

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

2.1 Tinjauan Putaka

Penelitian mengenai penyanderaan/*gijzeling* pernah dilakukan oleh Nurmawan Hari Wismono dalam tesisnya yang berjudul **Pelaksanaan Penyanderaan (*Gijzeling*) sebagai Upaya Meningkatkan Kesadaran Wajib Pajak (Analisis di Wilayah Jakarta)**.¹ Dalam penelitiannya, permasalahan yang diangkat adalah mengenai implementasi penyanderaan ditinjau dari segi hukum dan kaitan antara pelaksanaan penyanderaan dalam upaya meningkatkan kesadaran Wajib Pajak.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kepustakaan yang bersifat yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder yang dimulai dengan analisis terhadap pasal-pasal yang mengatur pelaksanaan dilakukannya penyanderaan (*gijzeling*). Tipologi penelitian yang digunakan dalam menjawab permasalahan dalam penelitian adalah dengan menggunakan tipologi penelitian eksplanatoris, yaitu untuk menguji hipotesa tertentu atau menjelaskan hubungan sebab akibat dengan didukung oleh data-data yang sudah cukup.

Hasil kesimpulan dari penelitian ini, yang pertama adalah bahwa pelaksanaan penyanderaan ditinjau dari segi hukum tidak melanggar Hak Asasi Manusia. Hal tersebut karena kewajiban perpajakan merupakan kewajiban yang membatasi pelaksanaan hak asasi dan diatur dalam Undang-undang Pajak serta karena pelaksanaan penyanderaan merupakan kewenangan atau kompetensi dari Fiskus sebagai pelaksanaan dari perintah Undang-undang Pajak.

Hasil kesimpulan yang kedua adalah bahwa secara sistematis atau secara kuantitas pelaksanaan penyanderaan/*gijzeling* belum cukup dapat dikatakan dapat meningkatkan kesadaran Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan. Namun, jika dilihat dari segi kualitas efek samping dari pelaksanaan

¹Nurmawan Hari Wismono, *Pelaksanaan Penyanderaan (*Gijzeling*) sebagai Upaya Meningkatkan Kesadaran Wajib Pajak*, Tesis, FH Universitas Indonesia, 2006, tidak diterbitkan.

penyanderaan/*gijzeling* cukup besar dalam mendorong Wajib Pajak untuk melunasi pajak yang terutang.

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Pajak

Pajak memiliki berbagai pengertian atau definisi yang diberikan oleh para ahli, **Adriani** misalnya, merumuskan pajak adalah:

“Turan 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.”²

Menurut **Soemitro**, guru besar dalam Hukum Pajak pada Universitas Padjajaran, Bandung, mendefinisikan pajak sebagai berikut:

“Turan rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikular ke sektor pemerintah) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (tegen prestasi), yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum.”³

Seligman, sebagaimana dikutip oleh Dalton, merumuskan pajak sebagai *A compulsory contribution, levied in proportion to the special benefits derived, to defray the cost of a specific improvement to property undertaken in the public interest.*⁴ Berdasarkan definisi tersebut, pajak merupakan kontribusi wajib, yang berguna untuk membiayai pembangunan sarana untuk kepentingan umum.

² R. Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (Bandung: Eresco, 1989), hal. 2

³ Rochmat Soemitro, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan 1994* (Bandung: Eresco, 1979), hal. 23.

⁴ Hugh Dalton, *Principles of Public Finance* (London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1971), hal. 18-19.

Definisi lain mengenai pajak menurut **Sommerfeld** dan kawan-kawan yaitu:

*“Any nonpenal yet compulsory transfer of resources from the private to the public sector, levied on 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”.*⁵

Definisi tersebut artinya pajak sebagai peralihan kewajiban sumber daya dari swasta ke sektor publik, pungutan yang ditentukan tanpa mendapat manfaat secara khusus yang digunakan untuk pengeluaran ekonomi dan sosial.

Berdasarkan beberapa definisi pajak di atas dapat diuraikan unsur-unsur penting yang memaknai definisi pajak, yaitu

1. Dapat Dipaksakan
Salah satu hal yang membedakan pajak dengan pungutan lainnya adalah sifat “memaksa” yang melekat di dalamnya. Kata “compulsory” digunakan untuk membedakan pajak dengan sumbangan atau hadiah karena pajak merupakan kontribusi yang dapat dipaksakan, sementara sumbangan atau hadiah merupakan kontribusi yang bersifat sukarela.
2. Dipungut Berdasarkan Undang-undang
Unsur definisi pajak yang juga sangat penting adalah bahwa pajak harus ditetapkan berdasarkan Undang-undang. Kalimat *predetermined criteria* secara implicit menunjukkan bahwa pemungutan pajak tidak bias dilakukan secara serampangan, namun harus ada kriteria-kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tentunya kriteria-kriteria tersebut ditetapkan oleh otoritas public (*made by public authorities*) dalam bentuk peraturan (perundang-undangan).
3. Tidak Mendapatkan Manfaat Langsung
Pajak dipungut bukan untuk *special benefit*. Artinya, si pembayar pajak tidak menerima langsung manfaat atas kontribusi pembayarannya.

⁵ Ray M. Sommerfeld, Hershel M. Anderson, and Horace R. Brock, *Introduction to Taxation*, (New York: Harcourt Brace Jovanovic, Inc., 1983), hal.1.

4. Digunakan untuk Menjalankan Fungsi Negara
Pemanfaatan pajak untuk menjalankan fungsi negara (pemerintah) hendaknya berpegang pada prinsip-prinsip *good governance*, yaitu penegakan hukum, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, profesionalisme, dan melibatkan partisipasi masyarakat secara luas.⁶

2.2.2 Sistem Perpajakan

Sistem perpajakan dapat disebut sebagai metode atau cara bagaimana mengelola utang pajak yang terutang oleh Wajib Pajak dapat mengalir ke kas negara.⁷ Sistem perpajakan merupakan salah satu instrument penting yang dapat dipakai dalam mencapai sasaran kebijakan pembangunan. **Stiglitz** merumuskan lima karakteristik sistem perpajakan yang baik, yaitu:

- a. *economic efficiency*, maksudnya ialah sistem perpajakan seharusnya digunakan untuk meningkatkan efisiensi ekonomi;
- b. *administrative simplicity*, yakni sistem perpajakan sebaiknya mudah diadministrasikan dan memiliki *administration and compliance cost* yang rendah;
- c. *flexibility*, yakni sistem perpajakan sebaiknya mampu beradaptasi dengan perubahan yang terjadi;
- d. *political responsibility*, maksudnya adalah sistem perpajakan harus transparan;
- e. *fairness*, yakni sistem perpajakan harus adil memperlakukan individu yang berbeda.⁸

Menurut **Smith**, sebagaimana dikutip oleh Musgrave dan Musgrave, dalam membentuk sistem pajak harus dipenuhi beberapa persyaratan, yaitu:

1. pendapatan yang akan menjadi dasar perhitungan pajak harus dapat ditentukan dengan tepat;
2. distribusi beban pajak harus adil, di mana setiap orang harus dikenakan pajak sesuai dengan kemampuannya (*principle of ability to pay*);

⁶ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 44-67

⁷ Ray M. Sommerfeld, *Op. Cit*, hal. 106.

⁸ Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector* (New York: W.W. Norton & Company, 2000), hal. 457-458.

3. pengenaan pajak harus difokuskan pada siapa penanggung pajak (subjek pajak), bukan pada apa yang akan dikenai pajak (objek pajak);
4. sistem perpajakan harus fleksibel agar kebijakan pajak dapat diimplementasikan secara efektif untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan ekonomi makro;
5. pengaruh beban pajak terhadap keputusan-keputusan ekonomi harus seminimal mungkin untuk mencapai sistem pasar yang efisien;
6. struktur pasar harus dapat digunakan sebagai kebijakan fiskal untuk mencapai stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi untuk mencapai efisiensi alokasi sumber daya alam (*resources*);
7. sistem administrasi perpajakan harus jelas dan pasti sehingga mudah dimengerti dan dipahami oleh wajib pajak;
8. penerimaan pajak yang mencukupi (*revenue adequacy*) untuk membiayai pengeluaran pemerintah;
9. biaya administrasi perpajakan harus seminimal mungkin dengan tetap mengandung kepastian (*certainty*), dapat diterima (*acceptable*), dan dilaksanakan (*applicable*).⁹

Menurut **Novak**, sebagaimana dikutip oleh Nurmantu, sistem perpajakan suatu negara terdiri dari tiga unsur yakni *Tax Policy*, *Tax Law*, dan *Tax Administration*.¹⁰ Berikut ini adalah penjelasan dari ketiga unsur tersebut.

a. Tax Policy (Kebijakan Pajak)

Kebijakan pajak merupakan kebijakan fiskal berdasarkan pengertian sempit. Adapun kebijakan fiskal berdasarkan pengertian sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tata cara pembayaran pajak yang terhutang.¹¹

Kebijakan fiskal berdasarkan pengertian luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan mempergunakan instrument pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara.

⁹ Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Tokyo: Mc Graw-Hill Kogakusha, 1989), hal. 230.

¹⁰ Safti Nurmantu, *Pengantar Perpajakan* (Jakarta: Granit, 2003), hal. 106.

¹¹ R. Mansury, *Kebijakan Fiskal* (Jakarta: YP4, 1999), hal. 1.

b. Tax Law (Hukum Pajak)

Hukum pajak merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak.¹² Hal ini disebabkan hukum pajak merupakan keseluruhan peraturan yang meliputi kewenangan pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat melalui kas negara. Tujuan hukum pajak adalah menciptakan keadilan dalam pemungutan pajak.¹³

Hukum pajak dibedakan antara Hukum Pajak Material dan Hukum Pajak Formal. Hukum Pajak Material membuat norma-norma yang menerangkan keadaan-keadaan, perbuatan-perbuatan, dan peristiwa-peristiwa hukum yang harus dikenakan pajak, siapa-siapa yang harus dikenakan pajak-pajak ini, berapa besar pajaknya, dengan perkataan lain segala sesuatu tentang timbulnya, besarnya, dan hapusnya utang pajak dan pula hubungan hukum antara pemerintah dan wajib pajak.¹⁴ Sedangkan yang dimaksud dengan hukum pajak formal adalah hukum pajak yang dibuat untuk melindungi Fiskus maupun wajib pajak, serta untuk memberi jaminan, bahwa hukum pajak material akan dapat diselenggarakan secara tepat.¹⁵

c. Tax Administration (Administrasi Pajak)

Administrasi perpajakan merupakan salah satu komponen dari tiga unsur sistem perpajakan. Administrasi perpajakan mengandung tiga pengertian. *Pertama*, instansi atau badan yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemungutan pajak. *Kedua*, orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak. *Ketiga*, kegiatan penyelenggaraan pemungutan pajak oleh suatu instansi atau badan yang dilaksanakan untuk

¹² R. Santoso Brotodiharjo, *Op. Cit.*, hal. 1.

¹³ R. Mansury, *Kebijakan Perpajakan* (Jakarta: YP4, 2000), hal. 5.

¹⁴ R. Santoso Brotodiharjo, *Op. Cit.*, hal. 44-45.

¹⁵ *Ibid*, hal. 48.

mencapai sasaran dalam kebijaksanaan perpajakan, berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh undang-undang perpajakan.¹⁶

Mansury menyebutkan bahwa kegiatan administrasi perpajakan merupakan suatu proses yang mencakup semua kegiatan untuk melaksanakan berbagai fungsi administrasi perpajakan.¹⁷ Dengan demikian administrasi perpajakan merupakan suatu proses atau aktivitas yang saling terkait satu sama lain dalam rangka menghasilkan pendapatan yang berasal dari pajak.

2.2.4 Timbulnya Utang Pajak

Timbulnya utang pajak dibedakan berdasarkan dua paham/aliran berikut.¹⁸

1. Menurut paham formal, utang pajak timbul karena perbuatan Fiskus, yaitu menerbitkan surat ketetapan pajak.
2. Menurut paham material, utang pajak timbul karena terpenuhinya *taxbestand*. Artinya, jika ketentuan dalam undang-undang terpenuhi, tanpa harus menunggu Fiskus menerbitkan surat ketetapan pajak, Wajib Pajak harus membayar pajak yang terutang.

Penentuan timbulnya utang pajak terkait erat dengan sistem/teknik pemungutan pajak. Dalam sistem *self assessment* dan *withholding*, timbulnya utang pajak yang cocok adalah paham material karena dalam sistem *self assessment* dan *withholding*, Wajib Pajaklah yang harus aktif menghitung sendiri jumlah pajak yang terutang kemudian menyetorkan dan melaporkan ke Kantor Pelayanan Pajak.

Dalam sistem *official assessment*, penentuan timbulnya utang pajak yang cocok untuk diterapkan adalah paham formal karena dalam sistem ini Fiskus berperan aktif dalam menghitung dan menetapkan besarnya pajak yang terutang.

¹⁶ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan* (Jakarta: Ind – Hill Co., 1996), hal. 23.

¹⁷ R. Mansury, *PPh Lanjutan* (Jakarta: YP4, 1996), hal. 26.

¹⁸ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Ibid*, hal. 109.

2.2.5 Berakhirnya Utang Pajak

Setiap peristiwa perikatan, termasuk utang pajak, pada akhirnya akan jatuh tempo dan harus berakhir. Umumnya berakhirnya utang pajak karena dibayar atau dilunasi. Dalam hubungannya dengan hukum pajak, yang dimaksudkan dengan pembayaran atau pelunasan adalah pembayaran dengan uang.¹⁹

Berakhirnya utang pajak merupakan salah satu tujuan dalam pelaksanaan pemungutan pajak. Dalam hukum pajak, ada beberapa cara berakhirnya utang pajak, yaitu: adanya pembayaran oleh wajib pajak ke kas negara, kompensasi, pengurangan atau penghapusan pajak yang terutang, kadaluwarsa atau lewat waktu, dan pembebasan.²⁰

2.2.6 Penagihan Utang Pajak

Menurut **Hadi**, dalam bidang administrasi perpajakan, terdapat tiga bentuk penagihan, yaitu penagihan pasif, penagihan aktif dan penagihan paksa.²¹ Dalam hal penagihan pasif, yang aktif melakukan kewajiban pembayaran pajak adalah Wajib Pajak sedangkan Fiskus hanya melaksanakan fungsi pengawasan. Sedangkan penagihan aktif ialah penagihan yang didasarkan pada surat ketetapan. Menurut **Siahaan**, tindakan penagihan aktif merupakan tindakan berikutnya yang dilakukan oleh Fiskus berdasarkan pantauan terhadap kepatuhan Wajib Pajak dalam membayar pajak.²²

Cara penagihan yang terakhir ialah penagihan paksa. Cara penagihan yang terakhir ini dikenal sebagai penagihan yang keras dalam rangka melakukan *law enforcement* di bidang perpajakan, namun langkah ini merupakan upaya terakhir apabila tidak ada jalan lain.

¹⁹ Marihot P. Siahaan, *Utang Pajak, Pemenuhan Kewajiban, dan Penagihan Pajak dengan Surat Paksa*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004), hal. 134.

²⁰ Marihot P. Siahaan, *ibid.*

²¹ Moeljo Hadi, *Dasar-dasar Penagihan Pajak Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994), hal.2.

²² Marihot Siahaan, *op.cit.*, hal.283

Penagihan utang pajak itu sendiri adalah perbuatan yang dilakukan oleh Fiskus karena wajib pajak tidak mematuhi ketentuan Undang-undang Pajak, khususnya mengenai pembayaran pajak yang terutang.²³ Penagihan pajak meliputi kegiatan pembuatan dan pengiriman surat pengiriman, surat teguran, Surat Paksa, penyitaan, lelang, pencegahan, dan penyanderaan.

Menurut **Brotodihardjo**, penagihan utang pajak lazimnya dinamakan "tindakan-tindakan untuk memaksa." Adapun maksud yang dikandung dalam tindakan untuk memaksa adalah untuk mengusahakan terpenuhinya suatu kewajiban yang sementara itu telah ada tanda-tanda dan gejala-gejalanya bahwa kewajiban itu nampaknya tidak akan terpenuhi oleh yang berkeharusan.²⁴

2.2.7 *Gijzeling*

Lembaga penyanderaan atau *gijzeling* sering juga disebut *lifsdwang* atau paksa badan atau sandera badan. Istilah *gijzeling* itu sendiri berasal dari istilah Belanda yang berarti sandera.²⁵ Penyanderaan (*gizjeling, hostaging*) adalah suatu lembaga yang digunakan untuk memaksa pihak yang kalah perkara untuk memenuhi prestasi yang dibebankan kepadanya berdasarkan putusan pengadilan dengan cara mengurungnya dalam penjara.²⁶

Menurut **Brotodihardjo**, *Lifsdwang, gijzeling*, atau penyanderaan ialah penyitaan atas badan orang yang berutang pajak.²⁷ Pada hakikatnya tindakan ini juga suatu penyitaan, tetapi bukan langsung atas harta kekayaan, melainkan secara tidak langsung, yaitu atas diri orang yang berutang pajak.

Hal tersebut senada dengan yang dikatakan **Rochmat Soemitro** bahwa sandera adalah alat paksa lain yang tidak langsung.²⁸ Artinya, bahwa sandera itu belum pasti mengakibatkan pajak dibayar, maka oleh sebab itu sandera merupakan alat paksa yang tidak langsung. Sandera menurut Soemitro lebih dititikberatkan pada aspek kejiwaan/psikologis dan martabat manusia.

²³ Marihot P. Siahaan, *op.cit*, hal. 138-139.

²⁴ R. Santoso Brotodihardjo, *op. cit.*, hal. 194.

²⁵ Galang Asmara, *Peradilan Pajak dan Lembaga Penyanderaan (Gijzeling) dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2006), hal.137.

²⁶ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 206.

²⁷ R. Santoso Brotodihardjo, *op.cit*, hal. 202.

²⁸ Rochmat Soemitro, *Azas dan Dasar Perpajakan 2*, (Bandung: PT Eresco, 1987), hal.83

Seseorang disandera karena utangnya kepada negara/masyarakat tidak dibayar, oleh masyarakat dianggap sebagai ketidakpatuhan terhadap negara yang sangat dicela dan mengurangi penghargaan terhadap diri pelanggar, karena melanggar hak asasi masyarakat. Karena itu, Wajib Pajak akan malu dan juga keluarganya akan ikut malu, maka karena tekanan psikologis, wajib pajak atau sanak keluarganya akhirnya akan membayar utang pajak pihak yang bersangkutan.

Asmara berpandangan bahwa sandera badan atau paksa badan atau *gijzeling* dalam rangka penagihan pajak adalah suatu bentuk tindakan peringatan keras dari negara terhadap penunggak pajak, baik terhadap Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak membayar pajak karena beritikad tidak baik maupun yang beritikad baik.²⁹

2.2.8 Hak Mendahulu (*Privilege*)

Apabila utang pajak ada bersama-sama dengan utang-utang (perdata) lainnya, dapat dikatakan bahwa utang pajak lebih kuat daripada utang-utang perdata. Hanya saja, hal ini tidak dapat begitu saja diwujudkan mengingat tentunya kreditor lainnya sangat mungkin keberatan dengan hal ini. Masalah preferensi hanya timbul apabila pada saat yang sama utang pajak berbarengan dengan utang-utang lainnya dan harta debitur (Wajib Pajak) tidak cukup untuk membayar utangnya sehingga timbul masalah siapa yang mempunyai hak terlebih dahulu atas pembayaran utang.³⁰

Misalnya pada saat seseorang Wajib Pajak dinyatakan pailit. Dalam hal ini semua kreditor berdiri berdampingan. Akan tetapi, jika jatuh tempo utang-utang tersebut tidak pada saat yang bersamaan, utang yang jatuh temponya lebih dahulu dengan sendirinya mempunyai hak yang lebih dahulu.

Soebekti sebagaimana dikutip oleh **Hadi**, mengatakan bahwa *privilege* adalah suatu kedudukan istimewa dari seorang penagih yang diberikan oleh undang-undang melulu berdasarkan sifat piutang. Piutang-piutang ini dinamakan *bevoorrechte schulden*.³¹

²⁹ Galang Asmara, *Op.Cit*, hal. 160.

³⁰ Rochmat Soemitro, *Ibid*, hal.98-99

³¹ Moeljo Hadi, *Op Cit*, hal. 74

Menurut **Hadi**, hak mendahului adalah hak untuk mengambil pelunasan lebih dahulu daripada penagih-penagih yang lainnya.³² Hak mendahului baru timbul apabila wajib pajak/penanggung pajak pada saat yang sama di samping mempunyai utang-utang pribadi juga mempunyai utang terhadap negara dan harta kekayaan dari Wajib Pajak/Penanggung Pajak tidak mencukupi untuk melunasi semua utang-utangnya.

2.3 Metode Penelitian

Dalam sebuah penelitian, metode mempunyai pengertian sebagai cara mengumpulkan data dengan menggunakan berbagai teknik pengumpulan data.³³

2.3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Dengan pendekatan ini peneliti berupaya menelaah topik yang dijadikan tema penelitian ini secara intensif, mendalam, mendetail, dan komprehensif sehingga tidak dapat dibatasi dengan alat pengukuran. Selain itu pendekatan kualitatif digunakan agar peneliti mendapat pemahaman yang mendalam dan sangat dimungkinkan untuk memperoleh informasi-informasi baru dan penting yang tidak dapat diperoleh dengan pendekatan kuantitatif, seperti yang diungkapkan Creswell, "*Qualitative research focuses on the process that is occurring as well as the product or outcome. Researchers are particularly interested in understanding how things occurs.*"³⁴

Penelitian kualitatif dimanfaatkan untuk keperluan penelitian awal dimana subjek penelitian tidak didefinisikan secara baik dan kurang dipahami, untuk memahami isu-isu yang sensitif, untuk meneliti latar belakang fenomena yang

³² Moeljo Hadi, *Dasar-dasar Penagihan Pajak dengan Surat Paksa oleh Juru Sita Pajak Pusat dan Daerah*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1994), hal. 83

³³ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994), hal. 35.

³⁴ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches* (California: SAGE Publications, Inc, 1994), hal. 162.

tidak dapat diteliti melalui penelitian kuantitatif, digunakan oleh peneliti bermaksud meneliti sesuatu secara mendalam, serta untuk keperluan evaluasi.³⁵

Pendekatan kualitatif dapat disebut juga sebagai *interpretive approach*. seperti dikutip dari **Neuman** dalam bukunya *Social Research Methods*:

*“In general, the interpretive approach is the systemic analysis of socially meaningful action through the direct detailed observations of people in natural settings in order to arrive at understandings and interpretations of how people create and maintain their social people definition of it. A person definition of a situation tells him or her how to assign meaning inconstantly shifting condition.”*³⁶

Dalam pendekatan ini, analisis peneliti tidak bebas nilai, yaitu dapat dipengaruhi oleh berbagai nilai dan pemahaman subjektif peneliti. Seperti kutipan berikut ini, *“Interpretive research does not try to be value free. This is because interpretive research sees values and meaning infused everywhere in everything.”*³⁷

2.3.2 Jenis Penelitian

1. Berdasarkan tujuan penelitian secara umum, maka jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. **Cresswell** mendefinisikan penelitian deskriptif sebagai, *“Qualitative research is descriptive in that the researcher is interested in process, meaning, and understanding gained through words or pictures”*³⁸. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, peneliti akan menggambarkan secara lengkap dan menginterpretasikan data yang diperoleh.

³⁵ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi* (Bandung: PT Rosdakarya, 2006), hal. 7.

³⁶ W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (New York: Pearson Education, 2003), hal. 76.

³⁷ *Ibid*, hal. 80.

³⁸ John. W. Creswell, *Op.Cit*, hal. 145

Berdasarkan pokok permasalahan dan tujuan penelitian skripsi ini, maka metode penelitian yang akan digunakan untuk menjelaskan permasalahan yang akan dijawab adalah deskriptif. Metode penelitian deskriptif merupakan metode dalam meneliti sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang, dimana tujuannya adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang tengah diselidiki.³⁹

Penelitian deskriptif adalah yang dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti.⁴⁰ Penelitian deskriptif juga tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi hanya menggambarkan tentang suatu variabel, gejala, atau keadaan.⁴¹

2. Berdasarkan manfaat penelitian, jenis penelitian ini adalah penelitian murni. Penelitian murni merupakan penelitian yang didasarkan atas pemenuhan keinginan dan kebutuhan peneliti sehingga peneliti dapat dengan bebas menentukan tema penelitian. Selain itu, penelitian ini dibuat berdasarkan standar metode penelitian sosial dan bukan dibuat berdasarkan kepentingan pihak lain di luar sivitas akademik. Walaupun penelitian murni tidak memiliki implikasi langsung untuk menyelesaikan suatu permasalahan namun demikian penelitian murni dapat memberikan dasar dan pemahaman mengenai tema yang diangkat.
3. Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini merupakan penelitian *cross sectional*. Dalam penelitian *cross sectional*, penelitian dilakukan dalam satu waktu tertentu dan tidak akan dilakukan penelitian di waktu yang berbeda

³⁹ Moh. Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Gia Indonesia, 1985), hal. 63.

⁴⁰ Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), hal. 20.

⁴¹ Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian* (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hal. 20.

untuk diperbandingkan.⁴² Disamping itu, definisi penelitian *crosssectional* menurut Ruane adalah:

*"...cross sectional research "captures" information at one moment in time. A cross sectional design, then, obtain information from a single group of respondents at a single point in time without any attempt to follow-up over time."*⁴³

Disamping itu, definisi penelitian *cross sectional* menurut Babbie sebagai berikut yaitu

"...many research projects are designed to study some phenomenon by taking a cross section of fit at one time and analyzing that cross section carefully".⁴⁴

Berdasarkan definisi tersebut maka penelitian ini merupakan penelitian *cross sectional*.

2.3.3 *Site* Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menentukan lokasi penelitian di Direktorat Jenderal Pajak yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Jakarta khususnya di Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan Lantai 13. Pemilihan Direktorat Jenderal Pajak sebagai lokasi penelitian/*site* penelitian karena Direktorat Jenderal Pajak adalah pihak yang membuat dan melaksanakan kebijakan penyanderaan.

⁴² Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 43.

⁴³ Janet M. Ruane, *Essentials of Research Methods: A Guide to Social Science Research* (Oxford: Blackwell Publishing, 2005), hal. 93.

⁴⁴ Earl Babbie, *The Pratical of Social Research, Eight Edition*, (Belmont, California: Wadsworth, 1995), hal.100.

2.3.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data yang terdiri dari:

1. Studi Lapangan yang berupa Wawancara

Studi lapangan yang dilakukan dalam penelitian ini dilakukan dengan wawancara. Metode wawancara atau metode *interview*, mencakup cara yang dipergunakan jika seseorang, untuk tujuan suatu tugas tertentu, mencoba mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang informan dengan bercakap-cakap berhadapan muka dengan orang itu.⁴⁵

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara yang berfokus, yaitu wawancara tidak berstruktur yang biasanya terdiri dari pertanyaan-pertanyaan yang tidak mempunyai struktur tertentu, namun tetap terpusat kepada satu pokok permasalahan tertentu⁴⁶ Dengan teknik ini peneliti mempersiapkan terlebih dahulu pedoman wawancara berupa poin-poin pertanyaan yang akan diajukan untuk masing-masing pejabat yang terkait dengan tema penelitian ini. Hasil dari wawancara ini direkam, seperti yang disarankan oleh **Cresswell** : *“Researchers records information from interviews by using note taking or audiotapes. I recommend that one audiotape each interview and then describe the interview later.”*⁴⁷

Dalam penentuan informan, informan yang dipilih dalam penelitian kualitatif harus memiliki informasi yang cukup mengenai fenomena yang akan diteliti sehingga peneliti dapat memahami mengenai fenomena yang terjadi yang berkaitan dengan obyek penelitian.

⁴⁵ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat* (Jakarta: Penerbit PT. Gramedia, 1991), hal.129.

⁴⁶ Koentjaraningrat, *Op. Cit.*, hal. 139.

⁴⁷ John. W. Creswell, *Op.Cit*, hal. 152.

2. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Teknik pengumpulan data selanjutnya yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Dalam penelitian ini, Peneliti akan mengumpulkan data-data dan informasi untuk mendukung latar belakang permasalahan, teori-teori, serta data-data penunjang lainnya. Data-data ini diperoleh dari data-data mengenai penagihan pajak yang berasal dari Direktorat Jenderal Pemeriksaan dan Penagihan Direktorat Jenderal Pajak, buku-buku, artikel internet, serta peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan.

2.3.5 Informan/Narasumber

Narasumber dalam penelitian ini adalah:

1. Direktur Pemeriksaan dan Penagihan Direktorat Jenderal Pajak, dalam penelitian ini apabila berhalangan diwakilkan oleh staf Direktur Pemeriksaan dan Penagihan Direktorat Jenderal Pajak, yaitu Puji Lestari dan Haries Nuradianto.
2. Akademisi, dalam hal ini diwakilkan oleh H. Tb. Eddy Mangkuprawira, SH. Perlunya peneliti mewawancarai pihak tersebut adalah karena sifatnya lebih netral dan pihak tersebut melihat suatu permasalahan dari sisi pengetahuan akademik.

2.3.6 Metode dan Strategi Penelitian

Metode dan strategi penelitian yang dilakukan untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan penyanderaan (*gijzeling*) yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak diperlukan terhadap para penunggak pajak didasarkan pada hasil wawancara dan studi literatur. Sedangkan untuk menganalisis dampak kebijakan penyanderaan terhadap pencairan tunggakan pajak dilakukan dengan menggunakan data-data yang berasal dari Direktorat Pemeriksaan dan Penagihan Direktorat Jenderal Pajak. Data tersebut digunakan untuk mengetahui nilai pencairan tunggakan pajak akibat tindakan penyanderaan.

2.3.7 Hipotesis Kerja

Peneliti memulai penelitian dengan hipotesis sementara bahwa dasar pertimbangan yang digunakan pemerintah mengeluarkan kebijakan penyanderaan adalah dalam rangka penegakan hukum dan dalam rangka pencairan tunggakan pajak. Melalui alasan ini, maka pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pajak melakukan berbagai upaya dengan membuat daftar usulan terhadap Wajib Pajak atau Penanggung Pajak yang memenuhi syarat kuantitatif dan syarat kualitatif untuk disandera.

2.3.8 Proses Penelitian

Penelitian kualitatif ini melandaskan pemahaman dan menjelaskan mengenai realitas berdasarkan konteks yang dikaji. Dalam proses penelitian ini sangat memungkinkan peneliti untuk mengulang langkah-langkah beberapa kali sampai merasa hasil optimal telah dicapai. Awalnya, peneliti tertarik dengan gambaran permasalahan yang didapat ketika kuliah pemeriksaan dan penyidikan pajak, kemudian dari ketertarikan tersebut peneliti mencoba mencari kondisi yang terjadi melalui internet dan karya ilmiah seperti skripsi dan tesis. Kajian mengenai penyanderaan lebih banyak ditinjau dari segi hukum dan sangat kurang ditinjau dari sisi perpajakan. Setelah cukup mendapat informasi, peneliti kemudian mencoba merumuskan permasalahan yang ada seputar penyanderaan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Setelah peneliti mendapat suatu pertanyaan penelitian kemudian peneliti mengkonsultasikan hal tersebut kepada pihak akademisi sekaligus praktisi untuk mengetahui keperluan dilakukannya penyanderaan oleh Direktorat Jenderal Pajak terhadap penunggak pajak. Saat itu peneliti mendapat berbagai arahan dan jawaban serta rekomendasi informan selanjutnya.

Peneliti turun ke lokasi penelitian sebagai peneliti total, lalu membangun legitimasi keberadaan di sana dengan mengikuti prosedur perizinan sebagai akses memasuki Direktorat Jenderal Pajak guna mendapatkan data, menemui informan,

juga berbagai temuan lapangan lain sebanyak-banyaknya yang relevan. Sebelum melakukan wawancara terhadap informan, peneliti berupaya membangun *rapport* untuk meyakinkan bahwa keberadaan peneliti di sana murni untuk melakukan penelitian. Peneliti merekam wawancara yang dilakukan, serta tidak lupa membuat catatan lapangan apabila ada informasi-informasi yang dianggap perlu.

2.3.9 Keterbatasan Penelitian

Peneliti memiliki beberapa keterbatasan dalam melakukan penelitian ini diantaranya keterbatasan waktu dan data. Informan merupakan hal terpenting dalam penelitian karena sumber informasi utama diperoleh dari mereka. Namun beberapa kesulitan sering dihadapi oleh peneliti dalam kaitannya dengan informan. Kesibukan informan menyebabkan peneliti sulit untuk mendapatkan kesediaan mereka. Peneliti memiliki keterbatasan dalam waktu penelitian. Peneliti hanya mempunyai waktu kurang dari tiga bulan untuk melakukan penelitian dan hanya satu bulan untuk turun lapangan. Selain itu, peneliti memiliki keterbatasan dalam memperoleh data mengenai penyanderaan (*gijzeling*) setelah tahun 2005.

2.3.10 Batasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi hanya pada pelaksanaan penyanderaan (*gijzeling*) pada periode 2003 sampai dengan 2005. Hal ini dikarenakan setelah tahun 2005 tidak terdengar lagi implementasi penyanderaan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak. Dari tinjauan yang dilakukan peneliti dalam kurun waktu tersebut dapat dilihat dampaknya terhadap pencairan tunggakan pajak dan *deterrence effect* dari pelaksanaan penyanderaan setelah tahun 2005.