

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN ANALISIS

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Definisi Pajak Secara Umum

Sejak Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagai UU KUP yang pertama sampai dengan perubahan kedua UU KUP yaitu Nomor 16 Tahun 2000 belum mencantumkan definisi pajak dalam salah satu pasalnya. Terbitnya Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan terbaru Nomor 28 Tahun 2007 telah menjadi titik awal dimunculkannya definisi pajak dalam Pasal 1 ayat 1 yaitu :

“Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dari definisi pajak yang diungkapkan oleh tersebut, dapat disimpulkan bahwa pajak memiliki unsur-unsur (Mardiasmo, 2005, h. 1) :

1. Iuran dari rakyat

Yang berhak memungut pajak adalah Negara. Iuran tersebut berupa uang (bukan barang).

2. Berdasarkan Undang-undang

Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.

3. Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi dari Negara yang secara langsung dapat ditunjuk.

Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.

4. Digunakan untuk membiayai rumah tangga Negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

Kewajiban perpajakan itu sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 23A yang berbunyi : “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.”

2.1.2 Asas-Asas Pemungutan Pajak

Bertitik tolak ketika Adam Smith (1723-1790), menerbitkan bukunya *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations* (terkenal dengan nama *The Wealth of Nation*), pemungutan pajak harus didasarkan kepada 4 (empat) asas pemungutan pajak yang dikenal dengan “*The four maxims*” yaitu *equality, certainty, convenience* dan *low cost of collection*. Keempat asas pemungutan pajak tersebut dapat diuraikan sebagai berikut (Adam Smith, 2003, h. 1043) :

1. *Equality* (keadilan)

The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities.

Asas ini menekankan bahwa pajak harus adil dan merata, yaitu dikenakan kepada orang pribadi sebanding dengan kemampuan membayar (*ability to pay*) pajak tersebut dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya.

Pembebanan pajak itu adil apabila setiap wajib pajak menyumbangkan suatu jumlah untuk digunakan sebagai pengeluaran pemerintah dan sebanding dengan kepentingannya dan manfaat yang diterima dari pemerintah.

2. *Certainty* (kepastian)

The tax which each individual is bound to pay ought to be certain and not arbitrary. The time of payment, the manner of payment, the quantity to be paid ought all to be clear and plain to the contributor and to every other person.

The certainty of what each individual ought to pay is, in taxation, a matter of so great importance, that a very considerable degree of inequality, it appears, I believe, from the experience of all nations, is not near so great an evil as a very small degree of uncertainty.

Kepastian yang dimaksud adalah mengenai hukum yang mengatur pemungutannya, siap subjek pajaknya, apa objek pajaknya, berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar dan bagaimana tata cara pemungutannya. Dalam asas ini kepastian hukum sangat penting terutama mengenai subyek dan obyek pajak. Apabila tidak ada kepastian maka pajak yang terhutang akan tergantung kepada kebijaksanaan petugas pajak dan pada akhirnya akan memicu adanya penyalahgunaan kekuasaan.

3. *Conveniency of Payment*

Every tax ought to be levied at the time, or in the manner in which most likely to be convenient for the contributor to pay it, or when the most likely to have where with to pay.

Pajak seharusnya dipungut pada waktu dan dengan cara yang paling menyenangkan bagi para wajib pajak, misalnya pada saat Wajib pajak menerima gaji atau penghasilan lain. Berdasarkan asas ini timbul

4. *Low Cost of Collection*

Every tax ought to be so continued as both to take out and to keep out of the pockets of the people as little as possible, over and above what it brings into the public treasury of the state.

Asas ini menekankan bahwa biaya pemungutan bagi kantor pajak dan biaya memenuhi kewajiban pajak (*compliance costs*) bagi wajib pajak hendaknya sekecil mungkin sehingga biaya pemungutan pajak tidak boleh melebihi hasil pajak yang akan diterima (H. Bohari, 2004, h.23-25).

Salah satu asas yang berkaitan dengan penerapan “Sunset Policy” adalah *Low Cost of Collection* yang menekankan pentingnya efisiensi pemungutan pajak, artinya biaya yang dikeluarkan dalam melaksanakan pemungutan pajak tidak boleh lebih besar dari jumlah pajak yang diterima. “Sunset Policy” sebagai salah satu kebijakan perpajakan diharapkan dapat menggali potensi dari wajib pajak baru dan wajib pajak lama dalam menyelamatkan pajak-pajak yang belum dibayar maupun kurang dibayar pada masa lampau.

Asas yang juga terkait erat dengan “Sunset Policy” adalah asas *Certainty*, melalui kebijakan ini masalah perselisihan tentang penentuan sanksi perpajakan atas pelaksanaan peraturan perpajakan antara petugas pajak dan wajib pajak dapat dieliminasi. Hal tersebut karena catatan penghasilan masa lalu wajib pajak telah dijamin tidak akan diusut, sehingga wajib pajak yang telah mengikuti “Sunset Policy” dapat menatap masa depan dengan lebih pasti.

Pendapat Adolf Wagner seperti dikutip oleh Bohari mengemukakan asas-asas pemungutan pajak untuk terpenuhinya pajak ideal yaitu (H. Bohari, 2004, h.23-25) :

- a. Asas Politik Finansial, yaitu meliputi:
 1. Pajak hendaknya menghasilkan jumlah penerimaan yang memadai, dalam arti cukup untuk menutup biaya pengeluaran negara.
 2. Pajak hendaknya bersifat dinamis, artinya penerimaan negara dari pajak diharapkan meningkat, mengingat kebutuhan penduduknya selalu meningkat baik secara kualitatif maupun secara kuantitatif.
- b. Asas Ekonomis, yaitu:

Pemilihan mengenai perpajakan yang sangat tepat apakah hanya dikenakan pada pendapatan ataukah juga terhadap modal dan atau pengeluaran. Pada umumnya yang paling adil untuk dikenakan pajak bagi wajib pajak adalah pajak pendapatan.
- c. Asas Keadilan, yaitu meliputi:
 1. Pajak hendaknya bersifat umum atau universal. Ini berarti bahwa pajak tidak boleh bersifat diskriminatif, artinya seseorang dalam keadaan yang sama hendaknya diperlakukan yang sama.
 2. Kesamaan beban, artinya bahwa setiap orang hendaknya dikenakan beban pajak kira-kira sama. Untuk mengenakan pajak hendaknya memperhatikan daya-pikul (kemampuan membayar) seseorang.
- d. Asas Administrasi, yaitu meliputi:
 1. Kepastian perpajakan : artinya bahwa pemungutan pajak hendaknya bersifat pasti dalam arti harus jelas disebutkan siapa atau apa yang dikenakan pajak, berapa besarnya, bagaimana cara membayarnya, bukti pembayarannya, apa sanksinya jika terlambat membayar dan sebagainya.
 2. Keluwesan dalam penagihan : artinya dalam penggunaan atau penagihan pajak hendaknya luwes dalam arti harus melihat keadaan pembayar pajak, apakah sedang menerima uang, apakah tidak mengalami bencana alam, atau apakah perusahaannya sedang mengalami pailit dan sebagainya.
 3. Ongkos pemungutan hendaknya diusahakan sekecil-kecilnya.
- e. Asas Yuridis atau Asas Hukum, yaitu meliputi:
 1. Kejelasan undang-undang atau peraturan perpajakan.

2. Kata-kata dalam undang-undang atau peraturan hendaknya tidak bermakna ganda, dalam arti kata-kata dalam undang-undang atau peraturan tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda.

2.1.3 Fungsi Pajak

Nurmantu (2005, h. 30) menyebutkan pajak memiliki empat fungsi, yaitu :

1. Fungsi *Budgetair*

Pajak merupakan sumber penerimaan negara untuk membiayai pengeluaran bagi kepentingan umum. Fungsi pajak yang paling utama adalah untuk mengisi kas negara (*to raise government's revenue*). Fungsi ini disebut fungsi utama karena fungsi inilah yang secara historis pertama kali timbul. Kegiatan pemungutan pajak oleh pemerintah terhadap penduduknya dilakukan untuk memperoleh dana bagi keperluan penyelenggaraan pemerintah. Fungsi ini juga disebut fungsi penerimaan (*revenue function*). Melalui peningkatan penerimaan negara inilah dapat dijalankan fungsi-fungsi pajak yang lain sebagaimana disebutkan dalam butir 2, 3 dan 4.

2. Fungsi *Regulerend*

Pajak dapat menjadi alat pengatur perkembangan perekonomian sebagai instrumen untuk mendorong maupun memperlambat pertumbuhan baik secara sektoral maupun regional. Pajak digunakan pemerintah sebagai instrument kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Menurut Sumyar (2004, h. 39) fungsi *regulerend* adalah fungsi pajak untuk mengatur suatu keadaan dalam masyarakat di bidang sosial, ekonomi, maupun politik sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Pajak, seperti *custom duties/tariff* (bea masuk), digunakan untuk mendorong atau melindungi (memproteksi) produksi dalam negeri khususnya terhadap industri-industri yang dinilai strategis oleh pemerintah.

3. Fungsi Distribusi

Pajak berperan sebagai alat redistribusi pendapatan dari sektor, kawasan, atau agen perekonomian yang sudah tumbuh dengan baik, untuk disalurkan kepada yang masih memerlukan subsidi. Fungsi distribusi ini dalam istilah yang lain dapat dianalogikan sebagai semacam subsidi silang.

4. Fungsi Stabilisasi

Ketika jumlah persediaan yang ada dalam perekonomian menurun dan memicu kenaikan harga umum, pemerintah mengenakan pajak terhadap barang-barang yang memiliki basis konsumsi minimal di masyarakat untuk menyubsidi harga dari barang-barang yang memiliki basis konsumsi luas (sembilan bahan pokok dan bahan bakar minyak).

2.1.4 Sistem Perpajakan

Pungutan pajak yang dilakukan kepada masyarakat merupakan pungutan bersifat memaksa. Supaya pemungutan pajak tersebut dapat berjalan dengan baik, maka harus disusun dalam suatu sistem perpajakan. Suatu sistem perpajakan bukan hanya dapat menarik pajak dari masyarakat namun juga dapat mendeteksi wajib pajak yang gagal membayar pajaknya.

Menurut Mansury (1996, hal. 18) sistem perpajakan terdiri dari tiga unsur pokok yang meliputi :

1. Kebijakan perpajakan (*tax policy*).
2. Undang-Undang perpajakan (*tax laws*).
3. Administrasi perpajakan (*tax administration*).

ketiga unsur tersebut saling berkait dan saling menunjang satu sama lain. Kebijakan perpajakan merupakan suatu pilihan dari berbagai alternatif pemajakan yang ada, dilakukan dalam rangka pemungutan pajak. Keputusan untuk memilih suatu kebijakan perpajakan tidak terlepas dari asas pemungutan pajak yang baik.

Kebijakan perpajakan yang diambil dirumuskan dalam suatu peraturan perundang undangan atau ketentuan lainnya. Undang undang perpajakan adalah manifestasi dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Supaya kebijakan yang telah dirumuskan dalam bentuk undang undang dapat dilaksanakan, maka kedua unsur tersebut harus dilengkapi dengan administrasi perpajakan. Dari uraian tersebut dapat dilihat hubungan ketiga unsur saling berkait satu sama lain.

2.1.4.1 Kebijakan Perpajakan

Menurut Mansury (1999, hal. 1) kebijakan perpajakan adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan subyek yang akan dikenakan pajak, obyek yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, tata cara menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan tata cara pembayaran pajak yang terhutang.

Sedangkan menurut Salamun (1991, hal. 42) kebijakan perpajakan merupakan pemilihan unsur-unsur tertentu dari berbagai alternatif yang didasarkan atas sasaran yang ingin dicapai, pemilihan unsur-unsur tersebut berkenaan subyek pajak, obyek pajak, tarif pajak dan prosedur pajak.

Pilihan kebijakan yang menyangkut subyek pajak adalah menyangkut siapa yang akan dikenakan pajak dan siapa yang akan dikecualikan dari pengenaan pajak. Begitu pula dengan penentuan obyek pajak, yaitu suatu pilihan kebijakan tentang apa yang akan dikenakan pajak dan apa yang akan dikecualikan dari pengenaan pajak. Sedangkan *tax policy option* menyangkut tarif pajak adalah tarif progresif, regresif atau tarif yang bersifat flat yang akan dipilih.

Unsur terakhir dari *tax policy option* adalah pilihan administrasi perpajakan. Pilihan kebijakan dari sisi administrasi antara lain, penentuan wajib pajak yang wajib dan wajib pajak yang tidak wajib memasukkan Surat Pemberitahuan (SPT), tanggal pelaporan, cara pemungutan pajak dengan *withholding tax* atau membayar sendiri, sistem yang akan diterapkan sistem *self assessment* atau *official assessment*.

Berdasarkan pengertian pajak, dijelaskan bahwa terdapat unsur pemungutan pajak. Diketahui bahwa pemungutan pajak tersebut dilakukan oleh negara kepada masyarakat. Pada dasarnya terhadap sistem pemungutan pajak yang dapat digunakan yaitu :

1. *Official Assesment System*

Merupakan sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang.

Ciri dari sistem ini :

- Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang berada pada fiskus.
- Wajib pajak bersifat pasif.
- Utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus.

2. *Semi Self Assesment System*

Merupakan sistem pemungutan pajak, yang kewenangan untuk menentukan besarnya pajak yang harus dibayar atau terutang oleh wajib pajak berada pada dua pihak yaitu wajib pajak dan fiskus. Pada awal tahun wajib pajak harus sudah menentukan besarnya pajak yang akan dibayar atau terutang dalam tahun berjalan dan wajib pajak menyetor pajak yang merupakan angsuran. Selanjutnya, pada akhir tahun besarnya pajak terutang yang sesungguhnya baru ditetapkan oleh fiskus.

3. *Full Self Assesment System*

Merupakan sistem pemungutan pajak yang wajib pajaknya menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan undang undang pajak. Dalam tata cara ini kegiatan pemungutan pajak diletakkan pada aktivitas masyarakat sendiri, dimana wajib pajak diberi kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan, membayar dan melaporkan sendiri jumlah pajak yang terutang (Marsyahrul, 2005, h. 9).

4. *Withholding System*

Merupakan sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga untuk memotong atau memungut besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak. Dalam sistem ini, pengenaan pajaknya dilakukan secara langsung pada saat suatu transaksi terjadi.

Sistem ini membantu pemerintah dalam :

- pemungutan pajak bagi wajib pajak yang belum tahu atau belum mengerti pajak.
- ketetapan waktu pembayaran oleh wajib pajak.
- peningkatan kepatuhan oleh wajib pajak (Munawir, 1990, h. 43-44).

2.1.4.2 Undang–Undang Perpajakan

Pilihan kebijakan perpajakan (*tax policy option*) yang telah dipilih dituangkan dalam peraturan formal. Peraturan formal tersebut dirumuskan dalam bentuk undang–undang pajak dan peraturan pelaksanaannya.

Menurut Victor Thuronyi drafting undang–undang pajak yang baik harus memenuhi kriteria :

1. Mudah dipahami (*understandability*) maksudnya dalam merumuskan undang–undang harus mudah dipahami dan dilaksanakan.
2. Pengorganisasian (*organization*) baik dari sisi undang–undang pajak itu sendiri maupun koordinasinya dengan undang–undang pajak lainnya.
3. Keefektifan (*effectiveness*) berkaitan dengan kemampuan undang–undang untuk mencapai apa yang ditetapkan dalam kebijakan perpajakan.
4. Utuh/terintegrasi (*integration*) berarti keselarasan undang–undang pajak dengan sistem hukum dan cara atau gaya penyusunan undang–undang dari negara yang bersangkutan.

kriteria tersebut saling berhubungan erat satu sama lain.

Prinsip yang tidak kalah penting dalam menyusun atau merumuskan undang–undang pajak adalah keterpaduannya dengan undang–undang lain dalam sistem hukum suatu negara. Hubungan undang–undang pajak dengan ketentuan undang–undang lainnya harus diperhatikan, misalnya dengan hukum dagang. Beberapa undang–undang diluar pajak kadang-kadang berpengaruh pada kesuksesan undang–undang pajak itu sendiri, misalnya aturan tentang pembatasan kerahasiaan bank, aturan yang mengharuskan pendaftaran perusahaan dan sebagainya.

2.1.4.3 Administrasi Perpajakan

Administrasi perpajakan mempunyai peran yang penting untuk menunjang keberhasilan suatu kebijakan perpajakan yang telah diambil. Kebijakan perpajakan yang secara formal dirumuskan dalam undang–undang dan peraturan–peraturan lainnya perlu didukung oleh administrasi perpajakan yang baik.

Menurut Mansury (1994, hal.43-44) administrasi perpajakan merupakan salah satu unsur dalam sistem perpajakan dan mempunyai tiga pengertian yakni :

1. Suatu instansi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pungutan pajak.
2. Orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
3. 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 perpajakan dengan efisien.

Ketiga pengertian tersebut menurut Mansury sebagaimana dikutip oleh Nurmantu (2005, hal. 106) merupakan rincian dari *tax administration* yang secara berurut disebut *the institution* (lembaga), *the Person who work there* (para pegawai), dan *the procedure* (prosedur perpajakan).

Suatu administrasi perpajakan yang efektif tidak hanya menentukan tingkat kepatuhan sukarela wajib pajak, namun juga mungkin menjadi faktor penting untuk suksesnya kebijakan pemungutan pajak yang dilakukan oleh suatu negara. Menurut Mansury (1994, hal.44-45) untuk terselenggaranya suatu administrasi perpajakan yang baik harus memenuhi dasar-dasar sebagai berikut :

1. Kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan undang-undang yang memudahkan bagi administrasi dan memberi kejelasan bagi wajib pajak.
2. Kesederhanaan akan mengurangi penyelundupan pajak. Kesederhanaan dimaksud baik dalam perumusan yuridis, yang memberikan kemudahan untuk dipahami maupun kesederhanaan untuk dilaksanakan oleh aparat dan pemenuhan kewajiban oleh wajib pajak.
3. Reformasi dalam bidang perpajakan yang realistis harus mempertimbangkan kemudahan tercapainya efisiensi dan efektivitas administrasi perpajakan, semenjak dirumuskannya kebijakan perpajakan.
4. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif perlu disusun dengan memperhatikan pengaturan, pengumpulan, pengolahan dan pemanfaatan informasi tentang subyek pajak dan obyek pajak.

Carlos A. Silvani menyebutkan administrasi pajak dikatakan efektif bila mampu mengatasi :

1. Wajib pajak yang tidak terdaftar.

Dengan administrasi perpajakan yang efektif akan mampu mendeteksi dan menindak masyarakat yang telah memenuhi ketentuan sebagai wajib pajak tapi belum terdaftar.

2. Wajib pajak yang tidak menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT).

Administrasi perpajakan yang efektif akan dapat mengetahui penyebab wajib pajak tidak menyampaikan SPT melalui pemeriksaan pajak

3. Penyelundup pajak (*tax evaders*).

Penyelundup pajak (*tax evaders*) yaitu wajib pajak yang melaporkan pajak lebih kecil dari yang seharusnya menurut ketentuan peraturan perundang undangan yang terdeteksi dengan dukungan bank data wajib pajak dan seluruh aktivitas usahanya.

4. Penunggak pajak (*delinquent tax payers*).

Upaya pencairan tunggakan pajak dilakukan melalui tindakan penagihan secara intensif .

2.1.5 Kepatuhan Pajak

Kepatuhan wajib pajak didefinisikan oleh Salamun A.T, (1991, h.185) sebagai pemenuhan kewajiban pajak (mulai dari menghitung, memungut, memotong, menyetorkan hingga melaporkan kewajiban pajak) oleh wajib pajak sesuai peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku.

Sistem pemungutan pajak di Indonesia menuntut partisipasi aktif dari masyarakat sebagai wajib pajak dalam pemenuhan kewajiban perpajakannya, hal ini dikarenakan sistem yang dianut Indonesia adalah *self assessment* sehingga wajib pajak yang menghitung, memperhitungkan, menyetor dan melaporkan pajaknya sendiri.

Terdapat dua macam kepatuhan pajak, yaitu :

1. Kepatuhan formal :

Wajib pajak memenuhi kepatuhan formal berdasarkan peraturan perundang undangan perpajakan. Misalnya ketentuan batas penyampaian Surat

Pemberitahuan (SPT) Tahunan tanggal 31 Maret, apabila wajib pajak telah melaporkan SPT Tahunan sebelum tanggal 31 Maret maka wajib pajak telah memenuhi ketentuan formal

2. Kepatuhan material :

lebih luas daripada kepatuhan formal, karena kepatuhan material juga meliputi kepatuhan formal. Misalnya, wajib pajak telah melaporkan SPT tepat waktu (tidak terlambat), namun ketentuan material belum tentu terpenuhi karena wajib pajak harus mengisi SPT tersebut dengan jujur, benar dan lengkap sesuai dengan ketentuan.

Menurut Homans sebagaimana dikutip oleh oleh Gunadi, terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kepatuhan pajak (*tax compliance*), yakni *compliance cost, tax regulation & law enforcement*. Jika ketiga faktor tersebut dikendalikan secara memadai, maka tingkat kepatuhan pajak meningkat secara optimal. Sebaliknya jika *cost of compliance* yang tinggi, regulasi pajak yang kompleks dan tidak jelas atau menimbulkan perbedaan dalam penafsirannya (ambigu), serta penerapan peraturan yang buruk dapat menyebabkan turunnya tingkat kepatuhan pajak. Ketiga faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Compliance Cost*

Menurut Sandford sebagaimana dikutip Gunadi, *compliance cost* adalah biaya-biaya selain pajak terutang yang dibayarkan atau dikeluarkan oleh wajib pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban perpajakan. *Compliance cost* terdiri dari *direct money cost, time cost & psychological cost*.

- a. *Direct money cost* adalah biaya nyata yang dikeluarkan wajib pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak, meliputi antara lain : pembayaran kepada akuntan, konsultan pajak dan biaya perjalanan ke tempat penyetoran dan pelaporan pajak.
- b. *Time Cost* adalah waktu yang terpakai oleh wajib pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak yang menyebabkan *opportunity loss*, mulai dari waktu yang digunakan untuk mempelajari penghitungan pajak hingga waktu untuk melaporkan pajak serta mempertanggungjawabkan pemenuhan kewajiban pajak yang telah dilakukan.

c. *Psychological Cost* adalah rasa cemas, khawatir, dan takut yang menghinggapi diri wajib pajak dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak dan berinteraksi dengan petugas pajak.

2. *Tax Regulation*

Undang-undang dan peraturan pajak yang jelas, mudah dan sederhana serta tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda bagi petugas pajak 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 berpotensi menimbulkan rasa apatis wajib pajak yang akan berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan pajak.

Salah satu aspek penting dalam hukum pajak adalah adanya kepastian hukum, yakni suatu kondisi tiadanya keraguan dalam pelaksanaan ketentuan perpajakan bagi petugas pajak maupun wajib pajak. Kepastian hukum akan tercapai apabila kata-kata atau kalimat (*wording*) dalam setiap peraturan tersusun sedemikian jelasnya sehingga tidak menimbulkan penafsiran berbeda serta tidak memberikan keleluasaan yang berlebihan kepada petugas pajak dalam penafsiran dan pelaksanaannya.

3. *Law Enforcement*

Berbeda dengan permasalahan dalam regulasi pajak yang timbul dari perbedaan penafsiran maka permasalahan dalam *law enforcement* adalah implementasi peraturan yang dilaksanakan petugas pajak tidak sesuai ketentuan yang digariskan dengan berbagai alasan.

Implementasi peraturan yang dilakukan secara memadai dengan mengedepankan asas keadilan (yakni, perlakuan yang sama untuk kondisi yang sama atau *equal for the equals* dan perlakuan yang berbeda untuk kondisi yang berbeda *unequal for the unequals*) dan dilaksanakan secara konsisten akan mendukung tercapainya kondisi kepatuhan pajak optimal.

Kepatuhan wajib pajak dikemukakan oleh Norman D. Nowak sebagai suatu iklim kepatuhan dan kesadaran pemenuhan kewajiban perpajakan yang tercermin dalam situasi (Sony Devano & Siti Kurnia Rahayu, 2006, h.110-111) :

1. Wajib pajak paham atau berusaha untuk memahami semua ketentuan peraturan perpajakan.
2. Mengisi formulir pajak dengan lengkap dan jelas.
3. Menghitung jumlah pajak yang terhutang dengan benar.
4. Membayar pajak yang terhutang tepat pada waktunya.

Otto sebagaimana dikutip oleh Caizhi Nasucha (2004), indikator kepatuhan wajib pajak ditunjukkan oleh tren :

1. Pendaftaran (*registration*).

Registrasi ditunjukkan oleh banyaknya individu yang mendaftarkan diri sebagai wajib pajak dibandingkan dengan jumlah seluruh penduduk yang ada.

2. Pelaporan (*filing*).
3. Keakuratan laporan (*correct reporting*).

Keakuratan laporan menggambarkan kebenaran dari setiap laporan wajib pajak yang dapat dibandingkan dengan kegiatan jenis usaha tertentu dan efektivitas tarif pajak yang dibayar berdasarkan penghasilan yang diterima.

4. Pembayaran (*payment*).

Pembayaran menggambarkan tren dari penyetoran pajak yang tepat waktu, presisi dengan dengan dasar pajaknya dan penyetoran per jenis wajib pajak.

Menurut Chaizi Nasucha (2004), kepatuhan wajib pajak dapat diidentifikasi dari : kepatuhan wajib pajak dalam mendaftarkan diri, kepatuhan untuk menyetorkan kembali surat pemberitahuan, kepatuhan dalam penghitungan dan pembayaran pajak terhutang, kepatuhan dalam pembayaran tunggakan.

Prinsipnya kepatuhan perpajakan adalah tindakan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku di suatu negara. Kepatuhan yang mendasar dari pemenuhan kewajiban pelaporan dan pembayaran oleh wajib pajak merupakan salah satu tanda efektifnya kebijakan pajak yang sedang dijalankan.

2.1.6 Pelaksanaan “Sunset Policy”

Reformasi kebijakan yang menjadi agenda utama bagi Direktorat Jenderal Pajak adalah tentang ketentuan perpajakan. Pada tahun 2007 amandemen Undang-Undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) telah disahkan dan mulai berlaku 1 Januari 2008. Kronologi UU KUP dapat diurutkan sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 yang telah diubah dengan ;
2. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994 dan diubah dengan ;
3. Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 kemudian terakhir diubah dengan ;
4. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007.

Nasution (2009, hal. 201) menyatakan secara lebih spesifik perubahan UU KUP antara lain mengacu pada kebijakan pokok untuk :

1. Meningkatkan pelayanan, kepastian hukum, dan keadilan bagi masyarakat guna meningkatkan daya saing dalam bidang penanaman modal, dengan tetap mendukung pengembangan usaha kecil dan menengah ;
2. Meningkatkan keseimbangan antara hak dan kewajiban (prinsip kesetaraan) ;
3. Menyederhanakan prosedur administrasi perpajakan (prinsip penyederhanaan)
4. Menyesuaikan tuntutan perkembangan sosial ekonomi masyarakat dan perkembangan di bidang teknologi informasi serta meningkatkan penerapan prinsip *self assessment* secara akuntabel dan konsisten.

UU KUP yang terbaru, diantara Pasal 37 dan Pasal 38 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 37A. Pasal inilah yang kemudian lebih dikenal dengan istilah “Sunset Policy”. Implementasi “Sunset Policy” tersebut ditindaklanjuti dengan menerbitkan sejumlah peraturan sesuai hirarki sebagai berikut :

1. Pasal 33 ayat (1) PP No. 80 Tahun 2007 Tanggal 28 Desember 2007
2. PMK No.66/PMK.03/2008 Tanggal 29 April 2008
3. Per. Dirjen Pajak No.27/PJ/2008 jo. Per Dirjen Pajak No.30/PJ/2008 Tanggal 27 Juni 2008
4. Surat Edaran No. SE-33/PJ/2008 Tanggal 27 Juni 2008
5. Surat Edaran No. SE-34/PJ/2008 Tanggal 31 Juli 2008

Demi menyebarluaskan informasi dan meningkatkan peran serta masyarakat serta wajib pajak terhadap “Sunset Policy”, Direktur Jenderal Pajak telah menerbitkan Surat Nomor S-38/PJ./2008 Tanggal 14 Maret 2008 yang berisi instruksi kepada Kepala Kantor Wilayah DJP dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak untuk melaksanakan sejumlah kegiatan sosialisasi “Sunset Policy” melalui berbagai cara dan media disesuaikan dengan situasi dan kondisi setempat.

Dasar hukum pelaksanaan “Sunset Policy” berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan dapat diurutkan sebagai berikut ;

1. Nomor 18/PMK.03/2008 Tanggal 06 Februari 2008 dicabut dengan ;
2. Nomor 66/PMK.03/2008 Tanggal 29 April 2008 dirubah dengan ;
3. Nomor 12/PMK.03/2009 Tanggal 02 Februari 2009.

PMK Nomor 66/PMK.03/2008 Tanggal 29 April 2008 berlaku surut sejak 1 Januari 2008. PMK ini menjamin bahwa data dan informasi yang tercantum dalam SPT wajib pajak yang telah diungkapkan melalui mekanisme “Sunset Policy” tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk menerbitkan surat ketetapan pajak atas pajak lainnya. Jaminan ini penting karena diharapkan dengan adanya perlindungan dapat memancing pengemplang pajak keluar dari sarangnya. Namun peraturan ini memang baru keluar ketika periode “Sunset Policy” telah mulai berjalan, sehingga empat bulan pertama otomatis tidak ada sosialisasi kepada masyarakat.

PMK Nomor 12/PMK.03/2009 secara ringkas menyebutkan bahwa yang dapat memanfaatkan “Sunset Policy” ;

1. Wajib pajak Orang Pribadi dan Badan yang telah memiliki NPWP sebelum tahun 2008, yang menyampaikan pembetulan SPT Tahunan PPh Tahun Pajak 2006 dan tahun-tahun pajak sebelumnya untuk melaporkan penghasilan yang belum diperhitungkan dalam pelaporan SPT Tahunan PPh yang telah disampaikan.
2. Orang Pribadi yang belum memiliki Nomor Pokok Wajib pajak (NPWP), yang mendaftarkan diri secara sukarela untuk memperoleh NPWP dalam periode antara 01 Januari 2008 sampai dengan 28 Februari 2009 dan menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan (PPh)

untuk Tahun Pajak 2007 dan tahun-tahun pajak sebelumnya paling lambat 31 Maret 2009.

Sebagai petunjuk pelaksanaan teknis di lapangan Direktur Jenderal Pajak menerbitkan Peraturan Direktur Jenderal Pajak yaitu :

1. Nomor 27/PJ/2008 Tanggal 19 Juni 2008 ;
2. Nomor 30/PJ/2008 Tanggal 27 Juni 2008 sebagai perubahan pertama ;
3. Nomor 13/PJ/2009 Tanggal 23 Februari 2009 sebagai perubahan kedua.

Ketentuan “Sunset Policy” tentang wajib pajak yang telah memiliki NPWP diatur berdasarkan Pasal 5 Peraturan Dirjen Pajak Nomor 13/PJ/2009 Tanggal 23 Februari 2009.

Pasal 5

Ayat (1)

Wajib pajak yang membetulkan Surat Pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) dan diberikan penghapusan sanksi administrasi adalah Wajib Pajak Orang Pribadi atau Wajib pajak Badan yang memenuhi persyaratan :

- a. telah memiliki Nomor Pokok Wajib pajak sebelum tanggal 1 Januari 2008;
- b. terhadap Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang dibetulkan belum diterbitkan surat ketetapan pajak;
- c. terhadap Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang dibetulkan belum dilakukan pemeriksaan atau dalam hal sedang dilakukan pemeriksaan, Pemeriksaan Pajak belum menyampaikan Surat Pemberitahuan Hasil Pemeriksaan;
- d. telah dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan, tetapi Pemeriksaan Bukti Permulaan tersebut tidak dilanjutkan dengan tindakan penyidikan karena tidak ditemukan adanya Bukti Permulaan tentang tindak pidana di bidang perpajakan;
- e. tidak sedang dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan, penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan atas tindak pidana di bidang perpajakan;
- f. menyampaikan pembetulan Surat pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Tahun Pajak 2006 sebelumnya paling lambat tanggal 28 Februari 2009; dan

- g. melunasi seluruh pajak yang kurang dibayar yang timbul sebagai akibat dari penyampaian pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan sebagaimana dimaksud pada huruf f, sebelum pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan disampaikan.

Ayat (2)

Dalam hal Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang dibetulkan menyatakan lebih bayar, pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan dianggap sebagai pencabutan atas permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak yang tercantum dalam Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang dibetulkan.

Syarat “Sunset Policy” untuk wajib pajak baru diatur dalam Pasal 3 Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 27/PJ/2008 Tanggal 19 Juni 2008.

Pasal 3

Wajib Pajak yang menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) dan diberikan penghapusan sanksi administrasi adalah Wajib Pajak orang pribadi yang :

- a. secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak dalam tahun 2008;
- b. tidak sedang dilakukan Pemeriksaan Bukti Permulaan, Penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan atas tindak pidana di bidang perpajakan;
- c. menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan Wajib Pajak Orang Pribadi Tahun Pajak 2007 dan sebelumnya terhitung sejak memenuhi persyaratan subjektif dan objektif paling lambat tanggal 31 Maret 2009; dan
- d. melunasi seluruh pajak yang kurang dibayar yang timbul sebagai akibat dari penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi sebagaimana dimaksud pada huruf c, sebelum Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi disampaikan.

Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan yang termasuk dalam lingkup “Sunset Policy” meliputi pembayaran :

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

yang dibayar sendiri dan dilaporkan dalam SPT Tahunan PPh. Atas SPT Tahunan tersebut pada bagian atas tengah SPT Induk dan setiap lampirannya dituliskan “Pembetulan Berdasarkan Pasal 37A UU KUP” atau “SPT Berdasarkan Pasal 37A UU KUP”.

Periode waktu “Sunset Policy” diatur dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak yaitu :

1. Nomor 31/PJ./2008 Tanggal 19 Juni 2008 yang dicabut dengan ;
2. Nomor 33/PJ./2008 Tanggal 27 Juni 2008

Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-33/PJ./2008 Tanggal 27 Juni 2008, menyebut periode “Sunset Policy” dibagi menjadi dua yaitu setelah 31 Desember 2007 sampai dengan 30 Juni 2008 dan 1 Juli 2008 sampai dengan 28 Februari 2009.

Pembetulan yang diberikan penghapusan sanksi administrasi berupa bunga adalah pembetulan SPT Tahunan PPh yang disampaikan sebelum tanggal 1 Juli 2008 dan satu kali pembetulan setelah 30 Juni 2008 s.d. 28 Februari 2009. Dengan demikian, apabila sebelum 1 Juli Wajib pajak sudah menyampaikan SPT Tahunan PPh Pembetulan dan mendapatkan fasilitas “Sunset Policy”, maka setelah tanggal 1 Juli sampai dengan 28 Februari 2009 dapat melakukan sekali lagi pembetulan untuk mendapatkan fasilitas “Sunset Policy”. Apabila sebelum 1 Juli 2008 Wajib pajak lama belum melakukan pembetulan, maka hak atas penyampaian SPT Pembetulan hanya satu kali saja dalam rangka untuk mendapatkan fasilitas “Sunset Policy”.

Sehingga secara formal menurut aturan tentang “Sunset Policy” tersebut dikenal dua jenis penghapusan sanksi administrasi yaitu ;

1. Pertama adalah penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas pembetulan SPT Tahunan untuk tahun pajak sebelum tahun 2007.

2. Kedua adalah penghapusan sanksi administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar atas SPT Tahunan untuk tahun pajak 2007 dan sebelumnya.

Penghapusan sanksi jenis pertama ini diberikan kepada semua Wajib pajak baik Badan maupun Orang Pribadi yang membetulkan SPT Tahunan (PPh Badan dan PPh Orang Pribadi) untuk tahun pajak sebelum 2007 dan hasil pembetulan tersebut menyebabkan pajak yang harus dibayar bertambah. Pada keadaan normal (bukan kondisi “Sunset Policy”) untuk kasus seperti ini Wajib pajak akan dikenakan sanksi administrasi berupa bunga pasal 8 ayat (2) KUP yaitu dikenai sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen) per bulan atas jumlah pajak yang kurang dibayar, dihitung sejak saat penyampaian Surat Pemberitahuan berakhir sampai dengan tanggal pembayaran, dan bagian dari bulan dihitung penuh 1 (satu) bulan.

Penghapusan sanksi jenis kedua sesuai Pasal 37A ayat (2), UU KUP memberikan kesempatan kepada Orang Pribadi yang telah memenuhi persyaratan subjektif dan objektif (yang berpenghasilan melebihi PTKP dalam setahun) untuk secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP dalam periode waktu antara tanggal 01 Januari 2008 sampai dengan 28 Februari 2009. Terhadap Wajib pajak Orang Pribadi yang baru mendaftarkan diri ini diberikan fasilitas “Sunset Policy” penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas pajak yang kurang dibayar untuk SPT Tahunan PPh tahun pajak 2007 dan sebelumnya.