

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK  
INDONESIA NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN  
PAJAK (TAX AMNESTY)**

**Muh. Rizal Hamdi<sup>2</sup>, Idul Adnan<sup>2</sup>, Syarifuddin<sup>3</sup>, Hamroni<sup>4</sup>**

1. Sekolah Tinggi Ilmu Syari'ah Darussalam Bermi, Indonesia
2. Sekolah Tinggi Ilmu Syari'ah Darussalam Bermi, Indonesia
3. Sekolah Tinggi Ilmu Syari'ah Darussalam Bermi, Indonesia
4. Sekolah Tinggi Ilmu Syari'ah Darussalam Bermi, Indonesia

Email Koresponden: [Hamroni@gmail.com](mailto:Hamroni@gmail.com)

**Abstrak**

*Tax amnesty* merupakan kebijakan pemerintah di bidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi wajib pajak yang tidak patuh menjadi wajib pajak patuh. Lahirnya Undang-Undang tentang pengampunan pajak atau yang lebih dikenal dengan undang-undang *tax amnesty* yang direalisasikan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak. Undang-undang ini menuai kontroversi sejak mulai proses perancangan sampai proses pengesahan menjadi Undang-Undang. Undang-undang ini dianggap sangak kental dengan muatan politik. Hal ini bisa dilihat dalam proses perancangan sampai proses pengesahan terjadi tarik menarik di parlemen terkait rencana pemerintah untuk memberlakukan pengampunan bagi para pengemplang pajak. Pemerintah ingin memberikan ampunan kepada orang-orang yang tidak patuh pajak serta menyimpan dananya di luar negeri.

Penelitian ini adalah kajian kepustakaan (*library research*) dengan melihat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak. Penelitian ini bersifat *deskriptif analitik* yaitu dengan cara menguraikan gambaran obyek yang diteliti berdasarkan fakta-fakta yang nampak sebagaimana adanya kemudian dianalisis untuk mengungkapkan makna-makna di balik fakta tersebut.

Dalam tulisan ini dijelaskan bahwa Undang-Undang No 11 tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak merupakan salah satu hasil politik hukum antara pemerintah dan DPR dalam memformulasikan peraturan perundang-undangan. Draf RUU ini sebelumnya tidak terdapat dalam Prolegnas. RUU ini merupakan inisiatif pemerintah untuk membuat kebijakan dalam rangka merespon persoalan yang sedang dihadapi negara Indonesia khususnya dalam bidang perpajakan. RUU menuai kontroversi dan melalui proses panjang dan alot sebelum disahkan menjadi undang-undang. Pembahasan yang panjang dan alot tersebut disebabkan bukan hanya materi muatan perundang-undangan, tetapi menyangkut persoalan kepentingan-kepentingan politik, sosial ekonomi dan sebagainya. Semua itu harus dicari titik temu antara semua kepentingan-kepentingan tersebut.

**Kata Kunci : Politik Hukum, Undang-Undang, Tax Amnesty**

Article history:

Received : 23/09/2022

**STIS Darussalam Bermi**

<https://ejournal.stisdarussalam.ac.id/index.php/jurdar>

Approved : 10/10/2022
-----------------------

## Pendahuluan

Politik hukum memiliki keterkaitan dengan pembahasan mengenai kebijakan pemerintah dalam melakukan pembangunan sistem hukum. Politik hukum dilaksanakan melalui proses legislasi yang teratur dan berkesinambungan. Hal ini menempatkan politik hukum sebagai pemegang kendali penting dalam mengelola suatu tatanan pemerintahan yang baik dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional untuk kepentingan bersama.<sup>1</sup>

Politik hukum mengetengahkan bagaimana hukum harus mengakomodasikan tujuan masyarakat yang dirumuskan secara politik. Hukum dalam arti peraturan perundang-undangan memerlukan politik (kebijakan) dalam arti yang positif. Hukum sebagai produk politik memang tidak bisa dinafikkan keberadaannya. Dapat ditegaskan bahwa hukum sebagai produk (peraturan perundang-undangan) merupakan proses konflik. Artinya dalam proses penyusunan, pembahasan, dan pengesahan suatu produk perundang-undangan bermuatan aspirasi dan kepentingan politik.<sup>2</sup>

Perjalanan sejarah politik hukum Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai era reformasi belum menunjukkan hasil yang signifikan dalam pelaksanaannya. Perubahan paradigma politik hukum dan ketatanegaraan dari sistem otoriter menjadi sistem demokrasi dan dari sistem sentralis menjadi sistem desentralistik seharusnya memberikan dampak terhadap produk hukum dan kebijakan pemerintah dengan membentuk dan membangun hukum serta kebijakan yang pro rakyat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, cet.ke-1, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2013), hlm. 1.

<sup>2</sup> Soetanto Soepiady, *Undang-Undang Dasar 45: Kekosongan Politik Hukum Makro*, cet.ke-1, (ttt, Kepel Press, 2004), hlm. 9.

<sup>3</sup> Hendra Karianga, *Politik Hukum ...*, hlm. 2.

Dalam upaya meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak serta terus meningkatkan *tax ratio* sebesar 16 persen melalui intensifikasi dan ekstensifikasi perpajakan, salah satu diantaranya adalah upaya alternatif implementasi pengampunan pajak (*tax amnesty*). Lahirnya Undang-Undang tentang pengampunan pajak atau yang lebih dikenal dengan undang-undang *tax amnesty* yang direalisasikan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak. Undang-undang ini menuai kontroversi sejak mulai proses perancangan sampai proses pengesahan menjadi Undang-Undang. Undang-undang ini dianggap sangak kental dengan muatan politik. Hal ini bisa dilihat dalam proses perancangan sampai proses pengesahan terjadi tarik menarik di parlemen terkait rencana pemerintah untuk memberlakukan pengampunan bagi para pengemplang pajak. Pemerintah ingin memberikan ampunan kepada orang-orang yang tidak patuh pajak serta menyimpan dananya di luar negeri. Undang-Undang ini menjadi sangat sensitif dari segi peraturan perundang-undangan karena materi yang diatur tersebut menyangkut kebijakan publik yang berarti dampaknya akan dirasakan langsung oleh masyarakat Indonesia.

## Pembahasan

### A. Politik Hukum Peraturan Perundang-Undangan

Politik hukum merupakan kebijakan dasar penyelenggara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku yang bersumber pada nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Dari pengertian tersebut, terdapat lima agenda yang ditekankan dalam politik hukum nasional, yaitu; *Pertama*, masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak. *Kedua*, penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar. *Ketiga*, materi hukum meliputi hukum yang akan, sedang dan telah berlaku. *Keempat*, proses pembentukan hukum. *Kelima*, tujuan hukum nasional.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, cet.ke-4, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group), hlm. 104.

Secara normatif, tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk kemaslahatan masyarakat luas, dan mengayomi nilai-nilai keadilan dalam masyarakat. Karena itulah apabila suatu produk hukum/undang-undang tertentu terbukti hanya akan menguntungkan segelintir oknum (elitis) tertentu maka undang-undang tersebut “batal demi hukum” sebagai produk hukum yang responsif dan demokratis. Namun apabila dipandang dari realitas sosial-politik kontemporer, sungguh tidak dapat dinafikan bahwa hukum yang kemudian dikritikan dalam suatu bentuk produk hukum (undang-undang) tidaklah berada dalam keadaan yang netral, tetapi merupakan entitas yang berada pada suatu *environment* yang saling kait-mengait dan mempengaruhi satu sama lain.<sup>5</sup>

Undang-undang merupakan produk yang dilahirkan oleh pemerintah atau DPR berdasarkan pada berbagai elemen-elemen, seperti elemen politik, ekonomi, sosial, dan budaya dan sebagainya. Hal ini yang mengakibatkan pembuatan dan eksistensi suatu perundang-undangan sangatlah tergantung kepada elemen-elemen yang berada di luar hukum.<sup>6</sup>

Kebijakan legislasi DPR RI tidak terlepas dari apa yang disebut sebagai Prolegnas (Program Legislasi Nasional).<sup>7</sup> Prolegnas merupakan instrumen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum. Prolegnas adalah instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun bersama oleh DPR

---

<sup>5</sup> Afan Gaffar, “Pembangunan Hukum dan Demokrasi”, dalam Moh. Busro Muqaddas dkk (Penyunting), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta: UII Press, 1992), hlm.104.

<sup>6</sup> Mirza Satria Buana, “Politik Hukum Undang-Undang Pemilihan Presiden 2009,” *Jurnal Hukum*, No. 2 Vol. 16, Tahun 2009, hlm. 242.

<sup>7</sup> Sejak dulu fungsi legislasi dianggap paling penting sebagai fungsi DPR. Dalam lembaga parlemen dibedakan dalam tiga fungsi, yaitu; (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, (c) fungsi anggaran. Dalam praktik di Indonesia, fungsi legislasilah yang dianggap paling utama, sedangkan fungsi pengawasan dan penganggaran adalah fungsi kedua dan ketiga sesuai dengan urutan penyebutannya dalam undang-undang, padahal ketiganya sama-sama penting. Justru saat ini, di seluruh penjuru dunia, fungsi pengawasan lebih diutamakan dari pada fungsilegisasi. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. ke-5 (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 300. Lihat Juga Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-11, (Jakarta: Rajawali Press, 2016), hlm. 174-181.

dengan Pemerintah. Melalui Prolegnas diharapkan kebijakan legislasi dapat berjalan secara berencana, terarah, terpadu, dan sistematis.<sup>8</sup>

Pasca amandemen UUD 1945, Prolegnas semakin dipertegas dan diperkuat keberadaannya dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi undang-undang tersebut sudah tidak berlaku dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai acuan terbaru dalam menyusun Prolegnas. DPR selaku koordinator penyusunan Prolegnas memiliki tanggung jawab besar. Pasalnya sejak tahun 2005 tidak dikenal lagi Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang dijadikan acuan dalam menyusun Prolegnas.<sup>9</sup>

Prolegnas disusun berdasarkan usul dari DPR, Presiden maupun DPD kemudian ditetapkan dengan keputusan DPR. Dalam penyusunannya mencakup jangka waktu lima tahun kemudian dibagi per tahunnya. Meskipun setiap RUU harus masuk dalam Prolegnas, menurut Pasal 23 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Pengajuan RUU di luar Prolegnas tersebut hanya dilakukan oleh DPR atau Presiden, tidak termasuk DPD.<sup>10</sup> Dalam keadaan tertentu yang dimaksud adalah; *Pertama*, adanya putusan MK yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum. *Kedua*, adanya Perppu yang mau tidak mau harus dibahas pada persidangan DPR selanjutnya. *Ketiga*, adanya perjanjian internasional yang harus segera diratifikasi dalam waktu singkat, dan karena ada situasi mendesak yang mengharuskan adanya undang-undang.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Pasal 1 Angka 8 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>9</sup> Azis Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Peraturan Undang-Undang*, cet.ke-1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 5.

<sup>10</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, cet.ke-3, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 34.

<sup>11</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, cet.ke-2, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 62.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik,<sup>12</sup> yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan.<sup>13</sup>
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.<sup>14</sup>
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.<sup>15</sup>
- d. dapat dilaksanakan.<sup>16</sup>
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan.<sup>17</sup>
- f. kejelasan rumusan.<sup>18</sup> dan
- g. keterbukaan.<sup>19</sup>

---

<sup>12</sup> Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penjelasan Pasal 5 Huruf

<sup>13</sup> Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Penjelasan Pasal 5 Huruf a Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>14</sup> Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Penjelasan Pasal 5 Huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>15</sup> Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Penjelasan Pasal 5 Huruf c Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>16</sup> Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Penjelasan Pasal 5 Huruf d Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>17</sup> Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Penjelasan Pasal 5 Huruf e Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>18</sup> Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Penjelasan Pasal 5 Huruf f Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas;

- a. pengayoman.
- b. Kemanusiaan.
- c. Kebangsaan.
- d. Kekeluargaan.
- e. Kenusantaraan.
- f. Bhinneka Tunggal Ika.
- g. Keadilan.
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.
- i. Ketertiban dan Kepastian Hukum dan/atau
- j. Keseimbangan, Kerasasian, dan Keselarasan.

Asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dan rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas bukanlah peraturan, tetapi asas sifatnya umum, namun suatu peraturan tidak dapat dipahami tanpa adanya asas.<sup>20</sup>

Prolegnas merupakan potret politik perundang-undangan yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari politik hukum di Indonesia. Sebab itu secara ideal, Prolegnas harus menjadi program yang terukur rasional, dan sesuai dengan kebutuhan bangsa. Prolegnas juga merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Prolegnas adalah gambaran atau deskripsi politik hukum negara yang dijadikan landasan untuk penyusunan dan pelaksanaan pembentukan hukum guna terwujudnya cita-cita negara. Prolegnas dapat diartikan sebagai refleksi dari

---

<sup>19</sup> Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penjelasan Pasal 5 Huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>20</sup> Elfa Murdiana, *Hukum dan Perundang-Undangan: Deskripsi Tentang Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku di Indonesia*, cet. ke-1, (Yogyakarta: Idea Press, 2015), hlm. 85.

politik hukum yang didalamnya menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia dalam periode tertentu.

## **B. Kontroversi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*)**

*Tax amnesty* merupakan kebijakan pemerintah di bidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi wajib pajak yang tidak patuh menjadi wajib pajak patuh.<sup>21</sup> *Tax amnesty* diharapkan akan mendorong peningkatan kepatuhan sukarela wajib pajak di masa yang akan datang.<sup>22</sup>

*Tax amnesty* diharapkan menghasilkan penerimaan pajak yang selama ini belum atau kurang disetorkan oleh wajib pajak disamping meningkatkan kepatuhan membayar pajak karena semakin efektifnya pengawasan semakin akurat juga informasi mengenai daftar kekayaan wajib pajak yang melaporkan pada masa program *tax amnesty* yang diberlakukan.<sup>23</sup>

Dalam rapat paripurna DPR RI 28 Juni 2016 telah disahkan Rancangan Undang-Undang tentang Tax Amnesty kemudian diundangkan pada 1 Juli 2016 menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (UU tentang Pengampunan Pajak). Pengampunan pajak (*tax amnesty*) merupakan penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkap harta dan membayar uang tebusan.

*Tax amnesty* bukanlah sesuatu hal yang baru di Indonesia karena sudah pernah dilaksanakan pada tahun 1964, 1984, dan 2008. Program *tax amnesty*

---

<sup>21</sup> Rahayu, *Perpajakan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 57.

<sup>22</sup> Imas Sholihah, "The Importance of Tax Amnesty Policy In Order To Overcome Tax Evasion In Indonesia", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 16 No. 3, Tahun 2016. hlm. 275.

<sup>23</sup> Ristra Putri Ariesta, "Pengaruh Kesadaran Wajib Pajak, Sanksi Perpajakan, Sistem Administrasi Perpajakan Modern, Pengetahuan Korupsi, Dan *Tax Amnesty* Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Di KPP Pratama Semarang," *Jurnal Akuntansi Dewantara* Vol. 1 No. 2 Tahun 2017, hlm. 178

tahun 1964 dilakukan berdasarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1964 tentang Peraturan Pengampunan Pajak. Program tersebut memiliki pertimbangan bahwa ketentuan fiskal tidak membeda-bedakan apakah tambahan harta itu berasal dari usaha halal atau diperoleh dari tindak pidana seperti korupsi. Tax amnesty tahun 1984 dilakukan melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1984. Tax amnesty diberikan kepada Wajib pajak orang pribadi atau badan dengan nama dan dalam bentuk apapun, baik yang telah maupun yang belum terdaftar sebagai wajib pajak diberi kesempatan untuk mendapatkan pengampunan pajak. Tujuan diberikan pengampunan pajak pada saat itu, karena tengah diterapkan serangkaian UU perpajakan baru yang mempunyai perbedaan signifikan dengan ketentuan yang sebelumnya sehingga dipandang perlu adanya suatu titik awal yang bersih dari masyarakat. Pengampunan pajak tersebut diberikan atas pajak yang belum pernah atau belum sepenuhnya dikenakan atau dipungut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu.<sup>24</sup>

Selanjutnya tahun 2008 terdapat program *Sunset Policy* yang dapat dikatakan sebagai program paripurna modernisasi pajak pada periode 2001-2007. Dari 3 (tiga) kebijakan pengampunan pajak yang pernah dilaksanakan, sunset policy 2008 adalah kebijakan yang dianggap berhasil karena realisasi penerimaan pajak pada tahun 2008 telah mencapai target yang ditetapkan dalam APBN. Namun demikian, data kepatuhan Wajib Pajak saat itu masih rendah.

Dalam Undang-Undang No 11 tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak disebutkan bahwa *Tax amnesty* adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkapkan harta dan membayar uang tebusan. Kebijakan pemerintah di dalam bidang perpajakan memberikan pengampunan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dengan jumlah

---

<sup>24</sup> Wiwin Sri Rahyani, "Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) Suatu Solusi Meningkatkan Penerimaan Pajak," Jurnal RechtsVinding. hlm. 113. Lihat Juga Safri, "Efektifitas Program Tax Amnesty dan Faktor Keberhasilannya: Pembelajaran dari Negara-Negara yang Pernah Menerapkan", Jurnal Mitra Manajemen, Vol. 8 No. 2, Tahun 2006. hlm. 105-106.

tertentu yang bertujuan untuk memberikan kesempatan bagi wajib pajak yang selama ini tidak membayar pajak dengan benar. Pemberian *tax amnesty* merupakan upaya pemerintah menarik dana masyarakat yang selama ini parkir di perbankan negara lain.<sup>25</sup>

Sejak tahun 2016 dengan UU tentang Pengampunan Pajak, diberlakukan kembali *tax amnesty* dengan tujuan untuk mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi; mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi; dan meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.

Undang-Undang Pengampunan Pajak memiliki tujuan untuk mendongkrak pemasukan negara dari sektor pajak, yakni terhadap mereka yang memiliki tunggakan pajak dan menyimpan uang di luar negeri diharapkan dapat kembali ke Indonesia dengan membawa keuangannya ke dalam negeri, hal ini dilakukan karena banyak warga negara Indonesia yang menyimpan uang di luar negeri. Data Direktorat Jendral Pajak menunjukkan hingga 15 September 2016, harta bersih yang diungkap mencapai Rp 103,61 triliun atau 74,51% dari total deklarasi harta luar negeri.<sup>26</sup>

Tidak dipungkiri, Undang Undang Pengampunan Pajak bagi Pemerintah menjadi kebutuhan mendesak di saat pemerintah mengalami kesulitan untuk mencapai target penerimaan pajak dalam RAPBN. Pada tahun 2015 penerimaan pajak jauh di bawah target. Sedangkan tahun 2016 pencapaian sasaran sebesar Rp 1.369 Triliun juga diperkirakan sulit direalisasikan. Itulah sebabnya diperlukan langkah- langkah terobosan. Amnesti pajak menjadi salah satu pilihan. Dengan

---

<sup>25</sup> Nurulita Rahayu, "Pengaruh Pengetahuan Perpajakan, Ketegasan Sanksi Pajak, Dan *Tax Amnesty* Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak," Jurnal Akuntansi Dewantara Vol. 1 No. Tahun 2017, hlm. 18

<sup>26</sup> <http://www.finance.detik.com>, diakses pada 23 November 2017

pemberian insentif melalui Undang Undang Tax Amesty tersebut, diharapkan pemerintah bisa menarik dana orang orang Indonesia yang selama ini diparkir di luar negeri.<sup>27</sup>

Latar belakang lahirnya Undang-Undang *Tax Amnesty* ini adalah;

1. Keinginan menambah anggaran pembangunan memerlukan tambahan penerimaan negara.
2. Sektor migas yang menjadi primadona di masa Orba sudah semakin menurun.
3. Pendanaan pembangunan lewat utang ataupun hibah dapat menciptakan kerawanan fiskal di masa mendatang serta memunculkan ketergantungan terhadap negara lain.
4. Jumlah pembayar pajak di Indonesia tergolong masih rendah dibandingkan negara maju (rendahnya *tax ratio*).
5. Terbatasnya kapasitas otoritas perpajakan terutama dalam mengawasi aktivitas perekonomian di sektor informal (*underground economy*) dan mencegah larinya modal (*capital flight*) ke luar negeri.
6. Terdapat banyak pihak yang mempunyai kekayaan yang berdasarkan penghindaran atau penggelapan pajak, baik yang tersimpan di dalam maupun luar negeri.
7. Terdapat lebih dari Rp 3.000 triliun kekayaan WNI yang tersimpan di Singapura. Ini tidak berarti semua kekayaan tersebut terkait penggelapan.
8. Pengampunan pajak bukanlah hal yang baru, pernah dilakukan pada tahun 1964, 1984, dan 2008.<sup>28</sup>

Dalam rangka memenuhi kebutuhan dana pembangunan yang semakin besar, *Tax Amnesty* dipandang sebagai suatu trobosan dengan cara memanfaatkan potensi perpajakan yang selama ini belum tergali. Pada saat pembahasan tax amnesty untuk menjadi Undang-undang (UU) berjalan lamban, lantaran banyak

---

<sup>27</sup> <http://rri.co.id>, diakses pada 23 November 2017.

<sup>28</sup> Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak.

aspek yang harus dipertimbangkan.<sup>29</sup> Wakil Ketua DPR Agus Hermanto menyatakan bahwa “Keputusan tax amnesty harus dipikirkan dari seluruh aspek, seperti secara holistik karena di sana ada *good governance*. Selain itu harus diketahui jumlah dari besaran tax amnesty yang akan masuk jadi penerimaan pemerintah dalam hal ini memperbaiki anggaran negara yang nanti masuk dalam APBN-P. Meskipun diwarnai penolakan dan perdebatan alot, DPR akhirnya sepakat memasukkan RUU pengampunan pajak ke dalam program legislasi nasional (prolegnas).

Direktur Eksekutif *Center for Indonesia Taxation Analysis* (CITA), Yustinus Prastowo menyoroti sikap tak jelas mayoritas wakil rakyat di Senayan terkait kelanjutan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*). Dia menangkap ada upaya menunda pemberlakuan tax amnesty melalui proses politik anggaran di parlemen. Ia menilai, saat ini Wajib Pajak dan pemerintah hanya bisa mengamati dan menunggu sikap negarawan para politisi Senayan. Sementara di sisi lain, upaya penegakan hukum akan tetap dijalankan oleh Direktorat Jenderal Pajak. Ia menjelaskan bahwa “Ada risiko kucing-kucingan, kalau ini terhadi skenarionya jadi sama-sama kalah, malah semua dirugikan. Padahal harapan ke depan adalah membangun sistem pajak baru yang didukung tingkat kepatuhan yang tinggi.”

Menurutnya, upaya yang bisa dilakukan pemerintah dan otoritas pajak saat ini adalah meyakinkan parlemen bahwa kepentingan pemberlakuan *tax amnesty* memberikan dampak jangka panjang yang penting. Pemerintah harus bersiap diri, jika nanti dalam proses pembahasan ditemukan potensi barter politik di parlemen menyusul tarik ulur pengesahan revisi Undang-Undang KPK.<sup>30</sup>

Di sisi lain, sebagian pihak mengkhawatirkan UU pengampunan pajak berpotensi menjadi fasilitas “karpas merah” bagi konglomerat, pelaku kejahatan ekonomi, dan para pelaku pencucian uang. Adanya kontroversi pengesahan Undang-undang *tax amnesty* merupakan gambaran politik hukum dalam proses

---

<sup>29</sup> <https://ekbis.sindonews.com/read>., diakses pada 23 November 2017.

<sup>30</sup> [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com), diakses pada 25 November 2017

pembuatan perundang-undangan di Indonesia. Artinya dalam proses pembuatan perundang-undangan tidak terlepas dari adanya tarik ulur kepentingan-kepentingan politik, ekonomi, sosial dan sebagainya.

### **Penutup**

Politik hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan bentuk implementasi politik hukum peraturan perundang-undangan.

Prolegnas disusun berdasarkan usul dari DPR, Presiden maupun DPD kemudian ditetapkan dengan keputusan DPR. Dalam penyusunannya mencakup jangka waktu lima tahun kemudian dibagi per tahunnya. Meskipun setiap RUU harus masuk dalam Prolegnas, menurut Pasal 23 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Pengajuan RUU di luar Prolegnas tersebut hanya dilakukan oleh DPR atau Presiden, tidak termasuk DPD.

Undang-Undang No 11 tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak merupakan salah satu hasil politik hukum antara pemerintah dan DPR dalam memformulasikan peraturan perundang-undangan. Draf RUU ini sebelumnya tidak terdapat dalam Prolegnas. RUU ini merupakan inisiatif pemerintah untuk membuat kebijakan dalam rangka merespon persoalan yang sedang dihadapi negara Indonesia khususnya dalam bidang perpajakan. RUU menuai kontroversi dan melalui proses panjang dan alot sebelum disahkan menjadi undang-undang. Pembahasan yang panjang dan alot tersebut disebabkan bukan hanya materi muatan perundang-undangan, tetapi menyangkut persolan kepentingan-kepentingan politik, sosial ekonomi dan sebagainya. Semua itu harus dicari titik temu antara semua kepentingan-kepentingan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. ke-5, Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Buana, Mirza Satria, "Politik Hukum Undang-Undang Pemilihan Presiden 2009," *Jurnal Hukum*, No. 2 Vol. 16, Tahun 2009.
- Gaffar, Afan, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi", dalam Moh. Busro Muqaddas dkk (Penyunting), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: UII Press, 1992.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. ke-11, Jakarta: Rajawali Press, 2016
- Karianga, Hendra, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, cet.ke-1, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2013.
- Manan, Abdul, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, cet.ke-4, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Murdiana, Elfa, *Hukum dan Perundang-Undangan: Deskripsi Tentang Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku di Indonesia*, cet. ke-1, Yogyakarta: Idea Press, 2015
- MD, Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, cet.ke-3, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012.
- , *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, cet.ke-2, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Nurulita, Rahayu, "Pengaruh Pengetahuan Perpajakan, Ketegasan Sanksi Pajak, Dan *Tax Amnesty* Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak," *Jurnal Akuntansi Dewantara*, Vol. 1 No. Tahun 2017.
- Rahayu, *Perpajakan Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.
- Safri, "Efektifitas Program Tax Amnesty dan Faktor Keberhasilannya: Pembelajaran dari Negara-Negara yang Pernah Menerapkan", *Jurnal Mitra Manajemen*, Vol. 8 No. 2, Tahun 2006.
- Ariesta, Ristra Putri, "Pengaruh Kesadaran Wajib Pajak, Sanksi Perpajakan, Sistem Administrasi Perpajakan Modern, Pengetahuan Korupsi, Dan *Tax Amnesty* Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Di KPP Pratama Semarang," *Jurnal Akuntansi Dewantara*, Vol. 1 No. 2 Tahun 2017.
- Sholihah, Imas, "The Importance of Tax Amnesty Policy In Order To Overcome Tax Evasion In Indonesia," *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 16 No. 3, Tahun 2016.
- Soepiadhya, Soetanto, *Undang-Undang Dasar 45: Kekosongan Politik Hukum Makro*, cet.ke-1, ttt, Kepel Press, 2004.
- Syamsuddin, Azis, *Proses dan Teknik Penyusunan Peraturan Undang-Undang*, cet.ke-1, Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak.  
<https://ekbis.sindonews.com/read>.  
[www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com).  
<http://www.finance.detik.com>.  
<http://rri.co.id>,