



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

TESIS

Sunset Policy di Indonesia : Beberapa Manfaat dan
Kelemahan Dalam Implementasinya

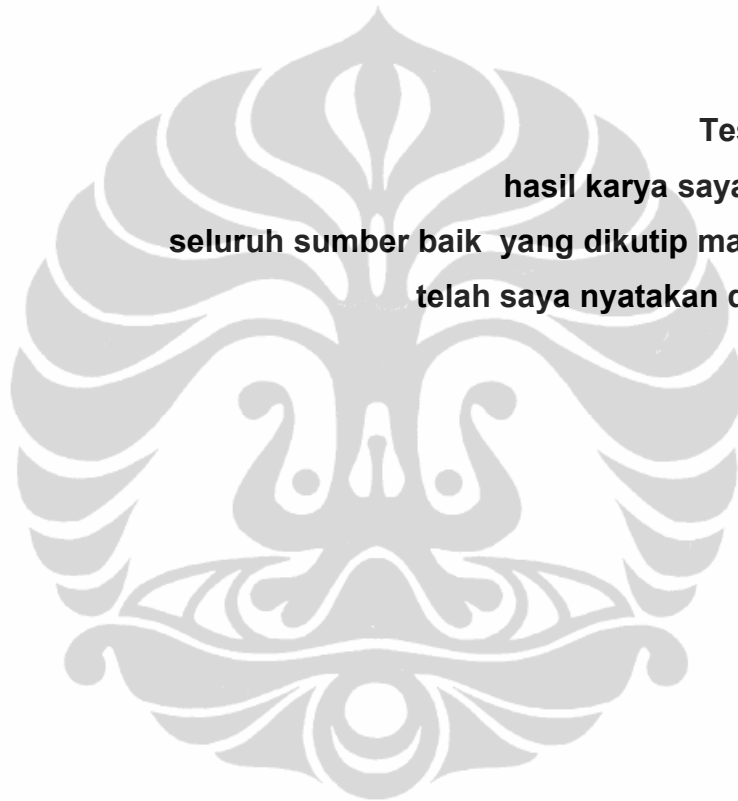
Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Gelar Magister Sains (M.Si.)
Dalam Ilmu Administrasi

Diajukan Oleh:

Nama : Budi Mulyono
N P M : 6905030731
Program Studi : Ilmu Administrasi
Kekhususan : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan

JAKARTA
2008

Lembar Pernyataan Orisinalitas



**Tesis ini adalah
hasil karya saya sendiri, dan
seluruh sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

Penulis

**Budi Mulyono
NPM.6905030731**

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN

ABSTRAK

BUDI MULYONO
6905030731

SUNSET POLICY DI INDONESIA: BEBERAPA MANFAAT DAN KELEMAHAN DALAM IMPLEMENTASINYA

xii + 111 halaman + 2 gambar + 3 lampiran + 54 kepustakaan (1981-2008)

Penerapan *sunset policy* di Indonesia sebagai suatu bentuk pengampunan pajak merupakan pengalaman yang benar-benar baru bagi dunia perpajakan di Indonesia. Penerapan kebijakan pengampunan pajak umumnya ditempuh sebagai langkah terakhir untuk meningkatkan penerimaan pajak karena apabila tidak dipersiapkan dan dikelola dengan baik dalam pelaksanaannya, kebijakan pengampunan pajak malah dapat menjadi kontraproduktif dengan turunnya tingkat kepatuhan pajak.

Menilik potensi manfaat dan kendala yang ada dalam kebijakan pengampunan pajak, penelitian ini berupaya untuk mengeksplorasi faktor-faktor apa saja yang melatarbelakangi pemilihan bentuk kebijakan dan penerapan *sunset policy* sebagai salah satu bentuk pengampunan pajak di Indonesia. Dari pembahasan tersebut akan dianalisis juga kelebihan dan kekurangan dari kebijakan pengampunan pajak, khususnya *sunset policy*, pengalaman penerapan kebijakan serupa di negara lain, serta upaya-upaya yang diperkirakan dapat mengawal penerapan *sunset policy* di Indonesia dan mendukung peningkatan kepatuhan pajak pada umumnya.

Sebagai upaya menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, penelitian ini memadukan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara mendalam dengan narasumber-narasumber yang memiliki kapasitas dalam bidang perpajakan, khususnya yang terlibat langsung dengan permasalahan *sunset policy*, yaitu dari kalangan legislatif, pengusaha, Direktorat Jenderal Pajak, dan pengamat. Pendekatan kuantitatif dilakukan melalui *survey* persepsi masyarakat sebagai upaya mendapatkan gambaran permasalahan yang lebih komprehensif dan mengetahui kemungkinan adanya deviasi antara hasil analisis dengan persepsi yang berkembang di masyarakat.

Gambaran umum dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan *sunset policy* di Indonesia dilatarbelakangi oleh upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak sejalan dengan meningkatnya tuntutan target penerimaan pajak, sekaligus sebagai upaya mengakomodasi aspirasi dunia usaha yang menginginkan adanya pengampunan pajak. Manfaat terbesar yang diharapkan dari *sunset policy* ini

adalah meningkatnya penerimaan pajak dan kesetaraan antara Wajib Pajak dengan Aparat Pajak, sementara kendala yang dihadapi terutama adalah masalah kepastian hukum, kerangka waktu sosialisasi yang minim dibarengi dengan kurangnya kapasitas kuantitas dan kualitas penguasaan materi aparat pajak mengenai *sunset policy*, kesiapan sistem, serta pengenaan tarif umum yang masih cukup tinggi. Pengalaman penerapan pengampunan pajak di Amerika Serikat menunjukkan bahwa keberhasilan pengampunan pajak sangat ditentukan oleh kapasitas penegakan hukum sebagai upaya utama sementara pengampunan pajak hanyalah bersifat kuratif dan komplementer.

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, penelitian ini secara umum merekomendasikan pengutamaan penegakan hukum dalam meningkatkan kepatuhan pajak serta perbaikan kondisi struktural perekonomian agar tujuan meningkatkan penerimaan negara dapat berjalan lebih berkelanjutan. Secara khusus, penelitian ini merekomendasikan pelaksanaan sosialisasi *sunset policy* secara lebih baik melalui penerapan strategi komunikasi khusus, penguatan pengawasan internal di dalam Direktorat Jenderal Pajak sendiri, serta pengawasan dan pemeriksaan Wajib Pajak dalam konteks *sunset policy*, peningkatan pelayanan perpajakan sebagai kompensasi pemberlakuan tarif umum, serta peningkatan kapasitas dan pengintegrasian sistem administrasi dan informasi perpajakan dengan lembaga-lembaga lain yang terkait.



UNIVERSITY OF INDONESIA
FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES
DEPARTMENT OF ADMINISTRATIVE SCIENCES
POSTGRADUATE PROGRAM

ABSTRACT

Budi Mulyono
6905030731

IMPLEMENTATION OF SUNSET POLICY IN INDONESIA: ITS BENEFITS AND OBSTACLES

xii + 111 pages + 2 figures + 3 annexes + 54 literatures (1981-2008)

Implementation of sunset policy in Indonesia as a form of tax amnesty is a brandnew experience for Indonesia's taxation. Tax amnesty is by and large implemented as a last resort policy to increase tax revenue since it might contraproductively plummet tax compliance if it is not well prepared and managed during the implementation.

With regards to benefits and obstacles inherent in tax amnesty, this study attempts to explore factors within the background underlying the selection of sunset policy as a form of tax amnesty that is implemented in Indonesia. This study analyzes also the advantages and shortcomings of tax amnesty, more specifically of sunset policy, experience of other countries in implementing such policy, and possible efforts that can be taken to safeguard sunset policy implementation in Indonesia and improve tax compliance in general.

A mix of qualitative approach and quantitative approach is incorporated in this study to capture more comprehensive depiction of the research inquiries. The qualitative approach of this study was done through library research and indepth interview with key informants whose capacities in taxation matters are sufficient and also directly involved with sunset policy formulation. These key informants cover the legislative, business, government executive in taxation (Directorate General of Tax), and observers circle. The quantitative approach was done through perception survey find out possibilities of deviation between the analysis result and society's perception.

The study findings in general show that sunset policy was drawn by efforts to increase tax revenue along with the soaring tax revenue target. It serves also to accomodate the business circles' aspiration demanding for tax amnesty. The main benefits expected from sunset policy are increases in tax base and equality improvement between taxpayers and tax authorities, while the main obstacles are problems in legal certainty, insufficient timeframe for socialization along with limited number of tax personnel with adequate knowledge to support the socialization, system readiness, and the relatively high normal tariff used in this program. The experience of tax amnesty implementation in the United States showed that the success of such program relies significantly on tax enforcement efforts as the main instrument, while tax amnesty shall only be used as curative and complementary policy.

Based on the analysis conducted, this study in general recommends legal and tax enforcement mainstreaming and improvement of economic structural condition in any efforts to make tax base and revenue improvement more sustainable. More detailed suggestions include the use of special communication strategy to support sunset policy socialization, strengthening internal supervision within the Directorate General of Tax and external supervision on the taxpayers within sunset policy implementation, improvement of service for taxpayers to compensate the normal tariff applied, and capacity improvement of tax administration and information system through integration of the system with related institutions.



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Judul Tesis : *Sunset Policy* di Indonesia : Beberapa Manfaat dan Kelemahan Dalam Implementasinya

Penulis : Budi Mulyono

NPM : 6905030731

Pembimbing Tesis,

DR. Haula Rosdiana, M.Si.

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Nama : Budi Mulyono
NPM : 6905030731
Judul : *Sunset Policy* di Indonesia : beberapa Manfaat dan Kelemahan
Dalam Implementasinya

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Sidang Penguji Tesis Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia pada tanggal sembilan belas, bulan Juni, tahun dua ribu delapan dan telah dinyatakan : **LULUS**

Tim Penguji :

Ketua Sidang : (.....)
Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein

Pembimbing : (.....)
Dr. Haula Rosdiana, M.Si

Penguji Ahli : (.....)
Dra. Titi Muswati Putranti, M.Si

Sekretaris Sidang : (.....)
Achmad Lutfi, S. Sos., M.Si

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Puji Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, akhirnya tesis ini dapat diselesaikan. Tesis ini berjudul “*Sunset Policy* di Indonesia : beberapa Manfaat dan Kelemahan Dalam Implementasinya”

Penelitian ini sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Kekhususan Administrasi dan kebijakan Perpajakan FISIP–UI. Dengan selesainya tesis ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak, yang telah berpartisipasi dan membantu atas selesainya tesis ini, yaitu :

1. Ibu. Dr. Haula Rosdiana, M.Si., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk memberikan bimbingan, petunjuk dan masukan yang sangat berharga, mulai dari persiapan, pelaksanaan penelitian, sampai penulisan tesis ini.
2. Bapak Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, selaku Ketua Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.
3. Bapak Drs. Zuliansyah P Zulkarnain, M.Si., Selaku Sekretaris Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.

4. Bapak Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si., Selaku Sekretaris Sidang Pada Ujian Tesis di Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.
5. Ibu Dra. Titi M Putranti, M.Si., Selaku Pembaca Ahli dalam Sidang Tesis pada Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.
6. Seluruh staf pengajar dan staf sekretariat Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.
7. Teman-teman di Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia yang telah banyak memberikan masukan, kritik, saran, dan bantuan dalam menyelesaikan tesis ini merupakan pribadi-pribadi istimewa yang ikut mendorong selesainya studi.
8. Keluarga Penulis, Ibunda tercinta Hj. Suwarsi, Istri tercinta Tetty Heryantari dan anak-anak tercinta yang selalu memberikan doa dan semangat dalam menyelesaikan pendidikan ini.

Jakarta, Juni 2008

Penulis

DAFTAR ISI

Hal

LEMBAR ORISINALITAS.....
.....
.....

i

ABSTRACT.....
.....
.....

ii

ABSTRAK.....
.....
.....

iii

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS.....
.....
.....

iv

KATA PENGANTAR.....
.....
.....

v

DAFTAR ISI
.....
.....

vii

BAB I PENDAHULUAN

.....
.....

1

1.1. Latar Belakang

.....
.....

1

1.2. Pokok Permasalahan

.....
.....

8

1.3. Tujuan Penelitian

.....
.....

8

1.4. Manfaat Penelitian

.....
.....

9

1.5. Sistematika Penulisan

.....
.....

10

BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

.....
.....

13

2.1.	Definisi	Pajak

	13	
2.2.	Ciri-ciri	Pajak

	15	
2.3.	Fungsi	Pajak

	16	
2.4.	Teori-teori	Mengenai Pajak

	18	
2.5.	Azas-azas	Pemungutan Pajak

	20	
2.6.	Pajak	Sebagai Kebijakan Fiskal

	21	
2.7.	Pengampunan	Pajak

	22	

2.8. Kepatuhan Pajak

.....
.....

28

2.9. Kepatuhan Sukarela (*Voluntary Compliance*)

.....
.....

31

2.10. Penegakan Hukum di Bidang Perpajakan

.....
.....

33

2.11. Keterkaitan pengampunan Pajak dan penegakan
Hukum terhadap Kepatuhan Wajib Pajak

.....
.....

36

2.12. Metode Penelitian

.....
.....

38

BAB III KETENTUAN *SUNSET POLICY* DI INDONESIA

.....
.....

46

.....

3.1. Sunset Policy Menurut UU No. 28 Tahun 2007

46

3.2. Sunset Policy dalam PMK Nomor 66/PMK.03/2008

49

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

51

4.1. Latar Belakang Pemerintah Memilih Sunset Policy

dibandingkan Bentuk-bentuk Kebijakan
Pengampunan Pajak Lainnya

51

4.2. Beberapa Manfaat dari Pengampunan Pajak,

Khususnya Sunset Policy

62

4.3. Kelemahan –kelemahan dari Kebijakan Pengampunan Pajak, Khususnya Sunset Policy
.....
.....

67

4.4. Pengalaman Negara Lain dalam Penerapan Pengampunan Pajak
.....
.....

71

4.5. Hal-hal yang Masih Perlu Diperbaiki dalam Penerapan Sunset Policy
.....
.....

75

4.6. Persepsi Masyarakat terhadap Sunset Policy
.....
.....

83

4.7. Upaya peningkatan Kepatuhan Pajak selain Melalui Pengampunan Pajak atau Sunset Policy
.....
.....

90

4.8. Kepatuhan Sukarela dan Keterkaitan dengan
Berbagai Aspek Lain
.....
.....
102

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

.....
.....
104

5.1. Kesimpulan
.....
.....

104

5.2. Saran
.....
.....

106

DAFTAR

PUSTAKA

.....
.....
109