

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan sumber utama penerimaan negara di samping penerimaan dari migas dan non migas. Penerimaan negara dari sektor perpajakan menjadi bagian penting dari penerimaan negara dalam upaya mencapai kemandirian dalam rangka pembiayaan pembangunan nasional. Oleh karena itu penerimaan dari sektor perpajakan dituntut selalu menunjukkan angka yang tinggi setiap tahunnya. Pada kenyataannya jumlah Wajib Pajak (selanjutnya disebut WP) terdaftar masih rendah bila dibandingkan dengan potensi yang ada (*coverage ratio*), kepatuhan wajib pajak dalam membayar pajak (*tax payer compliance*) yang tercermin dari pelaksanaan kewajiban perpajakannya diantaranya adalah penyampaian Surat Pemberitahuan (selanjutnya disebut SPT), baik masa maupun tahunannya masih rendah dan *tax ratio* sebagai salah satu indikator kinerja perpajakan di suatu negara yang masih rendah, dimana *ratio* yang diperoleh dari perbandingan antara pajak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) masih jauh di banding negara lain termasuk di kawasan ASEAN¹.

Rendahnya *tax coverage ratio*, *tax payer compliance* dan *tax ratio* di Indonesia ini disebabkan oleh banyak faktor. Menurut Caro sebagaimana dikutip oleh Nurmantu, ada delapan sebab mengapa seseorang tidak mau membayar

¹ Liberti Pandiangan, *Modernisasi dan Reformasi Pelayanan Perpajakan*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2008), hal. 3-4.

pajak, diantaranya adalah karena tidak menerima manfaat, jumlah pajak yang terlalu besar, tidak tahu bagaimana melaksanakannya, dan walaupun tidak membayar tidak akan terjadi apa-apa². Alasan di atas mungkin saja menjadi penyebab rendahnya tingkat ketebukaan (*disclosure*) WP dalam mengungkapkan penghasilan yang sebenarnya diperoleh, keterbukaan dalam melakukan pembukuan dan biaya-biaya yang timbul serta keterbukaan melaporkan keadaan yang sebenarnya. Selama tingkat keterbukaan WP masih rendah, maka akan sulit bagi pemerintah untuk dapat meningkatkan *tax coverage ratio*, *tax payer compliance* dan *tax ratio* di Indonesia.

Untuk meningkatkan keterbukaan WP, yang pada akhirnya dapat meningkatkan *tax coverage ratio*, *tax payer compliance* dan *tax ratio* di Indonesia Direktorat Jendral Pajak (selanjutnya disebut DJP) melakukan reformasi administrasi, terutama reformasi perpajakan. Caiden mengatakan :

*“Administrative reforms, that altered collective purposes and goals, changed the mix of resources, transformed attitudes and methods, improved standards and relationships, sped decisions, and achieved higher levels of economy, productivity, efficiency and effectiveness. Administrative reforms deliberate use of authority and influence to apply new measures to an administrative system so as to change its goals, structures and procedures with a view to improving it for development purposes”*³.

Reformasi termasuk reformasi administrasi menurut Caiden mengubah tujuan dan hasil, mengubah sumber daya, mentransformasi sikap dan metode, meningkatkan standar dan hubungan, kecepatan pengambilan keputusan dan meraih level perekonomian yang lebih tinggi, produktivitas, efisiensi dan efektivitas. Caiden

² Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, (Jakarta: Granit, 2003), hal. 155.

³ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes Of Age*, (Berlin New York: Walter de Gruyter, 1991), hal. 39-97.

juga mengatakan reformasi administrasi juga untuk mengaplikasikan sistem administrasi yang baru sehingga dapat merubah tujuan dan prosedur dengan tujuan peningkatan pembangunan. Masalah reformasi administrasi bukanlah hal yang baru, menurut Musgrave reformasi pajak di negara berkembang menyangkut isu kebijakan ekonomi terutama mengenai masalah dari struktur pajak dan administrasi pajak, di samping itu reformasi pajak juga dilakukan karena adanya masalah utama dari penerimaan yang diharapkan oleh suatu negara dan bagaimana struktur penerimaan negara dapat sejalan dengan kebijakan pemerintah⁴.

Reformasi pajak merupakan perubahan mendasar di segala aspek perpajakan yang dilakukan baik menyangkut administrasi dan infrastruktur maupun ketentuan perundang-undangan perpajakan⁵. Reformasi pajak pertama kali dilakukan di Indonesia pada tahun 1983. Kemudian Reformasi pajak juga dilakukan berturut-turut pada tahun 1994, 1997, 2000, dan yang terakhir pada tahun 2007. Dalam rangka reformasi pajak, salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk mengungkap keterbukaan WP adalah pengampunan pajak.

Pengampunan pajak pertama kali diberlakukan pada tahun 1964 pada masa pemerintahan presiden Soekarno. Kemudian di tahun 1984, pada masa pemerintahan presiden Soeharto kebijakan pengampunan pajak kembali

⁴ Richard Musgrave, "Tax Reform In Developing Countries", dalam David Newbery dan Nicholas Stern, *The Theory Of Taxation For Developing Countries*, (Washington D.C: The World Bank, 1987), hal. 242.

⁵ Riza Nor Karim, "Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 Tentang Perubahan Ketiga Undang-undang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan", (Jakarta: Seminar Perpajakan, Indonesian Tax Consultants Association, 2007), hal. 1.

diberlakukan⁶. Kebijakan pengampunan pajak pada tahun 1984 diperintahkan langsung oleh presiden Soeharto. Pada tahun 2007 pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan yang sejenis, yakni pengampunan pajak yang terbatas atau lebih dikenal dengan nama *sunset policy* yang terdapat di salah satu pasal dalam Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (selanjutnya disebut KUP) tahun 2007 dan mulai berlaku per 1 Januari 2008.

Mantan Menteri Keuangan Republik Indonesia, Boediono berpendapat bahwa pengampunan pajak tidak menjamin peningkatan kinerja setoran perpajakan ke kas negara, karena justru berpotensi menjadi ajang *moral hazard*⁷. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh seorang informan :

”Menurut saya kalau kita masih melakukan pengampunan pajak, itu menunjukkan tanda kelemahan kita, ketidakmampuan kita mengadministrasikan pemungutan pajak, ketidakmampuan untuk menegakkan hukum pajak. Tidak tempatnya lagi pengampunan pajak, karena di Undang-Undang KUP sebetulnya sudah ada pasal-pasal pengampunan pajak. Dari pokok pengampunannya saja sudah dapat dibayangkan bahwa *sunset policy* pada tahun 2008 ini pasti sambutannya akan lebih kurang dari dua pengampunan pajak sebelumnya. Pengampunan pajak justru membuat WP akan berfikir ngapain saya patuh, tau gitu saya ga usah patuh, ntar juga pemerintah ngasih pengampunan pajak lagi”⁸.

Di sisi lain pihak Kamar Dagang Indonesia (selanjutnya disebut KADIN) meminta pemerintah untuk memberikan pengampunan pajak secara penuh dan dibebaskan dari segala bentuk tuntutan pidana, baik pidana di bidang perpajakan

⁶ International Tax Review, *Tax Amnesty: Dari Masa Ke Masa*, edisi 17/2007 Volume VI, hal 10.

⁷ Bisnis Indonesia 30 November 2004, *Pengampunan Pajak*, <http://Pajak.go.id/artikel>, diunduh pada tanggal 12 Maret 2008 pk 16.30.

⁸ Hasil wawancara dengan Eddy Mangkuprawira dosen FISIP UI dan ketua Lembaga Bantuan Hukum Pajak Indonesia (LBHPI), pada tanggal 13 April 2008, pukul 16.00-16.45 WIB, di Cempaka Putih Barat Jakarta.

maupun pidana lainnya. Pihak KADIN mengatakan pengampunan pajak diperlukan untuk menarik investasi dari luar negeri ke Indonesia serta dapat meningkatkan rasio pajak⁹.

Sepanjang tiga kali diberlakukan di Indonesia, kebijakan pengampunan pajak masih menimbulkan pro dan kontra. Dua kebijakan pengampunan pajak sebelumnya, yaitu pada tahun 1964 dan 1984 dinilai tidak efektif dan gagal dalam pelaksanaannya¹⁰. Pro dan kontra timbul karena ada perlakuan diskriminatif dan tidak adil antara WP yang jujur dengan WP yang tidak jujur/tidak patuh sehingga hal ini akan menimbulkan efek *morale hazard*.

Pengampunan pajak yang ditujukan untuk meningkatkan keterbukaan WP dalam pelaksanaannya justru tidak berjalan efektif. Walaupun pada kebijakan sebelumnya, pengampunan pajak dinilai gagal tetapi pemerintah melalui DJP kembali mengeluarkan kebijakan pengampunan pajak pada tahun 2008 ini. Peneliti bermaksud menganalisis kebijakan pengampunan pajak di Indonesia ditinjau dari dikeluarkannya kebijakan pengampunan pajak pada tahun 1984 sampai dengan dikeluarkannya pengampunan pajak pada tahun 2008 ini.

B. Permasalahan

Penerimaan negara dari sektor pajak dituntut selalu tinggi setiap tahunnya, tetapi pada kenyataannya *tax coverage ratio*, *tax payer compliance* dan *tax ratio* di Indonesia masih rendah. Penyebab rendahnya *tax coverage ratio*, *tax payer*

⁹KADIN Minta Pengampunan Pajak, <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/brk>, diunduh pada tanggal 12 Maret 2008 pk 17.00

¹⁰ Ronny Bako, *Amnesti Pajak, Suatu Keharusan?*, <http://www.pb-co.com/news>, diunduh pada tanggal 11 Maret 2008 pk 15.00.

compliance dan *tax ratio* dapat dilihat dari dua sisi. Dari sisi aparat pajak dan dari sisi WP. Di dalam penelitian ini, peneliti membatasi dari sisi WP saja. Masalah keterbukaan (*disclosure*) dari WP merupakan penyebab rendahnya *tax coverage ratio*, *tax payer compliance* dan *tax ratio*. Sehingga untuk meningkatkan keterbukaan WP, pemerintah melakukan reformasi pajak dengan mengeluarkan kebijakan pengampunan pajak.

Pengampunan pajak yang telah dilakukan sebanyak tiga kali di Indonesia, yaitu pada tahun 1964, 1984, dan pada tahun 2008 dalam pelaksanaannya selalu menimbulkan pro dan kontra. Pihak KADIN sangat mendukung kebijakan pengampunan pajak secara penuh disertai dengan pembebasan dari segala macam tuntutan pidana, sementara banyak kalangan menilai pengampunan pajak justru menimbulkan efek moral bagi WP. Kontroversi inilah yang menyebabkan wacana Rancangan Undang-Undang (RUU) Pengampunan Pajak sejak tahun 2001 tertunda-tunda, sehingga pada akhirnya tahun 2007 pemerintah mengeluarkan kebijakan pengampunan pajak yang terbatas dalam pasal 37A Undang-Undang KUP No. 28 tahun 2007 dan mulai berlaku per 1 Januari 2008. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk meneliti Kebijakan Pengampunan Pajak di Indonesia, Suatu Tinjauan Atas Kebijakan Pengampunan Pajak Tahun 1984 dan Pengampunan Pajak Tahun 2008. Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan yang ingin diangkat peneliti adalah :

1. Apa dasar pemikiran utama dikeluarkannya kebijakan pengampunan pajak pada tahun 1984 dan tahun 2008 ?
2. Apa saja kendala-kendala dalam pelaksanaan pengampunan pajak tahun 1984?

3. Apa perbedaan kebijakan pengampunan pajak tahun 1984 dengan kebijakan pengampunan pajak tahun 2008 ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui dasar pemikiran utama dikeluarkannya kebijakan pengampunan pajak pada tahun 1984 dan tahun 2008.
2. Untuk mengidentifikasi serta menganalisis kendala-kendala dalam pelaksanaan pengampunan pajak tahun 1984.
3. Untuk mengidentifikasi serta menganalisis perbedaan kebijakan pengampunan pajak tahun 1984 dengan kebijakan pengampunan pajak tahun 2008.

D. Signifikansi Penelitian

1. Signifikansi Akademis

Skripsi ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang perpajakan terutama mengenai kebijakan pengampunan pajak.

2. Signifikansi Praktis

Untuk kepentingan praktis, kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa masukan kepada DJP mengenai kendala dalam penerapan pengampunan pajak tahun 1984 agar kebijakan pengampunan pajak pada tahun 2008 ini dapat berjalan sukses dan dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Bagi masyarakat umum penelitian ini dapat dijadikan sebagai informasi mengenai kebijakan pengampunan pajak di Indonesia.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari 5 bab yang diuraikan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini peneliti menjabarkan Latar Belakang Permasalahan, Permasalahan dan Tujuan penelitian. Selain itu. Pada bab ini juga diuraikan mengenai Signifikansi Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Dalam bab ini peneliti menjabarkan teori dan pemikiran dari literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian, dalam tinjauan pustaka dan kerangka pemikiran. Teori yang dijabarkan antara lain, kebijakan publik, sistem perpajakan, pengampunan pajak, dan *sunset policy*. Pada bab ini juga menjabarkan mengenai metode penelitian yang digunakan peneliti, yang terdiri dari pendekatan penelitian, yaitu pendekatan penelitian kualitatif, jenis penelitian ini berdasarkan manfaat adalah penelitian murni, berdasarkan tujuan merupakan penelitian deskriptif, dan berdasarkan dimensi waktu penelitian ini merupakan tergolong penelitian *cross sectional* karena

penelitian dilakukan dalam waktu tertentu. Dalam penelitian ini peneliti juga menjabarkan mengenai metode dan strategi penelitian, hipotesis kerja, informan, proses penelitian, penentuan site penelitian dan keterbatasan penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM PERLAKUAN PENGAMPUNAN PAJAK DI INDONESIA

Bab ini memberikan gambaran umum mengenai perlakuan pengampunan pajak di Indonesia. Pada bab ini juga membahas tata cara dan pelaksanaan pengampunan pajak di Indonesia pada tahun 1964, 1984 dan tahun 2008.

BAB IV ANALISIS KEBIJAKAN PENGAMPUNAN PAJAK DI INDONESIA (SUATU TINJAUAN ATAS KEBIJAKAN PENGAMPUNAN PAJAK TAHUN 1984 DAN PENGAMPUNAN PAJAK TAHUN 2008)

Pada bab ini peneliti ingin memberikan analisis yang lebih mendalam mengenai dasar pemikiran utama dikeluarkannya kebijakan pengampunan pada tahun 1984 dan tahun 2008. Peneliti menganalisis kendala-kendala dalam pelaksanaan pengampunan pajak tahun 1984, serta menganalisis perbedaan pengampunan pajak pada tahun 1984 dengan kebijakan pengampunan pajak tahun 2008.

Analisis dilakukan berdasarkan wawancara mendalam dengan *key informan*.

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dalam bab ini dikemukakan simpulan yang diperoleh berdasarkan uraian dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya. Peneliti memberikan rekomendasi sehubungan dengan permasalahan pokok yang ada, khususnya mengenai kebijakan pengampunan pajak pada tahun 1984 dan tahun 2008.