

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Di Indonesia dalam Pasal 23 ayat (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi ”Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang”, yang setelah dilakukan amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya dicantumkan dalam Pasal 23 A, yang berbunyi “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang”. Ketentuan-ketentuan tersebut (khususnya yang terbaru yaitu Pasal 23 A) dapat dikatakan merupakan sumber hukum formal dari pajak. Pajak merupakan peralihan kekayaan atau harta dari rakyat kepada pemerintah yang tidak ada imbalannya yang secara langsung dapat ditunjuk. Peralihan kekayaan yang tidak ada imbalannya tersebut dalam kejadian sehari-hari hanya terjadi misalnya karena perampasan, penggarongan, pemberian hadiah secara sukarela dan lain-lain. Oleh karena itu, agar pemungutan pajak tidak dikatakan sebagai perampokan, penggarongan atau pemberian hadiah secara sukarela maka disyaratkan bahwa pajak sebelum dikenakan kepada rakyat harus mendapat persetujuan dari rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disebut DPR) anggota-anggotanya dipilih secara demokratis oleh rakyat, dan sekaligus mewakili rakyat, sehingga apabila DPR menyetujui rancangan undang-undang tentang

pajak maka berarti bahwa undang-undang tentang pajak tersebut juga telah disetujui oleh rakyat.

Pajak merupakan salah satu sumber pendapatan pemerintah pada tingkat daerah kabupaten /provinsi dan pusat. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya pos pada APBN dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah(yang selanjutnya disebut APBD) yang bersumber dari pajak. Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung.¹ Imbalan yang didapat adalah berupa pembangunan dan perbaikan infrastruktur. Pendapatan APBN dari tahun ke tahun diupayakan agar mengalami peningkatan, terutama dari sektor pajak.

Penerimaan dari sektor pajak yang dapat dijadikan sebagai pendapatan negara, tidak hanya berasal dari pajak domestik melainkan pajak yang berasal dari kekayaan yang berada di luar negeri. Peningkatan tersebut dilakukan dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan fiskal yang dapat menarik minat wajib pajak untuk taat membayar pajak. Selain kebijakan fiskal, untuk merealisasikan hal tersebut maka dibutuhkan peningkatan

¹ Lihat Pasal 1 ayat (1) UU Ketentuan Umum Perpajakan

kerja sama internasional baik dengan institusi negara-negara lain maupun lembaga keuangan internasional untuk dapat saling memperoleh data dan informasi perpajakan.

Dalam upaya tersebut pemerintah Indonesia pada tahun 1964 telah mengeluarkan kebijakan pengampunan pajak. Pelaksanaan pengampunan pajak pada tahun 1964 didasarkan pada Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1964. Pengampunan pajak ke dua pada tahun 1984 berlangsung dari 18 april 1984 hingga 31 Desember 1984. Pelaksanaan pengampunan pajak pada tahun 1984 didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1984. Pengampunan pajak ke tiga dikenal dengan nama *sunset policy* yang diatur berdasarkan pasal 37A Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum Perpajakan. *Sunset policy* dilaksanakan dalam dua periode, periode pertama pada tahun 2008 dan periode ke dua pada tahun 2015. Pengampunan pajak yang pernah dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya belum mencapai tingkat keberhasilan yang diinginkan. Pemerintah pada tahun 2016 kembali melakukan pengampunan pajak. Pengampunan pajak pada tahun 2016 dilaksanakan pada kurun waktu terbatas. Pengampunan pajak dimaksudkan untuk menarik kembali harta-harta warga negara Indonesia yang berada di luar negeri sebagai sumber pertumbuhan ekonomi baru, yang nantinya akan digunakan untuk mendanai pembangunan negara. Untuk memberikan kepastian hukum yang jelas dari hubungan antara negara-negara maka diperlukan suatu peraturan yang dapat ditaati oleh kedua negara atau oleh

beberapa negara. Penarikan kembali harta-harta warga negara Indonesia sedikit banyak akan berdampak bagi negara-negara lain yang mempunyai tarif pajak tinggi.

Semakin bertambah luas dan majunya hubungan ekonomi Internasional, maka perlu diatur dalam suatu himpunan peraturan yang disebut hukum bangsa-bangsa (*ius gentium*). Himpunan peraturan ini berfungsi untuk mengatur kepentingan dari semua negara-negara seperti perdamaian, keamanan, keadilan, kemakmuran, dan sebagainya yang menghendaki dengan mutlak adanya sopan santun dalam pergaulan antar negara-negara terutama dalam bidang ekonomi. Keberadaan aktivitas ekonomi ini dapat memberikan penghasilan, bagi pemerintah dari kedua belah pihak baik negara domisili dan negara sumber yang berkeinginan memungut pajak. Traktat adalah perjanjian antara dua negara atau lebih dapat bersifat *bilateral* (antara dua negara) atau bilamana traktat itu diadakan antara lebih dari dua negara, *multilateral*.²

Kewenangan suatu negara dibidang perpajakan yaitu mengatur hak pemajakan (*taxing right*) atas penghasilan yang diperoleh penduduknya (*resident taxpayer*) maupun penduduk dari negara lain (*non-resident*

² R.santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung : Eresco, 1987), hlm.225

taxpayer) baik yang berasal dari wilayah yurisdiksinya ataupun dari luar wilayahnya. Kewenangan penuh yang dimiliki negara dalam sistem perpajakan internasional dengan mengeluarkan Perjanjian penghindaran pajak yang bertujuan untuk mencegah timbulnya pengelakan.³ Di Indonesia, persetujuan penghindaran pajak berganda (yang selanjutnya disebut P3B) diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Pasal 32A Tentang Pajak Penghasilan *junctis* Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1991 Tentang Pajak Penghasilan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994 Tentang Pajak Penghasilan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 Pasal 32A tentang Pajak Penghasilan dan Undang-Undang Nomor 36 tahun 2008 Tentang Pajak Penghasilan.

Salah satu bentuk perjanjian di bidang pajak adalah Perjanjian Penghindran Pajak Berganda (yang selanjutnya disebut dengan P3B) Indonesia dengan Singapura. Perjanjian tersebut mengatur tentang pemajakan terhadap penghasilan yang diperoleh oleh subjek pajak yang berasal dari wilayah yurisdiksinya atau pada suatu subjek yang berada di negara tersebut. Kedudukan P3B sendiri di suatu negara dalam tergantung pada sistem perundang-undangan yang berlaku di negara tersebut. Di

³ John Hutagaol, *Perjanjian Penghindran Pajak Berganda Indonesia dengan Negara-Negara di kawasan Eropa*, (Jakarta : Salemba Empat, 2000), hlm.1

Indonesia P3B diperlakukan sebagai *lex specialis* terhadap undang-undang domestik Indonesia dengan P3B, yang artinya aturan-aturan yang ada di P3B, dalam prakteknya di Indonesia akan didahulukan. Untuk warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri, yang dalam perjanjian ini adalah negara Singapura lebih dari 183 hari adalah wajib pajak luar negeri. Atas Penghasilan yang diterima atau diperoleh di luar negeri tidak dikenakan Pajak Penghasilan (yang selanjutnya disebut PPh) di Indonesia.

Salah satu kasus pada perjanjian P3B adalah Singapura sendiri dikenal dengan negara yang menerapkan perlindungan pajak atau yang lebih dikenal dengan *tax haven*. Negara dengan perlindungan pajak sangat mungkin untuk melakukan penghindaran dan menghindari pajak, sehingga aset yang berada di negara tersebut akan dikenakan tarif pajak rendah atau bahkan bebas dari pajak. Perlindungan pajak aset pada negara yang menganut *tax haven* sangatlah dijaga dengan ketat, yang berimbas pada pertukaran informasi yang sulit dilakukan dengan pemerintah negara lain. Jumlah dana milik warga negara Indonesia yang berada diluar negeri sebanyak 1000 triliun. Sekitar 60 persen atau 600 triliun dari dana tersebut berada di Singapura.⁴

⁴<https://m.tempo.co> diakses pada tanggal 24 mei 2017

Berdasarkan latar belakang diatas terdapat tingkat keberhasilan yang belum dicapai, sehingga pengampunan pajak dilakukan beberapa kali dan repatriasi yang dilakukan memiliki dampak bagi negara-negara yang mempunyai tarif pajak tinggi. oleh karena itu penulis mengambil judul mengenai Pengaruh Penerapan Pengampunan Pajak Pada Perjanjian Pajak dengan tujuan mengetahui pengaruh penerapan pengampunan pajak terhadap wajib pajak dan mengetahui pengaruh pengampunan pajak pada negara-negara yang mempunyai perjanjian pajak.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang diangkat:

- 1.2.1. Bagaimana pengampunan pajak terhadap wajib pajak baik yang berada di Indonesia atau yang berada di luar negeri
- 1.2.2. Bagaimana pengaruh pengampunan pajak pada Negara-negara yang mempunyai perjanjian pajak?

1.3. Tujuan Penulisan

- 1.3.1. Mengetahui pengaruh pengampunan pajak terhadap wajib pajak
- 1.3.2. Mengetahui pengaruh pengampunan pajak pada Negara-negara yang mempunyai perjanjian pajak

1.4. Kegunaan

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, manfaat penulisan skripsi ini adalah untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, menambah dan melengkapi perbendaharaan serta memberikan kontribusi pemikiran yang membahas tentang pajak, khususnya mengenai kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan salah satunya pengampunan pajak dan perjanjian penghindaran pajak berganda yang di setujui oleh Negara Indonesia dan Singapura.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Hasil penulisan ini semoga dapat diterima di seluruh lapisan masyarakat dan dapat bermanfaat terhadap seluruh masyarakat khususnya mahasiswa, akademisi, maupun praktisi yang memiliki tupoksi pada kebijakan fiskal. Selain itu penulisan ini merupakan sebuah sumbangan pemikiran ilmiah terhadap hukum positif khususnya tentang hukum tata negara yang diharapkan akan membuat hukum tata negara di Indonesia semakin berkembang. Penulisan ini diharapkan pula mampu menjelaskan pengampunan pajak dan perjanjian penghindaran pajak berganda.

1.5 Keaslian Penelitian

Setelah mencari di berbagai kepustakaan, baik di literatur terutama skripsi, tesis, jurnal ilmiah, dan disertasi hukum maupun internet terkait dengan penulisan ilmiah tentang “Pengaruh Penerapan Pengampunan Pajak pada Perjanjian Pajak sejauh ini belum ditemukan judul sejenis yang membahas mengenai dampak penerapan pengampunan pajak pada penyusunan perjanjian pajak, namun ada beberapa penelitima membahas bahasan serupa dengan isu hukum penelitian ini, namun substansial pembahasan serta ide dan gagasan tidak sama, penulisan tersebut :

Nama	Judul Skripsi	Waktu dan tempat	Fokus Penelitian
M. Resista Dyah Permatasari	Kajian Tentang Penghindaran Pajak Berganda Yang Dianut Dalam Hukum Pajak Indonesia Berkenaan Dengan Pajak Penghasilan (Analisis Yuridis Penghindaran Pajak Menurut Perjanjian Bilateral Indonesia –Amerika Tentang Penghindaran Pajak Berganda)	Universitas Sebelas Maret, Surakarta 2008	Tata cara penghindaran Pajak berganda yang dianut dalam hukum pajak Indonesia yang berkaitan dengan Pajak Penghasilan
Ratyan Noer Hartiko	Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda : Studi Kasus Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda Indonesia Belanda	Universitas Indobesia, Depok 2012	Penyelesaian masalah yang timbul dari perjanjian penghindaran pajak berganda, pengaturan pajak berganda dalam hukum internasional dan pengaturan masalah pajak

			berganda dalam persetujuan Indonesia – Belanda
--	--	--	--

1.6 Metode Penelitian Hukum

1.6.1 Jenis Penelitian Hukum

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu penelitian hukum normatif. penelitian normatif adalah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi sesuai dengan karakteristik prespektif ilmu hukum.⁵

1.6.2 Pendekatan Penelitian Hukum

Pendekatan penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis pendekatan:

1. Pendekatan Perundang-undangan (Statute Aproach)

pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang relevan dengan isu hukum yang sedang ditangani

⁵ Peter Mahmud Marszuki. *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Group, 2005), Hlm.35

2. Pendekatan konseptual (Conceptual approach)

Pendekatan dengan cara membahas pendapat para sarjana yang terdapat dalam berbagai literature sebagai landasan pendukung.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Penulisan skripsi ini menggunakan jenis penelitian normatif, sehingga dalam metode pengumpulan data menggunakan menggunakan data bahan hukum, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁶ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945)
- b. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 50 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3236)

⁶ *Ibid*, hlm. 195.

- c. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Ketentuan Umum Perpajakan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 62 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4999)
- d. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 131 dan Tambahaan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5899)
- e. 68/ PMK 03/ 2012 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Pajak dan Penetapan Besarnya Penghapusan (Berita Negara Tahun 2012 Nomor 4b0)
- f. 118/PMK 03/ 2016 *junto* 141/ PMK 03/ 2016 Tentang Pwlaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 (Berita Negara Republik Indonesian Tahun 2016 Nomor 1438)

b. Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang terutama dalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Disamping itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam “petunjuk” ke arah mana

peneliti akan melangkah.⁷ Salah satu bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan ini adalah:

- a. Perjajian Indonesia dengan Singapura Tentang Penghindran Pajak Berganda Dan Pencegahan Pengelakan Pajak atas Penghasilan

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan Bahan Hukum yang digunakan adalah dengan mengambil undang-undang yang sesuai dengan penulisan judul skripsi, selain bahan hukum primer yang digunakan seperti Undang-Undang. Bahan hukum sekunder juga yang dirujuk adalah yang mempunyai relevansi dengan penulisan judul skripsi.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian penulisan menggunakan analisis deduktif, yaitu adalah metode analisis yang menarik kesimpulan dari umum ke khusus dengan melakukan analisis terhadap Undang-undang yang berkaitan dengan

⁷ *Ibid*, hlm. 195

permasalahan yang kemudian di korelasikan terhadap beberapa asas, teori, dan prinsip-prinsip untuk dijadikan landasan.