

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

1. Penelitian Sebelumnya

a) Tugas Karya Akhir: "Analisis Kebijakan Pengampunan Pajak (Suatu Tinjauan terhadap Draft Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak Tahun 2001)"²⁶

Setyowati menyelesaikan tugas karya akhir yang menganalisis implikasi yang mungkin terjadi dengan pelaksanaan kebijakan pengampunan pajak. Tujuan utama penelitian adalah untuk mengetahui latar belakang diusulkan kebijakan pengampunan pajak melalui penyusunan draft Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak Tahun 2001 dan mengetahui kaitan antara pengampunan pajak dan tindak pidana umum, serta untuk mengetahui kebijakan ditinjau dari asas-asas perpajakan.

Hasil penelitian ini adalah draft Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak secara keseluruhan masih belum memenuhi asas-asas penting dalam pemungutan pajak, khususnya asas *equality*, asas *certainty*, dan asas *revenue productivity/adequacy*. Secara jangka panjang, pengampunan pajak yang dilakukan secara berulang mempunyai pengaruh negatif terhadap penerimaan pajak karena tingkat kepatuhan Wajib Pajak akan menurun.

²⁶ Eny Setyowaty, "Analisis Kebijakan Pengampunan Pajak (Suatu Tinjauan terhadap Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak Tahun 2001)", *Tugas Karya Akhir*, FISIP-UI, 2002, bahan tidak diterbitkan.

Perbedaan penelitian sebelumnya yang dilakukan Setyowati dengan penelitian yang dilakukan penulis adalah penelitian sebelumnya berfokus pada pemahaman latar belakang dirumuskannya draft Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak tahun 2001 dan mengkaji apakah draft Rancangan Undang-Undang tersebut telah sesuai dengan asas-asas pemungutan pajak. Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis adalah untuk memahami dasar pemikiran pemerintah yang menjadi latar belakang pembuatan kebijakan pengampunan pajak melalui Pasal 37A Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Nomor 28 Tahun 2007, penulis juga mengidentifikasi target pemerintah melalui penerapan kebijakan ini dan menganalisis pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger atas kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga.

b) Skripsi: "Analisis Kebijakan Pengampunan Pajak Dikaitkan dengan Penerimaan Negara"²⁷

Penelitian ini menjelaskan tentang latar belakang mengapa kebijakan pengampunan pajak kembali diajukan di Indonesia yang ditandai dengan adanya perumusan Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak Tahun 2001. Tujuan utama dari penelitian ini adalah menemukan tujuan dari penerapan kebijakan pengampunan pajak serta keuntungan yang dapat diperoleh jika pengampunan pajak diterapkan di Indonesia dengan membandingkan desain Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak Indonesia dengan peraturan pengampunan pajak di Afrika Selatan.

²⁷ Aisyah Farida Sari, *Op.Cit.*

Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini adalah terdapat beberapa tujuan dari pemberlakuan kebijakan pengampunan pajak, yaitu ekstensifikasi pajak, meningkatkan kepatuhan perpajakan, dan mengubah administrasi perpajakan menjadi lebih bersih. Semua pencapaian tujuan-tujuan tersebut dapat meningkatkan penerimaan pajak.

Perbedaan penelitian yang sebelumnya ini dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penelitian sebelumnya menitikberatkan pada pemahaman dari tujuan diberlakukannya kebijakan pengampunan pajak dengan langkah awal perumusan Rancangan Undang-Undang Pengampunan Pajak Tahun 2001 dan bagaimana kaitannya dengan penerimaan negara jika kebijakan ini diterapkan di Indonesia. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis berusaha menganalisis kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi yang telah disahkan dan berlaku sejak 1 Januari 2008 yang disebut sebagai *sunset policy*. Penelitian yang dilakukan oleh penulis berusaha untuk mengetahui dan memahami dasar pemikiran yang dijadikan latar belakang dalam pembuatan kebijakan ini, mengidentifikasi target yang ingin dicapai pemerintah melalui pemberlakuan kebijakan ini, dan menganalisis pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger atas kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga.

c) Disertasi: ”Essays on Value Added Tax Evasion and Tax Amnesty Programs”²⁸

Penelitian ini menganalisis bagaimana penyimpangan (*tax evasion*) pada Pajak Pertambahan Nilai telah mengalami peningkatan. Penelitian dilakukan dengan pembuktian analisis data panel dari tahun 1972 sampai dengan tahun 1999 di 25 negara *OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)*.

Hasil dari penelitian Luitel adalah kenaikan pada rasio Pajak Pertambahan Nilai (*VAT ratio*) dan proporsi Pajak Pertambahan Nilai (*VAT share*) dapat berimplikasi pada menurunnya penyimpangan terhadap Pajak Pertambahan Nilai (*VAT evasion*). Hasil penelitian yang lain adalah pengampunan pajak yang telah dilakukan secara berulang kali untuk kesekian kalinya menghasilkan penerimaan jangka pendek yang lebih kecil dari pengampunan pajak ketika dilaksanakan untuk kali sebelumnya. Pengampunan pajak dapat menjadi suatu disinsentif bagi kepatuhan Wajib Pajak untuk jangka panjang dan dapat menurunkan penerimaan pajak di jangka panjang.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penelitian sebelumnya menganalisis penyimpangan pada Pajak Pertambahan Nilai dikaitkan dengan program pengampunan pajak yang dilaksanakan oleh suatu negara. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis menganalisis kebijakan pengampunan pajak di Indonesia dengan memahami dasar pemikiran pemerintah dalam penetapan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga, mengidentifikasi target yang ingin dicapai oleh

²⁸ Hari Sharan Luitel, ”Essays on Value Added Tax Evasion and Tax Amnesty Programs”, Disertasi, College of Business and Economics-West Virginia University, 2005, diunduh dari www.kitkat.wvu.edu pada tanggal 2 Maret 2008.

pemerintah dan melihat apakah kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga merupakan kebijakan pajak yang baik berdasarkan kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger.

2. Kebijakan Publik

Frederick menuliskan unsur *policy* yang dikutip oleh Thoha, yaitu: "*it is essential for the policy concept that there be a goal, objective, or purpose*".²⁹

Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga merupakan suatu kebijakan publik yang dalam pembuatannya pasti mempunyai suatu tujuan, sasaran, atau keinginan. Penelitian ini bermaksud untuk memahami keinginan, serta tujuan, dan sasaran pemerintah melalui pemahaman dasar pemikiran dalam penetapan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi.

3. Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan mempunyai dua dimensi, yaitu dimensi keilmuan atau sains dan dimensi praktik.³⁰ Analisis kebijakan dalam arti pemahaman mendalam akan suatu kebijakan merupakan sebuah dimensi keilmuan. Dalam dimensi praktik, analisis kebijakan dibuat sebagai sebuah upaya awal untuk membuat kebijakan yang dilakukan oleh para analis kebijakan profesional yang bekerja pada suatu lembaga negara atau pemerintahan.

²⁹ Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 61.

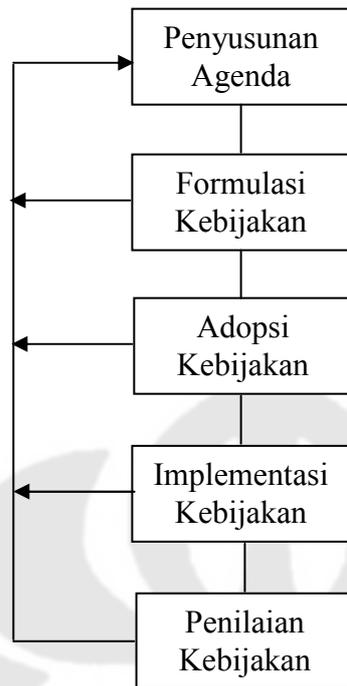
³⁰ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2006), hal 51-53.

Penelitian ini dianalisis dalam kerangka keilmuan untuk memahami latar belakang dibentuknya kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga. Penelitian ini tidak menitikberatkan pada dimensi praktik.

Menurut Dunn, proses analisa kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis.³¹ Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Analisis yang dilakukan penulis dalam penelitian ini merupakan aktivitas intelektual untuk menggali proses pembuatan kebijakan yang bersifat politis. Peneliti akan mempergunakan tahapan proses pembuatan kebijakan menurut Dunn dalam menganalisis kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga. Analisis dilakukan peneliti pada tahap penyusunan agenda, formulasi kebijakan, dan adopsi kebijakan, khususnya untuk memahami dasar pemikiran pemerintah yang dihasilkan melalui proses pembuatan kebijakan ini, serta target yang ingin dicapai pemerintah melalui kebijakan ini. Hasil dari proses pembuatan kebijakan tersebut akan dianalisis untuk melihat apakah kebijakan ini baik diterapkan di Indonesia dengan menggunakan kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger. Analisis yang dilakukan oleh peneliti tidak mengikutsertakan tahap implementasi dan penilaian kebijakan.

³¹ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Terj. oleh Samodra Wibawa, dkk, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hal 22.



Bagan II.1

ALUR PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN

Sumber: William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Terj. oleh Samodra Wibawa, dkk, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hal 25.

4. Kebijakan Pajak

Membicarakan kebijakan pajak tidak dapat dipisahkan dengan kebijakan fiskal. Mansury mengemukakan definisi kebijakan fiskal dalam arti luas dan arti sempit.

Kebijakan fiskal dalam arti sempit dipaparkan Mansury yang didasarkan dari Simons. Kebijakan fiskal berdasarkan arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tata cara pembayaran pajak yang terhutang.

Kebijakan fiskal dalam arti sempit ini disebut juga kebijakan perpajakan.³² Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga merupakan kebijakan pajak dalam arti sempit yang ditetapkan sebagai instrumen pemungutan pajak dan dalam rangka meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak.

Kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger:³³

- (1) Kebijakan pajak yang baik adalah kebijakan pajak yang mempunyai pola yang selaras. Suatu kebijakan yang berorientasi jangka pendek jangan sampai menimbulkan kesenjangan dengan pola kebijakan yang berorientasi pada jangka panjang;
- (2) Cara yang paling efektif untuk membuat suatu kebijakan pajak yang berarti adalah dengan membuat perhitungan estimasi penerimaan pajak jika suatu kebijakan diterapkan. Untuk membuat perhitungan tersebut, negara memerlukan data statistik yang akurat, oleh karena itu suatu kebijakan pajak yang baik memerlukan suatu administrasi pajak yang baik pula;
- (3) Suatu kebijakan pajak dikatakan baik jika dapat diimplementasikan secara teknis melalui peraturan perundang-undangan yang praktis atau melalui prosedur administratif yang efisien. Hal ini mengartikan antara suatu bentuk kebijakan yang lebih tinggi dengan peraturan pelaksana-nya harus diatur secara baik dan seksama. Pengaturan ini memerlukan suatu koordinasi antara *policy generalist* dengan *administrative specialist*;

³² R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan (YP4), 1999), hlm.1.

³³ Eugene R. Schlesinger, "Taxation and Technical Assistance", dalam Richard M. Bird and Oliver Oldman, *Op.Cit.*, hlm. 528-535.

(4) Diperlukan suatu fleksibilitas untuk memadukan metode dan pemikiran dalam pembuatan kebijakan pajak. Fleksibilitas tersebut berguna untuk mengadaptasikan prinsip umum perpajakan dengan struktur ekonomi dan realitas politik di suatu negara.

Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi merupakan suatu kebijakan pajak yang diharapkan merupakan kebijakan pajak yang baik karena telah melewati suatu proses pembuatan kebijakan yang cukup panjang. Analisis apakah kebijakan ini merupakan kebijakan yang baik untuk diterapkan di Indonesia menggunakan kriteria kebijakan pajak menurut Schlesinger.

5. Sistem Pemungutan Pajak

Sistem/teknik pemungutan pajak dibedakan menjadi sistem *self assessment*, sistem *official assessment*, dan sistem *withholding*.

Sistem Self Assessment

Kelly dan Oldman³⁴ mengemukakan pendapat mereka tentang sistem *self assessment*, yaitu: "...Where taxpayers are required to calculate their own tax liabilities (the so called self assessment system)". Menurut definisi di atas, dengan pemberlakuan sistem ini Wajib Pajak diberi kepercayaan dan tanggung jawab yang lebih besar untuk melaksanakan kewajibannya dengan menghitung sendiri utang pajaknya. (sistem tersebut kemudian disebut *self assessment*). Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi ditetapkan salah satunya

³⁴ Harvard Law School International Tax Program, "Reading on Income Tax Administration", edited by Patrick L. Kelly and Oliver Oldman, (Mineola, New York: The Foundation Press, 1973), hal 196.

didorong oleh konsekuensi sistem *self assessment*. Dengan pemberlakuan sistem ini, terdapat kecenderungan Wajib Pajak untuk tidak melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan benar.

Dalam sistem *self assessment*, Wajib Pajak sendiri yang menghitung, menetapkan, menyetorkan, dan melaporkan pajak yang terhutang. Dalam sistem ini, Fiskus hanya berperan untuk mengawasi, seperti misalnya melakukan penelitian apakah Surat Pemberitahuan (SPT) telah diisi dengan lengkap dan semua lampiran sudah disertakan, juga meneliti kebenaran penghitungan dan penulisan. Meskipun demikian, untuk mengetahui kebenaran (material) data yang ada dalam SPT, Fiskus akan melakukan pemeriksaan.³⁵

Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi diharapkan dapat mengatasi konsekuensi negatif sistem *self assessment*. Selain itu diharapkan kebijakan ini dapat menjadi insentif bagi Wajib Pajak untuk melakukan "disclosing" (mengedepankan keterbukaan) terhadap kewajiban perpajakannya.

6. Administrasi Perpajakan

Menurut Mansury, administrasi perpajakan mempunyai tiga pengertian, yaitu:³⁶

1. Suatu instansi atau badan yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pungutan pajak.

³⁵ Azhar Kasim, *Pengantar Perpajakan: Konsep, Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan, 2003), hal 18-19.

³⁶ R. Mansury (1), *Op.Cit.*, hal 6.

2. Orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pungutan pajak.
3. Kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak oleh suatu instansi atau badan yang ditatalaksanakan sedemikian rupa sehingga dapat mencapai sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan perpajakan, berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh undang-undang.

Direktorat Jenderal Pajak merupakan administrasi perpajakan yang mempunyai tanggung jawab untuk menyelenggarakan sistem pemungutan pajak secara optimal. Dengan didorong oleh rasa tanggung jawab tersebut, pemerintah menerapkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi.

Analisis kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi termasuk dalam kajian administrasi perpajakan. Hal ini disebabkan karena penelitian ini menyoroti kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak dengan ditetapkannya kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi.

Summers menyatakan pendapatnya tentang administrasi perpajakan yang dikaitkan dengan reformasi perpajakan:³⁷

"Tax administration and tax structure are interdependent and need to be dealt with simultaneously in tax reform. Poor tax administration undermines the effectiveness of the desired tax structure and raises distortions. A poorly designed tax structure makes administration more difficult. Simplifying tax determination and strengthening tax administration to enforce the intent of a reformed tax code is a fourth objective of tax reforms."

Berdasarkan hal di atas dapat diketahui bahwa administrasi perpajakan dan struktur perpajakan saling berhubungan dan harus dikembangkan dengan suatu

³⁷ Lawrence H. Summers, Supervisor, *Loc.Cit.*

reformasi perpajakan. Administrasi perpajakan yang buruk dapat menyebabkan penurunan efektivitas struktur pajak yang ideal dan dapat meningkatkan distorsi dalam struktur pajak. Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi merupakan kebijakan yang ditetapkan dalam rangka pembenahan administrasi perpajakan. Administrasi perpajakan yang baik dapat meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dan dalam jangka panjang akan meningkatkan penerimaan perpajakan. Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi dikeluarkan seiring dengan reformasi perpajakan yang telah empat kali dilaksanakan Indonesia.

7. Kepatuhan Perpajakan

Hasseldine dalam bukunya *How do revenue audits affect taxpayer complies* menyatakan:³⁸

“Compliance with reporting requirement means that taxpayer files all required tax return at proper time and that the return accurately report tax liability in accordance with revenue code regulation and court decision applicable at the time and that the return is filled.”

Wajib Pajak yang patuh menyampaikan Surat Pemberitahuan tepat pada waktunya dan secara akurat sesuai dengan peraturan perundangan. Wajib Pajak yang memanfaatkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi belum menjadi Wajib Pajak yang patuh karena belum mengisi Surat Pemberitahuan dengan benar sesuai dengan peraturan perundangan. Hal itu

³⁸ Sharifuddin Hussen, “Pemeriksaan Pajak Sebagai Tindakan Pengawasan atas Pelaksanaan Sistem Self Assessment dan Tingkat Kepatuhan Wajib Pajak”, *Tesis*, FISIP-UI, 2006, hlm. 57, bahan tidak diterbitkan.

terbukti dari adanya pajak yang masih harus dibayar yang lebih besar yang harus dilunasi. Selain itu, Wajib Pajak yang memanfaatkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi menyampaikan Surat Pemberitahuan tidak tepat waktu, dalam hal ini yang disampaikan adalah pembetulan Surat Pemberitahuan. Oleh karena itu, kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga ditetapkan oleh pemerintah sebagai satu cara untuk mendorong Wajib Pajak tidak patuh agar meningkatkan kepatuhannya.

8. Penyimpangan dalam Pemenuhan Kewajiban Perpajakan

(1) Tax Evasion

“Tax evasion involves the intentional disregard of the legislation in order to escape the liability to tax. Tax evasion may be achieved by understating income, overstating expenses, making false claims for allowances or failing to disclose a charge ability to tax.”³⁹

Penyimpangan pajak (*tax evasion*) berarti tidak mematuhi peraturan perundangan secara sengaja untuk menghindari kewajiban perpajakan. Wajib Pajak yang memanfaatkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga merupakan Wajib Pajak yang tidak patuh dan ketidakpatuhan tersebut dapat dilakukan dengan penyimpangan pajak, yaitu dengan cara-cara yang agresif seperti dikemukakan Nightingale.

Selanjutnya dalam *The Keith Committee Report on Enforcement Powers of the Revenue Dept* yang dikutip dalam buku Nightingale dipaparkan hal berikut:

³⁹ Kath Nightingale, *Taxation: Theory and Practice Third Edition*, (United Kingdom: Financial Times Prentice Hall, 2000-2001 Ed.), p 44-45.

“If tax evasion is to be curtailed then the tax laws must be properly enforced ‘If... some people are perceived to be escaping their obligations, great dissatisfaction is likely to be aroused among the majority of conscientious and join the ranks of the evaders. Thus tax yield may become progressively eroded. Enforcement power are therefore necessary not only to coerce the dishonest and neglectful, but to encourage the honest and conscientious.’”⁴⁰

Penyimpangan perpajakan dapat dikurangi jika hukum pajak ditegakkan secara benar. Jika sebagian orang terlihat dapat meloloskan diri dari kewajiban perpajakan mereka, ketidakpuasan yang besar akan muncul dan dapat mempengaruhi kebanyakan Wajib Pajak patuh untuk ikut melakukan penyimpangan. Selanjutnya penerimaan pajak akan menurun. Dengan penetapan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi, Wajib Pajak tidak patuh akan mendapatkan fasilitas penghapusan sanksi administrasi berupa bunga jika membuka dan melaporkan kewajiban pajaknya secara benar. Hal ini dapat dilihat oleh Wajib Pajak patuh sebagai bentuk dukungan atas penyimpangan perpajakan dan dapat memotivasi Wajib Pajak patuh untuk ikut melakukan penyimpangan perpajakan. Oleh karena itu, penegakan hukum pajak paska kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga diperlukan tidak hanya untuk memaksa para Wajib Pajak yang tidak jujur dan lalai, tetapi juga untuk mendorong Wajib Pajak yang jujur dan benar untuk tetap melakukan kewajiban perpajakannya dengan baik dan benar.

⁴⁰ Kath Nightingale, *Ibid*, p 45.

(2) *Tax Avoidance* (Penghindaran Pajak)

“The arrangement of an individual’s affair so as to mitigate liability to tax is tax avoidance, and provided that the taxpayer acts within the framework of the law, tax avoidance is legal. However, where the activity is within the letter of the law but outside the spirit of the law, the distinction between avoidance and evasion may become blurred.”⁴¹

Pengaturan dalam hal-hal pribadi dalam rangka membatasi kewajiban perpajakan disebut dengan penghindaran pajak, hal ini dilakukan dalam suatu kerangka kerja hukum pajak, penghindaran pajak merupakan hal yang legal. Walaupun pengaturan tersebut dilakukan masih dalam suatu kerangka hukum, tapi tidak sesuai dengan jiwa undang-undang, sehingga perbedaan antara penyimpangan pajak dengan penghindaran pajak menjadi kabur. Penghindaran pajak merupakan aktivitas yang merugikan dan pada dasarnya bertentangan dengan undang-undang. Oleh karena itu, kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga ditetapkan untuk menjadi suatu insentif bagi Wajib Pajak yang melakukan penghindaran pajak agar terbuka dan melakukan kewajiban perpajakannya dengan sebenar-benarnya.

Lina seperti dikutip oleh Nurmantu menyatakan bahwa penyebab Wajib Pajak tidak patuh adalah bervariasi, sebab utama adalah *nature* dari penghasilan yang diperoleh Wajib Pajak yang utama ditujukan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada saat telah memenuhi ketentuan perpajakan timbul kewajiban pembayaran pajak kepada negara. Kemudian dari diri Wajib Pajak timbul konflik antara kepentingan diri sendiri dan kepentingan negara. Umumnya kepentingan pribadi selalu dimenangkan. Sebab yang lain adalah Wajib Pajak kurang sadar

⁴¹ Kath Nightingale, *Ibid*, p 46.

tentang kewajiban bernegara, tidak patuh pada peraturan, kurang menghargai hukum, tingginya tarif pajak, dan kondisi lingkungan seperti kestabilan pemerintahan dan penghamburan keuangan negara yang berasal dari pajak.⁴²

Wajib Pajak mempunyai kecenderungan untuk melakukan *tax evasion* dan *tax avoidance*. Hal tersebut dapat disebabkan oleh berbagai faktor seperti yang dikemukakan Lina. Pada prinsipnya kedua hal tersebut tidak sesuai dengan jiwa undang-undang perpajakan. Bagi Wajib Pajak yang melakukan *tax evasion* dan *tax avoidance* diharapkan secara sukarela melaporkan kewajiban perpajakannya dengan benar didorong dengan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga oleh pemerintah.

9. Biaya Sehubungan dengan Kepatuhan Perpajakan

Sandford membagi biaya pajak menjadi tiga, yaitu⁴³ *sacrifice of income*, *distortion cost*, dan *running cost*. Dari ketiga jenis biaya tersebut, yang berkaitan dengan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga adalah *running cost*. *Running cost* yaitu biaya-biaya yang tidak akan ada jika sistem perpajakan tidak ada, baik bagi pemerintah maupun bagi individu. Biaya ini disebut juga *tax operation cost* yang dibagi menjadi biaya untuk sektor publik dan sektor swasta.

a) *Administrative cost*

Biaya-biaya yang dikeluarkan oleh sektor publik dalam hal ini pemerintah suatu negara, terutama terkait dengan biaya-biaya yang dikeluarkan oleh lembaga

⁴² Safri Nurmantu, *Op.Cit.*, hlm.149.

⁴³ Safri Nurmantu, *Ibid.*, hal 160-162.

yang mengadministrasikan pajak atau *tax bureau* yang di Indonesia adalah Direktorat Jenderal Pajak. Meliputi biaya gaji pegawai, alat tulis kantor, transportasi, penyusutan, air, listrik, dan telepon, pemeliharaan, teknologi informasi, pendirian gedung kantor, peningkatan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia. Selain itu juga meliputi biaya membuat dan mensahkan Undang-Undang Perpajakan dan peraturan pelaksanaannya, biaya pengadilan pajak, dan penyuluhan pajak.

b) *Compliance cost*

Keseluruhan biaya yang dikeluarkan oleh wajib pajak untuk memenuhi syarat-syarat penghitungan pajak.

Dengan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi, pemerintah dapat menghemat *administrative cost* khususnya *enforcement cost*. Penghematan tercapai karena tanpa perlu memeriksa, diharapkan Wajib Pajak mau melaporkan pajak yang kurang bayar.

10. Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*)

Yudkin mengemukakan pendapatnya tentang *tax amnesty*, yaitu:

"...if a taxpayer comes forward within a certain number of days and makes a complete disclosure of his liability, he can escape a penalty and sometimes even interest. Such action is taken in the belief that, as a result of publicity about the new administrative enforcement program, taxpayers will be torn between the fear of just retribution and the enormous liability they have accumulated for past misdeeds. If the liability could be reduced to reasonable proportions, the government reasons, taxpayers

would be happy to come forward and cleans themselves of their sins."⁴⁴

Jika seorang Wajib Pajak dalam suatu periode waktu, mengungkapkan kewajiban perpajakannya secara lengkap, dia dapat terlepas dari kewajiban sanksi denda dan bahkan terkadang juga sanksi bunga. Wajib Pajak cenderung tertarik dengan program yang dapat mengurangi kewajiban perpajakan mereka sehingga pemerintah menetapkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi. Kebijakan tersebut dilakukan dengan keyakinan bahwa seiring dengan pengumuman tentang adanya program penegakan hukum paska kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga, Wajib Pajak akan dipusingkan dengan sanksi serta tegasnya pelaksanaan hukum yang baru dan dengan akumulasi kewajiban perpajakan masa lalu yang besar. Jika kewajiban perpajakan tersebut dapat dikurangi menjadi sejumlah proporsi tertentu yang tepat, menurut pemerintah, Wajib Pajak akan tertarik untuk memanfaatkan kebijakan tersebut dan menghapus kesalahan masa lalu mereka.

Richardson dan Sawyer mengemukakan definisi pengampunan pajak seperti di bawah ini.

*"a tax amnesty generally involves providing previously noncompliant taxpayers with the opportunity to pay back-taxes on undisclosed income, without fear of penalties or prosecution."*⁴⁵

⁴⁴ Aisyah Farida Sari, *Op.Cit.*, hlm. 31.

⁴⁵ Adrian Sawyer, "Targeting Amnesties at Ingrained Evasion - a New Zealand Initiative Warranting Wider Consideration?", *Journal, Taxation and Bussiness Law, Department of Accountancy, Finance and Information Systems-University of Canterbury*, 2006, diunduh dari www.austlii.edu.au pada 18 April 2008.

Berdasarkan definisi di atas dapat diketahui bahwa suatu program pengampunan pajak pada umumnya memberikan kesempatan kepada Wajib Pajak yang tidak patuh untuk membayar pajak atas penghasilan yang sebelumnya tidak diungkapkan, tanpa perlu takut akan sanksi denda atau sanksi pidana. Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi memberikan kesempatan bagi Wajib Pajak tidak patuh untuk meningkatkan keterbukaan dan melaporkan kewajiban perpajakannya yang sebelumnya tidak dilaporkan.

Sawyer menyebutkan beberapa tipe pengampunan pajak, yaitu:⁴⁶

1. *Filing amnesty*: pengampunan yang diberikan dengan menghapuskan sanksi bagi Wajib Pajak yang terdaftar namun tidak pernah mengisi SPT (*non-filers*), pengampunan diberikan jika mereka mau mulai untuk mengisi SPT.
2. *Record-keeping amnesty*: memberikan penghapusan sanksi untuk kegagalan dalam memelihara dokumen perpajakan di masa lalu, pengampunan diberikan jika Wajib Pajak untuk selanjutnya dapat memelihara dokumen perpajakannya.
3. *Revision amnesty*: Ini merupakan suatu kesempatan untuk memperbaiki SPT di masa lalu tanpa dikenakan sanksi atau diberikan pengurangan sanksi. Pengampunan ini memungkinkan Wajib Pajak untuk memperbaiki SPT-nya yang terdahulu (yang menyebabkan adanya pajak yang masih harus dibayar) dan membayar pajak yang tidak (*missing*) atau belum dibayar (*outstanding*). Wajib Pajak tidak akan secara otomatis kebal terhadap tindakan pemeriksaan dan penyidikan.

⁴⁶ Adrian Sawyer, *Ibid.*

4. *Investigation amnesty*: Pengampunan yang menjanjikan tidak akan menyelidiki sumber penghasilan yang dilaporkan pada tahun-tahun tertentu dan terdapat sejumlah "uang pengampunan" (*amnesty fee*) yang harus dibayar. Pengampunan jenis ini juga menjanjikan untuk tidak akan dilakukannya tindakan penyidikan terhadap sumber penghasilan atau jumlah penghasilan yang sebenarnya. Pengampunan ini sering dikenal dengan pengampunan yang erat dengan tindak pencucian (*laundering amnesty*).
5. *Prosecution amnesty*: Pengampunan yang memberikan penghapusan tindak pidana bagi Wajib Pajak yang melanggar undang-undang, sanksi dihapuskan dengan membayarkan sejumlah kompensasi.

Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi merupakan pengampunan pajak dengan tipe *revision amnesty* yang memberikan penghapusan sanksi pajak untuk Wajib Pajak yang mau membuka kewajiban perpajakannya dengan memperbaiki SPT.

Sheffrin dan Triest dalam Slemrod mengemukakan bahwa:⁴⁷

"Indeed, there is the possibility that too much publicity about tax cheating could have inadvertent adverse effects that reduce the morale of honest taxpayers and thereby decrease total compliance...One of the objections to the amnesties was that they could focus too much attention on noncompliance and, thereby, have adverse effects on honest taxpayers. Depending on the magnitude of this effect, overall compliance could decrease."

Terdapat kemungkinan bahwa publikasi yang berlebihan mengenai penyimpangan pajak secara tidak langsung dapat menghasilkan efek buruk yang dapat mengurangi tingkat moral dari Wajib Pajak jujur sehingga dapat menurunkan

⁴⁷ Steven M. Sheffrin dan Robert K. Triest, "Can Brute Deterrence Backfire? Perceptions and Attitudes in Taxpayer Compliance", dalam Joel Slemrod, *Op.Cit.*, hal 195.

tingkat kepatuhan Wajib Pajak secara keseluruhan. Kebijakan pengampunan pajak terlalu terkonsentrasi pada Wajib Pajak tidak patuh dan memiliki efek yang tidak baik untuk Wajib Pajak jujur. Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi mempunyai risiko untuk menurunkan tingkat kepatuhan perpajakan pada masa mendatang. Hal tersebut dikarenakan fasilitas ini berfokus pada pemberian kesempatan bagi Wajib Pajak tidak jujur sehingga dapat membuat dan mendorong Wajib Pajak jujur menjadi tidak jujur.

Fisher, Goddeeris, dan Young mengemukakan pendapat mereka tentang pengampunan pajak.⁴⁸ Berdasarkan hasil penelitian yang mereka lakukan tentang partisipasi Wajib Pajak dalam pengampunan pajak di Michigan pada Tahun 1986 menunjukkan bahwa pengampunan pajak bukan merupakan kebijakan yang efektif untuk mengidentifikasi para Wajib Pajak tidak patuh. Selain itu berdasarkan penelitian tersebut, penerimaan pajak jangka panjang yang dapat dihasilkan kecil. Menurut mereka, pengampunan pajak akan sulit untuk menghasilkan penerimaan pajak yang signifikan dalam jangka pendek atau panjang, jika tidak diikuti dengan penegakan hukum pajak yang lebih tegas. Namun, pengampunan pajak merupakan cara yang tepat jika suatu negara hendak mengubah atau mentransisikan penegakan hukum secara lebih tegas dan merupakan cara yang efektif untuk menghasilkan dana jangka pendek. Perubahan rezim penegakan hukum menjadi lebih tegas mungkin dapat dilaksanakan tanpa diterapkannya pengampunan pajak. Akan tetapi, pengampunan pajak mempunyai kelebihan sebagai alat pemungutan pajak dengan biaya penagihan yang rendah.

⁴⁸ Ronald C. Fisher, John H. Goddeeris, and James C. Young, "Participation in Tax Amnesties: the Individual Income Tax", *National Tax Journal*, Vol 42, no. 1, March, 1989, hal 15-27, diunduh dari www.ntj.tax.org pada 18 April 2008.

Selain itu, pengampunan pajak dapat membuat Wajib Pajak tidak patuh ”keluar dari persembunyian” dan memasukkan mereka ke dalam daftar Wajib Pajak yang ada. Pengampunan pajak dapat menarik dana dari pelaporan atau pengungkapan (*disclosure*) tambahan penghasilan yang sulit untuk dideteksi bahkan tidak dapat dideteksi oleh sistem penegakan hukum pajak yang biasa dilakukan dan hanya dapat diketahui jika kebijakan pengampunan pajak diimplementasikan.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Fisher, Goddeeris, dan Young, kebijakan pengampunan pajak mempunyai kelebihan dan kekurangan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk memahami dasar pemikiran ditetapkan kebijakan pengampunan pajak melalui pelaksanaan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi.

11. Sunset Policy

Visnawathan dalam jurnal yang berjudul “*Sunsets Provisions in The Tax Code: a Critical Evaluations and Prescriptions for The Future*” menyebutkan definisi *sunset policy* sebagai berikut.⁴⁹

“A sunseting tax law is in effect for a specified period of time, most commonly ten years or less, after which time the law simply expires...Proponents of sunset clauses claim that their temporary nature forces legislatures to periodically consider the efficacy of their legislation, leading to increased governmental efficiency. Opponents argue that sunsets are merely a ruse used by the majority party to minimize the estimated costs of tax reducing legislation.”

⁴⁹ Manoj Visnawathan, “*Sunset Provisions in The Tax Code: a Critical Evaluations and Prescriptions for The Future*, *Journal*, New York University of Law, 2004, diunduh dari www.law.nyu.edu pada 05 Maret 2008 pada pukul 18.35 WIB, p 657.

Sebuah peraturan perundangan dengan konsep *sunset* berlaku pada suatu periode waktu tertentu, pada umumnya sepuluh tahun atau kurang dari itu, setelah itu peraturan perundangan tersebut tidak berlaku lagi. Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi merupakan suatu bentuk *sunset policy* di bidang perpajakan karena mempunyai unsur berlaku untuk sementara, yaitu dalam periode satu tahun. Kebijakan pengampunan pajak pada umumnya merupakan *sunset policy* karena dilakukan hanya pada periode waktu tertentu.

Kearney mengemukakan manfaat diberlakukannya *sunset policy*:⁵⁰

”Sunset is a useful form of legislative oversight that has resulted in improved agency structure, procedures, and performance; enhanced agency accountability; and some financial saving to taxpayers.”

Sunset policy dapat meningkatkan perbaikan struktur agen, prosedur, dan kinerja; meningkatkan akuntabilitas agen, dan dapat menghasilkan semacam penghematan keuangan para Wajib Pajak. Dalam konteks kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi, *sunset* bermanfaat untuk memberikan semacam penghematan pendapatan bagi Wajib Pajak. Penghematan tersebut merupakan daya tarik kebijakan ini bagi Wajib Pajak. Penghapusan sanksi administrasi diberikan dalam periode tertentu. Jika pengampunan pajak dilaksanakan tidak dengan *sunset law* justru akan membuat kepatuhan pajak menurun karena tidak ada pembatasan fasilitas dan para Wajib Pajak tidak jujur akan bebas melakukan penyimpangan perpajakan dan akan bebas pula dari sanksi tanpa batas waktu.

⁵⁰ Richard C. Kearney, *”Sunset: a Survey and Analysis of the State Experience”*, *Public Administration Review Vol 50 No.1, American Society of Public Administration-University of South Carolina*, 1990, diunduh dari www.jstor.org pada 5 April 2008, hal 51.

Kearney menyatakan bahwa kebijakan *sunset* harus dilaksanakan dengan mekanisme kebijakan lain untuk mendapatkan hasil yang maksimal, seperti *post-audit, program evaluation, program budgeting, and the appropriation review process*.⁵¹ Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi sebagai suatu bentuk kebijakan *sunset* perlu diikuti dengan program pemeriksaan paska kebijakan, evaluasi, dan program penilaian keberhasilan kebijakan. Hasil dari program penilaian tersebut akan menjadi suatu input bagi sistem kebijakan perpajakan.

B. Kerangka Pemikiran

Sistem pemungutan pajak di Indonesia menganut sistem *self assessment* yang memberikan kebebasan dan kepercayaan bagi Wajib Pajak untuk melakukan kewajiban perpajakannya. Konsekuensi dari sistem pemungutan pajak ini adalah Wajib Pajak dapat melakukan kewajiban perpajakannya dengan baik, benar, dan bertanggung jawab. Namun, hal sebaliknya dapat terjadi, Wajib Pajak dapat melakukan kewajiban perpajakannya dengan tidak benar atau bahkan tidak melakukan kewajiban perpajakannya sama sekali.

Penyimpangan dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan mungkin terjadi, seperti melakukan *tax evasion* dan atau *tax avoidance*. Di balik berbagai bentuk penyimpangan pajak yang terjadi terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi Wajib Pajak untuk tidak melakukan kewajiban perpajakannya dengan benar.

⁵¹ Richard C. Kearney, *Ibid.*, hal 52.

Dalam rangka meningkatkan kepatuhan dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, pemerintah membuat suatu kebijakan pajak yaitu kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi. Kebijakan ini diharapkan dapat memotivasi Wajib Pajak untuk meningkatkan keterbukaan kewajiban perpajakannya dan dapat memberikan kesempatan bagi Wajib Pajak untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya tanpa harus dibebani dengan sanksi administrasi berupa bunga.

Kebijakan pajak tersebut berbentuk program pengampunan pajak yang memberikan pengampunan terhadap sanksi administrasi. Selain itu, kebijakan tersebut diterapkan dalam suatu periode waktu tertentu sehingga disebut dengan *sunset policy*.

Penetapan kebijakan ini melalui suatu proses pembuatan kebijakan yang panjang oleh pemerintah. Tahapan pembuatan kebijakan sehingga dihasilkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi akan dikaji dengan alur pembuatan kebijakan yang dikemukakan Dunn. Pemerintah dalam pengambilan keputusan untuk menerapkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi memiliki suatu dasar pemikiran.

Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi dapat memberikan motivasi kepada Wajib Pajak untuk lebih terbuka dalam pelaksanaan kewajiban perpajakannya. Wajib Pajak didorong oleh pemberian pengampunan sanksi administrasi dan sanksi pidana. Selain itu kebijakan ini merupakan kebijakan yang dapat berimplikasi pada peningkatan kepatuhan dan penerimaan. Dalam jangka pendek penerimaan negara akan bertambah dengan diterapkannya

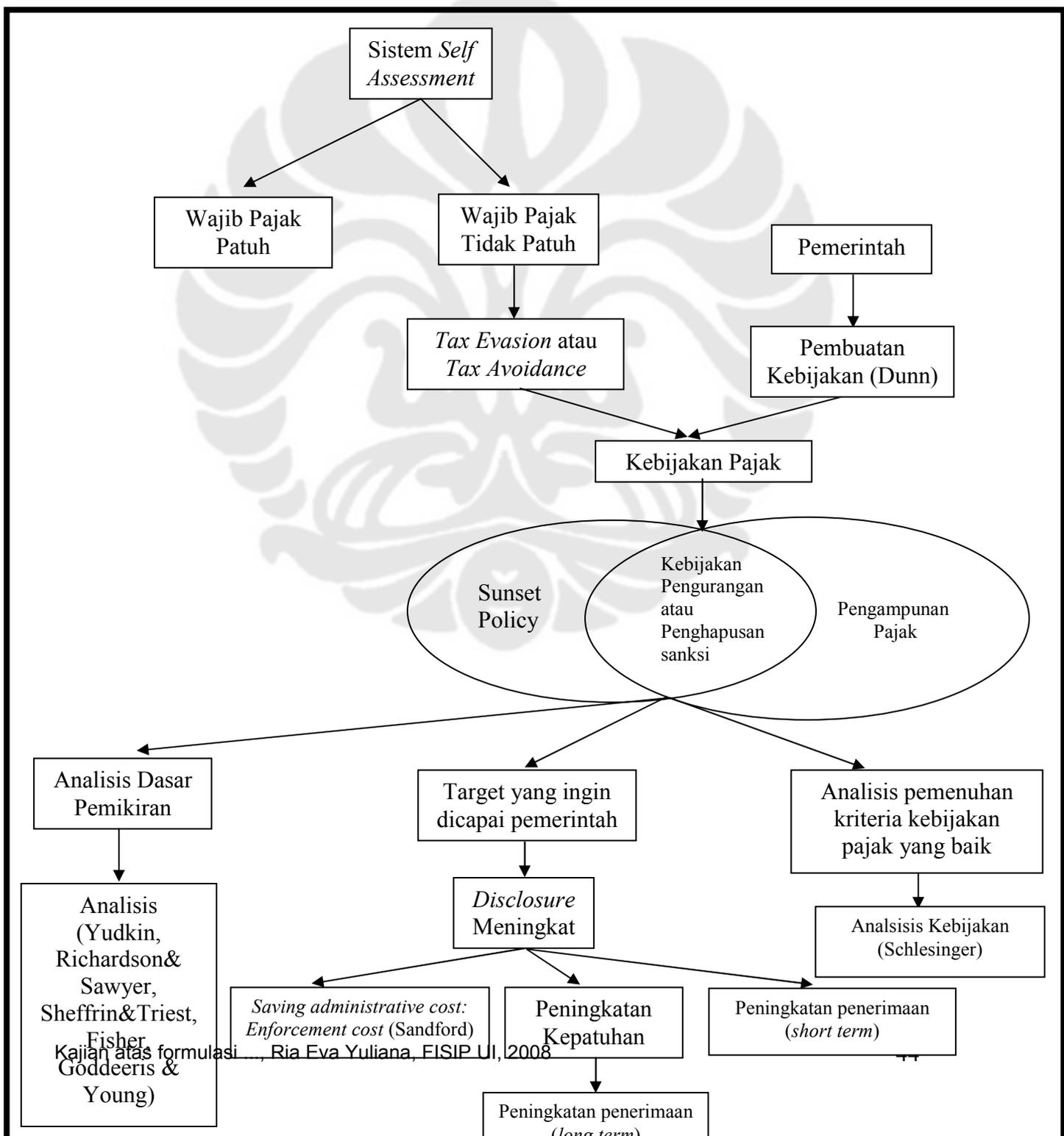
kebijakan ini, namun dalam jangka panjang penerimaan negara belum tentu mengalami kenaikan.

Kebijakan pengampunan pajak yang diterapkan melalui kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi memiliki efek *magnitude* terhadap kepatuhan perpajakan. Publikasi terhadap penyimpangan pajak yang terjadi dapat memotivasi Wajib Pajak patuh untuk melaksanakan penyimpangan pajak. Hal tersebut dikarenakan Wajib Pajak tidak patuh justru difasilitasi melalui kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi.

Dengan pemberlakuan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi, pemerintah memiliki target yang ingin dicapai antara lain meningkatkan keterbukaan Wajib Pajak. Melalui keterbukaan tersebut Wajib Pajak akan mengungkapkan kewajiban perpajakannya dengan benar sehingga kepatuhan sukarela Wajib Pajak tercapai dan dapat meningkatkan penerimaan pajak baik dalam jangka pendek, maupun jangka panjang. Selain itu melalui kebijakan ini pemerintah dapat melakukan penghematan *administrative cost*, berupa *enforcement cost* karena tanpa melakukan pemeriksaan pajak diharapkan Wajib Pajak termotivasi untuk melaporkan dan melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan benar. Dengan adanya penegakan hukum kebijakan ini dapat berimplikasi pada peningkatan kepatuhan sukarela Wajib Pajak dan peningkatan penerimaan pajak di jangka panjang.

Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi diharapkan merupakan suatu bentuk kebijakan yang baik untuk diterapkan di Indonesia yang akan dianalisis dengan teori menurut Schlesinger. Untuk melihat apakah

kebijakan ini baik, serta mengidentifikasi target yang ingin dicapai pemerintah, dan dasar pemikiran pemerintah dalam penetapan kebijakan ini - peneliti melakukan analisis kebijakan dalam dimensi keilmuan. Gambar alur kerangka pemikiran akan digambarkan pada halaman berikutnya.



Bagan II.2
KERANGKA PEMIKIRAN
Diolah oleh Penulis
C. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan gabungan kualitatif dan kuantitatif (*mixed approach*). Penulis memakai pendekatan gabungan karena penulis menganalisis penelitian dengan dua jenis pendekatan. Penulis menggunakan pendekatan penelitian kualitatif karena mencoba untuk menemukan suatu pemahaman yang lebih mendalam mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga dengan melihat dasar pemikiran pemerintah dalam penetapan kebijakan ini dan mengidentifikasi target yang ingin dicapai pemerintah melalui pemberlakuan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga. Sedangkan, analisis pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik atas kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga dilakukan dengan pendekatan penelitian kuantitatif karena peneliti menurunkan teori kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger secara deduktif dan memberikan analisis secara deskriptif mengenai pemenuhan teori tersebut berdasarkan data-data yang didapatkan dari lapangan.

Dasar pemikiran pemerintah dan target yang ingin dicapai pemerintah dilihat dan dianalisis dengan pendekatan kualitatif yaitu dengan tuntunan teori dari para ahli. Analisis pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik dilakukan dengan menurunkan teori secara umum dan melihat pemenuhannya dengan memberikan penjelasan analisis secara khusus, sehingga teori tidak hanya menjadi suatu tuntunan, tetapi menjadi suatu dasar analisis.

Creswell mengemukakan tiga model desain pendekatan gabungan, yaitu model pendekatan desain dua tahap, model pendekatan desain dominan-kurang dominan, dan model pendekatan desain metodologi campuran.⁵² Penelitian ini menggunakan model pendekatan desain dominan-kurang dominan. Beliau mengungkapkan:

”Dalam desain ini peneliti menyajikan penelitian dalam sebuah paradigma dominan tunggal dengan satu komponen kecil penelitian secara keseluruhan yang disusun dari paradigma alternatif.”

Penelitian ini sebagian besar menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu menganalisis dasar pemikiran pemerintah serta target yang ingin dicapai pemerintah. Alur pembuatan penelitian juga menggunakan pendekatan kualitatif sejak awal dengan mengumpulkan data yang berasal dari studi lapangan yang selanjutnya dilakukan pembentukan abstraksi atas data yang terkumpul dan disusun serta dianalisis untuk menghasilkan gambaran umum kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi secara lengkap dan jelas. Pendekatan kuantitatif digunakan hanya untuk menganalisis satu dari tiga pokok

⁵² John W. Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches* yang telah dialihbahasakan oleh Angk. III & IV KIK UI, (Jakarta: KIK Press, 2002), hlm. 169-170.

permasalahan penelitian, yaitu pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger. Metode pengumpulan data dengan tipe pendekatan gabungan secara konsisten disajikan dengan metode pengumpulan data secara kualitatif, hanya sebagian kecil dari penelitian yang dianalisis dengan cara berpikir atau pendekatan kuantitatif.

Moleong menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.⁵³ Dalam penelitian ini, pemahaman mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi dilakukan dengan melakukan analisis data sehubungan dengan dasar pemikiran pemerintah dan target yang ingin dicapai pemerintah yang didapat dari subjek penelitian yang berkaitan langsung dengan pembuatan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi.

Pendekatan kualitatif menggunakan metode induktif yang menggunakan prosedur sistematis untuk mengembangkan teori dari dasar yang diperoleh secara induktif tentang suatu fenomena.⁵⁴ Penelitian pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi dilakukan dengan membentuk abstraksi berdasarkan data yang dikumpulkan yang saling berhubungan dan kemudian disusun serta diolah melalui analisis dengan tuntunan teori. Jadi pengumpulan data yang dilakukan dalam

⁵³ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif edisi Revisi*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2006, hlm. 6.

⁵⁴ Lexy J. Moleong, *Ibid.*, hlm. 28.

proses penelitian tidak dimaksudkan untuk membuktikan hipotesis yang telah dirumuskan sebelum penelitian diadakan, tetapi untuk disusun dan untuk membuat gambaran mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi menjadi semakin jelas.

Menurut Prasetyo dan Jannah, penelitian kuantitatif dilakukan untuk menemukan hukum universal dan mencoba menjelaskan mengapa suatu gejala atau fenomena terjadi, dengan mengaitkan antara gejala atau fenomena yang satu dengan gejala atau fenomena yang lain.⁵⁵ Penelitian mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga ini mencoba untuk menemukan apakah kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga merupakan kebijakan pajak yang baik dengan mengaitkan antara teori yang dikemukakan Schlesinger dengan kenyataan di lapangan dan melihat pemenuhan teori tersebut pada gejala yang terjadi dalam hal ini kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga.

Penelitian kuantitatif memiliki pola deduktif yang menunjukkan bahwa pemikiran yang dikembangkan dalam penelitian didasarkan pada pola yang umum atau universal untuk kemudian mengarah pada pola yang lebih sempit atau spesifik.⁵⁶ Penelitian mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga menganalisis pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik untuk mengarah pada jawaban atas analisis mengenai apakah kebijakan

⁵⁵ Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 33.

⁵⁶ Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Ibid.*, hlm. 32.

pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga merupakan kebijakan pajak yang baik atau tidak.

2. Jenis dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian kualitatif, penelitian ini merupakan penelitian yang disebut *grounded research* karena melalui skripsi ini, peneliti ingin mengungkapkan dasar pemikiran dan target yang ingin dicapai pemerintah dalam menetapkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi dengan berdasarkan data yang diperoleh di lapangan dan disusun serta dianalisis. Karena memberikan gambaran detail mengenai dasar pemikiran dan target yang ingin dicapai dalam penetapan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa sanksi bunga dengan analisis keilmuan, maka penelitian ini termasuk dalam *grounded research*.

Cresswell membatasi jenis-jenis penelitian kualitatif menjadi empat model, yaitu etnografi, model *grounded theory (grounded research)*, studi kasus, dan fenomenologis. Penjelasan mengenai *grounded research* dikutip seperti berikut.

”...peneliti berusaha mendapatkan sebuah teori dengan menggunakan tahap-tahap ganda pengumpulan data dan perbaikan dan hubungan timbal balik kategori-kategori informasi (Strauss & Corbin, 1990). Dua karakteristik utama desain ini adalah perbandingan tetap data dengan kategori yang muncul dan pengambilan contoh teoretis dari kelompok-kelompok berbeda untuk memaksimalkan persamaan dan perbedaan informasi.”⁵⁷

⁵⁷ John W. Cresswell, *Op.Cit.*, hal.11.

Penelitian mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi dilakukan dengan mengadakan wawancara mendalam yang pertanyaannya diambil dari konsep berdasarkan pedoman teori.

Berdasarkan tujuan penelitian kuantitatif, penelitian ini digolongkan ke dalam penelitian deskriptif karena penelitian ini dilakukan memberikan gambaran yang detail mengenai suatu gejala atau fenomena dengan menciptakan suatu kategori atau pola.⁵⁸ Penelitian mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga dilakukan untuk menggali dan memberikan penjelasan mengenai suatu kebijakan yang disebut dengan *sunset policy* dan pengampunan pajak dengan menganalisis apakah kebijakan ini dapat memenuhi beberapa kriteria kebijakan pajak menurut Schlesinger dan menjawab pertanyaan apakah kebijakan ini termasuk dalam kategori kebijakan pajak yang baik.

Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini digolongkan ke dalam penelitian murni. Menurut Kountur, penelitian murni adalah penelitian yang diperuntukkan bagi pengembangan ilmu pengetahuan dengan tujuan untuk mengembangkan teori atau menemukan teori-teori baru.⁵⁹ Penelitian ini dilakukan untuk tujuan akademis untuk menyumbangkan ilmu pengetahuan murni serta dalam rangka memenuhi syarat kelulusan.

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi merupakan penelitian *cross sectional*.

⁵⁸ Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Op.Cit.*, hal. 42-43.

⁵⁹ Ronny Kountur, *Metode Penelitian untuk Skripsi dan Tesis*, (Jakarta: Penerbit PPM, 2005), hal 104.

Penelitian ini dilakukan satu kali dan pada suatu waktu tertentu. Bailey mengemukakan definisi mengenai penelitian *cross-sectional*, yaitu *"a cross-sectional study is one that studies a cross-section of the population at a single point in time."*⁶⁰ Penelitian ini dilakukan dari Januari 2008 sampai dengan Juni 2008.

3. Metode dan Strategi Penelitian

Metode pengumpulan data dalam penelitian adalah metode penelitian kualitatif karena metode penelitian kualitatif menitikberatkan pada pemberdayaan peneliti sebagai instrumen. Tidak menutup kemungkinan bagi peneliti dengan pendekatan penelitian kualitatif menghasilkan data kuantitatif, tetapi secara garis besar penelitian ini terpusat pada pendekatan kualitatif yang menghasilkan data kualitatif.

*"Qualitative methods are stressed within the naturalistic paradigm not because the paradigm is antiquantitative but because qualitative methods come more easily to the human-as-instrument."*⁶¹

Instrumen penelitian adalah *human instrument*.⁶² Peneliti sebagai instrumen pengumpulan data yang utama merupakan instrumen yang paling tepat dalam menghadapi ketidakpastian dan keberagaman yang ada di *site* penelitian dan hanya peneliti yang dapat mengevaluasi serta menangkap arti dari berbagai interaksi yang terjadi dengan para informan.

⁶⁰ Kenneth D. Bailey, *Methods of Social Research, Fourth Edition*, (New York: The Free Press, 1994), hal 24-25.

⁶¹ Yvona S. Lincoln dan Egon G. Guba, *Naturalistic Inquiry*, (Beverly Hills: Sage Publications, 1985), hal. 198-199.

⁶² Yvona S. Lincoln dan Egon G. Guba, *Ibid.*, hal 39.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan peneliti berdasarkan triangulasi, yaitu teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang ada.⁶³ Triangulasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah yang disebut oleh Neuman sebagai *triangulation of measures* dan *triangulation of observers*.⁶⁴

“Researchers take multiple measures of the same phenomenon. By measuring something in more than one way, researchers are more likely to see all aspects of it.”

Penelitian tentang kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga dilakukan dengan menggunakan berbagai cara penilaian, seperti studi lapangan dan studi kepustakaan.

“In many studies, one researcher conducts interviews or is the sole observer of people’s behavior...Multiple observers or researchers add alternative perspectives, backgrounds, and social characteristics and will reduce the limitations.”

Penelitian mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga mempraktikkan *triangulation observers* dengan mengadakan wawancara mendalam dengan berbagai pihak yang mewakili peran, karakteristik, serta perspektif yang berbeda dalam melihat kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga. Selanjutnya keterangan dari masing-masing pihak dapat dibandingkan, dapat saling melengkapi, bahkan dapat terjadi kontra-argumen yang semuanya itu dianalisis menjadi suatu gambaran yang lengkap.

⁶³ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2007), hal 83.

⁶⁴ W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, Fifth Edition*, (USA: Pearson Education, Inc., 2003), hal 124-125.

Teknik pengumpulan data menurut Lincoln dan Guba, dibagi menjadi *human sources* dan *nonhuman sources*.⁶⁵ *Human sources* didasarkan pada teknik pengumpulan data dengan wawancara dan observasi. Sedangkan, *nonhuman sources* melingkupi pengumpulan data dari dokumen dan berbagai rekaman data. Teknik pengumpulan data pada penelitian mengenai pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga ini didasarkan pada:

➤ Studi kepustakaan

Untuk mendukung penelitian, peneliti berupaya mengumpulkan data-data sekunder melalui buku-buku, majalah, artikel, skripsi, tesis, disertasi, jurnal, perundang-undangan perpajakan, korespondensi dengan informan melalui *e-mail*, berita di radio, bertanya *via telephone* dan *SMS (Short Message Service)* dengan staf Direktorat Jenderal Pajak dalam acara sosialisasi *sunset policy* yang diadakan di berbagai stasiun radio, dan lainnya yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang diteliti. Data sekunder menurut Bailey adalah “*the analysis of a document or data gathered or authored by another person.*”⁶⁶

➤ Studi Lapangan

Untuk memperdalam dan melengkapi analisis yang ada, peneliti juga melakukan studi lapangan dengan cara melakukan wawancara mendalam (*in depth interview*) dan mencari informasi dari para narasumber yang mengetahui secara langsung dan mendalam mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi yang sedang diterapkan melalui Undang-Undang KUP Nomor 28 Tahun 2007. Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data tidak

⁶⁵ Yvona S. Lincoln dan Egon G. Guba, *Op.Cit.*, hlm. 267.

⁶⁶ Kenneth D. Bailey, *Op.Cit.*, hal 229.

dipandu oleh teori, tetapi dipandu oleh fakta-fakta yang ditemukan pada saat penelitian di lapangan.⁶⁷

Wawancara dilakukan melalui wawancara semi terstruktur⁶⁸ dengan pihak terkait dimana pewawancara dapat mengajukan pertanyaan lain di luar pertanyaan pokok dalam pedoman wawancara sehingga kategori jawaban dapat dikembangkan. Wawancara yang dilakukan berupa *face to face interview*, *interview via telephone*, dan wawancara tertulis. *Face to face interview* dilakukan dengan bertemu muka secara langsung dengan informan di *site* penelitian. Wawancara melalui telepon dilakukan karena informan memiliki keterbatasan untuk hadir di *site* penelitian. Wawancara tertulis dilakukan dengan mengirimkan pedoman wawancara kepada informan yang selanjutnya dijawab dengan hasil wawancara berupa tulisan. Alat bantu yang digunakan penulis untuk melaksanakan wawancara adalah *recorder*. Hasil rekaman tersebut ditransfer ke tulisan. Setelah itu hasil dari *recorder* diduplikasikan ke dalam kaset dengan tujuan sebagai dokumentasi dan mempermudah penulis dalam mentranskrip ke dalam tulisan.

Pihak terkait yang menjadi informan dalam penelitian mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi adalah Pejabat dan staf Direktorat Jenderal Pajak yang memiliki penguasaan terhadap masalah yang diteliti penulis yakni tentang pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang menjadi anggota Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara

⁶⁷ Sugiyono, *Op.Cit.*, hlm.3.

⁶⁸ Sugiyono, *ibid*, hlm. 73.

Perpajakan, pengamat ekonomi, kalangan akademisi, asosiasi yang mewakili pengusaha sebagai Wajib Pajak, dan asosiasi yang mewakili konsultan pajak.

Data yang dikumpulkan berupa:

- data primer yang berasal dari hasil wawancara dengan Pejabat dan staf Direktorat Jenderal Pajak yang turut serta dalam pembuatan UU KUP Nomor 28 Tahun 2007, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang menjadi anggota Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, pengamat ekonomi, kalangan akademisi, asosiasi yang mewakili pengusaha, dan asosiasi yang mewakili konsultan pajak.
- data sekunder yang berasal dari berbagai literatur kepustakaan.

4. Hipotesis Kerja

Hipotesis kerja dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Dasar pemikiran pemerintah dalam menetapkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga untuk memberikan kesempatan bagi Wajib Pajak dalam peningkatan keterbukaan kewajiban perpajakannya; untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak; dan untuk meningkatkan penerimaan pajak. Melalui kebijakan ini, pemerintah mempunyai target yang hendak dicapai, yaitu peningkatan penerimaan pajak, peningkatan kepatuhan perpajakan, dan penghematan biaya pemeriksaan pajak. Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga memenuhi kriteria kebijakan pajak yang baik untuk diterapkan di Indonesia menurut teori yang diungkapkan Schlesinger.

5. Narasumber/Informan

Informan dalam penelitian ini berjumlah sepuluh orang. Keseluruhan informan dapat dikategorikan ke dalam empat kelompok utama yang masing-masing mewakili pihak dan kepentingan yang berbeda. Berikut ini adalah deskripsi para informan.

1) Pemerintah

a) Eksekutif (Direktorat Jenderal Pajak)

- **Staf Direktorat Peraturan Perpajakan I-Direktorat Jenderal Pajak.** Beliau adalah *gatekeepers* peneliti untuk memasuki *site* penelitian. Melalui informan ini peneliti mendapatkan informasi mengenai garis besar dasar pemikiran pemerintah dalam menetapkan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi. Informan ini pula yang menghantar peneliti ke informan inti dari sisi pemerintah. Wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan informan ini tidak terekam. Atas permintaan, identitas informan ini tidak dipublikasikan dalam laporan penelitian.
- **Kismantoro Petrus, Kepala Sub Direktorat Peraturan Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) dan Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (PPSP)** adalah informan inti yang dapat menjelaskan dasar pemikiran pemerintah dalam penetapan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi. Beliau merupakan salah satu anggota tim perumus Undang-Undang KUP Nomor 28 Tahun 2007 yang mengetahui proses pembuatan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi sejak awal.

- **John Hutagaol, Kepala Sub Direktorat Dampak Kebijakan-Direktorat Potensi Kepatuhan Penerimaan** merupakan informan pelengkap dari sisi pemerintah. Peneliti tertarik untuk mewawancarai beliau karena beliau mempunyai pengetahuan yang cukup memadai mengenai konsep pengampunan pajak pada umumnya di berbagai negara. Oleh karena itu pandangan beliau sebagai pemerintah yang juga mengerti konsep pengampunan pajak secara teoretis cukup membantu peneliti dalam mengumpulkan informasi.

b) Legislatif

- **Rama Pratama, Badan Kelengkapan Panitia Anggaran-Komisi XI (Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan, dan Lembaga Keuangan Bukan Bank) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.** Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ini merupakan informan utama dari sisi legislatif. Beliau merupakan anggota Pansus (Panitia Khusus) RUU KUP.

2) Wajib Pajak

- a) **Hariyadi B. Sukamdani, Wakil Ketua Umum KADIN (Kamar Dagang dan Industri) Indonesia Bidang Kebijakan Publik, Perpajakan, dan Fiskal dan Ketua dalam Dewan Pengurus Nasional APINDO (Asosiasi Pengusaha Indonesia).** Beliau mewakili asosiasi pengusaha yang merepresentasikan sebagian kepentingan Wajib Pajak. Informan merupakan perwakilan KADIN yang ikut serta pada saat pembuatan UU KUP Nomor 28 Tahun 2007. Jawaban beliau

dalam wawancara pada umumnya dilontarkan dalam kapasitas sebagai Wakil Ketua Umum KADIN.

b) Prijohandojo Kristanto, Ketua Komite Tetap Perpajakan KADIN (Kamar Dagang dan Industri) Indonesia. Beliau merupakan informan pendukung dari sisi Wajib Pajak, khususnya perwakilan KADIN. Wawancara dengan beliau dilakukan secara tertulis, dimana peneliti mengirimkan daftar pertanyaan dan beliau menjawab secara tertulis.

c) Drs. A. Idris Pulungan, Ak., Ketua Ikatan Konsultan Pajak Indonesia (IKPI). Peneliti mengelompokkan informan di dalam kelompok Wajib Pajak karena beliau mewakili asosiasi konsultan pajak. Konsultan pajak merupakan wakil Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakan atau dikatakan sebagai perpanjangan tangan Wajib Pajak. Selain itu, informan yang mewakili ikatan konsultan pajak merupakan perantara antara Wajib Pajak dengan aparat pemerintahan. Peneliti tertarik untuk mewawancarai informan karena beliau turut berpartisipasi dalam memberikan masukan di DPR pada saat pembuatan UU KUP No. 28 Tahun 2007. Selain itu karena beliau merupakan salah satu perwakilan IKPI yang aktif mengadakan sosialisasi mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi.

3) Pengamat ekonomi

- **Dr. Ikhsan Modjo, Direktur INDEF (*Institute of Development on Economics and Finance*).** Beliau merupakan pengamat ekonomi yang tergabung dalam satu lembaga penelitian. Menurut peneliti, informan merupakan pihak yang netral untuk memberikan informasi dikarenakan beliau

lebih bebas dari pengaruh kepentingan manapun. Informan dianggap mempunyai pandangan yang lebih objektif mengenai kebijakan pengampunan pajak dan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi pada khususnya. Wawancara dilakukan melalui telepon dikarenakan beliau berhalangan untuk hadir di *site* penelitian.

4) Akademisi

a) H. TB. Eddy Mangkuprawira, SH., Dosen Ilmu Administrasi-Mata Kuliah Peradilan Pajak. Informan diwawancarai oleh peneliti karena pengalaman beliau yang pernah menjabat sebagai Hakim Pengadilan Pajak. Hal tersebut memungkinkan beliau untuk memberikan informasi seputar pengampunan pajak dikaitkan dengan pidana pajak. Menurut peneliti, beliau juga merupakan informan yang cenderung netral dalam memberikan informasi.

b) Prof. Dr. Gunadi, Ak.,M.Sc., Dosen dan Guru Besar Perpajakan FISIP UI. Beliau merupakan informan yang mempunyai *background* pernah menjabat sebagai Direktur Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak-Direktorat Jenderal Pajak. Hal ini memungkinkan beliau untuk memberikan informasi seputar realitas administrasi pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak dikaitkan dengan pelaksanaan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi. Selain itu, wawasan beliau yang luas memungkinkan peneliti untuk memperoleh informasi yang diperlukan.

6. Proses Penelitian

Peneliti tertarik untuk meneliti mengenai topik "Pengampunan Pajak" diawali dengan pencarian data melalui internet. Terdapat berbagai informasi mengenai pengampunan pajak yang ditetapkan pemerintah melalui UU KUP Nomor 28 Tahun 2007 Pasal 37A. Kemudian peneliti melakukan tahapan pra-penelitian dengan turun ke lapangan, yaitu Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak. Konfirmasi keberadaan data dilakukan oleh penulis dan data yang dimaksud ada dan mungkin untuk dijangkau. Oleh karena itu, peneliti berupaya untuk melanjutkan penelitian.

Penulis mengumpulkan literatur yang menjadi bahan acuan dalam penelitian ini. Literatur tersebut antara lain, buku teks, majalah, jurnal, dan lain-lain. Setelah itu penulis melakukan konsultasi dengan dosen pembimbing mengenai langkah-langkah apa saja yang harus ditempuh dan menentukan teori yang berkaitan dengan topik.

Peneliti pernah mencari data mengenai Wajib Pajak yang memanfaatkan fasilitas pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi di Kantor Pelayanan Pajak Pasar Minggu I. Pada saat itu, peneliti berencana untuk meneliti dasar pemikiran pemerintah mengenai kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi dan melihat implikasi kebijakan ini di perusahaan Wajib Pajak dengan bentuk studi kasus. Namun, karena keterbatasan akses, waktu, dan dana, peneliti tidak dapat melanjutkan penelitian dengan melihat implikasi di perusahaan Wajib Pajak.

Peneliti turun ke lokasi penelitian sebagai peneliti total kemudian membangun legitimasi keberadaan dengan mengikuti prosedur perizinan sebagai cara untuk memasuki Direktorat Jenderal Pajak, DPR, KADIN, APINDO, INDEF, IKPI dan tempat lain yang berhubungan dengan pemerolehan data. Sebelum melakukan wawancara dengan informan, peneliti berusaha untuk membangun *rapport*. Hal tersebut dilakukan dalam rangka meyakinkan para informan bahwa penelitian yang dilakukan murni untuk keperluan akademis dan untuk pengembangan pengetahuan.

Penelitian dilakukan dalam kurun waktu kurang lebih enam bulan, sejak Januari 2008 sampai dengan Juni 2008. Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi masih berlangsung sampai dengan Desember 2008, pada saat penelitian selesai dilakukan.

Peneliti mengumpulkan berbagai informasi selain melalui wawancara, juga melalui komunikasi interaktif yang dilakukan dengan pihak Direktorat Jenderal Pajak melalui program sosialisasi *sunset policy* di stasiun radio. Selain itu, peneliti juga mengumpulkan informasi dengan *gatekeeper* di Direktorat Jenderal Pajak melalui *e-mail*. Peneliti merekam wawancara dengan informan. Hal tersebut dilakukan jika tidak ada halangan dari pihak informan untuk melakukan *face to face interview* dan jika informan memberikan izin untuk diadakannya perekaman data. Selain itu, peneliti membuat berbagai catatan lapangan yang diperlukan untuk pengumpulan informasi.

Pengumpulan data yang dilakukan pada tahap sebelumnya kemudian dilanjutkan dengan tahap analisis oleh peneliti. Analisis tersebut dilakukan

peneliti berdasarkan interpretasi dari hasil wawancara dengan para informan dan kemudian dirangkum secara umum dan setelah itu didapatkan suatu dasar pemikiran dan target yang hendak dicapai pemerintah, kemudian hal-hal tersebut dianalisis. Tahap terakhir adalah melakukan analisis mengenai apakah kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi merupakan kebijakan pajak yang baik untuk diterapkan di Indonesia dengan melihat pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger.

7. Site Penelitian

Site penelitian berada pada Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak. Alamat lengkapnya di Gedung B Jl. Gatot Soebroto No. 40-42, Jakarta 12190. Penelitian mengambil tempat di Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak karena di sana merupakan pusat otoritas pelaksana kebijakan perpajakan serta di sana tersedia berbagai informasi mengenai perpajakan. Selain itu, lokasi penelitian berada di Gedung Nusantara I DPR/MPR RI Gatot Soebroto. Lokasi penelitian tersebut sehubungan dengan wawancara yang dilakukan dengan anggota DPR selaku dewan legislatif yang turut serta dalam perumusan kebijakan.

Site penelitian sehubungan dengan informan dari KADIN beralamat di *Southwing Building* Hotel Sahid Jl. Jenderal Soedirman Kav. 86 Jakarta Selatan. Selain itu lokasi penelitian sehubungan dengan informan dari KADIN yang kedua adalah Menara Imperium Jl. H.R. Rasuna Said Kav 1 Jakarta Selatan. Lokasi penelitian dalam rangka mewawancarai pihak IKPI adalah Gedung Santoso Jl. H.R. Rasuna Said Kav.B-6 Jakarta Selatan 12910.

Wawancara dengan pihak INDEF dilakukan di Jl. Batu Merah No. 45 Pejaten Timur Jakarta 12510. Hubungan melalui telepon dilakukan di *site* tersebut.

Site penelitian sehubungan dengan informan dari kalangan akademisi, yaitu Prof. Dr. Gunadi, Ak.,M.Sc. dilakukan di Gedung PPATK Jl. Ir. Juanda 35 Harmoni. Lokasi penelitian sehubungan dengan informan Edi Mangkuprawira dilakukan di Gedung G FISIP UI-Depok.

8. Keterbatasan Penelitian

Terdapat berbagai kekurangan dalam penelitian. Keterbatasan penelitian ini adalah keterbatasan waktu dan biaya yang menjadi salah satu hambatan dalam menyelesaikan penelitian. Akses untuk pemerolehan data pada perusahaan Wajib Pajak yang memanfaatkan fasilitas ini juga merupakan hambatan tersendiri yang membuat penelitian ini tidak sesempurna yang diharapkan. Penulis juga masih merasakan keterbatasan pada pengambilan data-data yang bersifat kuantitatif. Selain itu, kesibukan para informan menyebabkan wawancara yang dilakukan terkadang tertunda atau terhalang. Sehingga peneliti harus menyesuaikan jadwal dengan para informan dan bahkan terkadang harus menerima ketidakhadiran informan pada *site* penelitian akibat kesibukan.

Di samping itu terdapat kendala yang berasal dari faktor eksternal. Kendala tersebut, seperti situasi di jalan dan berbagai faktor lain menjadi satu kendala bagi para informan untuk datang ke *site* penelitian sesuai dengan waktu yang dijanjikan.