

Tax Amnesty, Apakah Inkonstitusional?

Darussalam, SE, Ak, CA, MSi, LLM Int.Tax¹

UU Pengampunan Pajak saat ini sedang dilakukan uji materi di Mahkamah Konstitusi (MK). Isu pelanggaran konstitusi yang diuji materikan seputar masalah ketidakadilan. Isu ketidakadilan ini telah diperdebatkan dengan sengit dalam proses ide awal sampai diundangkannya tax amnesty. Baik oleh pihak yang dari awal memang sudah kontra maupun yang pro tax amnesty. Maupun oleh pihak yang tadinya kontra dan kritis, tetapi belakangan balik mendukung.

Ketidakadilan yang diusung berupa perlakuan diskriminasi antara wajib pajak patuh dan “tidak patuh”. Dalam konteks pajak, konsep keadilan merupakan suatu terminologi yang sulit diterjemahkan dan selalu diwarnai perdebatan yang tidak berkesudahan. Termasuk, sama susahnya, ketika mengurai masalah “ketidakpatuhan” wajib pajak.

Kondisi adil merupakan sesuatu yang sulit diterapkan dalam pemungutan pajak. Jarang suatu kebijakan pajak bersifat *the best policy*, yang tersedia pilihannya adalah *the second best policy*. Terpenting dalam pajak, **justifikasi** yang argumentatif kenapa kebijakan tersebut dipilih dan kepastian dalam penerapannya.

Kalau diringkas, turunan dari legalitas dan perdebatan ketidakadilan perlakuan pajak ke dalam ranah konstitusi akan bermuara dalam Pasal 23A, Pasal 27 ayat (1), pasal 28C ayat (2), dan pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pertanyaannya, apa benar tax amnesty ini tidak mempunyai **justifikasi** keadilan dan semata-mata hanya dimaknai ketidakadilan dan merugikan penerimaan negara?

Komparasi

Jika tax amnesty selalui dimaknai dengan ketidakadilan, fakta sampai saat ini, sedikitnya sudah 38 negara yang telah mengimplementasikan kebijakan pengampunan pajak. Yaitu: Amerika Serikat, Australia, Argentina, Austria, Afrika Selatan, Bolivia, Brazil, Belanda, Belgia, Chile, Irlandia, Honduras, Uruguay, Peru, Panama, Yunani, Kosta Rika, Kolombia, Filipina, Turki, Swiss, Sri Lanka, Spanyol, Rusia, Portugal, Selandia Baru, Meksiko, Malaysia, Pakistan, Jerman, Finlandia, Kanada, India, Hungaria, Ekuador, Perancis, dan Italia. Bahkan, 45 dari 50 negara bagian di Amerika Serikat telah mengimplementasikan pengampunan pajak (Dirangkum dari Katherine Baer dan Eric Le Borgne, Jacques Malherbe Hari S. Luitel, serta Sekti Widihartanto dan Herru Widiatmanti).

Sedangkan, pada tahun 2014-2016, terdapat 8 negara lain yang sedang mengimplementasikan kebijakan pengampunan pajak yaitu: Argentina, Fiji, Gibraltar, Honduras, Korea Selatan, Pakistan, Thailand serta Trinidad & Tobago. Lima negara lainnya fokus hanya untuk pengungkapan aset atau harta yang berada di luar negeri, yaitu: Brazil, India, Israel, Malaysia, dan Rusia (Tax Notes).

Fakta di atas menandakan bahwa kebijakan pengampunan pajak adalah sesuatu yang lumrah dilakukan sebagai kebijakan terobosan dalam memperbaiki sistem pajak di berbagai negara.

¹ Managing Partner DDTTC, lulusan S2 Administrasi dan Kebijakan Pajak UI dan Advanced Master di bidang Hukum Pajak Eropa dan Internasional dari European Tax College (Tilburg University Belanda dan KU Leuven Belgia)

Isu Keadilan

Salah satu pendekatan yang digunakan untuk memecahkan masalah pajak adalah melalui perbandingan dengan negara lain (Victor Thuronyi, 2003). Oleh karena itu, menarik melirik uji materi konstitusionalitas *tax amnesty* di Jerman.

Pada tahun 1990, Mahkamah Konstitusi (MK) Jerman mengambil putusan terkait dengan konstitusionalitas *tax amnesty*. Isu konstitusionalitas *tax amnesty* ini dibawa ke MK Jerman oleh Pengadilan khusus di bidang Keuangan (*Finance Tribunal*) dan sekaligus memberikan landasan hukum atas penerapan *tax amnesty* di Jerman.

Dalam pandangan *Finance Tribunal*, pemberian *tax amnesty* dianggap bertentangan dengan konstitusi Jerman. Konstitusi Jerman (*Grundgesetz*) mengatur tentang perlakuan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*).

Intinya, mereka yang sama diperlakukan sama (*like things must be treated alike*) dan mereka yang tidak sama diperlakukan tidak sama (*unlike must be treated unlike*). Setiap aturan yang menyimpang dari prinsip *equality* ini harus dijustifikasi berdasarkan alasan yang objektif.

Dalam putusannya, MK Jerman memiliki pandangan yang berbeda dengan *Finance Tribunal*. MK Jerman menganggap bahwa tujuan dari *tax amnesty* adalah membawa kembali wajib pajak yang selama ini tidak melaporkan penghasilannya untuk berlaku jujur dengan melaporkan seluruh penghasilan yang diterimanya.

MK Jerman mempertimbangkan *tax amnesty* sebagai suatu “jembatan” kepada wajib pajak yang selama ini tidak patuh untuk kembali patuh terhadap hukum pajak (*bridge to legality*).

Jadi, menurut MK Jerman, perlakuan yang berbeda antara wajib pajak yang tidak patuh dan wajib pajak patuh **dijustifikasi** oleh tujuan dan maksud dari legislasi *tax amnesty*. Yaitu, sebagai jembatan menuju kepatuhan dan demi peningkatan penerimaan negara (Jacques Malherbe, 2010).

MK Jerman mempertimbangkan **motif** dari legislasi *tax amnesty*. Motif utama dari legislasi *tax amnesty* adalah untuk mengatasi permasalahan fiskal (Martin Kellner). MK Jerman menyatakan bahwa dengan adanya *tax amnesty*, ke depan tidak ada lagi wajib pajak yang dapat menyembunyikan penghasilannya dari kejaran otoritas pajak.

Implikasinya, atas penghasilan yang selama ini disembunyikan tersebut akan dikenakan pajak. Tentu ini akan meningkatkan penerimaan negara karena penambahan subjek dan objek baru untuk basis penerimaan pajak.

Apa yang bisa dipetik dalam kasus uji materi *tax amnesty* di Jerman seperti diuraikan di atas? Menjaring wajib pajak “tidak patuh” yang selama ini sulit dijangkau dengan kebijakan dan sistem administrasi pajak yang ada. Konsekuensinya, basis dan penerimaan pajak akan meningkat, di mana penerimaan pajak tersebut digunakan untuk memajukan kesejahteraan umum.