

BAB 4

ANALISIS PERPANJANGAN *SUNSET POLICY* DAN TINDAK LANJUT YANG DAPAT DILAKUKAN PEMERINTAH SETELAH PENERAPAN *SUNSET POLICY*

4.1. Latar Belakang Perpanjangan *Sunset Policy* (Diterbitkannya Perppu No. 5 Tahun 2008)

Visnawathan dalam jurnal yang berjudul “*Sunsets Provisions in The Tax Code: a Critical Evaluations and Prescriptions for The Future*” menyatakan bahwa sebuah peraturan perundangan dengan konsep *sunset* berlaku pada periode tertentu, pada umumnya sepuluh tahun atau kurang. Setelah jangka waktu tersebut, peraturannya tidak berlaku lagi (tenggelam). Begitu pula halnya dengan kebijakan penghapusan dan pengurangan sanksi administrasi berupa bunga yang berlaku di Indonesia atau dikenal dengan *sunset policy* mempunyai unsur berlaku sementara, yaitu dalam periode tertentu (1 Januari 2008 – 31 Desember 2008) berdasarkan Pasal 37A Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP). Pada tanggal 31 Desember yang lalu program *sunset policy* seharusnya sudah berakhir, namun pemerintah mengambil kebijakan untuk memperpanjang program *sunset policy* tersebut.

Berikut adalah beberapa alasan yang melatarbelakangi perpanjangan *sunset policy* sampai 28 Februari 2009 yang lalu.

4.1.1. Kekurangsiapan Direktorat Jenderal Pajak dalam Mengeluarkan Program *Sunset Policy*

Direktorat Jenderal Pajak sebagai penggerak administrasi perpajakan sangat berperan penting dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan perpajakan. Dalam *sunset policy* ini direktorat Jenderal Pajak dianggap kurang siap dalam menyiapkan perangkat aturan pelaksanaan *sunset policy*, sehingga banyak wajib pajak yang pada awalnya ragu untuk memanfaatkan program *sunset policy* ini. Kekurangsiapan Direktorat Jenderal Pajak ini tampak pada baru terbitnya perangkat aturan

pelaksanaan *sunset policy* pada 28 Juni 2008 dengan diterbitkannya Per. DJP/No. 27/PJ/2008 jo Per.DJP/No. 30/PJ/2008. Eddy Mangkuprawira, Ketua Lembaga Bantuan Hukum Pajak Indonesia mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

“ Perpanjangan *sunset policy* yang ada sebetulnya akibat keteledoran, akibat kelalaian dari Dirjen Pajak waktu menerbitkan ketentuan pelaksanaan dari *sunset policy*. Hitung kapan Undang-undang Nomor 28 tahun 2007 diundangkan? Juli klo ga salah yah? Juli 2007. Kapan ketentuan pelaksanaan baru lahir tentang *sunset policy*? Pertengahan tahun 2008, satu tahun? Bayangkan satu tahun.” (Wawancara Mendalam, 3 April 2009)

Berdasarkan wawancara di atas diketahui bahwa perpanjangan *sunset policy* merupakan kelalaian dari Direktorat Jenderal Pajak dalam menerbitkan ketentuan pelaksanaan dari *sunset policy*. Dimana berdasarkan Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) *sunset policy* mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2008, namun ketentuan pelaksanaan dari *sunset policy* yang komprehensif baru lahir pada pertengahan tahun 2008, dengan demikian hampir setengah tahun dari masa penerapan *sunset policy* belum terdapat ketentuan pelaksanaan yang komprehensif. Hal ini dianggap menjadi faktor penghambat keberhasilan *sunset policy*. Meskipun demikian kebijakan perpanjangan *sunset policy* ini menunjukkan itikad baik dari pemerintah, karena disadari memang terdapat kesalahan dari pemerintah dalam hal keterlambatan mengeluarkan aturan pelaksanaan *sunset policy*. Hal ini juga disampaikan oleh Eddy Mangkuprawira:

“ Saya kira itu menunjukkan itikad baik pemerintah untuk menampung wajib pajak yang karena dulu peraturan pelaksanaannya terlambat, disadari ini kesalahan pemerintah juga , untuk keadilan karena mereka belum *sempet* atau *gak tau* ya diperpanjang”. (Wawancara Mendalam, 3 April 2009).

Dengan kebijakan perpanjangan *sunset policy* secara tidak langsung pemerintah mengakui adanya kekurangsiapan dalam mengeluarkan kebijakan *sunset policy* karena ketentuan pelaksanaan *sunset policy* yang berubah-ubah dan tidak komprehensif selama masa berlakunya *sunset policy* sebelum diperpanjang. Dalam rangka itikad baik dari pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat

yang ingin memanfaatkan *sunset policy* di akhir periode karena pada masa awal hingga pertengahan masa *sunset policy* masyarakat masih ragu dengan kebijakan *sunset policy* ini maka pemerintah mengambil kebijakan untuk memperpanjang jangka waktu penerapan *sunset policy*. Dalam skripsi Illyana Perdanawati yang mengambil studi kasus di KPP Jakarta Tebet memaparkan bahwa pihak KPP baru menerima respon positif setelah bulan Juli 2008, hal ini dikarenakan perangkat aturan pelaksanaan yang baru terbit pada 27 Juni 2008. Jadi sebelum bulan Juli tidak ada wajib pajak yang memanfaatkan program *sunset policy* dan juga aturan yang mengatur operasional pelaksanaan di KPP belum ada.

Sanjaya, Kepala Seksi KUP Direktorat Jenderal Pajak memberikan pendapatnya mengenai aturan pelaksanaan *sunset policy* yang baru keluar di bulan Juni. Berikut pernyataannya:

“ Iya... nah klo yang dari awalnya itu *kan* memang kita baru buat di bulan Juni ya itu karena dianggap ternyata masih dari PMK itu belum cukup walaupun awalnya dari PMK sudah cukup detil menurut kita, namun terakhir dari si pembuat aturan untuk administratifnya sendiri belum tegas diatur di PMK, kita *ga* mungkin *ngatur* administrasi di PMK ya, jadi di Perdirjen atau di bawahnya karena cukup detil itu akhirnya kita buat sampai berulang-ulang. Kita buat satu ternyata di bawah “*klo* ini gimana, *klo* itu gimana?” ternyata masih belum mencukupi kita ubah lagi dengan yang baru.” (Wawancara Mendalam, 16 April 2009)

Berdasarkan pendapat narasumber di atas, alasan ketentuan pelaksanaan masih ada yang terbit di bulan Juni karena sebelumnya ketentuan pelaksanaan yang terdapat di Peraturan Menteri Keuangan (PMK) dianggap sudah cukup detil namun pada pelaksanaannya yaitu di tingkat Kantor Pelayanan Pajak (KPP), PMK tersebut dianggap masih belum tegas mengatur untuk administratif *sunset policy*. Oleh karena itu, diterbitkanlah Peraturan Direktur Jenderal Pajak untuk mengakomodir ketentuan pelaksanaan yang dianggap belum detil tersebut. Berbeda dengan pendapat narasumber di atas, Aditya Tri Handoko, *Managing Partner Prime Consulting* mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

“Kebiasaan dari pemerintah khususnya direktur jenderal pajak mengeluarkan peraturan, peraturan pelaksanaannya selalu ketinggalan dan itu biasanya berlakunya mundur, nah itu yang gak baik. Klo dibilang siap, pada waktu undang-undang itu berlaku belum siap sih sebetulnya, belum diprediksi bagaimana-bagaimananya jadi masih ada peraturan pelaksanaan yang keluar dibulan Juni” (Wawancara Mendalam, 7 April 2009)

Dari pernyataan narasumber di atas diketahui bahwa Direktorat Jenderal Pajak dalam mengeluarkan kebijakan *sunset policy* kurang siap dalam mengantisipasi detail-detail yang dapat menghambat kelancaran dan kesuksesan penerapan *sunset policy* sedini mungkin. Pemerintah dianggap tidak terlebih dahulu memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dalam pengimplementasian *sunset policy*, sehingga masih ada peraturan pelaksanaan yang terbit di bulan Juni. Hal ini tercermin dari perubahan-perubahan ketentuan pelaksanaan *sunset policy*. Berikut akan ditampilkan perangkat payung hukum *sunset policy* dan tanggal mulai berlakunya / tanggal diterbitkannya:

Tabel 4.1.
Perangkat Payung Hukum *Sunset Policy*

No.	Undang-Undang / Aturan Pelaksanaan Sunset Policy	Mulai Berlaku / Tanggal Diterbitkan
1.	Pasal 37 A UU No. 28 Tahun 2007	1 Januari 2008
2.	PMK No. 18/PMK.03/2008	6 Februari 2008
3.	PMK No. 66/PMK.03/2008	29 April 2008
4.	Per. DJP No. 27/PJ/2008	19 Juni 2008
5.	Per. DJP No. 27/PJ/2008 jo. Per. DJP No. 30/PJ/2008	27 Juni 2008
6.	Aturan Internal: SE-33/PJ/2008 SE-34/PJ/2008	27 Juni 2008 31 Juli 2008

Sumber: Diolah Peneliti

Dari tabel tersebut terlihat bahwa *sunset policy* tidak dapat dilaksanakan selama kurun waktu 1 Januari 2008 sampai dengan 6 Februari 2008, karena peraturan pelaksanaan *sunset policy* sebagai amanat Pasal 37A UU Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yaitu PMK. No. 18/PMK.03/2008 baru terbit pada tanggal 6 Februari 2008. Walaupun aturan pelaksanaan *sunset policy* sudah diterbitkan, namun pelaksanaan *sunset policy* belum efektif karena aturan-aturan yang terdapat didalam PMK No. 18/PMK.03/2008 dianggap tidak komprehensif. Kemudian baru pada tanggal 29 April 2008, pemerintah menerbitkan PMK No. 66/PMK.03/2008 untuk menggantikan PMK No. 18/ PMK.03/2008. Penggantian ini menunjukkan aturan pelaksanaan *sunset policy* dibuat tidak secara menyeluruh, sehingga pemerintah gagal untuk mengantisipasi hal-hal yang dapat menghambat kelancaran dan kesuksesan penerapan kebijakan *sunset policy* sedini mungkin.

Pemerintah menghabiskan waktu 3 bulan dari masa penerapan *sunset policy* untuk mengatasi masalah-masalah yang muncul terkait dengan aturan pelaksanaan *sunset policy* itu sendiri. Bahkan masih ada Perdirjen yang baru diterbitkan pada bulan Juni yaitu sudah di pertengahan masa berlakunya *sunset policy* yang hanya 1 tahun. Hal ini juga menyebabkan keterlambatan pelaksanaan sosialisasi dari *sunset policy*, sosialisasi mengenai *sunset policy* baru gencar dilakukan oleh pemerintah pada pertengahan masa penerapan *sunset policy*, sehingga masyarakat baru *aware* mengenai *sunset policy* di akhir-akhir masa penerapan *sunset policy* yaitu sekitar bulan September atau Oktober. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Gunadi, Guru Besar Ilmu Administrasi Pajak FISIP UI:

“Sebetulnya *kan* ini sudah setahun tapi seperti kita ketahui *kan* dulu pemerintah juga terlambat untuk sosialisasinya mungkin baru pada bulan Juni sosialisasi, kenapa? Karena peraturan pelaksanaannya terlambat. Ini *kan* berlakunya hanya setahun ya tahun 2008, keterlambatan aturan pelaksanaan, sosialisasinya juga terlambat, mungkin baru bulan September Oktober orang mulai aktif.” (Wawancara Mendalam, 7 Mei 2009)

Oleh karena itu, dengan terlambatnya perangkat aturan pelaksanaan yang terbit dan seperti telah dibahas sebelumnya, hal ini juga berdampak pada

keterlambatan sosialisasi *sunset policy*, maka kebijakan perpanjangan *sunset policy* ini menjadi sangat diperlukan, karena wajib pajak belum mengetahui dengan jelas manfaat yang dapat diperoleh dengan fasilitas *sunset policy*. Kemudian *sunset policy* ini banyak menimbulkan keraguan dikalangan para wajib pajak jang-jangan kebijakan ini akan menjadi jebakan sehingga jika waktunya diperpanjang wajib pajak dapat mengetahui ide dari *sunset policy* itu sendiri (Dradjat Wibowo, 6 Mei 2009).

Berbeda dengan pendapat sebelumnya, Hariyadi B. Sukamdani, Wakil Kepala Kamar Dagang dan Industri (Wakadin) Bidang Kebijakan Publik, Fiskal dan Kepabeanaan menyatakan bahwa keterlambatan terbitnya perangkat aturan pelaksanaan *sunset policy* yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pajak dapat dimengerti karena *sunset policy* ini merupakan sesuatu yang baru diterapkan, sehingga belum terdapat pengalaman baik dari pembuat kebijakan maupun wajib pajaknya. Berikut adalah petikan wawancaranya:

“ *Ga* berpengaruh *siy mbak*. Semua *kan* dalam kaitan karena *ga* ada pengalaman mengenai *sunset* sebelumnya jadi saya pikir itu sesuatu hal ya namanya sama-sama belajar lah. Pembuat kebijakannya juga baru belajar, kitanya wajib pajaknya juga belum *ngerti-ngerti amat*. Sebenarnya semua orang itu *kan* ngerti setelah ada sosialisasi yang cukup gencar dari pemerintah baru semua orang mulai tertarik.” (Wawancara Mendalam, 15 Mei 2009)

Berdasarkan analisa penulis, walaupun kebijakan *sunset policy* ini merupakan yang pertama yang terjadi di Indonesia namun hendaknya hal itu tidak menjadi alasan bagi pemerintah untuk kurang siap dalam mengeluarkan kerangka hukum yang digunakan dalam pelaksanaan *sunset policy*. Bagaimanapun disadari bahwa kebijakan *sunset policy* adalah kebijakan yang memiliki ide yang sangat bagus yaitu untuk membangun basis data perpajakan yang lebih baik kedepannya, namun jika dari administrasi perpajakannya sendiri dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak tidak siap dalam mengeluarkan perangkat aturan pelaksanaan *sunset policy*, hal ini akan menimbulkan keraguan bagi masyarakat yang ingin memanfaatkan *sunset policy*.

Kebijakan *sunset policy* ini juga merupakan sesuatu yang baru bagi masyarakat sehingga mereka takut terjebak dengan mengikuti *sunset policy*. Dalam

rangka membangun kepercayaan dari wajib pajak terhadap administrasi perpajakan dan memberikan pembelajaran pajak yang baik kepada masyarakat, *sunset policy* ini merupakan momentum yang tepat, tentunya jika dibarengi dengan kesiapan secara penuh dari Direktorat Jenderal Pajak sebagai penggerak administrasi perpajakan baik dari sisi perangkat aturan pelaksanaan maupun kesiapan secara administrasi.

Dengan demikian penulis berpendapat bahwa kekurangsiapan Direktorat Jenderal Pajak dalam menyiapkan perangkat aturan pelaksanaan *sunset policy* merupakan salah satu alasan perlunya memperpanjang program *sunset policy*. Namun pada hakikatnya terdapat niat baik dari pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat yang belum sempat memanfaatkan *sunset policy* untuk memanfaatkan *sunset policy*.

4.1.2. Respon Masyarakat yang Sangat Tinggi Untuk Memanfaatkan *Sunset Policy* di Penghujung Periode

Selain ketidaksiapan pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak dalam menyiapkan perangkat aturan pelaksanaan *sunset policy*, respon masyarakat yang sangat tinggi untuk memanfaatkan *sunset policy* di penghujung periode juga menjadi alasan kebijakan perpanjangan *sunset policy*, sebagaimana dinyatakan oleh Sanjaya, Kepala Seksi KUP Direktorat Jenderal Pajak:

“dengan adanya program *sunset policy* sudah menjadi kebiasaan dari awal sebenarnya klo orang Indonesia maunya melakukan segala hal di *last minute*, jadi ternyata itu memang kejadian ketika menjelang akhir program *sunset policy* itu banyak wajib pajak yang membludak di banyak kantor pelayanan, pada saat-saat terakhir banyak dari mereka yang tidak terlayani, tidak hanya dari KPP saja baik yang mau mendaftar menjadi wajib pajak baru maupun mereka yang mau menyampaikan SPT Tahunan pembetulannya, juga mereka yang mau membayar di kantor pos atau bank yang tutup jam 3 padahal waktu itu mereka sudah mengantri trus di KPP juga pada pukul 05.00 masih banyak yang ngantri, katanya di KPP itu ngantri mereka udah kaya’ ngantri bioskop.”
(Wawancara Mendalam, 16 April 2009)

Berdasarkan pendapat narasumber di atas diketahui bahwa alasan pemerintah memperpanjang *sunset policy* dikarenakan membludaknya jumlah wajib pajak yang ingin memanfaatkan fasilitas *sunset policy* di akhir-akhir periode. Sehingga pada saat-saat terakhir banyak masyarakat yang tidak terlayani. Oleh karena itu dipandang perlu untuk memperpanjang program *sunset policy* ini. Hal ini juga didukung oleh Kamar Dagang dan Industri Indonesia (Kadin) yang mengusulkan kepada pemerintah untuk memperpanjang *sunset policy*, terkait dengan respon masyarakat yang sangat tinggi untuk memanfaatkan *sunset policy* di penghujung periode karena pada akhir periode *sunset policy* permintaan atas fasilitas *sunset policy* ini sangat tinggi sekali. Berikut adalah petikan wawancara dengan Hariyadi B. Sukamdani, Wakadin Bidang Kebijakan Publik, Fiskal dan Kepabeanan:

“Karena permintaan Kadin juga, karena Kadin yang minta karena kita melihat biasa *kan* orang Indonesia tuh *last minute* ya. Pada *last minute* baru heboh wah nanti baru paham *sunset* itu memang bermanfaat. *Nah* jadi waktu itu karena permintaannya masih tinggi sekali. Jadi kita minta pada pemerintah dan alhamdulillah memang diberikan. Jadi walaupun akhirnya dibuat suatu Undang-undang No.16 atau berapa saya lupa, itu kan aklamasi dari DPR *malah* ada suatu anggota DPR yang minta diperpanjang lagi sampai akhir tahun tapi menurut saya sampai akhir Februari itu sudah cukup bagus *lah*”.
(Wawancara Mendalam, 15 Mei 2009)

Untuk melihat tingginya antusiasme masyarakat yang ingin memanfaatkan fasilitas *sunset policy* di akhir periode, berikut akan ditampilkan jumlah masyarakat yang memanfaatkan fasilitas *sunset policy* dalam hal ini mendaftar untuk menjadi wajib pajak baru (memperoleh NPWP) setiap bulannya pada tahun 2008 yang lalu:

Tabel 4.2
Jumlah Masyarakat yang Memanfaatkan Fasilitas *Sunset Policy*
Periode Januari – Desember 2008

Tahun	Bulan	Jumlah WP
2008	Januari	163,419
2008	Februari	131,024
2008	Maret	107,407
2008	April	125,031
2008	Mey	97,428
2008	Juni	117,840
2008	Juli	97,268
2008	Agustus	130,164
2008	September	245,261
2008	Oktober	356,469
2008	November	629,137
2008	Desember	1,679,962

Sumber: Direktorat Teknologi & Informasi Perpajakan Direktorat Jenderal Perpajakan, diolah peneliti

Dari tabel di atas terlihat bahwa jumlah masyarakat yang ingin memanfaatkan *sunset policy* di akhir periode yakni di bulan desember sangat besar dibandingkan bulan-bulan sebelumnya. Jumlah masyarakat yang mendaftar untuk menjadi wajib pajak baru pada bulan desember adalah sebesar 1.679.962 wajib pajak baru atau meningkat sebesar 267% dari bulan sebelumnya yang hanya sebanyak 629.137 wajib pajak baru. Peningkatan yang signifikan mulai terjadi di bulan September 2008 dan puncaknya adalah di bulan Desember 2008.

Tingginya respon masyarakat untuk memanfaatkan *sunset policy* ini masih berlanjut pada periode perpanjangan *sunset policy*. Berikut akan ditampilkan tabel jumlah masyarakat yang memanfaatkan *sunset policy* periode Januari sampai Februari 2009:

Tabel 4.3
Jumlah Masyarakat yang Memanfaatkan Fasilitas Sunset Policy
Periode Januari - Februari 2009

Tahun	Bulan	Jumlah WP
2009	Januari	1.162.230
2009	Februari	927.822
Jumlah		2.090.052

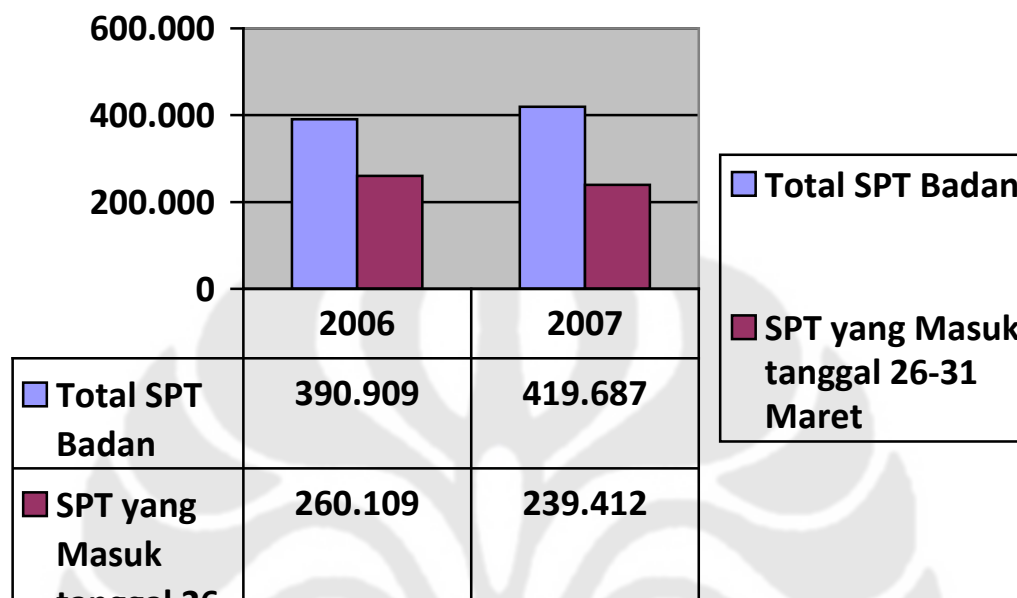
Sumber: Direktorat Teknologi & Informasi Perpajakan Direktorat Jenderal Pajak, diolah peneliti

Dari tabel diatas terlihat bahwa jumlah masyarakat yang memanfaatkan fasilitas *sunset policy* pada bulan Januari 2009 sangat besar yaitu sebesar 1.162.230 wajib pajak. Data di atas menunjukkan respon masyarakat meningkat sangat signifikan di penghujung periode *sunset policy*, dan perpanjangan *sunset policy* dapat mengakomodir masyarakat yang ingin memanfaatkan fasilitas *sunset policy*.

Berdasarkan pendapat kedua narasumber sebelumnya, respon masyarakat yang tinggi untuk memanfaatkan fasilitas *sunset policy* di akhir periode terkait dengan budaya masyarakat yang *last minute* atau cenderung memanfaatkan suatu program di penghujung waktunya (*deadline*). Aditya Tri Handoko, *Managing Partner Prime Consulting* juga memberikan pendapat yang senada yaitu budaya wajib pajak Indonesia memang memanfaatkan suatu program di akhir periode. Hal ini tercermin bukan saja dari pemanfaatan fasilitas *sunset policy* yang sangat tinggi di penghujung periodenya tetapi juga dapat tercermin dari pelaporan Surat Pemberitahuan (SPT) oleh wajib pajak yang seringkali dilakukan pada penghujung *deadline*. Berikut adalah pernyataannya:

” Ya... karena budaya wajib pajak Indonesia baru *masukin* SPT pada saat terakhir jadi sudah *deket* waktunya baru pada berebut untuk masukin.”
 (Wawancara Mendalam, 7 April 2009)

Berikut adalah gambar yang menampilkan kecenderungan masyarakat untuk melaporkan SPT di penghujung batas akhir pelaporannya:



Sumber: Direktorat Teknologi & Informasi Perpajakan Direktorat Jenderal Perpajakan, diolah Peneliti

Gambar 4.1

Jumlah SPT PPh Badan yang Dilaporkan Tanggal 26-31 Maret

Berdasarkan gambar di atas dapat dilihat bahwa pada tahun pajak 2006 jumlah SPT Badan yang masuk pada tanggal 26-31 Maret mencapai 260.109 SPT atau sekitar 66,5% dari total SPT Badan yang masuk yakni sebesar 390.909. Pada tahun pajak 2007 total SPT Badan yang masuk adalah sebanyak 419.687 SPT dan SPT Badan yang masuk pada tanggal 26-31 Maret adalah sebanyak 239.412 SPT atau sebesar 57% dari total SPT Badan yang masuk. Budaya *last minute* masyarakat memang ada yang tercermin dari pelaporan SPT Badan yang sebagian besar wajib pajak (di atas 50%) melaporkan SPT Badannya pada akhir-akhir batas waktu pelaporannya yakni tanggal 26-31 Maret tahun berikutnya.

Terkait dengan kebijakan *sunset policy*, budaya masyarakat yang memanfaatkan program di penghujung periode memang ada tetapi hal itu timbul karena tingkat ketidakpercayaan terhadap aparat pajak cukup tinggi ditambah lagi dengan keterlambatan perangkat aturan pelaksanaan *sunset policy*, sehingga masyarakat belum yakin untuk memanfaatkan program *sunset policy*, dikhawatirkan *sunset policy* ini jebakan bagi mereka yang ingin memanfaatkan *sunset policy* (Dradjat Wibowo, 6 Mei 2009).

Jika pemerintah sudah siap sejak awal dengan perangkat aturan pelaksanaan *sunset policy* yang detail dan komprehensif, tentu sosialisasi secara gencar mengenai *sunset policy* dapat dilakukan sedini mungkin sehingga tidak banyak rumor negatif yang berkembang di masyarakat. Dengan demikian diharapkan antusiasme masyarakat untuk memanfaatkan *sunset policy* sudah tinggi sejak awal penerapannya.

Namun bagaimanapun, peneliti berpendapat bahwa respon masyarakat yang sangat tinggi untuk memanfaatkan fasilitas *sunset policy* di penghujung periode juga menjadi salah satu alasan pemerintah untuk memperpanjang program *sunset policy*, karena dengan membludaknya jumlah wajib pajak di akhir periode sedangkan jumlah sumber daya manusia dari Direktorat Jenderal Pajak tetap sehingga tidak dapat mengimbangi jumlah masyarakat yang ingin memanfaatkan *sunset policy* sehingga pada akhir periode *sunset policy* masih banyak wajib pajak yang belum terlayani. Oleh karena itu, baik pemerintah maupun wajib pajak memandang perlu untuk dilakukan perpanjangan *sunset policy*.

4.1.3. Krisis Keuangan Global

Seperti diketahui pada tahun 2008 terjadi krisis keuangan di Amerika Serikat, krisis keuangan di Amerika tersebut tentu saja berdampak disebagian besar Negara di dunia ini tak terkecuali Indonesia, oleh karena itu krisis keuangan ini disebut sebagai krisis keuangan global. Dampak dari krisis keuangan global ini baru dirasakan di Indonesia pada triwulan ke-3 tahun 2008 sekitar bulan September dan Oktober, hal ini ditandai dengan perlambatan kegiatan ekonomi.

Pada triwulan ke-3 tersebut masyarakat baru melihat *sunset policy* ini sangat bermanfaat untuk mengurangi dampak dari krisis keuangan global tersebut, karena dengan memanfaatkan *sunset policy* perusahaan hanya membayar utang pajaknya saja tanpa harus membayar sanksi administrasi bunga. Uang yang seharusnya untuk membayar sanksi administrasi tersebut dapat dimanfaatkan untuk hal lain seperti membayar gaji karyawan dan membeli bahan baku. Seperti yang dinyatakan oleh Liberty Pandiangan, Kepala Sub Direktorat Kepatuhan Wajib Pajak dan Pemantauan Direktorat Potensi, Kepatuhan dan Penerimaan berikut ini:

“Kita ketahui dengan krisis finansial global mulai terasa perlambatan kegiatan *activity* usaha akibat perlambatan *activity* usaha secara ekonomi penghasilan perusahaan akan semakin menurun, penghasilan perusahaan menurun tentu akan berdampak pada tingkat keuntungan perusahaan tersebut artinya keuntungan perusahaan bisa akan menurun dibandingkan tahun 2007, padahal di pihak lain apabila tidak ada *sunset policy* dia ingin memanfaatkan *sunset policy* tadi seperti suatu perusahaan katakanlah dari *sunset policy* tersebut dia harus membayar misalnya sebesar 1M mungkin dia sudah 2 tahun berarti 1M ditambah 240 juta maka dia akan bayar 1.240.000.000, tetapi dengan *sunset policy* dia hanya bayar pokoknya saja 1M, sanksi administrasi bunga 240 juta tidak dibayar. Kita lihat tadi yang saya katakan ada manfaat ekonomis sehingga yang 240 juta ini bisa masuk ke *cash-flow* perusahaan, secara bisnis akan terjadi *return*, dari 240 juta bisa membeli bahan baku, bisa dia mengupah karyawannya padahal penghasilannya sudah menurun. *Nah* inilah tadi manfaat *sunset policy* akibat adanya krisis finansial global tersebut.” (Wawancara Mendalam, 31 Maret 2009)

Manfaat yang diterima Wajib Pajak berupa penghapusan sanksi administrasi bunga dijelaskan dalam contoh berikut ini. PT X telah memperoleh NPWP sejak tahun 2003 dan telah menyampaikan SPT Tahunan PPh untuk tahun pajak 2003 sampai dengan 2007 tepat waktu. Pada bulan Januari 2008, manajemen PT X menyadari bahwa terdapat penghasilan yang belum dilaporkan dalam SPT Tahunan PPh Tahun Pajak 2005 dan 2006. Kemudian PT X memanfaatkan *Sunset Policy*

dengan menyampaikan pembetulan SPT Tahunan PPh Tahun Pajak 2005 dan 2006 pada 20 Maret 2008 dengan jumlah pajak yang masih harus dibayar masing-masing sebesar Rp. 500.000.000,- dan Rp. 900.000.000,-. PT X membayar tambahan pajak tersebut melalui bank persepsi juga pada 24 Maret 2008. Manfaat penghapusan sanksi bunga yang diterima PT X dijelaskan dalam Tabel 4.2. berikut ini.

Tabel 4.4.
Contoh Perhitungan Penghapusan Sanksi Administrasi Bunga
yang Diterima oleh PT X

Tahun Pajak	Deadline Penyetoran PPh	Lama Pembayaran kekurangan pajak	Perhitungan sanksi bunga yang dihapuskan	Sanksi bunga yang dihapuskan
2005	25 Maret 2006	24 bulan	2% x 24 bulan x Rp. 400 juta	Rp. 192.000.000,-
2006	25 Maret 2007	12 bulan	2% x 12 bulan x Rp. 300 juta	Rp. 72.000.000,-
Total sanksi bunga yang dihapuskan				Rp. 264.000.000,-

Sumber: Diolah Peneliti

Dengan memanfaatkan fasilitas *Sunset Policy*, PT X tidak perlu menanggung beban sanksi bunga atas keterlambatan pelunasan pajak yang kurang dibayar. Dalam hal ini PT X hanya diwajibkan membayar kekurangan pokok pajaknya saja yaitu sebesar Rp. 700.000.000,- (Rp. 400.000.000 + Rp. 300.000.000). Jika tidak mendapatkan *Sunset Policy*, PT X harus membayar pokok pajak berikut sanksi administrasi bunganya yaitu sebesar Rp. 964.000.000,- (Rp. 264.000.000 + Rp. 700.000.000,-). Dengan demikian Wajib Pajak dapat berhemat sebesar 264.000.000,- hal ini sesuai dengan asas pemungutan pajak *economy/efficiency* bagi Wajib Pajak. Hal ini dapat membantu menekan kas Wajib Pajak. Kearney mengatakan, *Sunset Policy* dapat menghasilkan penghematan keuangan para Wajib Pajak. Terkait dengan

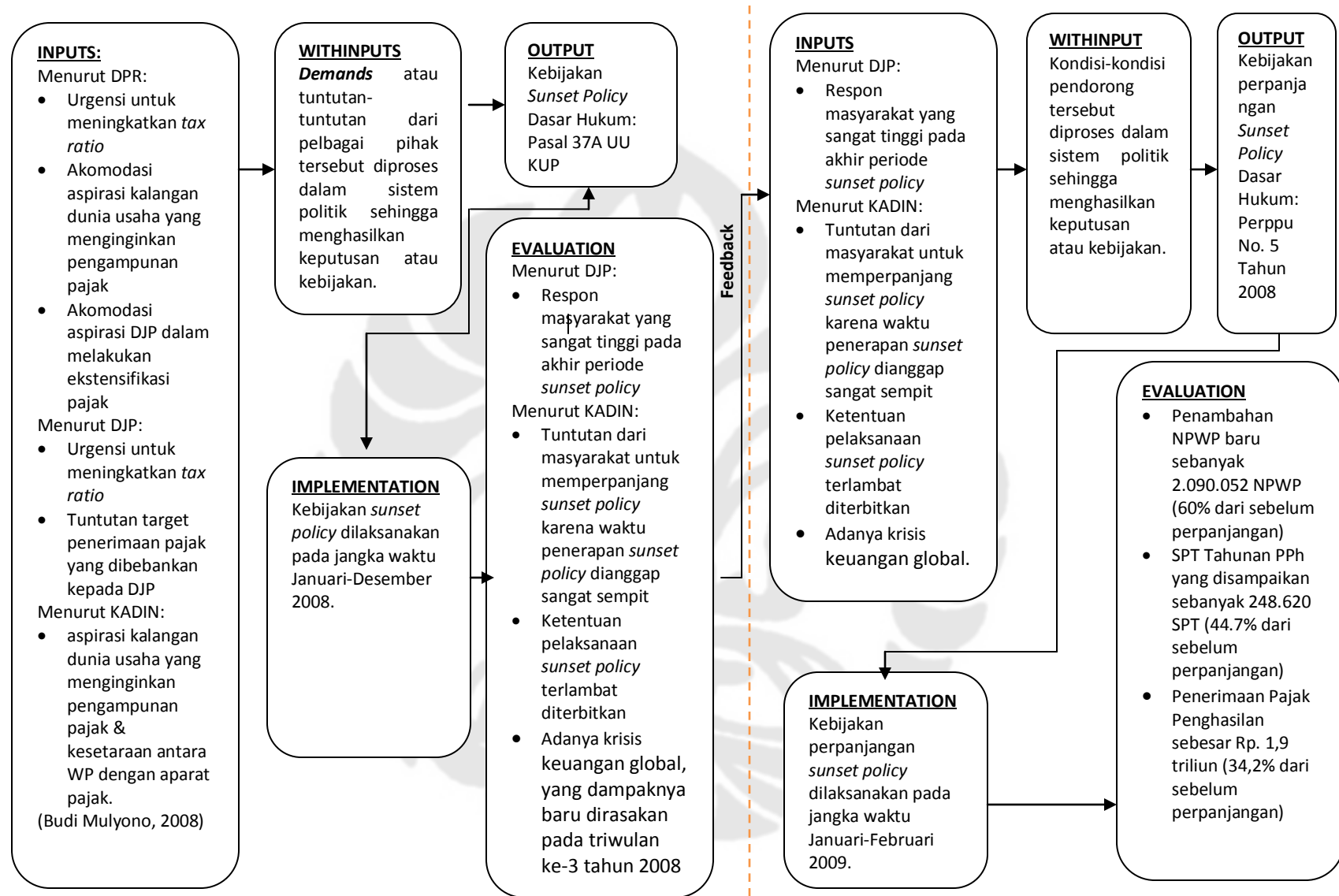
krisis keuangan global, senada dengan pendapat Liberty di atas, dengan memanfaatkan sunset policy, uang yang seharusnya untuk membayar sanksi administrasi dapat dimanfaatkan untuk keperluan lain yaitu misalnya membeli bahan baku atau membayar gaji karyawan, sehingga mampu untuk membantu kegiatan ekonomi perusahaan yang bersangkutan.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan krisis keuangan global juga merupakan salah satu faktor yang menyebabkan diperpanjangnya program *sunset policy*. Perlambatan aktivitas ekonomi pada triwulan ke-3 pada tahun 2008 yang merupakan dampak dari krisis keuangan global menyebabkan para pengusaha memerlukan stimulus fiskal dari pemerintah untuk membantu *cash flow* mereka. Pada saat itu dirasakan dengan memanfaatkan fasilitas *sunset policy*, mereka dapat memperbaiki kewajiban perpajakan mereka dan juga dapat menekan pengeluaran mereka yang tadinya harus untuk membayar sanksi administrasi pajak.

4.1.4. Analisis Latar Belakang Kebijakan Perpanjangan *Sunset Policy* (Perppu No. 5 Tahun 2008)

Sunset policy merupakan salah satu kebijakan publik di bidang perpajakan. Dalam perumusannya, suatu kebijakan publik harus melalui tahapan-tahapan hingga akhirnya ditetapkan sebagai suatu kebijakan yang berlaku bagi masyarakat dan bersifat mengikat yang sering disebut sebagai proses perumusan kebijakan.

Para ahli telah banyak mengembangkan model perumusan kebijakan, disesuaikan dengan kerangka berpikir tersebut. Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa perumusan kebijakan terdiri dari input, proses dan output. Berikut akan digambarkan model perumusan kebijakan *sunset policy*:



Sumber: Diolah peneliti

Gambar 4.2
Model Perumusan Kebijakan *Sunset Policy*

Sunset policy merupakan kebijakan yang timbul dari respon atas *demands* atau tuntutan pelbagai pihak baik dari pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak maupun masyarakat yang diwakili kalangan usaha. Dari pemerintah, tuntutan untuk meningkatkan *tax ratio* dan beban peningkatan penerimaan pajak menjadi faktor pendorong untuk dikeluarkannya suatu kebijakan publik yang mendukung *demands* tersebut. Tuntutan dari masyarakat adalah menginginkan suatu kebijakan pengampunan pajak. *Demands* tersebut diproses dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk akhirnya dikeluarkan suatu kebijakan publik yakni *sunset policy*. *Sunset policy* dianggap kebijakan yang paling tepat untuk mengakomodir *demands* yang datang baik dari pemerintah maupun masyarakat, karena dengan *sunset policy* pemerintah dapat memperbaiki basis data perpajakannya, yang diharapkan baik dalam jangka waktu dekat maupun jangka waktu panjang dapat meningkatkan penerimaan pajak, bagi masyarakat walaupun *sunset policy* bukanlah pengampunan pajak penuh, namun masyarakat dapat memperoleh fasilitas penghapusan sanksi administrasi apabila melakukan pembetulan terhadap SPTnya maupun untuk mendaftar menjadi wajib pajak baru. Dalam pelaksanaannya, *sunset policy* hanya berlaku mulai 1 Januari 2008 hingga 31 Desember 2008, pembatasan waktu ini dimaksudkan untuk mendorong masyarakat memanfaatkan *sunset policy* tersebut, karena setelah periode *sunset policy* berakhir maka masyarakat tidak akan memperoleh fasilitas seperti itu lagi. Berdasarkan evaluasi pelaksanaan *sunset policy*, respon masyarakat untuk memanfaatkan fasilitas *sunset policy* baru tinggi ketika sudah di penghujung periode dan ketentuan pelaksanaan *sunset policy* terlambat diterbitkan, ketentuan pelaksanaan *sunset policy* yang komprehensif baru terbit di pertengahan masa penerapan *sunset policy*. Akibatnya, menjelang 31 Desember 2008 masyarakat yang ingin memanfaatkan *sunset policy* membludak dan aparat pajak tidak dapat melayani masyarakat yang ingin memanfaatkan *sunset policy* di akhir periode tersebut.

Kondisi tersebut mendorong untuk diterbitkannya kebijakan perpanjangan *sunset policy*. Jangka waktu penerapan *sunset policy* itu sendiri diatur dalam sebuah Undang-Undang yakni pasal 37A UU KUP, secara legal jika jangka waktu tersebut

ingin diperpanjang maka harus melakukan revisi terhadap Undang-Undang tersebut, namun karena proses revisi akan memakan waktu yang cukup lama maka diputuskan payung hukum atas perpanjangan *sunset policy* adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu), walaupun secara legal Perppu hanya diterbitkan jika dalam keadaan darurat atau memaksa. Perpanjangan *sunset policy* hanya berlaku sampai 28 Februari 2009. Hasil-hasil yang dicapai dalam masa perpanjangan *sunset policy* akan diuraikan dalam sub-bab berikutnya.

Budi Mulyono dalam tesisnya yang berjudul ***Sunset Policy di Indonesia: beberapa Manfaat dan Kelemahan dalam Implementasinya*** menyatakan terdapat dua faktor yang mendorong diterbitkannya suatu kebijakan yaitu *reasonability factor* dan *feasibility factor*. *Reasonability factor* adalah faktor yang mendorong diterapkannya suatu kebijakan, sedangkan *feasibility factor* adalah faktor yang mempengaruhi pemilihan suatu bentuk kebijakan.

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan pada subbab sebelumnya, dapat dianalisis bahwa perpanjangan *sunset policy* dilatarbelakangi oleh munculnya beberapa faktor sebagai *reasonability factor* yang mempertimbangkan apakah kebijakan ini memiliki cukup alasan untuk diterapkan atau tidak yaitu:

1. Kekurangsiapan Direktorat Jenderal Pajak dalam mengeluarkan kebijakan *sunset policy*
2. Respon masyarakat yang sangat tinggi untuk memanfaatkan *sunset policy* di penghujung periode
3. Krisis keuangan global

Selain *reasonability factor*, terdapat pula *feasibility factor* yang mempertimbangkan apakah kebijakan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik serta mencapai hasil yang layak (*feasible*) atau tidak di Indonesia. *Feasibility factor* inilah yang menyebabkan perpanjangan *sunset policy* dipilih sebagai kebijakan yang diterapkan di Indonesia. Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber, dapat ditemukan beberapa *feasibility factor* diperpanjangnya program *sunset policy*, yaitu:

1. *Tax Ratio*

Kenyataan yang ada di Indonesia menunjukkan tingkat kepatuhan Wajib Pajak yang masih rendah, hal ini bisa dilihat dari belum optimalnya penerimaan pajak yang tercermin dari *tax ratio*. *Tax ratio* merupakan perbandingan antara jumlah penerimaan pajak dengan Produk Domestik Bruto (PDB). *Tax ratio* menggambarkan peran pajak dalam mendorong perekonomian nasional. *Tax ratio* Indonesia pada 2005 sebesar 12,89% dari PDB. Lalu meningkat pada tahun 2006 menjadi 13,58%. Prosentase tersebut meningkat lagi menjadi 14,43% pada tahun 2007. Kemudian pada APBNP 2008 *tax ratio* turun lagi menjadi 13,5% (www.citasco.com, 15 Januari 2009). *Tax ratio* Indonesia merupakan yang paling rendah di kawasan ASEAN yaitu hanya rata-rata sebesar 12,2 - 13,5 % untuk tahun 2001 – 2006. Sementara itu, *tax ratio* negara-negara ASEAN lainnya ialah Malaysia (20,17%), Singapura (21,4%), Brunai (18,8%), dan Thailand (17,28%). (<https://info.perbanasinstitute.ac.id>, 15 Januari 2009). Dengan adanya program *sunset policy* diharapkan dapat meningkatkan *tax ratio* Negara kita karena *sunset policy* memberikan kesempatan kepada wajib pajak untuk memperbaiki SPTnya tanpa dikenai sanksi administrasi, sehingga kedepannya pemerintah telah memiliki *database* perpajakan yang lebih baik.

2. Waktu

Seperti diketahui bahwa berdasarkan Pasal 37A UU KUP, masa berlakunya program *sunset policy* hanya sampai 31 Desember 2008, namun ternyata pada akhir periode tersebut masih banyak masyarakat yang ingin memanfaatkan fasilitas *sunset policy*. Oleh karena itu diperlukan suatu payung hukum yang dapat mengatasi masalah waktu pemanfaatan fasilitas *sunset policy* ini, karena masa berlaku *sunset policy* diatur dalam suatu Undang-undang, maka jika ingin mengubahnya harus merevisi Undang-Undang tersebut. Namun hal tersebut akan memakan waktu yang cukup lama, akhirnya karena alasan waktu tersebut dipilihlah bentuk payung hukum berupa Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-undang (Perppu) sebagai landasan hukum dari kebijakan perpanjangan *sunset policy*. Walaupun Perppu seharusnya dikeluarkan atas alasan terdapat keadaan darurat atau memaksa, seperti dikatakan Sanjaya, Kepala Seksi KUP berikut ini:

“Hambatan terutama di DPR untuk bisa mengajukan karena ini memang diatur dalam Pasal 37A Undang-undang sehingga jika kita ingin mengubah jangka waktu perpanjangan juga harus diatur dalam Undang-undang. *Nah klo* kita mengubahnya dalam suatu undang-undang itu akan lama karena prosedurnya kan harus mengajukan *paper* dulu *trus* nanti ada masukan dan segala macam itu bisa bertahun-tahun. Akhirnya yang paling cepat adalah dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Masalahnya di UUD’45 untuk bisa mengganti undang-undang dalam suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu harus ada alasan darurat, nah keadaan darurat ini apa? *Nah* itu yang selama ini dipermasalahkan oleh DPR, ini *ky*nya ga terlalu darurat, tapi itulah jalan satu-satunya yang bisa kita *pake* untuk memperpanjang” (Wawancara Mendalam, 16 April 2009)

Dari kedua *feasibility factor* tersebut terlihat jelas bahwa dengan kondisi tersebut, wajar jika diterapkan kebijakan perpanjangan *sunset policy*. Hal ini dilakukan untuk mencapai tujuan meningkatkan basis data pajak dan mengelola tingkat kepatuhan pajak. Dengan kondisi tingkat kepatuhan pajak yang masih rendah yang tercermin dari *tax ratio* dan masih banyaknya masyarakat yang ingin memanfaatkan fasilitas *sunset policy* di akhir periode program *sunset policy*.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut penulis berpendapat kebijakan perpanjangan *sunset policy* melalui diterbitkannya Perppu No. 5 Tahun 2008 sudah cukup baik mengingat adanya itikad baik dari pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat yang ingin memanfaatkan fasilitas *sunset policy* karena disadari terdapat kesalahan juga dari pemerintah dalam hal keterlambatan menerbitkan aturan pelaksanaan *sunset policy*.

4.1.Dampak Kebijakan Perpanjangan *Sunset Policy*

Menurut Dunn (1998), pada tahap evaluasi kebijakan, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan.

Kebijakan perpanjangan *sunset policy* dianggap memiliki dampak yang cukup positif baik bagi pemerintah. Dengan adanya perpanjangan *sunset policy* ini pemerintah memperoleh tambahan yang signifikan atas jumlah wajib pajak terdaftar dan penerimaan pajak. Sebagaimana disampaikan oleh Sanjaya, Kepala Seksi KUP Direktorat Jenderal Pajak berikut ini:

“*Klo* misalnya kita melihat dari hasil sampai dengan Februari 2009, penambahannya sekarang itu sudah hampir 12 juta wajib pajak. Dari orang pribadi tadinya cuma 3,5juta penambahannya nanti saya cek lagi, cukup signifikan. Juga dari penerimaan surplus, tahun lalu itu surplus karena dibantu oleh *sunset policy*, penerimaannya juga kemaren *press conference* katanya *kaya*’nya kita cukup baik walau ada krisis itu juga didapat dari *sunset policy* *tuh* yang tanggal 31 maret dan april nanti. Penambahan jumlah wajib pajak sangat signifikan, penerimaan juga kita dapat durian runtuh gitu.” (Wawancara Mendalam, 16 April 2009)

Hal yang senada juga diungkapkan oleh Liberty Pandiangan, Kepala Sub Direktorat Kepatuhan Wajib Pajak dan Pemantauan Direktorat Potensi, Kepatuhan dan Penerimaan DJP berikut ini:

“Bagi pemerintah dampaknya atau implikasinya tentu satu dapat meningkatkan jumlah wajib pajak dari sebelumnya tidak terdaftar menjadi terdaftar. Yang kedua dapat meningkatkan penerimaan pajak. Yang ketiga tentu dapat memperbaiki atau melengkapi basis data perpajakan nasional melalui pemanfaatan *sunset policy* tersebut.” (Wawancara Mendalam, 31 Maret 2009)

Berdasarkan cuplikan wawancara diatas, dampak kebijakan perpanjangan *sunset policy* bagi pemerintah selain dapat meningkatkan jumlah wajib pajak dan

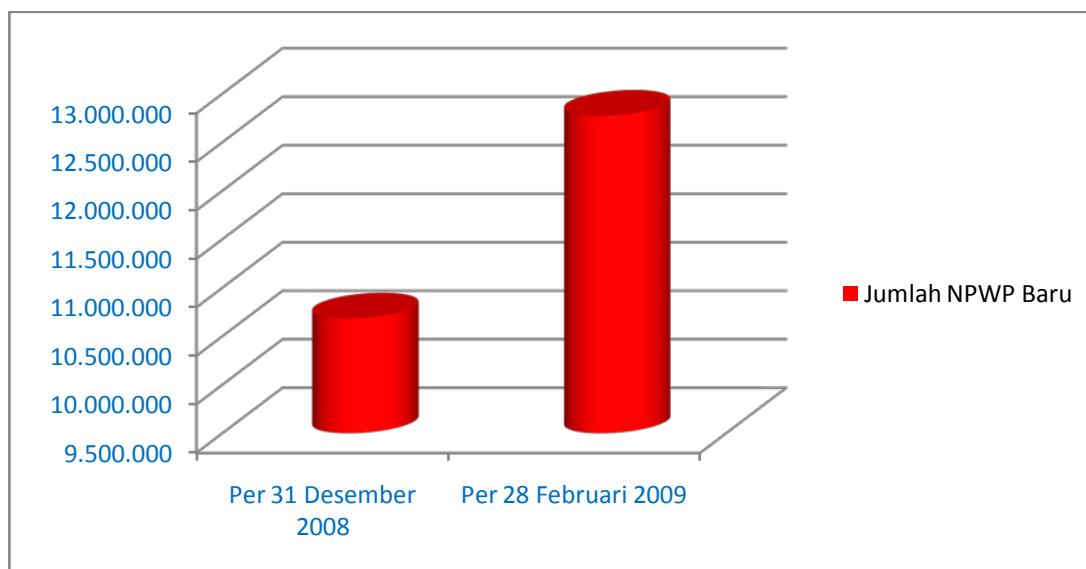
penerimaan pajak, perpanjangan *sunset policy* juga dapat memperbaiki atau melengkapi basis data perpajakan nasional. Hariyadi B. Sukamdani Wakadin Bidang Kebijakan Publik, Fiskal dan Kepabeanan juga menyatakan pendapat yang sama:

“Pemerintah dapat hampir 7 trilyun dari program sunset dan sebenarnya bagi pemerintah kan bukan hanya yang 7 trilyun tapi data-basenyanya itu kan menjadi lebih luas, lebih komprehensif. (Wawancara Mendalam, 15 Mei 2009)

Pelaksanaan *sunset policy* dari 1 Januari 2008 sampai dengan 28 Februari 2009 memperoleh beberapa hasil yaitu penambahan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Surat Pemberitahuan Tahunan (PPh) dan penerimaan Pajak Penghasilan (PPh)

4.2.1. Penambahan Nomor Pokok Wajib Pajak

Selama pelaksanaan *sunset policy* tahun 2008 memperoleh penambahan jumlah Nomor Pokok Wajib Pajak sebanyak 3.545.076. Sedangkan hasil yang diperoleh selama perpanjangan *sunset policy* (1 Januari sampai 28 Februari 2009) adalah penambahan NPWP baru sebanyak 2.090.052 NPWP atau sekitar 60% jika dibandingkan penambahan NPWP baru selama 2008. Dengan demikian jumlah keseluruhan NPWP baru yang diterbitkan selama berlakunya fasilitas *sunset policy* dari 1 Januari 2008 sampai dengan 28 Februari 2009 adalah 5.635.128 NPWP. Berikut adalah gambar yang menunjukkan penambahan NPWP baru selama berlakunya fasilitas *sunset policy*.



Sumber: Direktorat Ektensifikasi Direktorat Jenderal Pajak, diolah peneliti

Gambar 4.3.

Jumlah NPWP Baru Periode 1 Januari 2008 sampai 28 Februari 2009

Jumlah wajib pajak terdaftar sampai dengan tahun 2008 adalah sebanyak 10.682.099 dan seperti telah dijelaskan sebelumnya sampai dengan 31 Desember 2008 terdapat penambahan wajib pajak baru sebanyak 3.545.076. Sehingga pada tahun 2009 terdapat jumlah wajib pajak sebanyak 12.772.151 dan sampai dengan 28 Februari 2009 terdapat penambahan wajib pajak baru sebanyak 2.090.052. Berikut adalah tabel yang menunjukkan jumlah wajib pajak terdaftar sampai dengan 28 Februari 2009.

Tabel 4.5.

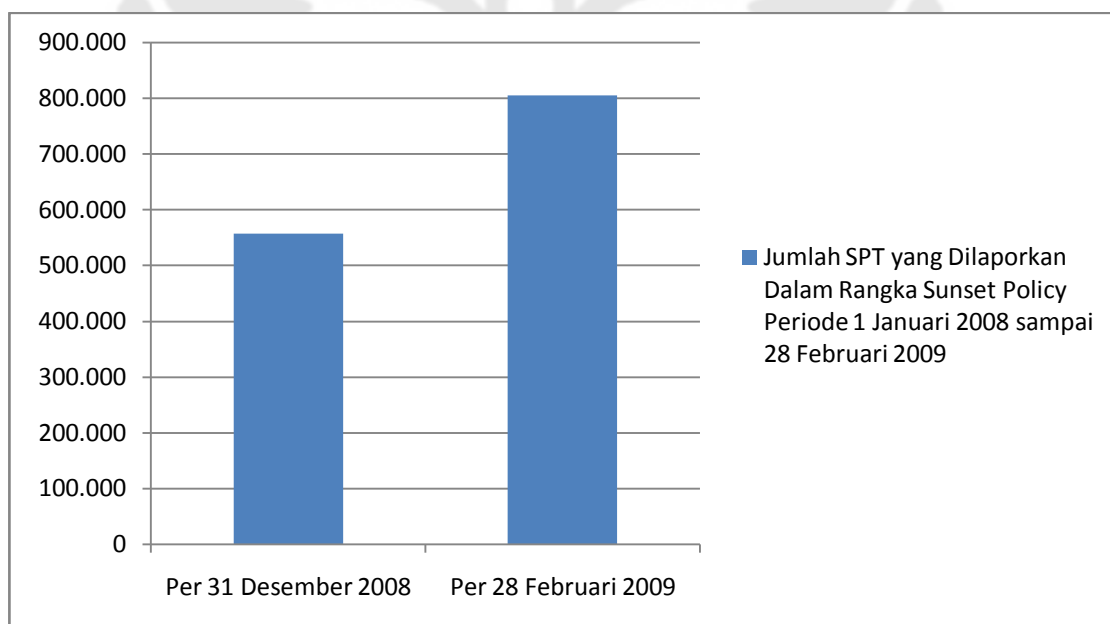
Jumlah Wajib Pajak Terdaftar

Tahun	Jumlah Wajib Pajak	Penambahan (Wajib Pajak Baru)
2008*	10.682.099	3.545.076
2009**	12.772.151	2.090.052
Jumlah	23.454.250	5.635.128

Sumber: Direktorat Potensi Kepatuhan dan Penerimaan Direktorat Jenderal Pajak, diolah peneliti

4.2.2. Penambahan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan (SPT Tahunan PPh) Dalam Rangka *Sunset Policy* yang Masuk

Pelaksanaan *sunset policy* sampai dengan 31 Desember 2008 memperoleh hasil yaitu jumlah SPT yang disampaikan sebanyak 556.194 SPT. Sedangkan hasil yang diperoleh selama perpanjangan *sunset policy* (1 Januari sampai dengan 28 Februari 2009) adalah jumlah SPT Tahunan PPh yang disampaikan sebanyak 248.620 SPT atau 44,7% jika dibandingkan jumlah SPT dalam rangka *sunset policy* yang diterima selama tahun 2008. Dengan demikian jumlah SPT dalam rangka *sunset policy* yang diterima selama berlakunya fasilitas *sunset policy* dari 1 Januari 2008 sampai dengan 28 Februari 2009 adalah 804.814 SPT. Berikut adalah jumlah SPT Tahunan PPh yang masuk dari masa sebelum dan sesudah *sunset policy* diperpanjang.

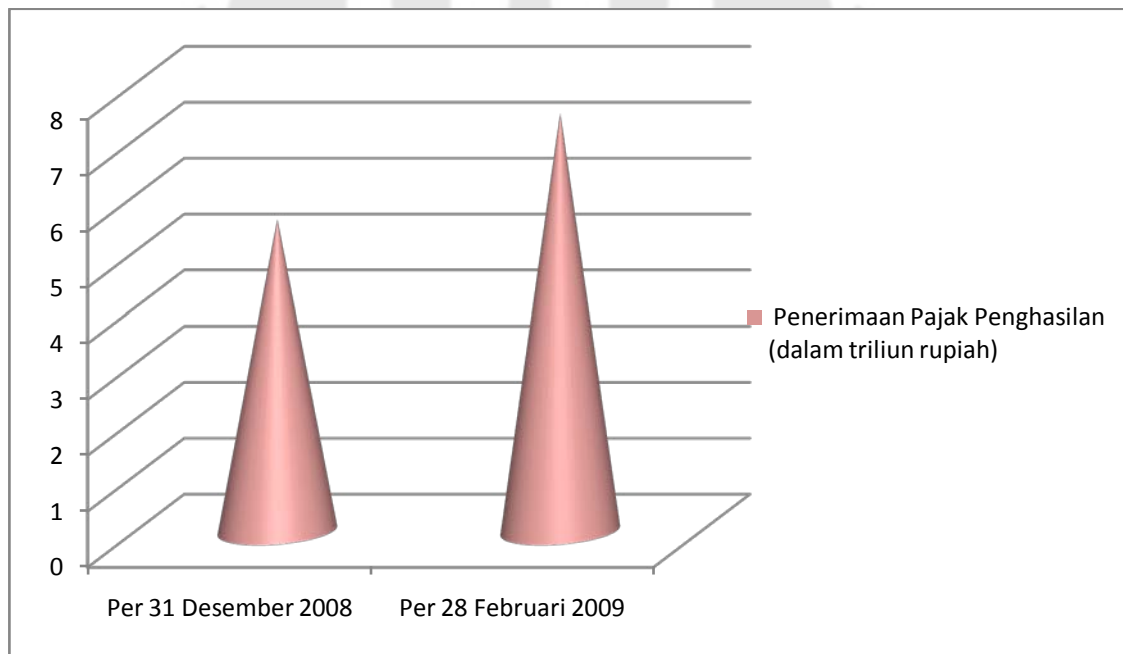


Sumber: Direktorat Potensi, Kepatuhan dan Penerimaan, Direktorat Jenderal Pajak, diolah peneliti

Gambar 4.4.
Jumlah SPT yang Dilaporkan Dalam Rangka *Sunset Policy*
Periode 1 Januari 2008 sampai 28 Februari 2009

4.2.3. Penambahan Penerimaan Pajak Penghasilan

Pelaksanaan *sunset policy* sampai 31 Desember 2008 memperoleh penerimaan PPh sebesar Rp. 5,56 triliun. Sedangkan jumlah penerimaan PPh selama perpanjangan *sunset policy* (1 Januari sampai dengan 28 Februari 2009) adalah sebesar Rp. 1,9 triliun atau 34,2% jika dibandingkan jumlah penerimaan PPh dalam rangka *sunset policy* selama tahun 2008. Dengan demikian jumlah penerimaan PPh dalam rangka *sunset policy* yang diterima selama berlakunya fasilitas *sunset policy* dari 1 Januari 2008 sampai dengan 28 Februari 2009 adalah Rp. 7,46 triliun. Berikut adalah gambar yang menunjukkan jumlah penerimaan pajak penghasilan selama berlakunya fasilitas *sunset policy*.



Sumber: Direktorat Teknologi dan Informasi Perpajakan Direktorat Jenderal Pajak, diolah peneliti

Gambar 4.4.
Jumlah Penerimaan Pajak Penghasilan Periode 1 Januari 2008 sampai 28 Februari 2009

4.3. Tindak Lanjut yang Dapat Dilakukan Pemerintah Setelah Penerapan *Sunset Policy*

Setelah masa penerapan program *sunset policy* berakhir pada bulan Februari 2009 lalu, diperlukan suatu tindak lanjut yang tepat dari pemerintah, agar tujuan-tujuan yang ingin dicapai dari program *sunset policy* dapat tercapai secara efektif dan berkesinambungan. Berikut adalah tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy*.

4.3.1. Perbaikan Administrasi Perpajakan

Perbaikan administrasi perpajakan oleh Direktorat Jenderal Pajak merupakan salah satu tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah agar hasil-hasil yang telah dicapai didalam *sunset policy* dapat terpelihara dan bahkan dapat ditingkatkan dikemudian hari. Peningkatan pelayanan dapat berupa terus dilakukannya penyuluhan atau sosialisasi aturan-aturan dengan benar kepada masyarakat mengingat banyak wajib pajak baru yang terdaftar setelah program *sunset policy*, mereka belum paham betul mengenai hak dan kewajiban perpajakan mereka yang tercantum didalam Undang-Undang, sebagaimana yang dinyatakan oleh Sanjaya, Kepala Seksi KUP Direktorat Jenderal Pajak:

“Penyuluhan, konseling jadi sebetulnya memang itu, di satu sisi kita harus meng-*enforce* undang-undang dengan dalam tanda kutip memaksa orang untuk berNPWP tapi disisi lain aparat perpajakan juga harus memberikan pelayanan dalam bentuk edukasi bagaimana *sih* memenuhi kewajiban perpajakan dengan benar, jadi tidak bisa satu sisi saja kamu harus bayar *trus* kita diaman terserah caranya gimana, baca sendiri UU, pelajari sendiri UUnya *kayanya ga* bisa gitu kita harus tetap mensosialisasikan aturan-aturan dengan benar.” (Wawancara Mendalam, 16 April 2009)

Peningkatan pelayanan berikutnya adalah dengan mengadopsi prinsip-prinsip perpajakan yang baik, salah satunya adalah kemudahan. Kemudahan disini adalah wajib pajak diberikan kemudahan untuk mendaftarkan diri sebagai wajib pajak dimana saja melalui pojok pajak yang terdapat di pusat keramaian, sehingga wajib

pajak tidak harus mendaftarkan diri ditempat ia berdomisili. Pendapat tersebut dinyatakan oleh Liberty Pandiangan, Kepala Sub Direktorat Kepatuhan Wajib Pajak dan Pemantauan:

“Kita coba mengadopsi prinsip-prinsip perpajakan yang baik, salah satunya adalah kemudahan, kemudahan disini kita juga coba bahwa wajib pajak itu tidak harus mendaftarkan diri dimana dia berdomisili, dulu kita mulai tahun 2007 kita kenal dengan program ekstensifikasi, misalnya adek bekerja di UI rumahnya katakan di Pasar Rebo. Nah UI itu sudah masuk depok kan? Seharusnya adek itu terdaftar di KPP Pasar rebo dalam hal ini kramat jati tapi bisa terdaftar di depok nanti oleh UI yang mendaftarkan selaku pemberi kerja atau yang kedua kita juga membuat pojok-pojok pajak di mall, di tempat keramaian silahkan masyarakat mendaftarkan diri sebagai wajib pajak disana. Ketiga juga dimana ada KPP terdekat dia bisa mendaftarkan diri tapi basisnya adalah tetap KPP “ (Wawancara Mendalam, 31 Maret 2009)

Aditya Tri Handoko, selaku *managing partner prime consulting* menyatakan bahwa Direktorat Jenderal Pajak juga harus melakukan *controlling* dan *counseling* terhadap wajib pajak yang telah memanfaatkan program *sunset policy*:

“Di-*controlling* wajib pajaknya tapi masalahnya apakah waktunya cukup? Wajib pajak bertambah banyak selain wajib pajak baru itu ada yang namanya wajib pajak lama yang ikut *sunset* . jadi total klo ga salah wajib pajak yang 10juta. Nah itu semua ditangani oleh orang pajak atau AR yang sedikit. Tindak lanjutnya adalah meng-*counseling* artinya melihat data-data wajib pajak itu dengan lebih jelas dengan suatu *counseling* ini benar ga pengisian SPT supaya ikut *sunset* siy ikut *sunset* tapi benar enggak ini, menurut saya tindak lanjutnya itu siy, untuk mengetahui *Self assessment* benar atau *gak* setelah ada penelitian atau pemeriksaan, *ga* usah lingkup pemeriksaan, diteliti aja.”

Dari beberapa pernyataan narasumber di atas, penulis menyimpulkan bahwa salah satu tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset*

policy adalah perbaikan dari administrasi pajak dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak untuk memelihara wajib pajak yang mulai sadar pajak. Beberapa diantaranya adalah dengan memberikan kemudahan administrasi kepada wajib pajak, memberikan *counseling* mengenai pengisian Surat Pemberitahuan (SPT) karena wajib-wajib pajak baru yang tertampung didalam *sunset policy* kemarin dianggap masih awam terhadap pajak, dan tentu saja perlu dilakukan *monitoring* untuk mengecek apakah yang SPT yang disampaikan wajib pajak dalam rangka *sunset policy* sudah benar. Penulis juga berpendapat pemerintah seharusnya meningkatkan sistem *information technology* untuk memelihara *database* yang telah diperoleh semasa penerapan *sunset policy*.

4.3.2. Law Enforcement

Tindak lanjut berikutnya dari pemerintah adalah *law enforcement*, karena pemberian fasilitas penghapusan sanksi administrasi berupa bunga dan denda tanpa diikuti *law enforcement* akan menjadi suatu kebijakan yang tidak ada gaungnya, seperti yang dijelaskan oleh Gunadi, guru besar :

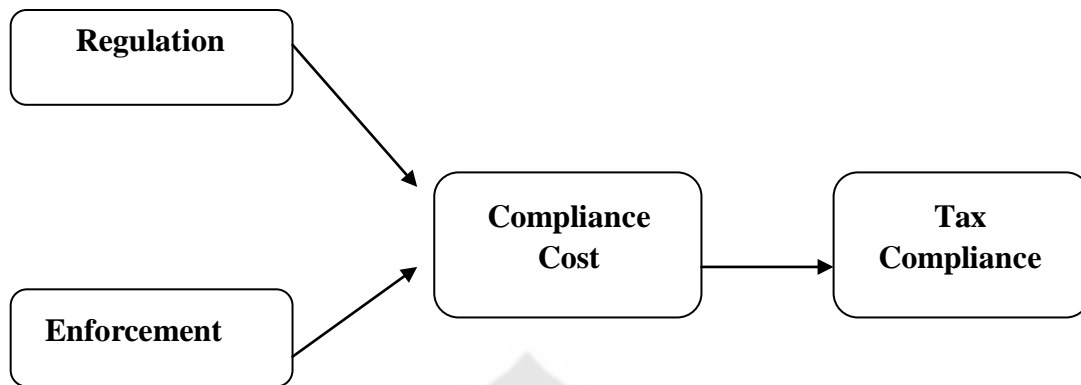
“bahwa sekarang betul-betul dimulai, *sunset policy* itu kan SPT sebelum tahun 2007, dia 2007nya dicek, dan sekarang kan 2008 udah pada masukin, itu dicek betul nah kemudian ada gerakan-gerakan pemeriksaan berdasarkan data yang akurat, itu kalau mereka yang tidak melaporkan SPT dengan benar dan lengkap diperiksa. Jadi ada *enforcenya*, ada gaungnya gitu, sehingga orang nanti akan menjadi patuh karena tujuannya dengan memberikan ampun atau maaf itu kan orang setelah itu berkelakuan baik. *Klo* dulu berkelakuan ga baik *trus* sekarang *ga* baik juga kan percuma diberikan maaf.” (Wawancara Mendalam, 7 Mei 2009)

Pendapat yang senada juga diungkapkan oleh Eddy Mangkuprawira SH, ketua YLBHPI berikut ini:

“Dengan adanya *sunset policy* ini, Dirjen pajak bisa membuat suatu *cut-off* mulai Maret 2009 Dirjen pajak sudah bias mengambil sikap yang tegas, katakanlah tiada maaf bagimu lagi dan juga wajib pajak sudah dikasih pembelajaran hukum bahwa anda sudah diberi kesempatan untuk patuh

kepada hukum bahkan sudah diperpanjang dengan perpu *toh* tidak juga memanfaatkan, jika anda terkena hukuman pidana misalnya. Di lain pihak DJP sudah punya pembenaran untuk melakukan *law enforcement* setelah maret tentu tidak bisa, *klo* dirjen pajak tidak melakukan *law enforcement* setelah itu menurut saya kasian *banget*, harusnya langsung. Begitu dia diperpanjang sepanjang selama Perppu itu sedang ditunggu pengesahannya. Dirjen pajak sudah siap dengan program untuk *law enforcement*, seharusnya begitu. Jadi begitu Februari sudah dilewati, pokoknya harus sudah siap melakukan *law enforcement* supaya hukum lebih ditaati. Aturan hukum apapun yang dilihat jika tidak dilaksanakan akan menjadi macan kertas.” (Wawancara Mendalam, 3 April 2009)

Sunset Policy itu sendiri bertujuan untuk menambah basis data perpajakan yang bermuara pada peningkatan kepatuhan dari wajib pajak. Menurut Homans sebagaimana dikutip oleh Gunadi, terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kepatuhan pajak, yakni *cost of compliance*, *tax regulation*, dan *law enforcement*. Jika beberapa faktor tersebut dikendalikan secara memadai, maka tingkat kepatuhan pajak dapat meningkat secara optimal. Sebaliknya, *cost of compliance* yang tinggi, regulasi pajak yang kompleks dan tidak jelas dapat menimbulkan perbedaan dalam penafsirannya (ambigu). Implementasi peraturan yang buruk dapat menyebabkan turunnya tingkat kepatuhan pajak.



Sumber: Adinur Prasetya, Kepatuhan Pajak dan Beberapa Faktor yang Mempengaruhinya, Berita Pajak No. 1571 Tahun xxxIV, 15 September 2006

Gambar 4.6.

Model Optimalisasi Kepatuhan Pajak

Berdasarkan gambar di atas, dapat dilihat bahwa *tax compliance* merupakan tujuan akhir dari model optimalisasi yang dibangun tersebut. Selain itu masih terdapat variabel-variabel lainnya yaitu variabel bebas yang terdiri dari *tax regulation* dan *law enforcement* serta variabel terikat yaitu *compliance cost*. *Tax regulation* dan *law enforcement* merupakan variabel bebas yang akan mempengaruhi *compliance cost*. Sehingga diperlukan pengendalian yang memadai dari *tax regulation* dan *law enforcement* agar dapat meminimalisasi *compliance cost* sehingga mencapai *tax compliance* yang optimal.

Sunset policy hanyalah salah satu bentuk modifikasi dari *tax regulation* dan tetap diperlukan variabel *law enforcement* untuk mencapai *tax compliance* yang optimal, karena keduanya masing-masing memiliki pengaruh terhadap peningkatan *tax compliance*. Sebagaimana dikatakan Budi Mulyono dalam tesisnya yang berjudul ***Sunset Policy di Indonesia: beberapa Manfaat dan Kelemahan dalam Implementasinya*** menyatakan pengampunan pajak maupun penegakan hukum, masing-masing memiliki pengaruh terhadap peningkatan kepatuhan wajib pajak. Keberadaan peraturan perundangan di bidang perpajakan yang telah memenuhi syarat kepastian hukum, pemerataan, keadilan, kesederhanaan dan komprehensifitas pun

tidak akan mampu menjamin kelancaran jalan menuju peningkatan kepatuhan pajak manakala tidak diimbangi dengan kapasitas penegakan hukum di bidang perpajakan yang cukup memadai. Hal ini pun telah sedemikian banyak dibahas sebelumnya bahwa modifikasi kebijakan perpajakan dalam apapun bentuknya hanyalah merupakan suatu kebijakan yang sifatnya komplementer (pelengkap) saja. Adapun penegakan hukum yang memadai lebih memegang fungsi utama dalam hal peningkatan kepatuhan wajib pajak.

Berdasarkan analisa di atas, penulis berpendapat bahwa setelah perbaikan administrasi perpajakan, *law enforcement* merupakan tindak lanjut berikutnya yang perlu dilakukan pemerintah untuk memelihara bahkan meningkatkan kepatuhan wajib pajak.

4.3.3. Tax Amnesty

Walaupun saat ini *tax amnesty* masih menjadi wacana yang diperdebatkan antara politik dan perpajakan, Gunadi guru besar Ilmu administrasi Fiskal menjelaskan bahwa secara perpajakan sebaiknya tidak tanggung-tanggung dalam memberikan fasilitas dalam hal ini *sunset policy*, yaitu dengan memberikan *tax amnesty* sepenuhnya. Berikut pernyataannya:

“Sebetulnya... tapi ini pergulatan antara pajak dan politik biasanya. Tentu *klo* perpajakan ya mestinya jangan tanggung-tanggung, jadi dalam rangka untuk memberikan *tax amnesty* ya berikan saja termasuk juga untuk sekaligus diampuni pajaknya bukan hanya sanksinya saja gitu ya, dan termasuk juga ini *kan* sanksi administrasi termasuk juga sanksi pidana semacam itu. Sehingga orang akan betul-betul nanti akan melaporkan apa adanya dan akan membawa pulang penghasilan-penghasilan yang selama ini tidak dilaporkan di luar negeri misalnya atau investasi di luar negeri.” (Wawancara Mendalam, 7 Mei 2009)

Menurut Menko Perekonomian, kurang lebih sekitar US \$ 50 Miliar atau sekitar Rp. 450 Triliun modal dari para pengusaha Indonesia yang berada di luar negeri, untuk mengembalikan aset atau modal yang berada diluar negeri tersebut atau

repatriasi modal diperlukan suatu kebijakan pengampunan pajak, karena tanpa pengampunan pajak dana itu tidak akan masuk.

Gunadi menambahkan bahwa pemberian *tax amnesty* jangan dalam waktu dekat ini karena Direktorat Jenderal Pajak harus betul-betul siap dengan data-data, artinya pemerintah harus memaksimalkan dulu Pasal 35A undang-undang KUP baru dilakukan *tax amnesty*. Berikut pernyataannya:

“*Amnesty* ini jangan sekarang tapi tersembunyi, untuk mengundang modal-modal yang ada di luar atau penghasilan yang belum dilaporkan untuk diberikan *amnesty* untuk nanti betul-betul *klo* sudah siap dengan data-data tentunya kan ada kewenangan untuk menerima data-data dari beberapa lembaga *kan* atau *klo* kurang pemerintah dapat meminta itu di pasal 35A. nah itu harus dipersiapkan dahulu sebab *klo ga* siap itu pemerintah percuma *toh* kita *ga tau* juga kan.” (Wawancara Mendalam, 7 Mei 2009)

Hariyadi B. Sukamdani juga berpendapat yang sama, yaitu pada satu titik perlu dipertimbangkan mengenai *tax amnesty*, karena *sunset policy* dianggap hanya menyentuh Pajak Penghasilan saja, karena disinyalir masih banyak dana-dana atau *asset* dari wajib pajak yang sebenarnya belum terungkap. Berikut pernyataannya:

“Saya rasa tetap perlu dipertimbangkan mengenai *tax amnesty* karena *sunset* hanya menyentuh dari PPhnya saja tapi *klo* kita bicara dari *asset* dan sebagainya masih banyak yang dijangkau lebih luas lagi tapi tentunya akhirnya ini kembali kepada sistem politiknya. *Klo* sistem politiknya mendukung saya pikir bisa saja. Karena memang *tax amnesty* tuh *problemnya* apabila terjadi apabila harta kekayaan itu didapat dari tindak kriminal bisa juga tindak pidana, bisa korupsi, kejahatan yang lain misalnya *money laundering*, nah itu sebetulnya tinggal bagaimana kita mengatur kebijakannya itu aja. Tapi untuk *start* awal saya rasa sudah cukup bagus tapi nantinya memang perlu dipikirkan karena kan disinyalir sebenarnya masih banyak dana atau *asset* yang tidak dilaporkan, makanya sekarang *klo* anda baca koran belangan ini, dirjen pajak lagi mengintensifkan kantor pajak yang orang kaya. Tapi alangkah baiknya itu karena kesadaran orangnya sendiri, ini *start* yang

bagus tapi tetap perlu dipikirkan untuk *tax amnesty* karena sepinter-pinternya pemerintah masih lebih pintar pelakunya jadi ga bisa *tom and jerry mulu* jadi perlu dibangun suatu kesadaran.”(Wawancara Mendalam, 15 Mei 2009)

Berdasarkan wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa *tax amnesty* juga perlu dilakukan karena disinyalir masih banyak *asset* atau kegiatan ekonomi yang belum terungkap dalam *sunset policy*. Bagian kegiatan ekonomi yang sengaja disembunyikan untuk menghindari pajak dan peraturan itu disebut sebagai ekonomi bawah tanah (*underground economy*). Akibat dari kegiatan ekonomi bawah tanah tersebut diperkirakan Negara kehilangan potensi pajak yang sangat besar. Penghitungan tersebut berpijak pada asumsi *underground economy* Indonesia sama dengan Thailand yaitu 69% dari PDB. Produk domestik bruto Indonesia akhir tahun diperkirakan sebesar Rp3.270 triliun. Dengan tingkat pajak 15%, potensi pajak yang hilang berarti mencapai Rp338 triliun. Berikut adalah tabel yang menunjukkan rasio aktivitas ekonomi bawah tanah terhadap PDB.

Tabel 4.6.

Rasio Aktivitas Ekonomi Bawah Tanah Terhadap PDB

Kelompok Negara	Persen dari PDB
Negara Berkembang	>35
Negara Transisi	21-35
Negara Maju	<20

Sumber: IMF, 2002

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa Negara berkembang memiliki prosentase *undergorund economy* paling tinggi dibandingkan Negara transisi dan Negara maju, hal ini dikarenakan aktivitas ekonomi bawah tanah cenderung lebih kecil di Negara yang menerapkan tingkat tarif pajak yang rendah dengan penegakan hukum yang kuat.

Dari penjelasan di atas, peneliti berpendapat bahwa *tax amnesty* merupakan sesuatu yang perlu dipertimbangkan untuk kedepannya, mengingat disinyalir masih banyak modal dari para pengusaha Indonesia yang berada di luar negeri maupun dana atau *asset* dari wajib pajak yang belum terungkap (*underground economy*), dan hal ini belum ter-cover dalam *sunset policy*. Namun *sunset policy* merupakan suatu awal yang bagus untuk memperbaiki *database* perpajakan sehingga jika suatu saat akan dilaksanakan *tax amnesty*, DJP telah siap dengan data. Penerapan *tax amnesty* perlu dipertimbangkan dengan sangat hati-hati karena jangan sampai pemberian *tax amnesty* dianggap dapat menyebabkan perlakuan diskriminatif dan tidak adil terhadap wajib pajak yang jujur, dan berakibat buruk bagi semangat (*morale*) wajib pajak pada umumnya. Apabila terlalu sering diberikan, akan bertentangan dengan asas keadilan yang lazim dianut dalam sistem perpajakan suatu Negara.

