

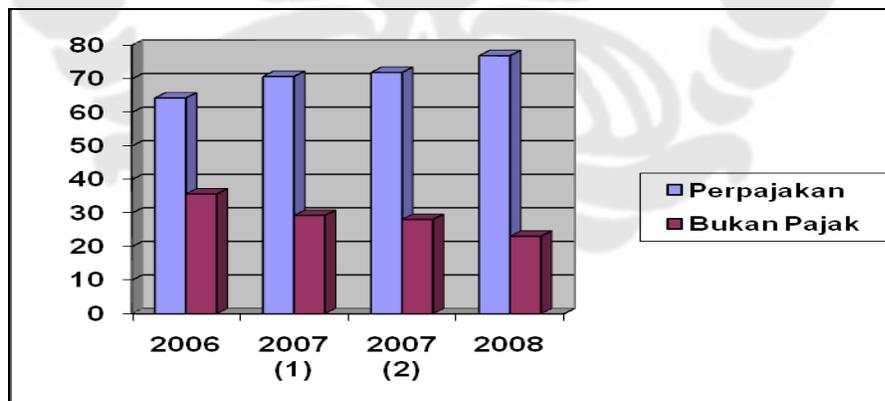
BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dewasa ini pajak merupakan sumber penerimaan yang paling dominan, hal tersebut terbukti dari angka yang terdapat pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dari tahun ke tahun yang menunjukkan bahwa penerimaan pajak terus mengalami peningkatan. Sedangkan penerimaan dari minyak dan gas bumi, yang dahulu selalu menjadi andalan penerimaan negara, sekarang sudah tidak bisa diharapkan sebagai sumber penerimaan keuangan negara yang terus menerus karena sifatnya yang tidak dapat diperbaharui (*non renewable resources*). Penerimaan minyak dan gas bumi pada suatu waktu akan habis sedangkan dari pajak selalu dapat diperbaharui sesuai dengan perkembangan ekonomi di masyarakat itu sendiri. Berikut adalah tabel yang menunjukkan dominasi pajak sebagai sumber penerimaan Negara.

Tabel 1.1
Penerimaan Dalam Negeri, 2006 – 2008 (dalam miliar rupiah)



Keterangan:

2007 (1) : APBN UU. 18/2006

2007 (2) : RAPBN-P

Sumber: Data Pokok APBN 2007-2008, Departemen Keuangan Republik Indonesia

Sistem pemungutan pajak di Indonesia saat ini menganut *self assessment system* (SAS). Dalam SAS Wajib Pajak atau Pengusaha Kena Pajak diberi kepercayaan untuk melakukan kewajiban pajaknya dengan menghitung sendiri dasar pengenaan pajak, menghitung sendiri pajak yang terutang, memperhitungkan sendiri pembayaran pajak baik yang dibayar sendiri maupun yang dibayar melalui pemotongan atau pemungutan oleh orang lain, membayar sendiri jumlah pajak terutang yang dimaksud dan melaporkan sendiri perhitungan tersebut dengan mengisi Surat Pemberitahuan (SPT) dan menyampaikannya ke kantor Direktorat Jenderal Pajak tempat Wajib Pajak terdaftar, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku (Mangkuprawira, 2008).

Penerapan *self assesment system* akan efektif apabila kondisi kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) pada masyarakat telah terbentuk (Darmayanti, 2004). 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%). Angka *tax ratio* yang masih rendah ini menunjukkan usaha memungut pajak (*tax effort*) Indonesia rendah (<https://info.perbanasinstitute.ac.id>, 15 Januari 2009).

Tabel 1.2
Tax Ratio 2005-2008 (dalam miliar rupiah)

Tahun Anggaran	Jumlah Penerimaan Pajak	PDB	Rasio (%)
2005	347.031,2	2.784.960,4	12,5
2006 (LKPP)	409.203,0	3.338.195,7	12,3
2007 (APBN UU.18/2006)	509.462,0	3.779.154,7	13,5
2007 (RAPBN-P)	489.891,8	3.804.154,7	12,9
2008 (RAPBN)	583.675,6	4.306.607,5	13,6

Sumber: Data Pokok APBN 2007-2008, Departemen Keuangan Republik Indonesia, data diolah.

Untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak tersebut, peran pemerintah sangat diperlukan dengan cara mengeluarkan suatu kebijakan pajak yang dapat mendorong tingkat kepatuhan Wajib Pajak. Salah satu kebijakan pajak yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan memberikan pengampunan pajak (*tax amnesty*). Kebijakan pengampunan pajak lazimnya hanya berlaku bagi pajak-pajak yang belum atau kurang dibayar oleh Wajib Pajak dan bagi kejahatan yang bersumber dari penggelapan pajak. Kebijakan pengampunan pajak dimungkinkan untuk dilakukan, karena sesuai dengan definisi pajak yaitu, sanksi dalam perpajakan bersifat non penal atau berbeda dengan hukum pidana dan tujuan pemungutan pajak yang utama adalah sebagai sumber penerimaan Negara dan bukan memenjarakan Wajib Pajak. Dalam periode *tax amnesty*, Wajib Pajak yang sebelumnya tidak melaporkan kekayaannya, akan dibebaskan dari penerapan sanksi perpajakan, jika memanfaatkan fasilitas *tax amnesty*. Dengan demikian tujuan utama dari kebijakan pengampunan pajak adalah untuk mendorong Wajib Pajak melaksanakan kewajiban perpajakan dengan jujur pada masa yang akan datang (Putranti, 2008).

Banyak Negara telah melakukan *tax amnesty* seperti Amerika Serikat, Jerman, Kanada, Swedia, Belanda, Norwegia, Belgia, Perancis, Swiss, Finlandia, Portugal, Rusia, Irlandia, Italia, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Sri Langka, India, Philipina, Selandia Baru, Australia, Chile, Kolombia, Costa Rica, Ekuador, Bolivia, Venezuela, Puerto Rico, Honduras, Meksiko, Panama, Brasil dan Argentina. Negara-negara yang telah melakukan *tax amnesty* lebih dari 2 (dua) kali yaitu Italia (1982, 1984, 2002), Rusia (1993,1996,1997) dan Portugal (1981, 1982, 1986, 1988). Namun hasilnya ternyata tidak seperti yang diharapkan. Hanya sedikit Negara yang berhasil diantaranya adalah India dan Irlandia. Berdasarkan studi kepustakaan diketahui bahwa kegagalan kebijakan pengampunan pajak disebabkan karena ketidaksiapan pemerintah (Hutagaol, 2007, p. 28)

Menurut John Hutagaol (2007:32), terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam penerapan *tax amnesty* di suatu Negara, yaitu:

a. Perangkat Hukum

Sebelum kebijakan *tax amnesty* diimplementasikan, perlu dipersiapkan dasar hukumnya (*legal base*). Tingkatan produk hukum yang melandasi kebijakan *tax amnesty* sangat tergantung pada *political will* dari pemegang kekuasaan (*political power*) di suatu Negara. Apabila kebijakan ini berdasarkan produk hukum yang lebih tinggi (misalnya Undang-Undang) akan memiliki daya tarik (*attractive*) yang lebih bagi Wajib Pajak ketimbang produk hukum yang lebih rendah.

b. Kampanye *tax Amnesty*

Kampanye (*tax amnesty campaign*) harus mampu menjelaskan kepada masyarakat Wajib Pajak secara jelas dan konkrit mengenai tujuan dan manfaat program *tax amnesty*. Kampanye ini harus dapat menciptakan *image* bahwa *tax amnesty* ini merupakan kesempatan yang terakhir (*one-time opportunity*) bagi Wajib Pajak yang ingin menjadi wajib patuh. Bila tidak memanfaatkan kesempatan tersebut, maka ia akan menghadapi *post-amnesty enforcement* yang segera akan di *launching* oleh pemerintah.

c. Adanya Jaminan Kerahasiaan atas Data yang Diungkapkan

Pemerintah harus dapat menjamin bahwa data mengenai harta maupun penghasilan yang diungkapkan (*disclose*) oleh Wajib Pajak yang ikut program *tax amnesty* diadministrasikan dengan baik dan terjaga kerahasiaannya. Selain itu, atas data mengenai harta maupun penghasilan yang dilaporkan oleh Wajib Pajak sehubungan dengan program *tax amnesty* tidak mengakibatkan timbulnya tuntutan hukum terhadap Wajib Pajak tersebut.

d. Perbaikan Struktural Paska *Tax Amnesty*

Perbaikan struktural (*structural adjustment*) yang harus dilakukan pemerintah paska program *tax amnesty* mencakup kebijakan ekonomi yang secara langsung maupun tidak berpengaruh terhadap usaha Wajib Pajak, sistem perpajakan dan efektivitas monitoring terhadap kepatuhan Wajib Pajak serta penerapan *law enforcement*. Perbaikan sistem perpajakan meliputi *administrative and policy reforms*.

Pada tahun 2007 yang lalu pemerintah mengeluarkan kebijakan pengampunan pajak yang dikenal dengan nama *sunset policy*. Latar belakang dikeluarkannya *sunset policy* adalah terkait dengan sistem pemungutan pajak yang dianut Indonesia saat ini yaitu *self assessment system*. Dalam *self assessment system* diperlukan adanya keterbukaan dari wajib pajak sebagaimana tercantum dalam Pasal 35A UU KUP yaitu:

Ayat (1): Instansi/lembaga/asosiasi/pihak lain baik swasta maupun pemerintah wajib menyampaikan data perpajakan ke DJP.

Ayat (2): Bila data DJP kurang mencukupi, DJP dapat secara aktif mencari data tanpa adanya batasan harus sedang dilakukan pemeriksaan.

Dengan adanya Pasal 35A masyarakat yang belum memenuhi kewajiban perpajakan mudah diketahui dan dapat ditagih bersamaan dengan tambahan sanksi yang memberatkan. Untuk menghindari pengenaan sanksi atas kewajiban perpajakan masa lalu dan untuk memulai keterbukaan pelaksanaan perpajakan di masa mendatang diberikan kesempatan *sunset policy*.

Dasar hukum dari kebijakan *sunset policy* ini adalah pasal 37A Undang-undang Ketentuan Umum Perpajakan No.28 tahun 2007. *Sunset policy* merupakan fasilitas penghapusan sanksi pajak penghasilan orang pribadi atau badan berupa bunga atas kekurangan pembayaran pajak yang dapat dinikmati oleh masyarakat, baik yang belum memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) maupun yang telah memiliki NPWP pada 1 Januari 2008 dan berakhir pada 31 Desember 2008. Dalam program pengampunan pajak berupa *sunset policy* yang ditawarkan oleh pemerintah saat ini hanya berupa penghapusan sanksi perpajakan saja dan bukan atas pokok pajaknya.

Tabel 1.3

Masyarakat yang Dapat Memanfaatkan *Sunset Policy*

Masyarakat yang Dapat Memanfaatkan <i>Sunset Policy</i>	
<p>Orang yang belum memiliki NPWP yang dengan sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP dalam tahun 2008, dan menyampaikan SPT Tahunan PPh Tahun Pajak 2007, atau Tahun Pajak 2007 dan sebelumnya dalam kurun waktu mulai tanggal 1 Januari 2008 sampai dengan 31 Maret 2009.</p> <p>Untuk memperoleh fasilitas <i>sunset policy</i> orang pribadi tersebut harus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidak sedang dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan, Penyidikan, Penuntutana atau Pemeriksaan di Pengadilan atas Tindak Pidana di Bidang Perpajakan. • Melunasi seluruh pajak yang kurang dibayar dan kemudian menyampaikan SPT Tahunan PPh Orang Pribadi 	<p>Wajib Pajak Orang Pribadi atau Badan yang telah memiliki NPWP sebelum tanggal 1 Januari 2008 yang membetulkan SPT tahunan PPh Tahun Pajak 2006 dan/atau Tahun-Tahun Pajak sebelumnya dalam tahun 2008 yang menimbulkan tambahan pembayaran pajak.</p> <p>Penyampaian SPT Tahunan PPh Orang Pribadi atau Badan Tahun Pajak 2006 dan/atau sebelumnya yang belum disampaikan dan baru disampaikan pada tahun 2008 ini dianggap sebagai pembetulan SPT.</p> <p>Untuk memperoleh fasilitas <i>Sunset Policy</i> Orang Pribadi atau Badan yang dibetulkan tersebut:</p>

(Lanjutan)

Masyarakat yang Dapat Memanfaatkan <i>Sunset Policy</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Belum diterbitkan Surat Ketetapan Pajak; • Belum dilakukan Pemeriksaan atau dalam hal sedang dilakukan Pemeriksaan, Pemeriksa Pajak belum menyampaikan Surat Pemberitahuan Hasil Pemeriksaan (SPHP); • Telah dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan, tetapi Pemeriksaan Bukti Permulaan tersebut tidak dilanjutkan dengan tindakan penyidikan karena tidak ditemukan adanya Bukti Permulaan tentang Tindak Pidana di bidang perpajakan; • Tidak sedang dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan, penyidikan, penuntutan atau pemeriksaan di pengadilan atas tindak pidana di bidang perpajakan. <p>Sebelum pembetulan SPT Tahunan PPh tersebut disampaikan, Wajib Pajak Orang Pribadi atau Badan harus melunasi seluruh pajak yang kurang dibayar yang timbul sebagai akibat pembetulan SPT Tahunan PPh Wajib Pajak Orang Pribadi atau Badan.</p>

Sumber: diolah peneliti

Program *sunset policy* ini diharapkan dapat memaksimalkan fungsi dari Direktorat Jenderal Pajak yaitu fungsi pembinaan, pelayanan dan pengawasan. Fungsi pembinaan terdiri dari penyuluhan/sosialisasi dan konsultasi, fungsi pelayanan meliputi menyediakan administrasi perpajakan yang handal dan memberikan kemudahan dalam pelaksanaan hak dan kewajiban perpajakan wajib pajak. Fungsi yang berikutnya adalah fungsi pengawasan yang terdiri dari pengumpulan data, himbauan, teguran, penelitian, pemeriksaan dan penyidikan. Tujuan dari program *sunset policy* ini adalah perbaikan sistem dan administrasi, peningkatan kepatuhan, peningkatan jumlah Wajib Pajak, peningkatan penerimaan pajak tahun 2008 dan

seterusnya. Setelah berakhirnya tahun 2008 yang lalu yang seharusnya juga mengakhiri program *sunset policy*, ternyata pemerintah mengumumkan untuk memperpanjang program *sunset policy* ini sampai dengan bulan Februari 2009 ini.

1.2. Permasalahan

Melalui kebijakan *sunset policy*, Direktorat Jenderal Pajak (Ditjen Pajak) hendak meningkatkan jumlah pembayar pajak di Indonesia. Seperti telah diuraikan sebelumnya pajak saat ini menjadi andalan penerimaan bagi negara. Sebelum tahun 2000, kontribusi pajak hanya berada pada kisaran 60 persen. Kini pajak menjadi sumber pemasukan utama bagi anggaran pendapatan dan belanja negara. Pada APBN 2008, pajak memberikan kontribusi 68,3 persen dari total penerimaan negara atau Rp 609,22 triliun. Pada APBN 2009, penerimaan dan pajak akan meningkat menjadi 71,1 persen dari total penerimaan negara atau Rp 726,28 triliun. Bila dilihat lebih *detail*, kontribusi terbesar disumbang oleh pajak penghasilan, baik badan maupun perorangan, yang besarnya mencapai 50 persen dari total pendapatan pajak. Karena itu, Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) menjadi instrumen penting bagi Direktorat Jenderal Pajak untuk meningkatkan pendapatan dari pajak penghasilan. Bila semua pembayar pajak memiliki NPWP, diharapkan mereka yang memiliki penghasilan kena pajak akan membayar pajak. Selain itu, meskipun kontribusi pajak penghasilan besar, jumlah wajib pajak resmi di Indonesia sangat sedikit. Data pada 2007 menunjukkan jumlah wajib pajak badan hanya 1,35 juta dan perorangan cuma 5,14 juta. Total pembayar pajak, baik badan maupun perorangan, hanya 6,6 juta. Jumlah ini sangat kecil dibandingkan dengan total usia produktif di Indonesia yang mencapai 170 juta. Seharusnya ada lebih banyak penduduk Indonesia yang membayar pajak sehingga, melalui *Sunset Policy*, Ditjen Pajak hendak menambah jumlah pembayar pajak di Indonesia (www.wordpress.com, 15 Januari 2009). Ketika masa penerapan *sunset policy* berakhir pada bulan Desember 2008 yang lalu, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk memperpanjang program *sunset policy* ini.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan pokok dalam penelitian adalah:

1. Apakah latar belakang kebijakan perpanjangan *sunset policy*?
2. Bagaimana dampak penerapan perpanjangan *sunset policy* bagi pemerintah?
3. Bagaimana tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy*?

1.3. Tujuan

Berdasarkan pokok permasalahan yang diajukan, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis latar belakang perpanjangan kebijakan *sunset policy*.
2. Menganalisis implikasi/dampak penerapan perpanjangan *sunset policy* bagi pemerintah.
3. Menganalisis tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy*

1.4. Signifikansi Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini merupakan penelitian lanjutan dari beberapa penelitian sebelumnya yang mengangkat tema *sunset policy*. Penelitian tentang analisis perpanjangan *sunset policy* dan tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy* penting secara akademis untuk beberapa alasan. Pertama, mengkaji latar belakang kebijakan perpanjangan *sunset policy*; kedua, memahami dampak dari perpanjangan *sunset policy*; ketiga, memahami tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy*.

2. Signifikansi Praktis

Penelitian tentang analisis perpanjangan *sunset policy* dan tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy* penting secara

praktis karena dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan untuk mengevaluasi kebijakan *sunset policy* dan kebijakan pengampunan pajak yang lebih baik di masa yang akan datang.

1.5. Sistematika Penulisan

BAB 1 PENDAHULUAN

Pada bab ini dipaparkan pendahuluan dari penelitian yang terdiri dari latar belakang, permasalahan yang dinyatakan dalam pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan

BAB 2 KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan dijelaskan beberapa teori dan konsep dasar yang berhubungan dengan topik penelitian. Bab ini juga membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian yang terdiri dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, hipotesis kerja, proses penelitian, penentuan site penelitian serta batasan penelitian.

BAB 3 KETENTUAN *SUNSET POLICY* DAN DASAR HUKUM PERPANJANGAN *SUNSET POLICY*

Bab ini menjelaskan ketentuan fasilitas *sunset policy* baik yang diatur dalam Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan maupun aturan pelaksanaan *sunset policy*. Bab ini juga menjelaskan dasar hukum perpanjangan *sunset policy*.

BAB 4 ANALISIS PERPANJANGAN *SUNSET POLICY* DAN TINDAK LANJUT YANG DAPAT DILAKUKAN PEMERINTAH SETELAH PENERAPAN *SUNSET POLICY*

Bab ini menjelaskan hasil analisis latar belakang perpanjangan *sunset policy*, hasil analisis dampak perpanjangan *sunset policy*, hasil analisis tindak lanjut yang dapat dilakukan pemerintah setelah penerapan *sunset policy*.

BAB 5 SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab akhir dalam skripsi. Dalam bab ini disampaikan kesimpulan dari penelitian, selain itu disampaikan juga saran bagi kebijakan *sunset policy*.

