

# BAB 1 PENDAHULUAN

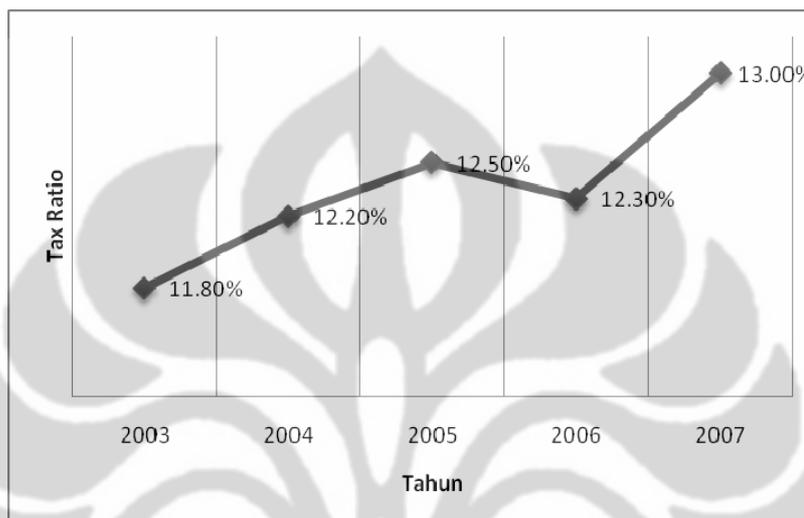
## A. Latar Belakang

Sistem pemungutan pajak yang digunakan di Indonesia adalah sistem *self assessment*. Sistem pemungutan *self assessment* ini telah digunakan sejak reformasi perpajakan pertama pada tahun 1984. Sistem *self assessment* memberikan ruang otoritas kepada para Wajib Pajak untuk menghitung, menetapkan, menyetorkan, dan melaporkan sendiri jumlah pajak yang terutang. Dalam sistem ini, fiskus hanya berperan mengawasi jalannya administrasi perpajakan. Misalnya, dengan meneliti apakah Surat Pemberitahuan (SPT) telah diisi dengan lengkap dan disertai lampiran. Dalam sistem *self assessment*, fiskus juga dituntut untuk meneliti kebenaran penghitungan dan penulisan SPT. Untuk mengetahui kebenaran (material) data yang ada dalam SPT, fiskus pun harus melakukan pemeriksaan.

Informasi yang terdapat dalam SPT merupakan pijakan petugas pajak dalam menilai pemenuhan kewajiban Wajib Pajak. SPT merupakan sarana yang digunakan Wajib Pajak untuk melaporkan penyusunan dan pembayaran pajak. Oleh karenanya, SPT wajib diisi dengan benar, lengkap, dan jelas. Jika tidak diisi dengan benar, lengkap, dan jelas maka Direktorat Jenderal Pajak (DJP) memiliki hak untuk melakukan pemeriksaan pajak dengan data-data yang ada. Namun, konsekuensi logis dari penerapan sistem *self assessment* menyebabkan tidak semua Wajib Pajak melaporkan SPT sesuai dengan keadaan sebenarnya. Penerapan *Self Assessment* dalam sistem perpajakan Indonesia memungkinkan Wajib Pajak untuk melaporkan SPT-nya secara tidak benar, tidak lengkap, dan dan tidak jelas. Baik disengaja maupun tidak, ketidakbenaran pelaporan SPT dapat menyebabkan kerugian pada pendapatan negara.

Potensi pajak yang dapat digali di Indonesia sebenarnya cukup besar, namun yang terjadi di lapangan adalah penerimaan pajak masih jauh berada dari potensi yang ada. Hal ini menandakan *tax ratio* Indonesia masih rendah. Pada bulan November 2007 lalu, Direktur Jenderal Pajak Darmin Nasution menyatakan

bahwa *tax ratio* Indonesia masih tergolong rendah yaitu hanya sekitar 13-13,5%.<sup>1</sup> Prosentase rasio penerimaan pajak di negara-negara yang sedang berkembang pada umumnya relatif rendah, yaitu 5%-22%, sedangkan untuk negara-negara maju, prosentase rasio tersebut dapat mencapai 30% atau lebih.<sup>2</sup> Perkembangan *tax ratio* Indonesia sejak 2003 hingga 2007 berturut-turut dapat dilihat pada Gambar 1.1. di bawah ini.



Sumber: Data Pokok APBN-P 2007 dan APBN 2008 dan Data Pokok RAPBN-P 2008, Departemen Keuangan RI, diolah peneliti

**Gambar 1.1. Perkembangan *Tax Ratio* Indonesia**

Rasio pajak berfungsi untuk menilai tingkat kepatuhan pembayaran pajak oleh masyarakat di suatu negara. Logikanya, semakin tinggi nilai *tax ratio* maka semakin patuh Wajib Pajak dalam melakukan kewajiban perpajakan di negara tersebut. Dengan melihat data *tax ratio* di atas menandakan tingkat kepatuhan Wajib Pajak di Indonesia masih tergolong rendah.

Untuk meningkatkan *tax ratio*, pada tahun 2008 pemerintah membuat target penerimaan pajak sebesar Rp. 525,5 triliun dengan PDB sekitar Rp. 3.500 triliun. Jika target tersebut tercapai, diprediksikan *tax ratio* 2008 akan mencapai 15,1%. Sedangkan untuk tahun 2009, pemerintah menargetkan pencapaian *tax ratio*

<sup>1</sup> "Dirjen Pajak Akui *Tax Ratio* Masih Rendah", [www.jacknews.com](http://www.jacknews.com), diunduh pada Oktober 2008.

<sup>2</sup> Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, (Jakarta: Granit, 2003), hlm. 91-92.

sebesar 19%. Sehingga, pada tahun 2009 setidaknya penerimaan pajak harus mencapai Rp. 703 triliun atau tumbuh sebesar Rp. 177,5 triliun.<sup>3</sup>

Untuk mencapai target penerimaan pajak, pemerintah mengandalkan Pajak Penghasilan (PPh) sebagai tulang punggung penerimaan pajak. Hal ini karena, PPh memiliki potensi yang lebih besar dibandingkan pajak lainnya. Pada tahun 2008 PPh menyumbang 7,1% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Angka ini jauh lebih besar dibandingkan kontribusi jenis pajak lainnya seperti Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang hanya 4,4% dan pajak perdagangan internasional yang hanya 0,5%. Untuk lebih jelasnya, penerimaan pajak tahun 2008 dapat dilihat dalam Tabel 1.1. di bawah ini.

**Tabel 1.1. Penerimaan Perpajakan Tahun 2008  
(dalam milyar rupiah)**

Uraian	2008			
	RAPBN	% thd PDB	APBN	% thd PDB
<b>A. Pajak Dalam Negeri</b>	<b>568272.8</b>	<b>13.2</b>	<b>569971.6</b>	<b>13.2</b>
i. Pajak penghasilan	305262.5	7.1	305961.4	7.1
1. PPh migas	40950.9	1.0	41649.8	1.0
2. PPh non-migas	264311.6	6.1	264311.6	6.1
ii. Pajak pertambahan nilai	186626.7	4.3	187626.7	4.4
iii. Pajak bumi dan bangunan	24159.7	0.6	24159.7	0.6
iv. BPHTB	4852.7	0.1	4852.7	0.1
v. Cukai	44426.5	1.0	44426.5	1.0
vi. Pajak lainnya	2944.6	0.1	2944.6	0.1
<b>B. Pajak Perdagangan Internasional</b>	<b>15402.8</b>	<b>0.4</b>	<b>22006.7</b>	<b>0.5</b>
i. Bea masuk	14940.8	0.3	17940.8	0.4
ii. Pajak ekspor/bea keluar	462.0	0.0	4065.9	0.1
<b>JUMLAH</b>	<b>583675.6</b>	<b>13.6</b>	<b>591978.3</b>	<b>13.7</b>

Sumber: [www.anggaran.depkeu.go.id](http://www.anggaran.depkeu.go.id).

Melihat begitu pentingnya peran sektor pajak sebagai tulang punggung penerimaan negara, perlu upaya dari pemerintah untuk memaksimalkan penerimaan pajak. Salah satu caranya adalah dengan menggali potensi penerimaan pajak. *Sunset Policy* merupakan salah satu upaya pemerintah untuk menggali potensi penerimaan pajak. Ketentuan mengenai *Sunset Policy* diakomodir dalam

<sup>3</sup> Chandra Budi, "Tingkatkan *Tax Ratio*", [www.sinarharapan.com](http://www.sinarharapan.com), diunduh pada 1 Agustus 2008.

Pasal 37 A Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Tanggal 17 Juli 2007 (selanjutnya disingkat UU KUP). Dalam pasal tersebut, ketentuan *Sunset Policy* diberikan dalam dua kategori. Pertama, Wajib Pajak Orang Pribadi dan Wajib Pajak Badan yang menyampaikan pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT Tahunan) sebelum Tahun Pajak 2007, yang mengakibatkan pajak yang masih harus dibayar menjadi lebih besar dan dilakukan dalam jangka waktu 1 tahun sejak 1 Januari 2008, akan diberikan penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak.

Kedua, Wajib Pajak Orang Pribadi yang secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) paling lama 1 tahun setelah berlakunya UU KUP, diberikan penghapusan sanksi administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar untuk Tahun Pajak sebelum diperoleh NPWP. Kepada Wajib Pajak Orang Pribadi tersebut tidak akan dilakukan pemeriksaan pajak, kecuali terdapat data atau keterangan yang menyatakan bahwa Surat Pemberitahuan yang disampaikannya tidak benar atau lebih bayar. Secara sistematis, ketentuan Pasal 37A UU KUP ditampilkan dalam Tabel 1.2 berikut ini.

**Tabel 1.2. Fasilitas *Sunset Policy* Menurut Pasal 37A UU KUP**

WP yang melakukan pembetulan SPT Tahunan PPh	WPOP yang mendaftar NPWP
WP yang dalam tahun 2008 menyampaikan pembetulan SPT Tahunan PPh (WPOP & Badan) sebelum Tahun Pajak 2007 yang mengakibatkan pajak yang masih harus dibayar menjadi lebih besar.	WPOP yang secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP dalam tahun 2008 & menyampaikan SPT Tahunan WPOP untuk Tahun Pajak 2007 dan sebelumnya.
↓	↓
Diberikan penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas pajak yang tidak atau kurang dibayar.	Diberikan penghapusan sanksi administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar untuk Tahun Pajak sebelum diperolehnya NPWP dan tidak dilakukan pemeriksaan pajak, kecuali terdapat data atau keterangan yang menyatakan bahwa SPT yang disampaikan WP tidak benar atau menyatakan lebih bayar.

Sumber: diolah peneliti

Upaya penggalan potensi melalui *Sunset Policy* ini diperkuat dengan adanya Pasal 35 A UU KUP. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa DJP berwenang menghimpun data atau informasi untuk kepentingan penerimaan negara. Instansi/lembaga/asosiasi/pihak lain baik swasta maupun pemerintah wajib menyampaikan data yang berkaitan dengan perpajakan ke DJP. Hal ini senada dengan penuturan Prijohandojo:

“DJP mulai tahun depan akan mempunyai data. Walaupun tidak 100% lengkap tetapi dengan adanya 40 instansi yang akan melapor secara periodik, ada yang 1 bulan sekali, 3 bulan sekali, setahun sekali ke DJP. DJP akan punya data yang lebih banyak.”<sup>4</sup>

Jika terdapat data yang kurang mencukupi, DJP dapat secara aktif mencari data tanpa adanya batasan harus sedang dilakukan pemeriksaan. Ketentuan ini memungkinkan DJP mengetahui ketidakbenaran pemenuhan kewajiban perpajakan yang telah dilaksanakan oleh Wajib Pajak dalam tahun-tahun sebelumnya sehingga Wajib Pajak dapat dikenai sanksi perpajakan. Untuk menghindari pengenaan sanksi, masyarakat diberi kesempatan untuk melaksanakan kewajiban perpajakan tahun-tahun pajak sebelumnya dengan benar.

Untuk menghindari pengenaan sanksi atas kewajiban perpajakan masa lalu serta untuk memulai keterbukaan pelaksanaan perpajakan di masa mendatang, DJP memberikan kesempatan kepada Wajib Pajak untuk membetulkan data yang tidak benar di SPT Tahunan PPh melalui fasilitas *Sunset Policy*. Fasilitas *Sunset Policy* merupakan salah satu bentuk kebijakan *soft tax amnesty*.<sup>5</sup> Fasilitas *Sunset Policy* memberikan pengampunan pajak dengan menghapus atau mengurangi sanksi administrasi berupa bunga. *Sunset Policy* dapat diartikan sebagai kebijakan sebelum matahari terbenam.<sup>6</sup> Artinya, kebijakan tersebut hanya berlaku sebelum batas waktu tertentu yang diberikan pemerintah. Dalam hal ini, *Sunset Policy* berlaku mulai 1 Januari 2008 hingga 31 Desember 2008.

Lusiana dalam hasil penelitiannya, menjabarkan 6 (enam) dasar pemikiran pemerintah dalam menetapkan kebijakan penghapusan sanksi administrasi berupa

<sup>4</sup> Pernyataan Prijohandojo dalam Seminar “*Sunset Policy*: Solusi dan Implementasi”, Selasa, 28 Oktober 2008 Pukul 11.00-13.00 di Gedung PPM Manajemen, Menteng Raya, Jakarta.

<sup>5</sup> Hasil wawancara dengan Prof. Dr. John Hutagaol, Kepala KPP Pratama Jakarta Tebet. Jumat, 31 Oktober 2008. Pukul 08.00-08.30 WIB.

<sup>6</sup> 2008, *Tahun Anugerah Perpajakan* (Jum’at 18 Juli 2008), [www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id), diunduh pada 1 Agustus 2008.

bunga. Pertama, kegagalan pembuat undang-undang pengampunan pajak. Kedua, sebagai pijakan awal bagi Wajib Pajak dan pemerintah dalam rangka menyongsong reformasi administrasi perpajakan. Ketiga, tujuan peningkatan keterbukaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak. Keempat, tujuan peningkatan kepatuhan sukarela Wajib Pajak. Kelima, tujuan peningkatan basis pajak dengan menambah jumlah Wajib Pajak terdaftar. Dan keenam adalah tujuan peningkatan penerimaan negara dari sektor pajak.<sup>7</sup>

Dengan diberlakukannya *Sunset Policy* diharapkan DJP dapat melaksanakan fungsi yang seharusnya yakni, fungsi pembinaan, pelayanan, dan pengawasan. Fungsi pembinaan berisi kegiatan penyuluhan/sosialisasi dan konsultasi. Tanpa kegiatan pembinaan, praktik pemungutan pajak di lapangan dapat keluar dari koridor ketentuan yang seharusnya. Sedangkan fungsi pelayanan, berarti DJP diharapkan dapat menyediakan administrasi perpajakan yang handal sehingga kegiatan pelayanan dapat lebih dikonsentrasikan pada penyediaan administrasi perpajakan yang memberikan kemudahan dalam pelaksanaan hak dan kewajiban perpajakan Wajib Pajak. DJP juga diharapkan dapat melakukan fungsi pengawasan yang maksimal melalui kegiatan pengumpulan data, imbauan, teguran, penelitian, pemeriksaan, dan penyidikan.

## **B. Permasalahan**

Analisis implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam seluruh struktur kebijakan. Dalam praktiknya, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks dan bahkan tidak jarang bermuatan politis karena adanya intervensi dari berbagai kepentingan. Terhitung mulai diberlakukannya *Sunset Policy* (1 Januari 2008) hingga September 2008, implementasi *Sunset Policy* telah berjalan sembilan bulan. Dalam jangka waktu tersebut pemerintah berusaha melakukan sosialisasi di berbagai media agar masyarakat memanfaatkan peluang emas *Sunset Policy*. Artinya, besar harapan pemerintah agar tujuan *Sunset Policy* tercapai.

Penerapan *Sunset Policy* (penghapusan sanksi pajak) terganjal implementasi di lapangan. Pasalnya, hingga saat ini sebagian besar Kantor Pelayanan Pajak

---

<sup>7</sup> Ria Eva Lusiana, *Kajian atas Formulasi Sunset Policy melalui Kebijakan Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi berupa Bunga*, Depok: FISIP UI (Skripsi), 2008. hlm.103

(KPP) belum mengerti secara utuh implementasi kebijakan itu.<sup>8</sup> Berdasarkan hasil pengamatan peneliti dari pemberitaan di media, masih sedikit sekali Wajib Pajak yang memanfaatkan *Sunset Policy*. Komisi Ombudsman Nasional menilai masih sedikitnya Wajib Pajak yang memanfaatkan fasilitas *Sunset Policy* karena minimnya sosialisasi tentang kebijakan *Sunset Policy*.<sup>9</sup>

Penelitian ini menggunakan studi kasus di KPP Pratama Jakarta Tebet. KPP Pratama Jakarta Tebet sebagai bagian dari administrasi perpajakan memegang peranan dalam keberhasilan pelaksanaan *Sunset Policy*. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kanwil DJP Jakarta Selatan, jumlah Wajib Pajak Badan efektif yang terdaftar di KPP Pratama Jakarta Tebet sangat besar, menduduki urutan pertama jika dibandingkan KPP-KPP lainnya di lingkungan Kanwil DJP Jakarta Selatan. Namun banyaknya jumlah Wajib Pajak terdaftar ini tidak dibarengi dengan kepatuhan perpajakan yang baik.

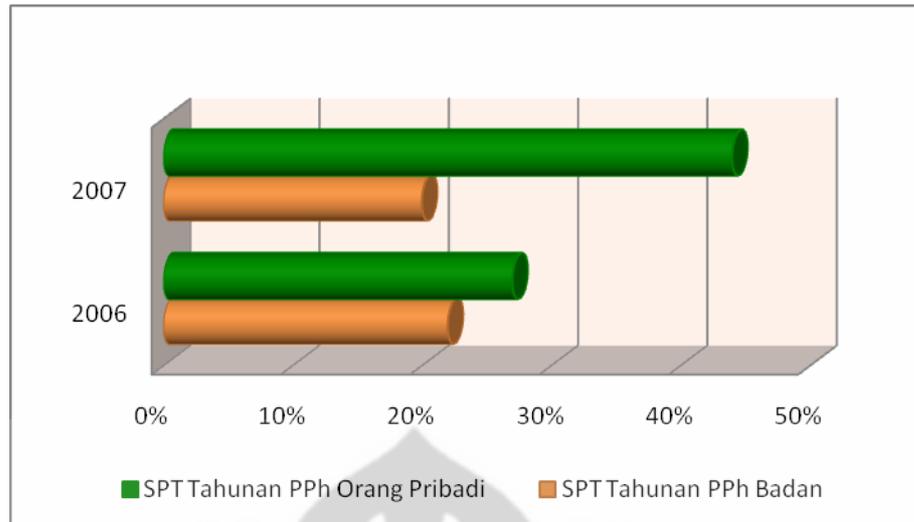
Tingkat kepatuhan Wajib Pajak KPP Pratama Jakarta Tebet cenderung rendah. Hal ini dikarenakan banyaknya Wajib Pajak yang melaporkan pajak lebih rendah dari yang seharusnya. Mengenai hal ini, Hutahean mengatakan: “Katakanlah WP-WP di KPP Pratama ini *kan* banyak yang *nakal*, hampir semuanya. Semualah itu ya *gak* ada yang *bener*.”<sup>10</sup>. Selain itu, kepatuhan Wajib Pajak yang tergolong rendah juga ditunjukkan dari sedikitnya jumlah pelaporan SPT Tahunan dibandingkan jumlah Wajib Pajak yang terdaftar di KPP Pratama Jakarta Tebet. Prosentase pelaporan SPT Tahunan di KPP Pratama Jakarta Tebet baik untuk Orang Pribadi maupun Badan tidak lebih dari 50%. Data pelaporan SPT yang rendah digambarkan pada grafik berikut ini.

---

<sup>8</sup> *Sunset Policy* terganjal SDM, 26 Juli 2008, diunduh dari [www.media-indonesia.com](http://www.media-indonesia.com) pada 12 September 2008.

<sup>9</sup> *Sunset Policy Kurang Sosialisasi*, Bisnis Indonesia 1 September 2008, diunduh dari [www.pajak2000.com](http://www.pajak2000.com) pada 12 September 2008.

<sup>10</sup> Hasil wawancara dengan Timbul Parasian Hutahean, S.ST, Kasie Waskon I KPP Pratama Jakarta Tebet. Jumat, 24 Oktober 2008.



Sumber: KPP Pratama Jakarta Tebet, diolah peneliti

**Gambar 1.2. Prosentase Pelaporan SPT Tahunan terhadap Jumlah Wajib Pajak Efektif di KPP Pratama Jakarta Tebet Tahun 2006 dan 2007**

Masih rendahnya tingkat kepatuhan Wajib Pajak di KPP Pratama Jakarta Tebet memberikan peluang kepada Wajib Pajak untuk dapat memanfaatkan fasilitas *Sunset Policy*. Berdasarkan penjabaran di atas, adapun pertanyaan penelitian yang dirumuskan oleh peneliti adalah:

1. Bagaimana implementasi *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Tebet (periode Januari-September 2008)?
2. Apa saja manfaat fasilitas *Sunset Policy* yang diperoleh Wajib Pajak?
3. Apa saja manfaat fasilitas *Sunset Policy* yang diperoleh KPP Pratama Jakarta Tebet?
4. Apakah upaya-upaya yang dilakukan pihak KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan *Sunset Policy*?
5. Mengapa aturan pelaksanaan *Sunset Policy* memberikan 'pengampunan pajak yang lebih luas' daripada undang-undang?

### C. Tujuan

Penulisan skripsi ini ditujukan untuk memenuhi salah satu syarat kelulusan program sarjana reguler Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI. Adapun tujuan khusus yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis implementasi *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Tebet (periode Januari-September 2008).
2. Mengetahui manfaat fasilitas *Sunset Policy* yang diperoleh Wajib Pajak.
3. Mengetahui manfaat fasilitas *Sunset Policy* yang diperoleh KPP Pratama Jakarta Tebet.
4. Mengetahui upaya-upaya yang dilakukan pihak KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan *Sunset Policy*.
5. Menganalisis alasan pemerintah memberikan ampunan pajak yang lebih luas daripada UU KUP sebagaimana diatur dalam aturan pelaksanaan Pasal 37 A.

#### **D. Signifikansi Penelitian**

##### **1. Signifikansi Akademis**

Di lingkungan akademis Ilmu Administrasi FISIP UI, penelitian ini merupakan penelitian lanjutan yang mengkaji mengenai *Sunset Policy*. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan pengetahuan secara akademis mengenai implementasi *Sunset Policy* melalui studi kasus di KPP Pratama Jakarta Tebet. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan untuk melakukan penelitian berikutnya.

##### **2. Signifikansi Praktis**

Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam proses evaluasi kebijakan *Sunset Policy* sehingga kebijakan-kebijakan pengampunan pajak di masa mendatang dapat lebih tepat dan berhasil. Bagi pihak KPP Pratama Jakarta Tebet, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan untuk meningkatkan kinerja pengadministrasian pajak dalam rangka mencapai tujuan program-program pemerintah, khususnya implementasi *Sunset Policy*.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Gambaran umum mengenai isi penelitian ini akan dijelaskan melalui sistematika penulisan berikut ini.

**BAB 1 PENDAHULUAN**

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

**BAB 2 KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

Pada Bab 2 ini akan dijelaskan beberapa teori atau konsep-konsep dasar yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. 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, dan penentuan *site* penelitian.

**BAB 3 KETENTUAN *SUNSET POLICY* SERTA GAMBARAN UMUM KPP PRATAMA JAKARTA TEBET**

Bab ini memberikan penjelasan mengenai ketentuan fasilitas *Sunset Policy* baik yang diatur dalam UU KUP maupun peraturan peralihannya, analisis mengenai aturan pelaksanaan *Sunset Policy*, serta gambaran umum KPP Pratama Jakarta Tebet.

**BAB 4 ANALISIS IMPLEMENTASI *SUNSET POLICY* DI KPP PRATAMA JAKARTA TEBET**

Bab ini menjelaskan hasil analisis implementasi *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Tebet periode Januari-September 2008, manfaat-manfaat *Sunset Policy* yang diperoleh Wajib Pajak, manfaat-manfaat *Sunset Policy* bagi KPP Pratama Jakarta Tebet, upaya-upaya yang dilakukan KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan *Sunset Policy*, serta alasan pemerintah memberikan ampunan pajak yang lebih luas dalam aturan pelaksanaan *Sunset Policy*.

**BAB 5      SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Bab ini merupakan bab akhir dari skripsi yang berisi simpulan dari penelitian yang telah dilakukan. Selain itu, dalam bab ini diusulkan pula beberapa rekomendasi yang bermanfaat bagi pelaksanaan kebijakan *Sunset Policy*.

