

TENTANG STRUKTUR HUKUM DALAM PENGAMPUNAN PAJAK: SUATU PEMBELAJARAN DARI INDONESIA*

(On Legal Structure of Tax Amnesty: A Lesson Learned from Indonesia)

Leo B. Barus

Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah, Sumatera Utara, email: barusleob@gmail.com

Article	Abstract
Keywords: Pengampunan pajak, Struktur hukum, kelembagaan	Indonesia merupakan salah satu negara yang telah menerapkan beberapa kali pengampunan pajak sejak tahun 1964 sampai dengan tahun 2022. Namun, seiring dengan meningkatnya penggunaan pengampunan pajak di seluruh dunia, termasuk Indonesia, perlu pembelajaran atas penerapan pengampunan pajak yang selama ini telah dilaksanakan dengan menganalisis dan membahas bagaimana peran struktur hukum dalam mengoptimalkan pengampunan pajak. Disimpulkan bahwa struktur hukum berupa kelembagaan mempunyai peran penting dalam optimalisasi pengampunan pajak di Indonesia, dimana DJP dan didukung penuh pemangku kepentingan lainnya, seperti Mahkamah Agung, KPK, Jaksa Agung, Polri, OJK, dan PPATK, berperan penting dalam mengoptimalkan pengampunan pajak di Indonesia.
History of Article	
Received: May 06, 2024;	
Reviewed: May 21, 2024;	
Accepted: May 21, 2024;	
Published: May 22, 2024;	
DOI: 10.56282/sblr.v1i3.495	

*Disclaimer: This article is a private scientific study of the researcher and does not reflect the institution's opinion/policy.

A. PENDAHULUAN

Pengampunan pajak telah diterapkan di banyak negara, baik di negara-negara maju, seperti Australia, Austria, Belgia, Finlandia, Perancis, Yunani, Irlandia, Italia, Portugal, Turki, Swiss, dan lebih dari separuh negara bagian di Amerika Serikat, maupun di negara-negara berkembang, seperti, Argentina, Bolivia, Chili, Kolombia, Ekuador, India, india, Panama, Peru, Meksiko, dan Filipina. Hampir semua pengalaman amnesti pajak ini menghasilkan peningkatan langsung dalam penerimaan pajak dari tiga sumber utama, yaitu penerimaan pajak dari perekonomian dalam negeri yang tidak dilaporkan khususnya yang berkaitan dengan *underground economy*, penerimaan pajak dari modal asing yang sangat besar yang parkir secara tidak sah di luar negeri, dan pajak penghasilan dari pembayaran pajak yang kurang dibayar.

Indonesia merupakan salah satu negara yang telah menerapkan beberapa kali pengampunan pajak sejak tahun 1964 sampai dengan tahun 2022. Seiring meningkatnya penggunaan pengampunan pajak di seluruh dunia dan perlunya pembelajaran atas penerapan pengampunan pajak yang selama ini telah dilaksanakan, perlu menganalisis dan membahas bagaimana peran struktur hukum dalam mengoptimalkan pengampunan pajak.

B. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Kepatuhan Pajak dan Pengampunan Pajak

Kepatuhan pajak merupakan tanggung jawab mutlak bagi setiap wajib pajak di setiap negara sebagai partisipasi negara, baik orang pribadi maupun badan. Dalam menciptakan ketertiban dan ketaatan di bidang perpajakan, sebagian besar negara di dunia mengenakan pajak berdasarkan undang-undang, begitu pula di Indonesia yang pajak yang dikenakan juga berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹ Namun, beberapa wajib pajak tidak selalu mematuhi peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku dan sifat perpajakan juga dapat menimbulkan potensi konflik dalam praktiknya. Untuk mengatasi permasalahan ini, banyak negara telah menerapkan program pengampunan pajak bagi wajib pajak yang belum patuh, yang mencakup sikap wajib pajak yang jujur dan tidak mempunyai niat untuk tidak melaporkan Surat Pemberitahuan (SPT).²

Secara etimologis, pengampunan pajak berasal dari kata pajak dan amnesti. Dalam konteks Indonesia, pajak berarti kontribusi wajib yang terutang kepada negara, orang pribadi atau badan, yang bersifat paksaan menurut undang-undang, tanpa imbalan langsung dan digunakan untuk keperluan negara demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³ Sedangkan amnesti, berdasarkan Law Dictionary of Webster's New World, berbunyi: "Pengampunan atas tindak pidana di masa lalu bagi suatu golongan atau kelompok individu yang diadili namun belum divonis bersalah". Amnesti mungkin terbatas atau bersyarat.⁴ Misalnya, amnesti hanya dapat diberikan kepada mereka yang melakukan tindakan tertentu, seperti pengabdian masyarakat, dalam jangka waktu tertentu. Juga disebut sebagai pemberian amnesti." Dan secara keseluruhan, amnesti pajak dalam konteks hukum perpajakan Indonesia diartikan sebagai penghapusan pajak yang terutang, yang tidak dikenakan sanksi bunga, perdata, dan atau pidana dengan mengungkapkan kekayaan bersih yang tidak dilaporkan dan membayar uang tebusan, sebagaimana diatur dalam undang-undang pengampunan pajak.⁵

2. Struktur Hukum dari Pengampunan Pajak yang Ideal di Indonesia

Menurut Friedman, struktur adalah salah satu unsur dasar dan nyata suatu sistem hukum yang mengacu pada badan, kerangka, badan kelembagaan dalam

¹ Article 23A of the Fourth Amendment of the 1945 Indonesian Constitution.

² Lars P. Feld and Bruno S. Frey. "Tax evasion, tax amnesties and the psychological tax contract" (*Working Paper 07-29*, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta, Georgia, December 2007), 2.

³ Article 1 poin 1 of the Law Of The Republic Of Indonesia Number 28 Year 2007 Concerning The Third Amendment Of The Law Number 6 Year 1983 On General Provision And Taxation Procedure.

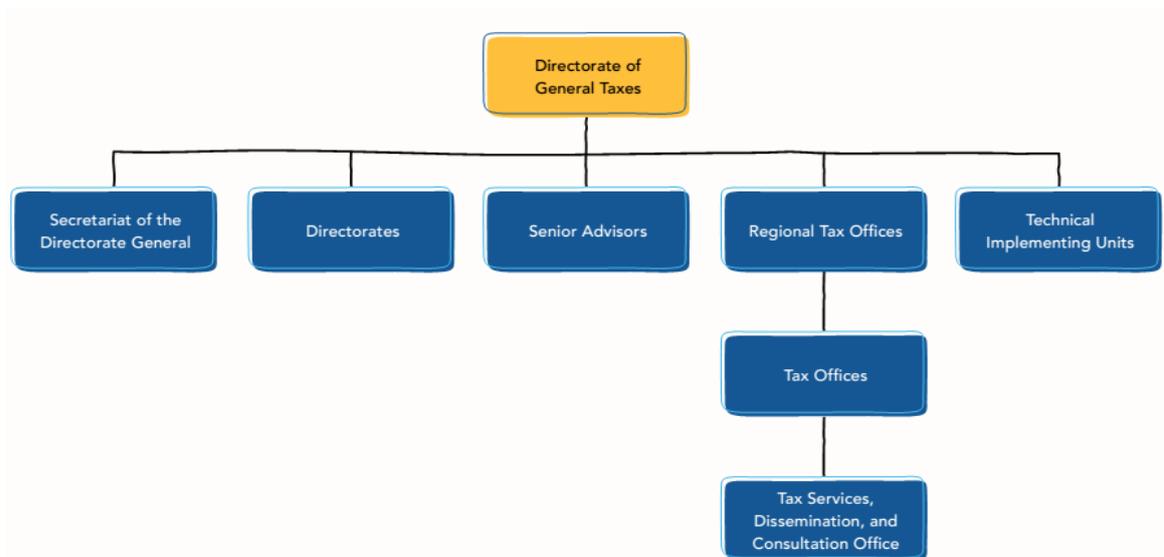
⁴ Susan Ellis Wild, trans., *Webster's New World Law Dictionary* (Hoboken, NJ: Wiley, 2006), 24.

⁵ Article 1 poin 1 of the Law Of The Republic Of Indonesia Number 11 Year 2016 Concerning Tax Amnesty.

sistem, bentuk sistem yang bertahan lama.⁶ Lebih lanjut, struktur melibatkan dua persyaratan mendasar: pembagian kerja ke dalam tugas-tugas yang berbeda dan tercapainya koordinasi di antara tugas-tugas tersebut.⁷

Salah satu persyaratan dalam administrasi perpajakan yang efektif adalah struktur organisasi dan manajemen yang efisien dan efektif, yang memiliki kantor pusat yang efektif, jumlah dan jenis tingkat manajemen yang sesuai, menjamin rentang kendali yang efektif dan perpaduan mekanisme koordinasi yang baik terkait dengan fungsi dan proses, jenis pajak, dan jenis wajib pajak.⁸ Serta Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai penyelenggara perpajakan Indonesia yang langsung berada di bawah pengawasan Kementerian Keuangan telah mempunyai struktur organisasi yang efisien dan efektif yang terdiri atas, kantor pusat, kantor pajak daerah, kantor wajib pajak besar, kantor wajib pajak menengah, kantor wajib pajak kecil, dan kantor teknis unit pelaksana, sebagaimana dijelaskan pada Gambar 1 berikut.

Gambar 1: Struktur Organisasi Direktorat Jenderal Pajak⁹



Tugas utama DJP adalah merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis dan standardisasi di bidang perpajakan. Kantor Pusat DJP terdiri dari Sekretariat Direktorat Jenderal (*Secretariat of the Directorate General*), beberapa direktorat (*directorates*), dan beberapa tenaga pengkaji (*senior advisors*). Kantor operasional DJP terdiri atas Kantor Wilayah (Kanwil), Kantor Pelayanan Pajak (KPP), Kantor Pelayanan, Penyuluhan, dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP), serta Unit Pelaksana Teknis. Kanwil DJP bertugas untuk mengoordinasikan, mengendalikan, menganalisis, dan mengevaluasi operasional KPP, serta memberikan penjelasan terhadap kebijakan Kantor Pusat. KPP berfungsi untuk memberikan pelayanan

⁶ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, translated by M. Khozim (Bandung, Indonesia: Penerbit Nusa Media, 2011), 15-16.

⁷ Matthijs Alink and Victor van Kommer, *Handbook on Tax Administration* (Amsterdam, The Netherlands: IBFD, 2011), 211.

⁸ Alink and van Kommer, *Handbook on Tax*, 69.

⁹ Directorate General of Taxes, *Annual Report 2014 Directorate General of Taxes* (Jakarta: Directorate General of Taxes, 2014): 42-43.

perpajakan, sosialisasi perpajakan, dan pengawasan terhadap wajib pajak. KPP Wajib Pajak Besar (*Large Tax Office* atau LTO), KPP Madya (*Large Tax Office* atau MTO), dan KPP Pratama.¹⁰ KPP LTO menatausahakan wajib pajak badan besar nasional, badan usaha milik negara, dan orang pribadi dengan kekayaan yang sangat besar, KPP Madya mengadministrasikan wajib pajak badan besar, perusahaan penanaman modal asing, bentuk usaha tetap dan orang asing, serta perusahaan publik di wilayahnya, dan KPP Pratama melayani wajib pajak perorangan dan badan di daerah diluar Wajib Pajak yang telah terdaftar di KPP LTO dan KPP Madya. Adapun KP2KP bertugas untuk menyelenggarakan pelayanan perpajakan, sosialisasi dan konsultasi perpajakan kepada Wajib Pajak/masyarakat yang berada di daerah terpencil yang belum terjangkau KPP Pratama.

Dengan struktur organisasi dan manajemen yang efisien dan efektif, DJP telah memiliki struktur hukum yang memadai dalam mengoptimalkan pelaksanaan pengampunan pajak. Dalam memfokuskan maksud dan tujuan pelaksanaan pengampunan pajak, DJP dengan struktur hukum yang memadai perlu mengidentifikasi kecenderungan program *tax amnesty* dan mempertimbangkan unsur-unsur utama program amnesti umum khususnya yang mencakup kewenangan, jangka waktu pelaporan, pemungutan, kewajiban yang memenuhi syarat dan manfaat wajib pajak, ketentuan pembayaran, publisitas, litigasi, dan fitur unik lainnya.¹¹

Sesuai dengan struktur organisasi DJP, Surat Pernyataan sebagai dasar pemberian pengampunan pajak diajukan ke kantor DJP tempat wajib pajak terdaftar atau tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dalam jangka waktu pengampunan pajak. Apabila terdapat perselisihan maka segala perselisihan yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 hanya dapat diselesaikan melalui pengajuan gugatan yang dapat diajukan ke pengadilan pajak. Sebagaimana halnya pengadilan pajak di Indonesia merupakan suatu badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman bagi wajib pajak atau penjamin pajak yang mencari keadilan mengenai sengketa pajak, sebagaimana diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002.

Selain struktur DJP yang memadai, kelembagaan lain yang relevan dengan lembaga penegak hukum lainnya juga membuat DJP mendukung amnesti pajak seperti Mahkamah Agung, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),¹² Kejaksaan Agung, dan Polri terkait dengan hal memberantas kejahatan ekonomi khususnya putusan-putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan laporan kekayaan pejabat negara. Beberapa putusan yang berkaitan erat dengan potensi amnesti pajak 2016 dapat digambarkan dari beberapa fakta berikut:

¹⁰ Directorate General of Taxes, *Annual Report 2014*, 45-47.

¹¹ LeAnn Luna *et al.*, "State tax amnesties: Forgiveness is divine – and possibly profitable." *State Tax Notes* 48, no. 8 (2006): 497-511.

¹² KPK was formed based on Law No. 32 of 2002 on the Corruption Eradication Commission, which duties and authorities, among others, are conduct preventive actions against corruption, monitor state governance, and conduct pre-investigations, investigations, and prosecutions against corrupt acts.

No.	Nomor dan Tanggal Putusan	Pengadilan	Penekanan <i>Tax Amnesty</i>
1	198/Pid.B/2015/PN.Bdg, tanggal 5 Juli 2015	Pengadilan Negeri Bandung	Beberapa bukti seperti yang dijelaskan pada halaman 5-17, dan lain-lain.
2	287/PID/2014/PT.DKI, tanggal 28 Oktober 2014	Pengadilan Tinggi Jakarta	Beberapa bukti seperti yang dijelaskan pada halaman 25-51, dan lain-lain.
3	14/PID/TPK/2014/PT.DKI, tanggal 17 Maret 2014	Pengadilan Tinggi Jakarta	Beberapa bukti seperti yang dijelaskan pada halaman 37-55, dan lain-lain.
4	2223K/Pid.Sus/2012, dated tanggal 22 Januari 2013	Mahkamah Agung	Beberapa bukti seperti yang dijelaskan pada halaman, dan lain-lain.
5	336K/Pid.Sus/2015, tanggal 23 Februari 2015	Mahkamah Agung	Beberapa bukti seperti yang dijelaskan pada halaman 77-255, dan lain-lain.

Untuk lebih menyukseskan pelaksanaan amnesti pajak tahun 2016, DJP juga memerlukan dukungan penuh dari pemangku kepentingan lainnya. Selain pendampingan dan koordinasi yang lebih baik dengan Mahkamah Agung, KPK, Kejaksaan Agung, dan Polri, koordinasi antara DJP dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)¹³ serta Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) juga sangat penting karena kurangnya data dan masalah data mining.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dan pembahasan, disimpulkan bahwa kelembagaan mempunyai peran penting dalam optimalisasi pengampunan pajak di Indonesia. DJP dan didukung penuh pemangku kepentingan lainnya seperti Mahkamah Agung, KPK, Jaksa Agung, Polri, OJK, dan PPATK, mempunyai peran penting dalam optimalisasi amnesti pajak di Indonesia. DJP dengan struktur hukum yang memadai, memiliki kantor pusat yang efektif, jumlah dan jenis tingkat manajemen yang sesuai, serta perpaduan mekanisme koordinasi yang baik terkait fungsi dan proses, jenis pajak dan jenis wajib pajak, mampu mengidentifikasi tren selama pelaksanaan program amnesti pajak dengan mempertimbangkan unsur-unsur kunci dari program amnesti umum, seperti kewenangan, periode pelaporan, penagihan, kewajiban yang memenuhi syarat dan manfaat wajib pajak, ketentuan pembayaran, publisitas, litigasi, dan fitur unik lainnya. Dengan memperkuat dan mentransformasikan DJP menjadi lembaga yang

¹³ "Duties and Function." Otoritas Jasa Keuangan, last modified, November 12, 2016, accessed November 12, 2016, <http://www.ojk.go.id/en/tentang-ojk/Pages/Tugas-dan-Fungsi.aspx>. OJK performs its regulatory and supervisory duties over financial services activities in banking, capital markets, and non-bank financial industries sectors.

kredibel serta didukung lembaga lain terkait sehingga wajib pajak lebih mengutamakan kepatuhan sukarela selama dan pasca masa pengampunan pajak.

DAFTAR PUSTAKA

- Alink, Matthijs dan van Kommer, Victor, *Handbook on Tax Administration* (Amsterdam, The Netherlands: IBFD, 2011).
- Anonim, "Duties and Function." Otoritas Jasa Keuangan, last modified, November 12, 2016, accessed November 12, 2016, <http://www.ojk.go.id/en/tentang-ojk/Pages/Tugas-dan-Fungsi.aspx>.
- Directorate General of Taxes, *Annual Report 2014 Directorate General of Taxes* (Jakarta: Directorate General of Taxes, 2014).
- Luna, LeAnn *et al.*, "State tax amnesties: Forgiveness is divine – and possibly profitable." *State Tax Notes* 48, no. 8 (2006): 497-511.
- Feld, Lars P., and Bruno S. Frey. 2007. Tax evasion, tax amnesties and the psychological tax contract. *Working Paper 07-29*, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta, Georgia.
- Friedman, Lawrence M., *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, translated by M. Khozim (Bandung, Indonesia: Penerbit Nusa Media, 2011).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Wild, Susan Ellis. trans., *Webster's New World Law Dictionary*, Hoboken, NJ: Wiley, 2006.