

ANALISIS AKTIVITAS *TAX AVOIDANCE* DARI PERSPEKTIF MORAL

Setiadi Alim

Universitas Surabaya

ABSTRACT

Tax avoidance and tax evasion are not new problems for many countries in the world. They are not unique phenomenon in modern tax problems since many years. Many researchers state that tax avoidance has grown significantly in recent decades. It has been continuously eroded the integrity of the tax base in many countries. Tax avoidance and tax evasion have the same goal: to minimize or to eliminate tax liability. Tax avoidance is legal activity, whereas tax evasion is illegal activity. Although tax avoidance is not formally violate the tax law, but it is usually in contradiction with the intent and spirit of the tax law. This paper is aimed to determine whether tax avoidance is moral or not.

Keywords: tax avoidance, tax evasion, legal activity, illegal activity, anti avoidance rules, morale.

PENDAHULUAN

Aktivitas yang berhubungan dengan usaha untuk mengurangi jumlah pajak yang terutang dan dibayar oleh seorang wajib pajak bukan merupakan sesuatu hal yang baru bagi suatu negara. Praktek-praktek semacam ini sudah berlangsung dalam waktu yang sangat panjang dan sudah eksis sejak pungutan pajak tersebut diberlakukan. Pada dasarnya secara umum aktivitas tersebut dapat dibedakan atas *tax avoidance* dan *tax evasion*. Di beberapa negara digunakan istilah yang berbeda untuk merujuk kegiatan *tax evasion*, yaitu *aggressive tax planning* (Australia), *impermissible or abusive tax avoidance* (Afrika Selatan) dan *unacceptable tax avoidance* (Inggris).

Banyak para ahli yang mengeksplorasi fenomena dari *tax avoidance* dari tahun ke tahun. Sebagai contoh Tutt (1989), McBarnet and Whelan (1999) serta Freedman (2004) yang meneliti pertumbuhan *tax avoidance* di Inggris. Slemrod (1985) dan Bankman (1999) melakukan suatu analisis mengenai pertumbuhan *tax avoidance* ini dan hasilnya sama dengan yang ada di banyak negara lain bahwa ada kecenderungan pertumbuhan yang cukup tinggi aktivitas *tax avoidance*. Skala kegiatan dari *tax avoidance* telah tumbuh secara signifikan dalam beberapa dekade terakhir.

Aktivitas ini yang menurut Tanzi (2000) disebut sebagai rayap fiskal (*fiscal termites*) telah menggerogoti basis pendapatan pajak di seluruh dunia dengan cara yang belum pernah terjadi sebelumnya, selama lebih dari tiga puluh tahun terakhir dan dapat terus meningkat dalam satu dekade terakhir. *Tax avoidance* diakui oleh semua pemerintahan di seluruh dunia sebagai suatu ancaman yang serius terhadap integritas dari sistem pajak di dalam masyarakat yang demokratis (Barker, 2009). Otoritas pajak di seluruh dunia menghadapi suatu ancaman yang lebih besar daripada sebelumnya dan bahwa integritas dari basis pendapatan di banyak negara terus-menerus terkikis oleh aktivitas *tax avoidance* (Evans: 2007). Grabosky and Braithwaite (1986) memperkirakan ada sekitar 7.000 perusahaan dan lebih dari 30.000 wajib pajak orang pribadi yang terlibat dalam skema *tax avoidance* pada tahun 1970 di Australia.

Suatu studi oleh *US General Accounting Office* (2004) menyatakan bahwa dua pertiga dari perusahaan yang beroperasi di Amerika Serikat tidak membayar pajak penghasilan federal untuk laba bersih antara tahun 1996 dan 2000, dan 94% dari semua perusahaan membayar pajak penghasilan dengan prosentase di bawah 5% dari laba yang mereka laporkan untuk tujuan akuntansi keuangan. Penyelidikan yang dilakukan oleh *Senate Economics Reference Committee* (2002) melaporkan bahwa jumlah pengurangan yang dilarang oleh *Australian Taxation Office (ATO)* tumbuh dari AUD\$54 juta di tahun 1992-1993 dan 1993-1994 ke jumlah yang sangat fenomenal sebesar AUD\$1,1 miliar di tahun 1997-1998 dan AUD\$ 1,5 miliar di tahun 1998-1999. Kegiatan *tax avoidance* telah menimbulkan

kerugian sepertiga dari jumlah pajak penghasilan yang dibayar di Jerman (Lang, et. al, 1997).

Kegiatan *tax avoidance* sering dikatakan sebagai usaha-usaha yang dilakukan oleh wajib pajak untuk mengurangi jumlah pajak yang terutang dan dibayar dengan cara-cara yang tidak melanggar ketentuan perundang-undangan atau hukum yang berlaku di bidang perpajakan. Sebaliknya aktivitas *tax evasion* ditafsirkan sebagai usaha-usaha yang dilakukan oleh wajib pajak untuk mengurangi jumlah pajak yang terutang dan dibayar dengan cara-cara yang bertentangan atau melanggar ketentuan perundangan-undangan atau hukum yang berlaku di bidang perpajakan.

Walaupun kegiatan dari *tax avoidance* tidak melanggar secara substansi ketentuan hukum dan peraturan perundangan yang berlaku di bidang perpajakan, artinya merupakan suatu kegiatan yang legal, tetapi aktivitas ini bertentangan atau tidak sejalan dengan jiwa, semangat (*spirit*), maksud dan tujuan dari pembentukan ketentuan dan peraturan perundangan tersebut. Sebagian orang berpandangan bahwa *tax avoidance* adalah kegiatan yang bermoral, karena tidak bertentangan dengan ketentuan dan peraturan hukum yang berlaku, tetapi sebagian lagi berpendapat bahwa *tax avoidance* meskipun legal tapi tidak memenuhi norma-norma moral. Tulisan ini akan coba menganalisis apakah kegiatan *tax avoidance* ini memenuhi ketentuan moral atau tidak.

TAX EVASION DAN TAX AVOIDANCE

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) dalam Evans (2007) menyatakan bahwa *tax evasion* meliputi semua pengaturan tidak legal melalui atau dengan cara mana kewajiban pajak disembunyikan atau diabaikan sehingga wajib pajak membayar lebih sedikit pajak dari pada kewajiban yang seharusnya secara legal harus dibayar dengan cara menyembunyikan pendapatan atau informasi dari otoritas pajak. Di dalam konteks pajak penghasilan, pengurangan kewajiban pajak karena *tax evasion* termasuk pajak yang seharusnya dibayar, jika wajib pajak membuat pengungkapan penuh

dan benar mengenai pendapatan dan pengurangan yang diperbolehkan. Contohnya, bisnis yang dengan sengaja tidak melaporkan pendapatan yang diperoleh atau sengaja mengklaim pengurangan yang sebenarnya tidak ada. Lord Templeman dalam Prebble (1996) membedakan *tax evasion* menjadi *innocent evasion* dan *fraudulent evasion*. *Innocent evasion* terjadi ketika otoritas pajak tidak diinformasikan semua fakta yang relevan untuk perhitungan pajak. *Fraudulent evasion* terjadi ketika otoritas pajak diberikan informasi atau fakta yang tidak benar atau fiktif. *Innocent evasion* mungkin mengarah pada suatu perhitungan ulang, sedangkan *fraudulent evasion* mungkin mengarah pada suatu penuntutan tindakan kriminal di samping perhitungan ulang pajak.

Tidak seperti *tax evasion*, *tax avoidance* tidak mudah untuk didefinisikan. Menurut Barker (2009) istilah *tax avoidance* tidak memiliki suatu arti yang terbatas dan pasti. OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) dalam Evans (2007) menyatakan bahwa *tax avoidance* adalah suatu pengaturan yang dilakukan oleh wajib pajak dengan maksud untuk mengurangi kewajiban pajaknya, dan meskipun pengaturan itu dengan tepat sudah memenuhi ketentuan secara legal, namun biasanya ia bersifat kontradiksi dengan maksud dan tujuan dari hukum tersebut. Di Australia, *The Review of Business Taxation* (1999) memberikan pandangan bahwa *tax avoidance* adalah penyalahgunaan atau pemanfaatan ketentuan hukum yang sering dipicu melalui eksploitasi kelemahan-kelemahan (*loopholes*) yang ada di dalam ketentuan hukum tersebut untuk mencapai suatu *outcome* yang tidak diinginkan oleh parlemen dan juga termasuk manipulasi dari ketentuan hukum serta fokus pada efek bentuk dan legal dari pada substansi. Satu definisi yang paling jelas diberikan oleh Lord Templeman terkait kasus *Challenge Corporation* (Evans, 2007) yang menyatakan pajak penghasilan dihindarkan dan suatu keuntungan pajak diperoleh dari suatu pengaturan, ketika wajib pajak mengurangi kewajiban pajaknya tanpa melibatkannya dalam suatu kerugian atau pengeluaran yang memberikan hak kepada dia untuk pengurangan itu. Wajib pajak yang terlibat di dalam *tax avoidance* tidak mengurangi pendapatannya atau menderita suatu kerugian atau menimbulkan suatu pengeluaran namun demikian memperoleh suatu pengurangan terhadap kewajiban

pajak yang seharusnya dia bayar. Gereja Roma Katolik telah menerbitkan revisi mengenai hal-hal yang dilarang (perbuatan yang berdosa), termasuk diantaranya *tax avoidance* (McGee, 1994). Prebble (1996) membedakan *tax avoidance* menjadi 2 kategori. Kategori yang pertama adalah *tax avoidance* yang efektif, dalam arti bahwa transaksi-transaksi yang dipertanyakan tidak rentan dengan *anti avoidance rules*. Kategori yang kedua adalah *tax avoidance* yang tidak efektif karena dapat tertangkap oleh *anti avoidance rules*.

Prebble and Prebble (2010) menyatakan bahwa *tax avoidance* dan *tax evasion* melibatkan perilaku wajib pajak yang mirip dan dilakukan untuk tujuan yang sama, yaitu meminimalkan atau mengeliminasi kewajiban pajak. Keduanya secara faktual adalah serupa, tetapi secara legal berbeda. Kirchler et al. (2001) menyatakan *tax avoidance* mengacu pada suatu usaha untuk mengurangi pajak yang dibayar melalui cara-cara legal, seperti mengeksploitasi kelemahan-kelemahan yang ada di Undang-Undang dan peraturan yang berlaku, sedangkan *tax evasion* mengacu pada pengurangan secara tidak legal terhadap pajak yang dibayar, seperti melaporkan pendapatan lebih rendah dari seharusnya dan melaporkan biaya lebih besar dari semestinya. Evans (2007) mengatakan perbedaan antara *tax evasion* dan *tax avoidance* adalah bahwa yang satu bekerja di luar hukum dan yang lain bekerja di dalam hukum (walaupun berlawanan dengan spiritnya). Dari perspektif ekonomi makro, *tax avoidance* dan *tax evasion* sama mempunyai efek yang negatif terhadap anggaran nasional, sedangkan dari perspektif psikologikal diasumsikan bahwa wajib pajak merasa *tax avoidance* dan *tax evasion* berbeda, meskipun konsekwensi ekonominya identik (Kirchler et al., 2001). Wajib pajak merasa lebih aman melaksanakan *tax avoidance* dari pada *tax evasion*.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa pada dasarnya tujuan *tax evasion* dan *tax avoidance* adalah sama, yaitu mengurangi jumlah kewajiban pajak yang akan dibayar. Namun dalam mencapai tujuan tersebut keduanya berbeda, *tax evasion* menggunakan cara-cara yang bertentangan dengan ketentuan hukum dan peraturan perundangan yang berlaku, sedangkan *tax avoidance* menggunakan cara-cara yang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan peraturan

perundangan yang berlaku. *Tax avoidance* terutama banyak memanfaatkan celah-celah atau kelemahan-kelemahan hukum yang ada. Di samping itu *tax avoidance* juga sering dilakukan dengan memanfaatkan fasilitas dan insentif perpajakan yang memang sengaja diberikan oleh pemerintah, dan wajib pajak memang didorong untuk menggunakan fasilitas dan insentif perpajakan ini.

JENIS TAX AVOIDANCE

Lord Walker of Gestingthorpe dalam Evans (2007) mengidentifikasi ada 7 tipe dari *tax avoidance* mulai kasus-kasus yang paling sederhana sampai dengan yang kompleks, yaitu:

1. *Using a relief.*
2. *Finding a gap.*
3. *Exploiting (or abusing) a relief.*
4. *Anti-avoidance karate.*
5. *Unnatural assets or transactions.*
6. *Pre-ordained transactions.*
7. *Dodgy offshore schmes.*

Evans (2007) menjelaskan ada 4 kemungkinan aktivitas yang dapat dilakukan dalam *tax avoidance*, yaitu *deferral*, *re-characterisation*, *elimination* dan atau *shifting*. *Deferral* dilakukan dengan cara menangguhkan pembayaran pajak selama yang dimungkinkan. Artinya bila pajak baru dibayar setelah sekian bulan lagi (tanpa ada sanksi), maka dana yang akan dibayarkan tersebut akan dapat digunakan terlebih dahulu atau disimpan di bank dengan menghasilkan pendapatan bunga (prinsip *time value of money*). *Re-characterisation* dilakukan dengan cara mengubah karakter dari suatu item atau transaksi, contohnya suatu transaksi yang tergolong item dengan pengenaan pajak yang besar dirubah menjadi suatu transaksi yang termasuk item dengan pengenaan pajak yang rendah atau dikecualikan dari pengenaan pajak. *Elimination* dilakukan dengan cara menghapuskan suatu beban pajak terhadap suatu item atau transaksi yang seharusnya dikenakan pajak dengan menghindari transaksi tersebut. *Shifting*

dilakukan dengan menggeser pendapatan dari wajib pajak yang dibebani tarif pajak tinggi ke wajib pajak yang dikenakan tarif pajak lebih rendah atau dikecualikan. *Shifting* juga dilakukan dengan menggeser biaya dari wajib pajak yang dibebani tarif pajak rendah atau dikecualikan ke wajib pajak yang dikenakan tarif pajak lebih tinggi.

Income Tax Act dari New Zealand bagian YA 1 mendefinisikan *tax avoidance* termasuk *altering, relieving, avoiding, reducing* dan *postponing* pajak penghasilan (Prebble and Prebble, 2010). Secara substansi aktivitas yang tercantum dalam *Income Tax Act* ini tidak berbeda jauh dengan yang diuraikan oleh Evans (2007), hanya berbeda pengelompokkannya saja.

FAKTOR-FAKTOR YANG MENDORONG PERTUMBUHAN TAX AVOIDANCE

Banyak faktor yang mendorong *tax avoidance* berkembang pesat. Braithwaite (2005) mengidentifikasi globalisasi, peningkatan deregulasi dan perubahan di kekuatan pasar sebagai penyebab-penyebab dasar dari *tax avoidance*. Freiberg (1998) menyatakan sikap pengadilan tinggi di Australia pada periode sebelum tahun 1980 yang cenderung pro-wajib pajak dan sikap ragu-ragu dari otoritas administrasi pajak dalam usahanya memerangi *tax avoidance* memainkan peranan yang signifikan berkembangnya *tax avoidance* di Australia pada akhir abad ke-20.

Braithwaite (2005) menyatakan gelombang *aggressive tax planning* di Australia dan tempat lainnya ada yang mendorong, yaitu sekumpulan kecil "promoter", termasuk beberapa institusi keuangan dan yang terbaru lagi perusahaan akuntansi *Big Four* dianggap juga turut menjadi kekuatan pemicu di belakang skema *tax avoidance* yang diadopsi wajib pajak di Australia dan di tempat lainnya. Hal yang senada juga disampaikan oleh Richards (2004) yang beranggapan bahwa kebijakan konvensional adalah perencanaan pajak yang terbanyak dan pemasaran masal berasal dari perusahaan akuntansi.

Seperti diungkapkan oleh Evans (2007), *tax avoidance* yang ada di Australia pada tahun 1990-an berbentuk skema *tax avoidance* yang dipasarkan secara masal (*mass marketed tax avoidance*). Pada pertengahan dekade ini "*boom tax avoidance*" melibatkan investasi dalam suatu kegiatan produksi dan riset sangat luas, bervariasi dan dikembangkan sebagai suatu skema yang dipasarkan secara masal. Skema ini ternyata sangat diminati oleh wajib pajak karena dapat mengurangi kewajiban pajak mereka dengan cukup signifikan. Bagi wajib pajak yang berpikiran sederhana mereka membeli suatu skema yang dapat mengurangi beban pajak mereka secara legal.

Kemampuan untuk melakukan penawaran produk *tax avoidance* secara masal ke pasar banyak dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya manusia yang berbakat pada bidang ini, serta didukung pula oleh kemajuan sistem komputerisasi dan teknologi telekomunikasi yang dapat mempertinggi kemampuan dari perusahaan akuntansi dan konsultan pajak untuk menciptakan suatu model pajak dan keuangan yang canggih untuk berbagai wajib pajak (*Law Administration, South African Revenue Service, 2005*).

Berdasarkan uraian di atas, nampak bahwa *tax avoidance* telah menjadi salah satu produk (produk jasa) yang laku jual dan dapat diproduksi secara masal untuk dapat dikonsumsi oleh wajib pajak dengan berbagai latar belakang dan tingkat ekonomi. Produk ini dikemas sedemikian rupa untuk menjadi produk unggul, artinya bisa menekan jumlah pajak yang dibayar hingga seminim mungkin, sulit untuk dideteksi serta tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dan perundangan yang berlaku (*general anti avoidance rules* dan *special anti avoidance rules*). Hal ini dimungkinkan dengan memanfaatkan sistem teknologi informasi yang sudah canggih didukung dengan tenaga-tenaga ahli keuangan, akuntansi dan perpajakan yang berkompeten dan andal. Karena diproduksi secara masal, maka harga pokok per-unitnya akan rendah, sehingga dapat dipasarkan secara luas.

Ladang bisnis ini telah menjadi incaran dari berbagai perusahaan konsultan akuntansi, keuangan dan pajak, karena sangat prospektif dan *profitable*. Produk ini laku keras, karena wajib pajak mempunyai persepsi bahwa *tax avoidance* tidak

bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dan pihak yang melakukan *tax avoidance* tidak akan dapat dituntut di depan pengadilan serta dihukum, disebabkan tidak ada peraturan dan ketentuan perundang-undangan yang dilanggar.

MORAL DAN HUKUM

Istilah moral (*morale*) berasal dari bahasa Latin *mos* (jamaknya *mores*) yang mempunyai arti kebiasaan, adat. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008) moral dikatakan sebagai ajaran baik buruk yg diterima umum mengenai perbuatan, sikap, kewajiban dan sebagainya. Rindjin (2004: 5) mendefinisikan moral sebagai norma-norma tingkah laku yang baik dan buruk yang diterima secara umum. Moral pada hakekatnya merupakan prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang menurut keyakinan seseorang atau masyarakat dapat diterima dan dilaksanakan secara benar dan layak (Suryokusumo, 2003). Bertens (2000: 7) menjelaskan kata moral secara etimologi sama dengan etika, walaupun bahasa asalnya berbeda, sehingga moral dapat diartikan sebagai nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya. Poespoprodjo (1988: 102) menyatakan moralitas mencakup pengertian tentang baik buruknya perbuatan manusia. Moral dapat diartikan sebagai kualitas perbuatan atau tingkah laku manusia yang berhubungan dengan salah atau benar, baik atau buruk yang diyakininya sebagai suatu aturan-aturan normatif atau kaidah-kaidah yang berlaku dalam suatu komunitas masyarakat tertentu yang dilakukan karena adanya suatu keharusan atau kewajiban (Barokah, 2008: 32).

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa moral adalah nilai-nilai, norma-norma, aturan-aturan dan kaidah-kaidah yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok masyarakat tentang perbuatan dan tingkah laku manusia yang berhubungan dengan salah atau benar dan baik atau buruk. Seseorang yang selalu taat terhadap norma-norma, aturan-aturan dan kaidah-kaidah yang berlaku dalam masyarakatnya dianggap bertindak secara bermoral. Moral dapat

dikonkretkan dalam bentuk kesetiaan dan kepatuhan terhadap nilai dan norma yang mengikat kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Ada perbedaan antara moral dan hukum. Hukum berbentuk aturan yang tertulis, sistematis, relatif lebih pasti, bersifat formal dan obyektif, mengatur perilaku lahiriah, didasari pada kehendak masyarakat dan negara serta sanksinya bersifat memaksa. Sedangkan moral adalah norma-norma, aturan-aturan, kaidah-kaidah yang tidak tertulis dan tidak tersistematis, agak tidak pasti, sifatnya sangat subyektif dan normatif, mengatur perilaku batiniah, didasarkan pada norma moral serta sanksinya cenderung tidak memaksa. Murphy and Coleman (1984) menyatakan bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari dimensi moral. Bila ingin menciptakan keadilan dalam masyarakat, maka unsur moral harus dipenuhi. Belum terealisasinya rasa keadilan dalam masyarakat atau gagalnya penegakan hukum dalam masyarakat karena belum adanya pengawalan moral dari otoritas penegak hukum.

Hukum dalam hal ini hanya menciptakan keadilan berdasarkan fakta yang tampak dan dapat dibuktikan secara empiris. Masalah hukum dan keadilan hanya berkuat pada proses pembuktian apakah suatu tindakan bertentangan atau tidak dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu tindakan walaupun baik dan benar, namun bila secara empiris dapat dibuktikan bahwa perbuatan tersebut bertentangan dengan hukum, maka akan ada sanksi hukum atas tindakan tersebut. Sebaliknya jika suatu tindakan walaupun tidak benar, tetapi bila secara empiris tidak dapat dibuktikan melanggar hukum, maka tidak akan ada sanksi hukum apapun. Sering hati nurani kita terusik saat mendengar bagaimana seorang pelaku kejahatan seksual anak di bawah umur dibebaskan dari hukum hanya karena kekurangan bukti dan kepandaian pengacaranya dalam berkelit dari pasal-pasal yang dituduhkan. Bagaimanapun rasa keadilan masyarakat tentu sangat terganggu, karena masa depan anak tersebut benar-benar telah dihancurkan di tengah ketidakberdayaannya dalam sistem hukum yang sangat formalistis.

Jadi keadilan yang dapat ditegakkan oleh hukum hanyalah keadilan yang bersifat formal. Keadilan legal formal kadang-kadang sering bertentangan dengan nilai-nilai keadilan moral, yang pada dasarnya merupakan keadilan yang tertinggi,

keadilan yang sesuai dengan hati nurani. Karena itu keadilan tampaknya tidak dapat hanya tercipta dari perangkat hukum formal saja, tetapi unsur moral harus benar-benar diterapkan dalam proses hukum, agar keadilan yang hakiki sesuai hati nurani dapat benar-benar terwujud.

TAX AVOIDANCE DAN MORAL

Aktivitas *tax avoidance* tidak bertentangan dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karenanya tidak ada sanksi hukum bagi si pelaku. Walaupun demikian karena *tax avoidance* ini umumnya berusaha meminimalkan jumlah kewajiban pajak dengan memanfaatkan celah-celah kelemahan peraturan pajak yang berlaku, maka aktivitas ini dari sudut moral sering dipertanyakan. Apakah kegiatan ini termasuk bermoral atau tidak?

Seperti dijelaskan di atas, bahwa moral adalah nilai-nilai, norma-norma, aturan-aturan dan kaidah-kaidah yang telah disepakati oleh kelompok masyarakat untuk menjadi pegangan seseorang dan menjadi pedoman indikator perbuatan dan tingkah lakunya yang berhubungan dengan salah atau benar dan baik atau buruk. Bila nilai-nilai, norma-norma, aturan-aturan dan kaidah-kaidah itu dikongkretkan menjadi aturan tertulis yang tersistematis, maka itu dikenal sebagai aturan hukum. Jika sudah menjadi aturan hukum, maka pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut akan mempunyai sanksi hukum. Namun harus dipahami apabila sudah menjadi aturan hukum, sering kali jiwa, semangat, maksud dan tujuan dari sikap moral tersebut tidak dapat terealisasi sepenuhnya seperti apa yang diinginkan sebelumnya. Sebagai contoh, ada pemikiran dari suatu komunitas bahwa naik sepeda motor sangat berbahaya bila tidak memakai helm, karena apabila terjadi kecelakaan akan fatal akibatnya. Kemudian disepakati agar semua pengendara sepeda motor memakai helm untuk melindungi kepala bila terjadi kecelakaan. Kesepakatan ini merupakan sikap moral. Selanjutnya sikap moral ini dikongkretkan menjadi aturan hukum yang berbunyi setiap pengendara sepeda motor harus memakai helm dengan sanksi bila melanggar diharuskan membayar denda. Ada pengendara sepeda motor yang memakai helm buatan sendiri yang

tidak ada fungsinya sama sekali untuk melindungi kepala. Secara formal sulit untuk memberikan sanksi hukum kepada yang bersangkutan karena ketentuan memakai helm sudah terpenuhi. Untuk menilainya dari sudut moral akan dikembalikan lagi pada jiwa, semangat, tujuan dan maksud dibentuknya peraturan tadi, jika bertentangan maka berarti melanggar sikap moral.

Demikian pula halnya dengan aktivitas *tax avoidance*, walaupun secara hukum tidak melanggar, namun karena maksudnya untuk mengurangi jumlah pajak yang harus dibayar dengan memanfaatkan kelemahan-kelemahan dari peraturan hukum yang berlaku, maka jelas aktivitas ini bertentangan dengan jiwa, semangat, maksud dan tujuan pembentukan peraturan hukum yang mengatur tentang perpajakan. Peraturan hukum yang ada dijiwai dengan semangat semua warga negara bergotong royong berpartisipasi membayar pajak sesuai dengan kemampuannya masing-masing dengan maksud dan tujuan untuk pembiayaan kegiatan pemerintahan dalam menjalankan fungsinya dan melaksanakan aktivitas pembangunan dengan baik. Bukan mencari kelemahan peraturan yang ada agar dapat membayar pajak lebih rendah dari kemampuannya (daya pikulnya). Jadi *tax avoidance* secara moral tidak dapat diterima.

Prebble and Prebble (2010) menyatakan pendapat yang mengatakan bahwa *tax avoidance* merupakan kegiatan bermoral bila memenuhi 4 asumsi berikut ini:

1. Wajib pajak mempunyai hak moral untuk menentukan penghasilannya yang akan dikenai pajak.

Asumsi ini berdasarkan konsep dari Locke tentang hak properti yang bersifat alami. Menurut Locke (1889) properti ada secara independen terlepas dari politik atau konvensi khusus. Karena itu sumber daya dari alam bebas berkurang kepemilikannya menjadi milik individu melalui kerja mereka. Pemerintah atau negara tidak dibutuhkan untuk menciptakan suatu properti. Malah pemerintah dan negara timbul setelah properti ada sebagai suatu mekanisme yang dibutuhkan untuk melindungi hak-hak yang bersifat alami (Waldron, 2004). Karenanya wajib pajak memiliki hak moral untuk mengatur penghasilannya yang akan dikenakan pajak. Namun para ahli lainnya pada era modern mempunyai pandangan yang berbeda. Mereka

menyatakan properti bukan sesuatu yang alamiah tetapi merupakan sesuatu yang diciptakan oleh negara atau timbul melalui kesepakatan masyarakat yang luas. Murphy and Nagel (2002) juga menentang pandangan Locke dan mengatakan bahwa slogan yang diusung Locke bahwa setiap hari adalah kebebasan sangat tidak berdasar. Keberadaan suatu sistem legal adalah suatu kebutuhan prakondisi untuk keberadaan "uang, bank, perusahaan, pasar modal, paten atau suatu ekonomi pasar yang modern institusi yang membuat kemungkinan keberadaan dari hampir seluruh bentuk kontemporer dari pendapatan dan harta. Suatu sistem legal tidak akan ada tanpa pemerintahan dan pemerintahan tergantung dari pajak. Jadi hak properti secara fundamental tergantung pada pajak. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pandangan Locke (1889) yang mendasari asumsi bahwa wajib pajak mempunyai hak moral atas penghasilannya yang akan dikenakan pajak sudah tidak relevan lagi untuk kondisi saat ini seperti telah diuraikan oleh para ahli lainnya di era modern. Karena itu asumsi pertama ini ditolak.

2. *Tax avoidance* dan *tax evasion* bukan sesuatu yang sangat berbahaya, karenanya bukan kegiatan yang tidak bermoral.

Dalam konteks hukum pidana, ada 3 elemen kunci yang sering digunakan untuk menjustifikasi perilaku kriminal khusus, yaitu: *culpability*, *social harmfulness* dan *wrongfulness*. *Tax avoidance* dan *tax evasion* keduanya memenuhi kriteria elemen *culpability*. Keduanya mempunyai penyebab dan motivasi yang sama, yaitu untuk mengurangi jumlah pajak yang terutang. Dari sudut *social harmfulness*, *tax avoidance* dan *tax evasion* telah memenuhi kriteria *social harmfulness*, karena ada korban dari aktivitas ini, yaitu para wajib pajak lain yang sudah membayar pajak sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku, walaupun korban tersebut tidak dapat diidentifikasi secara langsung. Bila seorang wajib pajak A membayar pajak lebih kecil daripada yang seharusnya dibayar sesuai ketentuan perpajakan yang berlaku, maka tidak dapat dikatakan bahwa wajib pajak B yang telah membayar pajak dengan benar sesuai ketentuan yang berlaku sebagai

korban langsung dari perilaku wajib pajak A tersebut. Wajib pajak A telah menimbulkan *harmfulness* bagi orang lain, namun *harmfulness* tersebut membaur (*diffuse*) dan korban langsungnya tidak dapat diidentifikasi secara jelas. Memang *harmfulness* yang ditimbulkan berbeda dengan *harmfulness* yang korbannya dapat divisualisasikan seperti korban dari pembunuhan. Tinjauan dari segi *wrongfulness* lebih melihat pada tindakan bukan pelakunya. Dalam hal ini *tax avoidance* dan *tax evasion* sudah memenuhi kriteria dari *wrongfulness*. Karena *tax avoidance* dan *tax evasion* memenuhi kriteria 3 elemen kunci yang digunakan untuk menjustifikasi perilaku kriminal khusus, yaitu: *culpability*, *social harmfulness* dan *wrongfulness*, maka berarti *tax avoidance* dan *tax evasion* adalah kegiatan yang berbahaya. Asumsi bahwa *tax avoidance* dan *tax evasion* bukan sesuatu yang sangat berbahaya tidak dapat diterima.

3. *Tax evasion* termasuk *malum prohibitum*.

Ada suatu konsep tradisional yang membedakan tindakan yang salah atas: *malum in se* dan *malum prohibitum*. *Malum in se* adalah suatu tindakan salah dalam bentuk kejahatan yang berasal dari dalam dirinya sendiri, contoh: perampok, pembunuh, pencuri, pemerkosa dan lainnya. Tindakan ini tidak bermoral dan timbul dari sifat alami yang melekat, bukan karena status hukumnya. Sedangkan *malum prohibitum* adalah suatu tindakan salah yang dilarang, sebagai contoh seseorang yang tidak membawa surat izin mengemudi pada waktu mengemudi. Berdasarkan hal itu, maka jika *tax evasion* bukan *malum in se*, berarti termasuk *malum prohibitum*. Bila *tax evasion* yang tidak legal tergolong *malum prohibitum*, maka secara moral dianggap netral. Oleh karena itu *tax avoidance* yang bukan tidak legal logikanya pasti diizinkan secara moral. Namun kenyataannya *tax evasion* walaupun bukan *malum in se*, tetapi kelihatannya tipe perilakunya berbeda dari *malum prohibitum*. *Tax evasion* tingkat kesalahannya lebih dari *malum prohibitum*, oleh sebab itu tidak dapat digolongkan sebagai *malum prohibitum*, maka tidak dapat diterima secara moral. Karenanya asumsi bahwa *tax evasion* adalah *malum prohibitum* ditolak.

4. Moralitas yang ada secara keseluruhan independen dari hukum.

Pandangan bahwa *tax evasion* secara moral adalah netral, kecuali legalitasnya, kelihatannya berlandaskan pada asumsi bahwa status moral dapat selalu ditetapkan sebagai suatu tindakan yang independen terpisah dari hukum (Honore, 1993). Berdasarkan asumsi ini, untuk menetapkan apakah suatu tindakan bermoral atau tidak, dapat dilakukan melalui argumen moral rasional dan tidak butuh menggunakan sistem legal formal. Memang benar untuk kasus-kasus seperti: pembunuhan, perampokkan dan pemerkosaan dengan menggunakan argumen moral rasional saja sudah dapat ditetapkan bahwa itu adalah tindakan yang salah secara moral, tidak perlu harus membuka buku tentang hukum. Namun untuk beberapa perilaku seperti *tax evasion* dan *tax avoidance* tidak mungkin dievaluasi atau didefinisikan bila tidak menggunakan konteks hukum. Karenanya asumsi yang menyatakan moralitas yang ada secara keseluruhan independen dari hukum tidak dapat diterima.

Bila menggunakan asumsi dari Prebble & Prebble (2010) kegiatan *tax avoidance* juga tidak dapat diterima secara moral, karena tidak memenuhi asumsi-asumsi yang dipersyaratkan. Pada dasarnya *tax avoidance* dapat mengurangi kewajiban pajak yang harus dibayar dengan cara:

1. Memanfaatkan celah-celah kelemahan yang ada dalam peraturan perpajakan, termasuk menggeser penghasilan pada obyek pajak yang belum diatur pengenaan pajaknya. *Tax avoidance* yang dilakukan dengan cara ini secara moral tidak dapat diterima.
2. Memanfaatkan secara maksimal fasilitas dan insentif keringanan pajak yang diberikan oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah memang mendorong wajib pajak untuk menggunakan fasilitas dan insentif pajak yang telah disediakan. *Tax avoidance* dengan menggunakan cara ini secara moral dapat diterima, karena apa yang dilakukan tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat dari pembentukan ketentuan dan peraturan yang berlaku, yaitu memberikan fasilitas keringanan pajak kepada wajib pajak.

KESIMPULAN

Tax evasion dan *tax avoidance* mempunyai tujuan dan motivasi yang sama, yaitu untuk mengurangi jumlah pajak yang akan dibayar. Jadi secara faktual adalah sama, namun secara legal berbeda. *Tax avoidance* telah bertumbuh dengan sangat pesat dalam beberapa waktu terakhir dan telah menjadi suatu produk jasa yang dipasarkan secara masal. Skema-skema *tax avoidance* yang dipasarkan secara masal ini melibatkan banyak pihak selaku penyedia produk, seperti *promoter*, institusi keuangan, perusahaan jasa akuntansi dan konsultan pajak.

Keberhasilan dalam memberantas praktik *tax avoidance* banyak ditentukan oleh sikap tegas yang dimiliki oleh otoritas administrasi perpajakan, legislatif dan yudikatif dalam memerangi *tax avoidance*. *Tax avoidance* termasuk kegiatan yang tidak dapat diterima secara moral, kecuali *tax avoidance* yang dipraktekkan dengan memanfaatkan secara maksimal fasilitas dan insentif pajak yang memang diberikan oleh pemerintah.

DAFTAR RUJUKAN

- Bankman, Joseph, 1999, *The New Corporate Tax Shelters Market*, Tax Notes 83.
- Barker, William B., 2009, *The Ideology of Tax Avoidance*, Loyola University Chicago Law Journal, Vol. 40, page 229-251.
- Barokah, Siti, 2008, *Moralitas Peserta Didik pada Pendidikan Inklusif: Studi Kasus pada Sekolah Inklusi SD Hj. Isriati Semarang*, Tesis, Program Magister Institut Agama Islam Negeri Walisongo.
- Bertens, K., 2000, *Pengantar Bisnis dan Etika*, Kanisius, Yogyakarta.
- Braithwaite, J., 2005, *Markets in Vice: Markets in Virtue*, Federation Press, Leichardt.
- Evans, Chris, 2007, *Barriers To Avoidance: Recent Legislative and Judicial Developments in Common Law Jurisdictions*, <http://ssrn.com/abstract=969554>.

- Freedman, Judith, 2004, *Defining Taxpayer Responsibility: In Support of A General Anti Avoidance Principle*, British Tax Review 4, hal. 332-357.
- Freiberg, A., 1988, *Ripples from The Bottom of The Harbour: Some Social Ramifications of Taxation Fraud*, Criminal Law Journal, Vol. 12, page 136-192.
- Grabosky, P. and J. Braithwaite, 1986, *Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies*, Oxford University Press, Melbourne.
- Honore, Tony, 1993, *The Dependence of Morality on Law*, 13 Oxford J. Legal Stud. 1,1
- Kirchler, Erich, Boris Maciejovsky and Friedrich Schneider, 2001, *Everyday Representation of Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Flight: Do Legal Differences Matter*, Discussion Paper, Economic Series, Humboldt University, Department of Economics, Berlin.
- Lang, Oliver, Karl-Heinz Nohrba and Konrad Stahl, 1997, *On Income Tax Avoidance: The Case of Germany*, Journal of Public Economics, Vol. 66, Issue 2, page 327-347.
- Law Administration, South African Revenue Service, 2005, *Discussion Paper on Tax Avoidance*.
- Locke, John, 1889, *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press.
- McBarnet, Doreen and Chris Whelan, 1999, *Creative Accounting and The Cross-Eyed Javelin Thrower*, Chichester.
- McGee, Robert W., 1994, *Is Tax Evasion Unethical*, University of Kansas Law Review, Vol. 42, No. 2, page 411-435.
- Murphy, Jeffrie G. and Jules L. Coleman, 1984, *The Philosophy of Law*, Rowman and Allenheld, Totowa, N.J..
- Murphy, Liam and Thomas Nagel, 2002, *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, Oxford University Press, New York.
- Poespoprodjo, W., 1988, *Filsafat Moral: Kesusilaan Dalam Teori dan Praktik*, Remaja Karya, Bandung.

- Prebble, John, 1996, *Criminal Law, Tax Evasion, Shams and Tax Avoidance: Part I – Tax Evasion and General Doctrines of Criminal Law*, New Zealand Journal of Taxation Law and Policy, Vol. 2, Number 1, page 1-16.
- Prebble, Zoe and John Prebble, 2010, *The Morality of Tax Avoidance*, <http://ssrn.com/abstract=1650363>.
- Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Balai Pustaka, Jakarta.
- Richards, G., 2004, *Finance Act Notes: Disclosure of Tax Avoidance – Section 19*, British Tax Review, page 451-454.
- Rindjin, Ketut, 2004, *Etika Bisnis dan Implementasinya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Senate Economics Reference Committee, 2002, *Inquiry into Mass Marketed Tax Investments Schemes and Investors Protection*, Final Report, Canberra, Australia.
- Slemrod, Joel, 1985, *An Empirical Test for Tax Evasion*, Review of Economics and Statistics 67, hal. 232-238.
- Suryokusumo, Sumaryo, 2003, *Aspek Moral dan Etika Dalam Penegakan Hukum Internasional*, Makalah Seminar Mengenai Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar.
- Tanzi, Vito, 2000, *Globalization Technological Developments and The Work of Fiscal Termites*, International Monetary Fund Working Paper, Washington DC.
- The Review of Business Taxation, 1999, *Final Report of The Review of Business Taxation, A Tax System Redesigned*, Australian Government Printing Service, Canberra, Australia.
- Tutt, Nigel, 1989, *The History of Tax Avoidance*, Wisedene, London.
- US General Accounting Office, 2004, *Comparison of The Reported Tax Liabilities of Foreign and US Controlled Corporations 1996-2000*, Washington DC.

Waldron, Jeremy, 2004, *Property*, Stanford Encyclopedia of Philosophy,
<http://plato.stanford.edu/entries/property/>.