

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

2.1 Tinjauan Literatur

2.1.1 Penelitian Sebelumnya

Penelitian yang membahas tentang Evaluasi pelaksanaan *sunset policy* belum begitu banyak dilakukan dikarenakan kebijakan ini baru berakhir di awal tahun 2009. Dari beberapa penelitian – penelitian yang peneliti ketahui khususnya yang dilakukan oleh mahasiswa pasca sarjana Departemen Ilmu Administrasi dalam rangka pembuatan tesis atau skripsi sebagian besar membahas tentang implimentasi kebijakan *Sunset policy* sebelum kebijakan itu berakhir.

Beberapa dari penelitian di atas disajikan dalam matrikulasi sebagai berikut :

Tabel 2.1
Matrikulasi Penelitian Sebelumnya

Keterangan	Tesis	Skripsi	Tesis
Peneliti	Budi Mulyono Pasca Sarjana Kekhususan Ilmu Administrasi Kebijakan Perpajakan UI	Illyana Perdanawati Sarjana Ilmu Administrasi Fiskal UI	Dewi Kusumaningrum Pasca Sarjana Kekhususan Ilmu Administrasi Kebijakan Peppajakan UI
Judul	<i>Sunset policy</i> di Indonesia; Beberapa manfaat dan kelemahan dalam implementasinya	Analisis Implementasi <i>Sunset policy</i> 2008 (studi kasus di KPP Pratama Jakarta Tebet).	Tinjauan Atas Kebijakan Perpanjangan <i>Sunset Policy</i> di Indonesia
Tujuan	Menganalisis : alasan pemerintah memilih <i>sunset policy</i> dibandingkan bentuk bentuk kebijakan pengampunan yang lainnya, menganalisis manfaat dari kebijakan pengampunan pajak khususnya <i>sunset policy</i> , menganalisis kelemahan-kelemahan dari kebijakan pengampunan pajak khususnya <i>sunset policy</i> , menganalisis pengalaman negara lain dalam penerapan kebijakan	Mengetahui : manfaat <i>sunset policy</i> yang diperoleh wp manfaat <i>sunset policy</i> yang diperoleh KPP Pratama Jakarta Tebet, mengetahui upaya-upaya yang dilakukan pihak KPP Tebet dalam mengoptimalkan pelaksanaan <i>sunset policy</i> , dan menganalisis alasan aturan pelaksanaan <i>sunset policy</i>	a).Mengetahui alasan pemerintah mengeluarkan perpanjangan jangka waktu pelaksanaan <i>sunset policy</i> , b). Menguraikan alasan pemerintah menetapkan perpanjangan jangka waktu pelaksanaan <i>sunset policy</i> sampai dengan 28 Februari 2009 dan mengapa terdapat perbedaan

	<p>pengampunan pajak, menganalisis hal hal yang perlu diperbaiki dalam penerapan <i>sunset policy</i>, menganalisis persepsi masyarakat terhadap <i>sunset</i></p>	<p>memberikan pengampunan yang</p>	<p>pelaksanaan <i>sunset policy</i> bagi wajib pajak lama dan wajib pajak baru, c). Menguraikan hasil yang diperoleh</p>
Metode Penelitian	<p>Penelitian bersifat deskriptif analisis, pendekatan Mixed Approach, teknik pengumpulan data melalui penelitian dokumen terkait dan wawancara mendalam</p>	<p>Penelitian bersifat deskriptif analisis, pendekatan Kualitatif, teknik pengumpulan data melalui penelitian dokumen terkait dan wawancara mendalam</p>	<p>Penelitian bersifat deskriptif analisis, pendekatan Kualitatif, teknik pengumpulan data melalui penelitian dokumen terkait dan wawancara mendalam</p>
Hasil Penelitian	<p>Latar belakang diterapkannya kebijakan <i>sunset policy</i> di Indonesia berkaitan erat dengan: <i>reasonability factor</i> sebagai faktor yang mendorong diterapkannya <i>sunset policy</i> dan <i>feasibility factor</i> sebagai faktor yang mempengaruhi pemilihan bentuk <i>sunset policy</i>, manfaat paling utama diterapkannya <i>sunset policy</i> adalah peningkatan penerimaan negara dan sebagai wujud upaya peningkatan kesetaraan wajib pajak dan aparat pajak, kelemahan penerapan <i>sunset policy</i> paling utama adalah peraturan perpajakan yang mengatur pelaksanaan <i>sunset policy</i> yang masih kurang tegas dan jelas serta waktu pelaksanaan yang terlalu sempit.</p>	<p>bahwa wp yang telah memanfaatkan <i>sunset policy</i> selama periode Januari September 2008 berjumlah 15 wp terdiri dari 10 wp badan dan 5 wp OP dan kendala yang dihadapi KPP Pratama Jakarta Tebet dalam implementasi <i>sunset policy</i> adalah keterlambatan aturan pelaksanaan <i>sunset policy</i>, keterbatasan sumber daya dan keterbatasan data. Manfaat yang diperoleh wp adalah penghapusan sanksi berupa bunga sedang sanksi kenaikan tidak diperlakukan. Penghapusan denda atas keterlambatan penyampaian SPT tahunan PPh, data dan informasi yang tercantum dalam SPT Tahunan PPh tidak</p>	<p>hasil penelitian yang diperoleh adalah : a) Perpanjangan jangka waktu perpanjangan <i>Sunset Policy</i> dikarenakan oleh hal sebagai berikut yakni pertama besarnya antusiasme wajib pajak untuk memanfaatkan <i>sunset policy</i> di akhir masa berlakunya menyebabkan bank atau kantor pos penerima pembayaran serta kantor pelayanan pajak tidak sanggup melayani dengan baik, kedua, adanya krisis keuangan global yang melanda dunia yang juga berpengaruh pada perekonomian Indonesia, sehingga pemerintah harus mempunyai basis yang luas dan kuat di sektor penerimaan negara untuk menjaga</p>

		<p>dapat dijadikan dasar untuk menerbitkan SKP pajak lainnya, tidak dilakukan pemeriksaan pajak, dan penghentian pemeriksaan pajak. Manfaat Lainnya bagi KPP Pratama Jakarta Tebet adalah untuk meningkatkan penerimaan pajak dan memperoleh basis data wp. Upaya-upaya yang</p>	<p>kestabilan ekonomi. Ketiga, <i>sunset policy</i> sangat efektif untuk memperkuat basis perpajakan nasional. b). Perpanjangan <i>sunset policy</i> bagi wajib pajak lama selama dua bulan dimaksudkan untuk menghindari penumpukan pelayanan di bulan Maret 2009 karena di bulan tersebut terdapat penerimaan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan orang pribadi dan memberi</p>
--	--	--	---

Dari penjelasan diatas, peneliti berkesimpulan bahwa penelitian yang dilakukan oleh Budi Mulyono dan Illyana Perdanawati berfokus pada implementasi pelaksanaan kebijakan *sunset policy* yang mana kebijakan tersebut masih berjalan dan belum diketahui hasilnya secara pasti, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Dewi Kusumaningrum lebih berfokus pada kebijakan perpanjangan pelaksanaan *sunset policy*, alasan dan penyebab kenapa sampai diperpanjang. Sedangkan

penelitian yang dilakukan oleh peneliti berfokus pada evaluasi pelaksanaan kebijakan *sunset policy* setelah kebijakan *sunset policy* berakhir namun dibatasi site penelitian bukan secara nasional namun hanya sebatas hasil pelaksanaan di KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama. Oleh karena itu penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian terdahulu serta dapat menambah khasanah pengetahuan dalam hal kebijakan pengampunan pajak dan *sunset policy*.

2.1.2 Konsep Kebijakan

Sunset Policy merupakan suatu kebijakan. Kebijakan menurut Solikhin Abdul Wahab (Jakarta, Bumi Aksara 2002 p.13) dapat diartikan sebagai tindakan politik atau serangkaian prinsip, tindakan yang dilakukan seseorang, kelompok atau pemerintah atau aktor terhadap suatu masalah. Lasweel 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 (Mengutip dari tesis Budi Mulyono yang Dikutip dari Harold D Lawell and Abraham Kaphan *Power and Society : A framework for political inquiry* new haven and London Yale university press, hlm 71)

Pengertian kebijakan merujuk pada tiga hal yakni sudut pandang (*point of view*); rangkaian tindakan (*series of actions*) dan peraturan (*regulations*). Ketiga hal tersebut menjadi pedoman bagi para pengambil keputusan untuk menjalankan sebuah kebijakan. Dari beberapa definisi mengenai kebijakan publik, ada satu definisi yang cukup komprehensif untuk menjelaskan apa itu kebijakan publik. Definisi tersebut berbunyi “respon dari sebuah sistem politik terhadap *demands/claims* dan *support* yang mengalir dari lingkungannya”.

Dalam definisi tersebut, respon bisa dilihat sebagai isi dan implementasi serta analisis dampak kebijakan; sistem politik tentu saja merujuk pada aktor politik (pemerintah, parlemen, masyarakat, *pressure groups* dan aktor yang lain), *demands* dan *claim* bisa jadi merupakan tantangan dan permintaan dari aktor-aktor tadi, sedangkan *support* bisa merujuk pada dukungan baik SDM maupun infrastruktur yang ada, dan yang terakhir, lingkungan merujuk pada satuan wilayah tempat sebuah kebijakan diimplementasikan.

Berdasarkan konsep tersebut, tersusunlah sebuah sistem kebijakan publik yang terdiri atas elemen-elemen yakni: orientasi, tindakan yang benar-benar

dilakukan, sifat positif maupun negatif untuk melakukan sesuatu dan pelaksanaan melalui perundangan yang bersifat memaksa (otoritatif). Pemerintah sebagai pelaku utama implementasi kebijakan publik memiliki dua fungsi yang berbeda yakni fungsi politik dan fungsi administratif. Fungsi politik terkait dengan fungsi pemerintah sebagai pembuat kebijakan, sedangkan fungsi administrasi terkait dengan fungsi pemerintah sebagai pelaksana kebijakan. Oleh karena itu, pemerintah sebagai lembaga pembuat dan pelaksana kebijakan publik memiliki kekuatan diskretif (*discretionary power*) dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, aktor-aktor lain juga harus memainkan peran pengawasan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Sebuah kebijakan publik akan disusun berdasarkan sebuah proses sebagai berikut: identifikasi, formulasi, adopsi, implementasi dan evaluasi. Dalam proses identifikasi, pemerintah merasakan adanya masalah yang harus diselesaikan dengan pembuatan kebijakan. Berdasarkan identifikasi tersebut dilakukanlah formulasi kebijakan. Kebijakan disusun berdasarkan alternatif-alternatif tindakan dan partisipan. Setelah alternatif tindakan dan partisipan disusun, maka proses adopsi dilakukan dengan memilih alternatif terbaik dengan memperhatikan syarat pelaksanaan, partisipan, proses dan muatan kebijakan. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan terkait dengan pihak-pihak yang terlibat, tindakan yang dilakukan dan dampak terhadap muatan kebijakan itu sendiri. Setelah implementasi kebijakan dilakukan, evaluasi kebijakan harus dilaksanakan. Pertanyaan yang timbul dalam evaluasi antara lain adalah: bagaimana kemangkusan dan kesangkalan kebijakan, siapa yang terlibat, apa konsekuensi implementasi dan apakah ada tuntutan untuk mencabut atau mengubah kebijakan tersebut.

2.1.3 Kebijakan Publik

Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the authoritative allocation of values for the whole society* “ (Irfan Islamy, Prinsip – prinsip perumusan kebijaksanaan Negara edisi 2 (Jakarta Bumi Aksara,1992) p.19).

Berdasarkan definisi tersebut Easton menegaskan bahwa pemerintahlah yang sah untuk berbuat sesuatu bagi masyarakatnya dalam bentuk pengalokasian nilai nilai masyarakat .

Anderson (Jakarta Bumi Aksara, 1992) p.19) mendefinisikan “*public policies are those policy developed by governmental bodies and officials*” menurut Anderson implikasi dari pengertian kebijakan public (*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 negative merupakan kebijakan untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan pemerintah yang bersifat positif didasarkan atau dilandaskan pada peraturan perundangan-undangan yang bersifat memaksa.

Sementara terkait dengan kebijakan publik menurut Purwo Santoso (Catatan Kuliah Kebijakan Publik, tanggal 19 Februari 2008), setidaknya terdapat empat lapis pemaknaan dari kebijakan publik. Pertama adalah memahami kebijakan publik sebagai *decision making*. Kedua, kebijakan dimaknai sebagai serangkaian fase kerja pejabat publik. Ketiga, kebijakan publik bisa berupa ‘intervensi’ sosio kultural dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik. Keempat, yaitu bagaimana memahami kebijakan publik sebagai interaksi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik.

Dalam kaitannya dengan pemaknaan kebijakan publik dengan kebijakan *sunset policy*, maka kebijakan ini adalah *decison making* dari pemerintah untuk memilih dari berbagai jenis pengampunan pajak. Kebijakan ini sebagai jawaban atas permintaan dari berbagai pihak yang meminta pemerintah mengeluarkan semacam stimulus bagi dunia pengusaha untuk mengatasi kesulitan *financial* sehubungan dengan krisis ekonomi global. Pandangan bahwa kebijakan publik merupakan *decision making* seperti dikemukakan oleh beberapa ahli. Dye merumuskan kebijakan publik sebagai “*whatever government chooses to do or not to do*”. (Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1981, hal. 3) Hal ini berarti bahwa kebijakan publik merupakan pilihan apapun oleh pemerintah, baik untuk melaksanakan sesuatu maupun untuk tidak melaksanakan sesuatu. Pengertian

ini menyamakan kebijakan pemerintah dengan tindakan-tindakan pemerintah, dan memandang setiap pilihan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sudah tentu memiliki tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Pengertian ini menonjolkan kebebasan pemerintah untuk memilih melaksanakan sesuatu dan yang oleh pemerintah dipilih untuk tidak dilakukan.

Dari pengertian di atas tampak ada kesamaan pandangan bahwa kebijakan publik adalah tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Kata pemerintah ini menjadi ciri khas pembeda kebijakan pemerintah dari kebijakan lainnya. Terkait dengan ini Santoso mengemukakan bahwa kebijakan pemerintah (publik) terdiri serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut, terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah. (Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, Jakarta: Grafindo Persada, 1988, p. 5.). Sementara Dunn yang merumuskan kebijaksanaan publik sebagai pedoman yang berisi nilai-nilai dan norma-norma yang mempunyai kewenangan untuk mendukung tindakan-tindakan pemerintah dalam wilayah yurisdiksinya. (Jakarta: Grafindo Persada, 1988, p. 5)

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan tentunya mempunyai tujuan-tujuan atau target tertentu yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan oleh karena itu untuk dapat mengetahui apakah tujuan kebijakan tersebut dapat tercapai atau tidak, maka kebijakan harus diimplementasikan. Van Meter dan Van Horn menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan “tindakan oleh publik dan individu (atau kelompok) yang ditujukan untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. (*The policy implementation process : A Conceptual framework, Amsterdam Van Meter and Van Horn 1975 p.65*) Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting dan vital, sebagaimana ditegaskan oleh Wahab bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Menurut Wahab (analisis kebijakan dari formulasi ke implementasi kebijakan Negara, Jakarta : Bumi Aksara, 1997 hal 59) , implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, menyangkut masalah konflik.

Dari definisi-definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan minimal terkait dengan tiga hal. Pertama, adanya tujuan atau sasaran kebijakan. Kedua, adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan. Ketiga, adanya hasil kegiatan. Ini berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses dinamis, di mana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya mendapatkan suatu hasil sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan.

Kebijakan publik seringkali terbentuk dari kompromi politis diantara 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 ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk pada agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda 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.

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 legislative, 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 telah dibuat mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih tujuan yang diinginkan. (Menurut Dunn, William N, 1998, Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi kedua, Gajah Mada University Press, Yogyakarta)

Gambar 2.1

Tahapan Kebijakan



Sumber : Dunn, William dikutip oleh Budi Winarno

Fokus pembahasan penelitian ini pada dasarnya adalah mengkaji kebijakan pada tahap evaluasi yaitu evaluasi pelaksanaan *Sunset Policy* (Studi Kasus Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Kebayoran Lama).

2.1.4 Evaluasi Kebijakan

Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih tujuan yang diinginkan. Evaluasi adalah Rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*),

keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar yang telah ditetapkan .

Evaluasi kebijakan pada dasarnya adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan yang ditentukan (Darwin, 1994: 34). Menurut Hanafi (Hanafi dan Guntur 1984 p.16) Evaluasi merupakan penilaian terhadap suatu persoalan yang umumnya menunjuk baik buruknya persoalan tersebut. Dalam kaitannya dengan suatu program biasanya evaluasi dilakukan dalam rangka mengukur efek suatu program dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Evaluasi kebijakan dilakukan untuk mengetahui 4 aspek yaitu:

- 1) Proses pembuatan kebijakan,
- 2) Proses implementasi kebijakan,
- 3) Konsekuensi kebijakan,
- 4) Efektivitas dampak kebijakan (Wibowo, 1994:9).

Sementara itu Pall (1987: 52) membagi evaluasi kebijakan kedalam empat kategori,yaitu:

- 1) *Planning and need evaluations*,
- 2) *Process evaluations*,
- 3) *Impact evaluations*,
- 4) *Efficiency evaluations*,Menurut Ripley (Riyanto 1997 : 35)

Evaluasi implementasi kebijakan adalah evaluasi yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Ditujukan untuk melakukan evaluasi terhadap proses
2. Dilaksanakan dengan menambah pada perspektif apa yang terjadi selain kepatuhan
3. Dilakukan untuk mengevaluasi dampak jangka pendek.

Dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. (Abdul Wahab 1991 : 45) Implementasi kebijakan merupakan jembatan yang menghubungkan formulasi kebijakan dengan hasil (*outcome*) kebijakan yang diharapkan.

Sementara itu Van Horn dan Van Meter (1975: 447), dengan modelnya merumuskan sejumlah faktor yang mempengaruhi kinerja kebijakan adalah;

- 1) standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan,

- 2) tersedianya sumber daya, baik yang berupa dana, teknologi, sarana maupun prasarana lainnya,
- 3) komunikasi antara organisasi yang baik ,
- 4) karakteristik birokrasi pelaksana,
- 5) kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak Anderson: 1975). Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan kepada seluruh proses kebijakan.

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda yaitu :

- Untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Hal ini merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan ataukah tidak. Bila tidak, faktor apa yang menyebabkannya.
- Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini berkaitan dengan penilaian apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan.

Untuk memenuhi tugas tersebut, evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan, yakni pengkhususan (*spesification*), pengukuran (*measurement*), analisis dan rekomendasi (Jones: 1984). Spesifikasi meliputi identifikasi tujuan atau kriteria di mana program tersebut akan dievaluasi. Ukuran atau kriteria ini yang akan kita pakai untuk menilai manfaat program kebijakan. Pengukuran menyangkut aktivitas pengumpulan informasi yang relevan untuk obyek evaluasi, sedangkan analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpulan. Rekomendasi yakni penentuan tentang apa yang harus dilakukan di masa datang (*ex ante*).

Dalam melakukan evaluasi harus ditentukan langkah – langkah yang akan diambil agar evaluasi dapat dilakukan dengan baik, Edward A. Schuman mengemukakan 6 langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan Standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Suchman juga mengidentifikasi beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi, yakni: *Pertama*, apakah yang menjadi isi dari tujuan program?. *Kedua*, siapa yang menjadi target program?. *Ketiga*, kapan perubahan yang diharapkan terjadi?. *Keempat*, apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak (*unitary or multiple*)?. *Kelima*, apakah dampak yang diharapkan besar?. *Keenam*, bagaimanakah tujuan-tujuan tersebut dicapai?.

2.1.5 Kebijakan Fiskal

Menurut Wolfson sebagaimana dikutip Suparmoko, kebijakan fiskal (*fiscal policy*) merupakan tindakan-tindakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan umum melalui kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumberdaya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan. Sedangkan Samuelson dan Nordhaus menyatakan bahwa “kebijakan fiskal adalah proses pembentukan perpajakan dan pengeluaran masyarakat dalam upaya menekan fluktuasi siklus bisnis, dan ikut berperan dalam menjaga pertumbuhan ekonomi, penggunaan tenaga kerja yang tinggi, bebas dari laju inflasi yang tinggi dan berubah-ubah.

Dari dua definisi di atas dapat ditarik benang merah, bahwa kebijakan fiskal merupakan kebijakan pemerintah terhadap penerimaan dan pengeluaran negara untuk mencapai tujuan-tujuannya. Penarikan kesimpulan ini bertujuan agar definisi

kebijakan fiskal mengandung makna umum, artinya ia merupakan suatu gambaran yang bisa terjadi dalam berbagai sistem ekonomi.

Selanjutnya, karena instrumen yang digunakan dalam kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran negara, maka kebijakan fiskal sangat erat kaitannya dengan target keuangan negara yang ingin dicapai. Dengan kata lain, target Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ingin dicapai oleh pemerintah.

2.1.6 Kebijakan Pajak

Kebijakan pajak menurut Mansyuri (R Mansyuri Jakarta:YP4,1999) adalah kebijakan fiskal dalam arti sempit. Kebijakan perpajakan dapat dirumuskan sebagai :

1. Suatu pilihan atau keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka menunjang penerimaan negara, dan menciptakan kondisi ekonomi yang kondusif.
2. Suatu tindakan pemerintah dalam rangka memungut pajak, guna memenuhi kebutuhan dana untuk keperluan negara.
3. Suatu keputusan yang diambil pemerintah dalam rangka meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak untuk digunakan menyelesaikan kebutuhan dana bagi negara.

2.1.7 Tax Amnesty

2.1.7.1 Pengertian Tax Amnesty

James Alm dan William Beck (1991) berpendapat: *“an amnesty typically gives individuals an opportunity to pay previously unpaid taxes without being subject to the penalties and prosecution the the discovery of evasion normally brings”*. Pada intinya pengampunan pajak memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk membayar pajak yang belum dibayar tanpa dikenakan sanksi dan tuntutan sebagaimana biasanya diterapkan pada mereka yang melakukan penggelapan pajak.

Menurut Hutagaol seperti dikutip Mulyono dalam tesisnya memiliki definisi mengenai Pengampunan pajak. Menurutnya pengampunan pajak 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 (*tax evaders*) menjadi wajib pajak yang patuh (*honest taxpayers*) sehingga diharapkan akan mendorong peningkatan kepatuhan sukarela wajib pajak (*taxpayer's voluntarily compliance*) di masa yang akan datang” (2007, p. 27-28)

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. Pengampunan pajak diharapkan menghasilkan penerimaan pajak yang selama ini belum dibayar. Selain itu, program ini diharapkan juga meningkatkan kepatuhan dan efektivitas pembayaran karena daftar kekayaan wajib pajak makin akurat.

2.1.7.2 Dasar Pertimbangan Melakukan Pengampunan Pajak

Beberapa penelitian menunjukkan terjadi penurunan tingkat kepatuhan membayar pajak pasca pengampunan pajak. Namun jika dilaksanakan secara hati-hati, pengampunan pajak dapat memulihkan tingkat kepatuhan membayar pajak. Bahkan, kepatuhan membayar pajak pasca *tax amnesty* akan lebih baik bila program pengampunan pajak dibarengi dengan ditingkatkannya upaya penegakan hukum, dibandingkan apabila upaya penegakan hukum ditingkatkan tanpa program pengampunan pajak. Pengampunan pajak akan mempermudah masa transisi sistem perpajakan ke arah yang lebih kuat, adil, dan baik. (Erwin Silitonga Bisnis Indonesia, 06 Maret 2006)

Besarnya potensi penghasilan yang lolos dari sistem perpajakan, merupakan salah satu faktor yang mendorong banyak negara menerapkan program *tax amnesty* untuk meningkatkan penerimaan pajak tanpa harus menambah beban jenis pajak baru. Mengenai amnesti pajak, menurut literatur, ada empat jenis Pertama, amnesti yang tetap mewajibkan pembayaran pokok pajak, termasuk bunga dan dendanya, dan hanya mengampuni sanksi pidana perpajakan. Tujuannya adalah untuk memungut pajak tahun-tahun sebelumnya, sekaligus menambah jumlah wajib pajak terdaftar. Kedua, amnesti yang mewajibkan pembayaran pokok pajak masa lalu yang terutang berikut bunganya, namun mengampuni sanksi denda dan sanksi pidana pajaknya. Ketiga, amnesti yang tetap mewajibkan pembayaran pokok pajak yang lama, namun mengampuni sanksi bunga, sanksi denda dan sanksi pidana pajaknya. Keempat, amnesti yang paling longgar karena mengampuni pokok pajak di masa

lalu, termasuk sanksi bunga, sanksi denda, dan sanksi pidananya. Tujuannya adalah untuk menambah jumlah wajib pajak terdaftar, agar kedepan mulai membayar pajak.

Di sisi lain, jenis pengampunan pajak menurut Patrick Kelley dan Oliver Oldman (1973) adalah sebagai berikut:

*“First; that the evader is granted freedom from prosecution and must pay the tax and full monetary penalties; or
Second; that there is both freedom from prosecution and an abatement of or exemption from monetary penalties; or
Third, that tax is computed at a compounded rate on hiterto concealed capital when disclosure is made, the rate being intended to cover both tax and penalty”.*

Pada dasarnya menurut Kelley dan Oldman, pengampunan pajak dapat diberikan kepada para penggelap pajak (wajib pajak tidak patuh) dengan beberapa mekanisme, yaitu dibebaskan dari tuntutan pidana tetapi masih harus membayar pajak beserta sanksinya secara penuh, atau dibebaskan dari tuntutan pidana dan diberikan potongan atau penghindaran dari sanksi administrasi, atau yang terakhir pajak dihitung dengan tarif tertentu yang berkaitan dengan aktiva yang dilaporkan saat pengungkapan sesungguhnya dilakukan dimana tarif tersebut dimaksudkan untuk mencakup jumlah pokok pajak dan sanksi administrasi. Terdapat kesamaan antara jenis pengampunan pajak menurut Silitonga dengan Kelley-Oldman. Keduanya sama-sama memberikan kemudahan berupa penghapusan atau pengurangan sanksi kepada wajib pajak tidak patuh yang berusaha berubah menjadi wajib pajak patuh dengan cara melaporkan pajak yang sebelumnya tidak dilaporkan dan atau dengan membayarkan kewajiban pajaknya.

Disisi lain terdapat perbedaan jenis pengampunan pajak menurut Silitonga dan Kelley-Oldman. Silitonga membedakan jenis pengampunan pajak menjadi 4 jenis yang didalamnya terdapat unsur-unsur pembebasan pajak berupa pembebasan atas sanksi pidana pajak, pokok pajak, sanksi denda, dan sanksi bunga. Sedangkan Kelley-Oldman membedakan jenis pengampunan pajak menjadi 3 jenis yang didalamnya terdapat unsur-unsur sanksi pidana pajak, pokok pajak, sanksi administrasi atau pembayaran sejumlah uang sebagai penebus kesalahan yang penghitungannya telah ditetapkan oleh pemerintah. Unsur terakhir ini yang tidak terdapat pada jenis pengampunan pajak menurut Silitonga.

Isu *moral hazard*, yang membuat amnesti pajak kurang populer adalah dampak negatif yang ditimbulkan akibat kelonggaran pajak yang dinikmati para

pengemplang pajak, sementara pembayar pajak yang jujur tidak mendapat penghargaan atas kejujurannya. Hal ini sangat melukai rasa keadilan dalam pemungutan pajak, dan dapat merubah perilaku wajib pajak yang semula jujur menjadi tidak jujur. Untuk mengurangi dampak negatif ini sebaiknya rencana pengampunan pajak hanya diberikan terhadap sanksi bunga, denda, atau kenaikan pajaknya saja. Pokok pajaknya tidak termasuk diampunkan.

Terkait dengan objek penelitian mengenai *sunset policy*, Robert Pakpahan (Bisnis Indonesia, 25 Agustus 2006) mengatakan bahwa *sunset policy* termasuk dalam *tax amnesty* dengan tingkat yang paling rendah. *Sunset policy* hanya memberikan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi sedangkan pokok utang pajaknya tetap harus dilunasi. Pidana fiskal otomatis gugur jika wajib pajak melunasi pokok utang pajak yang belum dilaporkan atau belum dibayarkan untuk tahun-tahun pajak yang mendapatkan fasilitas *sunset policy*

2.1.7.3 Faktor-faktor yang Perlu Dipertimbangkan dalam Mendesain Kebijakan Pengampunan Pajak

Menurut Hutagaol (2007, p.30) pertimbangan untuk melakukan pengampunan pajak adalah :

“Pertama; pelarian modal ke luar negeri secara ilegal. Kebijakan pengampunan pajak merupakan upaya terakhir yang dilakukan pemerintah di dalam meningkatkan penerimaan pajak dan sekaligus langkah awal bagi dimulainya reformasi modal bagi seluruh wajib pajak. Disebut upaya terakhir karena pemerintah mengalami kesulitan untuk memajaki dana atau modal yang telah dibawa kabur atau diparkir di luar negeri. Perangkat hukum domestik yang ada memiliki keterbatasan sehingga tidak dapat menjangkau atau menyentuh wajib pajak yang secara ilegal menyimpan dananya di luar negeri.

Kedua; Rekayasa transaksi keuangan yang mengakibatkan kehilangan potensi penerimaan pajak. Kemajuan infrastruktur dan instrumen keuangan internasional telah mendorong banyak perusahaan besar melakukan *illegal profit shifting* ke luar negeri dengan cara melakukan rekayasa transaksi keuangan. Setelah itu, keuntungan yang dibawa ke luar negeri sebagian masuk kembali ke Indonesia dalam bentuk lain, misalnya pinjaman luar negeri atau investasi asing. Transaksi ini disebut pencucian uang. Ketentuan perpajakan domestik tidak mampu memajaki rekayasa transaksi keuangan di atas. Apabila hal ini tidak segera diselesaikan, maka timbul potensi pajak yang hilang dalam jumlah yang signifikan.

Sedangkan faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan dalam mendesain kebijakan pengampunan pajak Menurut Hutagaol (2007, p.37), adalah *eligibility, coverage, incentives, dan duration*". *Eligibility* adalah pemberian penjelasan wajib pajak mana yang berhak untuk berpartisipasi di dalam program pengampunan pajak, hanya wajib pajak orang pribadi, wajib pajak badan, atau wajib pajak orang pribadi dan wajib pajak badan. *Coverage* adalah jenis-jenis pajak yang termasuk dalam program pengampunan pajak. Pada umumnya pengampunan pajak mengacu pada satu jenis pajak tertentu saja, misalnya PPh atau PPN. *Incentives* adalah cakupan utang pajak yang termasuk dalam program pengampunan pajak, misalnya pokok pajak, sanksi bunga, dan atau sanksi denda.

Faktor yang terakhir, *duration* adalah jangka waktu pelaksanaan pengampunan pajak. Jangka waktunya sangat bervariasi dan umumnya berkisar antara dua bulan sampai dengan satu tahun.

2.1.7.4 Keadilan Pajak

Pada saat diterapkan, pengampunan pajak menimbulkan ketidakadilan wajib pajak patuh dimana wajib pajak tidak patuh kemungkinan membayar pajak lebih rendah dibandingkan dengan wajib pajak patuh. Erwin Silitonga sebagaimana dikutip oleh Sri Pudyatmoko (2007, p. 182) menawarkan dua cara untuk menerapkan pengampunan pajak di Indonesia yang meminimalkan atau mengeliminasi kemungkinan terjadinya ketidakadilan:

“Pertama; pengampunan pajak sebaiknya hanya diberikan terhadap sanksi bunga, denda, atau kenaikan pajaknya saja sedangkan pokok pajak tidak termasuk yang diampunkan. Kedua; penerapan pengampunan pajak yang membedakan perlakuan pengampunan pajak. Bagi wajib pajak yang belum pernah menyampaikan surat pemberitahuan diwajibkan untuk membayar pajak-pajaknya di masa lalu, sementara itu wajib pajak yang sudah patuh menyampaikan surat pemberitahuan dapat memperbaiki pembayaran pajaknya tanpa dikenakan sanksi bunga, denda, atau kenaikan. Dengan demikian terdapat kesetaraan perlakuan pengampunan pajak terhadap penyelundup pajak dan pembayar pajak yang patuh karena meskipun keduanya sama-sama dibebaskan dari sanksi bunga, denda, dan kenaikan, namun keduanya tetap diwajibkan untuk membayar pokok pajaknya”.

Terkait dengan objek penelitian, kebijakan *sunset policy* yang dilakukan di Indonesia menganut cara pengampunan pajak yang pertama, yaitu hanya

memberikan pengampunan sanksi bunga, denda, atau kenaikan pajaknya saja, sedangkan pokok pajak tetap harus dilunasi. Menurut Tony Marsyahrul salah satu sendi keadilan dalam hukum pajak adalah “perlakuan yang sama kepada wajib pajak, yang tidak membedakan kewarganegaraan, baik pribumi, maupun asing, dan tidak membedakan agama, aliran politik, dan sebagainya”. Semua orang setuju bahwa sistem pajak harus adil dan wajar, akan tetapi tidak ada kesepakatan bagaimana menginterpretasikan tuntutan ini. Pada hakikatnya terdapat dua aliran pemikiran yang dapat dibedakan (Musgrave, 1991, 233), yaitu:

- “ Pertama; prinsip manfaat (*benefit principle*). Sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith serta beberapa penulis lain, suatu sistem pajak dikatakan adil bila kontribusi yang diberikan oleh wajib pajak sesuai dengan manfaat yang diperolehnya dari jasa-jasa pemerintah.
- Kedua; prinsip kemampuan membayar (*ability to pay*). Menurut prinsip ini perekonomian memerlukan suatu jumlah penerimaan pajak tertentu dan setiap wajib pajak diminta untuk membayar sesuai dengan kemampuannya”.

Kedua pendekatan di atas tidak mudah untuk diinterpretasikan dan diterapkan karena agar prinsip manfaat dapat dilaksanakan, maka manfaat yang diperoleh wajib pajak tertentu dari pengeluaran pemerintah harus diketahui terlebih dahulu. Di sisi lain, agar prinsip kemampuan membayar dapat diterapkan, kita harus mengetahui bagaimana kemampuan ini akan diukur. Meskipun terdapat berbagai kelemahan, kedua pendekatan tersebut sangat berguna meskipun terbatas dalam merancang struktur pajak yang adil dan dapat diterima oleh kebanyakan orang serta jauh lebih disenangi dibandingkan dengan alternatif lainnya (Musgrave, 1991, p. 233).

Musgrave (1991,p. 238) mengemukakan bahwa pada prinsip kemampuan membayar, orang-orang yang mempunyai kemampuan sama harus membayar pajak dengan jumlah yang sama (*horizontal equity*). Sementara itu orang yang mempunyai kemampuan membayar lebih besar harus membayar pajak lebih tinggi (*vertical equity*).

2.1.7.5 Saat yang Tepat Menerapkan Pengampunan Pajak

Dalam melakukan kebijakan pengampunan pajak harus dilakukan pemilihan situasi yang tepat sehingga kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Menurut Patrick Kelley dan Oliver Oldman (1973, p.545)

“an amnesty may in fact be appropriate in the following types of circumstance:

First; where evasion has been very widespread so that there is no danger of taxpayers as a whole voting down the offer of an amnesty;

Second; where there has been a change of government or the reelection of a government with a new mandate and there is determination to grapple with evasion coupled with a wish to show mercy to a repentant evader.

Third; where amnesties are a custom of the country so that it would be anomalous to refrain from extending an amnesty to tax evaders when those guilty of worse crimes benefit from the periodical exercise of mercy”.

Dalam intinya, situasi yang tepat untuk pelaksanaan pengampunan pajak menurut Kelley dan Oldman adalah ketika wajib pajak tidak patuh telah tersebar luas sehingga tidak ada resiko bahwa pembayar pajak akan menolak tawaran pengampunan pajak, ketika ada perubahan pemerintahan yang menjalankan mandat baru dengan tujuan untuk menangkap wajib pajak tidak patuh sekaligus memberikan pengampunan kepada mereka, dan ketika pengampunan pajak telah menjadi kebiasaan suatu negara sehingga apabila pengampunan tidak diberikan wajib pajak tidak patuh akan mengambil keuntungan.

2.1.7.6 Syarat Keberhasilan Pengampunan Pajak

Disamping pemilihan situasi yang tepat, pemerintah sebaiknya juga memperhatikan syarat-syarat yang dapat menyebabkan terciptanya keberhasilan suatu kebijakan pengampunan pajak. Menurut Patrick Kelley dan Oliver Oldman (1973, p. 546)

“condition for success of amnesty:

First; the evader must feel in imminent danger of discovery if he does not come forward.

Second; the evader must be satisfied that he will receive confidential treatment and that his disclosures will not make him a “marked” man for future harrassment.

Third; the term offered must be a comparative "bargain" so that there is a financial inducement to come forward rather than lie low and gamble on escaping detection.

Fourth; The offer should be open for a definite and limited period, long enough for publicity about the amnesty to reach all evaders but short enough for there to be a certain amount of urgency about making a decision.

Fifth; The amnesty should be a one-for-all offer and there should be no suggestion that it might be repeated at a future date.

Sixth; above all, the picture should not be that of an administration which, having tried everything else without success, is now hoping to bribe the evaders whom it cannot trace to come forward of their own volition, but rather of a merciful but determined government giving evaders a last chance to square accounts.

Syarat keberhasilan suatu kebijakan pengampunan pajak menurut Kelley dan Oldman adalah bahwa wajib pajak tidak patuh harus mengetahui bahaya atau resiko dari temuan pajak jika ia tidak mengungkapkan ketidakbenaran pelaporan pajaknya, wajib pajak tidak patuh harus yakin bahwa ia mendapat jaminan terjaganya kerahasiaan informasi yang diungkapkannya, pengampunan yang diberikan harus merupakan tawaran yang seimbang untuk mendorong motivasi *financial* untuk mengungkapkan ketidakbenaran informasi, tawaran pengampunan pajak hanya diberikan dalam periode tertentu dengan waktu sosialisasi yang cukup panjang untuk dapat mencapai sasaran namun cukup pendek untuk menunjukkan tingkat kepentingan pengampunan pajak tersebut.

Selain itu pengampunan pajak harus merupakan kebijakan yang hanya diambil sekali saja dan tidak ada kemungkinan di ulangi lagi di masa yang akan datang, dan pengampunan pajak bukan merupakan cara terakhir yang ditempuh oleh administrasi pajak dengan maksud untuk mencari wajib pajak tidak patuh yang tidak dapat mereka temukan melalui proses pemeriksaan. Semestinya pengampunan pajak tersebut merupakan tindakan kuat dari pemerintah untuk memberikan kesempatan terakhir kepada wajib pajak tidak patuh untuk mengungkapkan ketidakbenaran pajak mereka.

Selain Kelley dan Oldman, ada pendapat lain yang mengemukakan mengenai syarat suksesnya program pengampunan pajak sebagaimana dikemukakan oleh Elliot Uchitelle, (1989, p.49-50). Menurut Uchitelle syarat bagi suksesnya program pengampunan pajak adalah:

“Pertama, pengampunan pajak akan berhasil jika dilakukan sebagai peristiwa yang unik. Banyak negara menawarkan program pengampunan pajak secara berulang yang pada akhirnya memberikan sedikit kesuksesan atau bahkan tidak memberikan kesuksesan setelah berakhirnya program tersebut. Alasannya cukup mudah, jika masyarakat menganggap akan ada pengampunan pajak dikemudian hari maka masyarakat tidak akan melaporkan penghasilannya secara tepat waktu karena menunggu adanya program pengampunan pajak dikemudian hari.

Kedua, kesuksesan pengampunan pajak membutuhkan penyesuaian dengan sistem pajak yang ada. Keefektifan pengampunan pajak tercipta jika mekanisme pengawasan lebih ditingkatkan. Tanpa dukungan sistem lainnya, pengampunan pajak tidak akan mampu membuat para penunggak pajak untuk melaporkan penghasilan yang semula belum dilaporkan.

Ketiga, pengampunan pajak akan berhasil apabila program tersebut merupakan bagian dari reformasi pajak secara keseluruhan. Bagaimanapun keberhasilan pengampunan pajak tergantung pada keinginan pemerintah dalam melakukan perubahan struktur pajak.

Terakhir, pengampunan pajak dapat berjalan dengan efektif bila dipergaruhi oleh tipe pemerintahan. Pengampunan pajak sering kali gagal karena merupakan hasil dari keputusan politik.

Dari kedua pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa program pengampunan pajak akan berhasil dengan baik apabila kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang unik dan tidak dilakukan secara berulang-ulang. Disamping itu diperlukan adanya mekanisme pengawasan yang lebih baik sehingga kebijakan pengampunan pajak tersebut dapat terlaksana dengan baik.

2.1.7.7 Jangka Waktu Pelaksanaan pengampunan pajak

Batasan waktu pelaksanaan pengampunan pajak menurut Patrick Kelley dan Oliver Oldman (1973, p.548):

“ The period during which the amnesty is to operate should be fixed so as to allow enough time for evaders to summon up the courage to come forward to disclose their irregularities. On the other hand, the time allowed must not be too long or there will be no sense of the urgency of making disclosures. More over, it is desirable that anti-evasion activities should be maintained at full pressure along with a suitable publicity campaign during the amnesty period. For this reason also the periode should not be too long drawn out. If there has been adequate preparation for the amnesty a periode of from three to six months should be about the optimum duration”.

Pada intinya jangka waktu pelaksanaan pengampunan pajak menurut Kelley dan Oldman harus ditetapkan untuk memberikan waktu yang cukup kepada wajib pajak tidak patuh untuk berani mengungkapkan ketidakbenaran pajak mereka. Waktu yang diberikan hendaknya tidak terlalu lama karena akan berakibat hilangnya nilai kepentingan dari kebijakan tersebut. Untuk itu disarankan untuk tetap melakukan kampanye sosialisasi yang cukup selama periode pengampunan tersebut. Apabila pemerintah telah melakukan persiapan yang cukup, maka periode pengampunan pajak yang optimal adalah berkisar antara tiga sampai enam bulan.

Berbeda dengan Kelley dan Oldman batas waktu pelaksanaan pengampunan pajak menurut James Alm (2008): “*An amnesty can be a one-time grace periode of a pre-determined lenght, typically from two months up to a year in duration*”. Pada intinya terkait batas waktu pelaksanaan pengampunan pajak, dapat dilakukan satu kali perpanjangan waktu dalam jangka waktu dua bulan sampai dengan satu tahun. Hampir sama dengan pendapat James, John Hutagaol (2007, p. 32) mengatakan bahwa “jangka waktu pelaksanaan pengampunan pajak dalam hal ini *sunset policy* sangat bervariasi dan umumnya berkisar antara dua bulan sampai dengan satu tahun”.

2.1.7.8 Keuntungan dan Kerugian Pelaksanaan Pengampunan Pajak

Didalam melaksanakan suatu kebijakan, pasti terdapat keuntungan ataupun kerugian yang akan diterima. Hal ini juga dialami pada saat pelaksanaannya kebijakan pengampunan pajak. Menurut Uchitelle (1989, p.49), keuntungan yang diperoleh dari diterapkannya kebijakan pengampunan pajak adalah sebagai berikut:

“Pertama, diperolehnya penerimaan pajak yang seharusnya diterima pemerintah di masa lalu. Kedua, pengampunan pajak terbukti sukses dalam mengumpulkan pajak baik yang berasal dari kegiatan ekonomi bawah tanah maupun dari modal yang ditempatkan di luar negeri. Ketiga, dapat meningkatkan dasar pengenaan pajak yang pada akhirnya dapat memperbaiki penerimaan pajak. Keempat, dapat mempermudah proses transisi menuju sistem penegakan hukum yang baru”.

Di sisi lain terdapat kerugian yang akan diperoleh apabila pengampunan pajak dilaksanakan. Menurut Uchitelle (1989, p.49), kerugian yang dialami sehubungan dengan pelaksanaan pengampunan pajak adalah sebagai berikut:

“Pertama, pengampunan pajak dapat membawa dampak yang tidak diinginkan apabila program tersebut terlalu sering

diimplementasikan. Kedua, pengampunan pajak dapat merugikan wajib pajak patuh karena program pengampunan pajak memberikan reward kepada wajib pajak yang tidak patuh dengan mengampuni sanksi yang seharusnya dikenakan atas pajak yang tidak mereka bayar. Ketiga, pengampunan pajak dapat diinterpretasikan sebagai bukti ketidakmampuan dan dalam menegakkan aturan perpajakan”.

2.1.8 *Sunset Policy*

Angelo dalam jurnal *Sunset and Occupational regulation a case study* (1986) mengatakan *Sunset Policy is government program that automatically terminaet*. Sedangkan curyy (1986; page 56) mengatakan *sunset policy provides one year period*.

Berdasarkan pengertian di atas, *sunset policy* merupakan program pemerintah yang memiliki jangka waktu dan program ini secara otomatis akan berakhir apabila jangka waktunya habis. Jangka waktu pelaksanaan program ini ditetapkan dalam periode satu tahun. Kebijakan penghapusan sanksi administrasi merupakan *Sunset Policy* di bidang perpajakan karena mempunyai unsur berlaku sementara, yaitu dalam periode satu tahun (1 Januari s.d 31 Desember 2008).

Adapun manfaat diberlakukannya *Sunset Policy* menurut Kearney adalah :

“*Sunset is useful form of legislative oversight that has resulted in improved agency structure, procedure, and performance; enhanced agency accountability; and some financial saving to taxpayers*” (1990; www.jstor.org)

Sunset Policy dapat meningkatkan perbaikan struktur organisasi, prosedur, dan kinerja; meningkatkan akuntabilitas organisasi, dan dapat menghasilkan penghematan keuangan para Wajib pajak. Penghematan tersebut merupakan daya tarik *Sunset Policy* bagi wajib pajak untuk memanfaatkan kebijakan ini.

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*. 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.

Selain yang disebut di atas, *sunset policy* juga memberikan pengaruh positif lainnya antara lain mendorong Wajib pajak agar lebih jujur, konsisten, dan sukarela melaksanakan kewajiban pajaknya. Pemberian kesempatan kepada Wajib pajak untuk menjadi *the honest taxpayer* melalui pengampunan pajak diharapkan akan meningkatkan kepatuhan Wajib pajak di masa yang akan datang. Kebijakan penghapusan sanksi administrasi memberikan kesempatan bagi Wajib pajak untuk meningkatkan keterbukaan (*disclosure*) atas kewajiban perpajakannya, sebelum diterapkannya penegakan hukum (*law enforcement*) pajak. Oleh karena setelah *sunset policy* berakhir, DJP akan melakukan upaya penegakan hukum berdasarkan informasi yang telah dimiliki.

Sunset Policy diharapkan mempunyai dampak yang cukup signifikan untuk meningkatkan *voluntary compliance*. Kepatuhan Wajib pajak sehubungan dengan *sunset policy* mencakup kepatuhan jangka pendek dan jangka panjang. Kepatuhan jangka pendek terkait dengan keterbukaan Wajib pajak dalam melaporkan kewajiban perpajakannya secara benar. Sementara kepatuhan jangka panjang menunjukkan bahwa Wajib pajak taat terhadap peraturan tanpa harus dilakukan upaya penegakan hukum. Dalam jangka panjang, peningkatan kepatuhan sukarela Wajib pajak akan membawa dampak pada peningkatan penerimaan pajak. Dengan demikian perlu dikaji lebih lanjut, apakah permasalahan dalam upaya peningkatan penerimaan pajak dapat diterobos hanya dengan menerapkan *sunset policy*. Selain itu perlu ditelaah lebih lanjut apakah penerapan *sunset policy* dapat dijadikan sarana dalam meningkatkan kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*).

Menurut Nasution (Berita Pajak; 2008), Pemerintah sengaja memilih kebijakan *sunset policy* daripada *tax amnesty* sebagaimana diminta Kadin dalam pembahasan Undang-undang KUP. Di beberapa negara lain sebenarnya *sunset policy* dan *tax amnesty* hampir sama, atau *sunset policy* merupakan *tax amnesty* mini. Hasil studi di beberapa negara menunjukkan bahwa pemberian *tax amnesty* justru dapat mengakibatkan penurunan tingkat kepatuhan Wajib pajak yang notabene adalah penurunan penerimaan pajak pada periode setelah diberikannya *tax amnesty*. Maka *sunset policy* dipilih untuk membuka lembaran baru sebagai bangsa yang beradab dan pemaaf. Dengan demikian diharapkan wajib pajak menjadi lebih benar dalam melaporkan dan membayar pajak sehingga tercipta keadilan dalam pemungutan pajak

2.1.9 Self Assessment System

Menurut Safri Nurmantu (2003, p.108), *self assessment system* adalah "suatu sistem perpajakan yang memberikan kepercayaan kepada wajib pajak untuk memenuhi dan melaksanakan sendiri kewajiban dan hak perpajakannya". Dalam sistem ini, inisiatif dan kegiatan menghitung, memperhitungkan, menyetor, dan melaporkan pajak yang terutang berada di tangan wajib pajak. Pada sistem pemungutan pajak ini peranan wajib pajak menjadi sangat penting dan merupakan penentu dalam menopang pembiayaan pembangunan dan jalannya pemerintahan melalui pembayaran pajak.

"Dalam *self assessment system*, wajib pajak dianggap mampu menghitung pajak, mampu memahami peraturan perpajakan yang sedang berlaku, dan mempunyai kejujuran yang tinggi, serta menyadari akan arti pentingnya membayar pajak" (Widi Widodo dan Dedy Djefris, 2008, p. 35). Pada kenyataannya, masih ada wajib pajak yang belum memahami dan atau melaksanakan sistem *self assessment* secara benar sehingga pada akhirnya berpengaruh pada kepatuhan wajib pajak

2.1.10 Pajak Penghasilan

Alternatif penerapan pendekatan kemampuan membayar yang paling banyak dipakai adalah dengan melakukan pendekatan pengenaan pajak atas penghasilan, yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima wajib pajak pada suatu kurun waktu tertentu. Penghasilan (*income*) itu sendiri bukan merupakan suatu konsep yang sederhana. Menurut Haula Rosdiana dalam tesisnya mengutip pendapat John R King dalam bukunya *The concept of income*, dalam literatur ada beberapa alternatif definisi penghasilan yang telah diusulkan, tapi tidak satupun yang diterima secara universal sebagai suatu definisi yang dapat digunakan untuk semua tujuan (*an appropriate definition for all proposes*).

Salah satu konsep yang paling banyak mempengaruhi kebijakan pajak di berbagai negara karena dianggap mencerminkan keadilan tapi sekaligus *applicable*, yaitu konsep dikemukakan oleh Schanz, Haig dan Simon (Konsep SHS). Inti dari konsep SHS adalah:

1. George Schanz mengemukakan apa yang disebut dengan *the Acreation Theory Of Income* yang menyatakan bahwa pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya tidak memperhatikan sumbernya dan tidak

menghiraukan pemakaiannya, melainkan lebih menakankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa. Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Schanz disebutkan seluruh penghasilan yang diterima atau diperoleh oleh wajib pajak harus dikenakan, tanpa memandang darimana sumber penghasilan itu berada, apakah dari dalam negeri atau luar negeri, serta membedakan pula nama dan jenis penghasilan apakah dari usaha, pekerjaan, capital (*passive income*) atau penghasilan lainnya (*others income*) Teori ini juga menghendaki agar dalam perlakuan pemungutan pajak, tidak boleh dibedakan penggunaan penghasilan tersebut apakah penghasilan tersebut dikonsumsi atau ditabung, keduanya harus dikenakan pajak.

2. Haig merumuskan penghasilan sebagai: *the money value of the net accretion to one's economic power between two points of time*, (Ray M Sommerfield ; 1982) atau *the increase or accretion in one's power to satisfy his wants in a given period in so far as that power consist* (R Mansyury) Haig berpendapat bahwa yang dikenakan pajak harus dapat dinilai dengan uang (*money value*) dan dalam menghitung penghasilan harus dijumlahkan besarnya penghasilan yang benar benar dikonsumsi (*the amount actually consumed*) pada suatu periode (misalnya satu tahun) ditambah kenaikan neto kekayaan wajib pajak yang bersangkutan (*net additions to wealth*) Karena itu dalam membuat definisi penghasilan harus dimasukkan *net additions to wealth* yang direfleksikan oleh tabungan (*saving*), karena tabungan menunjukkan adanya kenaikan konsumsi potensial.
3. Henry C. Simon (*Personal Income Taxation ; 1980 p.5*) mengembangkan definisi penghasilan sebagai:

“Personal income may be defined as the algebraic sum of (a) the market value of rights exercised in consumption and (b) the change in the value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question. In the words it is merely the result obtained by adding consumption during the period to wealth at the end of the period and then subtracting ‘wealth ‘ at the beginning.”

Seperti pendapat Haig,. Simmon menyarankan agar dalam menghitung penghasilan, harus dijumlahkan antara konsumsi (nilai pasar dari hak yang dipakai untuk konsumsi) dengan tabungan (perubahan nilai dari hak atas harta antara awal periode dengan akhir periode bersangkutan) Pendapat Simon ini, secara luas telah diterima dan umumnya dikenal dengan rumus sebagai berikut: $I = C + S$.

Untuk yang berlaku di Indonesia, Mansury (PPH Lanjutan ; 1996 p.72) memberikan batasan bahwa unsur unsur penghasilan yang dikenakan pajak adalah:

1. Tambahan kemampuan ekonomis;
2. Yang diterima atau diperoleh Wajib pajak;
3. Baik yang berasal dari Indonesia maupun yang berasal dari luar Indonesia;
4. Yang dipakai untuk konsumsi maupun yang dipakai untuk membeli harta;
5. Dengan nama dan bentuk apapun.

Unsur unsur tersebut dapat diuraikan sebagai berikut, unsur pertama diambil dari S-H-S *concept*, bahwa yang termasuk penghasilan setiap tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang didapat oleh wajib pajak dalam tahun pajak yang berkenaan. Tambahan dari satu jenis penghasilan dan pengurangan pada jenis penghasilan yang lain dapat merupakan hasil akhir sebagai pengurangan tambahan.

Unsur kedua membatasi pengenaan pajak atas setiap tambahan kemampuan ekonomis yang menjadi realisasi (*cash basis*) dan *accrual basis*. Tambahan kemampuan ekonomis yang dihitung sebagai penghasilan bukan hanya kenaikan harga pasar, melainkan kenaikan harga itu yang sudah menjadi realisasi. Jadi apabila terjadi transaksi, barulah dihitung labanya atau tambahan kemampuan ekonomis wajib pajak. Dengan demikian apabila wajib pajak memakai keperluan untuk konsumsi tidak dihitung sebagai penghasilan kena pajak.

Unsur ketiga menunjukkan bahwa penghasilan yang dikenakan pajak itu meliputi penghasilan manapun juga, baik yang bersumber dari Indonesia maupun luar Indonesia (*world wide income*). Unsur keempat merupakan cara menghitung dan mengukur besarnya penghasilan dikenakan pajak, yaitu sebagai hasil penjumlahan seluruh pengeluaran untuk kebutuhan konsumsi dan sisanya yang ditabung menjadi kekayaan wajib pajak termasuk dipakai membeli harta sebagai investasi.

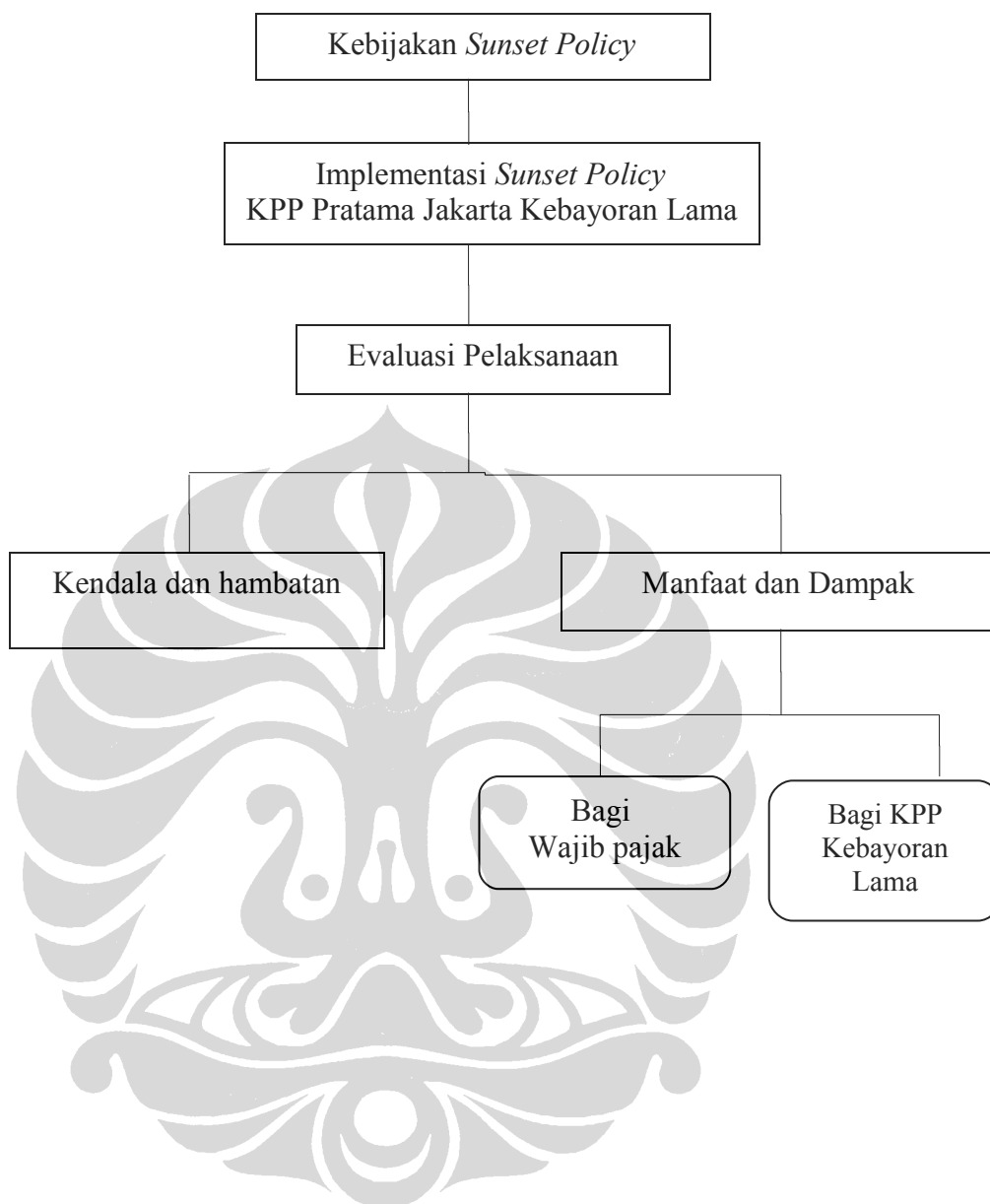
Unsur terakhir mensyaratkan, bahwa dalam penentuan ada tidaknya penghasilan yang dikenakan pajak dan kalau ada berapa besarnya penghasilan itu, maka yang menentukan bukan nama yang diberikan wajib pajak dan juga bukan tergantung kepada bentuk yuridis yang dipakai wajib pajak, melainkan yang paling menentukan adalah hakekat ekonomis yang sebenarnya. Pedoman yang harus dipegang teguh ini disebut *the substance over form principle*, yang berarti bahwa hakekat ekonomis adalah lebih penting daripada formal yang dipakai.

2.1.11 Kerangka Pemikiran

Sunset Policy merupakan salah satu jenis pengampunan pajak yang paling ringan karena hanya menghapuskan sanksi administrasi atas bunga, kebijakan ini diharapkan untuk mendorong Wajib pajak agar lebih jujur, konsisten, dan sukarela melaksanakan kewajiban pajaknya. Pemberian kesempatan kepada Wajib pajak untuk menjadi *the honest tax payer* melalui pengampunan pajak diharapkan akan meningkatkan kepatuhan Wajib pajak di masa yang akan datang dan memberikan kesempatan bagi Wajib pajak untuk meningkatkan keterbukaan (*disclosure*) atas kewajiban perpajakannya, sebelum diterapkannya penegakan hukum. Kebijakan penghapusan sanksi administrasi sebagai suatu bentuk kebijakan perlu diikuti dengan program pemeriksaan paska kebijakan, evaluasi, dan program penilaian keberhasilan kebijakan. Hasil dari program penilaian tersebut akan menjadi input bagi sistem kebijakan

Penelitian ini mempunyai tujuan utama untuk mengetahui penerapan kebijakan *sunset policy* pada KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama, mengevaluasi hasil pelaksanaan kebijakan tersebut dan mengetahui manfaatnya bagi wajib pajak dan KPP Kebayoran Lama, mengetahui upaya dan tindakan apa yang dilakukan oleh KPP Kebayoran Lama setelah pemberian kebijakan *sunset policy* berakhir mengetahui dampak pelaksanaan *sunset policy* bagi KPP Kebayoran Lama, serta untuk mengetahui kendala dan hambatan dalam pelaksanaan *sunset policy*.

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



2.2 Metode Penelitian

2.2.1. Pendekatan Penelitian

Dari sudut pendekatannya, jenis penelitian ini merupakan penelitian Kualitatif. Menurut Creswell (1994; p.1) definisi pendekatan kualitatif adalah :

” an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of information, and conducted in natural setting”

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. Selain itu Cresweell juga menambahkan bahwa salah satu karekteristik permasalahan penelitian kualitatif yaitu berusaha menggambarkan/menjelaskan secara lebih mendalam suatu fenomena dan utnuk mengembangkan suatu teori.

Pendekatan kualitatif dipilih karena peneliti ingin memperoleh gambaran yang mendalam mengenai alasan pemerintah memilih *sunset policy* sebagai bentuk pengampunan pajak, mengevaluasi pelaksanaan *sunset policy* yang diimplementasikan oleh KPP Pratama Jakara Kebayoran Lama, menganalisis manfaat *sunset policy* yang diperoleh wajib pajak dan pihak KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama, mengetahui upaya dan tindakan apa yang dilakukan oleh KPP Kebayoran Lama setelah pemberian kebijakan *sunset policy* berakhir, dan mengetahui hambatan dan kendala dalam pelaksanaan kebijakan *sunset policy* .

Dalam penelitian kualitatif, upaya untuk menjawab pertanyaan penelitian tidak bergantung ketat pada teori melainkan pada data langsung. Teori hanya sebagai alat bantu untuk meberikan gagasan tentang konsep-konsep apa saja yang bisa diteliti dan tujuan akhir dari penelitian ini bukan untuk membuktikan kebenaran dengan teori. Seperti yang telah dikutip oleh Creswell (1994 ; p.1) :

“in many qualitative studies a theory based does not guide the study because those available are inadequate, incomplete or simply missing”

2.2.2 Jenis Penelitian

Berdasarkan tujuannya penelitian ini merupakan penelitian deskriptif Menurut Bayle (Erna Widodo dan Muktar ; 2003 p.38), penelitian deskriptif selain mendeskripsikan berbagai kasus yang sifatnya umum tentang berbagai fenomena sosial yang ditemukan, juga harus mendeskripsikan hal-hal yang bersifat spesifik yang disoroti dari sudut “kemengapaan” dan “kebagaimanaannya” tentang sesuatu yang terjadi. Oleh karena itu, menurut Sanafiah Faisal, penelitian deskriptif dimaksudkan untuk mengeksplorasi dan klarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. (Sanafiah Faisal :2003 p.20)

Penggunaan metode deskriptif dalam penelitian ini dilatarbelakangi oleh sejumlah kekuatan atau keunggulan metode deskriptif, yang antara lain meliputi: melukiskan keadaan suatu objek pada suatu saat tertentu, mengidentifikasi data yang menunjukkan gejala-gejala dari suatu peristiwa, menemukan data yang menunjukkan *appearance* dari suatu realitas, dan mengumpulkan data yang dapat menunjukkan realisasi suatu gagasan/ide atau peraturan. (Erna Widodo dan Muktar ; 2003 p.19)

Pemilihan jenis ini didasarkan pertimbangan bahwa dalam penelitian ini penulis akan menguraikan mengenai kebijakan pengampunan pajak khususnya *sunset policy*, dimana dilakukan dengan menguraikan pendapat para ahli dan menganalisis dengan peraturan yang ada, menguraikan dan menganalisis evaluasi pelaksanaan *sunset policy* di KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama, mengetahui manfaat *sunset policy* bagi Wajib pajak dan pihak KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama, mengetahui upaya dan tindakan apa yang dilakukan oleh KPP Kebayoran Lama setelah pemberian kebijakan *sunset policy* berakhir mengetahui hambatan dan kendala dalam pelaksanaan *sunset policy*

2.2.3 Metode Pengumpulan Data

Guba dan Lincoln (1995:p.202) mengatakan “*The source of such data may be interviews observations, document*” Menurut Guba dan Lincoln , data dalam penelitian dapat diperoleh melalui wawancara mendalam, hasil observasi di lapangan dan dapat juga diperoleh dari studi dokumen. Dalam Penelitian ini pengumpulan data diperoleh dari :

2.2.3.1 Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca sejumlah buku, literatur, jurnal, karya ilmiah dan sebagainya untuk mendapatkan kerangka teori yang menjadi landasan dalam penelitian ini. Selain itu peneliti juga mempelajari ketentuan-ketentuan perpajakan yang terkait dengan objek penelitian untuk memahami konteks permasalahan secara mendalam.

2.2.3.2 Studi Lapangan

Studi lapangan dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam (dengan menggunakan pedoman wawancara) kepada para *key informan*, yaitu orang-orang yang kompeten yang memahami permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu:

1 Pihak Direktorat Jenderal Pajak

Pihak Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak selaku perumus kebijakan. Dalam hal ini wawancara dilakukan dengan Dr Bapak Syarifudin Aslah selaku Direktur bidang peraturan perpajakan II dan mantan Kepala Kanwil DJP Jakarta Selatan, Bapak Drs Sutrisno Ali, M.Si selaku Plh Kakanwil DJP Jakarta Selatan yang merupakan atasan langsung KPP, Bapak Drs. Kismantoro Petrus, M.B.A selaku sekretaris pada tim *sunset policy* 2008. Wawancara dengan informan tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan informasi mengenai latar belakang dikeluarkannya kebijakan *sunset policy* dan hasil pelaksanaan *sunset policy* setelah kebijakan tersebut berakhir.

Pihak Kantor Pelayanan Pajak tempat penelitian dilakukan sehubungan dengan yang diamati adalah pelaksanaan *sunset policy* pada KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama. Dalam hal ini wawancara dilakukan dengan Bapak Dr Luky Alfirman selaku mantan Kepala KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama, Bapak Kurniadi, SH selaku Pj Kasi Waskon IV. Bapak Drs M. Anas selaku Kepala Seksi Pelayanan, Bapak Erat Matom Gultom, SE selaku Account Representative Waskon IV, Ibu Erin Nurmiliate, SE selaku Account Representative Waskon III, dan Ibu Eka Puspitasari selaku AR Waskon IV. Wawancara dengan informan tersebut

dimaksudkan untuk mendapatkan informasi mengenai pelaksanaan *sunset policy* di KPP dampak dan hasilnya bagi KPP dan WAJIB PAJAK.

2 Pihak Praktisi

Dalam hal ini wawancara dilakukan dengan Bapak Edward (senior tax Ernst & Young) selaku Konsultan Pajak dari beberapa wajib pajak yang terdaftar di KPP Jakarta Kebayoran Lama, Bapak Sony Asmara (Konsultan Pajak PB&Co) selaku Konsultan Pajak beberapa wajib pajak di KPP Pratama Jakarta . Wawancara dengan informan tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan informasi kebijakan *sunset policy* di mata WAJIB PAJAK , manfaat *sunset policy* dari sisi wajib pajak dan harapan wajib pajak mengenai kebijakan tersebut.

3 Pihak Akademisi

Wawancara dengan pihak akademisi dilakukan dengan Prof Dr. Gunadi. Pemilihan akademisi tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa beliau memahami kebijakan perpajakan terkait dengan *sunset policy* perbandingan dengan pengampunan pajak, kelebihan dan kekurangan kedua kebijakan tersebut.

4 Wajib pajak

Dalam hal ini wawancara dilakukan dengan beberapa wajib pajak yang ada di wilayah KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama. Wajib pajak terdiri dari orang pribadi dan badan. Wajib pajak yang akan di wawancarai diambil dari berbagai kelompok wajib pajak yakni wajib pajak yang masuk 200 besar KPP Kebayoran lama, Wajib pajak yang masuk 500 Besar lainnya KPP Kebayoran Lama dan wajib pajak diluar 200 besar dan 500 besar KPP Kebayoran lama. Wawancara dengan informan tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan informasi kebijakan *sunset policy* di mata dan respon Wajib pajak terhadap pelaksanaan kebijaka tersebut , manfaat *sunset policy* dari sisi wajib pajak dan harapan wajib pajak mengenai kebijakan tersebut.

2.2.4 Penentuan Site Penelitian

Site penelitian ini adalah KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama. KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama sebagai bagian dari administrasi perpajakan memegang peranan dalam keberhasilan pelaksanaan *Sunset Policy*. KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama memiliki wajib pajak orang pribadi yang cukup besar sebanyak 40.560 orang dan penerimaan PPh orang Pribadi yang lebih besar daripada PPh Badan. Wajib Pajak yang mengikuti *sunset policy* juga didominasi oleh PPh Orang Pribadi

Banyaknya jumlah Wajib Pajak di KPP Kebayoran lama tidak diikuti dengan tingkat kepatuhan perpajakan yang baik, dimana yang dijadikan ukuran adalah penyampaiana SPT Tahunan. Dilain pihak penerimaan KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama sehubungan dengan *sunset policy* melampaui target yang dibebankan oleh Kanwil DJP Jakarta Selatan.

2.2.5 Pembatasan Penelitian

Pembatasan masalah adalah usaha untuk menetapkan batasan dari masalah riset yang berguna untuk mengidentifikasi faktor – faktor mana saja yang akan dimasukkan ke dalam riset dan mana yang tidak. Dengan Demikian, pembatasan masalah akan membuat masalah riset menjadi lebih focus dan jelas, sehingga rumusan masalah dapat dibuat dengan jelas pula. Penelitian ini dibatasi pada implementasi *Sunset Policy* di KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama dalam kurun waktu Januari s.d Desember 2008 dan 1 Januari 2009 s/d 28 Pebruari 2009.

2.2.6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam proses pengumpulan data, dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik sebagai berikut:

a. Wawancara Mendalam

Metode wawancara mendalam merupakan salah satu teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi. Penggunaan metode ini didasarkan pada dua alasan. *Pertama*, dengan wawancara, peneliti dapat menggali tidak saja apa yang diketahui dan dialami subjek yang diteliti, tetapi juga apa yang tersembunyi jauh di dalam diri subjek penelitian. *Kedua*, apa yang ditanyakan kepada informan bisa mencakup hal-hal yang bersifat

lintas waktu, yang berkaitan dengan masa lampau, masa sekarang, dan juga masa mendatang.

Wawancara mendalam berarti peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara lebih bebas dan leluasa, tanpa terikat oleh suatu susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya. Tentu saja, peneliti menyimpan cadangan masalah yang perlu ditanyakan kepada informan. Cadangan masalah tersebut adalah kapan menanyakannya, bagaimana urutannya, akan seperti apa rumusan pertanyaannya dan sebagainya yang biasanya muncul secara spontan sesuai dengan perkembangan situasi wawancara itu sendiri.

Dengan teknik ini peneliti berharap wawancara berlangsung luwes; arahnya bisa lebih terbuka, percakapan tidak membuat jenuh kedua belah pihak, sehingga diperoleh informasi yang lebih kaya. Metode wawancara mendalam menggunakan panduan wawancara yang berisi butir-butir pertanyaan untuk diajukan kepada informan. Ini hanya untuk memudahkan dalam melakukan wawancara, penggalian data dan informasi, dan selanjutnya tergantung improvisasi di lapangan.

Proses wawancara mendalam, diawali dengan pengantar. Pada pengantar ini, secara terbuka dan jujur peneliti memperkenalkan diri dan menjelaskan tujuan dari wawancara. Selanjutnya peneliti menyampaikan pertanyaan yang bersifat luas, dan diakhiri dengan pertanyaan terbuka.

Salah satu teknik dalam wawancara mendalam ini adalah pendekatan *interpretative*. Akan tetapi kunci keberhasilan pendekatan ini terletak pada kemampuan peneliti dalam menjalin hubungan dengan informan. Karena, peneliti mempunyai keterbatasan memahami lebih dekat para informan. Pendekatan ini lebih menekankan pada peneliti, karena: (1) pemahaman muncul melalui interaksi; (2) memahami konteks; (3) bagaimana memahami pengalaman informan; (4) bagaimana informan membuat dan membagi pemahaman.

b. Dokumentasi

Teknik ini digunakan untuk menelusuri data-data dokumentatif yang ada di lokasi penelitian sebagai pemerikaya wawancara. Dengan dukungan dokumen diharapkan data yang diperoleh lebih terjamin keabsahannya.

Dua teknik tersebut sepenuhnya dilakukan oleh peneliti sebagai instrumen penelitian dengan alat bantu penelitian yang meliputi : pedoman wawancara, dokumentasi, *tape recorder*, dan buku catatan lapangan.

2.2.7. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, menurut Denzin dan Lincoln (1994; p15), analisis data dapat dilakukan dengan berbagai cara, termasuk pengalaman pribadi dan penafsiran atas dokumen, hasil wawancara atau apa yang diobservasi. Sementara itu Miles dan Huberman (1994; p.1994) menyatakan bahwa dalam penelitian kualitatif, analisis data tidak mempunyai patokan yang jelas dan tegas, sehingga dapat terjadi munculnya pendapat pribadi yang tidak berdasarkan pada data. Analisis data kualitatif lebih merupakan kiat serta mengandalkan intuisi peneliti.

Meskipun tidak ada patokan yang jelas dan baku, namun ada beberapa langkah atau rambu-rambu yang perlu diikuti dalam menganalisis data kualitatif. Terkait dengan langkah-langkah tersebut, Patton (1992 : p.12) menyebutkan bahwa langkah pertama dalam analisis data kualitatif adalah analisis deskriptif yang dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan dasar, dan memastikan bahwa semua data yang dibutuhkan sudah lengkap dan kualitasnya sudah diperiksa terlebih dahulu, kemudian kesenjangan data diisi, baru kemudian dilakukan analisis formal.

Untuk mengatasi ketidaktegasan dalam analisis data, Miles dan Huberman (1994: 16) berpendapat bahwa analisis perlu dilakukan melalui tiga alur kegiatan secara serentak, yaitu reduksi data, penyajian data, serta penyimpulan dan verifikasi. Prosedur analisis tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- a. Reduksi data, yaitu proses pemilihan, penyederhanaan, transformasi data mentah yang diperoleh dari observasi dan wawancara, serta penelusuran dokumen dari berbagai nara sumber. Data yang banyak, dan bervariasi tersebut dipilih dan dikelompokkan ke dalam data yang lebih penting, yang bermakna, dan yang relevan dengan tujuan penelitian. Dengan reduksi, gambaran hasil Penelitian diharapkan dapat menjadi lebih jelas. Proses reduksi data ini dilakukan secara terus menerus selama proses pengumpulan data berlangsung sampai laporan akhir lengkap tersusun.
- b. Penyajian data, yaitu upaya menyajikan data untuk melihat gambaran keseluruhan atau bagian tertentu dari Penelitian ini. Dalam Penelitian kualitatif, analisis data harus dilakukan sejak awal. Data yang diperoleh dari

lapangan segera harus dituangkan dalam bentuk grafis, tabel dan teks naratif, sehingga bisa memudahkan dalam penafsirannya. Macam-macam cara dapat dilakukan dan tidak ada satu cara tertentu yang terbaik.

c. Kesimpulan dan verifikasi, yaitu upaya untuk menemukan makna terhadap data yang dikumpulkan, dengan mencari pola, hubungan, persamaan dari hal-hal yang sering timbul. Dalam proses ini dilakukan interpretasi data dengan melakukan sintesis terhadap data yang sudah dikumpulkan dengan berbagai metode, sambil terus melakukan proses verifikasi terhadap kesimpulan yang dibuat secara tentatif, yang kemudian dapat dirumuskan kesimpulan akhir yang lebih tepat.

2.2.8 Keabsahan Data

Dalam menganalisis data kualitatif, maka salah satu langkah yang tidak boleh diabaikan adalah memeriksa keabsahan data. Menurut Creswell, prosedur pemeriksaan keabsahan data dapat dilakukan dengan delapan cara, yaitu: (1) perpanjangan keterlibatan, (2) triangulasi, 3) review sejawat, (4) menyempurnakan hipotesis kerja sepanjang kajian berlangsung, (5) klarifikasi ketidakberpihakan peneliti, (6) pengecekan dengan partisipan, (7) deskripsi yang rinci dan kaya, dan (8) audit eksternal. Creswell (1994 : p.201) selanjutnya menyarankan bahwa setiap penelitian kualitatif sedikitnya menggunakan dua dari delapan cara verifikasi data tersebut.

Dalam pemeriksaan data Moloeng (2001 : p.179) menekankan pentingnya teknik triangulasi melalui sumber lain, yang dapat dilakukan dengan cara:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan data hasil wawancara;
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi;
3. Membandingkan apa yang dikatakan oleh orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu;
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan;
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

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

3.1 KETENTUAN *SUNSET POLICY*

3.1.1 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 37A (Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007). Dimana dalam Pasal 37 A KUP diatur mengenai pertama 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. Kedua, 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.

Dari bunyi undang undang diatas dapat diketahui kriteria Wajib pajak yang dapat memanfaatkan *Sunset Policy* , yaitu pertama, Orang Pribadi yang belum memiliki Nomor Pokok Wajib pajak (NPWP), yang dalam tahun 2008 secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP dan menyampaikan SPT Tahunan PPh untuk tahun pajak 2007 dan tahun-tahun pajak sebelumnya paling lambat 31 Maret 2009. Kedua, 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.

3.1.2 Jangka Waktu Pelaksanaan *Sunset Policy*

Berdasarkan Pasal 37A UU KUP sebagaimana telah dijelaskan di atas, bagi wajib pajak lama *sunset policy* dilakukan paling lama dalam jangka waktu satu tahun setelah berlakunya UU ini, yaitu sejak tanggal 1 Januari 2008 sampai dengan 31 Desember 2008. Sedangkan bagi wajib pajak baru, sesuai Pasal 37A UU KUP jangka waktu mendaftarkan diri untuk memperoleh nomor pokok wajib pajak adalah paling lama satu tahun setelah berlakunya UU ini atau sejak tanggal 1 Januari 2008 sampai dengan 31 Desember 2008.

Berdasarkan Pasal 33 PP-80/2007 dan Pasal 3 huruf a PMK-66/2008, ditegaskan bahwa bagi wajib pajak baru *sunset policy* dapat dilakukan paling lambat tanggal 31 Maret 2009. Dengan demikian PP-80/2007 dan PMK-66/2008 memperjelas Pasal 37A UU KUP atas pelaksanaan *sunset policy* bagi wajib pajak baru.

3.1.3 Aturan Pelaksanaan *Sunset Policy*

Untuk melaksanakan ketentuan pasal 37 A UU KUP, pemerintah mengeluarkan beberapa aturan pelaksanaan. Diantaranya adalah Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 80 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Perpajakan berdasarkan Undang –Undang Nomor 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang undang No. 28 tahun 2007 (selanjutnya disingkat PP No. 80 tahun 2007) . Dalam PP Nomor 80 tahun 2007, pasal yang mengatur mengenai Sunset Policy terdapat dalam pasal 33 ayat (1) sampai dengan ayat (6).

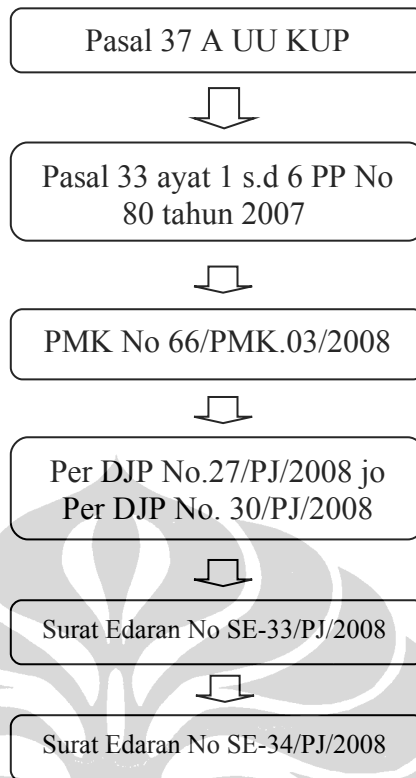
Selanjutnya pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 18/PMK.03/2008 tanggal 6 Februari 2008 tentang penghapusan sanksi administrasi atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak sehubungan dengan penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan untuk tahun pajak 2007 dan sebelumnya serta pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan sebelum tahun pajak 2007 (selanjutnya disingkat PMK No. 18/PMK.03/2008) namun aturan tersebut tidak

berlangsung lama karena diganti dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 66/PMK.03/2008 tanggal 2 April 2008 tentang Tata Cara Penyampaian atau Pembetulan Surat Pemberitahuan dan Persyaratan Wajib pajak yang Dapat Diberikan Penghapusan Sanksi Administrasi Dalam Rangka Penerapan Pasal 37A Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 (selanjutnya disebut PMK-66/2008).

Pada tanggal 19 Juni 2008, pemerintah menerbitkan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 27/PJ/2008 tanggal 19 Juni 2008 tentang Tata Cara Penyampaian, Pengadministrasian, serta Penghapusan Sanksi Administrasi Sehubungan dengan Penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib pajak Orang Pribadi untuk Tahun Pajak 2007 dan Sebelumnya, dan Sehubungan dengan Pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib pajak Orang Pribadi atau Wajib pajak Badan untuk Tahun Pajak Sebelum Tahun Pajak 2007 (selanjutnya disebut Per Dirjen-27/2008). Kemudian peraturan tersebut diperbarui dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor 27/PJ/2008 tanggal 27 Juni 2008, tentang perubahan atas Per DJP No.27/PJ/2008 jo PER DJP No.30/PJ/2008).

Selain itu aturan internal mengenai pelaksanaan *sunset policy* diatur dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-33/PJ/2008, tanggal 27 Juni 2008 tentang Tata cara pemberian NPWP, Penerimaan dan pengolahan SPT Tahunan PPh, penghapusan sanksi administrasi, Penghentian pemeriksaan, dan pengadministrasian laporan terkait dengan pelaksanaan pasal 37 A UU KUP (selanjutnya disingkat Surat Edaran No SE-33/PJ/2008) dan dilengkapi dengan surat edaran no SE-34/PJ/2008, tanggal 31 Juli 2008, Tentang penegasan pelaksanaan pasal 37 A Undang –undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan beserta ketentuan pelaksanaannya (Selanjutnya disingkat SE-34/PJ.2008). Hirarki peraturan mengenai *Sunset Policy* atas kebijakan pengurangan sanksi administrasi berupa bunga digambarkan dalam gambar sebagai berikut :

Gambar 3.1



Sumber : Diolah sendiri oleh peneliti

3.1.4 Fasilitas *Sunset Policy*

Berdasarkan Pasal 37A UU KUP, wajib pajak lama dapat diberikan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan berdasarkan PMK. Sedangkan berdasarkan Pasal 37A UU KUP, bagi wajib pajak baru 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.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2007 Tanggal 28 Desember 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Perpajakan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 (selanjutnya disebut PP-80/2007, Pasal 1 PMK-66/2008 dan Pasal 1 Per Dirjen-27/2008, bagi

wajib pajak lama yang melaksanakan *sunset policy* diberikan penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak. Di samping itu berdasarkan Pasal 9 PMK-66/2008 diberikan fasilitas lain kepada wajib pajak lama, yaitu terhadap pembetulan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan yang telah disampaikan tidak akan dilakukan pemeriksaan kecuali terdapat data atau keterangan yang menyatakan bahwa pembetulan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan tersebut tidak benar.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa PP-80/2007, PMK-66/2008 dan Per Dirjen-27/2008 tidak mengatur masalah pengurangan sanksi administrasi berupa bunga bagi wajib pajak lama seperti halnya di dalam UU KUP. Namun demikian di dalam PMK-66/2008 terdapat penambahan fasilitas yang diberikan kepada wajib pajak lama, yaitu tidak akan dilakukan pemeriksaan kecuali terdapat data atau keterangan yang menyatakan bahwa pembetulan surat pemberitahuan tahunan PPh tersebut tidak benar.

Seperti halnya dengan wajib pajak lama, berdasarkan Pasal 33 PP-80/2007, Pasal 1 PMK-66/2008 dan Pasal 1 Per Dirjen-27/2008 bagi wajib pajak baru yang memanfaatkan *sunset policy* juga diberikan penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas pajak yang tidak atau kurang dibayar. Selain itu berdasarkan Pasal 33 PP-80/2007 dan Pasal 5 PMK-66/2008 terhadap surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi yang telah disampaikan oleh wajib pajak baru juga mendapat fasilitas tidak dilakukan pemeriksaan kecuali terdapat data atau keterangan yang menyatakan bahwa surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan tersebut tidak benar atau surat pemberitahuan pajak penghasilan menyatakan lebih bayar atau rugi.

3.1.5 Lingkup Surat Pemberitahuan *Sunset Policy*

Berdasarkan Pasal 6 PMK-66/2008 termasuk dalam lingkup pembetulan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan bagi wajib pajak lama dan baru meliputi pembetulan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan yang terkait dengan pembayaran:

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

3.1.6 Tata Cara Melakukan *Sunset Policy*

Dalam rangka memanfaatkan *sunset policy* terdapat tata cara yang harus dilakukan baik untuk wajib pajak lama maupun wajib pajak baru.

3.1.6.1 Tata Cara Melakukan *Sunset Policy* bagi wajib pajak lama

Berdasarkan Pasal 8 Per Dirjen-27/2008, dalam melakukan *sunset policy* terdapat tata cara yang harus dilakukan oleh wajib pajak lama, yaitu: Pertama, menggunakan formulir surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan untuk tahun pajak yang bersangkutan dan menuliskan "Pembetulan berdasarkan Pasal 37A UU KUP" atau "SPT berdasarkan Pasal 37A UU KUP" di bagian atas tengah surat pemberitahuan induk dan setiap lampirannya. Kedua, kekurangan bayar dalam surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan harus dilunasi dengan menggunakan surat setoran pajak sebelum surat pemberitahuan tahunan tersebut disampaikan. Ketiga, melampirkan dengan surat setoran pajak lembar ketiga atas pelunasan pajak yang terutang. Keempat, surat pemberitahuan tahunan tersebut disampaikan ke kantor pelayanan pajak tempat wajib pajak terdaftar.

3.1.6.2 Tata Cara Melakukan *Sunset Policy* bagi Wajib pajak Baru

Berdasarkan Pasal 4 Per Dirjen-27/2008, tata cara yang harus dilakukan oleh wajib pajak baru dalam melakukan *sunset policy* adalah: Pertama, menggunakan form surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi tahun pajak yang bersangkutan dan menulis "SPT berdasarkan Pasal 37A UU KUP" di bagian atas tengah surat pemberitahuan induk dan setiap lampirannya. Kedua, kekurangan bayar dalam surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan harus dilunasi dengan menggunakan surat setoran pajak. Ketiga, melampirkan surat setoran pajak lembar ketiga atas pelunasan pajak yang terutang. Keempat, surat pemberitahuan tahunan tersebut disampaikan ke kantor pelayanan pajak tempat wajib pajak terdaftar.

3.1.7 Data atau Informasi Berdasarkan *Sunset Policy*

Terkait dengan pelaksanaan *sunset policy*, wajib pajak diberikan kepercayaan penuh untuk mengungkapkan seluruh penghasilan termasuk harta dan kewajiban

dalam surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak badan dan wajib pajak orang pribadi. Berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 8 PMK-66/2008 yang dipertegas dengan Pasal 9 Per Dirjen-27/2008, disebutkan bahwa data dan/ atau informasi yang tercantum dalam surat pemberitahuan tahunan wajib pajak orang pribadi bagi wajib pajak baru atau data dan/ atau informasi yang tercantum dalam pembetulan surat pemberitahuan tahunan wajib pajak orang pribadi atau wajib pajak badan bagi wajib pajak lama tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk menerbitkan surat ketetapan pajak atas pajak lainnya.

3.1.8 Pelaksanaan Pemeriksaan dalam hal Wajib pajak Membetulan Surat Pemberitahuan Tahunan dalam Rangka *Sunset Policy*

Dalam hal wajib pajak yang memanfaatkan *sunset policy* sedang dalam proses pemeriksaan, berdasarkan Pasal 7 PMK-66/2008 berlaku ketentuan sebagai berikut: Pertama, dalam hal wajib pajak membetulkan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan yang sedang dilakukan pemeriksaan namun pemeriksa belum menyampaikan surat pemberitahuan hasil pemeriksaan yang juga meliputi jenis pajak lainnya, berlaku ketentuan bahwa pemeriksaan tersebut dihentikan kecuali untuk pemeriksaan terhadap surat pemberitahuan atas pajak lainnya yang menyatakan lebih bayar, atau pemeriksaan tersebut tetap dilanjutkan berdasarkan pertimbangan Direktorat Jenderal Pajak. Kedua, dalam hal wajib pajak membetulkan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan yang tidak sedang dilakukan pemeriksaan, namun atas surat pemberitahuan jenis pajak lainnya untuk periode yang sama sedang dilakukan pemeriksaan. Ketiga, dalam hal surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan yang dibetulan 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 dibetulan.

Berdasarkan S DJP-439/2008, yang dapat digolongkan dalam surat pemberitahuan yang menyatakan lebih bayar: Pertama, surat pemberitahuan yang menyatakan pajak masukan yang dapat dikreditkan lebih besar daripada pajak keluaran (lebih bayar) dan wajib pajak mengajukan permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak (restitusi). Kedua, surat pemberitahuan yang menyatakan pajak masukan yang dapat dikreditkan lebih besar daripada pajak

keluaran (lebih bayar) dan wajib pajak mengkompensasikan ke masa pajak berikutnya, serta akibat kompensasi tersebut wajib pajak sedang diperiksa karena mengajukan permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak (restitusi) pada masa pajak lain (berikutnya).

Berdasarkan Pasal 6 SE-30/2008, terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan Direktorat Jenderal Pajak bahwa pemeriksaan kepada wajib pajak tetap harus dilaksanakan meskipun wajib pajak melakukan pembetulan surat pemberitahuan tahunan dalam rangka *sunset policy* adalah: Pertama, pajak yang terutang berdasarkan pembetulan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi atau badan lebih rendah daripada pajak yang terutang berdasarkan temuan sementara pemeriksaan yang didukung dengan bukti yang cukup (bukan hasil analisis) dan disetujui oleh atas Kepala Unit Pelaksana Pemeriksaan, atau; Kedua, terdapat indikasi tindak pidana dibidang perpajakan.

Berdasarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-33/PJ/2008 tanggal 27 Juni 2008 tentang Tata Cara Pemberian Nomor Pokok Wajib pajak, Penerimaan dan Pengolahan SPT Tahunan PPh, Penghapusan Sanksi Administrasi, Penghentian Pemeriksaan, dan Pengadministrasian Laporan Terkait dengan Pelaksanaan Pasal 37A Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (selanjutnya disebut SE-33/2008), indikasi tindak pidana di bidang perpajakan meliputi: Pertama, wajib pajak menolak untuk dilakukan pemeriksaan. Kedua, menyalahgunakan atau menggunakan tanpa hak nomor pokok wajib pajak atau pengukuhan pengusaha kena pajak. Ketiga, wajib pajak tidak menyelenggarakan pembukuan atau pencatatan di Indonesia, tidak memperlihatkan atau tidak meminjamkan buku, catatan, atau dokumen lain. Keempat, wajib pajak tidak menyimpan buku, catatan, atau dokumen yang menjadi dasar pembukuan atau pencatatan dan dokumen lain termasuk hasil pengolahan data dari pembukuan yang dikelola secara elektronik atau diselenggarakan secara program aplikasi *on-line* di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (11) UU KUP. Kelima, wajib pajak tidak menyetorkan pajak yang telah dipotong atau dipungut. Keenam, wajib pajak menerbitkan dan/ atau menggunakan faktur pajak, bukti pemungutan pajak, bukti pemotongan pajak, dan/ atau bukti setoran pajak yang tidak berdasarkan transaksi yang sebenarnya, atau. Ketujuh, wajib pajak menerbitkan faktur pajak tetapi belum dikukuhkan sebagai pengusaha kena pajak.

3.2. GAMBARAN UMUM KPP JAKARTA KEBAYORAN LAMA

3.2.1 Kedudukan dan Fungsi

KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama yang berlokasi di Jalan Ciledug Raya No 65 Jakarta Selatan merupakan instansi vertikal Direktorat Jenderal Pajak yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah DJP Jakarta Selatan. Dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor : PMK-132/PMK.01/2006 tanggal 22 Desember 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Pajak.

Tugas pokok KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama adalah melaksanakan pelayanan, pengawasan administratif, dan pemeriksaan Wajib pajak di bidang Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai, Pajak Penjualan atas Barang Mewah, PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), dan BPHTB (Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dalam wilayah wewenangnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama tidak hanya melakukan administrasi perpajakan untuk tujuan peningkatan penerimaan melalui pengawasan insentif tetapi juga diarahkan untuk perluasan jangkauan pelayanan perpajakan , ekstensifikasi Wajib pajak Orang Pribadi dan peningkatan citra Dirjen pajak di mata masyarakat.

3.2.2 Cakupan Wilayah Kerja

Luas wilayah kerja KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama mencapai 33.062.100 m². KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama melayani Wajib pajak yang berdomisili di wilayah kecamatan Kebayoran Lama dan Kecamatan Pesanggrahan yang terdiri atas 11 (sebelas) kelurahan , yaitu :

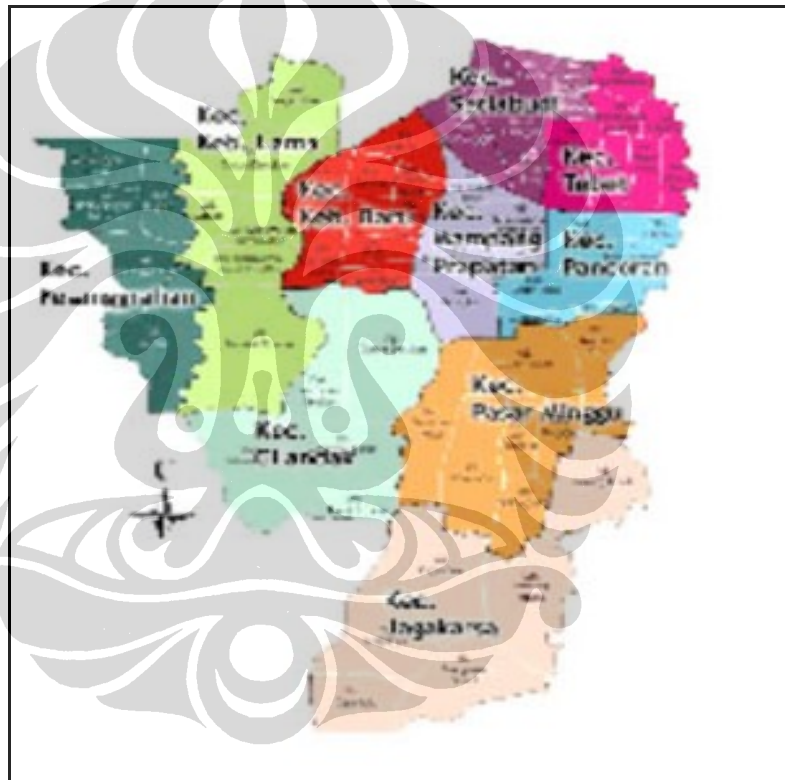
1. Kecamatan Kebayoran Lama
 - a. Kelurahan Pondok Pinang
 - b. Kelurahan Kebayoran Lama Selatan
 - c. Kelurahan Kebayoran Lama Utara
 - d. Kelurahan Cipulir
 - e. Kelurahan Grogol Selatan
 - f. Kelurahan Grogol Utara
2. Kecamatan Pesanggrahan

- a. Kelurahan Bintaro
- b. Kelurahan Pesanggrahan
- c. Kelurahan Ulujami
- d. Kelurahan Petukangan Utara
- e. Kelurahan Petukangan Selatan

Gambaran wilayah KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama dapat dilihat dari gambar berikut ini :

Gambar 3.2

Peta Jakarta Selatan dan Wilayah Kerja KPP Kebayoran Lama



Sumber : diolah sendiri oleh peneliti

Dari data diatas diketahui bahwa diantara KPP yang ada di wilayah Kanwil Jakarta Selatan diketahui bahwa KPP Kebayoran Lama adalah salah satu dari dua KPP yang wilayah kerjanya meliputi dua kecamatan, satu KPP lagi adalah KPP Pratama Jakarta Pasar Minggu yang melayani Kecamatan Pasar Minggu dan Kecamatan Jagakarsa.

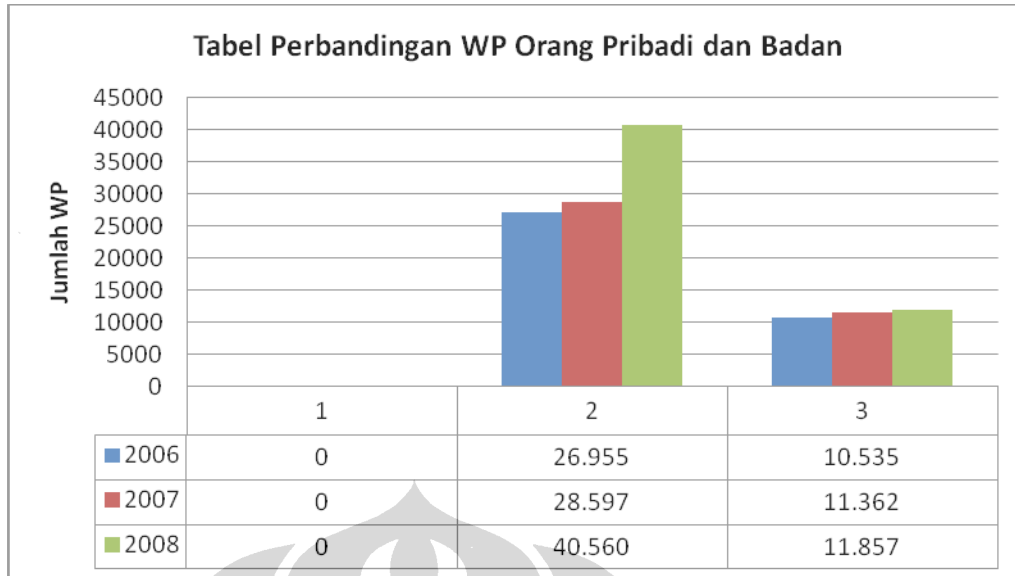
Atas wilayah kerja KPP kerja KPP Kebayoran Lama layanan tersebut diatas dilayani oleh 4 (empat) seksi Pengawasan dan konsultasi (Seksi Waskon) dengan merujuk ke batas jalan, batas alam dan blok Pajak Bumi dan Bangunan . Untuk melakukan pengawasan dan memberikan bimbingan kepada wajib pajak (WAJIB PAJAK) diwilayah tesebut telah ditugaskan 20 (dua puluh) orang pegawai *Account Representative* (AR). Para AR di Seksi Waskon bertanggung jawab untuk memberikan layanan perpajakan atas seluruh jenis pajak termasuk layanan Pajak Bumi Bangunan dan layanan Bea Pengalihan Hak Tanah dan Bangunan secara langsung, edukasi, asistensi serta mengawasi pemenuhan kewajiban perpajakan Wajib pajak. Mengenai luasnya wilayah kerja KPP Kebayoran lama, Alfirman selaku mantan Kepala KPP Jakarta Kebayoran Lama berpendapat :

‘Wilayah KPP Kebayoran Lama yang meliputi 2 (dua) kecamatan yakni Kebayoran Lama dan Pesanggrahan memberikan kesulitan sendiri dalam hal pengawasan dan pemberian layanan secara maximal, terutama dalam pengawasan mengingat banyaknya sentra bisnis diwilayah ini yang tidak terpusat pada satu titik point saja namun menyebar, belum termasuk wilayah pemukiman yang dijadikan seabgai kantor, tempat usaha, showroom ataupun gudang, dibutuhkan kerja keras dan sdm yang banyak agar hal tersebut dapat dilakukan. Mengenai penambahan pegawai kami sudah mengusulkan mengenai disetujui atau tidak adalah urusan kantor pusat’(wawancara tanggal 04 Mei 2010 di gedung utama lt.17 kantor pusat DJP)

3.2.3 Kondisi dan Karakteristik Wajib pajak

Wilayah KPP Kebayoran Lama meliputi pula pemukiman masyarakat menengah ke atas seperti perumahan Pondok Indah, Permata Hijau, Kebayoran , Senayan dan Bintaro, dengan potensi orang pribadi yang sangat besar untuk dilakukan penggalian penerimaan pajaknya. Untuk WAJIB PAJAK Badan, jenis usaha yang dominan adalah sektor perdagangan diikuti sektor jasa, sedangkan sektor industry atau pabrikasi hanya sekitar 5 % dari keseluruhan sektor usaha. Gambaran perbandingan antara WAJIB PAJAK Orang Pribadi dan Badan adalah sebagai berikut :

Tabel 3.1



Sumber : Laporan Tahunan KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama tahun 2008

Note : Angka 2 orang pribadi
 Angka 3 Badan

Dengan potensi wilayah yang luas dan jumlah Wajib pajak orang pribadi yang banyak maka KPP Jakarta Kebayoran Lama memiliki banyak kesempatan untuk dapat melakukan ekstensifikasi namun disisi lain jumlah Wajib pajak Orang Pribadi yang sangat banyak juga mempengaruhi beban administrasi dan pelayananan bagi KPP Jakarta Kebayoran Lama.

Pertumbuhan wajib pajak sehubungan dengan ekstensifikasi yang dilakukan oleh pihak KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama jika dilihat dari segi kuantitas atau banyaknya menunjukkan hasil yang paling tinggi diantara KPP Pratama lain di wilayah Kantor Wilayah DJP Jakarta Selatan hal ini dapat dilihat dari data sebagai berikut :

Tabel 3. 2

PERTUMBUHAN WAJIB PAJAK

NO	KPP PRATAMA	TAHUN		PENAMBAHAN	
		2007	2008	NOMINAL	(%)
1	KPP Pratama Jakarta Setiabudi Satu	3,203	3,318	115	3.59
2	KPP Pratama Jakarta Setiabudi Dua	1,966	4,760	2,794	142.12
3	KPP Pratama Jakarta Tebet	5,793	4,427 ¹	8,634	149.04
4	KPP Pratama Jakarta Kebayoran Baru Satu	1,644	1,204	(440)	-26.76

5	KPP Pratama Jakarta Kebayoran Baru Dua	2,522	6,572	4, 050	160.59
6	KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama	10,722	2,937	3 22, 215	207.19
7	KPP Pratama Jakarta Mampang Prapatan	4,271	8,701	4, 430	103.72
8	KPP Pratama Jakarta Pancoran	3,478	9,840	6, 362	182.92
9	KPP Pratama Jakarta Cilandak	4,708	3,665	1 8, 957	190.25
10	KPP Pratama Jakarta Pasar Minggu	11,947	2,948	3 21, 001	175.78
11	KPP Pratama Jakarta Kebayoran Baru Tiga	522	2,345	1, 823	349.23
12	KPP Pratama Jakarta Setiabudi Tiga	35	1,665	1, 630	4657.14
JUMLAH		5 0,811	132,3 82	81,571	

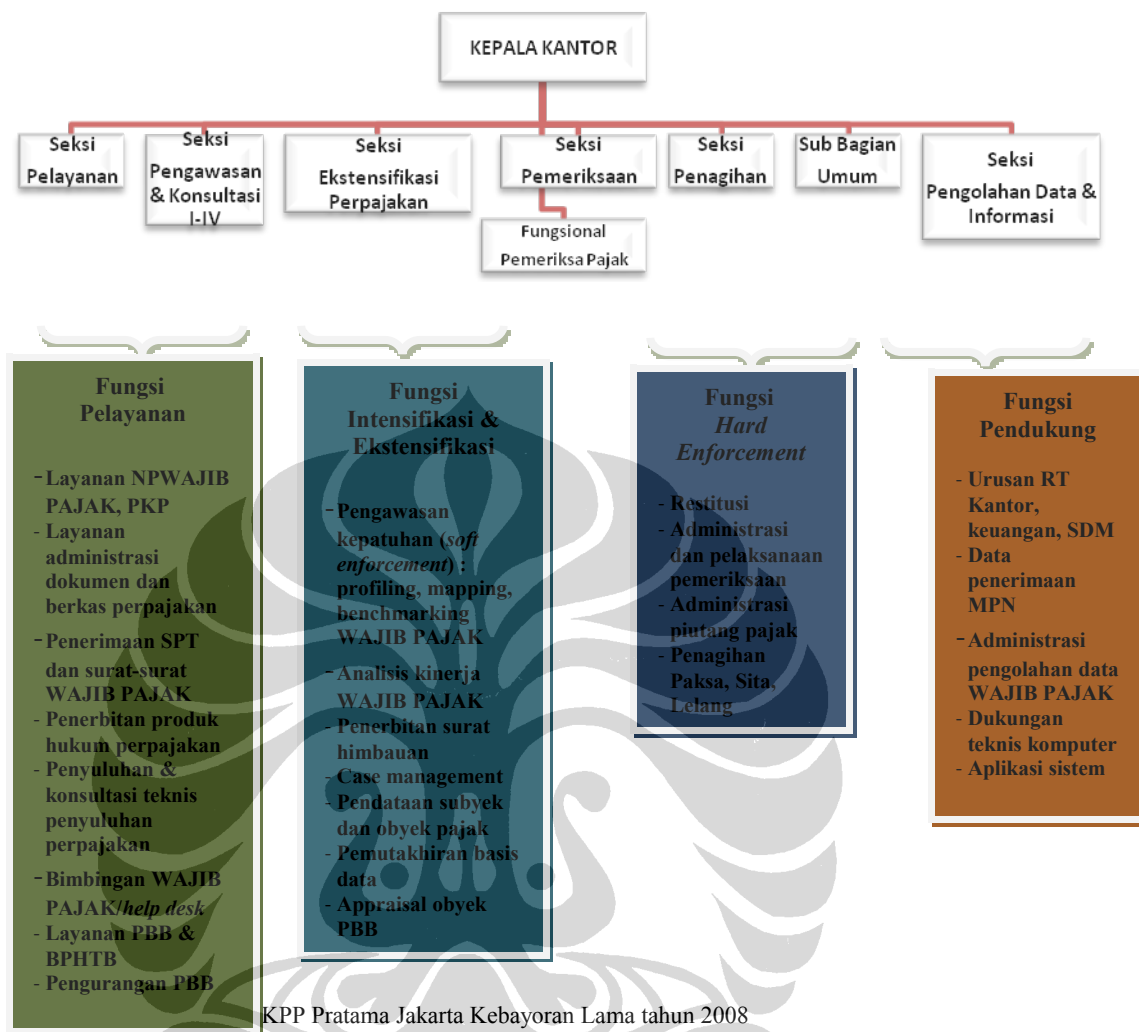
Sumber Kaleidoskop Kanwil DJP JakSel thn 2008

Dari data diatas dapat diketahui bahwa potensi wajib pajak di KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama sangat besar dan dapat dilakukan penggalian lebih banyak lagi terutama terhadap wilayah pemukiman elit atau mewah yang disebut sebelumnya diatas. Bertambahnya jumlah wajib pajak akan memperluas basis obyek pajak sehingga diharapkan akan ada pertambahan penerimaan perpajakan dari tahun sebelumnya tinggal bagaimana melakukan intensifikasi terhadap wajib pajak yang ada tersebut.

3.2.4 Struktur Organisasi

Sebagai KPP Modern, struktur organisasi mengalami perubahan sesuai fungsi bukan lagi per jenis pajak, yang menggabungkan fungsi pelayanan Kantor Pelayanan Pajak, fungsi pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (KPPBB) dan fungsi pemeriksaan Kantor Pemeriksaan dan Penyidikan Pajak (Karikpa) ke dalam satu atap pelayanan bernama KPP Pratama. Adapun struktur organisasi KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama adalah sebagai berikut :

Gambar 3.3
Struktur Organisasi KPP



Secara umum, tugas Kepala Kantor, Kepala Sub Bagian Umum, Kepala seksi, dan kelompok fungsional adalah sebagai berikut :

a. Kepala kantor

Kepala KPP mempunyai tugas mengkoordinasikan pelaksanaan penyuluhan, pelayanan, dan pengawasan Wajib pajak di bidang PPh, PPN, PPnBM, PBB, dan BPHTB sesuai peraturan perundang undangan yang berlaku.

b. Kepala Sub Bagian Umum

Membantu dan menunjang kelancaran tugas Kepala Kantor dalam mengkoordinasikan fungsi dan tugas pelayanan kesekretariatan terutama dalam hal pengaturan kegiatan tata usaha kepegawaian, keuangan, rumah tangga serta perlengkapan.

c. Kepala Seksi Pelayanan

Membantu tugas Kepala Kantor dalam mengkoordinasikan penetapan dan penerbitan hukum perpajakan, pengadministrasian dokumen dan berkas perpajakan, penerimaan dan pengelolaan surat lainnya.

d. Kepala seksi Pengolahan dan Informasi

Mengkoordinasikan pengumpulan, pengolahan data, penyajian informasi perpajakan, pelayanan dukungan teknis computer, pemantauan aplikasi e-SPT dan e-filing, dan penyiapan laporan kinerja.

e. Kepala Seksi Pengawasan dan Konsultasi (Waskon)

Mengkoordinasikan pengawasan kepatuhan perpajakan WAJIB PAJAK, bimbingan/imbauan kepada WAJIB PAJAK dan konsultasi teknis perpajakan. Di KPP Pratama Jakarta Kebayoran Lama terdapat 4 kasi Waskon yang dibagi berdasarkan wilayah (territorial tertentu)

Di bawah Kasi Waskon terdapat jabatan *Account Representative* (AR) sebagai staf pendukung pelayanan. Adapun tugas AR adalah sebagai berikut :

- Melakukan pengawasan kepatuhan kewajiban perpajakan Wajib pajak;
- Memberikan bimbingan/imbauan kepada Wajib pajak dalam konsultasi teknis perpajakan;
- Penyusunan profil Wajib pajak;
- Rekonsiliasi data wajib pajak dalam rangka intensifikasi;
- Melakukan evaluasi hasil banding berdasarkan ketentuan yang berlaku;
- Memberikan informasi perpajakan

Pembagian wilayah kerja AR untuk masing masing seksi Waskon adalah :

- Waskon I : Kelurahan Pondok Pinang dan Kelurahan Bintaro
- Waskon II : Kelurahan Petukangan Utara, Kelurahan Petukangan Selatan dan kelurahan Ulujami
- Waskon III : Kelurahan Grogol Utara, Kelurahan Grogol Selatan, kelurahan Cipulir
- Waskon IV : Kelurahan Kebayoran Lama Utara, Kelurahan Kebayoran Lama Selatan, dan Kelurahan Pesanggrahan

f. Kepala Seksi Penagihan

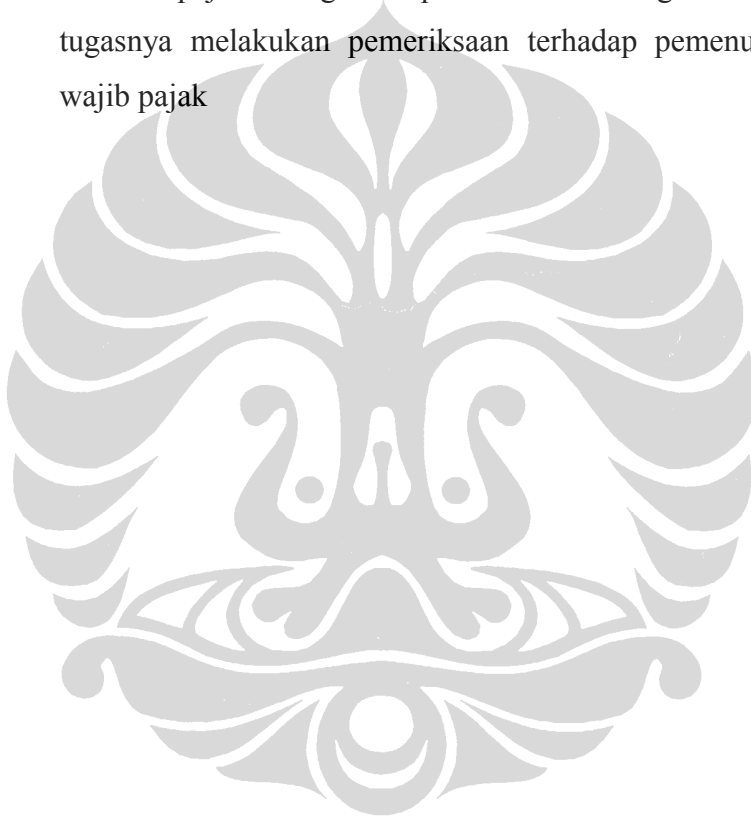
Mengkoordinasikan pelaksanaan penagihan aktif, piutang pajak, penundaan, dan angsuran tunggakan pajak, dan usulan penghapusan piutang pajak

g. Kepala Seksi Pemeriksaan

Mengkoordinasikan penyusunan pemeriksaan, pengawasan pelaksanaan pemeriksaan, penerbitan dan penyaluran Surat Perintah Pemeriksaan Pajak

h. Kelompok Fungsional

Terdiri dari pejabat fungsional pemeriksa dan fungsional penilai yang tugasnya melakukan pemeriksaan terhadap pemenuhan kewajiban dari wajib pajak



BAB 4

EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *SUNSET POLICY*