

BAB III

ANALISIS FASILITAS SUNSET POLICY DI BIDANG PERPAJAKAN (Suatu Tinjauan Atas Pasal 37A Undang-Undang No.28 Tahun 2007 – Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No.6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan)

3.1 Konsep *Sunset Policy*

Berdasarkan UU No.28 tahun 2007 Pasal 37A yang diperkuat oleh Peraturan Menteri Keuangan No.66/PMK.03/2008, dan diumumkan kepada masyarakat melalui Pengumuman No.02/PJ.09/2008 pada harian Kompas tanggal 24 Maret 2008, konsep *sunset policy* dapat ditafsirkan sebagai bentuk fasilitas perpajakan berupa penghapusan sanksi administrasi dalam dua ketentuan, yaitu:

- 1) Bagi orang pribadi yang secara sukarela mendaftarkan diri untuk mendapatkan NPWP paling lambat tanggal 31 Desember 2008 dan menyampaikan SPT Tahunan PPh Tahun Pajak 2007 dan tahun-tahun sebelumnya paling lambat tanggal 31 Maret 2009 diberikan fasilitas penghapusan sanksi administrasi dan tidak akan dilakukan pemeriksaan.
- 2) Bagi Wajib Pajak orang pribadi atau badan yang membetulkan surat pemberitahuan (SPT) Tahunan PPh Tahun Pajak 2006 dan tahun-tahun sebelumnya, diberikan fasilitas penghapusan sanksi administrasi, sepanjang pembetulan tersebut dilakukan paling lambat 31 Desember 2008

3.1.1 Jenis-jenis *Sunset Policy*

Ada dua jenis *sunset policy* berdasarkan ketentuan yaitu : ⁴⁴

- 1) *Sunset Policy Untuk Wajib Pajak Baru*
Penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas pajak yang tidak atau kurang dibayar bagi Wajib Pajak orang pribadi yang secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak dalam tahun 2008 dan menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan Wajib Pajak Orang Pribadi untuk Tahun Pajak 2007 dan sebelumnya.

⁴⁴ www.dudiwahyudi.com, *Sekali Lagi : Sunset Policy*, diunduh tanggal 24 November 2008, 09.45.

Fasilitas pembebasan sanksi ini khusus diberikan kepada Wajib Pajak Orang Pribadi saja yang mendaftarkan diri secara sukarela dalam tahun 2008. Wajib Pajak yang memperoleh NPWP dalam tahun 2008 berdasarkan hasil ekstensifikasi termasuk dalam kriteria mendaftarkan diri secara sukarela ini sehingga dapat menggunakan fasilitas *sunset policy*.

Termasuk dalam lingkup penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi meliputi penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang terkait dengan pembayaran:

- a. Pajak Penghasilan Pasal 29;
- b. Pajak Penghasilan Pasal 4 ayat (2); dan/atau
- c. Pajak Penghasilan Pasal 15.

Yang dibayar sendiri dan dilaporkan dalam SPT Tahunan Pajak Penghasilan.

2) *Sunset Policy Untuk Wajib Pajak Lama*

Yang dimaksud dengan Wajib Pajak Lama adalah Wajib Pajak yang sudah terdaftar sebagai Wajib Pajak sebelum 1 Januari 2008. Penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak diberikan kepada Wajib Pajak lama, baik Orang Pribadi maupun Badan, yang dalam tahun 2008 menyampaikan pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan sebelum Tahun Pajak 2007.

Termasuk dalam lingkup pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak meliputi pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang terkait dengan pembayaran:

- a. Pajak Penghasilan Pasal 29;
- b. Pajak Penghasilan Pasal 4 ayat (2); dan/atau
- c. Pajak Penghasilan Pasal 15,

yang dibayar sendiri dan dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan.

3.1.2 **Persyaratan *Sunset Policy***

Untuk mendapatkan fasilitas penghapusan sanksi yang dikenal dengan *sunset policy* ini, Wajib Pajak baru harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :⁴⁵

⁴⁵ www.dudiwahyudi.com, *Sekali Lagi : Sunset Policy*, diunduh tanggal 24 November 2008, 10.00.

- 1) Secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak dalam tahun 2008;
- 2) Tidak sedang dilakukan pemeriksaan Bukti Permulaan, penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan atas tindak pidana di bidang perpajakan;
- 3) Menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan Tahun Pajak 2007 dan sebelumnya terhitung sejak memenuhi persyaratan subjektif dan objektif paling lambat tanggal 31 Maret 2009; dan
- 4) Melunasi seluruh pajak yang kurang dibayar yang timbul sebagai akibat dari penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan sebelum Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan disampaikan.

Sedangkan persyaratan bagi Wajib Pajak baru adalah sebagai berikut :

- 1) Telah memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak sebelum tanggal 1 Januari 2008;
- 2) Terhadap Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang dibetulkan belum diterbitkan surat ketetapan pajak;
- 3) Terhadap Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang dibetulkan belum dilakukan pemeriksaan atau dalam hal sedang dilakukan pemeriksaan, Pemeriksa Pajak belum menyampaikan Surat Pemberitahuan Hasil Pemeriksaan;
- 4) 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;
- 5) Tidak sedang dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan, penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan atas tindak pidana di bidang perpajakan;
- 6) Menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan Tahun Pajak 2006 dan sebelumnya paling lambat tanggal 31 Desember 2008; dan
- 7) Melunasi seluruh pajak yang kurang dibayar yang timbul sebagai akibat dari penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan sebelum Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan disampaikan.
- 8) Dalam hal Wajib Pajak membetulkan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang sedang dilakukan pemeriksaan yang juga meliputi jenis

pajak lainnya, maka pemeriksaan tersebut dihentikan kecuali untuk pemeriksaan terhadap Surat Pemberitahuan atas pajak lainnya yang menyatakan lebih bayar; atau pemeriksaan tersebut tetap dilanjutkan berdasarkan pertimbangan Direktur Jenderal Pajak.

- 9) Dalam hal Wajib Pajak membetulkan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang tidak sedang dilakukan pemeriksaan, namun atas Surat Pemberitahuan jenis pajak lainnya untuk periode yang sama sedang dilakukan pemeriksaan, maka pemeriksaan tersebut dihentikan kecuali untuk pemeriksaan terhadap Surat Pemberitahuan atas pajak lainnya yang menyatakan lebih bayar; atau pemeriksaan tersebut tetap dilanjutkan berdasarkan pertimbangan Direktur Jenderal Pajak.
- 10) Dalam hal Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang dibetulkan menyatakan lebih bayar, pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan dianggap sebagai pencabutan atas permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang tercantum dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang dibetulkan.

3.2 Dasar Pertimbangan Penerapan Kebijakan *Sunset Policy*

Dalam Jawaban Pemerintah terhadap Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi DPR-RI tentang Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 2009, disebutkan bahwa upaya menggali potensi perpajakan, kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah dengan melakukan :

- 1) Intensifikasi perpajakan melalui *mapping, profiling, benchmarking*, pemanfaatan data pihak ketiga, dan Optimalisasi Pemanfaatan Data Perpajakan (OPDP).
- 2) Ekstensifikasi yang ditujukan untuk memperluas basis pajak dengan tetap melanjutkan program ekstensifikasi yang telah dilaksanakan pada tahun 2008 melalui perluasan sasaran pada sektor properti untuk perumahan dan apartemen; serta
- 3) *Law Enforcement*, yaitu program pemeriksaan pada perorangan dan badan hukum; program penagihan yang difokuskan kepada penertiban administrasi penagihan, serta pemetaan dan pengelompokkan berdasarkan kriteria-kriteria tertentu.

Mengacu pada poin nomor (1), kita dapat melihat keselarasan antara kebijakan *Sunset Policy* dengan intensifikasi perpajakan melalui Optimalisasi Pemanfaatan Data Perpajakan. Hal ini senada dengan apa yang disampaikan seorang informan :

”Undang-Undang KUP Tahun 2008 memberikan kewenangan kepada Direktorat Jenderal Pajak untuk menghimpun data perpajakan dan mewajibkan instansi pemerintah, lembaga, asosiasi dan pihak lainnya untuk memberikan data kepada Direktorat Jenderal Pajak. Ketentuan ini memungkinkan Direktorat Jenderal Pajak mengetahui ketidakbenaran pemenuhan kewajiban perpajakan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat. Dari data yang dikumpulkan diatas, kemudian diolah terus kemudian data itu akan bisa untuk mengetahui *track record* kepatuhan WP dimasa lalu maupun yang akan datang.”⁴⁶

Sebelum dikeluarkannya kebijakan *Sunset Policy* ini, pemerintah tentu saja terlebih dahulu melihat masalah-masalah yang berkaitan dengan perpajakan di Indonesia :

1. Kurangnya kesadaran masyarakat Indonesia untuk membayar pajak. Rendahnya kesadaran masyarakat akan pajak dapat dilihat dari masih rendahnya masyarakat yang memiliki NPWP dibandingkan dengan jumlah masyarakat Indonesia yang telah memiliki penghasilan di atas Penghasilan Tidak Kena Pajak (selanjutnya disebut PTKP). Hal ini dikarenakan banyak masyarakat menilai bahwa pajak merupakan iuran kepada negara yang hasilnya tidak dapat mereka nikmati secara langsung. Terlebih lagi budaya korupsi yang menjamur di Indonesia, membuat masyarakat apatis dan merasa tidak perlu membayar pajak. Dengan adanya kebijakan ini, Direktorat Jenderal Pajak mengajak para Wajib Pajak untuk lebih terbuka. Seperti diperkuat oleh seorang informan :

” selama ini pemerintah masih melihat kurangnya kesadaran para wajib pajak untuk melakukan kewajiban perpajakannya. Sekarang ini, penerimaan pajak sangat tergantung pada sedikit pembayar pajak saja. Misalnya pada 2007, sebesar 56 persen penerimaan pajak penghasilan (PPh) perorangan disumbangkan oleh hanya satu persen pembayar pajak. Saat ini, jumlah wajib pajak pribadi yang mengantongi NPWP baru sekitar 4,8 juta orang. Padahal, ada sekitar 25 juta hingga 30 juta orang yang semestinya memiliki nomor tersebut.”⁴⁷

⁴⁶ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 12 November 2008, pukul 09.00-09.45 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta.

⁴⁷ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 15 Januari 2009, pukul 10.00-10.30 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta

Selain itu, seorang informan yang merupakan praktisi pajak turut mengungkapkan pendapatnya:

” Menurut saya, apabila kita tinjau dari sisi pemerintah sendiri, ini merupakan salah satu cara dalam rangka menambah penerimaan negara, karena ada potensi pajak, yang mungkin kalau tidak ada kebijakan ini WP tidak mau membayar pajak. Tapi dari sisi negatifnya ya ini juga bisa memacu orang-orang yang sudah baik gitu, kalau tau kaya gini ya kenapa saya engga ikut-ikutan, karena toh negara akhirnya memberikan kelonggaran. Tapi terlepas dari itu, mungkin kebijakan ini diterapkan untuk memberikan kesempatan kepada WP yang tidak jujur menjadi jujur.”⁴⁸

Uraian diatas pun tentu saja menjadi dasar pemikiran pemerintah dalam memperpanjang program *Sunset Policy* hingga bulan February ini.

2. Iklim politik dalam negeri Indonesia. Pemerintah menerapkan kebijakan *Sunset Policy* dengan anggapan bahwa implikasi politisnya lebih kecil, tingkat *feasibilitasnya* lebih tinggi dan secara pelaksanaan dinilai lebih praktis daripada penerapan kebijakan pengampunan pajak yang dianggap kurang adil. Hal ini dinyatakan oleh seorang informan :

”Pertama, untuk pengampunan, *bargainingnya* agak sulit karena pengampunan men-*discourage* orang untuk tidak patuh, terkesan orang yang tidak patuh diberikan suatu *reward*, sementara orang yang patuh tidak. Karena itu pengampunan akan menstimulus orang untuk tidak patuh karena merasa nanti juga akan ada pengampunan lagi, maka sekarang lebih baik tidak patuh saja. Kedua, pengampunan ini secara politis agak sulit, walaupun secara yuridis mungkin sudah dimungkinkan adanya pengampunan.”⁴⁹

Selain itu, informan lain menyebutkan :

”Penerapan *tax amnesty* harus dibarengi pembenahan aturan di bidang perpajakan dan perbaikan struktur sektor keuangan, yang mana untuk melakukan hal itu tidaklah mudah. Kedua, kebijakan itu harus dilandasi payung hukum yang kuat yakni undang-undang, yang penyusunannya membutuhkan waktu yang lama. Mengapa harus ada undang-undang? karena implikasi politik dari penerapan kebijakan *tax amnesty* sangat besar.”⁵⁰

Berdasarkan pendapat-pendapat diatas, penulis sendiri menyimpulkan bahwa proses pembuatan suatu kebijakan tidaklah mudah. Diperlukan pemikiran

⁴⁸ Hasil wawancara dengan Tomy Harsono, Konsultan Pajak di Roedl and Partner, pada tanggal 10 November 2008, pukul 10.00-10.30 WIB di German Center, BSD.

⁴⁹ Hasil wawancara dengan Prof. Gunadi, Guru Besar Perpajakan, pada tanggal 6 November 2008, pukul 14.00-14.35 WIB di Gedung PPATK, Jakarta.

⁵⁰ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 12 November 2008, pukul 09.00-09.45 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta.

yang kuat dan matang untuk menetapkan suatu putusan yang akan bermanfaat bagi semua pihak. Dalam hal ini *Sunset Policy* merupakan "win-win solution", pilihan terbaik dari opsi yang ada untuk meningkatkan penerimaan dari sektor pajak. Suatu cara untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan kewajiban perpajakannya dengan dampak politis yang minim.

Tahapan-tahapan kebijakan fiskal menurut Daeng M.Nazier sebagaimana diuraikan di BAB II terdiri dari :

1) Masalah Kebijakan (Policy Problem)

Untuk masalah kebijakan, seperti diuraikan diatas, pemerintah menilai kurangnya kesadaran masyarakat dalam melakukan kewajiban perpajakan. Hal ini tentu saja terkait erat dengan sistem perpajakan di Indonesia yaitu *Self Assesment System*, dimana Wajib Pajak dituntut untuk dapat menghitung, menyetor dan melaporkan pajak yang harus dibayarnya. *Self assesment system* mengharuskan adanya perubahan perilaku masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya, hal yang terutama harus ada pada setiap Wajib Pajak adalah sikap jujur dan terbuka dalam pemenuhan kewajiban perpajakan. Namun pada kenyataannya, banyak masyarakat yang tidak sepenuhnya jujur dalam menghitung dan melaporkan pajaknya, sehingga diperlukan suatu stimulus yang bisa membuat para Wajib Pajak potensial agar mau membayar pajak. Hal ini diperkuat oleh pernyataan seorang informan:

"menurut perkiraan saya Dirjen Pajak ini mengajak Wajib Pajak untuk terbuka, transparan menuju ke arah *voluntarily tax compliance*. Jadi, OK, bagi WP yang selama ini *tax complianceny* belum benar, agar dia dapat dengan sukarela maka diberi kesempatan untuk membetulkan, tanpa sanksi, terutama adalah dia terbebas dari kemungkinan sanksi pidana, karena kalau WP tidak menyampaikan SPT dan menyebabkan kerugian atau menyampaikan SPT tapi isinya tidak benar dan menyebabkan kerugian bagi negara, itu adalah salah satu perbuatan yang dapat dipidana, menurut Pasal 39. Tapi dengan fasilitas ini, dia tidak akan diusut, tidak akan disidik, tidak akan diperiksa, tidak akan diterapkan pidana dengan catatan SPT-nya harus benar, kan DJP mengajak keterbukaan, ke arah *voluntarily tax compliance*."⁵¹

Beliau pun menambahkan :

"diharapkan dengan *Sunset Policy* ini WP akan lebih secara sukarela mau melaksanakan kewajiban perpajakannya, buat yang sudah terdaftar SPT-nya

⁵¹ Hasil wawancara dengan Eddy Mangkuprawira dosen FISIP UI dan ketua Lembaga Bantuan Hukum Pajak Indonesia (LBHPI), pada tanggal 26 November 2008, pukul 12.30-13.00 WIB, di Gedung C, FISIP UI, Depok.

diperbaiki, dan yang belum terdaftar segera mendaftarkan. Jadi dalam rangka itulah, keterbukaan, transparansi dan mengajak WP untuk lebih patuh lah kebijakan ini diterapkan. Saya kira intinya sih kesitu.”⁵²

Berdasarkan uraian diatas, kita dapat melihat gambaran masalah yang ada sebelum penerapan kebijakan *Sunset Policy* ini. Kurangnya kesadaran wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya menjadi isu utama penerapan kebijakan ini.

2) Alternatif Kebijakan (Policy Alternatives)

Dalam hal alternatif kebijakan, menurut saya pemerintah telah memilih yang terbaik dari pilihan yang ada, yaitu pengampunan pajak atau *Sunset Policy*. Kebijakan yang menguntungkan disisi *budgetair* dengan resiko yang tidak terlalu besar disisi lain. Hal ini dinyatakan oleh seorang informan:

“ Kami beranggapan kebijakan sunset policy lebih *feasible*. Jadi, jangan memaksakan sesuatu yang tidak *feasible*. Hal tersebut bisa menjadi *backfire*. Artinya, ini kan menjelang pemilu, dan *tax amnesty* memerlukan pembahasan cukup panjang terkait pidana bagi yang diampuni. Kalau mau pemilihan umum lebih sensitif. Nanti dikira bagian dari kampanye, kan repot.”⁵³

Secara politis maupun administrasi, kebijakan *Sunset Policy* memang lebih mudah untuk diterapkan apabila dibandingkan dengan pengampunan pajak (*Tax Amnesty*). Ruang lingkup *Sunset Policy* memang lebih kecil, karenanya hal ini lebih mudah untuk diimplementasikan dibandingkan pengampunan pajak yang memerlukan pemikiran lebih panjang karena ruang lingkup yang lebih besar dan menyangkut kepentingan lebih banyak pihak terkait. Meskipun idealnya, memang perlu ada *tax amnesty* untuk menggenjot jumlah wajib pajak yang ber-NPWP. Sayangnya, kebijakan itu tidak mungkin bisa dilaksanakan. Sebab, itu sama artinya dengan membebaskan pidana yang jelas-jelas bukan wewenang Direktorat Jenderal Pajak. Makanya, para wajib pajak terutama pengusaha akan memanfaatkan fasilitas *Sunset Policy* saja karena *tax amnesty* tidak akan terjadi.

⁵² Hasil wawancara dengan Eddy Mangkuprawira dosen FISIP UI dan ketua Lembaga Bantuan Hukum Pajak Indonesia (LBHPI), pada tanggal 26 November 2008, pukul 12.30-13.00 WIB, di Gedung C, FISIP UI, Depok

⁵³ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 12 November 2008, pukul 09.00-09.45 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta.

3) Pelaksanaan Kebijakan (Policy Action)

Adapun untuk pelaksanaan, saat ini kebijakan Sunset Policy sudah hampir mencapai titik akhir. Berbagai macam cara sosialisasi digalakan guna tercapainya tujuan dari penerapan kebijakan ini. Hal ini disampaikan oleh seorang informan :

”Untuk sosialisasi kami tetap gencar lakukan melalui media massa maupun elektronik. Kita sosialisasi melalui radio di Pro-2 FM setiap hari Rabu jam 10-11 siang hingga awal Desember. Ada juga mobil keliling, lalu bantuan informasi juga bisa melalui Kring Pajak di nomor 500200 dari jam 08.00 – 17.30. Selain itu, dalam rangka program Sunset Policy menjelang tutup tahun, KPP di seluruh Indonesia tetap buka pada hari Sabtu selama bulan Desember dari jam 07.30 – 17.00, dan hari Selasa (30 Desember 2008) juga Rabu (31 Desember 2008) buka sampai jam 7 malam.”⁵⁴

Hal ini juga diperkuat oleh seorang informan yang merupakan praktisi pajak :

”Adanya iklan melalui TV dan radio juga brosur mengenai *Sunset Policy* saya rasa sudah banyak membantu proses sosialisasi dan pelaksanaannya, hanya tinggal kesadaran dari para konsumen iklannya saja, apakah *ngeh* atau tidak.”⁵⁵

Pelaksanaan kebijakan *Sunset Policy* ternyata mendapatkan tanggapan yang cukup baik dengan sosialisasi yang rutin dan menyeluruh. Hal ini terbukti dengan keputusan pemerintah untuk memperpanjang kebijakan Sunset Policy hingga February 2009.

4) Hasil Kebijakan (Policy Outcomes)

Untuk melihat hasil dari kebijakan itu sendiri, kita harus menunggu hingga jangka waktu atau periode kebijakan tersebut berakhir. Hasil dari kebijakan ini berarti baru dapat kita lihat pada awal tahun depan, Januari 2009. Namun demikian, kita selalu bisa melakukan prediksi, terlebih lagi kebijakan ini sudah berjalan selama 11 (sebelas) bulan. Tanggapan mengenai prediksi hasil kebijakan ini antara lain disampaikan oleh seorang informan :

”Menurut saya fasilitas ini akan kurang mendapatkan sambutan, karena Wajib Pajak selalu mintanya lebih, maunya yang tadi, maunya pengampunan, jadi kalau hanya fasilitas pengurangan sanksi menurut dia kurang, tapi tentu

⁵⁴ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 12 November 2008, pukul 09.00-09.45 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta.

⁵⁵ Hasil wawancara dengan Tomy Harsono, Konsultan Pajak di Roedl and Partner, pada tanggal 10 November 2008, pukul 10.00-10.30 WIB di German Center, BSD.

akan ada yang menyambut, tapi tidak akan seperti apa yang diharapkan oleh pemerintah.”⁵⁶

Tanggapan lain menyebutkan :

”Sambutannya saya rasa cukup baik, meskipun masih banyak yang mengeluhkan bahwa kebijakannya tanggung lah, kurang banyak lah pengurangannya, tapi yaa lebih baik sedikit daripada tidak sama sekali bukan?”⁵⁷

Adapun pernyataan positif datang dari seorang informan :

”Efektivitas kebijakan seperti ini selalu terlihat di satu bulan terakhir. Kami optimis di akhir tahun target akan tercapai. Kebijakan sunset policy merupakan kebijakan yang efektif dan ideal dalam rangka menggenjot penerimaan negara dari sektor perpajakan. Pasti menguntungkan lah. Sebelum kebijakan ini dikeluarkan pemerintah sudah mempertimbangkan baik buruknya terhadap penerimaan negara. Data Direktorat Jenderal Pajak Departemen Keuangan menunjukkan hingga Oktober 2008, sudah lebih dari 6,8 juta wajib pajak pribadi dan 1,8 juta wajib pajak badan yang menggunakan *Sunset Policy*. Pengurusan NPWP membludak di KPP-KPP seluruh Indonesia khususnya di kota-kota besar sejak awal Desember 2008. Bahkan permintaan pembuatan NPWP mencapai 200.000 per hari.”⁵⁸

Hal ini sedikit banyak sudah dapat dijadikan gambaran tentang bagaimana hasil dari kebijakan ini nanti. Karena kesuksesan ini pula akhirnya pemerintah memutuskan untuk memperpanjang program *Sunset Policy* ini hingga bulan February 2009.

Program *Sunset Policy* ini dapat saja diperpanjang, dengan alasan:

1. Perpanjangan itu tidak akan merugikan keuangan negara
2. Pengunduran itu juga dimaksudkan sebagai salah satu kebijaksanaan dari pemerintah untuk memberi waktu kepada wajib pajak atau pengusaha dalam menghadapi krisis global yang melanda Indonesia sekarang.
3. Pengunduran itu akan menimbulkan multiplier effects yang positif, karena akan menyebabkan penurunan PHK.
4. Pengunduran itu diyakini akan mendorong lebih banyak masyarakat yang memiliki NPWP

⁵⁶ Hasil wawancara dengan Eddy Mangkuprawira dosen FISIP UI dan ketua Lembaga Bantuan Hukum Pajak Indonesia (LBHPI), pada tanggal 26 November 2008, pukul 12.30-13.00 WIB, di Gedung C, FISIP UI, Depok.

⁵⁷ Hasil wawancara dengan Tomy Harsono, Konsultan Pajak di Roedl and Partner, pada tanggal 10 November 2008, pukul 10.00-10.30 WIB di German Center, BSD.

⁵⁸ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 12 November 2008, pukul 09.00-09.45 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta

5. Masyarakat akan membayar pajak dengan benar sehingga pemasukan negara akan semakin bertambah.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa dasar pertimbangan penerapan kebijakan *Sunset Policy* pada tahun 2008 adalah pemerintah berupaya untuk meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak dengan cara meningkatkan kesadaran dan kepatuhan Wajib Pajak itu sendiri, tanpa paksaan, tanpa kekerasan, namun sukarela. Pemerintah menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan para Wajib Pajak, sehingga diharapkan kebijakan *Sunset Policy* ini menjadi titik awal bagi pemerintah untuk meningkatkan kepercayaan kepada para Wajib Pajak. Dengan mendaftarkan diri dan melaporkan sendiri secara sukarela kewajiban pajaknya (*voluntary tax compliance*), diharapkan *tax compliance* menjadi tinggi dan jumlah WP akan meningkat sehingga secara otomatis dapat meningkatkan penerimaan negara. Selain itu, Dengan pengungkapan sukarela dari WP, data yang semula tidak dimiliki oleh DJP akan terkumpul dan akan terlihat potensi-potensi pajak di masa lalu, potensi pajak yang belum tergali serta potensi pajak dari WP yang belum mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP. Hal ini tentu saja memberi angin segar bagi perbaikan sistem administrasi perpajakan di masa mendatang. Dengan kelengkapan data yang dimiliki, diharapkan konsistensi penerimaan pajak pun akan tetap terkontrol dengan baik.

3.3 Kesesuaian Kebijakan *Sunset Policy* dengan Fungsi *Budgetair* Pajak

Cobham menjelaskan bahwa ada empat tujuan yang harus dicapai dalam pembuatan suatu kebijakan pajak, dua diantaranya yaitu:⁵⁹

1. Revenue.

Seperti telah diuraikan di BAB II, dalam hal ini, pendapatan merupakan tujuan yang paling jelas dan merupakan tujuan langsung dari perpajakan, sehingga tujuan pembuatan suatu kebijakan pajak haruslah dapat memberikan kontribusi pendapatan bagi negara. Kendatipun ada yang berkurang dari sisi penerimaan bunga, namun pembayaran pokok pajak tetap memberikan manfaat yang signifikan terhadap penerimaan negara. Hal ini tentu saja sejalan dengan fungsi *budgetair* pajak, yang mana ditujukan untuk

⁵⁹ Alex Cobham, *Taxation Policy and Development* (England: The Oxford Council on Good Governance, 2005), hal. 4-5.

meningkatkan pemasukan ke dalam kas negara. Ini diperkuat oleh pernyataan seorang narasumber :

”meskipun kehilangan pendapatan dari sisi bunga pajak, tapi daripada tidak mendapatkan apa-apa sama sekali yaa lebih baik dapat pokok pajaknya, nanti hilang semua.”⁶⁰

Adapun informan lain mengatakan :

”Kebijakan sunset policy merupakan kebijakan yang efektif dan ideal dalam rangka menggenjot penerimaan negara dari sektor perpajakan. Realisasi penerimaan pajak sudah mencapai angka 559,8 triliun rupiah per tanggal 24 Desember 2008 dan bisa bertambah lagi hingga akhir tahun 2008 (hingga 566,2 triliun rupiah). Penerimaan ini telah melebihi target sebesar 104,73% (target penerimaan pajak di luar bea dan cukai dalam APBNP 2008 sebesar Rp 534,5 triliun). Itu merupakan penerimaan bersih setelah dikurangi restitusi. Sementara itu, penerimaan pajak tanpa migas sebanyak juga melampaui target, yaitu sebanyak Rp 488,7 triliun dari target APBNP sebesar Rp.480,9 triliun. Itu masih belum sampai akhir tahun tapi keduanya sudah melampaui target. Berdasarkan realisasi tersebut, kami memperkirakan sampai tanggal 31 Desember 2008 penerimaan pajak dan PPh migas sebesar Rp 566,2 triliun. Lebih besar Rp 31,7 triliun dari target atau sekitar 105,9 persen. Sedangkan penerimaan pajak tanpa migas diperkirakan mencapai Rp 491,1 triliun, sedangkan targetnya hanya Rp 480,9 triliun. Nilai tersebut setara dengan 102,1 persen di atas target. Pasti menguntungkan lah.”⁶¹

Data diatas dapat dijabarkan sebagai berikut :

Tabel 3.1
Data Penerimaan Pajak Penghasilan 2008
Per 24 Desember 2008

Penerimaan Perpajakan		
Jenis Penerimaan	2008	
	Target	Realisasi
Pajak Dalam Negeri		
1. Pajak Penghasilan		
a. Migas	Rp.534,5 triliun	Rp.559,8 triliun
b. Nonmigas	Rp.480,9 triliun	Rp.488,7 triliun

Sumber: Diolah oleh Penulis

⁶⁰ Hasil wawancara dengan Prof.Gunadi, Guru Besar Perpajakan, pada tanggal 6 November 2008, pukul 14.00-14.35 WIB di Gedung PPATK, Jakarta.

⁶¹ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 12 November 2008, pukul 09.00-09.45 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta

Tabel 3.2
Data Prediksi Penerimaan Pajak Penghasilan 2008
Per 31 Desember 2008

Penerimaan Perpajakan		
Jenis Penerimaan	2008	
	Prediksi (31 Des)	Realisasi (24 Des)
Pajak Dalam Negeri		
1. Pajak Penghasilan		
a. Migas	Rp.566,2 triliun	Rp.559,8 triliun
b. Nonmigas	Rp.491,1 triliun	Rp.488,7 triliun

Sumber: Diolah oleh Penulis

Dengan data tersebut pemerintah kiranya sudah dapat berlega hati mengingat targetnya penerimaan pajaknya sudah terealisasi, bahkan lebih tinggi dari apa yang diharapkan. Kendatipun target sudah terealisasi namun tampaknya pemerintah belum berpuas hati mengingat pemerintah masih memprediksikan kenaikan sebesar 6,4 triliun untuk PPh Migas dan 2,4 triliun untuk PPh Non-Migas dari jumlah yang realisasi hingga akhir tahun 2008. Hal ini tentu membuktikan bahwa kebijakan *Sunset Policy* sesuai dengan tujuan pembuatannya yaitu meningkatkan penerimaan (*revenue*) negara.

2. *Re-pricing economic alternatives*

Dalam hal ini, sektor pajak merupakan alat utama bagi pemerintah untuk mempengaruhi perilaku dari Wajib Pajak di negaranya. Adapun penerapan kebijakan *Sunset Policy* memang ditujukan untuk mengajak para Wajib Pajak menuju era transparansi dan keterbukaan. Para Wajib Pajak yang tadinya berusaha bersembunyi dan ingkar dari kewajiban perpajakannya kini tak segan mengungkapkan kesalahan-kesalahannya di masa lalu. Hal ini dinyatakan oleh seorang informan :

”kebijakan ini diterapkan untuk memberikan kesempatan kepada WP yang tidak jujur menjadi jujur, yang kemudian dengan adanya perubahan itu akan mendongkrak *tax coverage ratio*. sehingga jumlah WP akan meningkat, dan penerimaan negara juga meningkat. Tentu saja, penghapusan sanksi pajak ini memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memulai kewajiban perpajakannya dengan benar.”⁶²

Adapun informan lain mengatakan :

⁶² Hasil wawancara dengan Tomy Harsono, Konsultan Pajak di Roedl and Partner, pada tanggal 10 November 2008, pukul 10.00-10.30 WIB di German Center, BSD.

”Pemerintah menerapkan ‘sunset policy’ untuk memberikan pengampunan pajak dan semata-mata buat melindungi wajib pajak (WP). Jadi jika selama ini memasukkan data tidak benar, sekarang Surat Pemberitahuan (SPT) Pajak Penghasilan (PPh)nya tolong diperbaiki. Kalau bahasa gampangnya, kita ini sedang berusaha menuju ke era keterbukaan lah. Artinya, yang lalu biarlah berlalu, tak usah diusut, diperiksa bahkan dibayar bunga pajaknya.”⁶³

Pada tahap awal, banyak wajib pajak masih takut-takut memanfaatkan program ini. Mereka khawatir masuk perangkap aparat pajak. Padahal, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 66 tahun 2008 sudah jelas-jelas menyebut, data dan informasi yang tercantum dalam SPT tidak dapat dipakai sebagai dasar untuk menerbitkan surat ketetapan pajak atas pajak lainnya. Intinya, data-data yang disampaikan dalam rangka Sunset Policy itu tidak dapat dibuka. Dengan sosialisasi yang terus menerus dilakukan, lambat laun para wajib pajak memahami esensi sebenarnya dari kebijakan itu. Hal ini pulalah yang akhirnya mendorong pemerintah untuk memperpanjang kebijakan *Sunset Policy*, karena respon wajib pajak yang positif yang tentu saja tumbuh dari kesadaran mereka sendiri. Ini artinya, kebijakan tersebut membawa pengaruh yang baik dalam hal membentuk kepatuhan wajib pajak. Perpanjangan program ini diyakini akan mendorong masyarakat untuk memiliki NPWP.

Selain tujuan-tujuan diatas, guna memenuhi fungsi *budgetair* dan *regulerend*, ada beberapa asas yang dipegang teguh dalam sistem pemungutan pajak. Dua diantaranya adalah :

1. *The Revenue Adequacy Principle*

Asas ini merupakan asas yang lebih menyangkut kepentingan pemerintah, sehingga asas ini oleh pemerintah yang bersangkutan sering dianggap sebagai asas yang terpenting, karena asas ini merupakan cerminan fungsi utama perpajakan sebagai penghimpun dana dari masyarakat dan negara berkembang sangat mengandalkan pajak sebagai *revenue* negara. Adapun penerapan kebijakan *Sunset Policy* ini tentu saja harus sejalan dengan kepentingan pemerintah dalam rangka meningkatkan penerimaan negara. Hal ini disampaikan oleh seorang informan :

⁶³ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 12 November 2008, pukul 09.00-09.45 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta

” Meskipun kita sama-sama tahu Indonesia sedang dilanda efek krisis keuangan global, namun kenyataannya penerimaan perpajakan negara tidak mengalami surut justru sebaliknya. Fluktuasi bisnis yang sedang terjadi saat ini akan bisa diredam dari pajak orang pribadi karena lebih stabil dibanding pajak perusahaan. Jika perusahaan labanya turun karena pengaruh krisis, PPN dan PPh akan turun juga namun penghasilan perorangan biasanya lebih lambat penurunannya. Sehingga penerimaan pajak WP OP bisa dikatakan tidak tergantung pada krisis keuangan tersebut. Dengan adanya fenomena ini maka kebijakan perpanjangan seyogyanya memang diambil demi melayani kepentingan pemerintah yang berdampak langsung pada publik”⁶⁴

Sumber lain mengatakan :

”selalu ada kebijakan yang diberikan keleluasaan kepada undang-undang sepanjang hal itu disetujui oleh rakyat yaitu DPR, boleh saja dimunculkan ketentuan seperti Sunset Policy ini, karena ada yang dituju atau diharapkan yang lebih besar.”⁶⁵

2. *The Neutrality Principle*

Berdasarkan asas ini, sistem pemungutan pajak harus mendorong perekonomian, jangan sampai menimbulkan distorsi terhadap perekonomian. Pada dasarnya setiap pajak atau pungutan akan menimbulkan suatu beban. Jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan (*extra burden*) yang berlebihan, sehingga akan merugikan masyarakat secara menyeluruh (*dead-weight loss*). Apabila kita cermati, penerapan kebijakan *Sunset Policy* ini selaras dengan Asas Netralitas, dimana pemenuhan kewajiban pembayaran pajak tidak menimbulkan beban tambahan (berupa sanksi), melainkan keringanan yang diwujudkan dalam bentuk pengurangan sanksi administrasi pajak. Secara otomatis, hal ini tentu saja mendukung laju perekonomian negara. Seorang informan menyatakan :

”untuk menghindarkan masyarakat dari pengenaan sanksi perpajakan yang timbul apabila masyarakat tidak melaksanakan kewajiban perpajakannya secara benar, Direktorat Jenderal Pajak di tahun 2008 ini memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mulai memenuhi kewajiban perpajakan secara sukarela dan melaksanakannya dengan benar. Pemerintah menerapkan 'sunset policy' untuk memberikan pengampunan pajak dan semata-mata buat melindungi wajib pajak (WP). Jadi jika selama ini memasukkan data tidak benar, sekarang Surat Pemberitahuan (SPT) Pajak Penghasilan (PPh)nya tolong diperbaiki. Kalau bahasa gampangnya, kita ini

⁶⁴ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 12 November 2008, pukul 09.00-09.45 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta

⁶⁵ Hasil wawancara dengan Eddy Mangkuprawira dosen FISIP UI dan ketua Lembaga Bantuan Hukum Pajak Indonesia (LBHPI), pada tanggal 26 November 2008, pukul 12.30-13.00 WIB, di Gedung C, FISIP UI, Depok.

sedang berusaha menuju ke era keterbukaan lah. Artinya, yang lalu biarlah berlalu, tak usah diusut, diperiksa bahkan dibayar bunga pajaknya.”⁶⁶

Berdasarkan analisis diatas, maka jelaslah bagi kita bahwasanya kebijakan *Sunset Policy* ini sejalan dengan fungsi *budgetair* pajak. Berapapun kerugian yang dialami negara karena kehilangan potensi penghasilan dari sanksi administrasi pajak berupa bunga tidak ada apa-apanya bila dibandingkan dengan penerimaan pokok pajak yang akan dicapai selama periode kebijakan *Sunset Policy* ini berlangsung. Selain itu, adanya pengumpulan data yang dihasilkan selama periode kebijakan *Sunset Policy* ini berlangsung tentu saja merupakan nilai tambah yang besar artinya bagi pemerintah guna meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak yang akhirnya diharapkan dapat menyokong laju perkembangan ekonomi yang berkesinambungan.



⁶⁶ Hasil wawancara dengan Azka Prasetyo, Pejabat DJP bagian Penyuluhan, pada tanggal 12 November 2008, pukul 09.00-09.45 WIB di Gedung Direktorat Jenderal Pajak, Jakarta