

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

2.1. Tinjauan Pustaka

Peneliti meninjau beberapa penelitian sebelumnya dengan beberapa tujuan: (a) memberitahu pembaca hasil penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian yang sedang dilaporkan (Frankel & Wallen, 1990); (b) Menghubungkan suatu penelitian dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang suatu topik dalam pustaka, mengisi kekurangan dan memperluas penelitian-penelitian sebelumnya (Marshall & Rossman, 1989); (c) Memberikan kerangka untuk menentukan signifikansi penelitian; dan juga sebagai acuan untuk membandingkan hasil suatu penelitian dengan temuan-temuan lain (Cresswell, 2002, p. 18). Berikut ini beberapa penelitian sebelumnya yang digunakan peneliti sebagai bahan rujukan penelitian.

Penelitian yang pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Ria Eva Lusiana, dengan judul **Kajian atas Formulasi *Sunset Policy* melalui Kebijakan Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi berupa Bunga**. Dalam skripsinya tersebut Lusiana menggambarkan dasar pemikiran pemerintah untuk membuat kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa sanksi bunga; mengidentifikasi target-target yang ingin dicapai oleh pemerintah melalui penerapan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga; menganalisis pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger atas kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga. Lusiana memfokuskan penelitiannya pada kajian formulasi kebijakan khususnya *Sunset Policy*. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan peneliti melihat *Sunset Policy* dari sisi evaluasi kebijakan.

Penelitian kedua adalah penelitian yang dilakukan oleh Budi Mulyono dalam tesisnya yang berjudul ***Sunset Policy* di Indonesia: beberapa Manfaat dan Kelemahan dalam Implementasinya**. Mulyono melakukan penelitian dengan menggabungkan pendekatan kuantitatif dan kualitatif (*mixed approach*).

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, wawancara mendalam, dan menyebarkan kuesioner kepada Wajib Pajak. Dalam penelitiannya, Mulyono mencoba menganalisis alasan pemerintah memilih *Sunset Policy* dibandingkan bentuk pengampunan pajak lainnya; menganalisis manfaat- manfaat dari kebijakan pengampunan pajak khususnya *Sunset Policy*; menganalisis kelemahan-kelemahan dari bentuk kebijakan pengampunan pajak khususnya *Sunset Policy*; mengetahui pengalaman negara lain; mengetahui hal-hal yang perlu diperbaiki dalam penerapan *Sunset Policy*; menganalisis persepsi masyarakat (Wajib Pajak yang terdaftar di KPP Pratama Jakarta Mampang Prapatan) terhadap *Sunset Policy*; serta mengetahui upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan pajak selain pengampunan pajak *Sunset Policy*.

Hasil penelitian Mulyono menunjukkan bahwa penerapan *Sunset Policy* dilatarbelakangi oleh upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak sejalan dengan meningkatnya tuntutan target penerimaan pajak, sekaligus sebagai upaya mengakomodasi aspirasi dunia usaha yang menginginkan adanya pengampunan pajak. Manfaat terbesar yang diharapkan dari *Sunset Policy* adalah meningkatnya penerimaan pajak dan kesetaraan antara Wajib Pajak dengan aparat pajak. Di sisi lain, kendala yang dihadapi adalah masalah kepastian hukum, kerangka waktu sosialisasi yang minim, dibarengi dengan kurangnya kapasitas, kuantitas, dan kualitas penguasaan materi aparat pajak mengenai *Sunset Policy*, kesiapan sistem serta pengenaan tarif umum yang masih cukup tinggi. Perbedaan penelitian yang dilakukan Mulyono dengan penelitian ini yaitu penelitian Mulyono lebih banyak membahas *Sunset Policy* dari sisi formulasi kebijakan sedangkan penelitian ini memfokuskan pada sisi evaluasi kebijakan.

Penelitian ketiga adalah penelitian yang dilakukan oleh Illyana Perdanawati dalam skripsinya yang berjudul **Analisis Implementasi *Sunset Policy* 2008 (Studi Kasus di KPP Pratama Jakarta Tebet)**. Perdanawati melakukan penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, wawancara mendalam.

Site penelitiannya adalah KPP Pratama Jakarta Tebet. Dalam penelitiannya, Perdanawati mencoba menganalisis implementasi *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Tebet (periode Januari-September 2008); manfaat fasilitas *Sunset Policy* yang diperoleh Wajib Pajak; manfaat fasilitas *Sunset Policy* yang diperoleh KPP Pratama Jakarta Tebet; upaya-upaya yang dilakukan pihak KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan *Sunset Policy*; alasan pemerintah memberikan ampunan pajak yang lebih luas daripada UU KUP sebagaimana diatur dalam aturan pelaksanaan Pasal 37 A.

Hasil penelitiannya menunjukkan hingga September 2008, implementasi *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Tebet telah mendapat respon Wajib Pajak. Wajib Pajak yang telah memanfaatkan fasilitas *Sunset Policy* berjumlah 15 Wajib Pajak yang terdiri dari 10 WP Badan dan 5 WP Orang Pribadi. Kendala-kendala yang dihadapi pihak KPP Pratama Jakarta Tebet dalam implelementasi *Sunset Policy* adalah keterlambatan aturan pelaksanaan *Sunset Policy*, keterbatasan Sumber Daya Manusia, dan keterbatasan data. Teknis administrasi perpajakan dalam rangka pelaksanaan *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Tebet telah berjalan sesuai dengan prosedur yang ada.

Manfaat-manfaat *Sunset Policy* yang Diperoleh Wajib Pajak adalah:

- Penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan pajak yang tidak atau kurang dibayar;
- Sanksi administrasi berupa kenaikan tidak diberlakukan lagi bagi Wajib Pajak yang membetulkan SPT PPh sesudah lebih dari dua tahun;
- Penghapusan denda atas keterlambatan penyampaian SPT Tahunan PPh;
- Data dan informasi yang tercantum dalam SPT Tahunan PPh terkait dengan pemanfaatan *Sunset Policy* tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk menerbitkan SKP Pajak Lainnya;
- Tidak dilakukan pemeriksaan pajak;
- Penghentian pemeriksaan pajak.

Sedangkan manfaat-manfaat *Sunset Policy* yang diperoleh KPP Pratama Jakarta Tebet adalah:

- Meningkatkan penerimaan pajak;
- Memperoleh basis data Wajib Pajak.

Upaya-upaya yang dilakukan KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan *Sunset Policy* adalah dengan melakukan pemetaan potensi pajak, membuat profil Wajib Pajak besar, melakukan ekstensifikasi Wajib Pajak, melakukan analisis data internal, sosialisasi *Sunset Policy*, melakukan imbauan kepada masyarakat dan WP, melakukan konseling kepada Wajib Pajak, serta pemanfaatan data pihak ketiga secara optimal.

Pemerintah telah memberikan ampunan pajak yang lebih luas melalui konstruksi aturan pelaksanaan Pasal 37 A UU KUP yang menyatakan bahwa data dan informasi yang tercantum dalam SPT Tahunan PPh tidak dapat dijadikan dasar untuk menerbitkan SKP Pajak Lainnya. Alasan pemerintah memberikan ampunan pajak yang lebih luas tersebut adalah *Sunset Policy* bukan untuk menambah penerimaan pajak tahun 2008 serta *Sunset Policy* bertujuan untuk memperkuat basis data Wajib Pajak.

Perbedaannya dengan penelitian ini ialah penelitian yang dilakukan Perdanawati berfokus pada implementasi *sunset policy* sedangkan penelitian ini lebih berfokus pada tahap evaluasi dari *sunset policy*.

Berikut adalah tabel yang menunjukkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

Tabel 2.1.
Peta Tinjauan Pustaka

Penelitian	Metodologi Penelitian	Tujuan/Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
Ria Eva Lusiana, "Kajian atas Formulasi <i>Sunset Policy</i> Kebijakan Pengurangan atau Penghapusan Sanksi"	Menggunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitiannya ialah <i>grounded research</i> .	<ul style="list-style-type: none"> • menggambarkan dasar pemikiran pemerintah untuk membuat kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa 	Hasil penelitiannya menunjukkan terdapat enam dasar pemikiran pemerintah dalam menetapkan kebijakan

Penelitian	Metodologi Penelitian	Tujuan/Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
Administrasi berupa Bunga”	Menggunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitiannya ialah grounded research.	sanksi bunga; <ul style="list-style-type: none"> • mengidentifikasi target-target yang ingin dicapai oleh pemerintah melalui penerapan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga; • menganalisis pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger atas kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga. Lusiana memfokuskan penelitiannya pada kajian formulasi kebijakan khususnya Sunset Policy	penghapusan sanksi administrasi berupa bunga, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> • kegagalan pembuatan undang-undang pengampunan pajak • sebagai pijakan awal bagi Wajib Pajak dan pemerintah dalam rangka menyongsong reformasi administrasi perpajakan • peningkatan keterbukaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak • tujuan peningkatan kepatuhan sukarela Wajib Pajak • tujuan peningkatan basis pajak dengan menambah jumlah Wajib Pajak terdaftar • tujuan peningkatan penerimaan Negara dari sektor pajak

Penelitian	Metodologi Penelitian	Tujuan/Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
<p>Budi Mulyono, “<i>Sunset Policy di Indonesia: beberapa Manfaat dan Kelemahan dalam Implementasinya.</i>”</p>	<p>Menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif (<i>mixed approach</i>). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, wawancara mendalam, dan menyebarkan kuesioner kepada Wajib Pajak.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • menganalisis alasan pemerintah memilih <i>Sunset Policy</i> dibandingkan bentuk pengampunan pajak lainnya; • menganalisis manfaat- manfaat dari kebijakan pengampunan pajak khususnya <i>Sunset Policy</i>; • menganalisis kelemahan- kelemahan dari bentuk kebijakan pengampunan pajak khususnya <i>Sunset Policy</i>; • mengetahui pengalaman negara lain; • mengetahui hal- hal yang perlu diperbaiki dalam penerapan <i>Sunset Policy</i>; • menganalisis persepsi masyarakat (Wajib Pajak yang terdaftar di KPP Pratama Jakarta Mampang Prapatan) terhadap <i>Sunset Policy</i>; • mengetahui upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan pajak. 	<p>Hasil penelitian Mulyono menunjukkan bahwa penerapan <i>Sunset Policy</i> dilatarbelakangi oleh upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak sejalan dengan meningkatnya tuntutan target penerimaan pajak, sekaligus sebagai upaya mengakomodasi aspirasi dunia usaha yang menginginkan adanya pengampunan pajak. Manfaat terbesar yang diharapkan dari <i>Sunset Policy</i> adalah meningkatnya penerimaan pajak dan kesetaraan antara Wajib Pajak dengan aparat pajak. Sementara, kendala yang dihadapi adalah masalah kepastian hukum, kerangka waktu sosialisasi yang minim, dibarengi dengan kurangnya kapasitas, kuantitas, dan kualitas penguasaan materi aparat pajak mengenai <i>Sunset Policy</i>, kesiapan sistem serta penenaan tarif umum yang masih cukup tinggi.</p>

Penelitian	Metodologi Penelitian	Tujuan/Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
<p>Illyana Perdanawati, “Analisis Implementasi <i>Sunset Policy</i> 2008 (Studi Kasus di KPP Pratama Jakarta Tebet)”</p>	<p>Penelitiannya menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, wawancara mendalam. Site penelitiannya adalah KPP Pratama Jakarta Tebet</p>	<ul style="list-style-type: none"> • menganalisis implementasi <i>Sunset Policy</i> di KPP Pratama Jakarta Tebet (periode Januari-September 2008); • manfaat fasilitas <i>Sunset Policy</i> yang diperoleh Wajib Pajak; • manfaat fasilitas <i>Sunset Policy</i> yang diperoleh KPP Pratama Jakarta Tebet; • upaya-upaya yang dilakukan pihak KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan <i>Sunset Policy</i>; • alasan pemerintah memberikan ampunan pajak yang lebih luas daripada UU KUP sebagaimana diatur dalam aturan pelaksanaan Pasal 37 A. 	<p>Hasil penelitian Mulyono menunjukkan bahwa penerapan <i>Sunset Policy</i> dilatarbelakangi oleh upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak sejalan dengan meningkatnya tuntutan target penerimaan pajak, sekaligus sebagai upaya mengakomodasi aspirasi dunia usaha yang menginginkan adanya pengampunan pajak. Manfaat terbesar yang diharapkan dari <i>Sunset Policy</i> adalah meningkatnya penerimaan pajak dan kesetaraan antara Wajib Pajak dengan aparat pajak. Sementara, kendala yang dihadapi adalah masalah kepastian hukum, kerangka waktu sosialisasi yang minim, dibarengi dengan kurangnya kapasitas, kuantitas, dan kualitas penguasaan materi aparat pajak mengenai <i>Sunset Policy</i>, kesiapan sistem.</p>

Penelitian	Metodologi Penelitian	Tujuan / Fokus Penelitian	Hasil Penelitian
Penelitian ini	Penelitian ini menggunakan <i>mixed approach</i> . Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, wawancara mendalam dan analisis <i>existing statistic</i> .	<ul style="list-style-type: none"> • Menganalisis latar belakang kebijakan perpanjangan <i>sunset policy</i>. • Menganalisis dampak perpanjangan <i>sunset policy</i> bagi pemerintah. • Menganalisis tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan <i>sunset policy</i>. 	

Sumber: Diolah Peneliti

2.2. Konsep Kebijakan

2.2.1. Kebijakan Publik

Dye (1978, p. 3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever governments choose to do or not to do*” (“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”). Menurut James Anderson (1979, p. 3) kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah:

1. Bahwa kebijakan Negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan Negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu

atau bersifat negatif – dalam arti: merupakan keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

5. Bahwa kebijakan pemerintah – setidaknya-tidaknnya dalam arti yang positif – didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik yaitu (Dunn, 1998, p. 24-25):

Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi

dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Tahap penilaian kebijakan

Pada tahap ini 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. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Fokus penelitian ini adalah menganalisis kebijakan pada tahap evaluasi kebijakan yaitu evaluasi *sunset policy*.

2.2.2. Kebijakan Pajak

Tujuan kebijakan perpajakan adalah sama dengan kebijakan publik pada umumnya, yaitu mempunyai tujuan pokok:

1. Peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran
2. Distribusi penghasilan yang lebih adil, dan
3. Stabilitas (Mansury, 2000, p. 6)

Kebijakan pajak merupakan kebijakan publik di bidang ekonomi. *Sunset policy* merupakan salah satu kebijakan pajak.

2.2.3. Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis kebijakan meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik (Dunn, 2003, p. 1). Mayer dan Greenwood (1984, p. 23) mengemukakan bahwa analisis kebijakan dapat diterapkan pada semua tahap mulai dari proses penyusunan kebijakan, implementasi dan penilaian dari hasil kebijakan. Penelitian ini melakukan analisis kebijakan pada tahap penilaian dari hasil kebijakan yaitu peningkatan jumlah Wajib Pajak selama periode program *Sunset Policy*.

2.2.4. Evaluasi Kebijakan

Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun demikian, beberapa ahli ada yang melihat jika evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan (Winarno, 2004, p. 164).

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson, 1975, p. 151). Dalam hal ini evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan

untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun dampak kebijakan (Winarno, 2004, p. 166).

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan ataukah tidak. Bila tidak, faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya? Misalnya, apakah karena terjadi kesalahan dalam merumuskan masalah ataukah karena faktor-faktor yang lain? Tugas kedua dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkait erat dengan dengan tugas yang pertama. Setelah mengetahui konsekuensi-konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka dapat diketahui apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dari sini dapat dilakukan penilaian apakah program yang dijalankan berhasil atukah gagal? Dengan demikian, tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan (Winarno, 2004, p. 166).

Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi. Tiga tipe evaluasi itu adalah (Winarno, 2004, p. 167-168):

1. Tipe Pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembuat kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada

bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya.

2. Tipe Kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan dasar dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.
3. Tipe Ketiga, tipe evaluasi ini adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

William N. Dunn memberikan tiga tipe pendekatan untuk “penelitian evaluasi” atau “evaluasi kebijakan”.

Tabel 2.2
Tipe Pendekatan Evaluasi Kebijakan

PENDEKATAN	TUJUAN	ASUMSI	BENTUK-BENTUK UTAMA
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	<ul style="list-style-type: none"> • Eksperimental Sosial • Akuntansi Sistem Sosial • Pemeriksaan social • Sintesis riset dan praktik

PENDEKATAN	TUJUAN	ASUMSI	BENTUK-BENTUK UTAMA
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan.	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluasi perkembangan • Evaluasi eksperimental • Evaluasi proses retrospektif • Evaluasi hasil retrospektif
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan.	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	<ul style="list-style-type: none"> • Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi • Analisis utilitas multiatribut

Sumber: William N Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, hlm. 612

Dalam penelitian ini, pendekatan evaluasi yang digunakan adalah evaluasi keputusan teoritis dengan bentuk utama analisis utilitas multiatribut. Evaluasi keputusan teoritis (*Decision Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teoritis keputusan di satu sisi, dan evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya, adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai

andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur (Dunn, 2003, p. 619).

Salah satu bentuk evaluasi teoritis keputusan adalah analisis utilitas multiatribut. Analisis utilitas multiatribut adalah serangkaian prosedur yang dibuat untuk memperoleh penilaian subyektif dari berbagai pelaku kebijakan mengenai probabilitas kemunculan dan nilai dari hasil kebijakan (Dunn, 2003, p. 621).

2.3. Konsep Perpajakan

2.3.1. Definisi Pajak

Leroy Beaulieu (1906) sebagaimana dikutip Judisseno (2002, p. 47) menyatakan bahwa pajak merupakan kontribusi langsung maupun tidak langsung yang pelaksanaannya dapat dipaksakan oleh kekuasaan publik baik terhadap masyarakat maupun atas barang untuk pembiayaan Negara.

Sommerfeld (1981, p.1) mendefinisikan pajak sebagai berikut:

“ any nonpenal yet compulsory transfer of resources from the private to public sector, levied on the basis of predetermined criteria and without receipt of a specific benefit of equal value in order to accomplish some of a nation’s economic and social objectives”

Definisi pajak lainnya dikemukakan oleh P.J.A. Adriani,

“Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi-kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.”

(Brotodihardjo, 2003, p. 2).

2.3.2. Sistem Pemungutan Pajak *Self Assessment*

Dalam sistem *self assessment*, Wajib Pajak menghitung, menetapkan, menyetorkan, dan melaporkan pajak yang terutang. Dalam sistem ini, fiskus hanya mengawasi saja, misalnya seperti melakukan penelitian apakah 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 (Kasim, 2003, p. 18-19).

Walaupun sudah tersedia ancaman hukuman administratif maupun ancaman hukum pidana bagi wajib pajak yang tidak memenuhi kewajiban perpajakannya, akan tetapi kenyataannya masih banyak wajib pajak yang tidak atau belum sepenuhnya memenuhi kewajibannya hal ini terkait dengan ikhwal kepatuhan perpajakan atau *tax compliance* (Nurmantu, 2005, p. 148). Oleh karena itu, *sunset policy* ini dapat mengatasi ketidakpatuhan wajib pajak tersebut sebagai akibat diterapkannya *Self assessment system*.

2.3.3. Azas-Azas dalam Pemungutan Pajak

Agar pajak yang dipungut dapat berjalan sesuai dengan fungsinya, maka dalam pemungutannya harus memperhatikan azas-azas atau prinsip-prinsip pemungutan pajak, antara lain:

1. Azas Keadilan (*Equity*)

Pajak harus dipungut secara adil dan merata, pajak dikenakan kepada orang-orang pribadi atau badan sebanding dengan kemampuannya untuk membayar pajak tersebut dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya dari negara. Terdapat dua bentuk keadilan dalam pajak, yaitu:

Keadilan secara horizontal

Suatu pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan secara horizontal apabila wajib pajak yang berada dalam kondisi yang sama diperlakukan sama (*equal treatment for the equals*).

Keadilan secara vertikal

Keadilan secara vertikal terpenuhi apabila wajib pajak yang berada dalam keadaan yang berbeda diperlakukan tidak sama (*unequal treatment for the unequal*). Hal ini dapat ditunjukkan melalui pemberlakuan tarif pajak progresif, di mana semakin besar *ability to pay* yang dimiliki oleh wajib pajak, maka semakin besar pula beban pajak yang harus ditanggungnya.

2. Azas *Revenue Productivity*

Azas ini lebih terkait dengan kepentingan pemerintah, terutama dengan fungsi utama pajak sebagai penghimpun dana dari masyarakat untuk membiayai kegiatan pemerintah, baik pembiayaan rutin maupun pembangunan. Sehingga dana yang terkumpul dari pajak senantiasa diusahakan dalam jumlah yang optimal. Namun tetap harus diperhatikan bahwa jumlah pajak yang dipungut jangan sampai terlalu tinggi sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi.

3. Azas *Ease of Administration*

Rosdiana berpendapat bahwa yang dimaksud dengan *azas ease of administration* adalah terkait dengan empat hal, yaitu:

- *Certainty*, merupakan kepastian dari pemerintah dalam bentuk Undang-Undang, terkait dengan subjek, objek, dasar pengenaan pajak, tarif, dan prosedur perpajakan;
- *Efficiency*, senantiasa diusahakan agar biaya dalam memenuhi kewajiban perpajakan lebih rendah dari hasil pemungutan pajak.

Dari segi fiskus disebut dengan *Administrative & Enforcement Cost*, dari sisi wajib pajak disebut dengan *Compliance Cost*.

- *Confinience of payment*, Hal ini terkait dengan sistem dan prosedur perpajakan, terutama terkait dengan pemungutan dan penentuan jatuh tempo pada waktu yang tepat.

- *Simplicity*, dalam pelaksanaannya senantiasa harus dilakukan dengan mudah dan tidak berbelit-belit (Rosdiana, 2005, p.131)

Asas-asas pemungutan pajak yang terkait dengan pengampunan pajak adalah efisiensi karena pengampunan pajak diharapkan dapat menghimpun pajak-pajak yang kurang bayar atau belum dibayar pada masa-masa sebelumnya serta menambah basis pajak terdaftar pada satu kesempatan yang sama sehingga *cost of*

tax collection bisa ditekan. Asas berikutnya adalah asas *certainty* karena sanksi-sanksi *financial* yang kerap menimbulkan perselisihan baik dari dasar peraturan maupun besarnya dapat dihilangkan dalam paket *sunset policy*.

2.3.4. Administrasi Perpajakan

Menurut Mansury (1999, p. 6), administrasi perpajakan memiliki tiga pengertian, yaitu:

- a. Suatu instansi atau badan yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pungutan pajak.
- b. Orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
- c. 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.

Dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak merupakan administrasi perpajakan yang menyelenggarakan program *sunset policy* ini.

2.3.5. Kepatuhan Pajak

Kepatuhan wajib pajak dikemukakan oleh Norman D. Nowak (Moh. Zain:2004) sebagai suatu iklim kepatuhan dan kesadaran pemenuhan kewajiban perpajakan, tercermin dalam situasi dimana:

- Wajib pajak paham atau berusaha untuk memahami semua ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.
- Mengisi formulir pajak dengan lengkap dan jelas.
- Menghitung jumlah pajak yang terutang dengan benar.
- Membayar pajak yang terutang tepat pada waktunya.

Safri Nurmantu (2005, p. 148) mendefinisikan kepatuhan perpajakan sebagai suatu keadaan dimana wajib pajak memenuhi semua kewajiban

perpajakan dan melaksanakan hak perpajakannya. Terdapat dua macam kepatuhan, yakni:

1. Kepatuhan Formal

Kepatuhan Formal adalah suatu keadaan dimana wajib pajak memenuhi kewajiban perpajakan secara formal sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang perpajakan. Misalnya, memenuhi ketentuan penyampaian SPT sebelum batas waktu (*deadline*).

2. Kepatuhan Material

Kepatuhan material adalah suatu keadaan dimana wajib pajak secara substantif/hakekat memenuhi ketentuan material perpajakan, yakni sesuai isi dan jiwa undang-undang perpajakan. Kepatuhan material dapat meliputi juga kepatuhan formal. Jadi wajib pajak yang memenuhi kepatuhan material dalam mengisi SPT Tahunan Pajak Penghasilan, adalah wajib pajak yang mengisi dengan jujur, baik dan benar SPT tersebut sesuai dengan ketentuan dalam UU PPh dan menyampaikannya ke KPP sebelum batas waktu.

Menurut Chaizi Nasucha, kepatuhan wajib pajak dapat diidentifikasi dari:

- Kepatuhan wajib pajak dalam mendaftarkan diri;
- Kepatuhan untuk menyetorkan kembali surat pemberitahuan;
- Kepatuhan dalam penghitungan dan pembayaran pajak terutang;
- Kepatuhan dalam pembayaran tunggakan;

Menurut Sony Devano dan Siti Kurnia Rahayu (2006, p. 112) definisi kepatuhan perpajakan adalah tindakan wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan perpajakan yang berlaku dalam suatu Negara. Predikat wajib pajak patuh dalam arti disiplin dan taat, tidak sama dengan wajib pajak yang berpredikat pembayar pajak dalam jumlah besar, tidak ada hubungan antara kepatuhan dengan jumlah nominal setoran pajak yang dibayarkan kepada kas Negara. Karena, pembayar pajak terbesar

sekalipun belum tentu memenuhi kriteria sebagai wajib pajak patuh, meskipun memberikan kontribusi besar pada Negara, jika masih memiliki tunggakan maupun keterlambatan penyetoran pajak maka tidak dapat diberi predikat wajib pajak patuh.

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. Penjelasan ketiga faktor tersebut adalah sebagai berikut.

a. *Cost of Compliance*

Cost of compliance adalah biaya-biaya selain pajak terutang yang dibayarkan atau dikeluarkan Wajib Pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak, yang terdiri dari *direct money cost* atau biaya nyata serta *time cost* dan *psychological cost* yang terbilang semu. *Cost of compliance* yang tinggi dapat menyebabkan Wajib Pajak tidak patuh. Sebaliknya, *cost of compliance* yang rendah membuat tingkat kepatuhan Wajib Pajak menjadi tinggi.

b. *Tax Regulation*

Undang-undang dan peraturan pajak yang jelas, mudah, dan sederhana serta tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda bagi fiskus maupun Wajib Pajak akan meningkatkan kepatuhan pajak. Sebaliknya menurut Wetzler sebagaimana dikutip Gunadi, undang-undang yang rumit, peraturan pelaksanaan yang tidak jelas atau bahkan saling bertentangan antara suatu peraturan dengan peraturan lainnya berpotensi untuk menimbulkan rasa apatis dari Wajib Pajak yang kelak berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan pajak.

c. *Law Enforcement*

Permasalahan dalam *law enforcement* atau penegakan hukum adalah implementasi peraturan yang dilakukan secara tidak memadai atau tidak sesuai ketentuan yang digariskan. Dalam hal ini, ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sudah jelas dan tidak berpotensi menimbulkan banyak penafsiran, namun ketentuan tersebut tidak dilaksanakan oleh fiskus dengan berbagai alasan. Diharapkan setelah penerapan *Sunset Policy* pemerintah akan melakukan *law enforcement* jika di kemudian hari ditemukan data yang tidak benar.

2.3.6. Pengampunan Pajak

Menurut Sony Devano dan Siti Kurnia Rahayu (2006, p. 147) pengampunan pajak merupakan kebijakan pemerintah di bidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi wajib pajak yang tidak patuh menjadi wajib pajak patuh. Sehingga diharapkan akan mendorong peningkatan kepatuhan sukarela wajib pajak di masa yang akan datang.

Richardson dan Sawyer (www.austlii.edu.au, dalam skripsi Ria Eva Lusiana) 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.”

Sawyer menjelaskan beberapa tipe pengampunan pajak, yaitu:

1. *Filling Amnesty*: pengampunan diberikan dengan menghapus sanksi Wajib Pajak terdaftar yang tidak mengisi SPT (*non-filers*). Pengampunan diberikan kemudian setelah Wajib Pajak tersebut mengisi dan melaporkan SPTnya.

2. *Record-keeping amnesty*: penghapusan sanksi bagi Wajib Pajak yang tidak memelihara dokumen perpajakan di masa lalu. Pengampunan diberikan jika Wajib Pajak untuk selanjutnya dapat memelihara dokumen perpajakannya.
3. *Revision amnesty*: pengampunan pajak tipe ini memberikan kesempatan kepada Wajib Pajak untuk memperbaiki SPT-nya di masa lalu dengan kontraprestasi penghapusan atau pengurangan sanksi pajak. Pengampunan pajak tipe 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*).
4. *Investigation amnesty*: Pengampunan pajak tipe ini menjanjikan tidak akan dilakukannya tindakan penyidikan terhadap sumber penghasilan yang dilaporkan pada tahun-tahun tertentu atas jumlah penghasilan yang sebenarnya. Pengampunan ini sering dikenal dengan pengampunan yang erat dengan tindak pencucian (*laundering amnesty*).
5. *Prosecution amnesty*: Pengampunan pajak jenis ini memberikan penghapusan tindak pidana bagi Wajib Pajak yang melanggar undang-undang, sanksi dihapuskan dengan membayarkan sejumlah kompensasi.

Berdasarkan uraian di atas, *Sunset Policy* merupakan pengampunan pajak tipe *revision amnesty* yang memberikan penghapusan sanksi pajak bagi Wajib Pajak yang bersedia memberitahukan kewajiban perpajakannya secara benar dengan memperbaiki SPT.

Sheffrin dan Triest (p. 195, dalam Skripsi Ria Eva Lusiana) mengatakan:

”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.”

Pertimbangan melakukan pengampunan pajak menurut Sony Devano dan Siti Kurnia Rahayu (2006, p. 137):

a. *Underground economy*

Adalah bagian dari kegiatan ekonomi yang sengaja disembunyikan untuk menghindarkan pembayaran pajak, yang berlangsung di semua Negara, baik Negara maju maupun Negara berkembang.

b. Pelarian modal ke luar negeri secara illegal

Kebijakan *tax amnesty* adalah upaya terakhir pemerintah dalam meningkatkan jumlah penerimaan pajak, karena pemerintah mengalami kesulitan memajaki dana atau modal yang telah dibawa atau diparkir ke luar negeri.

c. Rekayasa transaksi keuangan yang mengakibatkan kehilangan potensi penerimaan pajak

Kemajuan infrastruktur dan instrument keuangan internasional seperti *tax heaven countries* dan *derivative transaction* telah mendorong perusahaan besar melakukan illegal profit shifting ke luar negeri dengan cara melakukan rekayasa transaksi keuangan. Setelah itu, keuntungan yang dibawa ke luar negeri sebagian masuk kembali ke Indonesia dalam bentuk pinjaman luar negeri atau investasi asing. Transaksi ini disebut pencucian uang (*money laundry*). Ketentuan perpajakan domestik tidak mampu memajaki rekayasa transaksi keuangan tersebut. Jika hal ini tidak segera diselesaikan, maka timbul potensi pajak yang hilang dalam jumlah yang signifikan. *Tax amnesty* diharapkan akan menggugah kesadaran wajib pajak dengan memberikan kesempatan baginya untuk menjadi wajib pajak patuh.

2.3.7. *Sunset Policy*

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). Hal ini dikatakan

oleh Visnawathan dalam jurnal yang berjudul “*Sunsets Provisions in The Tax Code: a Critical Evaluations and Prescriptions for The Future* (www.law.nyu.edu, dalam Skripsi Illyana Perdanawati):

“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.”

Kebijakan penghapusan dan pengurangan sanksi administrasi berupa bunga merupakan suatu bentuk *Sunset Policy* di bidang perpajakan karena mempunyai unsur berlaku sementara, yaitu dalam periode tertentu (1 Januari 2008 – 28 Februari 2009).

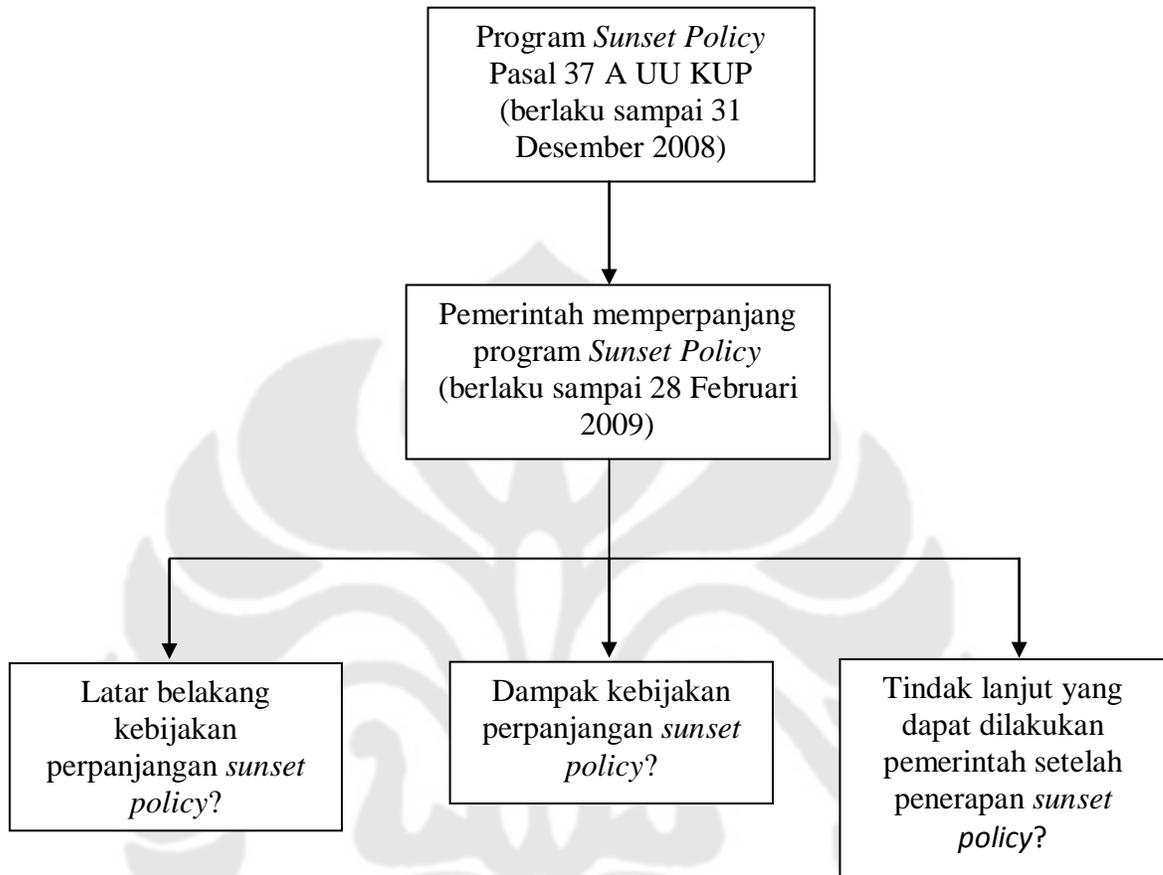
Adapun manfaat diberlakukannya *Sunset Policy* menurut Kearney dalam skripsi Illyana Perdanawati (1990, p. 51) adalah:

“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 organisasi, prosedur, dan kinerja; meningkatkan akuntabilitas organisasi, dan dapat menghasilkan penghematan keuangan para Wajib Pajak. Dalam konteks kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi, *Sunset Policy* bermanfaat untuk menghemat kas yang harus dikeluarkan Wajib Pajak. Penghematan tersebut merupakan daya tarik *Sunset Policy* bagi Wajib Pajak untuk memanfaatkan kebijakan ini.

2.4. Kerangka Pemikiran

Berikut ini merupakan kerangka pemikiran dalam penelitian ini:



Sumber: diolah peneliti

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.5. Metode

Metode adalah suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu, yang mempunyai langkah-langkah sistematis. Metode penelitian merupakan penjelasan secara teknis mengenai metode-metode yang digunakan dalam suatu penelitian (Muhadjir, 1992, p. 2). Sedangkan metodologi ialah suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan suatu metode. Jadi, metodologi penelitian adalah suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat dalam penelitian (Usman, Husaini dan Akbar, 1996, p. 42).

Lebih spesifik lagi, metode penelitian administrasi adalah cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dibuktikan dan dikembangkan suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah dalam bidang administrasi (Sugiyono, 2001, p.3).

Penelitian memiliki kedudukan yang signifikan dalam perkembangan suatu ilmu pengetahuan. Penelitian sosial diperlukan untuk memahami berbagai gejala atau realitas sosial. Namun, suatu realitas sosial akan menghasilkan pemahaman yang berbeda karena dipengaruhi oleh perbedaan cara pandang dan asumsi yang digunakan oleh peneliti. Dengan kata lain, perbedaan cara pandang berimplikasi pada pilihan metodologi yang tercermin dalam tujuan penelitian, penggunaan kerangka teori, metode penelitian, dan analisa data.

2.5.1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan *mixed approach* dalam teknik pengumpulan datanya. Penggunaan pendekatan ini dikarenakan 3 (tiga) pokok permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini tidak dapat dijawab dengan satu pendekatan saja. Metodologi penelitian kualitatif lebih berdasarkan pada filsafat fenomenologis yang mengutamakan penghayatan (*verstehen*). Metode kualitatif berusaha memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi manusia dalam situasi tertentu menurut perspektif peneliti sendiri. Responden dalam metode kualitatif berkembang terus (*snowball*) secara bertujuan (*purposive*) sampai data yang dikumpulkan dianggap memuaskan. Alat pengumpul data atau instrumen penelitian dalam metode kualitatif ialah si peneliti sendiri. Jadi peneliti merupakan *key instrument*, dalam mengumpulkan data si peneliti harus terjun sendiri ke lapangan secara aktif. Teknik pengumpulan data yang sering digunakan ialah observasi partisipasi, wawancara, dan dokumentasi (Usman, Husaini dan Akbar, 1996, p. 81).

Pokok permasalahan no.1 dan no.3 dalam penelitian ini diangkat melalui pendekatan kualitatif karena peneliti ingin mengkaji latar belakang perpanjangan

sunset policy, menganalisis tindak lanjut yang dapat yang dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy*.

Sedangkan pokok permasalahan no.2 yaitu bagaimana dampak dari perpanjangan *sunset policy* akan dijawab dengan data kuantitatif, yaitu penggunaan data dengan menggunakan *existing statistic*. *Existing statistic* dilakukan dengan menggunakan data statistik yang dikumpulkan pada penelitian terdahulu maupun laporan yang diberikan oleh pemerintah. Dalam penelitiannya, peneliti menyusun kembali data yang ada dalam bentuk baru yang lebih sesuai bagi penelitian yang sedang diadakan (Jannah, 2001, p. 41-42). Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan data statistik yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Pajak untuk menganalisis dampak perpanjangan *sunset policy*.

Diharapkan berdasarkan analisis yang bersumber dari wawancara mendalam dengan informan yang telah dipilih serta sumber data yang ada diharapkan dalam penelitian ini dapat mengevaluasi kebijakan *sunset policy*.

2.5.2. Jenis Penelitian

a. Berdasarkan tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Neuman dalam bukunya menyatakan bahwa penelitian deskriptif merupakan jenis penelitian yang berusaha menggambarkan atau menjelaskan secermat mungkin mengenai suatu hal dari data yang ada. Jenis penelitian ini tidak terbatas pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti dari data itu, menjadi suatu wacana dan konklusi dalam berpikir logis, praktis dan teoritis (Neuman, 2000, p. 30).

Penelitian bertujuan untuk menganalisis alasan perpanjangan *sunset policy*, menganalisis dampak perpanjangan *sunset policy*, menganalisis tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy*.

b. Berdasarkan Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini merupakan penelitian murni. Neuman (2000, p. 21) mengatakan bahwa penelitian murni memperluas pengetahuan dasar mengenai sesuatu.

” basic research advances fundamental knowledge about the social world. It focuses on refuting or supporting theories that explain how the social world operates, what make things happen, why social relation are a certain way, and why sociaty changes”

Penelitian murni adalah pencarian terhadap sesuatu karena ada perhatian dan keingintahuan terhadap hasil suatu aktivitas. Penelitian murni dikerjakan tanpa memikirkan ujung praktis atau titik terapan. Hasil dari penelitian murni adalah pengetahuan umum dan pengertian-pengertian tentang alam serta hukum-hukumnya. Pengetahuan umum ini merupakan alat untuk memecahkan masalah-masalah praktik, walaupun ia tidak memberikan jawaban yang menyeluruh untuk tiap masalah tersebut (Nazir, 1998, p. 29-30).

Penelitian ini termasuk penelitian murni karena ditujukan untuk memenuhi kebutuhan peneliti dalam menganalisis alasan perpanjangan *sunset policy*, menganalisis dampak perpanjangan *sunset policy*, menganalisis tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy* .

c. Berdasarkan dimensi waktu

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini merupakan penelitian *cross sectional* karena data dikumpulkan hanya pada satu waktu tertentu. Sebagaimana dinyatakan oleh Bailey dan Babbie (Moleong, 2004, p. 7) berturut-turut, yaitu: *”Most survey studies are in theory cross-sectional, even though in practice it may take several weeks or months for interviewing to be completed. Researchers observes at one point in time”*. Penelitian ini dilakukan dalam kurun waktu tertentu yaitu Januari – Mei 2008.

d. Berdasarkan teknik pengumpulan data

Menurut Lofland dan Lofland dalam buku Lexy J. Moleong (2004, p. 157), sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Namun studi literatur juga tidak dapat ditinggalkan karena studi literatur titik tolak penelitian ini serta alat yang akan mempertajam pembahasan dalam penelitian ini. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. *Studi Kepustakaan*

Dalam melakukan studi kepustakaan, peneliti memperoleh data dengan membaca literatur yang ada hubungannya dengan masalah atau isu sunset policy dan pengampunan pajak melalui buku-buku, artikel, jurnal baik media cetak maupun elektronik.

2. *Studi Lapangan*

Studi lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam (*interview*) dan analisis data sekunder. Menurut Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar (1996, p. 58) dalam bukunya menyatakan wawancara berguna untuk:

- (1) Mendapatkan data ditangan pertama (primer)
- (2) Pelengkap teknik pengumpulan lainnya
- (3) Menguji hasil pengumpulan data lainnya

Gerald R. Adams dan Jay D. Schavaneveldt (1991, p. 214) dalam bukunya mendefinisikan wawancara sebagai:

“The interview can be very structured, so that all questions are read verbatim, always in the same order using strict standardization, or the interview can be very permissive, amounting to a free flowing conversation between the interviewer and the respondent”.

Wawancara mendalam dilakukan secara terbuka agar informan dapat memberikan keleluasan bagi informan untuk mengemukakan pendapatnya.

Wawancara dilakukan dengan memberikan beberapa pertanyaan kepada informan terkait dengan penelitian.

3. *Existing Statistic*

Pengumpulan data dengan *existing statistic* dilakukan dengan menggunakan data statistik yang dikumpulkan pada penelitian terdahulu maupun laporan yang diberikan oleh pemerintah. Dalam penelitiannya, peneliti menyusun kembali data yang ada dalam bentuk baru yang lebih sesuai bagi penelitian yang sedang diadakan. Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan data statistik yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Pajak untuk menganalisis dampak perpanjangan *sunset policy*.

e. **Berdasarkan Teknik Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Menurut Bogdan dan Biklen yang dikutip Irawan (2006, p. 73) dalam bukunya definisi analisis data adalah:

“Analisis data adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip interview, catatan di lapangan, dan bahan-bahan lain yang Anda dapatkan, yang kesemuanya itu Anda kumpulkan untuk meningkatkan pemahaman Anda terhadap suatu fenomena dan membantu Anda kepada orang lain.”

Dalam penelitian ini, peneliti terus berusaha mengumpulkan data baik melalui studi kepustakaan maupun hasil wawancara untuk kemudian dianalisis dan diinterpretasi untuk mengetahui maknanya dan dikaitkan dengan bahasan peneliti.

2.5.3. **Metode dan Strategi Penelitian**

Metode penelitian merupakan penjelasan secara teknis mengenai metode yang digunakan dalam suatu penelitian. Strategi penelitian mencakup teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data dan teknik analisis data. Penelitian deskriptif dapat menggunakan data kualitatif dan dapat juga menggunakan data

kuantitatif (Koentjaraningrat, 1993, p. 7). Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Metode Wawancara

Peneliti melakukan wawancara dengan para informan yang menguasai permasalahan atau aktif terlibat dalam permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian.

b. Metode Kajian Kepustakaan

Peneliti mencari informasi dari berbagai sumber kepustakaan baik buku, majalah, surat kabar ataupun web site yang terkait dengan permasalahan penelitian

Sedangkan jenis data yang digunakan oleh peneliti adalah:

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung melalui wawancara mendalam dengan informan. Dalam melakukan wawancara peneliti dibantu dengan alat bantu wawancara yaitu pedoman wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari dokumen yang telah ada. Dalam penelitian ini data sekunder diperoleh melalui studi dokumen dan literatur.

2.5.4. Hipotesis Kerja

Peneliti memulai penelitian ini dengan hipotesis sementara bahwa:

1. Terdapat beberapa hal yang melatarbelakangi perpanjangan *sunset policy*, yaitu:
 - banyak masyarakat yang ingin mendaftar menjadi Wajib Pajak di akhir periode *sunset policy* (Desember 2008),
 - keterlambatan pemerintah dalam mengeluarkan aturan pelaksanaan *sunset policy*.
2. Dampak dari kebijakan perpanjangan *sunset policy* bagi pemerintah adalah:
 - Penambahan jumlah wajib pajak

- Penambahan penerimaan Pajak Penghasilan,
3. Tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy* adalah:
- peningkatan pelayanan kepada wajib pajak
 - *law enforcement*

2.5.5. Narasumber / Informan

Narasumber/informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi mengenai situasi dan kondisi latar penelitian. Menurut Bogdan dan Biklen (Moleong, 2004, p. 90) pemanfaatan informan dalam penelitian bertujuan agar dalam waktu relatif singkat banyak informasi yang terjangkau. Sebagai internal sampling, informan dimanfaatkan untuk berbicara, beertukar pikiran atau membandingkan suatu kejadian yang ditemukan dari subjek lainnya.

Berdasarkan kategori narasumber/ informan yang dikemukakan oleh Neuman, maka yang dijadikan narasumber/ informan dalam penelitian ini adalah:

1. Liberty Pandiangan, Kepala Sub Direktorat Kepatuhan Wajib Pajak dan Pemantauan – Direktorat Potensi Kepatuhan dan Penerimaan, DJP.
2. I Gusti Nyoman Sanjaya, Kepala Seksi Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan – Direktorat Peraturan Perpajakan I, DJP.
3. Hariyadi B. Sukamdani, Wakil Kepala Kamar Dagang dan Industri Bidang Kebijakan Publik, Fiskal dan Kepabeanan.
4. Aditya Tri Handoko, *Managing Partner Prime Consulting*
5. Gunadi, Guru Besar Ilmu Administrasi Pajak FISIP UI
6. Eddy Magkuprawira, Ketua Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Pajak Indonesia
7. Dradjat Wibowo, anggota Komisi XI DPR RI

2.5.6. Proses Penelitian

Peneliti akan menguraikan proses penelitian sejak dari pemilihan topik hingga ke kerangka pemikiran dan pemilihan metode penelitian guna menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini.

- **Pemilihan Topik Penelitian**

Peneliti tertarik untuk memilih topik penelitian ini dimulai pada saat peneliti membaca beberapa surat kabar dan artikel di internet mengenai kebijakan *sunset policy* yang diperpanjang pada akhir tahun 2008 yang lalu. Pro kontra terjadi selama isu perpanjangan *sunset policy* ini bergulir. Namun akhirnya pemerintah tetap memperpanjang *sunset policy* hingga akhir Februari 2009 yang lalu. Peneliti kemudian tertarik untuk meneliti apa yang menjadi dasar pemikiran pemerintah untuk memperpanjang program *sunset policy*.

- **Merumuskan Masalah**

Dari berbagai informasi yang diperoleh tersebut, peneliti memulai menyusun masalah yang akan menjadi fokus penelitian. Akhirnya peneliti mengajukan tiga pokok permasalahan dalam penelitian ini dengan tujuan untuk menganalisis latar belakang perpanjangan *sunset policy*, menganalisis dampak perpanjangan *sunset policy*, menganalisis tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy*.

- **Pendahuluan**

Penulisan skripsi ini dimulai dengan pendahuluan. Dalam pendahuluan, peneliti mengemukakan alasan memilih topik yang akan diteliti. Lalu peneliti merumuskannya dalam tiga pokok permasalahan. Kemudian dilanjutkan dengan menyusun tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan

- **Kerangka Pemikiran dan Metode Penelitian**

Proses selanjutnya adalah melakukan tinjauan pustaka mengenai penelitian-penelitian sebelumnya yang dapat dijadikan landasan dalam penelitian ini kemudian mencari teori atau konsep yang dianggap dapat

membantu untuk mempertajam analisis peneliti dalam menafsirkan hasil penelitian. Setelah itu dilanjutkan dengan pemilihan metode yang tepat untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian, disini peneliti menjabarkan pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti, menyusun hipotesis kerja, menentukan narasumber dan informan, menguraikan tahap proses penelitian, menentukan site penelitian, batasan penelitian dan keterbatasan dalam penelitian.

- **Pengumpulan Data dan Turun Lapangan**

Tahap selanjutnya adalah pengumpulan data dan turun lapangan. Pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan informasi baik melalui studi kepustakaan maupun wawancara dengan narasumber/informan yang telah ditentukan dan analisis data sekunder.

2.5.7. Site Penelitian

Site penelitian ini dibatasi melalui penggalian informasi di wilayah tempat para informan berada, yaitu di Jakarta.

2.5.8. Batasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada latar belakang kebijakan perpanjangan *sunset policy*, dampak perpanjangan *sunset policy* bagi pemerintah dan tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy*.

2.5.9. Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan penelitian ini adalah masalah birokrasi di Instansi Direktorat Jenderal Pajak yang memakan waktu cukup lama. Hal ini menghambat penulis untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam waktu yang relatif cepat.

