

Efektifitas Program Tax Amnesty dan Faktor Keberhasilannya: Pembelajaran dari Negara-Negara yang Pernah Menerapkan

Safri

ABSTRACT

State needs the extra revenue to cover the budget shortfall is the basis of the implementation of the amnesty, if it is a short-term goal, the tax amnesty is not an important part and reform.

Of the 240 million population of Indonesia, the number of registered taxpayers are still less than 30 million people, and of that number, only a third of that reported income tax returns in 2015, or less than 10 million inhabitants, or only 0.04% of taxpayers who already reported SPT Income Tax, 2015.

Naturally Indonesia should be filled to the countries that are successful in the implementation of the amnesty, so expect the tax amnesty to three times this will be successful, and there will be no tax amnesty in the future.

Keywords: Tax Amnesty, SPT Income Tax

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Target Pendapatan Negara dalam APBN tahun 2016 ditetapkan sebesar Rp1.822,5 triliun, atau Rp25,6 triliun lebih rendah dari yang diusulkan dalam RAPBN Tahun Anggaran 2016. Target Pendapatan Negara tersebut bersumber dari Penerimaan Perpajakan sebesar Rp1.546,7 triliun dan Penerimaan Negara Bukan Pajak sebesar Rp273,8 triliun (rasio penerimaan negara terhadap PDB atau *tax ratio* dalam tahun 2016 sebesar 13,11 persen).

Dari target tersebut diatas realisasi yang sudah dicapai pemerintah sampai dengan Mei 2016 sebesar 27,2% "Berdasarkan realisasi pendapatan dan belanja negara tersebut, realisasi defisit APBN mencapai sebesar Rp 189,1 Triliun atau 1,49 persen terhadap PDB (Produk Domestik Bruto)", realisasi pendapatan negara yang bersumber dari penerimaan perpajakan sampai dengan bulan Mei 2016 mencapai sekitar Rp 406,9 triliun. Pencapaian itu sedikit lebih rendah dibandingkan periode yang sama tahun 2015 yang mencapai sekitar Rp 435,3

triliun. Namun, khusus penerimaan perpajakan pada bulan Mei 2016 mencapai sebesar Rp 86,4 Triliun, lebih besar dibanding bulan Mei 2015 yang mencapai sebesar Rp 80,7 Triliun. "Penerimaan perpajakan bulan Mei 2016 yang menunjukkan pertumbuhan positif ini mengindikasikan kondisi makro ekonomi yang didukung oleh peningkatan belanja Pemerintah semakin positif, Kemudian untuk realisasi pendapatan Negara yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sampai dengan bulan Mei telah mencapai sebesar Rp 89,1 triliun. Jumlah itu Lebih rendah dibandingkan periode yang sama tahun 2015 yang mencapai sebesar Rp 98,1 Triliun. "Kondisi ini terutama dipengaruhi oleh turunnya harga komoditas, meskipun terdapat peningkatan penerimaan dari PNBP lainnya dan pendapatan Badan Layanan Umum (BLU)," tutur Luky.

Sementara itu, untuk belanja negara sampai akhir bulan Mei mencapai Rp 357,4 triliun. Jumlah itu lebih tinggi dibandingkan periode yang tahun 2015 sebesar Rp 330,2 triliun. Belanja negara itu meliputi belanja Kementerian/Lembaga (K/L) sebesar Rp

179,6 triliun dan Belanja non (K/L) sebesar Rp 177,8 triliun belanja negara untuk transfer ke daerah dan dana desa Rp 328,4 triliun.

Dari APDN 2016 diharapkan 74,6% pendapatan Negara bersumber dari Pajak, 10,2% dari kepabeanan dan cukai, dan sisanya dari penerimaan Negara bukan pajak, sehingga dapat dipastikan pemerintah akan berusaha mengoptimalkan penerimaan dari pajak, dan salah satu usaha untuk optimalisasi tersebut dilakukan dengan program tax amnesty, tax amnesty adalah program yang diberlakukan dalam periode waktu tertentu dengan memberikan kesempatan kepada wajib pajak untuk melunasi kewajibannya dengan kompensasi pembebasan dari sangsi (bunga, denda, dan tuntutan pidana).

Tax amnesty program telah dilakukan banyak negara, baik oleh negara maju maupun negara berkembang dengan berbagai cerita sukses maupun kegagalan. Karena Indonesia telah menerapkan kebijakan tax amnesty dengan target penerimaan pajak sebesar Rp. 1.000 triliun, maka sebaiknya bisa berkaca pada pengalaman negara-negara yang telah melaksanakannya.

1.2. Rumusan Masalah

Salah satu tujuan kebijakan tax amnesty adalah target pemerintah untuk bisa menarik sekitar Rp1.000 triliun dari Rp 3.000-Rp 4.000 triliun dana yang terparkir di luar negeri.

Tax amnesty memang seharusnya dapat meningkatkan penerimaan pajak, dengan pemberian insentif berupa penurunan tarif dan juga penghapusan sanksi administrasi dari tuntutan hukum, namun program tax amnesty tidak akan efektif jika administrasi pajak belum memiliki kemampuan dalam mendeteksi objek pajak yang

berada di luar system administrasi perpajakan untuk dapat berperan aktif dalam program, dari 240 juta lebih penduduk Indonesia, jumlah wajib pajak yang terdaftar masih kurang dari 30 juta orang, dan dari jumlah tersebut, hanya sepertiganya yang melaporkan SPT PPh 2015 atau kurang dari 10 juta penduduk, atau hanya 0,04% wajib pajak yang sudah lapor SPT. Sistem perpajakan yang bersifat *worldwide income* dan tarif pajak yang lebih tinggi dari negara tetangga juga menjadi pendorong wajib pajak untuk menghindari pembayaran pajak di Indonesia. Rasio pajak Indonesia terhadap PDB tidak pernah melebihi 12% dalam empat belas tahun terakhir di bawah Malaysia dan Thailand yang di atas 16%, dan jauh di bawah Belgia dan Inggris di kisaran 25% dari PDB.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, realisasi penerimaan pajak, termasuk bea dan cukai, sejak 2007 hingga 2014 menunjukkan tren meningkat walau selalu di bawah target.

Optimis atau pesimis atas tax amnesty, dalam Sidang Kabinet Paripurna di Kantor Presiden, Jakarta, Rabu 3 Agustus 2016 Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati memotong Rp 133,8 triliun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2016 yang terdiri atas pengurangan belanja kementerian/lembaga Rp 65 triliun dan dana transfer ke daerah Rp 68,8 triliun. Pemotongan itu terutama untuk anggaran kementerian yang dianggap tidak menunjang prioritas Presiden, penghitungan itu berdasarkan kemungkinan penerimaan negara dari sisi pajak yang diperkirakan akan kurang sekitar Rp 219 triliun.

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa efektifitas program tax amnesty

dengan mengambil contoh dari permasalahan-permasalahan penerapan tax amnesty oleh beberapa otorisasi pajak dunia yang bersifat nasional atau sub-nasional, sehingga dapat dijadikan pembandingan dalam penerapan program tax amnesty di Indonesia.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian

Tax amnesty is a limited-time opportunity for a specified group of taxpayers to pay a defined amount, in exchange for forgiveness of a tax liability (including interest and penalties) relating to a previous tax period or periods and without fear of criminal prosecution

Tax amnesty selain dapat meningkatkan penerimaan dalam jangka pendek dan meningkatkan kepatuhan perpajakan dalam jangka panjang, tetapi jika tidak diprogram dengan baik, *tax amnesty* tidak akan memberikan dampak positif. Negara diharapkan memberikan apresiasi kepada mereka yang selama ini telah patuh membayar pajak guna menghindari disinsentif para wajib pajak, disatu sisi mereka yang patuh memenuhi kewajiban perpajakannya terkesan ditekan, sedangkan di sisi lain mereka yang melanggar justru diberikan pengampunan. Selain menyusun skema terkait tax amnesty, pemerintah juga perlu menyusun skema insentif untuk wajib pajak yang selama ini selalu menaati kewajiban perpajakannya.

Dampak lain yang dapat terjadi adalah munculnya persepsi bahwa kebijakan lain yang serupa dengan tax amnesty akan dikeluarkan di masa depan dalam jangka pendek. Persepsi seperti ini biasanya muncul jika kebijakan tax amnesty dikeluarkan tanpa diikuti dengan peningkatan penindakan peraturan perpajakan.

Program tax amnesty ditujukan kepada semua wajib pajak, baik yang mempunyai NPWP ataupun yang belum mempunyai NPWP untuk melunasi pajak yang belum dibayar dengan tidak menjadikan mereka sebagai subyek pengenaan sanksi pajak berupa denda, maupun bunga ataupun tuntutan hukum, sebagaimana umumnya diperlakukan pada kasus penghindaran pajak (alm, et all 1998, page.1)

Keuntungan Tax Amnesty adalah:

- a. Penghapusan pajak yang seharusnya terutang
- b. Tidak dikenai sanksi administrasi dan sanksi pidana perpajakan
- c. Tidak dilakukan pemeriksaan, pemeriksaan bukti permulaan, dan penyelidikan
- d. Penghentian proses pemeriksaan bukti permulaan atau penyidikan
- e. Jaminan rahasia, data pengampunan pajak tidak dapat dijadikan dasar penyelidikan dan penyidikan tindak pidana apapun
- f. Pembebasan pajak penghasilan untuk nama harta tambahan

Pengecualian Subjek Tax Amnesty adalah:

- a. Wajib pajak yang sedang dilakukan penyelidikan dan berkas penyidikannya telah dinyatakan lengkap oleh kejaksaan
- b. Dalam proses peradilan
- c. Menjalani hukum pidana

Karakteristik Tax Amnesty

1. Durasi

Secara umum, program tax amnesty berlangsung dalam suatu kurun waktu tertentu, dan umumnya berjalan selama 2 bulan hingga 1 tahun.

2. Kelompok wajib pajak

Secara umum, setiap wajib pajak yang belum menunaikan kewajiban perpajakannya diperbolehkan

untuk berpartisipasi dalam program tax amnesty.

3. Jenis pajak dan jumlah pajak atau sanksi administrasi yang diberikan ampunan

Ketentuan tentang tax amnesty harus menspesifikasi pajak apa saja yang diberikan ampunan. Pada umumnya, pajak yang diberikan ampunan hanya bersumber dari satu jenis pajak atau satu kategori subjek pajak saja, misalnya tax amnesty hanya diberikan pada pajak penghasilan orang pribadi saja tidak termasuk pajak penghasilan badan, atau program tax amnesty hanya dikhususkan kepada pajak bumi dan bangunan saja.

2.2. Repatriasi

Repatriasi adalah kembalinya suatu warga negara dari negara asing yang pernah menjadi tempat tinggal menuju tanah asal kewarganegaraannya. Kata ini adalah gabungan dari awalan re- ("kembali") dan patria ("tanah asal").

Repatriasi pajak adalah tindakan melakukan deklarasi, dan khusus untuk aset yang berada di luar negeri menjualnya dan membawa masuk ke Indonesia.

Repatriasi merupakan tujuan pertama dari *tax amnesty* di Indonesia. Pasal 2 ayat (2) huruf a dan bagian penjelasan umum Undang-undang *tax amnesty*. Dana yang mengalir dari Luar Negeri ke Indonesia akan meningkatkan perekonomian Indonesia.

Diharapkan sekurang-kurangnya 1.000 triliun rupiah dana asing yang milik wajib pajak dalam negeri. Dana repatriasi ini kemudian masuk sistem perbankan. Setelah masuk, dana wajib diinvestasikan baik dalam sektor keuangan maupun sektor riil seperti properti dan infrastruktur. Repatriasi merupakan fitur yang menarik bagi dunia

usaha. Di negara lain, tidak semua *tax amnesty* memiliki fitur ini.

Wajib pajak yang akan melakukan repatriasi, bisa saja melalui bank persepsi cabang luar negeri. Bank persepsi yang akan langsung mentransfer uangnya ke bank persepsi di Indonesia pada hari berikutnya. Jadi wajib pajak yang harus bilang ke petugas bank bahwa uang tersebut untuk repatriasi.

Jika harta di luar negeri non tunai, bisa dijual dulu kemudian uangnya dipindahkan ke dalam negeri. Perpindahan ke dalam negeri tidak harus sebelum menyampaikan Surat Pernyataan. Karena itu, wajib pajak boleh "berjanji" akan repatriasi.

2.3. Tax Haven

Analogi kasus *Panama Papers*, Anda adalah seorang anak kecil yang menyimpan koin-koin uang Anda di celengan yang ada di lemari Anda. Tapi ibu Anda terus mengecek berapa banyak Anda menabung dan mengambil uang dari celengan Anda. Tentunya Anda tidak menyukainya. Agar tak diketahui ibu Anda, maka Anda membeli celengan lainnya dan berencana untuk menitipkannya di rumah Alpha. Di rumah Alpha, ibunya sangat sibuk. Jadi ibu Alpha tidak memeriksa celengan Anda, itu artinya bahwa Anda dapat secara diam-diam menjaga celengan milik Anda di lemari Alpha tanpa ada yang mengecek celengan kedua milik Anda itu. Teman-teman Anda dan juga anak-anak tetangga Alpha yang celengannya selalu dipantau ibunya juga berpikir, bahwa cara ini adalah ide yang baik. Maka mereka juga menempatkan celengan mereka di lemari Alpha. Tapi pada suatu hari, akhirnya ibu Alpha menemukan celengan-celengan itu ada di lemari Alpha, di rumah mereka. Ibu Alpha marah, dan mengontak

semua orang tua setiap anak, termasuk Anda, untuk memberitahu pada mereka bahwa anak-anaknya telah menyembunyikan uang mereka di rumahnya.

Meskipun begitu, mungkin tidak semua anak-anak yang menempatkan uangnya di lemari Alpha telah melakukan sesuatu yang buruk. Misalnya Anda, yang hanya ingin privasi dari ibu Anda.

Tapi tetangga Anda bernama Bravo, mencuri uang dari dompet ibunya dan menyembunyikannya di lemari Alpha. Dan Charlie mencuri uang makan siang orang lain dan tidak ingin orang tuanya menanyakan dari mana uang itu berasal.

Suatu saat, mereka dan kita akan tahu siapa saja yang melakukan semua ini untuk alasan yang buruk dan yang tidak buruk. Tapi semua orang yang menyembunyikan celengan mereka di rumah Alpha masih dalam kesulitan, karena celengan rahasia tidak diperbolehkan.

Kurang optimalnya penerimaan fiskal di sebuah negara bukan hanya terjadi di negara seperti Indonesia, namun juga terjadi di negara maju seperti Amerika, rendahnya penerimaan tersebut tidak hanya disebabkan oleh rendahnya *law enforcement* di bidang perpajakan namun juga disebabkan oleh masih besarnya *underground-economy*, dan adanya dana masyarakat yang disimpan di luar negeri. *Underground economy* bukan hanya terkait dengan narkoba dan ilegal logging, namun lebih luas, karena mencakup juga kegiatan ekonomi yang tidak dilaporkan, tidak tercatat, ataupun kegiatan informal.

Data World Bank menyebutkan jika potensi *underground economy* dimasukkan, *tax ratio* Indonesia men-

capai lebih dari 15% dari PDB. *Underground economy* di Indonesia diperkirakan mencapai 20% dari PDB atau lebih dari Rp2.000 triliun.

McKinsey menyebut ada Rp2.000 triliun uang tunai dan Rp2.000 triliun berupa aset warga Indonesia tersimpan di Singapura. Belum lagi dana parkir orang Indonesia ditengarai banyak tersebar di Macau, Hong Kong, Luxemburg, Swiss, dan Kepulauan Cayman.

Pengertian Tax Haven

Penjualan atau pengalihan saham perusahaan antara (*conduit company* atau *special purpose company*) yang didirikan atau bertempat kedudukan di negara yang memberikan perlindungan pajak (*tax haven country*) yang mempunyai hubungan istimewa dengan badan yang didirikan atau bertempat kedudukan di Indonesia atau bentuk usaha tetap di Indonesia dapat ditetapkan sebagai penjualan atau pengalihan saham badan yang didirikan atau bertempat kedudukan di Indonesia atau bentuk usaha tetap di Indonesia. UU PPh No. 36 tahun 2008 pasal 18 (3c).

Penentuan suatu negara sebagai *tax haven* dapat dilakukan dengan dua metode, yang pertama dengan pembuatan *list* negara *tax haven* dan yang kedua dengan menentukan kriteria *tax haven*. Indonesia dulunya menggunakan metode yang pertama dan memiliki *list tax haven*. *List* tersebut tertuang dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor. 650/KMK.04/ 1994. Dalam KMK ini disebutkan 32 negara yang dikategorikan sebagai *tax haven*.

Untuk saat ini, KMK tersebut telah dicabut dan digantikan dengan PMK Nomor 256/PMK.04/2008. Sama halnya dengan KMK sebelumnya,

dalam PMK ini tidak dibahas mengenai *tax haven*, bahkan daftar *tax haven* tidak lagi ada dalam lampiran. Saat ini Indonesia memilih untuk menggunakan metode yang kedua yaitu dengan penentuan kriteria negara *tax haven* dibanding dengan pembuatan list negara *tax haven*. Keberadaan list negara *tax haven* walaupun memberikan keputusan mutlak mengenai negara mana saja yang merupakan *tax haven*, tetapi keberadaannya juga dianggap memberi pengaruh buruk bagi hubungan diplomatik antara Indonesia dengan negara *tax haven* karena dengan menetapkan mereka sebagai negara *tax haven* seolah Indonesia “memblacklist” mereka. Saat ini Indonesia lebih memilih menggunakan kriteria sebagai sarana menentukan negara *tax haven* bagi Indonesia. Penggunaan metode kriteria walaupun kurang memberi keputusan yang pasti mengenai negara mana saja yang dianggap *tax haven*, tetapi dianggap lebih aman bagi hubungan diplomatik bagi kedua negara. Kriteria tersebut tertuang dalam SE Dirjen Pajak Nomor SE-04/PJ.7/1993. Berdasarkan SE tersebut, kriteria *tax haven* adalah, Negara yang tidak memungut pajak dan Memungut pajak lebih rendah dari pada Indonesia.

Kriteria yang lebih detail mengenai *tax haven* terdapat di PER-34/PJ/2010 tentang Petunjuk Pengisian SPT Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Badan. Kriteria *tax haven country* yaitu:

- a. Negara yang mengenakan tarif pajak rendah atau negara yang tidak mengenakan PPh atau
- b. Negara yang menerapkan kebijakan kerahasiaan bank dan tidak melakukan pertukaran informasi.

Pada saat ini, para pelaku ekonomi di pasar global menganggap OECD

sebagai patokan utama dalam menentukan kebijakan. *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) merupakan organisasi internasional, beranggotakan 30 negara maju yang bertugas membantu negara anggotanya dalam menghadapi tantangan ekonomi, sosial, dan tata pemerintahan dalam ekonomi global. Indonesia memang bukan merupakan anggota OECD, namun secara global pendapat yang dikeluarkan OECD yang lebih maju dan berkembang dijadikan dasar berfikir negara-negara berkembang anggota UN Model.

Negara-negara OECD sangat sadar akan bahaya dari *tax haven country*, bahkan menurut Sekretaris Jenderal OECD Jose Angel Gurria, jumlah uang yang disembunyikan oleh perseorangan dan korporasi di negara atau wilayah *tax havens* untuk menghindari pajak atau menghindar dari ketidakstabilan politik berkisar antara USD 5-7 triliun (Husein, 2009). Berlandaskan kesadaran akan masalah yang ditimbulkan negara *tax haven*, anggota OECD secara berkala melakukan pertemuan dan mengumumkan laporan perkembangan negara *tax haven*.

Menurut OECD, negara yang disebut *Tax Haven Country* adalah negara yang memenuhi minimal satu saja dari kriteria ini (OECD, 2009):

1. Tidak memungut pajak atau memungut pajak dengan nominal tertentu saja (bukan presentase).
2. Tidak ada atau tidak efektifnya mekanisme pertukaran informasi.
3. Tidak adanya transparansi dalam administrasi perpajakan, atau
4. Tidak adanya suatu kegiatan yang memiliki substansi ekonomi.

Implementasi *International Agreed Standard on Exchange of Information*

for Tax Purposes. Dalam laporan tersebut dibahas mengenai pembagian negara di dunia menjadi empat kelompok, adapun salah satu dasar pembagiannya adalah banyaknya perjanjian yang dibuat mengenai pertukaran informasi mengenai masalah perpajakan. (Husein, 2009)

1. Negara yang sudah menerapkan standar itu secara substansial (40 negara).
2. *Tax havens countries* yang sudah sepakat untuk menerapkan standar internasional, tetapi secara substansial belum menerapkannya (34 negara).
3. *Financial center* lain yang sepakat untuk menerapkan standar internasional tersebut, tetapi belum menerapkannya secara substansial (8 negara).
4. Negara-negara yang belum memberikan komitmen untuk menerapkan standar tersebut (4 negara).

2.4. Tax Avoidance

Setiap perusahaan yang berorientasi pada laba akan berusaha melakukan efisiensi biaya untuk mendongkrak laba, salah satunya cara efisiensi adalah peningkatan pajak. Di masa kini, usaha peningkatan efisiensi pajak didukung oleh perkembangan teknologi informasi dan globalisasi yang memudahkan setiap perusahaan untuk terus mengembangkan bisnisnya dan tentu saja juga mengembangkan metode efisiensi biayanya. Di sisi lain, setiap negara memiliki yuridiksi perpajakan yang berbeda-beda, adanya perbedaan akan memberikan ruang bagi Wajib Pajak, terutama *multi-national company* untuk melakukan penghindaran pajak berupa pembukaan *offshore company* oleh *multi-national company* yang negaranya mengenakan tarif pajak yang tinggi ke negara yang tarifnya rendah atau nol sama sekali. Keuntungan perusahaan akan dialihkan ke per-

sahaan cabang dalam rangka penghindaran pajak. Kini, penghindaran pajak tidak lagi dilakukan dalam skala kecil atau sempit tetapi meluas hingga menjadi skala internasional dengan menggunakan negara *tax haven*.

Di banyak negara, skema penghindaran pajak dapat dibedakan menjadi:

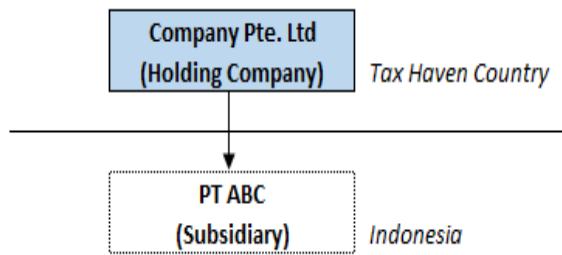
1. Penghindaran pajak yang diperkenankan (*acceptable tax avoidance*).
2. Penghindaran pajak yang tidak diperkenankan (*unacceptable tax avoidance*).

Bentuk afiliasi yang bisa dijadikan media *tax avoidance* antara lain:

a. Holding Company

Holding company atau perusahaan induk adalah suatu badan yang memiliki kewenangan mengontrol perusahaan lain yang berstatus sebagai anak perusahaan. *Holding company* berfungsi merencanakan, mengkoordinasikan, mengkonsolidasikan, mengembangkan, serta mengendalikan dengan tujuan untuk mengoptimalkan kinerja perusahaan secara keseluruhan, termasuk anak perusahaan dan juga afiliasi-afiliasinya.

Dari segi perpajakan, *international holding company* sangat membantu dalam *tax planning*. Menurut Roy Rohatgi dalam bukunya *Basic International Taxation*, "*Holding company use helps to reduce the pre-tax profits of operating subsidiaries abroad through deductible expenses and to minimise the withholding taxes on the post-tax profits through tax treaties*" (Rohatgi, 2007).



Gambar. Skema Holding Company

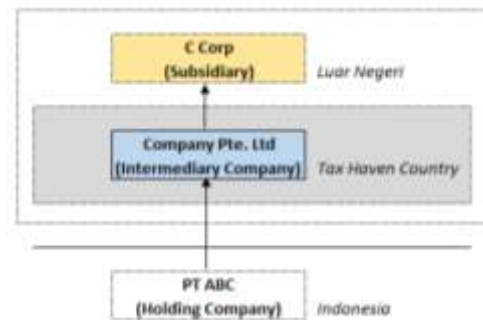
b. *Intermediary Company*

Intermediary adalah suatu anak perusahaan yang berperan sebagai perusahaan perantara yang nantinya akan menjadi *holding company* bagi perusahaan lainnya. *Intermediary* memiliki peran ganda, menjadi *subsidiary* dan *holding company* dalam waktu yang sama.

Dalam praktek *tax avoidance*, *intermediary* didirikan oleh *holding company* di *tax haven country* dengan tujuan untuk menjembatani hubungan kepemilikan antara induk dan anaknya, yang pada umumnya keduanya berkedudukan bukan di negara yang bertarif pajak rendah. Terdapat tiga skema *intermediary company*, antara lain:

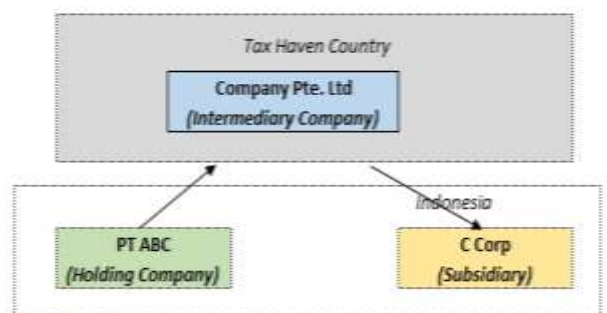
- Penanaman modal dari Indonesia ke luar negeri melalui *intermediary company*. Dalam skema ini, PT ABC yang berkedudukan di Indonesia ingin memiliki entitas anak di luar negeri, namun dengan menimbang segala keuntungan yang mungkin bisa didapat melalui *tax haven*, seperti *tax treaty* antara negara tujuan dan negara *tax haven*, rendahnya tarif pajak di negara *tax haven*, dan *bank secrecy*, PT. ABC terlebih dahulu membuka Company Pte. Ltd. di negara *tax haven*, dan kemudian melalui B Pte. Ltd, PT ABC akan memiliki kontrol atas C Corp. sebagai *holding com-*

pany tidak langsung dari C Corp.



Gambar. *Intermediary Company* Indonesia-THC-Luar Negeri

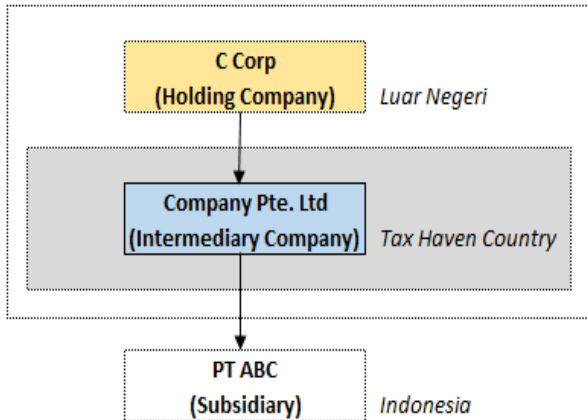
- Penanaman modal dari dan ke dalam negeri melalui *intermediary company*. Dalam skema ini, sebuah perusahaan Indonesia yang ingin membuka anak perusahaan di Indonesia juga menyadari besarnya pajak di Indonesia. Untuk menghindarinya, PT. ABC membuka entitas anak bernama Company Pte. Ltd. di negara *tax haven*. Pada akhirnya Company Pte. Ltd akan berperan sebagai perantara transaksi antara PT. ABC dan entitas anak lain di Indonesia yaitu PT. C Corp.



Gambar. Skema *Intermediary Company* Indonesia-THC- Indonesia

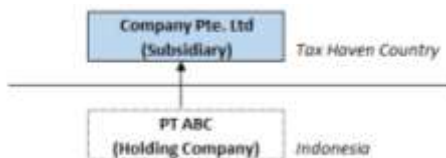
- Penanaman Modal Asing (PMA) ke dalam negeri melalui *intermediary company*. Skema ini hanya dapat digunakan atas investasi asing

yang akan masuk ke Indonesia. Investor asing yang menyadari cukup tingginya tarif pajak penghasilan yang ada di Indonesia akan membentuk entitas anak di negara *tax haven* guna mengurangi beban pajak yang mungkin akan muncul bila langsung berinvestasi di Indonesia.



Gambar. Skema Intermediary Company Luar Negeri THC-Indonesia

- c. *Subsidiary Company*
Subsidiary company adalah entitas anak yang sahamnya dimiliki sebagian atau seluruhnya oleh induk perusahaan. Dengan besarnya kepemilikan tersebut berarti entitas induk memiliki andil untuk *control* dan pengambilan keputusan dalam perusahaan.



Gambar. Skema Subsidiary Company

Negara Tax Haven yang Paling Banyak Menyimpan Uang NKRI

Ganis Harsono "Cakrawala Politik Era Sukarno" mengutip penggalan pidato Bung Karno di depan orang-orang

Sumatra terkait sikapnya terhadap Singapura)

"Lebih lima puluh persen dari kekayaan Singapura berasal dari kerja keras yang saudara-saudara lakukan. Saudara-saudara membarter barang-barang dengan Singapura, dan dengan itu gedung-gedung pencakar langit bermunculan di negeri itu seperti cendawan tumbuh. Dan apa imbalannya yang saudara peroleh? Barang-barang plastik murahan, transistor-transistor yang tak bernilai, dan arloji main-mainan. Hentikan perdagangan barteran ini dengan Singapura, dan bergabunglah dalam kesatuan-kesatuan ekonomi yang kuat untuk memajukan daerah saudara-saudara, dan untuk membuat Belawan-Deli menjadi pelabuhan yang terbesar di Asia Tenggara."

Untuk dapat menarik kembali harta warga Indonesia yang tersimpan di Negara yang menjadi penampung (*tax haven*), salah satu langkah tegas yang dilakukan pemerintah adalah dengan memanfaatkan Automatic Exchange of Information (AEOI), dengan AEOI, pemerintah bisa mendapatkan data wajib pajak mulai dari kepemilikan aset, simpanan, hingga kegiatan transaksi keuangan lainnya dari negara anggota lainnya. "Ya semua negara pasti ingin survive. Tapi pada tahun 2018 Singapura tidak bisa begitu lagi karena semua sudah terbuka, karena itu maka kita akan bertindak lebih keras setelah ini," kata JK di Kementerian Keuangan, Jakarta, Kamis (21/7).

Dengan langkah yang dilakukan Singapura, justru membuktikan bahwa Singapura merupakan negara yang menyimpan uang orang Indonesia paling banyak. Sehingga, pemerintah akan lebih gencar untuk menarik dana repatriasi dari negara tersebut. Dengan menjalankan UU dengan keras,

kalau datanya ada, tangkap orangnya, bayar dendanya. Kalau ditangkap, justru dinaikkan.

Seperti diketahui, salah satu kebijakan Singapura untuk menggagalkan tax amnesty Indonesia adalah dengan menawarkan kewarganegaraan kepada anggota keluarga Indonesia yang menyimpan uang di Singapura.

Dengan menjadi warga Singapura, ketika era keterbukaan informasi AEOI diberlakukan, pemerintahan Jokowi tidak bisa menjatuhkan sanksi denda pajak hingga 48 persen sekalipun. Akibatnya, Indonesia akan terus menjadi negara miskin dan tidak mampu mengalahkan Singapura seperti yang diinginkan antek-antek di dalam negeri.

3. METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian sekunder dengan menggunakan metode systematic analysis dari artikel-artikel yang dipilih secara target yang membahas tentang tax amnesty

3.2. Sample Penelitian

Sample penelitian adalah artikel dengan batasan:

- a. Diatas tahun 1990
- b. Data tax amnesty level nasional dan sub-nasional
- c. Tidak dibatasi atas aspek kuantitatif dari suatu tax amnesty

3.3. Teknis Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, dengan tujuan untuk mendapatkan informasi serta mengkaji masalah secara mendalam yang berhubungan dengan penelitian dan menyajikannya sehingga

memberikan gambaran atas permasalahan yang diteliti untuk memperoleh kesimpulan.

4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

PROGRAM tax amnesty (pengampunan pajak) telah dilakukan banyak negara, baik oleh negara maju maupun negara berkembang dengan berbagai cerita sukses maupun kegagalan. Indonesia dalam menerapkan kebijakan tax amnesty maka sebaiknya bisa berkaca pada pengalaman negara-negara di bawah ini.

Negara-negara yang telah melakukan tax amnesty baik skala nasional dan sub-nasional adalah:

- a. Skala nasional, Belgia, Prancis, Irlandia, Italia, Swiss, Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Kolombia, Kostarika, ekuadaor, Honduras, Mexico, Panama, Peru, Uruguay, India, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Philipina, Srilanka, Australia, dan Selandia baru
- b. Skala sub-nasional adalah, Idaho, Missouri, North Dakota, Masachusetts, Alabama, Kansas, Oklahoma, Minassota, California, New Mexico, South Carolina, Wisconsin, Colorado, New York, Michigan, Iowa, West Virginia, Rhode Island, Arkansas, Maryland, New Jersey, Kentucky, Nort Carolina, dan Virginia

Secara detail beberapa Negara-negara dan sub Negara yang telah melaksanakan Amnesty dan permasalahannya antara lain:

Belgium

Pada tahun 2004 Parlemen Belgia mengadopsi hukum yang memungkinkan individu dikenakan pajak penghasilan Belgia untuk mengatur dideklarasikan, atau *untaxed*, aset

mereka diadakan sebelum 1 Juni 2003.

Jerman

Pada tahun 2004 Jerman diberikan amnesti pajak sehubungan dengan penggelapan pajak.

Yunani

Pada tanggal 30 September 2010, Gedung Parlemen meratifikasi undang-undang didorong oleh pemerintah dalam upaya untuk meningkatkan pendapatan, pemberian amnesti pajak untuk jutaan warga negara Yunani dengan membayar hanya 55 persen dari utang. pada tahun 2011, Komisi Eropa meminta Yunani untuk memodifikasi peraturan pajak sebagai *tax amnesty* yang dianggap diskriminatif dan tidak sesuai dengan perjanjian Uni Eropa.

Italia

Italia memperkenalkan amnesti pajak pada tahun 2001 yang kemudian dikenal sebagai *Scudo fiscale* (Pajak Perisai), yang diperpanjang pada tahun 2003.

Pada tahun 2009 amnesti pajak Italia memperoleh secara total sekitar €80 miliar assets dinyatakan, yang mengakibatkan pendapatan pajak sebesar €4 Milyar. Bank of Italy memperkirakan bahwa sekitar €500 miliar dana di-deklarasikan di luar negeri.

Portugal

Portugal diperkenalkan amnesti pajak pada tahun 2005 dan 2010.

Rusia

Pada tahun 2007, program amnesti pajak Rusia dikumpulkan \$130 juta enam bulan pertama. Program Rusia tidak terbuka untuk siapa pun yang sebelumnya dihukum karena kejahatan pajak seperti penggelapan pajak.

Afrika Selatan

Pada tahun 2003 Afrika Selatan diberlakukan *Exchange Control Amnesty* Dan Perubahan Pajak Hukum Undang-Undang, amnesti pajak.

Spainyol

Pada tahun 2012 Menteri Spanyol Ekonomi dan Daya Saing Cristóbal Montoro mengumumkan amnesti penggelapan pajak untuk aset di-deklarasikan atau mereka yang tersembunyi di tax haven. Pemulangan akan diizinkan dengan membayar pajak 10 persen, dengan tidak ada hukuman pidana.

Amerika Serikat

Banyak negara bagian AS telah melaksanakan amnesti pajak. Los Angeles terkumpul \$ 18.600.000 pada tahun 2009 dan mengklaim bahwa jumlah tersebut \$ 8.600.000 lebih dari yang diharapkan dan bahwa asset disimpan \$ 6,7 juta. Negara bagian Louisiana memperoleh \$ 450 juta pada tahun 2009, tiga kali lebih dari apa yang diharapkan, menurut Gubernur dari Partai Republik Bobby Jindal.

Tahun 2007 Senat Amerika Serikat membuat RUU tax amnesty yang tidak menghukum bagi imigran ilegal yang ikut program Tax amnesty, dan RUU tersebut didukung oleh Presiden George W. Bush dan Menteri Keamanan Dalam Negeri Michael Chertoff.

Pada tanggal 26 Juni 2012, Komisaris IRS Doug Shulman mengatakan *offshore* program pengungkapan sukarela IRS sejauh ini telah mengumpulkan lebih dari \$ 5 miliar dalam bentuk pajak, bunga dan denda dari 33.000 pengungkapan sukarela yang dibuat di bawah dua program pertama.

Kanada

Kanada menetapkan amnesti pajak di

bawah kedua Undang-Undang Pajak Penghasilan untuk pelanggaran terkait pajak penghasilan dan bawah Undang-Undang Cukai untuk GST/HST (pajak barang dan jasa/harmonis pajak penjualan). Tax amnesty disebut oleh Badan Pendapatan Kanada sebagai *Program Voluntary Disclosure* (VDP) dan memiliki otoritas hukum di bawah ayat 220 (3.1) dari Undang-Undang Pajak Penghasilan dan bagian 88 dan 281,1 dari ETA yang menetapkan aturan untuk aplikasi bantuan wajib pajak. bantuan ini tersedia untuk jangka waktu 10 tahun sebelum tanggal pengajuan dan mencakup pajak *Unfiled* dan informasi *Unfiled* kembali seperti lepas pantai bentuk aset T1135 atau T1134, serta penggelapan pajak dalam bentuk pendapatan tidak dilaporkan atau lebih diklaim biaya atau pemotongan. Pembayar pajak yang memenuhi syarat akan menerima bantuan hukuman.

Indonesia

Setelah program beberapa amnesti pajak diluncurkan pada tahun 1964, 1984 dan 2008, Indonesia mulai menerapkan tax amnesty lain pada tahun 2016..

4.1. Beberapa Negara yang Berhasil dan Gagal dalam Penerapan Tax Amnesty Beserta Permasalahan

Gagal Tax Amnesty antara lain:

- a. India (periode awal)
 - Program tax amnesty terlalu sering sehingga menjadi bagian iklim melemahnya penegakan peraturan pajak penghasilan.
 - Intensitas tuntutan hukum menjadi lebih rendah. Terdapat kemudahan penyelesaian di luar pengadilan atas tunggakan pajak.

- Tidak adanya langkah memperkuat Undang-Undang perpajakan atau perubahan struktur lain dalam sistem perpajakan.
 - Adanya ekspektasi wajib pajak bahwa akan ada program tax amnesty yang lebih menarik di masa yang akan datang.
 - Tax amnesty tidak diiringi dengan peningkatan tax enforcement
- b. Indonesia 1964 dan 1984
 - Wajib pajak yang diharapkan mengikuti program tax amnesty ternyata tidak begitu merespons kebijakan ini.
 - Penerapan kebijakan tidak diikuti dengan reformasi sistem administrasi perpajakan secara terpadu dan menyeluruh.
 - Minimnya keterbukaan dan peningkatan akses informasi ke masyarakat termasuk sistem kontrol dari Direktorat Jenderal Pajak.
 - c. Argentina
 - Tidak ada perubahan sistem perpajakan selain juga karena terlalu sering diadakan.
 - Tax amnesty tidak diiringi dengan peningkatan *tax enforcement*

Berhasil Tax Amnesty antara lain:

- a. India
 - Situasi krisis di India mendorong wajib pajak berpartisipasi dalam tax amnesty.
 - Program ini merupakan program amnesty terakhir, tidak ada amnesty selanjutnya.
 - Telah berhasil untuk repatriasi dana dan mendorong agar *underground economy* semakin sempit ruang geraknya

- India berhasil menyerap sekitar US\$ 2,5 miliar
- b. Italia**
- Berhasil membawa pulang sekitar 80 miliar euro dan sekitar 4 miliar euro penalty dari dana penduduk Italia yang ditanam di luar negeri
 - Italia berhasil menyerap sekitar 15% total penerimaan pajak
- c. Afrika Selatan**
- Sangat besar antusias masyarakat dengan fasilitas amnesty.
 - Telah dilakukannya penelitian dan pengumpulan data sebelum pelaksanaan pengampunan pajak.
 - Optimalisasi strategi “*pull and push*”. Pull adalah menarik atau memberikan insentif kepada wajib pajak agar tertarik ikut program ini. Push dimaksudkan memberikan tekanan atau rasa tidak nyaman seandainya wajib pajak tidak berpartisipasi.
 - Tax amnesty untuk rekonsiliasi nasional.
- d. Irlandia**
- Pemerintah Irlandia mengumumkan usulan tenggat waktu 10 bulan pada wajib pajak yang tidak taat untuk membayar kewajiban tanpa ancaman sanksi denda dan bunga atau tuntutan
 - Kebijakan ini merupakan yang pertama dan terakhir bagi wajib pajak di Irlandia.
 - Menambah jumlah pemeriksa pajak dengan tugas menegakkan pemungutan pajak, mengumumkan daftar hitam para pembayar pajak di surat kabar-surat kabar nasional.
 - Di akhir periode pengampunan, memberlakukan sistem perpajakan baru, tarif

denda dan bunga naik bagi wajib pajak nakal, menambah kewenangan para penyidik untuk menyita barang serta aktiva lainnya dan membekukan rekening bank tersangka penyelundup pajak.

- Dana yang didapatkan mencapai USD750 juta, jauh di atas target awal sebesar USD50 juta.

4.2. Manfaat dan Dampak Negatif Tax Amnesty

Sejatinya setiap kebijakan yang dibuat dipastikan akan menghasilkan pro dan kontra, berkaca dari beberapa negara yang telah melaksanakan tax amnesty, jika program tax amnesty direncanakan dalam jangka panjang dan dikelola dengan baik, maka kemampuan Negara untuk memperoleh dana repatriasi dari pajak sebelumnya yang sulit ditagih, karena ada keringanan sanksi pajak, Negara akan memperoleh peningkatan penerimaan dalam waktu singkat.

Dari 240 juta lebih penduduk Indonesia, jumlah wajib pajak yang terdaftar masih kurang dari 30 juta orang, dan dari jumlah tersebut, hanya sepertiganya yang melaporkan SPT PPh 2015 atau kurang dari 10 juta penduduk jelas memperlihatkan masih banyak warga Negara yang berada diluar system perpajakan, melalui tax amnesty diharapkan akan bertambah tax base, sehingga dalam jangka pendek dapat menjaring penerimaan dari objek pajak yang belum terdaftar, sedangkan efek jangka panjangnya akan bertambah penerimaan pajak rutin karena sudah mulai bertambah objek pajak yang berada pada system perpajakan.

Seyogyanya akan berubah system perpajakan setelah era tax amnesty, tax amnesty akan menciptakan transisi

ke suatu rezim penegakan hukum yang baru, contohnya konsekuensi setelah masa pengampunan berakhir maksimal 3 tahun setelah berlakunya UU Pengampunan Pajak maka harta akan diperhitungkan sebagai tambahan penghasilan, dan dikenai pajak dengan ditambah sanksi 200%. Dengan sanksi keras yang ditetapkan diharapkan kesadaran wajib pajak untuk ikut dalam program tax amnesty dapat meningkat.

Disamping itu dampak negative perlakuan tax amnesty adalah akan timbul kemarahan dari wajib pajak yang selama ini taat dalam melaporkan kewajiban pajaknya, dan sangat mungkin diwujudkan dalam tindakan ketidakpatuhan karena ketidakpercayaan kepada otoritas pajak, dalam benak wajib pajak akan muncul pertanyaan kurang lebih "Untuk apa selama ini patuh, kalau toh mereka yang selama ini curang dengan tidak membayar pajak, pada akhirnya akan bisa membayar pajak dengan tarif murah dan dibebaskan sanksinya.

4.3. Efektifitas Tax Amnesty.

Kebutuhan penerimaan tambahan Negara untuk menutupi kekurangan anggaran adalah dasar dari pemberlakuan amnesti, jika hal tersebut adalah tujuan jangka pendek maka tax amnesty bukanlah sebagai bagian yang penting dan reformasi perpajakan, seharusnya tax amnesty memiliki orientasi jangka panjang.

Pemberlakuan tax amnesty di Rusia (1993, 1996, 2000, dan 2007) yang bukan lagi sebagai *a one time opportunity*, menjadikan program tersebut kehilangan kredibilitas, *tax amnesty* dipandang sebagai program regular yang dapat sewaktu-waktu diadakan kembali.

Pemberlakuan tax amnesty di Colorado, Massachusetts dan India dapat dikatakan efektif karena dikaitkan dengan program reformasi menyeluruh, karena ditargetkan untuk meningkatkan kepatuhan jangka panjang dan tidak semata-mata untuk mengejar peningkatan penerimaan jangka pendek.

Banyak penelitian telah difokuskan pada sejumlah besar amnesti diberikan di Amerika Serikat, yang menyajikan keuntungan dari menyediakan satu set data yang besar dari kasus berbagi latar belakang hukum dan ekonomi umum.

Salah satunya keunggulan tax amnesty jangka panjang bukanlah soal uang kembali namun adalah terbangunnya *tax base* yang lebih luas. Sehingga, tahun depan otoritas pajak punya *tax base* yang lebih besar, itu akan bisa menaikkan penerimaan pajak.

5. KESIMPULAN

Berkaca dari Negara dan subnegara yang telah melaksanakan Tax Amnesty maka dapat disimpulkan adalah:

- a. Selama pemerintah tidak memiliki komitmen untuk menegakkan hukum pajak, fungsi diskriminatif dari amnesti akan benar-benar tidak mungkin untuk tercapai karena kurangnya kredibilitas ancaman hukuman. kebijakan diskriminatif juga dikritik karena administrasi pajak mungkin kurang informasi yang cukup untuk merancangnya terutama pada sikap wajib pajak yang berbeda dalam banyak dimensi (seperti pendapatan, usia, jenis kelamin, lokasi dan sebagainya).
- b. Jika amnesti membahayakan kepatuhan masa depan pembayar pajak yang jujur, maka memungkinkan hilangnya kepercayaan

- wajib pajak jujur terhadap pemerintahan.
- c. Ketika amnesti diberikan *ceteris paribus*, peserta dapat memenuhi kewajiban pajaknya dengan membayar jumlah yang berbeda dari mereka yang memenuhi dari awal atau dari mereka yang tertangkap. Di sisi lain, jika salah satu tidak berfokus pada ekuitas aturan tapi pada hasil sosial sebaliknya, bahkan tanpa amnesti, pembayar pajak yang jujur dan wajib pajak rutin berakhir dengan perbedaan kontribusi mereka yang sebenarnya untuk pembiayaan anggaran publik. Selain itu, selama amnesti mengumpulkan pendapatan dari wajib pajak, perbedaan ini berkurang, sehingga mengamankan ekuitas lebih horizontal. Bahkan ekuitas vertikal dapat meningkat, jika orang kaya menghindari dan lebih banyak mengambil keuntungan dari seringnya amnesti pajak.
 - d. Tidak semua wajib pajak yang mengajukan untuk amnesti adalah pengelak pajak. Bahkan pembayar pajak yang jujur mungkin takut mengalami membuat kesalahan pada pajak mereka dan ingin menghindari diaudit atau pergi ke pengadilan, atau mereka juga mungkin ingin menghindari ketidaknyamanan dan biaya yang diaudit.
 - e. Keberhasilan Negara dan sub-negara dalam program amnesti disebabkan oleh ancaman bahwa amnesty ini merupakan program amnesty terakhir, tidak ada amnesty selanjutnya, mempersempit ruang gerak *underground economy*, nasionalisme, telah dilakukannya penelitian dan pengumpulan data sebelum pelaksanaan pengampunan pajak, memberikan insentif kepada wajib pajak agar tertarik ikut program ini, memberikan tekanan atau rasa tidak nyaman seandainya wajib pajak

tidak berpartisipasi, menerapkan sistem perpajakan baru, tarif denda dan bunga naik bagi wajib pajak nakal, dan menambah kewenangan para penyidik untuk menyita barang serta aktiva lainnya serta membekukan rekening bank tersangka penyelundup pajak.

DAFTAR PUSTAKA

- Alm J, Beck W (1991) Wiping the slate clean: individual response to state tax amnesties. *Southern Econ. J.* 57: 1043–1053
- Alm J, Beck W (1993) Tax Amnesties and compliance in the long run: a time series analysis. *Nat. Tax J.* 46: 53–60
- Baer K, Le Borgne E L (2008) Tax amnesties. IMF, Washington D. C
- Bose P, Jetter M (2012) Liberalization and tax amnesty in a developing Economy. *Econom. Modelling* 29: 761-765
- Dubin J A, Graetz M J, Wilde, L L (1992). State income tax amnesties: causes. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(3), 1057-1070
- Franzoni L A (1996), Punishment and grace: on the economics of tax amnesties. *Public Finance*, 51: 353-368
- <http://www.kemenkeu.go.id/apbn2016>
- <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/06/10/200716926>
- <http://rudiyanto.blog.kontan.co.id/2016/06/18/tax-amnesty-deklarasi-repatriasi-dan-reksa-dana>
- https://en.wikipedia.org/wiki/Tax_amnesty

<https://id.wikipedia.org/wiki/Repatriasi>

<https://indocropcircles.wordpress.com/2016/04/06/inilah-ribuan-nama-indonesia-di-panama-papers-alphabetical-order/>

<https://www.canadiantaxamnesty.ca>

Macho-Stadler I, Olivella P, Pérez-Castrillo D (1999), Tax Amnesties in a dynamic model of tax evasion. *J. Public Econ. Theory*, 1: 439–463

Malik A, Schwab R M (1991) the Economics of Tax Amnesties. *J. Public Econ.* 46: 29–49

OECD (2010) offshore voluntary disclosure, Comparative Analysis, guidance and policy advice

Widihartanto, Sekti, PhD dan Herru Widiatmanti SE, ME. (2016) “Tax Amnesty dan Faktor Penentu Kenerhasilannya; Pelajaran dari Beberapa Otoritas Pajak. DDTTC Working Paper. No. 1415

www.koran-sindo.com/news.php?r=0&n=9&date=2016-04