terakhir Penagihan Pajak

Penagihan pajak dalam system *self assessment* dilaksanakan sedini mungkin sejak timbulnya utang pajak atau sebelum tanggal jatuh tempo pembayaran atau penyetoran pajak melalui penagihan pajak persuasif, misalnya pengumuman, himbuan melalui telepon, atau surat, melalui diskusi atau dialog perpajakan agar Wajib Pajak membayar atau menyetor sendiri pajak terutang tepat waktu. Penagihan pajak persuasif sudah dimulaia sejak tahap akhir pemeriksaan, pada saat *closing conference* melalui pembayaran sesuai dengan pembahasan akhir.

Adapun terhadap Wajib Pajak atau Penanggung Pajak yang setelah dilakukan penagihan persuasif tetap tidak ada niat baik untuk menyelesaikan tunggakan pajaknya, termasuk golongan Wajib Pajak atau Penanggung Pajak non kooperatif, maka Direktorat Jenderal Pajak akan segera melakukan tindakan penagihan aktif represif. Bentuk penagihan aktif represif tersebut berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa antara lain:

a. Surat Teguran

Surat Teguran diterbitkan segera setelah 7 (tujuh) hari sejak saat jatuh tempo pembayaran STP/SKPKB/SKPKBT/SK Pembetulan/SK Keberatan/Putusan Banding yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah.

b. Surat Perintah Penagihan Seketika dan Sekaligus

Surat ini diterbitkan apabila:

- Penanggung Pajak akan meninggalkan Indonesia untuk selamanya atau berniat untuk itu;
- Penanggung Pajak memindahtangankan barang yang dimiliki atau yang dikuasai dalam rangka menghentikan atau mengecilkan kegiatan perusahaan, atau pekerjaan yang dilakukannya di Indonesia;

- Terdapat tanda-tanda bahwa Penanggung Pajak akan membubarkan usahanya, atau menggabungkan usahanya, atau memindahtangankan perusahaan yang dimiliki atau dikuasai, atau melakukan perubahan bentuk lainnya; atau
- Badan usaha akan dibubarkan oleh negara; atau
- Terjadi penyitaan atas barang Penanggung Pajak oleh pihak ketiga atau terdapat tanda-tanda kepailitan,
Jurusita pajak melaksanakan penagihan seketika dan sekaligus tanpa menunggu tanggal jatuh tempo pembayaran dan diterbitkan sebelum penerbitan Surat Paksa.

c. Surat Paksa

Surat Paksa diterbitkan apabila jumlah utang pajak yang masih harus dibayar tidak dilunasi setelah lewat waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak diterbitkannya Surat Teguran atau terhadap Penanggung Pajak telah dilaksanakan penagihan pajak seketika dan sekaligus.

d. Pengumuman di Media Massa

Surat Paksa berkedudukan hukum sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan mempunyai kekuatan eksekutorial. Oleh karena itu, pengumuman di media massa bertujuan untuk memberitahukan kepada publik adanya hak mendahului negara atas asset Penanggung Pajak untuk pelunasan utang pajak serta untuk melindungi public dari kerugian yang lebih besar karena melakukan transaksi atas perikatan dengan Penanggung Pajak setelah terbitnya Surat Paksa.

e. Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan (SPMP)

SPMP diterbitkan apabila jumlah pajak yang masih harus dibayar tidak dilunasi oleh Penanggung Pajak setelah lewat waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam sejak Surat Paksa diberitahukan.

f. Pengumuman Lelang

Pengumuman lelang dilaksanakan apabila setelah lewat waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal pelaksanaan penyitaan Penanggung Pajak tidak melunasi utang pajak dan biaya penagihan yang masih harus dibayar.

g. Lelang

Apabila utang pajak dan biaya penagihan yang masih harus dibayar tidak dilunasi oleh Penanggung Pajak setelah lewat waktu 14 (empat belas) hari sejak tanggal pengumuman lelang, maka Pejabat segera melaksanakan lelang.

h. Pencegahan

Berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (UU PPSP), terhadap Wajib Pajak atau Penanggung Pajak yang mempunyai jumlah utang pajak sekurang-kurangnya Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan diragukan itikad baiknya dalam melunasi utang pajak dapat dilakukan pencegahan.

i. Penyanderaan

Penyanderaan tetap dapat dilaksanakan terhadap Penanggung Pajak yang telah dilakukan pencegahan.

Berdasarkan alur penagihan pajak dengan Surat Paksa, penyanderaan merupakan upaya terakhir yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak. Jadi, penyanderaan dilakukan apabila sudah tidak ada jalan lagi untuk menagih utang pajak. Ketika peneliti menanyakan berapa banyak wajib pajak/Penanggung Pajak yang disandera, ini jawaban Puji Lestari.

*“Gijzeling atau penyanderaan itu prosesnya panjang. Target DJP (Direktorat Jenderal Pajak) bukan menahan orang, melainkan yang penting dia bayar. Kalau kami sudah kirim Surat Paksa, blokir rekeningnya, melarang dia ke luar negeri, menyita dan melelang asetnya, dia masih nggak mau bayar, upaya terakhir ya *gijzeling*.”¹¹*

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 137 Tahun 2000 tentang Tempat dan Tata Cara Penyanderaan, Rehabilitasi Nama baik Penanggung Pajak, dan Pemberian Ganti Rugi dalam Rangka Penagihan Pajak dengan Surat Paksa Pasal 2. Penyanderaan hanya dapat dilakukan terhadap Penanggung Pajak yang tidak

¹¹ Hasil wawancara dengan Ibu Puji Lestari, staff pemeriksaan dan penagihan pajak, pada hari Kamis tanggal 27 November 2008, pukul 13:05-13:30 WIB di lantai 13 Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta.

melunasi utang pajak setelah lewat jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal Surat Paksa diberitahukan kepada Penanggung Pajak. Apakah masa 14 (empat belas) hari tersebut dipergunakan pula untuk melakukan penagihan pajak (sita dan lelang) atau langsung penyanderaan? H. TB. Eddy Mangkuprawira mempunyai pandangan :

“...saya pikir jika DJP (Direktorat Jenderal Pajak) melihat bahwa penanggung pajak diragukan itikad baiknya, setelah terbit Surat Paksa, ditunggu 14 (empat belas) hari apakah penanggung pajak membayar utang pajaknya, jika tidak ya langsung di-*gijzeling* jadi tidak usah ada SPMP (Surat Perintah Melakukan Penyitaan), sita, atau lelang.”¹²

Penyanderaan masih dapat diterapkan, walaupun sebagai alat paksa terakhir. Penyanderaan (*gijzeling*) dalam rangka penagihan pajak adalah suatu bentuk tindakan peringatan keras dari Negara terhadap penunggak pajak, baik terhadap wajib pajak yang dengan sengaja tidak membayar pajak karena beritikad tidak baik maupun yang beritikad baik.

4.1.4 Penyanderaan Berbeda dengan Perampasan Kemerdekaan dalam Ketentuan Hukum Pidana

Penyanderaan yang diatur dalam ketentuan pajak seringkali disamakan dengan perampasan kemerdekaan yang diatur dalam hukum pidana sehingga wajib pajak atau Penanggung Pajak beranggapan bahwa lembaga penyanderaan tidak boleh dilakukan kepadanya mengingat ia tidak melakukan perbuatan pidana. Hal ini memang benar bahwa dalam penyanderaan yang dilakukan terhadap Penanggung Pajak sebenarnya ia tidak melakukan tindakan pidana sehingga ia tidak boleh dirampas kemerdekaannya. Tetapi, lembaga penyanderaan tetap harus diberlakukan mengingat Penanggung Pajak tersebut melakukan pelanggaran

¹² Hasil wawancara dengan H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH, Dosen FISIP UI dan Mantan Hakim Pengadilan Pajak, pada hari Rabu, tanggal 19 November 2008 pukul 12:30-13:00 WIB di Gedung G FISIP UI.

hukum pajak, yaitu tidak membayar pajak yang terutang tepat waktu dan tidak mengindahkan tindakan penagihan pajak yang telah dilakukan oleh jurusita pajak.

Selain itu, penyanderaan dalam hukum pajak seringkali disamakan dengan penyanderaan dalam hukum perdata yang saat ini cenderung tidak diberlakukan lagi. Hal ini membuat banyak pihak yang mempertanyakan apakah lembaga penyanderaan yang diatur dalam hukum pajak dapat diterapkan kepada Wajib Pajak atau Penanggung Pajak. Untuk itu, perlu kiranya dilakukan peninjauan terhadap ketentuan mengenai perampasan kemerdekaan yang diatur dalam hukum pidana ataupun lembaga penyanderaan yang diatur dalam hukum perdata.

Dalam hukum pidana dikenal beberapa tindakan yang dapat dilakukan oleh Negara melalui instansi atau pejabat yang berwenang dan ditunjuk untuk itu untuk merampas kemerdekaan seseorang untuk sementara waktu. Perampasan kemerdekaan ini dilakukan berkaitan dengan tindakan yang dilakukan oleh orang tersebut yang diduga telah melanggar hukum yang berlaku. Beberapa tindakan tersebut adalah penangkapan, penahanan, hukuman kurungan, dan hukuman penjara.

a. Penangkapan

Pasal 1 Butir 20 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyatakan bahwa penangkapan adalah suatu tindakan penyidik berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam KUHAP. Yang dapat ditangkap adalah tersangka atau terdakwa ataupun seseorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Penangkapan dapat dilakukan untuk masa paling lama satu hari.

b. Penahanan

Pasal 1 Butir 21 KUHAP menyatakan bahwa penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam KUHAP. Yang dapat dikenakan penahanan adalah tersangka atau terdakwa.

Tidak semua tersangka atau terdakwa dapat dikenakan penahanan. Pasal 21 Ayat 1 KUHAP menyatakan bahwa perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap seseorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak, atau menghilangkan barang bukti, dan atau mengulangi tindak pidana.

Pasal 20 KUHAP menyatakan bahwa yang melakukan penahanan adalah:

- a. Untuk kepentingan penyelidikan, penyidik, atau penyidik pembantu atas perintah penyidik berwenang melakukan penahanan;
- b. Untuk kepentingan penuntutan, penuntut umum berwenang melakukan penahanan atau penahanan lanjutan; dan
- c. Untuk kepentingan pemeriksaan hakim di sidang pengadilan, hakim dengan penetapannya berwenang melakukan penahanan.

c. Pidana Kurungan

Pidana atau hukuman kurungan adalah bentuk dari hukuman perampasan kemerdekaan bagi si terhukum (terpidana), yaitu pemisahan terpidana dari pergaulan hidup masyarakat ramai dalam waktu tertentu dimana sifatnya sama dengan hukuman penjara, yaitu merupakan perampasan kemerdekaan seseorang. Dalam Pasal 18 Ayat 1 KUHAP dinyatakan bahwa pidana kurungan minimal satu hari dan maksimal satu tahun.

Pidana kurungan dapat sebagai pengganti dari pidana denda jika orang yang dijatuhi hukuman denda tidak dapat atau tidak mampu membayar denda

yang harus dibayarnya apabila perkaranya tidak begitu berat. Orang yang dijatuhi pidana kurungan wajib menjalani pekerjaan yang dibebankan kepadanya.

Terpidana kurungan disertai pekerjaan yang lebih ringan daripada orang yang dijatuhi pidana penjara. Pidana kurungan harus dijalani dalam daerah dimana terpidana berdiam ketika putusan hakim dijalankan. Jika tidak mempunyai tempat kediaman, di dalam daerah dimana ia berada, kecuali kalau Menteri Kehakiman atas permintaan terpidana membolehkan menjalani pidananya di daerah lain.

d. Hukuman Penjara

Pidana atau hukuman penjara adalah pidana pencabutan kemerdekaan. Pidana penjara dilakukan dengan menutup terpidana dalam sebuah penjara dengan mewajibkan orang tersebut untuk menaati semua peraturan tata tertib yang berlaku dalam penjara.

Lamanya pidana penjara bervariasi, dari penjara sementara minimal satu hari sampai dengan pidana penjara seumur hidup. Pidana penjara seumur hidup hanya dilakukan dimana ada ancaman hukuman mati.

Pada umumnya pidana penjara maksimal 15 tahun. Pidana penjara dewasa ini merupakan bentuk utama dan umum dari pidana kehilangan kemerdekaan. Terpidana yang dijatuhi pidana penjara wajib menjalankan pekerjaan yang dibebankan kepadanya oleh petugas penjara tempat ia dipenjara.

Dari uraian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa perampasan kemerdekaan yang dilakukan dalam hukum pidana sangat terkait dengan perbuatan seseorang (tersangka atau terdakwa) yang diduga telah melakukan pelanggaran hukum pidana (melakukan tindak pidana). Oleh karena itu, demi tegaknya ketentuan hukum pidana, orang yang bersangkutan harus dirampas kemerdekaannya.

Penangkapan dan penahanan dilakukan untuk kepentingan penyidikan atau penuntutan atau peradilan, sedangkan hukuman atau pidana kurungan atau penjara dilakukan sebagai pelaksanaan putusan hakim yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Walaupun, merampas hak asasi seseorang, tetapi semua perampasan

kemerdekaan tersebut harus dilakukan mengingat orang tersebut telah melakukan pelanggaran ketentuan hukum yang berlaku.

Perampasan kemerdekaan tersebut dimaksudkan untuk memberikan efek jera agar yang bersangkutan tidak mengulangi lagi perbuatannya. Hal ini juga dimaksudkan untuk member peringatan kepada orang lain untuk tidak melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan hukum pidana.

Penyanderaan dalam hukum pajak sangat berbeda dengan perampasan kemerdekaan dalam hukum pidana. Penyanderaan dalam hukum pajak tidak dilakukan karena seseorang wajib pajak atau Penanggung Pajak melakukan tindak pidana di bidang perpajakan, tetapi karena wajib pajak atau Penanggung Pajak belum melunasi utang pajaknya walaupun upaya paksa telah dilakukan oleh Fiskus.

Tidak melunasi pajak yang terutang bukanlah perbuatan pidana. Oleh karena itu, wajib pajak atau Penanggung Pajak tidak boleh ditangkap, ditahan, dijatuhi pidana penjara, atau pidana kurungan. Apabila ternyata wajib pajak tersebut melakukan perbuatan pidana yang dilarang dalam Undang-undang Perpajakan, barulah perampasan kemerdekaan yang diatur dalam hukum pidana dapat dilakukan.

Mengenai perbedaan penyanderaan dalam hukum pidana dan hukum pajak, H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH menjelaskan secara sederhana sebagai berikut:

“penyanderaan atau perampasan kemerdekaan dalam pidana berbeda dengan pajak. kalo dalam pidana namanya penahanan dan tujuannya untuk pemeriksaan lebih lanjut. Jadi orang ditahan untuk dimintai keterangan. Sedangkan dalam pajak orang disandera agar orang tersebut atau wajib pajak mau membayar tagihan pajaknya, jadi lebih ke aspek psikologis.”¹³

¹³ Hasil wawancara dengan H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH, Dosen FISIP UI dan Mantan Hakim Pengadilan Pajak, pada hari Rabu, tanggal 19 November 2008 pukul 12:30-13:00 WIB di Gedung G FISIP UI.

Ketentuan hukum perdata mengatur bahwa dalam hal tertentu penyanderaan dapat dilakukan terhadap debitur yang tidak melunasi utangnya kepada kreditur. Penyanderaan dapat dilakukan sebagai upaya paksa, selain penyitaan atas barang milik debitur tersebut untuk memaksa debitur segera melunasi utangnya. Penyanderaan dilakukan dengan cara mengurung orang yang berutang dalam penjara sampai ia bersedia membayar utangnya seperti telah ditetapkan dalam putusan pengadilan. Penyanderaan dalam hukum perdata diatur dalam:

- a. Pasal 209-223 *Het Herziene Indonesich Reglement* (HIR) atau Reglemen Indonesia yang Dibarui (RBB), yaitu Reglemen tentang Melakukan Pekerjaan Kepolisian, Mengadili Perkara Perdata, dan Penuntutan Hukuman Buat Bangsa Bumiputera dan Bangsa Timur Asing di Tanah Jawa dan Madura, Staatsblad 1941 Nomor 44.
- b. Pasal 242-257 *Reglement Tot Regeling van Het Rechtswezen in de Gewesten Buiten Java en Madura* (RBg.) Reglemen Acara Hukum untuk Daerah Luar Jawa dan Madura, Staatsblad 1927 Nomor 227.

Sesuai dengan Pasal 209 HIR dan Pasal 242 RBg, jika tidak ada cukup barang untuk memastikan perjalanan keputusan, ketua pengadilan negeri atas permintaan pihak yang menang, dengan lisan atau dengan surat, memberi perintah dengan surat kepada pejabat yang berwenang untuk menjalankan surat sita supaya orang berutang tersebut disanderakan (*digijzeling*) karena utangnya. Lamanya orang berutang itu dapat disanderakan harus disebut dalam surat perintah tersebut. Penyanderaan (*gijzeling*) diperintahkan:

- a. Untuk enam bulan lamanya, jika orang itu dihukum untuk membayar utang sampai seratus rupiah banyaknya;
- b. Setahun lamanya, jika orang itu dihukum untuk membayar uang lebih dari seratus rupiah banyaknya;
- c. Dua tahun lamanya, jika orang itu dihukum untuk membayar uang lebih dari tiga ratus rupiah banyaknya; atau
- d. Tiga tahun lamanya, jika orang itu dihukum untuk membayar uang lebih dari lima ratus rupiah banyaknya.

Biaya perkara yang harus dibayar tidak termasuk pada perhitungan jumlah yang disebutkan di atas.

Orang yang sudah berumur 65 tahun hanya boleh disandera menurut peraturan yang ada atau yang akan diadakan tentang hal itu. Penyanderaan tidak boleh dilakukan terhadap anak dan keturunan keluarganya sedarah dan semenda (keluarga karena perkawinan) dalam garis lurus ke atas. Orang yang berutang tidak dapat disandera di dalam gedung yang digunakan untuk melakukan ibadah agama selama ada kebaktian dan pada tempat pejabat umum bersidang selama ada persidangan.

Apabila orang yang berutang melakukan perlawanan terhadap tindakan penyanderaan yang dikenakan kepadanya disebabkan ia menganggap perbuatan tersebut tidak sah dan ia meminta dengan segera putusan atau perlawanan tersebut, ia memasukkan surat tentang perlawanan tersebut kepada pejabat yang memerintahkan penyanderaan. Apabila ia menghadap sendiri, ia dibawa menghadap pejabat tersebut.

Dalam kedua hal ini pejabat bersangkutan memutuskan dengan segera, patut atau tidaknya orang yang berutang tersebut disandera dahulu sambil menunggu putusan pengadilan. Jika orang yang berutang tersebut memasukkan perlawanan dengan surat, sementara menunggu putusan ia harus dijaga supaya tidak lari.

Orang yang tidak melakukan perlawanan atau orang yang perlawanannya ditolak dengan segera harus dibawa ke dalam penjara tempat penyanderaan. Pejabat yang melaksanakan putusan untuk menyandera hanya boleh melakukan penyanderaan sesudah memperlihatkan surat perintah penyanderaan kepada jaksa yang menuliskan hal itu pada surat perintah penyanderaan dimaksud. Penjaga penjara harus memberitahukan hal penyanderaan dalam jangka waktu 24 jam kepada panitera pengadilan negeri.

Semua biaya penyanderaan ditanggung oleh pihak yang mendapat izin menyandera, dan harus dibayar lebih dahulu kepada penjaga penjara, tiap-tiap kali untuk 30 hari lamanya menurut reglemen dan aturan tentang hal itu yang sudah

ada dan akan diadakan oleh Presiden Republik Indonesia. Jika penagih utang tidak memenuhi kewajibannya sebelum hari ke-31, maka atas permintaan orang yang berutang atau atas permintaan penjaga penjara, Ketua Pengadilan Negeri dengan segera memerintahkan agar orang yang berutang itu dibebaskan dari penyanderaan.

Perintah penghentian penyanderaan tersebut dilakukan oleh jaksa kepala atau jaksa yang membuat catatan tentang hal itu pada surat perintah, atau jika tidak ada pejabat tersebut di tempat itu, perintah penghentian penyanderaan dilakukan oleh seorang pegawai yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Negeri atau oleh jaksa yang dikuasakan. Tentang pelaksanaan perintah penghentian penyanderaan dalam waktu 24 jam oleh kepala lembaga pemasyarakatan diberitahukan kepada panitera pengadilan negeri.

Debitur yang disandera dengan sah memperoleh kebebasan yang tidak dapat diubah lagi apabila:

- a. Atas izin orang yang memohon penyanderaan; atau
- b. Karena pembayaran utang atau penitipan secara hukum kepada seorang notaries atau panitera penagasilan negeri sejumlah uang sebagai pembayaran utang kepada si pemohon penyanderaan. Pembayaran ini termasuk juga bunganya, biaya perkara, biaya penyanderaan, serta uang muka yang telah dibayar untuk pemeliharaan orang tersebut dalam masa penyanderaan.

Debitur yang penyanderaannya dinyatakan batal atau karena tidak dibayar uang muka untuk pemeliharaannya tidak dapat disandera kembali untuk utang yang sama sebelum lampau delapan hari sejak ia dibebaskan. Jika ia dibebaskan karena tidak dibayar uang muka pemeliharaannya, maka kreditur tidak boleh menyandera lagi debitur, kecuali ia membayar uang muka untuk pemeliharaannya untuk jangka waktu tiga bulan.

Orang yang lari dari penyanderaan dapat segera disandera kembali berdasarkan perintah penyanderaan yang pernah dikeluarkan dahulu dengan tidak mengurangi kewajiban mengganti kerugian dan biaya yang disebabkan.

Meskipun penyanderaan telah dilakukan terhadapnya, debitur tetap bertanggung jawab atas utang yang menyebabkan ia disandera.

Dari uraian di atas tampak bahwa ketentuan penyanderaan yang diatur dalam hukum pajak sama dengan ketentuan penyanderaan dalam hukum perdata. Hal ini dapat dipahami mengingat perikatan yang terjadi dalam hukum pajak antara wajib pajak dengan Negara pada dasarnya adalah sesuai dengan perikatan yang diatur dalam hukum perdata, yaitu perikatan yang lahir karena undang-undang.

Hal ini membuat Wajib Pajak yang tidak melunasi utang pajaknya kepada negara dapat disamakan dengan debitur yang tidak membayar utang pajaknya kepada kreditur, sebagaimana diatur dalam hukum perdata. Dengan demikian, negara dapat melakukan penyanderaan terhadap wajib pajak sama seperti kreditur dapat memohon dilakukannya penyanderaan terhadap debitur yang tidak melunasi utangnya.

Tujuan penyanderaan dalam hukum pajak dan hukum perdata juga sama, yaitu untuk memperoleh jaminan pelunasan utang debitur (Wajib pajak) kepada kreditur (negara). Apabila diperhatikan lebih lanjut, ketentuan teknis pelaksanaan penyanderaan yang diatur dalam hukum perdata juga dianut dalam hukum pajak. Hal ini dapat dipahami karena ketentuan dalam hukum pajak memang banyak memiliki kesamaan dengan ketentuan dalam hukum perdata. Mengenai hal ini H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH mengatakan:

“...disandera itu tidak dipenjara. Penjara itu adalah hukuman dalam rangka eksekusi di bidang pidana pajak. *Gijzeling* dalam hukum perdata dan khususnya pajak khusus dalam penagihan pajak dan utang piutang...”¹⁴

Terdapat perbedaan mendasar dalam pelaksanaan penyanderaan. Penyanderaan dalam hukum perdata tidak boleh dilakukan langsung oleh kreditur, melainkan harus dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Oleh karena itu, untuk

¹⁴ Hasil wawancara dengan H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH, Dosen FISIP UI dan Mantan Hakim Pengadilan Pajak, pada hari Rabu, tanggal 19 November 2008 pukul 12:30-13:00 WIB di Gedung G FISIP UI.

dapat melakukan penyanderaan, kreditur harus mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang.

Hal ini berbeda dengan hukum pajak, dimana penyanderaan langsung dilakukan oleh negara, melalui jurusita pajak. Karena pada dasarnya utang wajib pajak adalah kepada negara, sesuai dengan ketentuan Undang-undang Pajak, Negara memiliki kewenangan untuk melakukan penyanderaan terhadap diri wajib pajak atau Penanggung Pajak.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dibuat tabel analisis mengenai perbedaan antara penyanderaan dalam hukum pajak dengan perampasan kemerdekaan dalam ketentuan hukum pidana berikut ini.



Tabel 4.1
Perbedaan Penyanderaan dalam Hukum Pajak dan Perampasan Kemerdekaan dalam Hukum Pidana

Perbedaan	Penyanderaan dalam Hukum Pajak	Perampasan Kemerdekaan dalam Hukum Pidana
Sebab	Penanggung Pajak mempunyai utang pajak sekurang-kurangnya Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan diragukan itikad baiknya dalam melunasi utang pajak. Jadi penyanderaan dilakukan karena Penanggung Pajak tidak melunasi utang pajaknya, walaupun upaya paksa telah dilakukan oleh Fiskus.	Perampasan kemerdekaan dilakukan karena orang atau badan melakukan tindakan yang memenuhi unsur pidana, yaitu karena alpa, sengaja, mengulang, dan percobaan. Beberapa tindakan yang dikategorikan sebagai perampasan kemerdekaan dalam hukum pidana adalah penangkapan, penahanan, hukuman kurungan, dan hukuman penjara.
Tujuan	Agar Penanggung Pajak melunasi utang pajaknya, tekanannya lebih ke psikologis dan bukan merupakan bagian dari hukuman.	Untuk memperlancar jalannya pemeriksaan dan untuk memberikan efek jera.
Proses	Dalam kasus penyanderaan, Penanggung Pajak akan langsung “dirumahkan” tanpa proses pengadilan.	Wajib Pajak akan dituntut ke Pengadilan Negeri melalui Kejaksaan apabila memenuhi unsur pidana.
Jangka Waktu	Masa penyanderaan paling lama enam bulan dan dapat diperpanjang selama-lamanya enam bulan.	Penangkapan paling lama satu hari. Pidana kurungan minimal satu hari dan maksimal satu tahun. Sedangkan hukuman penjara bervariasi, dari penjara sementara minimal satu hari sampai dengan pidana penjara seumur hidup.
Kewajiban	Penanggung Pajak tidak boleh diberi beban wajib kerja.	Wajib menjalankan pekerjaan di dalam rumah tahanan.

4.2 Analisis Dampak Penyanderaan terhadap Pencairan Tunggakan Pajak pada Periode 2003 sampai dengan 2005

Sektor pajak memegang peranan penting dalam perkembangan kesejahteraan bangsa karena pajak merupakan salah satu sumber pemasukan kas negara yang pada akhirnya dipergunakan untuk pembangunan dengan tujuan akhir kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Hal ini mendorong pemerintah untuk menciptakan suatu mekanisme yang dapat memberikan daya pemaksa bagi para Wajib Pajak yang “bandel”. Salah satu mekanisme tersebut, yaitu *gijzeling* atau lembaga paksa badan.

Latar belakang penerapan *gijzeling* dalam hukum pajak adalah didasarkan pada kenyataan yang tidak bisa dipungkiri bahwa negara kerap kali sulit untuk memungut pajak karena banyak Wajib Pajak yang tidak patuh dalam membayar pajak. Meskipun, pemerintah telah memberi kelonggaran dengan memberikan peringatan terlebih dahulu melalui Surat Pemberitahuan Pajak, namun kadang-kadang Wajib Pajak tetap saja lalai untuk membayar pajak.¹⁵

Tolok ukur sistem pajak apapun pada akhirnya akan dinilai dari besar kecilnya pemasukan uang pajak ke kas negara, baik yang dibayarkan secara sukarela (*voluntary compliance*) oleh Wajib Pajak maupun yang dipungut oleh petugas pajak melalui tindakan aktif penagihan pajak. Peningkatan frekuensi dan mutu penagihan pajak lebih diperlukan mengingat semakin besarnya jumlah tunggakan pajak kumulatif dewasa ini. Sehingga salah satu tugas penting Direktorat Jenderal Pajak adalah melakukan Program Peningkatan Pencairan Tunggakan Pajak (*Increasing Recovery of Tax Arrears*).¹⁶

Kebijakan penyanderaan (*gijzeling*) dianggap cukup ampuh dalam rangka mencairkan tunggakan pajak. Hal ini dapat dilihat begitu Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Keuangan Boediono dan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Yusril Ihza Mahendra Nomor M-03/JM.09201 mengenai kebijakan baru *gijzeling* atau penyanderaan dikeluarkan. Direktorat Jenderal Pajak

¹⁵ Galang Asmara, *op.cit.*, hal.158.

¹⁶ Djangkung Sudjarwadi, *Tata Cara Penyanderaan (Gijzeling) Penanggung Pajak*, Jurnal Perpajakan Indonesia, Volume 3 Nomor 4, November 2003, hal 10.

mulai menyandera penunggak pajak tiga bulan kemudian setelah masa sosialisasi keputusan ini berakhir.

Tercatat saat itu 39 Wajib Pajak non kooperatif disiapkan oleh Direktorat Jenderal Pajak untuk diproses *gijzeling* dan berkembang menjadi 60 Wajib Pajak sampai dengan bulan Agustus 2003 dengan total tunggakan Rp800 Milyar. Dari jumlah tersebut, Wajib Pajak atau Penanggung Pajak non kooperatif tinggal tersisa 8 Wajib Pajak dengan total tunggakan Rp120 Milyar.¹⁷ Betapapun sulitnya tugas tersebut, dalam prosesnya telah terbukti dapat mencairkan tunggakan pajak sebesar Rp680 Milyar.

Terhadap sisa Wajib Pajak yang diusulkan untuk dikenai tindakan *gijzeling* (paksa badan), usulannya tidak disampaikan kepada Menteri Keuangan karena Penanggung Pajak bersedia melunasi kewajibannya dengan memberikan jaminan bank. Namun, Penanggung Pajak tersebut tetap masuk daftar usulan karena belum melunasi tunggakan pajaknya.

JL adalah pengusaha ekspor impor yang pertama kali disandera di Lembaga Pemasyarakatan Cipinang karena menunggak pajak Rp11 Milyar untuk tahun 2002. Dua pekan berikutnya, MMG kontraktor perusahaan minyak asal Inggris yang menyusul JL ke Lembaga Pemasyarakatan Cipinang karena mempunyai utang pajak sebesar Rp45,8 Milyar.

Penyanderaan atas diri MMG dilakukan menyusul setelah dikeluarkannya surat izin Menteri Keuangan (Boediono) Nomor SR-90/MK.03/2003, tertanggal 7 November 2003. Sebelumnya, Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Badan dan Orang Asing yang berada di bawah Kantor Wilayah Pajak VII mengusulkan kepada Direktur Jenderal Pajak Departemen Keuangan Hadi Poernomo untuk menyandera MMG. Menurut Hadi, dalam menegakkan hukum, Direktorat Jenderal Pajak tidak pandang bulu.

¹⁷ Feny Juliani, Analisis Pelaksanaan Penagihan Pajak dengan Surat Paksa sebagai Upaya *Law Enforcement* di KPP Jakarta Kebayoran Baru Sstu, *Skripsi*, FISIP Universitas Indonesia, 2006, tidak diterbitkan.

“Demi kepentingan persamaan di muka hukum, maka Wajib Pajak ekspatriat itu (MMG), kami sandera di Lembaga Pemasyarakatan Cipinang, Jakarta Timur. Penyanderaan dilakukan Senin siang langsung oleh Kepala Kantor Wilayah Pajak VII Amrin Zaman.”¹⁸

MMG berstatus Direktur Pelaksana PT IPRJ yang beralamat di Jalan Sudirman Kavling 25 Jakarta. IPRJ merupakan salah satu perusahaan bagi hasil Pertamina yang sudah cukup lama beroperasi di Indonesia. Sebelum izin dari Menteri Keuangan dikeluarkan, Duta Besar Inggris diundang untuk membicarakan kasus MMG. Terkait dengan penyanderaan akan berdampak terhadap investasi di Indonesia, Hadi justru optimistis.

“Saya kira itu justru akan disambut baik karena tentunya pihak asing kan ingin adanya kepastian dan penegakan hukum juga yang tidak pandang bulu. Kepastian hukum kan syarat bagi investasi.”

Tunggakan pajak MMG sejak tahun 1998 tercatat mencapai Rp45,738 Milyar. Dari jumlah tersebut sekitar 25 persennya adalah Pajak Penghasilan (PPh) 21 dan PPh 23 yang sudah dipungut sebelumnya oleh MMG selaku Penanggung Pajak terhadap para karyawannya. Akan tetapi, PPh yang seharusnya disetorkan kepada negara sampai tahun 2003 belum disetorkan kepada Direktorat Jenderal Pajak.

Menurut Tenaga Pengkaji Ditjen Pajak Bidang Pengawasan dan Penegakan Hukum Djangkung Sudjarwadi, MMG sejak tahun 2002 sudah menjanjikan akan membayar tunggakan pajaknya itu sebesar Rp5 Milyar setiap bulannya dari hasil produksi minyaknya. Tetapi, janji tersebut tidak dipenuhi sampai dengan tahun 2003 sehingga tindakan penyanderaan terhadap MMG dilakukan. Sampai akhir masa sandera, JL menyerahkan aset berupa rumah dan uang tunai senilai Rp3,2 Milyar sementara MMG membayar Rp5,3 Milyar.

Setahun setelah penyanderaan terhadap Penunggak Pajak diberlakukan, penerimaan pajak meningkat rata-rata Rp16 Triliun per bulan. Kenaikan penerimaan juga terjadi pada bulan-bulan yang biasanya sedikit penerimaan

¹⁸ “Tunggak Pajak Rp45 Milyar, WN Inggris Disandera.” www.kompas.com, diunduh pada tanggal 28 Oktober 2008 pukul 12:00

pajaknya. Contohnya pada Desember 2003 yang terdapat puasa dan Natal secara bersamaan. Penerimaan pada bulan itu meningkat sampai Rp32 Triliun.

Pencapaian pajak sampai dengan triwulan pertama tahun 2004 (Januari-Maret) mencapai Rp51,57 Triliun. Penerimaan tersebut berasal dari PPh non migas Rp27,57 Triliun, PPh migas Rp4,4 Triliun, PPN Rp17,2 Triliun, PBB Rp1,9 Triliun, dan pajak lainnya Rp380 Milyar. Pencapaian pajak pada triwulan pertama ini didukung dengan meningkatnya kepatuhan Wajib Pajak mengisi Surat Pemberitahuan (SPT). Selain itu, juga didukung bank data dan langkah Direktorat Jenderal Pajak dalam melaksanakan upaya penegakan hukum (*law enforcement*). Tambahan tersebut juga berasal dari pencairan tunggakan pajak Wajib Pajak yang diusulkan untuk di-*gijzeling*.

Berdasarkan pernyataan Staf Ahli Pengkajian Sumber Daya Manusia Ditjen Pajak, Djangkung Sudjarwadi, terdapat 12 usulan paksa badan (*gijzeling*) yang disampaikan oleh berbagai kantor wilayah (kanwil) Ditjen Pajak di Indonesia untuk tahun anggaran 2005. Nilai total dari tunggakan pajak yang melibatkan 12 Wajib Pajak itu mencapai Rp21,4 Triliun. Usulan paksa badan terhadap 12 Wajib Pajak tersebut berasal Medan, Jakarta, Palembang, Surabaya, Bali, dan Makasar.¹⁹ Jika Wajib Pajak tersebut membayar tunggakan pajaknya, maka tindakan penyanderaan tidak diperlukan.

Menurut Djangkung, jumlah tunggakan pajak sampai dengan Mei 2005 menurun Rp1 Triliun dibandingkan jumlah tunggakan pajak pada periode yang sama tahun 2004, yakni Rp24,6 Triliun. Hal tersebut disebabkan karena tunggakan pajak tahun yang berhasil ditagih sampai dengan Mei 2005 mencapai Rp16 Triliun.

Hingga saat ini (tahun 2008), jumlah Penanggung Pajak yang dikenai tindakan penyanderaan hanya dua orang, yaitu JL dan MMG dengan total pencairan tunggakan pajak sebesar Rp8,5 Milyar. Sedangkan usulan tindakan penyanderaan pada tahun 2003 mencapai 60 Penanggung Pajak, tetapi tidak sampai masuk ke tahap penyanderaan karena 60 Penanggung Pajak ini bersedia

¹⁹ “Kanwil Usulkan Paksa Badan bagi 12 Wajib Pajak”, www.infopajak.com, diunduh pada tanggal 18 Oktober 2008 pukul 14:35.

membayar tunggakan pajaknya. Total tunggakan pajak yang berhasil dicairkan sebesar Rp680 Milyar.

Pada tahun 2004 tidak dilakukan tindakan penyanderaan terhadap Penanggung Pajak. Baru pada tahun 2005 terdapat usulan paksa badan terhadap 12 Penanggung Pajak dengan total tunggakan mencapai Rp21,4 Triliun. Sedangkan sejak tahun 2006 sampai dengan 2008 tidak dilakukan tindakan penyanderaan terhadap Penanggung Pajak dengan alasan efektivitas sebagaimana dituturkan Haries Nuradianto.

“Untuk melakukan tindakan penyanderaan dibutuhkan biaya yang tidak sedikit. Untuk biaya makan, kesehatan, biaya kerjasama dengan kepolisian dan rutan. Kita (Direktorat Jenderal Pajak) saat ini lebih memilih alternatif pemblokiran rekening dan pencegahan. Dengan pencegahan kan ekspatriat akan sulit untuk keluar masuk Indonesia kalau belum bayar pajak.”²⁰

Mengenai tanggapan Haries Nuradianto terhadap relevansi penyanderaan dilakukan saat ini, berikut tanggapan beliau.

“Menurut saya selama ada usulan dari KPP (Kantor Pelayanan Pajak), syarat sudah lengkap, memenuhi kriteria penyanderaan, maka masih membuka peluang tindakan penyanderaan diambil DJP (Direktorat Jenderal Pajak).”²¹

Kebijakan penyanderaan dalam upaya pencairan tunggakan pajak pada periode 2003 sampai dengan 2005 dapat dikatakan sukses dengan angka pencairan yang cukup signifikan dalam meningkatkan penerimaan pajak. Tindakan penyanderaan juga memberikan *deterrence effect* terhadap beberapa penunggak pajak untuk melunasi tunggakan pajaknya.

²⁰ Hasil wawancara dengan Haries Nuradianto staf strategi penagihan, pada hari Kamis, tanggal 18 Desember 2008 pukul 15:30-16:00 WIB di Lantai 13 Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan Direktorat Jenderal Pajak Jakarta.

²¹ Hasil wawancara dengan Haries Nuradianto staf strategi penagihan, pada hari Kamis, tanggal 18 Desember 2008 pukul 15:30-16:00 WIB di Lantai 13 Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan Direktorat Jenderal Pajak Jakarta.