

## **BAB 2**

### **KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

#### **A. Tinjauan Pustaka**

Peneliti meninjau beberapa penelitian sebelumnya dengan skripsi yang bahasannya kurang lebih sama. Rujukan penelitian awalan ini diharapkan dapat membantu peneliti dalam membentuk koridor berpikir yang sama. Berikut ini beberapa penelitian sebelumnya yang digunakan peneliti sebagai bahan rujukan penelitian.

Penelitian yang pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Ria Eva Lusiana, dengan judul **Kajian atas Formulasi *Sunset Policy* melalui Kebijakan Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi berupa Bunga**.<sup>11</sup> Dalam penelitiannya, Lusiana mencoba memberikan gambaran yang mendalam mengenai dasar pemikiran pemerintah yang dijadikan latar belakang pembuatan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa sanksi bunga; mengidentifikasi target-target yang ingin dicapai oleh pemerintah melalui penerapan kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga; menganalisis pemenuhan kriteria kebijakan pajak yang baik menurut Schlesinger atas kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga. Lusiana memfokuskan penelitiannya pada kajian formulasi kebijakan khususnya *Sunset Policy*. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan peneliti melihat *Sunset Policy* dari sisi implementasi kebijakan.

Penelitian kedua adalah penelitian yang dilakukan oleh Budi Mulyono dalam tesisnya yang berjudul ***Sunset Policy* di Indonesia: beberapa Manfaat dan Kelemahan dalam Implementasinya**.<sup>12</sup> Mulyono melakukan penelitian dengan menggabungkan pendekatan kuantitatif dan kualitatif (*mixed approach*). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, wawancara mendalam, dan menyebarkan kuesioner kepada Wajib Pajak. Dalam penelitiannya, Mulyono mencoba menganalisis alasan pemerintah memilih *Sunset Policy* dibandingkan bentuk pengampunan pajak lainnya; menganalisis manfaat-

---

<sup>11</sup> Ria Eva Lusiana, *Kajian atas Formulasi *Sunset Policy* melalui Kebijakan Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi berupa Bunga*, Depok: FISIP UI (Skripsi), 2008.

<sup>12</sup> Budi Mulyono, **Sunset Policy* di Indonesia: beberapa Manfaat dan Kelemahan dalam Implementasinya*, Depok: FISIP UI (Tesis Departemen Ilmu Administrasi), 2008.

manfaat dari kebijakan pengampunan pajak khususnya *Sunset Policy*; menganalisis kelemahan-kelemahan dari bentuk kebijakan pengampunan pajak khususnya *Sunset Policy*; mengetahui pengalaman negara lain (Amerika sebagai contoh sukses dan Filipina sebagai contoh gagal); mengetahui hal-hal yang perlu diperbaiki dalam penerapan *Sunset Policy*; menganalisis persepsi masyarakat (Wajib Pajak yang terdaftar di KPP Pratama Jakarta Mampang Prapatan) terhadap *Sunset Policy*; serta mengetahui upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan pajak selain pengampunan pajak *Sunset Policy*.

Hasil penelitian Mulyono menunjukkan bahwa penerapan *Sunset Policy* dilatarbelakangi oleh upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak sejalan dengan meningkatnya tuntutan target penerimaan pajak, sekaligus sebagai upaya mengakomodasi aspirasi dunia usaha yang menginginkan adanya pengampunan pajak. Manfaat terbesar yang diharapkan dari *Sunset Policy* adalah meningkatnya penerimaan pajak dan kesetaraan antara Wajib Pajak dengan aparat pajak. Sementara, kendala yang dihadapi adalah masalah kepastian hukum, kerangka waktu sosialisasi yang minim, dibarengi dengan kurangnya kapasitas, kuantitas, dan kualitas penguasaan materi aparat pajak mengenai *Sunset Policy*, kesiapan sistem serta pengenaan tarif umum yang masih cukup tinggi. Pengalaman penerapan pajak di Amerika Serikat menunjukkan bahwa keberhasilan pengampunan pajak sangat ditentukan oleh kapasitas penegakan hukum sebagai upaya utama, sementara pengampunan pajak hanya bersifat kuratif dan komplementer.

Perbedaan penelitian yang dilakukan Mulyono dengan penelitian ini yaitu penelitian Mulyono tidak menekankan pada implementasi *Sunset Policy* tetapi lebih banyak membahas *Sunset Policy* dari sisi formulasi kebijakan. Mulyono melakukan penelitian pada bulan April 2008 saat aturan pelaksanaan *Sunset Policy* belum diterbitkan. Sehingga, Mulyono hanya melihat implementasi *Sunset Policy* dari persepsi Wajib Pajak saja. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan peneliti memfokuskan penelitian pada implementasi *Sunset Policy* dengan menggunakan studi kasus. Penelitian ini dilakukan setelah beberapa aturan pelaksanaan *Sunset Policy* resmi dikeluarkan oleh pemerintah. Selain itu,

penelitian ini dilakukan pada KPP di mana telah ada Wajib Pajak yang memanfaatkan *Sunset Policy*.

### A. 1. Konsep Kebijakan

*Sunset Policy* merupakan suatu kebijakan. Kebijakan dapat diartikan sebagai tindakan politik atau serangkaian prinsip, tindakan yang dilakukan seseorang, kelompok atau pemerintah atau aktor terhadap suatu masalah<sup>13</sup>. Mayer dan Greenwood mendefinisikan kebijakan sebagai suatu keputusan kehendak atas nama kolektif untuk memengaruhi perilaku dari anggota-anggotanya.<sup>14</sup>

Laswell dan Kaplan menyatakan *policy is projected program of goal, values and practice*, bahwa kebijakan adalah suatu program yang diproyeksikan dari tujuan-tujuan, nilai-nilai dan praktik yang terarah.<sup>15</sup> Sedangkan Hofferbert membatasi kebijakan sebagai hasil-hasil keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku tertentu untuk tujuan-tujuan publik.<sup>16</sup> Beberapa pendapat lain mengenai definisi kebijakan yakni, Frederick menyatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tersebut.<sup>17</sup> Anderson mengatakan, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok guna memecahkan suatu masalah tertentu.<sup>18</sup> Sedangkan Raksasatya mendefinisikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2002), hlm. 13.

<sup>14</sup> Robert R. Mayer and Greenwood, *Ernest, Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, Terjemahan Sutan Z, Arbi dan Wayan Ardhana, (Jakarta: C.V Rajawali, 1984), hlm. 23.

<sup>15</sup> Harold D. Laswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*, (New Haven and London: Yale University Press, 1965), hlm. 71.

<sup>16</sup> Richard Hofferbert, *The Study of Public Policy*, (New York: The Boobs-Merril Company Inc, 1974), hlm. 4.

<sup>17</sup> Humaidi SU, *Mengenal Ilmu Kebijakan Publik*, (Pasuruan: Garoeda Buana Indah, 1993), hlm. 3-6.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

Sedangkan House dan Coleman mengartikan kebijakan sebagai suatu prinsip pemerintah, rencana atau pun serangkaian tindakan sebagai suatu rangkaian kegiatan-kegiatan yang berorientasi pada tujuan, atau suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.<sup>20</sup> Hal ini mengandung makna bahwa rencana, program, proyek ataupun berbagai keputusan lain yang dikeluarkan suatu sistem administrasi untuk mencapai suatu tujuan atau untuk mengatasi suatu persoalan, dapat diartikan secara umum sebagai suatu kebijakan.<sup>21</sup>

### A.1.1. Kebijakan Publik

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society...*”.<sup>22</sup> Berdasarkan definisi tersebut, Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang sah untuk berbuat sesuatu pada masyarakatnya dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai masyarakat. Hal ini karena pemerintah termasuk ke dalam apa yang Easton sebut sebagai ‘*authorities in political system*’ yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawabnya.

Anderson mendefinisikan “*public policies are those policy developed by governmental bodies and officials.*” Menurut Anderson, implikasi dari pengertian kebijakan publik (*public policy*) adalah:

1. Bahwa kebijakan publik selalu memiliki tujuan tertentu atau tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah.
4. Kebijakan publik dapat berupa kebijakan yang positif dan negatif. Kebijakan positif menuntut pemerintah melakukan sesuatu. Sedangkan kebijakan negatif merupakan kebijakan untuk tidak melakukan sesuatu.

---

<sup>20</sup> House, Peter dan Joseph Coleman, *Realities of Public Policy Analysis*, dalam Stuart N. Nagel, (Beverly Hills: Sage Publications, 1980), hlm. 5.

<sup>21</sup> Mustopadidjaja A. R., *Studi Kebijaksanaan, Perkembangan dan Penerapannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, (Jakarta: LP FEUI, 1992), hlm. 17.

<sup>22</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara Edisi 2*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm. 19.

5. Kebijakan pemerintah yang bersifat positif didasarkan atau dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.<sup>23</sup>

Selain itu, Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever governments choose to do or not to do*”<sup>24</sup>. Dari definisi tersebut Dye menjelaskan jika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya. Kebijakan publik menurutnya harus meliputi seluruh tindakan pemerintah dan bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Selain itu, sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah pun termasuk kebijakan publik. Hal itu disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah akan memberikan pengaruh atau dampak yang sama besar dengan tindakan yang dilakukan pemerintah.

Kebijakan publik seringkali terbentuk dari kompromi politis di antara para perumus dan tidak seorang pun perumus kebijakan merupakan pencetus murni dari masalah yang disepakati. Kebijakan lahir dari sistem perumusan kebijakan. Dalam hal penyusunan kebijakan, terdapat tahap-tahap yang harus dilaksanakan secara berurutan:

1. Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk pada agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, masalah-masalah tersebut diseleksi menurut skala prioritasnya.

2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik dari berbagai alternatif yang ada.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, (Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1978), hlm. 1.

### 3. Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

### 4. Implementasi Kebijakan

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

### 5. Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dilaksanakan akan dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih tujuan yang diinginkan.<sup>25</sup>



Sumber: Budi Winarno, diolah peneliti

**Gambar 2.1. Tahapan Kebijakan**

<sup>25</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2004), hlm. 28

Fokus pembahasan penelitian ini pada dasarnya adalah mengkaji kebijakan pada tahap implementasi yaitu implementasi *Sunset Policy*.

### **A.1.2. Kebijakan Pajak**

Pajak merupakan salah satu alat yang dapat mempengaruhi kegiatan perekonomian suatu negara. Kebijakan adalah instrumen yang digunakan untuk mengimplementasikan tujuan tersebut. Kebijakan inilah dinamakan kebijakan pajak. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan pajak merupakan bagian dari kebijakan publik di bidang ekonomi. Pemberian fasilitas *Sunset Policy* termasuk salah satu bentuk kebijakan pajak.

### **A.1.3. Analisis Kebijakan**

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.<sup>26</sup>

Hofferbert merumuskan dua cara untuk memahami suatu kebijakan. Pertama, mendekati suatu kebijakan melalui substansinya dan kedua, memahami suatu kebijakan dari proses pelaksanaannya.<sup>27</sup> Demikian pula halnya dengan Mayer dan Greenwood mengemukakan bahwa analisis kebijakan dapat diterapkan pada semua tahap mulai dari proses penyusunan kebijakan, implementasi dan dalam penilaian hasil dari kebijakan.<sup>28</sup> Penelitian ini memfokuskan analisis kebijakan pada tahapan implementasi kebijakan.

Dunn menjelaskan 3 pendekatan dalam menganalisis kebijakan, yaitu sebagai berikut.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> A.G. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 8

<sup>27</sup> Richard Hofferbert, *Op. Cit.* hlm. 5-8.

<sup>28</sup> Robert R Mayer and Greenwood, Ernest., *Op., Cit.*, hlm. 5.

<sup>29</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm. 98.

1. Pendekatan empiris, dengan bentuk pertanyaan adakah dan akankah ada (fakta). Dalam hal ini, tipe informasi yang dibutuhkan adalah deskriptif dan prediktif.
2. Pendekatan valuatif, dengan bentuk pertanyaan apa manfaatnya (nilai). Dalam hal ini tipe informasi yang dibutuhkan adalah valuatif.
3. Pendekatan normatif, dengan bentuk pertanyaan apakah yang harus diperbuat (aksi). Tipe informasi yang dibutuhkan adalah preskriptif.

#### **A.1.4. Implementasi Kebijakan**

Suatu kebijakan hanya akan menjadi angan-angan jika tidak diimplementasikan. Melalui implementasi dapat diketahui apakah suatu kebijakan mengenai sasaran atau tidak. Meter dan Horn, mengartikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.<sup>30</sup>

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan. Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan yang pada dasarnya bersifat teoritis. Jones memberikan definisi implementasi kebijakan (*policy implementation*) sebagai sebuah penerapan yaitu suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program.<sup>31</sup> Pilar dari penerapan program ini adalah:

1. Organisasi: pembentukan atau penerapan kembali sumber daya, unit-unit, serta metode untuk menjadikan program berjalan.
2. Interpretasi: menafsirkan agar program dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.
3. Penerapan: ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

---

<sup>30</sup> Solikhin Abdul Wahab, *Op. Cit.*, hlm. 65.

<sup>31</sup> Charles O. Jones, *Public Policy: Pengantar Kebijakan Publik*, terj. Ricky Istamto (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), hlm. 293-297.

Selanjutnya, Lineberry menambahkan, bahwa proses implementasi setidaknya memiliki empat elemen berikut ini.<sup>32</sup>

1. Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana.
2. Penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedure/SOP*).
3. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran, pembagian tugas di dalam dan di antara dinas-dinas/badan pelaksana.
4. Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Kebijakan yang telah disahkan tidak selamanya berjalan dengan baik sesuai arah dan tujuannya meskipun tahap formulasi telah dilewati secara optimal. Banyak kebijakan menghadapi masalah ketika diimplementasikan. Ketika proses implementasi atau pelaksanaan kebijakan, kemungkinan akan terjadi perbedaan antara harapan pembuat kebijakan dengan apa yang sesungguhnya terjadi. Pada batas tertentu, kesenjangan (*implementation gap*) ini masih dapat ditoleransi. Namun, seiring semakin jauh kebijakan diimplementasikan perlu pengawasan agar batas toleransi dapat segera diperbaiki.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan timbulnya *implementation gap* antara lain karena, pertama kebijakan tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya (*non implementation*). Kedua, karena tidak berhasil atau mengalami kegagalan dalam proses (*unsuccesfull implementation*). Ketiga, pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada, tetapi dalam prosesnya terjadi hambatan yang tidak dapat diatasi.<sup>33</sup>

Sebaliknya, Weimer dan Vining menyebutkan 3 faktor yang menjadi fokus terhadap kemungkinan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Logika dari kebijakan tersebut.
2. Adanya kerja sama dan koordinasi yang baik yang diperlukan dalam mendukung implementasi kebijakan.

---

<sup>32</sup> Lineberry dalam Tesis Sri Susilih. 2005. *Implementasi Kebijakan Subsidi Beras*. Depok: FISIP UI.

<sup>33</sup> Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: Pancur Siwah, 2004), hlm. 207.

3. Adanya pelaksana yang mampu dan komitmen terhadap pelaksanaan kebijakan.<sup>34</sup>

Sejalan dengan hal di atas, Rachmawan dalam tesisnya memaparkan sembilan syarat keberhasilan implementasi kebijakan.<sup>35</sup>

1. Dukungan positif dari kondisi eksternal.
2. Tersedianya sumber daya yang diperlukan dan waktu yang memadai.
3. Keterpaduan antar-sumber daya yang diperlukan.
4. Kebijakan harus memenuhi persyaratan teoritis (*good policy*).
5. Badan pelaksana kebijakan harus mandiri.
6. Adanya kesamaan visi dan tujuan terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan.
7. Pembagian tugas yang jelas dan rinci.
8. Ada koordinasi dan komunikasi yang baik.
9. Ada prioritas yang pasti bagi pelaksana.

#### A.1.5. Model Implementasi menurut Grindle

Dalam memahami bagaimana implementasi kebijakan bekerja dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakan, akan dibahas model implementasi kebijakan dari Grindle. Menurut Grindle, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik amat ditentukan oleh implementasinya yang terdiri dari *content of policy* dan *context of implementation*.<sup>36</sup> *Content of policy* mengacu pada muatan-muatan yang terdapat dalam kebijakan yang dihasilkan. Sedangkan *context of implementation* adalah kondisi-kondisi lingkungan yang mewarnai implementasi kebijakan.

1. *Content of Policy* menurut Grindle adalah:

- a. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)

*Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan.

---

<sup>34</sup> David L. Weimer dan Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concept and Practice*. (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1992), hlm. 9.

<sup>35</sup> Erwindra Rachmawan. 2001. Tesis. *Evaluasi Implementasi Kebijakan Pemberian Fasilitas Keringanan Bea Masuk oleh DJBC terhadap Perusahaan Penerima*. FISIP UI. hlm. 26.

<sup>36</sup> Leo Agustino, *Politik dan Kebijakan Publik*, (Bandung: AIPI, 2006), hlm. 168.

b. *Type of Benefits* (tipe manfaat)

Pada poin ini, *content of policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang dilaksanakan.

c. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai derajat perubahan yang hendak dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah apa saja perubahan yang ingin dicapai dari pelaksanaan *Sunset Policy*.

d. *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. *Site of Decision Making* menunjukkan di mana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang diimplementasikan.

e. *Program Implementer* (pelaksana program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan perlu didukung adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus sudah terdata atau terdapat dengan baik pada bagian ini.

f. *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik. Dalam penelitian ini akan dijelaskan bagaimana sumber-sumber daya yang digunakan pihak KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mendukung pelaksanaan kebijakan *Sunset*.

2. *Context of Implementation* menurut Grindle adalah:

a. *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat)

Dalam suatu kebijakan, perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Penelitian ini akan menguraikan upaya-upaya atau strategi-

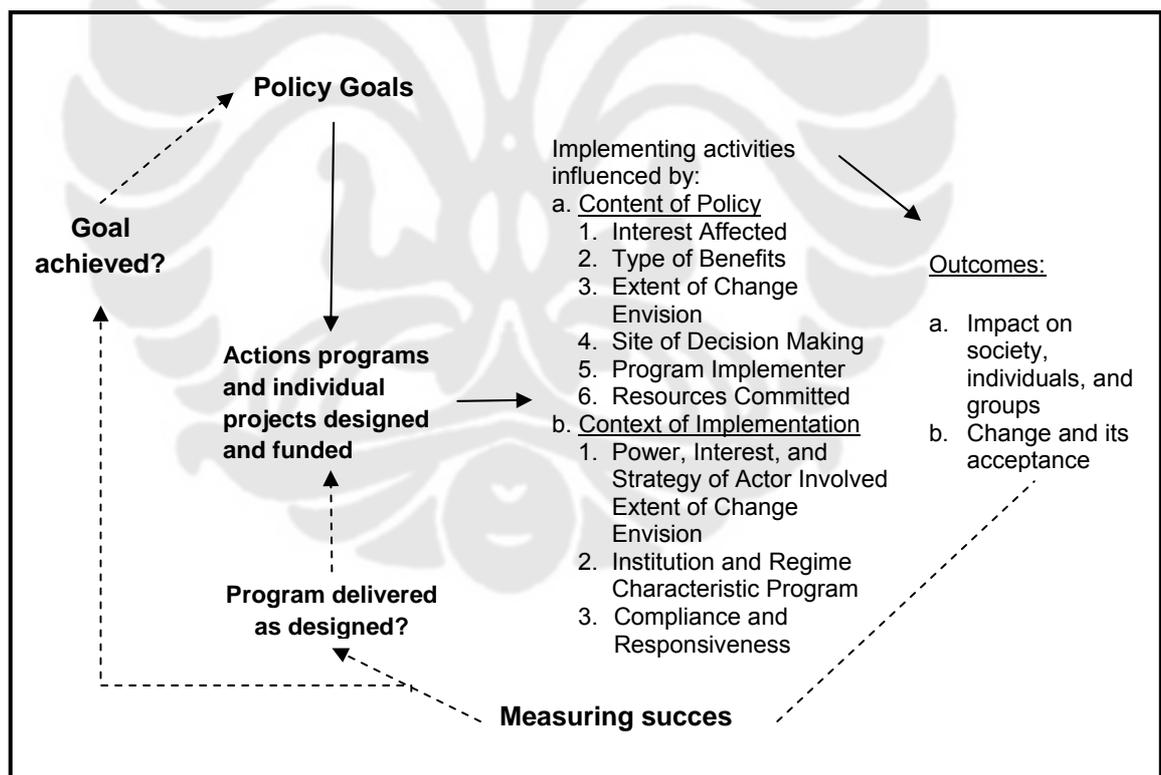
strategi yang dilakukan KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan *Sunset Policy*.

- b. *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan regim yang berkuasa)

Lingkungan di mana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya. Karakteristik suatu lembaga akan turut mempengaruhi keberhasilan kebijakan.

- c. *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana).

Kepatuhan dan adanya respon dari para pelaksana kebijakan merupakan hal penting yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan. Pada poin ini akan dijelaskan respon dari Wajib Pajak di KPP Pratama Jakarta Tebet mengenai pemanfaatan *Sunset Policy*.



Sumber: Merilee S. Grindle

**Gambar 2.2. Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi**

Gambar 2.2. menjelaskan bahwa konteks implementasi dan isi dari kebijakan adalah faktor utama yang menjadi determinasi kesuksesan dari sebuah implementasi kebijakan. Sedangkan *outcomes* adalah sarana evaluasi dari tercapai atau tidaknya tujuan kebijakan.

## A. 2. Konsep Perpajakan

### A.2.1. Definisi Pajak

Seligman dalam *Essay in Taxation* mendefinisikan pajak sebagai:

*“a compulsory contribution from the person, to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all, without reference to special benefit conferred.”*<sup>37</sup>.

Senada dengan definisi di atas, Soemitro menyatakan pajak sebagai iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikulir ke sektor pemerintah) berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (tegen prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum<sup>38</sup>. Feldmann lebih dalam menjabarkan paksaan sebagai akibat pengeluaran umum dan dikuatkan oleh norma-norma umum yang berlaku.<sup>39</sup>

Jadi, dapat disimpulkan bahwa pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkannya secara umum), tanpa adanya kontraprestasi dan semata-mata untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum.<sup>40</sup>

### A.2.2. Fungsi Pajak

Pada hakikatnya, fungsi pajak dapat dibedakan menjadi dua, yaitu fungsi *budgetair* dan fungsi *regulerend*. Namun, perbedaan ini tidaklah bersifat dikotomis, karena dalam banyak hal kedua fungsi ini berjalan secara bersamaan.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: PT Eresco, 1995), hlm. 3.

<sup>38</sup> Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan*, (Bandung: PT Eresco, 1999).

<sup>39</sup> Agus Santosa, *Perpajakan Indonesia*, (Semarang: Penerbit Satya Wacana, 1992), hlm. 1

<sup>40</sup> Santoso Brotodihardjo, *Op. Cit.*, hlm. 4.

<sup>41</sup> Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 4.

1. **Fungsi *budgetair*** adalah fungsi pajak sebagai instrumen untuk memasukkan uang ke kas negara berdasarkan undang-undang yang berlaku. Peran ini merupakan fungsi utama dari pajak karena fungsi inilah yang secara historis pertama kali timbul.<sup>42</sup> Berdasarkan fungsi ini, pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya.
2. **Fungsi *regulerend*** atau fungsi mengatur disebut juga fungsi tambahan yaitu suatu fungsi di mana pajak digunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Contoh dari fungsi *regulerend* adalah penetapan tarif pajak yang tinggi terhadap barang-barang mewah untuk mengurangi gaya hidup konsumtif.

### A.2.3. Prinsip-Prinsip Pemungutan Pajak

Agar hasil pungutan pajak dapat digunakan sesuai fungsinya, maka dalam pemungutannya harus memerhatikan prinsip-prinsip pemungutan pajak. Prinsip pemungutan pajak yang paling terkenal dan banyak digunakan sebagai pisau analisis kebijakan perpajakan adalah *four maxims* milik Adam Smith yang tertuang dalam bukunya '*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*'. Keempat prinsip tersebut adalah sebagai berikut.<sup>43</sup>

1. ***Equality***, pajak harus dipungut secara adil dan merata, dikenakan sesuai dengan kemampuan Wajib Pajak dan sesuai dengan manfaat yang diterima Wajib Pajak. Implementasi *Sunset Policy* yang dilaksanakan secara memadai dengan mengedepankan asas keadilan dan dilakukan secara konsisten mendukung tercapainya kondisi kepatuhan pajak optimal.
2. ***Certainty***, pajak harus jelas dan tidak ambigu tentang berapa jumlah yang harus dibayar, siapa yang harus membayar, kapan harus dibayar, dan bagaimana cara membayarnya. Sehingga, pemungutan pajak tidak sewenang-wenang.
3. ***Convenience***, pajak dipungut pada saat yang tepat dan seminimal mungkin dalam memberatkan Wajib Pajak.

---

<sup>42</sup> Safri Nurmantu, *Op. Cit.* hlm. 30.

<sup>43</sup> Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (The University of Chicago Press, 1976), hlm. 350-351.

4. *Economy/efficiency*, berarti biaya pemungutan harus ditekan seminimal mungkin. Baik bagi fiskus (*administrative and enforcement cost*) maupun bagi Wajib Pajak (*compliance cost*). Sehingga, tidak mengganggu Wajib Pajak menjalankan kegiatan ekonominya, dan dapat memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat dibandingkan dengan beban yang harus dipikulnya.

*Sunset Policy* merupakan salah satu upaya yang mengandung asas *economy/efficiency*. Dengan *Sunset Policy* diharapkan dapat menekan kas Wajib Pajak karena tidak perlu membayar sanksi administrasi bunga. Dengan *Sunset Policy* pun diharapkan Wajib Pajak mau mengungkapkan pajak-pajak yang kurang bayar atau belum dibayar pada masa-masa sebelumnya serta menambah basis pajak terdaftar pada satu kesempatan yang sama sehingga *cost of tax collection* dapat ditekan.

#### **A.2.4. Sistem Pemungutan Pajak *Self Assessment***

Sistem pemungutan pajak dibedakan menjadi sistem *self assessment*, *official assessment*, dan sistem *withholding*. Pemberian fasilitas *Sunset Policy* merupakan salah satu konsekuensi logis pemberlakuan sistem *self assessment* dalam sistem pemungutan pajak Indonesia. Dengan pemberlakuan sistem ini, terdapat kecenderungan Wajib Pajak untuk tidak melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan benar.

Dalam sistem *self assessment*, Wajib Pajak menghitung, menetapkan, menyetorkan, dan melaporkan pajak yang terutang. Dalam sistem ini, fiskus hanya mengawasi saja, misalnya seperti melakukan penelitian apakah SPT telah diisi dengan lengkap dan semua lampiran sudah disertakan, juga meneliti kebenaran penghitungan dan penulisan. Meskipun demikian, untuk mengetahui kebenaran (material) data yang ada dalam SPT, fiskus akan melakukan pemeriksaan.<sup>44</sup> Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi diharapkan dapat mengatasi konsekuensi negatif sistem *self assessment*.

---

<sup>44</sup> Azhar Kasim, *Pengantar Perpajakan: Konsep, Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan, 2003), hlm. 18-19.

### A.2.5. Administrasi Perpajakan

Menurut Mansury, administrasi perpajakan memiliki tiga pengertian, yaitu:

- a. Suatu instansi atau badan yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pungutan pajak.
- b. Orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
- c. Kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak oleh suatu instansi atau badan yang ditatalaksanakan sedemikian rupa sehingga dapat mencapai sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan perpajakan, berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh undang-undang.<sup>45</sup>

Direktorat Jenderal Pajak merupakan administrasi perpajakan yang mempunyai tanggung jawab untuk menyelenggarakan sistem pemungutan pajak secara optimal. Dengan didorong oleh rasa tanggung jawab tersebut, pemerintah turut menjadi aktor yang berperan dalam pengimplementasian *Sunset Policy*. Analisis implementasi *Sunset Policy* termasuk dalam kajian administrasi perpajakan. Hal ini dikarenakan dalam pelaksanaannya, *Sunset Policy* sudah pasti melibatkan orang-orang yang secara nyata melakukan kegiatan pengadministrasian pemungutan pajak.

## A.3. Kepatuhan Perpajakan

### A.3.1. Definisi Kepatuhan Perpajakan

Kepatuhan perpajakan dapat didefinisikan sebagai suatu keadaan di mana Wajib Pajak memenuhi semua kewajiban perpajakan dan melaksanakan hak perpajakannya. Nurmantu, membagi kepatuhan perpajakan menjadi dua macam, yaitu kepatuhan formal dan kepatuhan material.<sup>46</sup> Kepatuhan formal adalah suatu keadaan di mana Wajib Pajak memenuhi kewajiban perpajakan secara formal sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang perpajakan. Contoh kepatuhan formal adalah ketepatan waktu setor pajak dan melaporkan SPT. Sedangkan kepatuhan material adalah suatu keadaan di mana Wajib Pajak secara substantif/hakikat memenuhi semua ketentuan material perpajakan, yakni sesuai

<sup>45</sup> R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: YP4, 1999), hlm. 6.

<sup>46</sup> Safri Nurmanti, *Op. Cit.*, hlm. 148.

isi dan jiwa undang-undang perpajakan. Aspek material terkait dengan kejujuran Wajib Pajak dalam melakukan kewajiban perpajakannya sesuai dengan keadaan sebenarnya.

### **A.3.2. Penyimpangan dalam Kepatuhan Perpajakan**

Dalam kenyataannya, terdapat Wajib Pajak patuh dan tidak patuh. Perilaku Wajib Pajak yang tidak sepenuhnya memenuhi kewajiban perpajakannya oleh Herber dibedakan menjadi 3 yaitu *tax evasion*, *tax avoidance*, dan *tax delinquency*.<sup>47</sup> *Tax evasion* (penggelapan pajak) yaitu usaha-usaha untuk memperkecil jumlah pajak yang terutang atau menggeser beban pajak yang terutang dengan melanggar ketentuan-ketentuan pajak yang berlaku. *Tax evasion* merupakan pelanggaran dalam bidang perpajakan sehingga tidak boleh dilakukan, karena pelaku *tax evasion* dapat dikenakan sanksi administratif maupun sanksi pidana.

*Tax avoidance* (penghindaran pajak) yaitu usaha-usaha yang masih termasuk dalam konteks peraturan-peraturan pajak yang berlaku untuk memperkecil jumlah pajak yang terutang dari tahun sekarang ke tahun-tahun yang akan datang sehingga dapat membantu memperbaiki *cashflow* perusahaan. *Tax avoidance* secara hukum pajak tidak dilarang meskipun seringkali mendapat sorotan yang kurang baik karena dianggap memiliki konotasi negatif. Sedangkan *tax delinquency* merupakan kegagalan membayar kewajiban pajak tepat pada waktunya karena ketidakcukupan dana.

Baik *tax evasion*, *tax avoidance*, maupun *tax delinquency* memiliki akibat yang sama yaitu berkurangnya penyetoran dana pajak ke kas negara. Oleh karena itu, fasilitas *Sunset Policy* merupakan salah satu upaya untuk mendorong Wajib Pajak untuk mengungkapkan ketidakbenaran pelaporan pajak yang selama ini dilakukan dalam rangka penghindaran pajak.

### **A.3.3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kepatuhan Perpajakan**

Menurut Homans sebagaimana dikutip oleh Gunadi, terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kepatuhan pajak, yakni *cost of compliance*, *tax*

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

*regulation*, dan *law enforcement*.<sup>48</sup> Jika beberapa faktor tersebut dikendalikan secara memadai, maka tingkat kepatuhan pajak dapat meningkat secara optimal. Sebaliknya, *cost of compliance* yang tinggi, regulasi pajak yang kompleks dan tidak jelas dapat menimbulkan perbedaan dalam penafsirannya (ambigu). Implementasi peraturan yang buruk dapat menyebabkan turunnya tingkat kepatuhan pajak. Penjelasan ketiga faktor tersebut adalah sebagai berikut.

a. *Cost of Compliance*

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

b. *Tax Regulation*

Undang-undang dan peraturan pajak yang jelas, mudah, dan sederhana serta tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda bagi fiskus maupun Wajib Pajak akan meningkatkan kepatuhan pajak. Sebaliknya menurut Wetzler sebagaimana dikutip Gunadi, undang-undang yang rumit, peraturan pelaksanaan yang tidak jelas atau bahkan saling bertentangan antara suatu peraturan dengan peraturan lainnya berpotensi untuk menimbulkan rasa apatis dari Wajib Pajak yang kelak berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan pajak.<sup>49</sup>

c. *Law Enforcement*

Permasalahan dalam *law enforcement* atau penegakan hukum adalah implementasi peraturan yang dilakukan secara tidak memadai atau tidak sesuai ketentuan yang digariskan. Dalam hal ini, ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sudah jelas dan tidak berpotensi menimbulkan banyak penafsiran, namun ketentuan tersebut tidak dilaksanakan oleh fiskus dengan berbagai alasan. Implementasi *Sunset Policy* merupakan salah satu upaya

---

<sup>48</sup> Adinur Prasetyo, *Kepatuhan Pajak dan Beberapa Faktor yang Mempengaruhinya*, Berita Pajak No. 157 Tahun xxxIV, 15 September 2006, hlm. 18.

<sup>49</sup> *Ibid*

pemerintah yang berujung *law enforcement* jika di kemudian hari ditemukan data yang tidak benar.

#### A.4. Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*)

Salah satu cara inovatif untuk meningkatkan penerimaan pajak tanpa menambah beban pajak baru kepada masyarakat, dunia usaha, dan para pekerja adalah melalui program pengampunan pajak (*tax amnesty*). *Tax amnesty* adalah kebijakan pemerintah di bidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak dan kesempatan bagi Wajib Pajak yang tidak patuh menjadi Wajib Pajak patuh. Penerapan *tax amnesty* diharapkan akan mendorong peningkatan kepatuhan sukarela Wajib Pajak di masa yang akan datang.<sup>50</sup>

Richardson dan Sawyer mengemukakan definisi pengampunan pajak seperti di bawah ini.

*"a tax amnesty generally involves providing previously noncompliant taxpayers with the opportunity to pay back-taxes on undisclosed income, without fear of penalties or prosecution."*<sup>51</sup>

Richardson dan Sawyer berpendapat bahwa suatu program pengampunan pajak pada umumnya memberikan kesempatan kepada Wajib Pajak tidak patuh untuk membayar pajak atas penghasilan yang sebelumnya tidak diungkapkan, tanpa dikenakan sanksi denda atau sanksi pidana. Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi memberikan kesempatan bagi Wajib Pajak tidak patuh untuk meningkatkan keterbukaan dan melaporkan kewajiban perpajakannya yang sebelumnya tidak dilaporkan.

Sawyer menjelaskan beberapa tipe pengampunan pajak, yaitu:

<sup>50</sup> Sony Devano dan Siti Kurnia Rahayu, *Perpajakan: Konsep, Teori, dan Isu* (Jakarta: Prenada Media Group, 2006), hlm. 137.

<sup>51</sup> Adrian Sawyer, *Targeting Amnesties at Ingrained Evasion - a New Zealand Initiative Warranting Wider Consideration?*, Journal, Taxation and Business Law, Department of Accountancy, Finance and Information Systems-University of Canterbury, 2006, diunduh dari [www.austlii.edu.au](http://www.austlii.edu.au)., dalam Skripsi Ria Eva Lusiana.

1. *Filling amnesty*: pengampunan diberikan dengan menghapus sanksi bagi Wajib Pajak terdaftar yang tidak mengisi SPT (*non-filers*). Pengampunan diberikan kemudian setelah Wajib Pajak tersebut mengisi dan melaporkan SPT-nya.
2. *Record-keeping amnesty*: penghapusan sanksi pajak bagi Wajib Pajak yang tidak memelihara dokumen perpajakan di masa lalu. Pengampunan diberikan jika Wajib Pajak untuk selanjutnya dapat memelihara dokumen perpajakannya.
3. *Revision amnesty*: pengampunan pajak tipe ini memberikan kesempatan kepada Wajib Pajak untuk memperbaiki SPT-nya di masa lalu dengan kontraprestasi penghapusan atau pengurangan sanksi pajak. Pengampunan pajak tipe ini memungkinkan Wajib Pajak untuk memperbaiki SPT-nya yang terdahulu (yang menyebabkan adanya pajak yang masih harus dibayar) dan membayar pajak yang tidak (*missing*) atau belum dibayar (*outstanding*).
4. *Investigation amnesty*: Pengampunan pajak tipe ini menjanjikan tidak akan dilakukannya tindakan penyidikan terhadap sumber penghasilan yang dilaporkan pada tahun-tahun tertentu atas jumlah penghasilan yang sebenarnya. Pengampunan ini sering dikenal dengan pengampunan yang erat dengan tindak pencucian (*laundering amnesty*).
5. *Prosecution amnesty*: Pengampunan pajak jenis ini memberikan penghapusan tindak pidana bagi Wajib Pajak yang melanggar undang-undang, sanksi dihapuskan dengan membayarkan sejumlah kompensasi.<sup>52</sup>

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

Sheffrin dan Triest mengatakan:

*”Indeed, there is the possibility that too much publicity about tax cheating could have inadvertent adverse effects that reduce the morale of honest taxpayers and thereby decrease total compliance... One of the objections to the amnesties was that they could focus too much attention on noncompliance and, thereby, have adverse effects on honest taxpayers. Depending on the magnitude of this effect, overall compliance could decrease.”*<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Steven M. Sheffrin dan Robert K. Triest, *“Can Brute Deterrence Backfire? Perceptions and Attitudes in Taxpayer Compliance”*, hlm. 195, dalam Skripsi Ria Eva Lusiana.

Terdapat kemungkinan bahwa publikasi yang berlebihan mengenai penyimpangan pajak secara tidak langsung dapat menghasilkan efek buruk yang dapat mengurangi tingkat moral dari Wajib Pajak jujur sehingga dapat menurunkan tingkat kepatuhan Wajib Pajak secara keseluruhan. Kebijakan pengampunan pajak terlalu terkonsentrasi pada Wajib Pajak tidak patuh dan memiliki efek yang tidak baik untuk Wajib Pajak jujur. Kebijakan penghapusan sanksi administrasi memiliki risiko menurunkan tingkat kepatuhan perpajakan pada masa mendatang.

Fisher, Goddeeris, dan Young mengemukakan pendapatnya tentang pengampunan pajak.<sup>54</sup> Hasil penelitian yang mereka lakukan tentang partisipasi Wajib Pajak dalam pengampunan pajak di Michigan pada tahun 1986 adalah pengampunan pajak bukan merupakan kebijakan yang efektif untuk mengidentifikasi para Wajib Pajak tidak patuh. Selain itu, penerimaan pajak yang dihasilkan dalam jangka panjang relatif kecil. Menurutnya, pengampunan pajak akan sulit untuk menghasilkan penerimaan pajak yang signifikan dalam jangka pendek maupun panjang jika tidak diikuti penegakan hukum yang tegas.

Menurutnya, pengampunan pajak merupakan cara yang tepat jika suatu negara hendak mengubah atau mentransisikan penegakan hukum secara lebih tegas. Pengampunan pajak merupakan cara yang efektif untuk menghasilkan dana jangka pendek. Pengampunan pajak memiliki kelebihan sebagai alat pungutan pajak dengan biaya penagihan yang rendah. Selain itu, pengampunan pajak dapat membuat Wajib Pajak tidak patuh 'keluar dari persembunyian' dan memasukkan mereka ke dalam daftar Wajib Pajak yang ada. Pengampunan pajak dapat menarik dana dari pelaporan atau pengungkapan (*disclosure*) tambahan penghasilan yang sulit untuk dideteksi bahkan tidak dapat dideteksi oleh sistem penegakan hukum pajak yang biasa dilakukan dan hanya dapat diketahui jika kebijakan pengampunan pajak diimplementasikan.

Silitonga menambahkan, berdasarkan beberapa literatur sekurangnya terdapat empat tipe *tax amnesty*, yaitu:

---

<sup>54</sup> Ronald C. Fisher, John H. Goddeeris, and James C. Young, "Participation in Tax Amnesties: the Individual Income Tax", *National Tax Journal*, Vol 42, no. 1, March, 1989, hal 15-27, diunduh dari [www.ntj.tax.org](http://www.ntj.tax.org)., dalam Skripsi Ria Eva Lusiana.

- a. Tipe 1, amnesti yang tetap mewajibkan pembayaran pokok pajak, termasuk bunga dan dendanya, dan hanya mengampuni sanksi pidana perpajakan. Tujuannya adalah memungut pajak tahun-tahun sebelumnya, sekaligus menambah jumlah Wajib Pajak terdaftar.
- b. Tipe 2, amnesti yang sedikit longgar dengan mewajibkan pembayaran pokok pajak masa lalu yang terutang berikut bunganya namun mengampuni sanksi denda dan pidana pajaknya.
- c. Tipe 3, amnesti yang lebih longgar yaitu amnesti yang tetap mewajibkan pembayaran pokok pajak yang lama tetapi mengampuni sanksi bunga, sanksi denda, dan sanksi pidana pajaknya.
- d. Tipe 4, amnesti yang paling longgar yaitu dengan mengampuni pokok pajak di masa lalu, termasuk sanksi bunga, sanksi denda, dan sanksi pidananya. Tujuannya adalah untuk menambah jumlah Wajib Pajak terdaftar agar ke depan dan seterusnya mulai membayar pajak.<sup>55</sup>

#### A.5. *Sunset Policy*

Sebuah peraturan perundangan dengan konsep *sunset* berlaku pada periode tertentu, pada umumnya sepuluh tahun atau kurang. Setelah jangka waktu tersebut, peraturannya tidak berlaku lagi (tenggelam). Hal ini dikatakan oleh Visnawathan dalam jurnal yang berjudul “*Sunsets Provisions in The Tax Code: a Critical Evaluations and Prescriptions for The Future*”:

“A sunseting tax law is in effect for a specified period of time, most commonly ten years or less, after which time the law simply expires...Proponents of sunset clauses claim that their temporary nature forces legislatures to periodically consider the efficacy of their legislation, leading to increased governmental efficiency. Opponents argue that sunsets are merely a ruse used by the majority party to minimize the estimated costs of tax reducing legislation.”<sup>56</sup>

Beberapa pihak legislatif yang setuju dengan *Sunset Policy* melihat bahwa secara temporal kebijakan ini sangat berguna karena keefisiensiannya. Sedangkan

<sup>55</sup> Erwin Silitonga, “*Ekonomi Bawah Tanah, Pengampunan Pajak, dan Referendum*”, Sabtu, 15 Desember 2007, diunduh dari [www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id) pada 20 September 2008.

<sup>56</sup> Manoj Visnawathan, “*Sunset Provisions in The Tax Code: a Critical Evaluations and Prescriptions for The Future*, *Journal*, New York University of Law, 2004, diunduh dari [www.law.nyu.edu](http://www.law.nyu.edu) pada 20 September 2008 hlm. 657.

pendapat kontra cenderung tidak setuju dengan kebijakan ini karena dianggap melegalkan kecurangan dengan meminimalkan beban pajak.

Kebijakan penghapusan sanksi administrasi merupakan suatu bentuk *Sunset Policy* di bidang perpajakan karena mempunyai unsur berlaku sementara, yaitu dalam periode satu tahun (1 Januari-31 Desember 2008).

Adapun manfaat diberlakukannya *Sunset Policy* menurut Kearney adalah:

*”Sunset is a useful form of legislative oversight that has resulted in improved agency structure, procedures, and performance; enhanced agency accountability; and some financial saving to taxpayers.”*<sup>57</sup>

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

Penghapusan sanksi administrasi diberikan dalam periode tertentu. Jika pengampunan pajak dilaksanakan tidak dengan *sunset law* justru akan membuat kepatuhan pajak menurun karena tidak ada pembatasan fasilitas. Juga menyebabkan Wajib Pajak tidak jujur akan bebas melakukan penyimpangan perpajakan dan akan bebas pula dari sanksi tanpa batas waktu.

Kearney menyatakan, bahwa *sunset policy* harus dilaksanakan dengan mekanisme kebijakan lain untuk mendapatkan hasil yang maksimal, seperti *post audit, program evaluation, program budgeting, and the appropriation review process*.<sup>58</sup> Kebijakan penghapusan sanksi administrasi sebagai suatu bentuk kebijakan sunset perlu diikuti dengan program pemeriksaan paska kebijakan, evaluasi, dan program penilaian keberhasilan kebijakan. Hasil dari program penilaian tersebut akan menjadi input bagi sistem kebijakan.

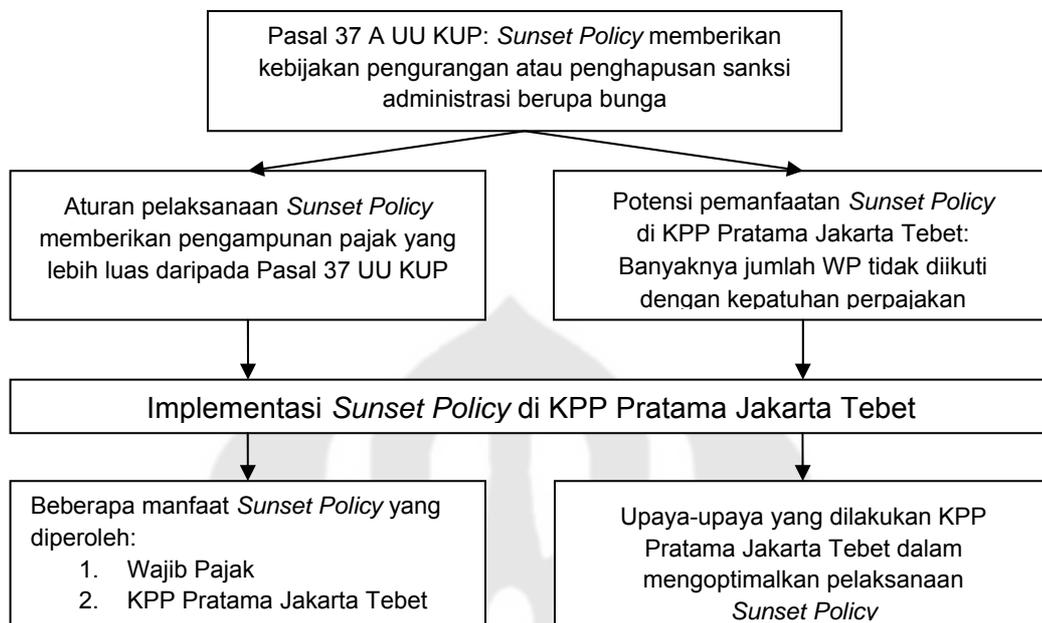
---

<sup>57</sup> Richard C. Kearney, *”Sunset: a Survey and Analysis of the State Experience”*, *Public Administration Review Vol 50 No.1, American Society of Public Administration-University of South Carolina*, 1990, diunduh dari [www.jstor.org](http://www.jstor.org) pada 20 September 2008, hlm. 51.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

## B. Kerangka Pemikiran

Berikut ini merupakan kerangka pemikiran dari penelitian ini.



Sumber: diolah peneliti

**Gambar 2.3. Kerangka Pemikiran Penelitian**

## C. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu upaya untuk menangkap gejala-gejala berdasarkan disiplin metodologi ilmiah dengan tujuan menemukan prinsip-prinsip baru. Sebagai upaya ilmiah, penelitian perlu disusun secara sistematis. Dalam kerangka yang sistematis diperlukan sebuah metode penyusunan penelitian. Sehubungan dengan upaya ilmiah, maka metode menyangkut masalah kerja; yaitu cara kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan.<sup>59</sup> Suatu metode dipilih dengan mempertimbangkan kesesuaiannya dengan objek studi.

### C.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah **pendekatan kualitatif**. Menurut Creswell definisi pendekatan kualitatif adalah:

<sup>59</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat Edisi Ketiga*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. 7.

*“an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of informants, and conducted in a natural setting.”*<sup>60</sup>

Creswell mengatakan bahwa pendekatan kualitatif dipilih karena sebagian besar variabelnya tidak diketahui dan peneliti ingin memusatkan pada konteks yang dapat membentuk pemahaman dari fenomena yang telah diteliti.<sup>61</sup> Selain itu, Creswell juga menambahkan bahwa salah satu karakteristik permasalahan penelitian kualitatif yaitu berusaha menggambarkan/menjelaskan secara lebih mendalam suatu fenomena dan untuk mengembangkan suatu teori. Pendekatan kualitatif dipilih karena peneliti ingin menganalisis implementasi *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Tebet, mengetahui manfaat *Sunset Policy* yang diperoleh Wajib Pajak dan pihak KPP Pratama Jakarta Tebet, mengetahui upaya-upaya yang dilakukan pihak KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan *Sunset Policy*, serta mengetahui alasan pemerintah memberikan ampunan pajak yang lebih luas dalam aturan pelaksanaannya.

Dalam penelitian kualitatif, upaya untuk menjawab pertanyaan penelitian tidak bergantung secara ketat pada teori melainkan pada data langsung. Teori hanya sebagai alat bantu untuk memberikan gagasan tentang konsep-konsep apa saja yang bisa diteliti dan tujuan akhir dari peneliti bukan untuk membuktikan kebenaran dengan teori. Seperti yang telah dikutip oleh Creswell:

*“in many qualitative studies a theory base does not guide the study because those available are inadequate, incomplete, or simply missing.”*<sup>62</sup>

Meriam memberikan enam asumsi pendekatan penelitian kualitatif seperti dikutip oleh Creswell:

1. Peneliti kualitatif lebih menekankan perhatian pada proses, bukannya hasil atau produk.
2. Peneliti kualitatif tertarik pada makna –bagaimana orang membuat hidup, pengalaman, dan struktur dunianya masuk akal–.

---

<sup>60</sup> John W. Creswell, *Research Design: Qualitative & Quantitative Approach*, (California: Sage Publication, 1994), hlm 1.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>62</sup> *Ibid.*

3. Peneliti kualitatif merupakan instrumen pokok untuk pengumpulan dan analisis data. Data didekati melalui instrumen manusia, bukannya melalui inventaris, daftar pertanyaan, atau mesin.
4. Peneliti kualitatif melibatkan kerja lapangan. Peneliti secara fisik berhubungan dengan orang, latar, lokasi, atau institusi untuk mengamati atau mencatat perilaku dalam latar alamiahnya.
5. Peneliti kualitatif bersifat deskriptif dalam arti peneliti tertarik pada proses, makna, dan pemahaman yang didapat melalui kata atau gambar.
6. Proses penelitian kualitatif bersifat induktif di mana peneliti membangun abstraksi, konsep, hipotesa, dan teori.

Pendekatan kualitatif menggunakan analisis data secara induktif. Analisis induktif digunakan karena beberapa alasan sebagai berikut:<sup>63</sup>

1. Proses induktif lebih dapat menemukan kenyataan-kenyataan ganda seperti yang terdapat dalam data.
2. Analisis induktif dapat membuat hubungan peneliti-nara sumber lebih eksplisit, dapat dikenal, dan akuntabel.
3. Analisis ini dapat menguraikan latar belakang secara penuh dan dapat membuat keputusan-keputusan tentang dapat tidaknya pengalihan kepada suatu latar lainnya.
4. Analisis induktif lebih dapat menemukan pengaruh bersama yang mempertajam hubungan-hubungan.
5. Analisis induktif memperhitungkan nilai-nilai secara eksplisit sebagai bagian dari struktur analitis.

## C.2. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian kasus. Penelitian kasus adalah suatu penelitian yang dilakukan secara intensif, terinci, dan mendalam terhadap suatu organisasi, lembaga, atau gejala tertentu.<sup>64</sup> Ditinjau dari wilayahnya, penelitian kasus hanya meliputi daerah atau subjek yang sangat sempit. Ditinjau dari sifat penelitian, penelitian kasus lebih mendalam.

---

<sup>63</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006), hlm. 10.

<sup>64</sup> Koentjaraningrat, *Op. Cit.*, hlm. 115.

### C.2.1. Jenis Penelitian berdasarkan Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitiannya, jenis penelitian ini merupakan **penelitian deskriptif**. Tujuan dari penelitian yang bersifat deskriptif itu sendiri yaitu untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu.<sup>65</sup> Jenis penelitian deskriptif tidak menjelaskan hubungan antarvariabel yang terkait dengan masalah yang diteliti. Penelitian deskriptif tidak dimaksudkan untuk meneliti hipotesis tertentu tetapi hanya menggambarkan tentang suatu variabel dan gejala keadaan.<sup>66</sup> Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Tebet, mengetahui manfaat *Sunset Policy* yang diperoleh Wajib Pajak dan pihak KPP Pratama Jakarta Tebet, mengetahui upaya-upaya yang dilakukan pihak KPP Pratama Jakarta Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan *Sunset Policy*, serta mengetahui alasan pemerintah memberikan ampunan pajak yang lebih luas dalam aturan pelaksanaan *Sunset Policy*.

### C.2.2. Jenis Penelitian berdasarkan Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini digolongkan sebagai **penelitian murni**. Newman mengatakan bahwa penelitian murni memperluas pengetahuan dasar mengenai sesuatu.

*“Basic research advance fundamental knowledge about the social world. It focuses on refuting or supporting theories that explain how the social world operates, what makes things happen, why social relations are a certain way, and why society changes.”*<sup>67</sup>

Penelitian murni lebih banyak digunakan di lingkungan akademik. Biasanya, penelitian murni dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan.<sup>68</sup> Oleh karena itu, pernyataan penelitian murni secara sekilas tidak menjawab secara konkret permasalahan yang ada di lapangan, melainkan menyediakan landasan berpikir penelitian praktis untuk memecahkan masalah. Penelitian ini termasuk

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm 29.

<sup>66</sup> Arikunto Suharsimi, *Manajemen Penelitian*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hlm. 310.

<sup>67</sup> William Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Quantitative & Qualitative Approach 4<sup>th</sup> Edition*, (USA: Allyn & Bacon, 2000), hlm. 21.

<sup>68</sup> Bambang P. dan Lina M. Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2005), hlm. 3.

penelitian murni karena ditujukan untuk memenuhi kebutuhan peneliti dalam menganalisis implementasi *Sunset Policy* melalui studi kasus di KPP Pratama Jakarta Tebet.

### C.2.3. Jenis Penelitian berdasarkan Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktunya, penelitian ini termasuk jenis **penelitian *cross sectional***. Neuman menjelaskan penelitian *cross sectional* sebagai berikut, “*in cross sectional research, researchers observe at one point in time.*”<sup>69</sup> Penelitian ini dilakukan dalam kurun waktu tertentu, yaitu pada bulan Agustus-November 2008.

### C.3. Metode dan Strategi Penelitian

Strategi penelitian mencakup teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, dan teknik analisis data. Penelitian deskriptif dapat menggunakan data kualitatif dan dapat juga menggunakan data kuantitatif.<sup>70</sup> Metode Pengumpulan data menunjukkan cara-cara yang dapat ditempuh untuk memperoleh data yang dibutuhkan.<sup>71</sup> Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi lapangan dan studi literatur.

#### 1. Studi Lapangan (*Field Research*)

Teknik pengumpulan data penelitian ini dilakukan melalui studi kasus di KPP Pratama Jakarta Tebet dan wawancara mendalam. Wawancara mendalam (*in depth interview*) dilakukan secara terbuka dengan memberikan keleluasaan bagi informan untuk memberi pandangan-pandangannya secara bebas. Wawancara dilakukan dengan memberikan beberapa pertanyaan kepada informan yang terkait dengan permasalahan penelitian.

#### 2. Studi Literatur (*Literary Research*)

Melihat begitu eratnya keterkaitan antara kegiatan penelitian dengan pengetahuan yang sudah ada, peneliti merasa perlu berdekatan dengan

<sup>69</sup> William Lawrence Neuman, *Op. Cit.*, hlm. 31.

<sup>70</sup> Koentjaraningrat, *Op. Cit.*, hlm. 31.

<sup>71</sup> Dergibson, Siagian dan Sugiarto, *Metode Statistik untuk Bisnis dan Ekonomi*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 16.

bahan pustaka sebagai gudang ilmu pengetahuan. Kegiatan untuk mendalami, mencermati, menelaah, dan mengidentifikasi pengetahuan tersebut biasanya dikenal dengan istilah kaji bahan pustaka atau telaah pustaka.<sup>72</sup> Creswell menjelaskan tiga macam penggunaan literatur dalam penelitian.

*“The literature is used to frame the problem in the introduction to the study, or the literature is presented in separate section as a review of the literature, or the literature is presented in the study at the end, it becomes a basis for comparing and contrasting findings of the qualitative study.”<sup>73</sup>*

Data hasil studi kepustakaan ini tergolong data skunder. Data skunder dalam penelitian ini diperoleh dari data-data di KPP Pratama Jakarta Tebet, buku-buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, hasil penelitian, karya ilmiah, media massa, baik yang diperoleh melalui penelusuran data internet maupun pencarian di perpustakaan.

Penelitian ini menggunakan teknik pengolahan dan **analisis data secara kualitatif**. Bogdan dan Biklen, sebagaimana dikutip oleh Irawan, menyatakan bahwa analisis data adalah:

*“ ... proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip interview, catatan di lapangan, dan bahan-bahan lain yang Anda dapatkan, yang kesemuanya itu Anda kumpulkan untuk meningkatkan pemahaman Anda terhadap suatu fenomena dan membantu Anda kepada orang lain”.*<sup>74</sup>

Analisis data dilakukan dengan cara membaca, meneliti, dan mempelajari seluruh data yang diperoleh baik dari hasil wawancara, resume seminar, maupun studi dokumen. Data-data tersebut kemudian dianalisis dan ditafsirkan untuk mengetahui maknanya. Kemudian, hasilnya dihubungkan dengan masalah penelitian sehingga diperoleh pemahaman tentang gejala yang menjadi fokus penelitian.

---

<sup>72</sup> Arikunto Suharsimi, *Op. Cit.*, hlm. 73-75

<sup>73</sup> John W. Creswell, *Op. Cit.*, hlm. 23

<sup>74</sup> Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006), hlm. 73.

#### C.4. Hipotesis Kerja

Hipotesis kerja penelitian ini adalah aturan pelaksanaan *Sunset Policy* memberikan beberapa keuntungan bagi Wajib Pajak di antaranya adalah penghapusan sanksi administrasi bunga, tidak dilakukan pemeriksaan pajak, data dan/atau informasi yang dicantumkan dalam SPT PPh tidak dapat digunakan untuk menerbitkan SKP Pajak Lainnya, serta penghentian pemeriksaan jika belum diterbitkan SPHP (Surat Pemberitahuan Hasil Pemeriksaan). Dengan adanya manfaat-manfaat yang akan diterima tersebut, *Sunset Policy* akan disambut oleh masyarakat khususnya Wajib Pajak.

#### C.5. Narasumber/Informan

Narasumber/informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi mengenai situasi dan kondisi latar penelitian. Menurut Bogdan dan Biklen, pemanfaatan informan dalam penelitian bertujuan agar dalam waktu relatif singkat banyak informasi yang terjangkau. Sebagai internal sampling, informan dimanfaatkan untuk berbicara, bertukar pikiran, atau membandingkan suatu kejadian yang ditemukan dari subjek lainnya.<sup>75</sup>

Neuman dalam bukunya membagi empat kriteria dalam menentukan informan:<sup>76</sup>

1. Informan sangat akrab atau familiar, dan menyaksikan peristiwa penting yang terkait dengan isu yang diangkat.
2. Informan terlibat langsung di lapangan dalam masalah yang diteliti.
3. Informan memiliki waktu yang cukup untuk melakukan wawancara (interaksi) dengan peneliti.
4. Informansi sebaiknya tidak bersikap analitis (*non analytic*).

Berdasarkan kriteria-kriteria ideal tersebut, beberapa narasumber yang digunakan sebagai sumber informasi adalah:

1. Prof. Dr. John Hutagaol, Kepala KPP Pratama Jakarta Tebet.
2. Susiyanto, Kepala Seksi Pelayanan KPP Pratama Jakarta Tebet.

<sup>75</sup> Lexy J. Moleong, *Op. Cit.*, hlm. 90.

<sup>76</sup> William Lawrence Neuman, *Op. Cit.*, hlm 174.

3. Hamdi Aniza Pertama, S.E., Ak., M.Si, Kasie Waskon III sekaligus Ketua Tim Sosialisasi *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Tebet.
4. Tujuh orang *Account Representative* di KPP Pratama Jakarta Tebet.
5. I Gusti Nyoman Sanjaya, Kepala Seksi Direktorat KUP, DJP.
6. Benny Perlaungan Sialagan, Kepala Seksi Materi Penyuluhan, DJP.
7. Calvin Pangaribuan, Staf Direktorat Peraturan Perpajakan I, DJP.
8. Prijohandojo Kristanto, *Managing Partner PB & Co* sekaligus Ketua Komite Tetap Perpajakan KADIN.
9. Eddy Mangkuprawira, S.H. sebagai perwakilan akademisi.

### C.6. Proses Penelitian

Dalam prosesnya penelitian kualitatif memiliki lima fase, yaitu penentuan fokus masalah, pengembangan kerangka teori, penentuan metode, analisis temuan, dan pengambilan kesimpulan.<sup>77</sup> Fokus masalah dalam penelitian ini ditemukan melalui upaya membaca artikel-artikel di majalah, surat kabar, maupun internet mengenai isu pada topik yang akan diteliti. Selanjutnya, pada fase pengembangan kerangka teori peneliti mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang terkait dengan tema penelitian. Pada fase penentuan metode, peneliti melihat metode apa yang cocok bagi penelitian ini agar hasil analisis dari penelitian ini dapat maksimal. Selanjutnya peneliti melakukan wawancara dengan informan yang telah ditentukan untuk memperoleh data dan informasi yang terkait dengan topik penelitian. Setelah data dan informasi yang dibutuhkan diperoleh, peneliti melakukan analisis data tersebut secara kualitatif dan akhirnya membuat simpulan serta saran yang diperlukan terkait dengan penelitian ini.

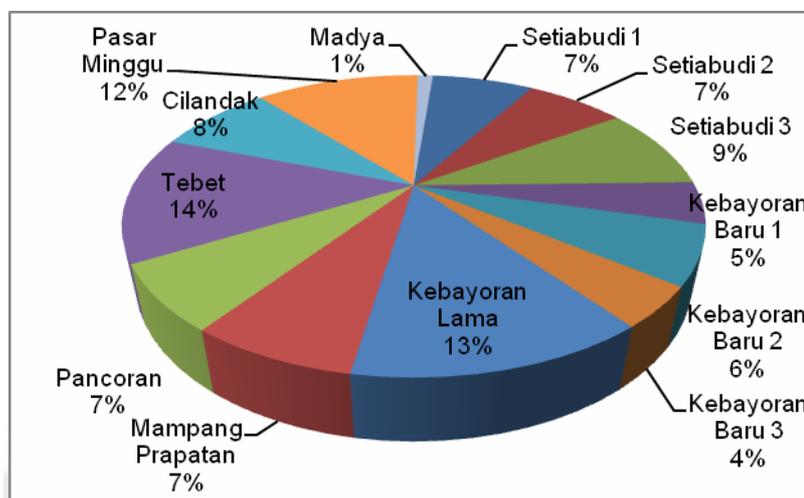
### C.7. Penentuan *site* penelitian

*Site* penelitian ini adalah di KPP Pratama Jakarta Tebet. KPP Pratama Jakarta Tebet sebagai bagian dari administrasi perpajakan memegang peranan dalam keberhasilan pelaksanaan *Sunset Policy*. KPP Pratama Jakarta Tebet memiliki jumlah Wajib Pajak Badan Efektif terbesar dalam lingkup Kanwil DJP III di wilayah Jakarta Selatan. Prosentase jumlah Wajib Pajak Badan di KPP

---

<sup>77</sup> Prasetya Irawan, *Op.Cit.* hlm. 20.

Pratama Jakarta Tebet sebesar 14% dari total seluruh Wajib Pajak efektif di lingkungan Kanwil Jakarta Selatan merupakan jumlah terbesar dibandingkan dengan KPP-KPP lainnya. Data tersebut digambarkan dalam diagram berikut ini.



Sumber: Kanwil Jakarta Selatan, DJP, Juni 2008

**Gambar 2.4. Prosentase Jumlah Wajib Pajak Badan Efektif KPP-KPP di Lingkungan Kanwil Jakarta Selatan**

Banyaknya jumlah Wajib Pajak terdaftar ini tidak diikuti dengan kepatuhan perpajakan yang baik. Tingkat kepatuhan Wajib Pajak KPP Pratama Jakarta Tebet cenderung rendah. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya Wajib Pajak yang melaporkan pajak lebih rendah dari yang seharusnya. 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. Hal ini dijelaskan oleh Hutahean mengenai kepatuhan Wajib Pajak di KPP Pratama Jakarta Tebet: “Katakanlah WP-WP di KPP Pratama ini *kan* banyak yang *nakal*, hampir semuanya. Semualah itu ya *nggak* ada yang *bener*.”<sup>78</sup>. Prosentase pelaporan SPT Tahunan di KPP Pratama Jakarta Tebet baik untuk Orang Pribadi maupun Badan tidak lebih dari 50%.

Selain itu, beberapa Wajib Pajak yang terdaftar di KPP Pratama Jakarta Tebet telah memanfaatkan fasilitas *Sunset Policy*. Dalam laporan triwulanan

<sup>78</sup> Hasil wawancara dengan Timbul Parasian Hutahean, S.ST, Kasie Waskon I KPP Pratama Jakarta Tebet. Jumat, 24 Oktober 2008.

*Sunset Policy* yang dilaporkan ke Kanwil DJP Jakarta Selatan, hingga September 2008, penerimaan pajak KPP Pratama Jakarta Tebet yang berasal dari pelaksanaan *Sunset Policy* telah jauh melebihi estimasi. Bahkan, dibandingkan dengan KPP-KPP lain di wilayah Jakarta Selatan, penerimaan pajak dari *Sunset Policy* KPP Pratama Jakarta Tebet menduduki urutan pertama.

### **C.8. Pembatasan Penelitian**

Pembatasan masalah adalah usaha untuk menetapkan batasan-batasan dari masalah riset yang akan berguna untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana saja yang akan dimasukkan ke dalam lingkup masalah riset dan mana yang tidak. Dengan demikian, pembatasan masalah akan membuat masalah riset menjadi lebih fokus dan jelas, sehingga rumusan masalah dapat dibuat dengan jelas pula. Penelitian ini dibatasi pada implementasi *Sunset Policy* dalam kurun waktu Januari-September 2008 di KPP Pratama Jakarta Tebet.

### **C.9. Keterbatasan Penelitian**

Keterbatasan penelitian ini adalah kerahasiaan data mengenai data Wajib Pajak yang telah memanfaatkan *Sunset Policy* sehingga peneliti tidak dapat mewawancarai langsung Wajib Pajak. AR sebagai pihak yang membantu Wajib Pajak dalam melaksanakan pemenuhan kewajiban perpajakan dianggap representatif mewakili jawaban Wajib Pajak. Sehingga, AR dijadikan informan dalam penelitian ini.

Selain itu, AR tidak bersedia memberikan data berupa angka-angka pasti dari perhitungan *Sunset Policy* yang telah dimanfaatkan Wajib Pajak. Pada akhirnya, contoh-cotoh perhitungan dalam penelitian ini menggunakan *dummy data*. Keterbatasan lainnya adalah konsultan pajak yang digunakan sebagai informan dalam penelitian ini tidak bersedia ditemui langsung untuk memberikan penjelasan mendalam. Peneliti hanya mendapatkan jawaban pertanyaan dari konsultan pajak melalui *email*.

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

**A. Ketentuan *Sunset Policy* dalam Pasal 37 A KUP**

*Sunset Policy* adalah kebijakan pemberian fasilitas perpajakan yang berlaku hanya di tahun 2008 dalam bentuk penghapusan sanksi administrasi perpajakan berupa bunga yang diatur dalam Pasal 37 A UU KUP. Dalam Pasal 37 A KUP diatur sebagai berikut:

Pasal 37 A

- (1) Wajib Pajak yang menyampaikan pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan sebelum Tahun Pajak 2007, yang mengakibatkan pajak yang masih harus dibayar menjadi lebih besar dan dilakukan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah berlakunya undang-undang ini, dapat diberikan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan.<sup>79</sup>
- (2) Wajib Pajak Orang Pribadi yang secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak paling lama 1 (satu) tahun setelah berlakunya undang-undang ini diberikan penghapusan sanksi administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar untuk Tahun Pajak sebelum diperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak dan tidak dilakukan pemeriksaan pajak, kecuali terdapat data atau keterangan yang menyatakan bahwa Surat Pemberitahuan yang disampaikan Wajib Pajak tidak benar atau menyatakan lebih bayar.<sup>80</sup>

Dari bunyi undang-undang di atas, dapat diketahui bahwa terdapat dua kriteria Wajib Pajak yang mendapatkan fasilitas pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi bunga (*sunset policy*) yaitu Wajib Pajak Orang Pribadi yang mendaftar sukarela pada tahun pajak 2008 dan Wajib Pajak yang telah terdaftar sebelum 1 Januari 2008 baik Orang Pribadi maupun Badan. Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi yang mendaftar NPWP secara sukarela pada tahun 2008, akan diberikan penghapusan sanksi administrasi jika menyampaikan SPT Tahunan PPh

---

<sup>79</sup> Wajib Pajak Lama

<sup>80</sup> Wajib Pajak Baru