

BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. Kebijakan Umum Penerbitan Ketetapan Pajak

Sejak tanggal 1 Januari 1984 di Indonesia mulai berlaku sistem *self assessment*. Perbedaan yang mendasar dengan sistem *official assessment* yang dipakai sebelumnya adalah pada tanggung jawab pelaksanaan kewajiban perpajakan berada pada Wajib Pajak sendiri. Wajib Pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan dan membayar sendiri pajak yang terutang.

Sistem *self assessment* telah berjalan lebih dari 14 tahun, namun belum dapat berjalan dengan baik. Sistem *self assessment* dapat berjalan dengan baik tergantung tingkat pengertian, pemahaman, kesadaran dan kepatuhan dari Wajib Pajak, sebagaimana disampaikan Hermantho :

.... adalah resiko dari *self assessment system* seperti di Indonesia, diharuskan adanya pengertian, pemahaman, kesadaran, dan kepatuhan. Dengan demikian diminta pro aktifnya pembayar pajak, sementara pengetahuannya belum mendalam dan jarang mendapatkan sosialisasi.¹¹⁷

Untuk meningkatkan pengertian, pemahaman, kesadaran dan kepatuhan Wajib Pajak adalah tantangan yang berat bagi Direktorat Jenderal Pajak. Berbagai upaya sosialisasi telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak melalui berbagai macam media, yaitu televisi, radio, koran, majalah, *billboard*, brosur, leaflet. Sosialisasi yang bersifat tatap muka juga telah diupayakan melalui penyuluhan langsung baik dilaksanakan di kantor-kantor pajak, sekolah, perguruan tinggi, maupun kerja sama dengan pemerintah daerah.

Salah satu upaya hukum yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dalam meningkatkan kepatuhan adalah dengan melakukan penelitian

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D, Ketua Asosiasi Pembayar Pajak Indonesia (APPI), tanggal 13 Mei 2008

dan pemeriksaan dalam rangka menguji tingkat kepatuhan Wajib Pajak dalam pelaksanaan kewajiban perpajakannya. Produk hukum dari tindakan penelitian dan pemeriksaan tersebut adalah dengan diterbitkannya ketetapan pajak.

Tindakan penerbitan ketetapan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak sebagai hasil dari penelitian maupun pemeriksaan hendaknya tidak semata mata untuk penegakkan hukum, tapi juga perlu dilakukan tindakan yang sifatnya membina atau membimbing Wajib Pajak. Tidak selamanya koreksi yang ditemukan dalam penelitian ataupun pemeriksaan adalah karena unsur kesengajaan. Unsur-unsur lain seperti kurangnya pengertian dan pemahaman peraturan perpajakan juga cukup berperan. Sebelum tindakan pemeriksaan dilaksanakan, akan lebih baik dilakukan tindakan persuasif berupa himbuan pembedulan Surat Pemberitahuan (SPT) dan pembayaran atas kekurangan pembayaran pajak terutang terkait dengan data yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pajak. Apabila Wajib Pajak melakukan pembedulan SPT dan pembayaran pajak terutang, maka tidak perlu dilakukan tindakan pemeriksaan.

Tindakan berupa himbuan telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak, namun belum ada payung hukum yang mengaturnya agar tindakan yang dilakukan tersebut menjadi kuat dari sisi legalitasnya. Dengan kondisi demikian, Direktorat Jenderal Pajak bisa melakukan upaya pemeriksaan secara langsung tanpa didahului dengan himbuan karena ada data yang dimiliki. Namun upaya yang telah dilakukan Direktorat Jenderal Pajak tersebut didukung oleh Ketua Asosiasi Pembayar Pajak Indonesia (APPI) maupun Ketua Komisi Tetap Perpajakan Kamar Dagang dan Industri (KADIN) dengan menyatakan :

Memang sebaiknya ada payung hukumnya. Namun seorang pemimpin yang baik harus berani mengambil langkah alternatif, selama menguntungkan semua pihak. Indonesia sekarang ini membutuhkan pemimpin-pemimpin semacam ini. Tidak hanya mengikuti birokrasi yang memperlambat penyelesaian masalah.¹¹⁸

¹¹⁸ Hasil wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, Ketua Komite Tetap Perpajakan KADIN, tanggal 19 Mei 2008

Seyogyanya apapun tindakan dari aparat ada landasan payung hukumnya (UU), namun demikian DJP harus fleksibel memberikan peluang WP memperbaiki diri. Rakyat Indonesia belum "tax minded".¹¹⁹

Apabila ternyata tindakan pemeriksaan memang seharusnya dilakukan, dalam penerbitan ketetapan pajak yang menyebabkan perhitungan pajak menjadi kurang bayar, hak-hak wajib pajak tetap harus diperhatikan khususnya yang terkait dengan pembayaran. Hal-hal yang penting dipertimbangkan dalam penerbitan ketetapan pajak tersebut adalah terkait dengan :

- a. Dasar diterbitkannya ketetapan pajak
- b. Jangka waktu penerbitan ketetapan pajak
- c. Wajib Pajak yang dikecualikan dikenakan ketetapan
- d. Jangka waktu / jatuh tempo pelunasan ketetapan pajak
- e. Pengurangan, pembatalan, gugatan ketetapan pajak serta perubahan sanksi administrasi

Dengan diberlakukannya UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), terjadi perubahan yang mendasar atas hak dan kewajiban Wajib Pajak. Pada UU KUP yang mulai berlaku 1 Januari 2008 tersebut telah terjadi pergeseran dalam pelaksanaan kewajiban pembayaran pajak. Hal ini ditegaskan oleh Petrus sebagai berikut :

Hak-hak WP lebih dilindungi, karena ada pergeseran hak dan kewajiban WP dalam sistem *self assessment* di UU KUP yang baru, dimana kewajiban pembayaran pajak menjadi bergeser sampai dengan adanya putusan yang bersifat tetap atau eksekutorial, kalau UU KUP yang sebelumnya adalah sampai dengan SPT disampaikan (dapat dilihat pada pasal 25, 26, 27, 36 UU KUP yang baru).¹²⁰

Dengan bergesernya hak dan kewajiban pembayaran pajak sampai dengan adanya putusan yang bersifat tetap (eksekutorial), maka secara umum kebijakan tersebut mengandung kesesuaian dengan asas *convenience of payment*. Wajib Pajak hanya akan membayar kewajiban perpajakan

¹¹⁹ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

¹²⁰ Hasil wawancara dengan Drs. Kismantoro Petrus, M.B.A, Kasubdit Peraturan KUP dan PPSP Direktorat Jenderal Pajak, tanggal 22 Mei 2008

dengan waktu yang tepat pada saat diputuskan (eksekutorial) oleh peradilan pajak terhadap adanya pertentangan antara Wajib Pajak dengan pihak Direktorat Jenderal Pajak dalam menentukan pajak terutang. Pada ketentuan yang lama, walaupun masih ada pertentangan dengan Wajib Pajak, pihak Direktorat tetap melakukan tindakan penagihan atas jumlah ketetapan pajak yang dipertentangkan. Bahkan jika mengajukan banding diwajibkan membayar 50 % dari jumlah nilai ketetapan pajak, jika tidak maka dianggap tidak memenuhi ketentuan formal dan permohonan banding akan ditolak Pengadilan Pajak.

Agar kebijakan penerbitan ketetapan pajak dapat berjalan dengan baik dan untuk mencegah diterbitkannya ketetapan pajak yang dapat menimbulkan permasalahan baik bagi Wajib Pajak maupun Direktorat Jenderal Pajak, diperlukan analisa tersendiri khususnya terhadap ketetapan pajak yang dibatalkan di tingkat keberatan dan banding. Hal tersebut disampaikan oleh Septriadi, yaitu sebagai berikut :

Sebaiknya DJP mempunyai departemen yang menganalisis SKP-SKP yang dibatalkan ditingkat keberatan atau banding:

1. Apakah karena metode pemeriksaan yang tidak tepat?
2. Apakah karena peraturan yang tidak jelas?
3. Apakah DJP sudah tepat, putusan dari keberatan atau banding yang tidak tepat?

Hal-hal tersebut harus dianalisis agar tidak terjadi pemborosan *tax compliance* bagi wajib pajak dan DJP sendiri.¹²¹

B. Timbul atau Terbitnya Ketetapan Pajak

Dasar timbulnya penerbitan Surat Tagihan Pajak (STP) sebagai produk hukum dari hasil penelitian, selama ini tidak mendapatkan permasalahan yang menimbulkan pertentangan antara pemerintah dengan Wajib Pajak. Namun dengan diberlakukannya satu ayat baru dalam UU Nomor 28 Tahun 2007 pada Pasal 14 ayat (1g) telah menimbulkan kontroversi

¹²¹ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LL.M Int.Tax, Sekretaris Umum Indonesian International Tax Society (IITS), Perencana Pajak Perusahaan dan Dosen perpajakan, tanggal 18 Mei 2008

bagi Wajib Pajak. Bunyi Pasal 14 ayat (1g) tersebut adalah : Direktur Jenderal Pajak dapat menerbitkan Surat Tagihan Pajak apabila Pengusaha Kena Pajak yang gagal berproduksi dan telah diberikan pengembalian Pajak Masukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (6a) Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai 1984 dan perubahannya.

Terdapat berbagai tanggapan atas munculnya ketentuan baru tersebut. Tanggapan tersebut seluruhnya menyatakan keberatan, sebagaimana disampaikan oleh Kristanto :

Kebijakan ini sangat tidak bijaksana. Bagaimana mungkin perusahaan yang gagal berproduksi mengembalikan Pajak Masukan yang sudah diberikan pengembaliannya.¹²²

Hal senada disampaikan oleh Ketua APPI sebagai berikut :

Hal ini ada plus minusnya. Setiap orang membuat usaha tidak mengharapkan kerugian, karena orang mendirikan usaha berdasarkan rumus manajemen POAC (*Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling*). Tapi dalam perjalanan bisa saja rugi. Pertanyaannya : apakah mungkin untuk membangun pabrik yang memerlukan komponen dan yang bersangkutan bangkrut kemudian PPN yang telah direstitusi dibebankan kembali kepada si pembeli. Menurut saya ini kurang etis, tidak tepat. Dalam hal ini harus ada kelenturan dari peraturan PPN. Bagi investor Luar Negeri bisa menilai Indonesia terlalu begitu (bisa bermasalah).¹²³

Sekretaris Umum IITS memberikan penjelasan yang cukup panjang disertai contoh-contoh kasus serupa di negara lain untuk meyakinkan bahwa ayat baru pada Pasal 14 ayat (1g) tersebut tidak layak dilaksanakan di Indonesia karena dapat mempengaruhi keputusan pengusaha untuk berinvestasi. Hasil wawancara tersebut dengan disertai artikel yang telah dimuat di Bisnis Indonesia dan website www.dannydarussalam.com dan www.bisnis.com. Dalam wawancara, Septriadi menunjukkan artikel dengan judul Sudah Jatuh Tertimpa Tangga yang telah dipublikasikannya dengan inti penjelasan sebagai berikut :

¹²² Hasil wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, op.cit

¹²³ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

Alasan mengapa PPN tersebut harus dibayar kembali dinyatakan dalam penjelasan Pasal 9 ayat (6a), yaitu apabila Pengusaha Kena Pajak mengalami keadaan gagal berproduksi, maka tidak ada penyerahan yang terutang pajak (PPN), sehingga tidak ada PPN yang dapat dikreditkan. Oleh karena itu, sebagai konsekuensinya, PPN atas perolehan barang modal yang telah dikembalikan harus dibayar kembali.

Artinya, boleh tidaknya PPN dapat dikreditkan harus dikaitkan dengan ada tidaknya penyerahan yang terutang PPN. Terhadap usulan Pasal 9 ayat (6a) RUU PPN tersebut, tentu pengusaha akan berpikir ulang untuk melakukan investasi yang mempunyai risiko tinggi untuk gagal berproduksi, apalagi di tengah situasi perekonomian yang tidak pasti ini.

Isu yang berkembang adalah tuntutan perlakuan pajak yang sesuai dengan kelaziman internasional. Kalau tuntutananya memang demikian, maka sangat menarik kalau kita bandingkan usulan Pasal 9 ayat (6a) RUU PPN tersebut dengan kasus yang hampir sama yang menimpa INZO (kasus C-110/94) yang disidangkan di European Court of Justice (ECJ) atau Pengadilan Eropa.

INZO adalah perusahaan yang didirikan di Belgia pada 1974 yang bergerak dalam penyulingan air laut dan sungai agar dapat digunakan sebagai air minum. Untuk memulai usahanya, INZO membeli mesin-mesin dan melakukan studi kelayakan atas usaha tersebut. Terhadap pembelian mesin-mesin dan studi kelayakan tersebut INZO membayar PPN.

Berdasarkan studi kelayakan yang dilakukan, ternyata tidak dimungkinkan untuk meneruskan usaha tersebut, sehingga pada 1988 INZO melakukan proses likuidasi. Pada 1983, INZO diperiksa oleh Kantor Pajak Belgia, ditemukan bahwa INZO belum pernah melakukan penyerahan yang terutang PPN, sehingga Kantor Pajak Belgia menagih kembali PPN yang pernah direstitusi oleh INZO.

Atas keputusan yang menyimpannya tersebut, INZO mengajukan kasusnya tersebut ke ECJ, di mana keputusan ECJ ini mengikat seluruh negara yang tergabung dalam European Community.

ECJ berpendapat bahwa suatu perusahaan yang telah mempunyai niat untuk melakukan usaha yang dapat menimbulkan penyerahan yang terutang PPN (dibuktikan misalnya dengan telah merekrut karyawan dan sedang proses untuk mendapatkan pinjaman), mempunyai status sebagai pengusaha kena pajak (berhak untuk restitusi).

Kantor Pajak Belgia tidak dapat menagih kembali PPN yang sudah direstitusi oleh INZO. Dalam kasus lain, yaitu kasus C-37/95 dan C-396/98, juga menyatakan hal yang sama bahwa perusahaan tetap dapat mengkreditkan PPN yang telah dibayar meskipun kegiatan usaha yang terutang PPN tidak pernah terjadi (gagal berproduksi) sepanjang tidak terjadi pelanggaran (abuse), dan gagal produksi tersebut terjadi karena diluar kendali mereka.

Pada prinsipnya PPN adalah pajak konsumsi yang dibebankan kepada konsumen akhir. Pengusaha Kena Pajak yang membeli barang untuk tujuan produksi bukan pihak yang dibebani PPN, tetapi

pihak yang diberi kewajiban untuk memungut dan menyetorkan PPN sebesar nilai lebih Pajak Keluaran atas Pajak Masukan.

Apabila Pengusaha Kena Pajak gagal berproduksi, maka secara prinsip tidak ada PPN yang harus dipungut dan disetorkan, apalagi harus meyetorkan kembali PPN yang pernah direstitusi beserta sanksinya. Ibarat sudah jatuh (gagal berproduksi) disuruh membayar PPN dan ditambah sanksi lagi (tertimpa tangga pula), lengkaplah penderitaan mereka.¹²⁴

Argumentasi yang diberikan oleh Septriadi adalah yang paling tepat karena kembali kepada prinsip bahwa PPN adalah pajak konsumsi yang dibebankan kepada konsumen akhir. Pengusaha Kena Pajak yang membeli barang untuk tujuan produksi bukan pihak yang dibebani PPN, tetapi pihak yang diberi kewajiban untuk memungut dan menyetorkan PPN sebesar nilai lebih Pajak Keluaran atas Pajak Masukan. Apabila Pengusaha Kena Pajak gagal berproduksi, maka secara prinsip (tidak menjadi konsumen akhir) tidak ada PPN yang harus dipungut dan disetorkan, apalagi harus menyetorkan kembali PPN yang pernah direstitusi beserta sanksinya.

Pada saat Pengusaha Kena Pajak mengalami gagal produksi, dari sisi kemampuan untuk melakukan pembayaran pajak juga dalam kondisi yang tidak *convenience*. Apabila pada kondisi ini diterbitkan STP, hal ini juga akan bertentangan dengan asas *convenience of payment* yang seharusnya pajak dipungut pada saat yang tepat.

C. Jangka Waktu Penerbitan Ketetapan Pajak

Berdasarkan Pasal 14 UU Nomor 16 Tahun 2000 maupun UU Nomor 28 Tahun 2007, Direktorat Jenderal Pajak dapat menerbitkan STP. Berdasarkan penelitian, tidak ditemukan secara tersurat di dalam UU maupun peraturan tindak lanjut dibawahnya sampai jangka waktu berapa lama STP tersebut dapat diterbitkan.

Dalam ketentuan yang diatur oleh Keputusan Direktorat Jenderal Pajak Nomor : KEP-28/PJ.41/1993 tanggal 8 Maret 1993 maupun Surat

¹²⁴ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LL.M Int.Tax, op.cit.

Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor : SE-41/PJ.41/2001 tanggal 13 November 2001 diatur secara detail kapan saat penerbitan STP atas Pajak Penghasilan (PPh). STP PPh Pasal 21, Pasal 23 dan Pasal 26 diterbitkan setiap saat setelah lewat jatuh tempo pembayaran/penyetoran, demikian juga halnya dengan STP PPh Pasal 25 atas bank, lembaga keuangan bukan bank, Perusahaan negara dan daerah, perusahaan PMA dan PMDN, WP di KPP Badan dan Orang Asing (Badora), WP baru, dan 100 WP besar. Untuk STP PPh Pasal 25 selain tersebut di atas dikeluarkan per masa pajak triwulanan. STP atas PPh yang kurang dibayar karena terdapat salah tulis dan atau salah hitung pada SPT Tahunan PPh dikeluarkan setiap saat setelah dilakukan penelitian SPT. STP untuk menagih sanksi administrasi karena tidak atau terlambat menyampaikan SPT Tahunan PPh dikeluarkan segera setelah saat timbulnya sanksi administrasi.

Ketentuan penerbitan STP PPN tidak diatur secara mendetail seperti dalam STP PPh. Ketentuan penerbitan STP yang baru berdasarkan UU nomor 28 Tahun 2007 telah ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 189/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007. Berdasarkan Peraturan Menteri tersebut, secara umum STP diterbitkan setelah dilakukan penelitian administrasi perpajakan atau berdasarkan hasil pemeriksaan pajak dan setelah lewat 1 (satu) bulan sejak masa pajak yang bersangkutan.

Berbeda dengan penerbitan STP, jangka waktu penerbitan SKPKB dan SKPKBT telah tersurat dalam UU KUP. Ketentuan dalam Pasal 13 dan Pasal 16 UU Nomor 28 Tahun 2007 jangka waktu penerbitan SKPKB dan SKPKBT adalah 5 (lima) tahun, jadi telah mengalami perubahan yang tadinya 10 (sepuluh) tahun pada UU Nomor 16 Tahun 2000. Perubahan jangka waktu penerbitan SKPKB dan SKPKBT menjadi 5 (lima) tahun sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Septriadi yaitu sebagai berikut :

Menurut pendapat saya, ketentuan pajak berbeda dengan withholding taxes. Yang harus dilakukan adalah, sebaiknya produk ketentuan pajak dibatasi paling lama 5 tahun pajak. Dengan dibatasi paling lama lima tahun, jika wajib pajak diterbitkan ketentuan pajak masih mempunyai kemungkinan *ability to pay*. Bandingkan kalau sudah

menjelang tahun ke 10 terbit ketetapan pajak, mungkin penghasilan yang dahulu dikenakan pajak sudah tidak ada sisa-nya lagi.¹²⁵

Hermantho juga mendukung agar pemeriksaan tidak terlampaui jauh mundur beberapa tahun pajak ke belakang, walaupun tidak secara pasti menyebutkan berapa tahun sebaiknya. Pertimbangannya adalah hak Wajib Pajak dan kemampuannya untuk membayar. Pendapatnya adalah :

DJP harus mempunyai strategi sekaligus memperhatikan *taxpayer right* atau hak-hak pembayar pajak. Memang dalam pemeriksaan bisa dilakukan mundur beberapa tahun ke belakang padahal dari sisi kemampuan wajib pajak sudah minim (waktu yang telah lewat beberapa tahun) dan keberadaannya sudah sulit ditelusuri lagi penanggung pajaknya, apalagi dalam perhitungan pajaknya kurang kuat dan proses penghapusannya sangat sulit.¹²⁶

Berdasarkan kebijakan jangka waktu penerbitan yang berlaku sebagaimana dijelaskan di atas dan pendapat para ahli, maka kebijakan jangka waktu penerbitan ketetapan pajak telah mengalami kemajuan dengan dipersingkatnya jangka waktu tersebut dari 10 (sepuluh) tahun menjadi 5 (lima) tahun. Khusus untuk kebijakan penerbitan STP dipandang telah sangat baik karena jangka waktu penerbitannya telah dipercepat bahkan jauh lebih cepat dari jangka waktu maksimum 5 (lima) tahun berdasarkan Keputusan dan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak tersebut di atas. Apabila tindakan yang dilakukan oleh aparat perpajakan di tingkat Kantor Pelayanan Pajak telah sesuai kebijakan Direktur Jenderal Pajak, maka tindakan tersebut telah memenuhi asas *convenience of payment*.

Berdasarkan kebijakan yang ada, pemeriksaan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dapat meliputi satu, beberapa, atau seluruh jenis pajak, baik untuk satu atau beberapa Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak atau Tahun Pajak dalam tahun-tahun lalu maupun tahun berjalan. Mengingat jangka waktu yang memungkinkan tetap dapat dilakukan pemeriksaan pajak (diterbitkan ketetapan pajak) hingga 10 (sepuluh) tahun yang tercantum dalam Pasal 13 dan Pasal 15 UU Nomor 16 Tahun 2000, dan sejak tahun pajak 2008 berubah menjadi 5 (lima) tahun sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 13 dan

¹²⁵ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LL.M Int.Tax, op.cit.

¹²⁶ Hasil Wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

15 UU Nomor 28 Tahun 2007, maka hingga jangka waktu tersebut besarnya pajak yang terutang yang disampaikan oleh Wajib Pajak belum pasti.

Agar Wajib Pajak lebih memiliki kepastian dan *ability to pay*, tentu diperlukan jangka Waktu Pemeriksaan yang tidak terlalu lama setelah berakhirnya Masa Pajak atau Bagian Tahun Pajak. Untuk itu kebijakan pemeriksaan tahun berjalan perlu dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal pajak. Ternyata kebijakan pemeriksaan tahun berjalan telah menjadi bagian dari kebijakan umum pemeriksaan pajak sebagaimana telah diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 545/KMK.04/2000 tanggal 22 Desember 2000 tentang Tata Cara Pemeriksaan Pajak yang telah dirubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 123/PMK.03/2006 tanggal 7 Desember 2006. Kedua keputusan / peraturan menteri tersebut telah dicabut dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007, namun kebijakan pemeriksaan pajak tahun berjalan tetap menjadi bagian kebijakan pemeriksaan pajak.

Kebijakan pemeriksaan Direktur Jenderal Pajak sebagai tindak lanjut dari Keputusan / Peraturan Menteri Keuangan dan UU KUP, telah dilaksanakan dengan dikeluarkannya beberapa kali Surat Edaran maupun Peraturan Direktur Jenderal Pajak. Kebijakan pemeriksaan tahun berjalan tersebut mendapat tanggapan dari Septriadi. Informan menganggap kebijakan ini baik untuk Wajib Pajak besar saja, seperti diungkapkannya sebagai berikut :

Ide yang bagus untuk diterapkan bagi WP besar yang laporan keuangan dan pajaknya dapat diselesaikan setiap akhir bulan. Akan tetapi, hal ini sulit untuk diterapkan bagi WP kecil yang pembukuannya tidak bagus.¹²⁷

Sebelum dilakukan tindakan pemeriksaan pajak, Direktorat Jenderal Pajak mengeluarkan himbuan agar dilakukan pembetulan Surat Pemberitahuan yang telah disampaikan sehubungan dengan data yang dimilikinya. Tindakan tersebut didukung oleh Hermantho dengan pendapatnya :

¹²⁷ Hasil Wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LLM Int.Tax., op.cit.

Memang sebaiknya begitu. Diberikan dahulu berupa himbauan tertulis dengan dikaitkan pelaporan SPTnya, karena memang dalam UU WP diberi kesempatan memperbaiki SPT sebelum dilakukan pemeriksaan. Hal ini untuk mencegah *company negative issue* jika telah dimuat di media massa, agar kepastian data memang valid (praduga tidak bersalah).¹²⁸

D. Wajib Pajak Yang Dikecualikan Dikenakan STP

Wajib Pajak orang pribadi yang penghasilan netonya tidak melebihi Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) dikecualikan dari kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Orang Pribadi. Wajib Pajak orang pribadi yang tidak menjalankan usaha atau pekerjaan bebas dikecualikan dari kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasal 25. Ketentuan tersebut diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 535/KMK.04/2000 tanggal 22 Desember 2000 dan telah diganti dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 183/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007.

Dalam penjelasan Pasal 3 UU KUP disampaikan alasan adanya pengecualian tersebut adalah efisiensi. Lengkapnya bunyi penjelasan pasal tersebut adalah :

Pada prinsipnya setiap Wajib Pajak Pajak Penghasilan diwajibkan menyampaikan Surat Pemberitahuan. Dengan pertimbangan efisiensi atau pertimbangan lainnya, Menteri Keuangan dapat menetapkan Wajib Pajak Pajak Penghasilan yang dikecualikan dari kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan, misalnya Wajib Pajak orang pribadi yang menerima atau memperoleh penghasilan di bawah Penghasilan Tidak Kena Pajak, tetapi karena kepentingan tertentu diwajibkan memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak.

Kebijakan pengecualian kewajiban menyampaikan SPT masa PPh Pasal 25 Orang Pribadi dan atau SPT Tahunan PPh Orang Pribadi tersebut di atas dengan alasan efisiensi dinilai cukup baik. Wajib pajak dalam kondisi tersebut di atas subyek pajaknya masih aktif dan obyek pajaknya masih ada,

¹²⁸ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

namun dari sisi penerimaan pajak untuk Wajib Pajak Orang Pribadi yang penghasilan netonya di bawah PTKP adalah nihil. Bagi Wajib Pajak orang pribadi yang tidak menjalankan usaha atau pekerjaan bebas (karyawan) kewajiban perpajakannya telah dilaksanakan oleh pemberi kerja, sehingga yang bersangkutan tidak ada melaksanakan kewajiban pembayaran pajak terutang setiap bulannya, namun untuk kewajiban penyampaian SPT Tahunan PPh Orang Pribadinya tetap diwajibkan walaupun nihil. Terhadap Wajib Pajak yang dikecualikan dari kewajiban menyampaikan SPT tidak akan diterbitkan STP atas sanksi tidak menyampaikan SPT.

Selain pengecualian dari kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan, pada Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 28 Tahun 2007 juga diatur pengecualian pengenaan sanksi administrasi berupa denda apabila Surat Pemberitahuan tidak disampaikan. Dan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 186/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007 juga diatur pengecualian bagi Wajib Pajak lain. Berdasarkan pasal Undang-undang dan Peraturan Menteri Keuangan tersebut, pengenaan sanksi administrasi berupa denda tidak dilakukan terhadap :

- a. Wajib Pajak orang pribadi yang telah meninggal dunia;
- b. Wajib Pajak orang pribadi yang sudah tidak melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas;
- c. Wajib Pajak orang pribadi yang berstatus sebagai warga negara asing yang tidak tinggal lagi di Indonesia;
- d. Bentuk Usaha Tetap yang tidak melakukan kegiatan lagi di Indonesia;
- e. Wajib Pajak badan yang tidak melakukan kegiatan usaha lagi tetapi belum dibubarkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- f. Bendahara yang tidak melakukan pembayaran lagi;
- g. Wajib Pajak yang terkena bencana, yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan; atau
- h. Wajib Pajak lain yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan, antara lain :
 - Kerusuhan massal;

- Kebakaran;
- Ledakan bom atau aksi terorisme;
- Perang antarsuku; atau
- Kegagalan sistem komputer administrasi penerimaan negara atau perpajakan.

Kebijakan pengecualian pengenaan sanksi administrasi tersebut, mengandung arti bahwa terhadap Wajib Pajak tidak akan diterbitkan ketetapan pajak berupa Surat Tagihan Pajak. Kebijakan ini sudah semestinya dijalankan oleh Direktorat Jenderal Pajak atas dasar hak dari Wajib Pajak yang memang dalam kondisi yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan kewajiban perpajakan. Wajib Pajak tersebut pada huruf a sampai dengan f sudah tidak aktif atau bahkan ada yang tidak ada lagi subyek pajaknya, sedangkan Wajib Pajak tersebut pada huruf g dan h subyek pajaknya sedang terganggu sehingga tidak memungkinkan untuk melaksanakan kewajiban perpajakan.

E. Jangka Waktu / Jatuh Tempo Pelunasan Ketetapan Pajak

Jangka waktu pelunasan pembayaran ketetapan pajak yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak bisa tetap seperti waktu jatuh tempo yang tercantum dalam ketetapan pajak. Jatuh tempo pelunasan adalah 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan, hal ini telah berlaku mulai 1 Januari 1983 sejak pertama kali diberlakukannya sistem *self assessment* dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang KUP. Sejak 1 Januari 2008 ketentuan tersebut yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (3) ditambahkan satu ayat tambahan yaitu ayat (3a) yang menyatakan bagi Wajib Pajak usaha kecil dan di daerah tertentu jangka waktu pelunasan ketetapan pajak dapat diperpanjang paling lama menjadi 2 (dua) bulan dengan Peraturan Menteri keuangan.

Dasar dibuatnya tambahan jatuh tempo atau jangka waktu, khususnya bagi Wajib Pajak usaha kecil dan di daerah tertentu adalah pertimbangan pelayanan. Hal ini dijelaskan oleh Hartono yaitu sebagai berikut :

Pertimbangan pelayanan bagi WP yang tidak mampu untuk membayar sekaligus. Untuk WP di daerah tertentu, kadang terdapat hambatan komunikasi sehingga diberi waktu lebih lama (1 bulan). WP usaha kecil perlu waktu untuk *manage* keuangannya.¹²⁹

Tambahan waktu jatuh tempo pelunasan pembayaran ketetapan pajak khusus bagi Wajib Pajak usaha kecil dan di daerah tertentu mendapat tanggapan yang cukup baik. Ketua APPI menanggapi hal tersebut sebagai berikut :

Itu step yang sangat bagus, artinya penundaan waktu itu merupakan kesempatan berpikir bagi pembayar pajak dalam melaksanakan hak-hak hukumnya.¹³⁰

Jangka waktu pelunasan pembayaran ketetapan pajak yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak bisa berubah tidak 1 (satu) bulan atau paling lama 2 (dua) bulan untuk Wajib Pajak usaha kecil dan di daerah tertentu. Jangka waktu tersebut berubah jika Wajib Pajak melakukan hal-hal sebagai berikut :

- a. Atas permohonan Wajib Pajak, Direktur Jenderal Pajak dapat memberikan persetujuan untuk mengangsur atau menunda pembayaran ketetapan pajak.
- b. Wajib Pajak mengajukan permohonan keberatan atas ketetapan pajak
- c. Wajib Pajak mengajukan permohonan banding atas keputusan keberatan

Berdasarkan penjelasan Pasal 9 ayat (4) UU Nomor 16 Tahun 2000 maupun UU Nomor 28 Tahun 2007, atas permohonan Wajib Pajak Direktorat Jenderal Pajak dapat memberikan persetujuan untuk mengangsur atau menunda pembayaran dengan syarat :

Kelonggaran tersebut diberikan dengan hati-hati untuk paling lama 12 (dua belas) bulan dan terbatas kepada Wajib Pajak yang benar-benar sedang mengalami kesulitan likuiditas.

Kesempatan mengangsur atau menunda pembayaran tersebut tidak menghilangkan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen)

¹²⁹ Hasil wawancara dengan Ir. Achmad Hartono, M.A., Tim RUU KUP Direktorat Jenderal Pajak, tanggal 22 Mei 2008

¹³⁰ Hasil Wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D, op.cit.

per bulan dari jumlah pajak yang masih harus dibayar dan bagian dari bulan dihitung penuh 1 (satu) bulan. Hal tersebut dikenal sebagai bunga penagihan, yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UU KUP. Dengan demikian, walaupun terhadap Wajib Pajak telah diberikan persetujuan untuk mengangsur atau menunda pembayaran, sanksi bunga tetap berlaku sama halnya dengan Wajib Pajak yang tidak diberikan persetujuan mengangsur atau menunda pembayaran dan terlambat melakukan pembayaran. Perbedaan perlakuan hanyalah pada penundaan tindakan penagihan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Jika Wajib Pajak mengajukan permohonan keberatan, berdasarkan Pasal 25 ayat (7) UU Nomor 16 tahun 2000 hal tersebut tidak menunda kewajiban membayar pajak dan pelaksanaan penagihan pajak. Namun berdasarkan UU Nomor 28 tahun 2007 telah terjadi perubahan jangka waktu pelunasan yaitu tertangguh sampai dengan 1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan Surat Keputusan Keberatan. Demikian juga dalam hal pembayaran, sebagaimana disebutkan dalam ayat (3a) Wajib Pajak hanya diwajibkan melunasi pajak yang masih harus dibayar paling sedikit sejumlah yang telah disetujui Wajib Pajak dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan, sebelum surat keberatan disampaikan.

Hal tersebut juga berlaku apabila Wajib Pajak mengajukan permohonan banding. Berdasarkan Pasal 27 ayat (5a) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 jangka waktu pelunasan tertangguh sampai dengan 1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan Putusan Banding. Jumlah pajak yang belum dibayar pada saat pengajuan permohonan keberatan tidak termasuk sebagai utang pajak, sehingga Direktorat Jenderal Pajak tidak akan melakukan tindakan penagihan.

Kebijakan penangguhan jangka waktu pelunasan terhadap Wajib Pajak yang mengajukan keberataan maupun banding adalah sebagai konsekuensi perubahan ketentuan Wajib Pajak yang mengajukan keberatan hanya wajib membayar sejumlah yang disetujuinya. Hal ini ditegaskan sebagaimana disampaikan oleh Hartono :

Konsekuensi dari perubahan syarat-syarat pengajuan keberatan dan banding yang semula tidak menunda kewajiban membayar dan tindakan penagihan menjadi wajib membayar sejumlah yang disetujui.¹³¹

Kebijakan yang baru ini, telah mendapatkan respon yang beragam dari para informan. Ketua Komite Tetap Perpajakan menilai :

Bagus, memberikan kesempatan WP untuk mengajukan keberatan dengan seksama. Hal ini berhubungan dengan ayat 9 dan 10.¹³²

Pendapat lainnya disampaikan oleh Ketua APPI dan Sekretaris Umum IITS, yaitu :

Cukup *win win solution*. Memberi kesempatan hak-hak hukum pembayar pajak (*taxpayer right*).¹³³

.....maka sebaiknya pembayaran ketetapan pajak ditunda sampai dengan putusannya di Pengadilan Pajak atau *competent authority*..... Tolong kaitkan peraturan ini dengan adanya sanksi jika keberatan atau banding ditolak. Lihat artikel saya.....¹³⁴

Para informan menilai kebijakan ini adalah kebijakan yang positif dari sisi penundaan kewajiban membayar pajak dan pelaksanaan penagihan pajak. Namun baik Kristanto maupun Septriadi mengkaitkannya dengan Pasal 25 ayat (9) dan (10) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 yaitu dalam hal keberatan Wajib Pajak ditolak atau dikabulkan sebagian, Wajib Pajak dikenai sanksi administrasi berupa denda sebesar 50% (lima puluh persen) dari jumlah berdasarkan keputusan keberatan dikurangi dengan pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan.

Dalam Pasal 27 ayat (5d) sanksi Administrasi berupa denda lebih tinggi, yaitu 100% (seratus persen) dari jumlah pajak berdasarkan Putusan Banding dikurangi dengan pembayaran pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan. Besarnya sanksi administrasi tersebut dinilai oleh Septriadi cukup memberatkan dan tidak adil sebagaimana disampaikannya dalam artikelnya yang berjudul "Menyoal Denda atas Keberatan dan Banding yang Ditolak", inti dari pendapatnya yaitu :

¹³¹ Hasil wawancara dengan Ir. Achmad Hartono, M.A., op.cit

¹³² Hasil wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, op.cit.

¹³³ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

¹³⁴ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LLM Int.Tax, op.cit.

... jika keberatan dan banding WP ditolak, sanksi yang dikenakan kepada WP adalah sebatas sanksi berupa bunga yang dihitung dari *time value of money* atas tertundanya penerimaan pajak dan bukan sanksi denda seperti yang dituangkan dalam rumusan Pasal 25.¹³⁵

Berdasarkan uraian tersebut di atas, berdasarkan peraturan yang ada serta dikaitkan dengan pendapat para informan dan teori terkait asas *convenience of payment*, kebijakan jangka waktu / jatuh tempo pelunasan ketetapan pajak yang ada telah mengalami perubahan yang menguntungkan Wajib Pajak. Wajib Pajak terutama Wajib Pajak Usaha kecil dan di daerah tertentu memiliki waktu yang lebih longgar untuk melakukan pelunasan pembayaran ketetapan pajak. Hal yang lebih signifikan dirasakan menguntungkan Wajib Pajak adalah dengan ditangguhkannya jangka waktu melunasi sampai dengan 1 (satu) bulan sejak penerbitan Surat Keputusan Keberatan atau Putusan Banding, dan terhadap Wajib Pajak hanya diwajibkan melunasi sesuai dengan yang disetujuinya jika akan mengajukan keberatan.

Bahkan Direktorat Jenderal Pajak tidak bisa lagi melakukan tindakan penagihan terhadap Wajib Pajak yang mengajukan keberatan dan banding sampai dengan 1(satu) bulan sejak diterbitkannya Surat Keputusan Keberatan atau Putusan Banding. Perubahan mendasar ini lebih "menghargai" hak-hak Wajib Pajak, hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Petrus :

Hak-hak WP lebih dilindungi, karena ada pergeseran hak dan kewajiban WP dalam sistem *self assessment* di UU KUP yang baru, dimana kewajiban pembayaran pajak menjadi bergeser sampai dengan adanya putusan yang bersifat tetap atau eksekutorial, kalau UU KUP yang sebelumnya adalah sampai dengan SPT disampaikan.¹³⁶

Berdasarkan hasil penelitian mengenai jangka waktu pelunasan, ternyata ada perbedaan perlakuan dalam hal Wajib Pajak mengajukan keberatan dan banding dengan Wajib Pajak yang mengajukan pengurangan, pembatalan. Jika Wajib Pajak mengajukan keberatan atau banding jangka waktu pelunasan ditangguhkan sampai dengan 1 (satu) bulan sejak diterbitkannya Surat Keputusan Keberatan atau Putusan Banding, sedangkan jika Wajib Pajak mengajukan pengurangan atau pembatalan tidak merubah

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Hasil wawancara dengan Drs. Kismantoro Petrus, M.B.A., op.cit

jangka waktu pelunasan. Hal ini akan memberatkan Wajib Pajak terutama jika Wajib Pajak dikenakan surat ketetapan pajak yang tidak benar, karena tindakan penagihan akan tetap berjalan pada saat masih adanya "sengketa" atau perbedaan perhitungan terhadap ketetapan pajak yang diterbitkan . Akan lebih baik jika prosedur pengurangan atau pembatalan surat ketetapan pajak mengikuti prosedur bagi Wajib Pajak yang mengajukan keberatan atau banding, paling tidak seharusnya dalam masa "sengketa" tersebut tindakan penagihan tidak dijalankan walaupun tidak menangguhkan jangka waktu pembayaran.

F. Pengurangan, Pembatalan, Gugatan Ketetapan Pajak serta Perubahan Sanksi Administrasi

Dalam ketentuan UU KUP yang baru telah ditambahkan 2 poin pada Pasal 36 ayat (1) menjadi 4 poin yaitu pada huruf (c) dan (d). Pada ayat (1) huruf (c) dan (d) ditambahkan Direktorat Jenderal Pajak dapat mengurangi atau membatalkan STP yang tidak benar, membatalkan hasil pemeriksaan pajak atau surat ketetapan yang dilaksanakan tanpa surat pemberitahuan hasil pemeriksaan atau pembahasan akhir hasil pemeriksaan dengan Wajib Pajak. Dua poin sebelumnya yaitu huruf (a) dan (b) berisi Direktorat Jenderal Pajak dapat mengurangi atau menghapuskan sanksi administrasi karena kekhilafan Wajib Pajak atau bukan karena kesalahannya dan mengurangi atau membatalkan surat ketetapan pajak yang tidak benar.

Ada ketentuan baru dalam Pasal 23 ayat (2) huruf (d) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007, yaitu Wajib Pajak dapat menggugat penerbitan ketetapan pajak yang tidak sesuai prosedur. Hal ini semakin menguatkan posisi Wajib Pajak dalam memperoleh hak-hak hukumnya didalam pelaksanaan kewajiban perpajakannya.

Pendapat terkait Pasal 23 dan Pasal 36 tersebut, para informan menanggapi dengan positif. Ketua Komite Tetap Perpajakan Kadin menyatakan :

"Bagus menambah kepastian hukum"¹³⁷

sedangkan dalam kesempatan yang lain Hermantho menjelaskan :

Saya setuju sekali. Hak-hak sebagai pembayar pajak sudah seharusnya diperhatikan. Implementasinya harus benar-benar mantap. Tunggakan pajak yang ada sekarang menjadi duri dalam daging (kadang-kadang pembayar pajak kurang mengerti atas ketetapan yang dianggapnya bermasalah). Apabila telah menjadi skp maka tindakan penagihan akan jalan terus tanpa melihat historis penerbitan ketetapannya.¹³⁸

Septriadi juga menanggapi dengan pendapat sangat baik, sebagaimana diungkapkannya :

Sangat baik. Akan lebih baik lagi kalau kalau produk ini juga diberikan pada saat pengajuan keberatan di DJP.¹³⁹

Tanggapan dari Direktorat Jenderal Pajak, dalam hal ini disampaikan oleh Hartono sebagai Tim RUU KUP yang diwawancarai bersama Kepala Sub Direktorat Peraturan KUP dan PPSP, Direktorat Peraturan Perpajakan I Direktorat Jenderal Pajak menyatakan :

Pasal 23 menyatakan apabila penerbitan surat ketetapan pajak tidak sesuai prosedur dapat digugat. Pasal 36 menyatakan hasil pemeriksaan atau surat ketetapan pajak dari hasil pemeriksaan yang dilaksanakan tanpa prosedur dapat dibatalkan baik atas permohonan WP maupun jabatan.

Berdasarkan kedua pasal tersebut, maka WP mempunyai 2 jalan untuk menyelesaikan masalah apabila pemeriksaan tidak sesuai prosedur.¹⁴⁰

Untuk lebih memberikan pelayanan yang baik juga jangka waktu penyelesaian permohonan Wajib Pajak yang tadinya paling lama 12 (dua belas) bulan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan, menjadi 6 (enam) bulan berdasarkan UU KUP yang baru. Pada Pasal 23 ayat (2) huruf d dan Pasal 36 ayat (1), jelas tersurat hak-hak Wajib Pajak semakin meningkat. Hal ini tentunya menimbulkan kenyamanan bagi Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajibannya, karena memiliki hak-hak yang dapat membatasi

¹³⁷ Hasil Wawancara dengan Prijoandojo Kristanto, op.cit.

¹³⁸ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

¹³⁹ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LLM Int.Tax, op.cit

¹⁴⁰ Hasil wawancara dengan Ir. Achmad Hartono, M.A., op.cit

kewenangan terhadap pihak Direktorat Jenderal Pajak agar didalam menerbitkan ketetapan pajak harus selalu sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan langsung dalam undang-undang.

Dalam penerbitan ketetapan pajak, biasanya selain ada pokok pajak terutang juga dikenai sanksi administrasi yang terdiri dari bunga, denda dan kenaikan. Besaran sanksi administrasi bisa bermacam-macam tergantung tingkat kesalahan, dan dengan adanya sanksi ini ternyata bisa juga memberatkan Wajib Pajak.

Pendapat para informan sehubungan dengan perubahan sanksi administrasi berupa denda terlambat / tidak menyampaikan SPT (Pasal 7 KUP ayat (1)) cukup beragam. Denda terlambat/tidak menyampaikan SPT masa naik dari Rp. 50.000 menjadi Rp. 500.000 untuk SPT Masa PPN dan Rp. 100.000 untuk SPT Masa lainnya. Untuk SPT Tahunan naik dari Rp. 100.000 menjadi Rp. 1.000.000 untuk SPT Tahunan PPh Badan dan tetap Rp. 50.000 untuk SPT Tahunan PPh OP. Ketua Komisi Tetap Perpajakan Kadin menyatakan bahwa atas kenaikan sanksi tersebut masih wajar, sedangkan Ketua APPI tidak sejalan dengan pendapat tersebut, sebagaimana diungkapkan :

DJP harus *tepo seliro*. Sampai dimana sosialisasi, kalau pembayar pajak telah betul-betul mengerti perpajakan. Kalo di Amerika *taxpayer right* ditempel dimana-mana – selain iklan, agar pembayar pajak mengerti hak-haknya. Kalo di Indonesia cenderung kewajiban yang ditonjolkan. Karena DJP punya alibi bersandar pasal 23A UUD 1945. Dengan demikian kebijakan tersebut tergesa-gesa, lebih diharapkan agar penyuluhan ditingkatkan.¹⁴¹

Peningkatan sanksi administrasi diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak. Hal tersebut disampaikan oleh Hartono¹⁴², dengan efek jera diharapkan akan meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dengan pertimbangan :

- Wajib Pajak Badan dianggap lebih mampu secara institusi, orang yang melaksanakan kewajiban perpajakannya lebih baik.

¹⁴¹ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit

¹⁴² Hasil wawancara dengan Ir. Achmad Hartono, M.A., op.cit

- SPT Masa PPN apabila terlambat disampaikan dapat merugikan lawan transaksinya.

Kristanto maupun Hermantho tidak sependapat dengan yang dikemukakan oleh Hartono tersebut. Tanggapan informan tersebut setelah ditanyakan apakah dengan perubahan sanksi administrasi tersebut akan meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak adalah berturut-turut sebagai berikut :

Seharusnya demikian. Tetapi tingkat kepatuhan WP tergantung dari banyak faktor. Jadi peningkatan denda saja tidak menjamin naiknya tingkat kepatuhan WP.¹⁴³

Menurut saya belum tentu, karena hal tersebut 'cuma' ancaman.¹⁴⁴

Septriadi memberikan argumen yang cukup panjang terkait sanksi administrasi berupa denda yang akan dikenakan terhadap Wajib Pajak yang ditolak pengajuan keberatan atau bandingnya. Penjelasan pada wawancara tersebut dengan menunjuk artikelnya yang berjudul "Menyoal Denda atas Keberatan dan Banding yang Ditolak". Dalam artikel tersebut disampaikan-hal yang utama sebagai berikut :

... terdapat dua masalah berkaitan dengan pemberian sanksi berupa "denda" dalam keberatan dan banding, yaitu:

- (i) Apabila dikaitkan dengan fungsi pemberian sanksi dalam konteks hukum pajak, pertanyaannya adalah tepatkah penerapan sanksi administrasi berupa denda sebesar 50% (untuk keberatan yang ditolak) dan 100% (untuk banding yang ditolak)?
- (ii) Bagaimana jika WP membayar seluruh pajak yang disengketakan (pilihan pertama) dan ternyata mereka menang dalam tingkat keberatan atau banding, berapa jumlah "bunga" yang akan diperoleh WP? Apakah jumlahnya sama besar dengan tingkat resiko sanksi "denda" yang akan mereka bayar seandainya mereka tidak membayar jumlah pajak yang disengketakan (pilihan kedua)?

.... penerapan sanksi denda tersebut dalam tingkat banding bertentangan dengan Konsiderans huruf c UU Pengadilan Pajak yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan perpajakan, penyelesaian sengketa pajak memerlukan penyelesaian yang adil dengan prosedur dan proses yang cepat, murah, dan sederhana.

Kalau sanksi denda ini jadi diterapkan, tentu proses pengajuan banding menjadi tidak murah lagi. Pengajuan keberatan dan banding

¹⁴³ Hasil wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, op.cit

¹⁴⁴ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit

merupakan hak WP yang seharusnya tidak diberikan sanksi yang sifatnya memberatkan WP.

Apabila terdapat "penerimaan pajak yang tertunda" akibat WP mengajukan keberatan dan banding maka sanksi yang diberikan kepada WP hanya sebatas dari time value of money atas tertundanya uang penerimaan pajak tersebut.

Hal ini juga dikatakan oleh Leif Mutten seorang akademisi dari Swedia yang menyatakan bahwa jika putusan banding mengalahkan WP maka WP tersebut seharusnya hanya dikenakan tambahan kewajiban "bunga" (2001: hal 194).

Dasar argumentasinya adalah bahwa negara hanya mengalami kerugian dari time value of money atas tertundanya uang penerimaan pajak.

Jika keberatan dan banding WP ditolak, sanksi yang dikenakan kepada WP adalah sebatas sanksi berupa bunga yang dihitung dari *time value of money* atas tertundanya penerimaan pajak dan bukan sanksi denda seperti yang dituangkan dalam rumusan Pasal 25.¹⁴⁵

Besarnya prosentase pemberian sanksi administrasi berupa denda jika pengajuan keberatan atau banding ternyata memang masih terjadi adanya perbedaan pendapat sampai dengan disahkannya UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga UU KUP. Sebetulnya ketentuan besarnya sanksi administrasi baik itu berupa bunga, denda dan kenaikan dapat dilakukan perubahan oleh Peraturan Pemerintah. Sebenarnya besarnya prosentase sanksi administrasi masih bisa dibicarakan lebih lanjut pada tingkatan yang lebih rendah yaitu Pemerintah. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 37 UU KUP yang menyatakan :

Perubahan besarnya imbalan bunga dan sanksi administrasi berupa bunga, denda, dan kenaikan, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sampai dengan saat ini, sejak diberlakukannya UU KUP pada tanggal 1 Januari 1984 belum pernah dikeluarkan Peraturan Pemerintah tentang perubahan sanksi administrasi tersebut. Apabila sanksi administrasi berupa denda jika keberatan atau banding ditolak berjalan mulai tahun 2008 ini, tidak menutup kemungkinan besaran prosentase sanksi tersebut akan berubah.

Dengan diberlakukannya Pasal 37A Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 yang lebih dikenal dengan kebijakan *Sunset Policy* yang menyatakan bahwa Wajib Pajak yang membetulkan SPT Tahunan sebelum tahun pajak

¹⁴⁵ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LL.M Int.Tax, op.cit

2007 selama masa 1 (satu) tahun setelah diberlakukannya Undang-undang, diberikan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi. Selain itu juga dinyatakan bahwa Wajib Pajak Orang Pribadi yang dengan sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP paling lama 1 (satu) tahun setelah diberlakukannya Undang-undang ini diberi kemudahan : diberikan penghapusan sanksi administrasi, tidak dilakukan pemeriksaan pajak kecuali terdapat data yang menyatakan bahwa SPT Wajib Pajak tidak benar.

Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi tersebut adalah dengan maksud untuk meningkatkan kepatuhan sekaligus meningkatkan jumlah Wajib Pajak terdaftar. Kebijakan ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh para Wajib Pajak, namun ternyata para informan memiliki pendapat yang lain seperti apa yang diharapkan Pemerintah dengan menyatakan :

Kebijakan Sunset Policy hanya cocok untuk negara yang tingkat kepatuhan WP-nya sudah cukup tinggi. Penghapusan sanksi administrasi saja tidak menarik WP Indonesia pada umumnya, karena tingkat kepatuhan WP Indonesia masih rendah.¹⁴⁶

Kenapa DJP tidak langsung mengadakan tax amnesty (pengampunan). Dasar-dasar tax amnesty yang pertama disentuh adalah SIN (*Single Identity Number*) agar tidak terjadi duplikasi kependudukan (KTP ganda).¹⁴⁷

Tanggung. Kenapa tidak sekalian tax amnesty? Pasal tersebut termasuk pasal karet. Banyak interpretasi yang timbul dari Pasal tersebut.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Hasil Wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, op.cit

¹⁴⁷ Hasil Wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit

¹⁴⁸ Hasil Wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LLM Int.Tax, op.cit

BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. Kebijakan Umum Penerbitan Ketetapan Pajak

Sejak tanggal 1 Januari 1984 di Indonesia mulai berlaku sistem *self assessment*. Perbedaan yang mendasar dengan sistem *official assessment* yang dipakai sebelumnya adalah pada tanggung jawab pelaksanaan kewajiban perpajakan berada pada Wajib Pajak sendiri. Wajib Pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan dan membayar sendiri pajak yang terutang.

Sistem *self assessment* telah berjalan lebih dari 14 tahun, namun belum dapat berjalan dengan baik. Sistem *self assessment* dapat berjalan dengan baik tergantung tingkat pengertian, pemahaman, kesadaran dan kepatuhan dari Wajib Pajak, sebagaimana disampaikan Hermantho :

.... adalah resiko dari *self assessment system* seperti di Indonesia, diharuskan adanya pengertian, pemahaman, kesadaran, dan kepatuhan. Dengan demikian diminta pro aktifnya pembayar pajak, sementara pengetahuannya belum mendalam dan jarang mendapatkan sosialisasi.¹¹⁷

Untuk meningkatkan pengertian, pemahaman, kesadaran dan kepatuhan Wajib Pajak adalah tantangan yang berat bagi Direktorat Jenderal Pajak. Berbagai upaya sosialisasi telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak melalui berbagai macam media, yaitu televisi, radio, koran, majalah, *billboard*, brosur, leaflet. Sosialisasi yang bersifat tatap muka juga telah diupayakan melalui penyuluhan langsung baik dilaksanakan di kantor-kantor pajak, sekolah, perguruan tinggi, maupun kerja sama dengan pemerintah daerah.

Salah satu upaya hukum yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dalam meningkatkan kepatuhan adalah dengan melakukan penelitian

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D, Ketua Asosiasi Pembayar Pajak Indonesia (APPI), tanggal 13 Mei 2008

dan pemeriksaan dalam rangka menguji tingkat kepatuhan Wajib Pajak dalam pelaksanaan kewajiban perpajakannya. Produk hukum dari tindakan penelitian dan pemeriksaan tersebut adalah dengan diterbitkannya ketetapan pajak.

Tindakan penerbitan ketetapan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak sebagai hasil dari penelitian maupun pemeriksaan hendaknya tidak semata mata untuk penegakkan hukum, tapi juga perlu dilakukan tindakan yang sifatnya membina atau membimbing Wajib Pajak. Tidak selamanya koreksi yang ditemukan dalam penelitian ataupun pemeriksaan adalah karena unsur kesengajaan. Unsur-unsur lain seperti kurangnya pengertian dan pemahaman peraturan perpajakan juga cukup berperan. Sebelum tindakan pemeriksaan dilaksanakan, akan lebih baik dilakukan tindakan persuasif berupa himbauan pembedulan Surat Pemberitahuan (SPT) dan pembayaran atas kekurangan pembayaran pajak terutang terkait dengan data yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pajak. Apabila Wajib Pajak melakukan pembedulan SPT dan pembayaran pajak terutang, maka tidak perlu dilakukan tindakan pemeriksaan.

Tindakan berupa himbauan telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak, namun belum ada payung hukum yang mengaturnya agar tindakan yang dilakukan tersebut menjadi kuat dari sisi legalitasnya. Dengan kondisi demikian, Direktorat Jenderal Pajak bisa melakukan upaya pemeriksaan secara langsung tanpa didahului dengan himbauan karena ada data yang dimiliki. Namun upaya yang telah dilakukan Direktorat Jenderal Pajak tersebut didukung oleh Ketua Asosiasi Pembayar Pajak Indonesia (APPI) maupun Ketua Komisi Tetap Perpajakan Kamar Dagang dan Industri (KADIN) dengan menyatakan :

Memang sebaiknya ada payung hukumnya. Namun seorang pemimpin yang baik harus berani mengambil langkah alternatif, selama menguntungkan semua pihak. Indonesia sekarang ini membutuhkan pemimpin-pemimpin semacam ini. Tidak hanya mengikuti birokrasi yang memperlambat penyelesaian masalah.¹¹⁸

¹¹⁸ Hasil wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, Ketua Komite Tetap Perpajakan KADIN, tanggal 19 Mei 2008

Seyogyanya apapun tindakan dari aparat ada landasan payung hukumnya (UU), namun demikian DJP harus fleksibel memberikan peluang WP memperbaiki diri. Rakyat Indonesia belum "tax minded".¹¹⁹

Apabila ternyata tindakan pemeriksaan memang seharusnya dilakukan, dalam penerbitan ketetapan pajak yang menyebabkan perhitungan pajak menjadi kurang bayar, hak-hak wajib pajak tetap harus diperhatikan khususnya yang terkait dengan pembayaran. Hal-hal yang penting dipertimbangkan dalam penerbitan ketetapan pajak tersebut adalah terkait dengan :

- a. Dasar diterbitkannya ketetapan pajak
- b. Jangka waktu penerbitan ketetapan pajak
- c. Wajib Pajak yang dikecualikan dikenakan ketetapan
- d. Jangka waktu / jatuh tempo pelunasan ketetapan pajak
- e. Pengurangan, pembatalan, gugatan ketetapan pajak serta perubahan sanksi administrasi

Dengan diberlakukannya UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP), terjadi perubahan yang mendasar atas hak dan kewajiban Wajib Pajak. Pada UU KUP yang mulai berlaku 1 Januari 2008 tersebut telah terjadi pergeseran dalam pelaksanaan kewajiban pembayaran pajak. Hal ini ditegaskan oleh Petrus sebagai berikut :

Hak-hak WP lebih dilindungi, karena ada pergeseran hak dan kewajiban WP dalam sistem *self assessment* di UU KUP yang baru, dimana kewajiban pembayaran pajak menjadi bergeser sampai dengan adanya putusan yang bersifat tetap atau eksekutorial, kalau UU KUP yang sebelumnya adalah sampai dengan SPT disampaikan (dapat dilihat pada pasal 25, 26, 27, 36 UU KUP yang baru).¹²⁰

Dengan bergesernya hak dan kewajiban pembayaran pajak sampai dengan adanya putusan yang bersifat tetap (eksekutorial), maka secara umum kebijakan tersebut mengandung kesesuaian dengan asas *convenience of payment*. Wajib Pajak hanya akan membayar kewajiban perpajakan

¹¹⁹ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

¹²⁰ Hasil wawancara dengan Drs. Kismantoro Petrus, M.B.A, Kasubdit Peraturan KUP dan PPSP Direktorat Jenderal Pajak, tanggal 22 Mei 2008

dengan waktu yang tepat pada saat diputuskan (eksekutorial) oleh peradilan pajak terhadap adanya pertentangan antara Wajib Pajak dengan pihak Direktorat Jenderal Pajak dalam menentukan pajak terutang. Pada ketentuan yang lama, walaupun masih ada pertentangan dengan Wajib Pajak, pihak Direktorat tetap melakukan tindakan penagihan atas jumlah ketetapan pajak yang dipertentangkan. Bahkan jika mengajukan banding diwajibkan membayar 50 % dari jumlah nilai ketetapan pajak, jika tidak maka dianggap tidak memenuhi ketentuan formal dan permohonan banding akan ditolak Pengadilan Pajak.

Agar kebijakan penerbitan ketetapan pajak dapat berjalan dengan baik dan untuk mencegah diterbitkannya ketetapan pajak yang dapat menimbulkan permasalahan baik bagi Wajib Pajak maupun Direktorat Jenderal Pajak, diperlukan analisa tersendiri khususnya terhadap ketetapan pajak yang dibatalkan di tingkat keberatan dan banding. Hal tersebut disampaikan oleh Septriadi, yaitu sebagai berikut :

Sebaiknya DJP mempunyai departemen yang menganalisis SKP-SKP yang dibatalkan ditingkat keberatan atau banding:

1. Apakah karena metode pemeriksaan yang tidak tepat?
2. Apakah karena peraturan yang tidak jelas?
3. Apakah DJP sudah tepat, putusan dari keberatan atau banding yang tidak tepat?

Hal-hal tersebut harus dianalisis agar tidak terjadi pemborosan *tax compliance* bagi wajib pajak dan DJP sendiri.¹²¹

B. Timbul atau Terbitnya Ketetapan Pajak

Dasar timbulnya penerbitan Surat Tagihan Pajak (STP) sebagai produk hukum dari hasil penelitian, selama ini tidak mendapatkan permasalahan yang menimbulkan pertentangan antara pemerintah dengan Wajib Pajak. Namun dengan diberlakukannya satu ayat baru dalam UU Nomor 28 Tahun 2007 pada Pasal 14 ayat (1g) telah menimbulkan kontroversi

¹²¹ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LL.M Int.Tax, Sekretaris Umum Indonesian International Tax Society (IITS), Perencana Pajak Perusahaan dan Dosen perpajakan, tanggal 18 Mei 2008

bagi Wajib Pajak. Bunyi Pasal 14 ayat (1g) tersebut adalah : Direktur Jenderal Pajak dapat menerbitkan Surat Tagihan Pajak apabila Pengusaha Kena Pajak yang gagal berproduksi dan telah diberikan pengembalian Pajak Masukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (6a) Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai 1984 dan perubahannya.

Terdapat berbagai tanggapan atas munculnya ketentuan baru tersebut. Tanggapan tersebut seluruhnya menyatakan keberatan, sebagaimana disampaikan oleh Kristanto :

Kebijakan ini sangat tidak bijaksana. Bagaimana mungkin perusahaan yang gagal berproduksi mengembalikan Pajak Masukan yang sudah diberikan pengembaliannya.¹²²

Hal senada disampaikan oleh Ketua APPI sebagai berikut :

Hal ini ada plus minusnya. Setiap orang membuat usaha tidak mengharapkan kerugian, karena orang mendirikan usaha berdasarkan rumus manajemen POAC (*Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling*). Tapi dalam perjalanan bisa saja rugi. Pertanyaannya : apakah mungkin untuk membangun pabrik yang memerlukan komponen dan yang bersangkutan bangkrut kemudian PPN yang telah direstitusi dibebankan kembali kepada si pembeli. Menurut saya ini kurang etis, tidak tepat. Dalam hal ini harus ada kelenturan dari peraturan PPN. Bagi investor Luar Negeri bisa menilai Indonesia terlalu begitu (bisa bermasalah).¹²³

Sekretaris Umum IITS memberikan penjelasan yang cukup panjang disertai contoh-contoh kasus serupa di negara lain untuk meyakinkan bahwa ayat baru pada Pasal 14 ayat (1g) tersebut tidak layak dilaksanakan di Indonesia karena dapat mempengaruhi keputusan pengusaha untuk berinvestasi. Hasil wawancara tersebut dengan disertai artikel yang telah dimuat di Bisnis Indonesia dan website www.dannydarussalam.com dan www.bisnis.com. Dalam wawancara, Septriadi menunjukan artikel dengan judul Sudah Jatuh Tertimpa Tangga yang telah dipublikasikannya dengan inti penjelasan sebagai berikut :

¹²² Hasil wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, op.cit

¹²³ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

Alasan mengapa PPN tersebut harus dibayar kembali dinyatakan dalam penjelasan Pasal 9 ayat (6a), yaitu apabila Pengusaha Kena Pajak mengalami keadaan gagal berproduksi, maka tidak ada penyerahan yang terutang pajak (PPN), sehingga tidak ada PPN yang dapat dikreditkan. Oleh karena itu, sebagai konsekuensinya, PPN atas perolehan barang modal yang telah dikembalikan harus dibayar kembali.

Artinya, boleh tidaknya PPN dapat dikreditkan harus dikaitkan dengan ada tidaknya penyerahan yang terutang PPN. Terhadap usulan Pasal 9 ayat (6a) RUU PPN tersebut, tentu pengusaha akan berpikir ulang untuk melakukan investasi yang mempunyai risiko tinggi untuk gagal berproduksi, apalagi di tengah situasi perekonomian yang tidak pasti ini.

Isu yang berkembang adalah tuntutan perlakuan pajak yang sesuai dengan kelaziman internasional. Kalau tuntutananya memang demikian, maka sangat menarik kalau kita bandingkan usulan Pasal 9 ayat (6a) RUU PPN tersebut dengan kasus yang hampir sama yang menimpa INZO (kasus C-110/94) yang disidangkan di European Court of Justice (ECJ) atau Pengadilan Eropa.

INZO adalah perusahaan yang didirikan di Belgia pada 1974 yang bergerak dalam penyulingan air laut dan sungai agar dapat digunakan sebagai air minum. Untuk memulai usahanya, INZO membeli mesin-mesin dan melakukan studi kelayakan atas usaha tersebut. Terhadap pembelian mesin-mesin dan studi kelayakan tersebut INZO membayar PPN.

Berdasarkan studi kelayakan yang dilakukan, ternyata tidak dimungkinkan untuk meneruskan usaha tersebut, sehingga pada 1988 INZO melakukan proses likuidasi. Pada 1983, INZO diperiksa oleh Kantor Pajak Belgia, ditemukan bahwa INZO belum pernah melakukan penyerahan yang terutang PPN, sehingga Kantor Pajak Belgia menagih kembali PPN yang pernah direstitusi oleh INZO.

Atas keputusan yang menyimpannya tersebut, INZO mengajukan kasusnya tersebut ke ECJ, di mana keputusan ECJ ini mengikat seluruh negara yang tergabung dalam European Community.

ECJ berpendapat bahwa suatu perusahaan yang telah mempunyai niat untuk melakukan usaha yang dapat menimbulkan penyerahan yang terutang PPN (dibuktikan misalnya dengan telah merekrut karyawan dan sedang proses untuk mendapatkan pinjaman), mempunyai status sebagai pengusaha kena pajak (berhak untuk restitusi).

Kantor Pajak Belgia tidak dapat menagih kembali PPN yang sudah direstitusi oleh INZO. Dalam kasus lain, yaitu kasus C-37/95 dan C-396/98, juga menyatakan hal yang sama bahwa perusahaan tetap dapat mengkreditkan PPN yang telah dibayar meskipun kegiatan usaha yang terutang PPN tidak pernah terjadi (gagal berproduksi) sepanjang tidak terjadi pelanggaran (abuse), dan gagal produksi tersebut terjadi karena diluar kendali mereka.

Pada prinsipnya PPN adalah pajak konsumsi yang dibebankan kepada konsumen akhir. Pengusaha Kena Pajak yang membeli barang untuk tujuan produksi bukan pihak yang dibebani PPN, tetapi

pihak yang diberi kewajiban untuk memungut dan menyetorkan PPN sebesar nilai lebih Pajak Keluaran atas Pajak Masukan.

Apabila Pengusaha Kena Pajak gagal berproduksi, maka secara prinsip tidak ada PPN yang harus dipungut dan disetorkan, apalagi harus meyetorkan kembali PPN yang pernah direstitusi beserta sanksinya. Ibarat sudah jatuh (gagal berproduksi) disuruh membayar PPN dan ditambah sanksi lagi (tertimpa tangga pula), lengkaplah penderitaan mereka.¹²⁴

Argumentasi yang diberikan oleh Septriadi adalah yang paling tepat karena kembali kepada prinsip bahwa PPN adalah pajak konsumsi yang dibebankan kepada konsumen akhir. Pengusaha Kena Pajak yang membeli barang untuk tujuan produksi bukan pihak yang dibebani PPN, tetapi pihak yang diberi kewajiban untuk memungut dan menyetorkan PPN sebesar nilai lebih Pajak Keluaran atas Pajak Masukan. Apabila Pengusaha Kena Pajak gagal berproduksi, maka secara prinsip (tidak menjadi konsumen akhir) tidak ada PPN yang harus dipungut dan disetorkan, apalagi harus menyetorkan kembali PPN yang pernah direstitusi beserta sanksinya.

Pada saat Pengusaha Kena Pajak mengalami gagal produksi, dari sisi kemampuan untuk melakukan pembayaran pajak juga dalam kondisi yang tidak *convenience*. Apabila pada kondisi ini diterbitkan STP, hal ini juga akan bertentangan dengan asas *convenience of payment* yang seharusnya pajak dipungut pada saat yang tepat.

C. Jangka Waktu Penerbitan Ketetapan Pajak

Berdasarkan Pasal 14 UU Nomor 16 Tahun 2000 maupun UU Nomor 28 Tahun 2007, Direktorat Jenderal Pajak dapat menerbitkan STP. Berdasarkan penelitian, tidak ditemukan secara tersurat di dalam UU maupun peraturan tindak lanjut dibawahnya sampai jangka waktu berapa lama STP tersebut dapat diterbitkan.

Dalam ketentuan yang diatur oleh Keputusan Direktorat Jenderal Pajak Nomor : KEP-28/PJ.41/1993 tanggal 8 Maret 1993 maupun Surat

¹²⁴ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LL.M Int.Tax, op.cit.

Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor : SE-41/PJ.41/2001 tanggal 13 November 2001 diatur secara detail kapan saat penerbitan STP atas Pajak Penghasilan (PPh). STP PPh Pasal 21, Pasal 23 dan Pasal 26 diterbitkan setiap saat setelah lewat jatuh tempo pembayaran/penyetoran, demikian juga halnya dengan STP PPh Pasal 25 atas bank, lembaga keuangan bukan bank, Perusahaan negara dan daerah, perusahaan PMA dan PMDN, WP di KPP Badan dan Orang Asing (Badora), WP baru, dan 100 WP besar. Untuk STP PPh Pasal 25 selain tersebut di atas dikeluarkan per masa pajak triwulanan. STP atas PPh yang kurang dibayar karena terdapat salah tulis dan atau salah hitung pada SPT Tahunan PPh dikeluarkan setiap saat setelah dilakukan penelitian SPT. STP untuk menagih sanksi administrasi karena tidak atau terlambat menyampaikan SPT Tahunan PPh dikeluarkan segera setelah saat timbulnya sanksi administrasi.

Ketentuan penerbitan STP PPh tidak diatur secara mendetail seperti dalam STP PPh. Ketentuan penerbitan STP yang baru berdasarkan UU nomor 28 Tahun 2007 telah ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 189/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007. Berdasarkan Peraturan Menteri tersebut, secara umum STP diterbitkan setelah dilakukan penelitian administrasi perpajakan atau berdasarkan hasil pemeriksaan pajak dan setelah lewat 1 (satu) bulan sejak masa pajak yang bersangkutan.

Berbeda dengan penerbitan STP, jangka waktu penerbitan SKPKB dan SKPKBT telah tersurat dalam UU KUP. Ketentuan dalam Pasal 13 dan Pasal 16 UU Nomor 28 Tahun 2007 jangka waktu penerbitan SKPKB dan SKPKBT adalah 5 (lima) tahun, jadi telah mengalami perubahan yang tadinya 10 (sepuluh) tahun pada UU Nomor 16 Tahun 2000. Perubahan jangka waktu penerbitan SKPKB dan SKPKBT menjadi 5 (lima) tahun sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Septriadi yaitu sebagai berikut :

Menurut pendapat saya, ketentuan pajak berbeda dengan withholding taxes. Yang harus dilakukan adalah, sebaiknya produk ketentuan pajak dibatasi paling lama 5 tahun pajak. Dengan dibatasi paling lama lima tahun, jika wajib pajak diterbitkan ketentuan pajak masih mempunyai kemungkinan *ability to pay*. Bandingkan kalau sudah

menjelang tahun ke 10 terbit ketetapan pajak, mungkin penghasilan yang dahulu dikenakan pajak sudah tidak ada sisa-nya lagi.¹²⁵

Hermantho juga mendukung agar pemeriksaan tidak terlampaui jauh mundur beberapa tahun pajak ke belakang, walaupun tidak secara pasti menyebutkan berapa tahun sebaiknya. Pertimbangannya adalah hak Wajib Pajak dan kemampuannya untuk membayar. Pendapatnya adalah :

DJP harus mempunyai strategi sekaligus memperhatikan *taxpayer right* atau hak-hak pembayar pajak. Memang dalam pemeriksaan bisa dilakukan mundur beberapa tahun ke belakang padahal dari sisi kemampuan wajib pajak sudah minim (waktu yang telah lewat beberapa tahun) dan keberadaannya sudah sulit ditelusuri lagi penanggung pajaknya, apalagi dalam perhitungan pajaknya kurang kuat dan proses penghapusannya sangat sulit.¹²⁶

Berdasarkan kebijakan jangka waktu penerbitan yang berlaku sebagaimana dijelaskan di atas dan pendapat para ahli, maka kebijakan jangka waktu penerbitan ketetapan pajak telah mengalami kemajuan dengan dipersingkatnya jangka waktu tersebut dari 10 (sepuluh) tahun menjadi 5 (lima) tahun. Khusus untuk kebijakan penerbitan STP dipandang telah sangat baik karena jangka waktu penerbitannya telah dipercepat bahkan jauh lebih cepat dari jangka waktu maksimum 5 (lima) tahun berdasarkan Keputusan dan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak tersebut di atas. Apabila tindakan yang dilakukan oleh aparat perpajakan di tingkat Kantor Pelayanan Pajak telah sesuai kebijakan Direktur Jenderal Pajak, maka tindakan tersebut telah memenuhi asas *convenience of payment*.

Berdasarkan kebijakan yang ada, pemeriksaan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak dapat meliputi satu, beberapa, atau seluruh jenis pajak, baik untuk satu atau beberapa Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak atau Tahun Pajak dalam tahun-tahun lalu maupun tahun berjalan. Mengingat jangka waktu yang memungkinkan tetap dapat dilakukan pemeriksaan pajak (diterbitkan ketetapan pajak) hingga 10 (sepuluh) tahun yang tercantum dalam Pasal 13 dan Pasal 15 UU Nomor 16 Tahun 2000, dan sejak tahun pajak 2008 berubah menjadi 5 (lima) tahun sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 13 dan

¹²⁵ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LL.M Int.Tax, op.cit.

¹²⁶ Hasil Wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

15 UU Nomor 28 Tahun 2007, maka hingga jangka waktu tersebut besarnya pajak yang terutang yang disampaikan oleh Wajib Pajak belum pasti.

Agar Wajib Pajak lebih memiliki kepastian dan *ability to pay*, tentu diperlukan jangka Waktu Pemeriksaan yang tidak terlalu lama setelah berakhirnya Masa Pajak atau Bagian Tahun Pajak. Untuk itu kebijakan pemeriksaan tahun berjalan perlu dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal pajak. Ternyata kebijakan pemeriksaan tahun berjalan telah menjadi bagian dari kebijakan umum pemeriksaan pajak sebagaimana telah diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 545/KMK.04/2000 tanggal 22 Desember 2000 tentang Tata Cara Pemeriksaan Pajak yang telah dirubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 123/PMK.03/2006 tanggal 7 Desember 2006. Kedua keputusan / peraturan menteri tersebut telah dicabut dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007, namun kebijakan pemeriksaan pajak tahun berjalan tetap menjadi bagian kebijakan pemeriksaan pajak.

Kebijakan pemeriksaan Direktur Jenderal Pajak sebagai tindak lanjut dari Keputusan / Peraturan Menteri Keuangan dan UU KUP, telah dilaksanakan dengan dikeluarkannya beberapa kali Surat Edaran maupun Peraturan Direktur Jenderal Pajak. Kebijakan pemeriksaan tahun berjalan tersebut mendapat tanggapan dari Septriadi. Informan menganggap kebijakan ini baik untuk Wajib Pajak besar saja, seperti diungkapkannya sebagai berikut :

Ide yang bagus untuk diterapkan bagi WP besar yang laporan keuangan dan pajaknya dapat diselesaikan setiap akhir bulan. Akan tetapi, hal ini sulit untuk diterapkan bagi WP kecil yang pembukuannya tidak bagus.¹²⁷

Sebelum dilakukan tindakan pemeriksaan pajak, Direktorat Jenderal Pajak mengeluarkan himbuan agar dilakukan pembetulan Surat Pemberitahuan yang telah disampaikan sehubungan dengan data yang dimilikinya. Tindakan tersebut didukung oleh Hermantho dengan pendapatnya :

¹²⁷ Hasil Wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LL.M Int.Tax., op.cit.

Memang sebaiknya begitu. Diberikan dahulu berupa himbauan tertulis dengan dikaitkan pelaporan SPTnya, karena memang dalam UU WP diberi kesempatan memperbaiki SPT sebelum dilakukan pemeriksaan. Hal ini untuk mencegah *company negative issue* jika telah dimuat di media massa, agar kepastian data memang valid (praduga tidak bersalah).¹²⁸

D. Wajib Pajak Yang Dikecualikan Dikenakan STP

Wajib Pajak orang pribadi yang penghasilan netonya tidak melebihi Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) dikecualikan dari kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasal 25 dan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Orang Pribadi. Wajib Pajak orang pribadi yang tidak menjalankan usaha atau pekerjaan bebas dikecualikan dari kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan Masa Pajak Penghasilan Pasal 25. Ketentuan tersebut diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor : 535/KMK.04/2000 tanggal 22 Desember 2000 dan telah diganti dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 183/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007.

Dalam penjelasan Pasal 3 UU KUP disampaikan alasan adanya pengecualian tersebut adalah efisiensi. Lengkapnya bunyi penjelasan pasal tersebut adalah :

Pada prinsipnya setiap Wajib Pajak Pajak Penghasilan diwajibkan menyampaikan Surat Pemberitahuan. Dengan pertimbangan efisiensi atau pertimbangan lainnya, Menteri Keuangan dapat menetapkan Wajib Pajak Pajak Penghasilan yang dikecualikan dari kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan, misalnya Wajib Pajak orang pribadi yang menerima atau memperoleh penghasilan di bawah Penghasilan Tidak Kena Pajak, tetapi karena kepentingan tertentu diwajibkan memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak.

Kebijakan pengecualian kewajiban menyampaikan SPT masa PPh Pasal 25 Orang Pribadi dan atau SPT Tahunan PPh Orang Pribadi tersebut di atas dengan alasan efisiensi dinilai cukup baik. Wajib pajak dalam kondisi tersebut di atas subyek pajaknya masih aktif dan obyek pajaknya masih ada,

¹²⁸ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

namun dari sisi penerimaan pajak untuk Wajib Pajak Orang Pribadi yang penghasilan netonya di bawah PTKP adalah nihil. Bagi Wajib Pajak orang pribadi yang tidak menjalankan usaha atau pekerjaan bebas (karyawan) kewajiban perpajakannya telah dilaksanakan oleh pemberi kerja, sehingga yang bersangkutan tidak ada melaksanakan kewajiban pembayaran pajak terutang setiap bulannya, namun untuk kewajiban penyampaian SPT Tahunan PPh Orang Pribadinya tetap diwajibkan walaupun nihil. Terhadap Wajib Pajak yang dikecualikan dari kewajiban menyampaikan SPT tidak akan diterbitkan STP atas sanksi tidak menyampaikan SPT.

Selain pengecualian dari kewajiban menyampaikan Surat Pemberitahuan, pada Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 28 Tahun 2007 juga diatur pengecualian pengenaan sanksi administrasi berupa denda apabila Surat Pemberitahuan tidak disampaikan. Dan berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor : 186/PMK.03/2007 tanggal 28 Desember 2007 juga diatur pengecualian bagi Wajib Pajak lain. Berdasarkan pasal Undang-undang dan Peraturan Menteri Keuangan tersebut, pengenaan sanksi administrasi berupa denda tidak dilakukan terhadap :

- a. Wajib Pajak orang pribadi yang telah meninggal dunia;
- b. Wajib Pajak orang pribadi yang sudah tidak melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas;
- c. Wajib Pajak orang pribadi yang berstatus sebagai warga negara asing yang tidak tinggal lagi di Indonesia;
- d. Bentuk Usaha Tetap yang tidak melakukan kegiatan lagi di Indonesia;
- e. Wajib Pajak badan yang tidak melakukan kegiatan usaha lagi tetapi belum dibubarkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- f. Bendahara yang tidak melakukan pembayaran lagi;
- g. Wajib Pajak yang terkena bencana, yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan; atau
- h. Wajib Pajak lain yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan, antara lain :
 - Kerusuhan massal;

- Kebakaran;
- Ledakan bom atau aksi terorisme;
- Perang antarsuku; atau
- Kegagalan sistem komputer administrasi penerimaan negara atau perpajakan.

Kebijakan pengecualian pengenaan sanksi administrasi tersebut, mengandung arti bahwa terhadap Wajib Pajak tidak akan diterbitkan ketetapan pajak berupa Surat Tagihan Pajak. Kebijakan ini sudah semestinya dijalankan oleh Direktorat Jenderal Pajak atas dasar hak dari Wajib Pajak yang memang dalam kondisi yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan kewajiban perpajakan. Wajib Pajak tersebut pada huruf a sampai dengan f sudah tidak aktif atau bahkan ada yang tidak ada lagi subyek pajaknya, sedangkan Wajib Pajak tersebut pada huruf g dan h subyek pajaknya sedang terganggu sehingga tidak memungkinkan untuk melaksanakan kewajiban perpajakan.

E. Jangka Waktu / Jatuh Tempo Pelunasan Ketetapan Pajak

Jangka waktu pelunasan pembayaran ketetapan pajak yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak bisa tetap seperti waktu jatuh tempo yang tercantum dalam ketetapan pajak. Jatuh tempo pelunasan adalah 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan, hal ini telah berlaku mulai 1 Januari 1983 sejak pertama kali diberlakukannya sistem *self assessment* dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang KUP. Sejak 1 Januari 2008 ketentuan tersebut yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (3) ditambahkan satu ayat tambahan yaitu ayat (3a) yang menyatakan bagi Wajib Pajak usaha kecil dan di daerah tertentu jangka waktu pelunasan ketetapan pajak dapat diperpanjang paling lama menjadi 2 (dua) bulan dengan Peraturan Menteri keuangan.

Dasar dibuatnya tambahan jatuh tempo atau jangka waktu, khususnya bagi Wajib Pajak usaha kecil dan di daerah tertentu adalah pertimbangan pelayanan. Hal ini dijelaskan oleh Hartono yaitu sebagai berikut :

Pertimbangan pelayanan bagi WP yang tidak mampu untuk membayar sekaligus. Untuk WP di daerah tertentu, kadang terdapat hambatan komunikasi sehingga diberi waktu lebih lama (1 bulan). WP usaha kecil perlu waktu untuk *manage* keuangannya.¹²⁹

Tambahan waktu jatuh tempo pelunasan pembayaran ketetapan pajak khusus bagi Wajib Pajak usaha kecil dan di daerah tertentu mendapat tanggapan yang cukup baik. Ketua APPI menanggapi hal tersebut sebagai berikut :

Itu step yang sangat bagus, artinya penundaan waktu itu merupakan kesempatan berpikir bagi pembayar pajak dalam melaksanakan hak-hak hukumnya.¹³⁰

Jangka waktu pelunasan pembayaran ketetapan pajak yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak bisa berubah tidak 1 (satu) bulan atau paling lama 2 (dua) bulan untuk Wajib Pajak usaha kecil dan di daerah tertentu. Jangka waktu tersebut berubah jika Wajib Pajak melakukan hal-hal sebagai berikut :

- a. Atas permohonan Wajib Pajak, Direktur Jenderal Pajak dapat memberikan persetujuan untuk mengangsur atau menunda pembayaran ketetapan pajak.
- b. Wajib Pajak mengajukan permohonan keberatan atas ketetapan pajak
- c. Wajib Pajak mengajukan permohonan banding atas keputusan keberatan

Berdasarkan penjelasan Pasal 9 ayat (4) UU Nomor 16 Tahun 2000 maupun UU Nomor 28 Tahun 2007, atas permohonan Wajib Pajak Direktorat Jenderal Pajak dapat memberikan persetujuan untuk mengangsur atau menunda pembayaran dengan syarat :

Kelonggaran tersebut diberikan dengan hati-hati untuk paling lama 12 (dua belas) bulan dan terbatas kepada Wajib Pajak yang benar-benar sedang mengalami kesulitan likuiditas.

Kesempatan mengangsur atau menunda pembayaran tersebut tidak menghilangkan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% (dua persen)

¹²⁹ Hasil wawancara dengan Ir. Achmad Hartono, M.A., Tim RUU KUP Direktorat Jenderal Pajak, tanggal 22 Mei 2008

¹³⁰ Hasil Wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D, op.cit.

per bulan dari jumlah pajak yang masih harus dibayar dan bagian dari bulan dihitung penuh 1 (satu) bulan. Hal tersebut dikenal sebagai bunga penagihan, yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UU KUP. Dengan demikian, walaupun terhadap Wajib Pajak telah diberikan persetujuan untuk mengangsur atau menunda pembayaran, sanksi bunga tetap berlaku sama halnya dengan Wajib Pajak yang tidak diberikan persetujuan mengangsur atau menunda pembayaran dan terlambat melakukan pembayaran. Perbedaan perlakuan hanyalah pada penundaan tindakan penagihan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Jika Wajib Pajak mengajukan permohonan keberatan, berdasarkan Pasal 25 ayat (7) UU Nomor 16 tahun 2000 hal tersebut tidak menunda kewajiban membayar pajak dan pelaksanaan penagihan pajak. Namun berdasarkan UU Nomor 28 tahun 2007 telah terjadi perubahan jangka waktu pelunasan yaitu tertangguh sampai dengan 1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan Surat Keputusan Keberatan. Demikian juga dalam hal pembayaran, sebagaimana disebutkan dalam ayat (3a) Wajib Pajak hanya diwajibkan melunasi pajak yang masih harus dibayar paling sedikit sejumlah yang telah disetujui Wajib Pajak dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan, sebelum surat keberatan disampaikan.

Hal tersebut juga berlaku apabila Wajib Pajak mengajukan permohonan banding. Berdasarkan Pasal 27 ayat (5a) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 jangka waktu pelunasan tertangguh sampai dengan 1 (satu) bulan sejak tanggal penerbitan Putusan Banding. Jumlah pajak yang belum dibayar pada saat pengajuan permohonan keberatan tidak termasuk sebagai utang pajak, sehingga Direktorat Jenderal Pajak tidak akan melakukan tindakan penagihan.

Kebijakan penangguhan jangka waktu pelunasan terhadap Wajib Pajak yang mengajukan keberataan maupun banding adalah sebagai konsekuensi perubahan ketentuan Wajib Pajak yang mengajukan keberatan hanya wajib membayar sejumlah yang disetujuinya. Hal ini ditegaskan sebagaimana disampaikan oleh Hartono :

Konsekuensi dari perubahan syarat-syarat pengajuan keberatan dan banding yang semula tidak menunda kewajiban membayar dan tindakan penagihan menjadi wajib membayar sejumlah yang disetujui.¹³¹

Kebijakan yang baru ini, telah mendapatkan respon yang beragam dari para informan. Ketua Komite Tetap Perpajakan menilai :

Bagus, memberikan kesempatan WP untuk mengajukan keberatan dengan seksama. Hal ini berhubungan dengan ayat 9 dan 10.¹³²

Pendapat lainnya disampaikan oleh Ketua APPI dan Sekretaris Umum IITS, yaitu :

Cukup *win win solution*. Memberi kesempatan hak-hak hukum pembayar pajak (*taxpayer right*).¹³³

.....maka sebaiknya pembayaran ketetapan pajak ditunda sampai dengan putusannya di Pengadilan Pajak atau *competent authority*.....
Tolong kaitkan peraturan ini dengan adanya sanksi jika keberatan atau banding ditolak. Lihat artikel saya.....¹³⁴

Para informan menilai kebijakan ini adalah kebijakan yang positif dari sisi penundaan kewajiban membayar pajak dan pelaksanaan penagihan pajak. Namun baik Kristanto maupun Septriadi mengkaitkannya dengan Pasal 25 ayat (9) dan (10) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 yaitu dalam hal keberatan Wajib Pajak ditolak atau dikabulkan sebagian, Wajib Pajak dikenai sanksi administrasi berupa denda sebesar 50% (lima puluh persen) dari jumlah berdasarkan keputusan keberatan dikurangi dengan pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan.

Dalam Pasal 27 ayat (5d) sanksi Administrasi berupa denda lebih tinggi, yaitu 100% (seratus persen) dari jumlah pajak berdasarkan Putusan Banding dikurangi dengan pembayaran pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan. Besarnya sanksi administrasi tersebut dinilai oleh Septriadi cukup memberatkan dan tidak adil sebagaimana disampaikannya dalam artikelnya yang berjudul "Menyoal Denda atas Keberatan dan Banding yang Ditolak", inti dari pendapatnya yaitu :

¹³¹ Hasil wawancara dengan Ir. Achmad Hartono, M.A., op.cit

¹³² Hasil wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, op.cit.

¹³³ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

¹³⁴ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LLM Int.Tax, op.cit.

... jika keberatan dan banding WP ditolak, sanksi yang dikenakan kepada WP adalah sebatas sanksi berupa bunga yang dihitung dari *time value of money* atas tertundanya penerimaan pajak dan bukan sanksi denda seperti yang dituangkan dalam rumusan Pasal 25.¹³⁵

Berdasarkan uraian tersebut di atas, berdasarkan peraturan yang ada serta dikaitkan dengan pendapat para informan dan teori terkait asas *convenience of payment*, kebijakan jangka waktu / jatuh tempo pelunasan ketetapan pajak yang ada telah mengalami perubahan yang menguntungkan Wajib Pajak. Wajib Pajak terutama Wajib Pajak Usaha kecil dan di daerah tertentu memiliki waktu yang lebih longgar untuk melakukan pelunasan pembayaran ketetapan pajak. Hal yang lebih signifikan dirasakan menguntungkan Wajib Pajak adalah dengan ditangguhkannya jangka waktu melunasi sampai dengan 1 (satu) bulan sejak penerbitan Surat Keputusan Keberatan atau Putusan Banding, dan terhadap Wajib Pajak hanya diwajibkan melunasi sesuai dengan yang disetujuinya jika akan mengajukan keberatan.

Bahkan Direktorat Jenderal Pajak tidak bisa lagi melakukan tindakan penagihan terhadap Wajib Pajak yang mengajukan keberatan dan banding sampai dengan 1(satu) bulan sejak diterbitkannya Surat Keputusan Keberatan atau Putusan Banding. Perubahan mendasar ini lebih "menghargai" hak-hak Wajib Pajak, hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Petrus :

Hak-hak WP lebih dilindungi, karena ada pergeseran hak dan kewajiban WP dalam sistem *self assessment* di UU KUP yang baru, dimana kewajiban pembayaran pajak menjadi bergeser sampai dengan adanya putusan yang bersifat tetap atau eksekutorial, kalau UU KUP yang sebelumnya adalah sampai dengan SPT disampaikan.¹³⁶

Berdasarkan hasil penelitian mengenai jangka waktu pelunasan, ternyata ada perbedaan perlakuan dalam hal Wajib Pajak mengajukan keberatan dan banding dengan Wajib Pajak yang mengajukan pengurangan, pembatalan. Jika Wajib Pajak mengajukan keberatan atau banding jangka waktu pelunasan ditangguhkan sampai dengan 1 (satu) bulan sejak diterbitkannya Surat Keputusan Keberatan atau Putusan Banding, sedangkan jika Wajib Pajak mengajukan pengurangan atau pembatalan tidak merubah

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Hasil wawancara dengan Drs. Kismantoro Petrus, M.B.A., op.cit

jangka waktu pelunasan. Hal ini akan memberatkan Wajib Pajak terutama jika Wajib Pajak dikenakan surat ketetapan pajak yang tidak benar, karena tindakan penagihan akan tetap berjalan pada saat masih adanya "sengketa" atau perbedaan perhitungan terhadap ketetapan pajak yang diterbitkan. Akan lebih baik jika prosedur pengurangan atau pembatalan surat ketetapan pajak mengikuti prosedur bagi Wajib Pajak yang mengajukan keberatan atau banding, paling tidak seharusnya dalam masa "sengketa" tersebut tindakan penagihan tidak dijalankan walaupun tidak menangguhkan jangka waktu pembayaran.

F. Pengurangan, Pembatalan, Gugatan Ketetapan Pajak serta Perubahan Sanksi Administrasi

Dalam ketentuan UU KUP yang baru telah ditambahkan 2 poin pada Pasal 36 ayat (1) menjadi 4 poin yaitu pada huruf (c) dan (d). Pada ayat (1) huruf (c) dan (d) ditambahkan Direktorat Jenderal Pajak dapat mengurangi atau membatalkan STP yang tidak benar, membatalkan hasil pemeriksaan pajak atau surat ketetapan yang dilaksanakan tanpa surat pemberitahuan hasil pemeriksaan atau pembahasan akhir hasil pemeriksaan dengan Wajib Pajak. Dua poin sebelumnya yaitu huruf (a) dan (b) berisi Direktorat Jenderal Pajak dapat mengurangi atau menghapuskan sanksi administrasi karena kekhilafan Wajib Pajak atau bukan karena kesalahannya dan mengurangi atau membatalkan surat ketetapan pajak yang tidak benar.

Ada ketentuan baru dalam Pasal 23 ayat (2) huruf (d) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007, yaitu Wajib Pajak dapat menggugat penerbitan ketetapan pajak yang tidak sesuai prosedur. Hal ini semakin menguatkan posisi Wajib Pajak dalam memperoleh hak-hak hukumnya didalam pelaksanaan kewajiban perpajakannya.

Pendapat terkait Pasal 23 dan Pasal 36 tersebut, para informan menanggapi dengan positif. Ketua Komite Tetap Perpajakan Kadin menyatakan :

"Bagus menambah kepastian hukum"¹³⁷

sedangkan dalam kesempatan yang lain Hermantho menjelaskan :

Saya setuju sekali. Hak-hak sebagai pembayar pajak sudah seharusnya diperhatikan. Implementasinya harus benar-benar mantap. Tunggakan pajak yang ada sekarang menjadi duri dalam daging (kadang-kadang pembayar pajak kurang mengerti atas ketetapan yang dianggapnya bermasalah). Apabila telah menjadi skp maka tindakan penagihan akan jalan terus tanpa melihat historis penerbitan ketetapannya.¹³⁸

Septriadi juga menanggapi dengan pendapat sangat baik, sebagaimana diungkapkannya :

Sangat baik. Akan lebih baik lagi kalau kalau produk ini juga diberikan pada saat pengajuan keberatan di DJP.¹³⁹

Tanggapan dari Direktorat Jenderal Pajak, dalam hal ini disampaikan oleh Hartono sebagai Tim RUU KUP yang diwawancarai bersama Kepala Sub Direktorat Peraturan KUP dan PPSP, Direktorat Peraturan Perpajakan I Direktorat Jenderal Pajak menyatakan :

Pasal 23 menyatakan apabila penerbitan surat ketetapan pajak tidak sesuai prosedur dapat digugat. Pasal 36 menyatakan hasil pemeriksaan atau surat ketetapan pajak dari hasil pemeriksaan yang dilaksanakan tanpa prosedur dapat dibatalkan baik atas permohonan WP maupun jabatan.

Berdasarkan kedua pasal tersebut, maka WP mempunyai 2 jalan untuk menyelesaikan masalah apabila pemeriksaan tidak sesuai prosedur.¹⁴⁰

Untuk lebih memberikan pelayanan yang baik juga jangka waktu penyelesaian permohonan Wajib Pajak yang tadinya paling lama 12 (dua belas) bulan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan, menjadi 6 (enam) bulan berdasarkan UU KUP yang baru. Pada Pasal 23 ayat (2) huruf d dan Pasal 36 ayat (1), jelas tersurat hak-hak Wajib Pajak semakin meningkat. Hal ini tentunya menimbulkan kenyamanan bagi Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajibannya, karena memiliki hak-hak yang dapat membatasi

¹³⁷ Hasil Wawancara dengan Prijoandojo Kristanto, op.cit.

¹³⁸ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit.

¹³⁹ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LLM Int.Tax, op.cit

¹⁴⁰ Hasil wawancara dengan Ir. Achmad Hartono, M.A., op.cit

kewenangan terhadap pihak Direktorat Jenderal Pajak agar didalam menerbitkan ketetapan pajak harus selalu sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan langsung dalam undang-undang.

Dalam penerbitan ketetapan pajak, biasanya selain ada pokok pajak terutang juga dikenai sanksi administrasi yang terdiri dari bunga, denda dan kenaikan. Besaran sanksi administrasi bisa bermacam-macam tergantung tingkat kesalahan, dan dengan adanya sanksi ini ternyata bisa juga memberatkan Wajib Pajak.

Pendapat para informan sehubungan dengan perubahan sanksi administrasi berupa denda terlambat / tidak menyampaikan SPT (Pasal 7 KUP ayat (1)) cukup beragam. Denda terlambat/tidak menyampaikan SPT masa naik dari Rp. 50.000 menjadi Rp. 500.000 untuk SPT Masa PPN dan Rp. 100.000 untuk SPT Masa lainnya. Untuk SPT Tahunan naik dari Rp. 100.000 menjadi Rp. 1.000.000 untuk SPT Tahunan PPh Badan dan tetap Rp. 50.000 untuk SPT Tahunan PPh OP. Ketua Komisi Tetap Perpajakan Kadin menyatakan bahwa atas kenaikan sanksi tersebut masih wajar, sedangkan Ketua APPI tidak sejalan dengan pendapat tersebut, sebagaimana diungkapkan :

DJP harus *tepo seliro*. Sampai dimana sosialisasi, kalau pembayar pajak telah betul-betul mengerti perpajakan. Kalo di Amerika *taxpayer right* ditempel dimana-mana – selain iklan, agar pembayar pajak mengerti hak-haknya. Kalo di Indonesia cenderung kewajiban yang ditonjolkan. Karena DJP punya alibi bersandar pasal 23A UUD 1945. Dengan demikian kebijakan tersebut tergesa-gesa, lebih diharapkan agar penyuluhan ditingkatkan.¹⁴¹

Peningkatan sanksi administrasi diharapkan dapat meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak. Hal tersebut disampaikan oleh Hartono¹⁴², dengan efek jera diharapkan akan meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dengan pertimbangan :

- Wajib Pajak Badan dianggap lebih mampu secara institusi, orang yang melaksanakan kewajiban perpajakannya lebih baik.

¹⁴¹ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit

¹⁴² Hasil wawancara dengan Ir. Achmad Hartono, M.A., op.cit

- SPT Masa PPN apabila terlambat disampaikan dapat merugikan lawan transaksinya.

Kristanto maupun Hermantho tidak sependapat dengan yang dikemukakan oleh Hartono tersebut. Tanggapan informan tersebut setelah ditanyakan apakah dengan perubahan sanksi administrasi tersebut akan meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak adalah berturut-turut sebagai berikut :

Seharusnya demikian. Tetapi tingkat kepatuhan WP tergantung dari banyak faktor. Jadi peningkatan denda saja tidak menjamin naiknya tingkat kepatuhan WP.¹⁴³

Menurut saya belum tentu, karena hal tersebut 'cuma' ancaman.¹⁴⁴

Septriadi memberikan argumen yang cukup panjang terkait sanksi administrasi berupa denda yang akan dikenakan terhadap Wajib Pajak yang ditolak pengajuan keberatan atau bandingnya. Penjelasan pada wawancara tersebut dengan menunjuk artikelnya yang berjudul "Menyoal Denda atas Keberatan dan Banding yang Ditolak". Dalam artikel tersebut disampaikan-hal yang utama sebagai berikut :

... terdapat dua masalah berkaitan dengan pemberian sanksi berupa "denda" dalam keberatan dan banding, yaitu:

- (i) Apabila dikaitkan dengan fungsi pemberian sanksi dalam konteks hukum pajak, pertanyaannya adalah tepatkah penerapan sanksi administrasi berupa denda sebesar 50% (untuk keberatan yang ditolak) dan 100% (untuk banding yang ditolak)?
- (ii) Bagaimana jika WP membayar seluruh pajak yang disengketakan (pilihan pertama) dan ternyata mereka menang dalam tingkat keberatan atau banding, berapa jumlah "bunga" yang akan diperoleh WP? Apakah jumlahnya sama besar dengan tingkat resiko sanksi "denda" yang akan mereka bayar seandainya mereka tidak membayar jumlah pajak yang disengketakan (pilihan kedua)?

.... penerapan sanksi denda tersebut dalam tingkat banding bertentangan dengan Konsiderans huruf c UU Pengadilan Pajak yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan perpajakan, penyelesaian sengketa pajak memerlukan penyelesaian yang adil dengan prosedur dan proses yang cepat, murah, dan sederhana.

Kalau sanksi denda ini jadi diterapkan, tentu proses pengajuan banding menjadi tidak murah lagi. Pengajuan keberatan dan banding

¹⁴³ Hasil wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, op.cit

¹⁴⁴ Hasil wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit

merupakan hak WP yang seharusnya tidak diberikan sanksi yang sifatnya memberatkan WP.

Apabila terdapat "penerimaan pajak yang tertunda" akibat WP mengajukan keberatan dan banding maka sanksi yang diberikan kepada WP hanya sebatas dari *time value of money* atas tertundanya uang penerimaan pajak tersebut.

Hal ini juga dikatakan oleh Leif Mutten seorang akademisi dari Swedia yang menyatakan bahwa jika putusan banding mengalahkan WP maka WP tersebut seharusnya hanya dikenakan tambahan kewajiban "bunga" (2001: hal 194).

Dasar argumentasinya adalah bahwa negara hanya mengalami kerugian dari *time value of money* atas tertundanya uang penerimaan pajak.

Jika keberatan dan banding WP ditolak, sanksi yang dikenakan kepada WP adalah sebatas sanksi berupa bunga yang dihitung dari *time value of money* atas tertundanya penerimaan pajak dan bukan sanksi denda seperti yang dituangkan dalam rumusan Pasal 25.¹⁴⁵

Besarnya prosentase pemberian sanksi administrasi berupa denda jika pengajuan keberatan atau banding ternyata memang masih terjadi adanya perbedaan pendapat sampai dengan disahkannya UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga UU KUP. Sebetulnya ketentuan besarnya sanksi administrasi baik itu berupa bunga, denda dan kenaikan dapat dilakukan perubahan oleh Peraturan Pemerintah. Sebenarnya besarnya prosentase sanksi administrasi masih bisa dibicarakan lebih lanjut pada tingkatan yang lebih rendah yaitu Pemerintah. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 37 UU KUP yang menyatakan :

Perubahan besarnya imbalan bunga dan sanksi administrasi berupa bunga, denda, dan kenaikan, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sampai dengan saat ini, sejak diberlakukannya UU KUP pada tanggal 1 Januari 1984 belum pernah dikeluarkan Peraturan Pemerintah tentang perubahan sanksi administrasi tersebut. Apabila sanksi administrasi berupa denda jika keberatan atau banding ditolak berjalan mulai tahun 2008 ini, tidak menutup kemungkinan besaran prosentase sanksi tersebut akan berubah.

Dengan diberlakukannya Pasal 37A Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 yang lebih dikenal dengan kebijakan *Sunset Policy* yang menyatakan bahwa Wajib Pajak yang membetulkan SPT Tahunan sebelum tahun pajak

¹⁴⁵ Hasil wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LL.M Int.Tax, op.cit

2007 selama masa 1 (satu) tahun setelah diberlakukannya Undang-undang, diberikan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi. Selain itu juga dinyatakan bahwa Wajib Pajak Orang Pribadi yang dengan sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP paling lama 1 (satu) tahun setelah diberlakukannya Undang-undang ini diberi kemudahan : diberikan penghapusan sanksi administrasi, tidak dilakukan pemeriksaan pajak kecuali terdapat data yang menyatakan bahwa SPT Wajib Pajak tidak benar.

Kebijakan pengurangan atau penghapusan sanksi tersebut adalah dengan maksud untuk meningkatkan kepatuhan sekaligus meningkatkan jumlah Wajib Pajak terdaftar. Kebijakan ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh para Wajib Pajak, namun ternyata para informan memiliki pendapat yang lain seperti apa yang diharapkan Pemerintah dengan menyatakan :

Kebijakan Sunset Policy hanya cocok untuk negara yang tingkat kepatuhan WP-nya sudah cukup tinggi. Penghapusan sanksi administrasi saja tidak menarik WP Indonesia pada umumnya, karena tingkat kepatuhan WP Indonesia masih rendah.¹⁴⁶

Kenapa DJP tidak langsung mengadakan tax amnesty (pengampunan). Dasar-dasar tax amnesty yang pertama disentuh adalah SIN (*Single Identity Number*) agar tidak terjadi duplikasi kependudukan (KTP ganda).¹⁴⁷

Tanggung. Kenapa tidak sekalian tax amnesty? Pasal tersebut termasuk pasal karet. Banyak interpretasi yang timbul dari Pasal tersebut.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Hasil Wawancara dengan Prijohandojo Kristanto, op.cit

¹⁴⁷ Hasil Wawancara dengan RM Hermantho, Ph.D., op.cit

¹⁴⁸ Hasil Wawancara dengan Danny Septriadi, SE, Ak, M.Si, LLM Int.Tax, op.cit