

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Untuk dapat melaksanakan penyelenggaraan negara, diperlukan dana yang bersumber dari pajak. Peningkatan pendapatan negara dari pajak akan memberikan kontribusi besar bagi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan biaya pembangunan, termasuk, untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Pemaparan ini disampaikan Presiden Susilo dalam salah satu bagian konferensi persnya di Istana Negara, Rabu (20/4/2005) usai rapat konsultasi dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)¹.

Sementara Soemitro menyatakan dalam bukunya bahwa pajak sebenarnya merupakan jiwa negara, sebab tanpa pajak negara tidak akan atau sukar untuk hidup, kecuali apabila negara itu mempunyai pendapatan dari sumber-sumber alam (minyak, gas bumi, tambang emas, bijih besi, magnesium, dan sebagainya) dan atau dari perdagangan/industri-industri. Jadi pajak pada hakikatnya mengenai hidup negara secara ekonomis, bukan hidup secara manusiawi.²

Berdasarkan Pasal 23A UUD 1945, "*pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*". Penjelasan Pasal 23 UUD 1945 menyebutkan bahwa "*dalam menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. Penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat seperti pajak dan lain-lainnya harus ditetapkan dengan undang-undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*".³

¹ Glori K Wadrianto, 2005, *Lakukan Kewajiban Pajak dengan Benar*, Jakarta, KCM

² Rochmat Soemitro dan Dewi Kania Sugiharti, 2004, *Asas dan Dasar Perpajakan 1*, edisi kedua (revisi) : cetakan pertama, Bandung, PT Refika Aditama, hal. 43.

³ Perubahan Ketiga UUD 1945.

Pada saat ini undang-undang perpajakan yang berlaku di Indonesia (terkait dengan pajak yang dikelola oleh Pemerintah Pusat) adalah :

1. UU Nomor 6 Tahun 1983 s.t.d.t.d UU Nomor 16 Tahun 2000 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP).
2. UU Nomor 7 Tahun 1983 s.t.d.t.d UU Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan (PPH).
3. UU Nomor 8 Tahun 1983 s.t.d.t.d UU Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPN dan PPnBM).
4. UU Nomor 12 Tahun 1985 s.t.d.d UU Nomor 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
5. UU Nomor 21 Tahun 1997 s.t.d.d UU Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
6. UU Nomor 13 Tahun 1985 Tentang Bea Meterai.
7. UU Nomor 19 Tahun 1997 s.t.d.d UU Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (PPSP).
8. UU Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak.

Dalam rangka untuk lebih memberikan keadilan, meningkatkan pelayanan kepada Wajib Pajak, meningkatkan kepastian dan penegakan hukum, serta mengantisipasi perkembangan di bidang teknologi informasi dan perubahan ketentuan material di bidang perpajakan telah dilakukan perubahan ketiga terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang KUP dengan disahkannya UU Nomor 28 Tahun 2007 pada tanggal 17 Juli 2007. Perubahan tersebut khususnya berkaitan dengan keseimbangan hak dan kewajiban bagi masyarakat wajib pajak agar dapat melaksanakan hak dan kewajibannya lebih baik. UU ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2008.

Falsafah dan landasan yang menjadi latar belakang dan dasar pembentukan undang-undang KUP tercermin dalam ketentuan-ketentuan yang mengatur sistem dan mekanisme pemungutan pajak. Sistem dan mekanisme tersebut pada gilirannya akan menjadi ciri dan corak tersendiri

dalam sistem perpajakan Indonesia, karena kedudukan undang-undang ini yang akan menjadi "ketentuan umum" bagi peraturan perundang-undangan perpajakan yang lain⁴. Ciri dan corak tersendiri dari sistem pemungutan pajak tersebut adalah :

1. bahwa pemungutan pajak merupakan perwujudan dari pengabdian kewajiban dan peran serta Wajib Pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan yang diperlukan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional;
2. tanggung jawab atas kewajiban pelaksanaan pajak, sebagai pencerminan kewajiban di bidang perpajakan berada pada anggota masyarakat Wajib Pajak sendiri. Pemerintah, dalam hal ini aparat perpajakan sesuai dengan fungsinya berkewajiban melakukan pembinaan, penelitian dan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak berdasarkan ketentuan yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan;
3. anggota masyarakat Wajib Pajak diberi kepercayaan untuk dapat melaksanakan kegotongroyongan nasional melalui sistem menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri pajak yang terhutang (*self assessment*), sehingga melalui sistem ini pelaksanaan administrasi perpajakan diharapkan dapat dilaksanakan dengan lebih rapi, terkendali, sederhana dan mudah untuk dipahami oleh anggota masyarakat Wajib Pajak.

Berdasarkan ketiga prinsip pemungutan pajak tersebut, Wajib Pajak diwajibkan menghitung, memperhitungkan, dan membayar sendiri jumlah pajak yang seharusnya terhutang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, sehingga penentuan penetapan besarnya pajak yang terhutang berada pada Wajib Pajak sendiri. Selain dari pada itu Wajib Pajak diwajibkan pula melaporkan secara teratur jumlah pajak yang terhutang dan telah dibayar sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan. Dengan sistem ini diharapkan

⁴ Penjelasan UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang KUP

pelaksanaan administrasi perpajakan yang berbelit-belit dan birokratis akan dihilangkan.

Dengan merujuk pada pengertian menurut Webster, Bertalanffy dan Novak sebagaimana dikutip oleh Nurmantu, maka sistem perpajakan dapat disebut sebagai metoda atau cara bagaimana mengelola utang pajak yang terutang oleh Wajib Pajak dapat mengalir ke kas negara⁵. Dalam beberapa literatur, sistem pemungutan pajak dibagi menjadi tiga yaitu *official assessment system*, *self assessment system* dan *withholding tax system*

Dalam *Self Assessment system* mengandung hal yang penting, yang diharapkan ada dalam diri wajib pajak sebagaimana disampaikan oleh Soemitro yaitu :

1. Kesadaran wajib pajak (*tax consciousness*)
2. Kejujuran Wajib Pajak
3. Hasrat untuk membayar pajak (*tax mindedness*)
4. Disiplin wajib pajak terhadap pelaksanaan peraturan pajak-pajak, sehingga pada waktunya wajib pajak dengan sendirinya memenuhi kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepadanya oleh undang-undang (*tax discipline*).⁶

Nurmantu menyatakan, dalam sistem *self assessment* ini wajib pajaklah yang aktif sejak dari mendaftarkan diri di KPP untuk mendapatkan NPWP sampai dengan menetapkan sendiri jumlah pajak yang terutang dalam suatu tahun pajak melalui pengisian SPT. Peranan fiskus dalam sistem ini adalah *tut wuri handayani*, yakni mengamati dan mengawasi pelaksanaannya dan bila perlu melakukan pemeriksaan dan mengenakan sanksi perpajakan sesuai dengan ketentuan perundangan perpajakan yang berlaku.⁷

Dengan demikian dalam sistem *self assessment* penetapan pajak terutang ditentukan sendiri oleh wajib pajak dengan berpedoman pada

⁵ Safri Nurmantu, 2005, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta, Granit, hal. 106.

⁶ Rochmat Soemitro, 1998, *Asas dan Dasar Perpajakan 2*, Bandung, PT Refika Aditama, hal. 14.

⁷ Safri Nurmantu, op.cit, hal. 108

ketentuan perpajakan yang berlaku. Pada dasarnya penetapan utang pajak tersebut masih bersifat “sementara” sampai dengan dikeluarkannya ketetapan pajak oleh fiskus. Atau dengan kata lain penetapan utang pajak tersebut bersifat “tetap” apabila fiskus tidak melakukan pemeriksaan (koreksi fiskal) sampai jangka waktu tertentu. Wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan kepada Direktur Jenderal Pajak untuk melakukan koreksi fiskal tersebut dibatasi sampai dengan kurun waktu sepuluh tahun⁸ dan lima tahun⁹.

Kepatuhan Wajib Pajak tidak akan secara otomatis meningkat jika pemerintah tidak mengimbangnya dengan peningkatan mutu pelayanan perpajakan, penegakan hukum yang tidak diskriminatif, transparansi penggunaan pajak dan distribusi pemungutan pajak yang adil diwujudkan dalam peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, kepatuhan sukarela akan terbangun jika fungsi-fungsi pemerintah benar-benar dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, sesuai dengan prinsip *good governance*.¹⁰

Dengan demikian, *voluntary tax compliance* hanya akan benar-benar tercipta jika sudah terbentuk *social trust* terhadap pajak seiring dengan berkembangnya *image* yang baik (*good image of tax*). Dalam desain sederhana di bawah (gambar 1.1), Rosdiana mengusulkan perbaikan kinerja pelayanan perpajakan, penegakan hukum, intensivitas dan ekstensivitas sosialisasi perpajakan agar terjadi peningkatan kepatuhan dan *tax revenue*¹¹. Gagasan Desain Perbaikan Administrasi Perpajakan dan Upaya Meningkatkan Kepatuhan, khususnya dalam hal *Reform Tax Law (Based on Equity & Ease of Administration Principles)*, Rosdiana dan Tarigan memasukan asas *convenience* sebagai salah satu asas yang dipakai.

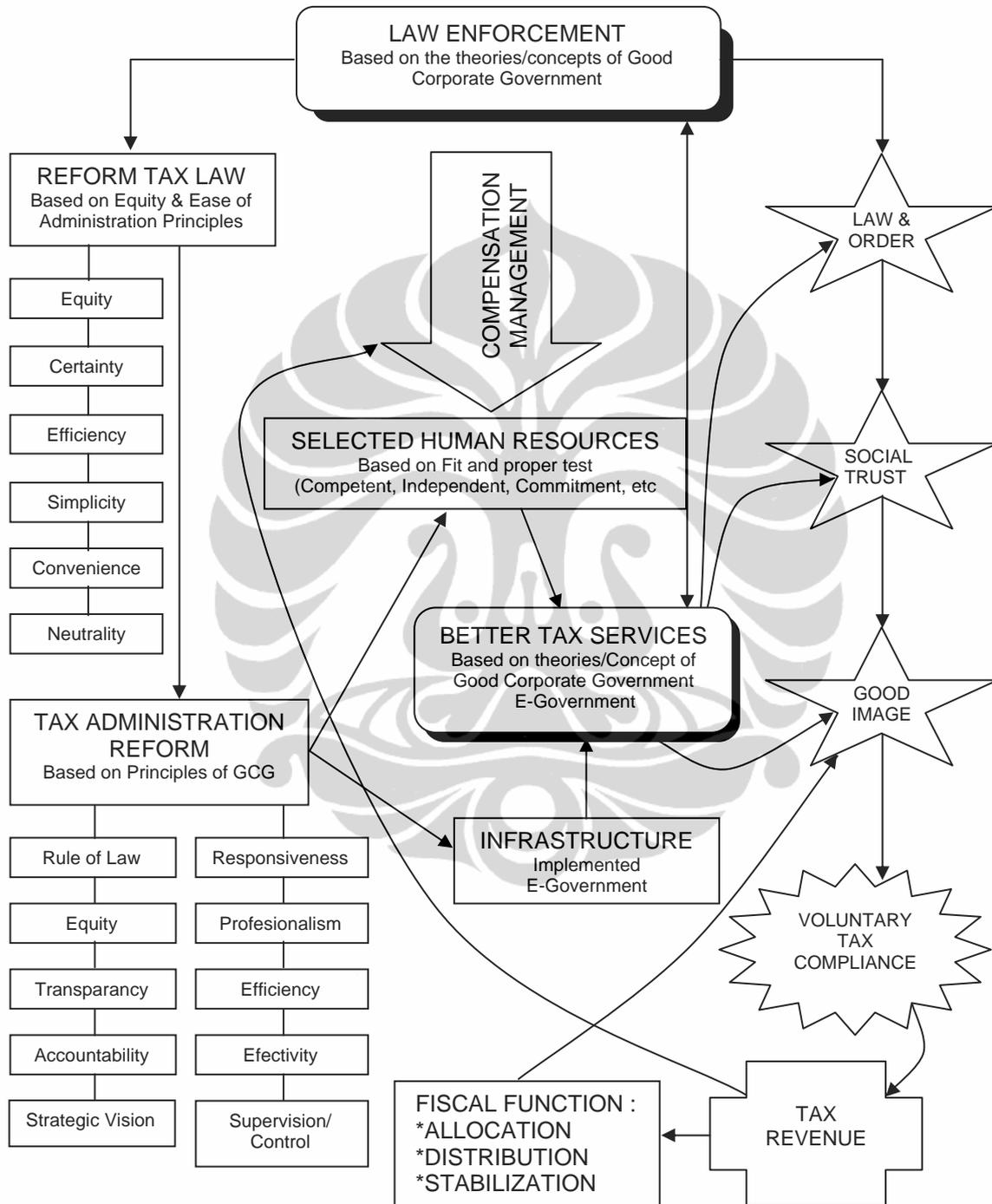
⁸ UU Nomor 6 Tahun 1983 s.t.d.t.d UU Nomor 16 Tahun 2000 tentang KUP, Pasal 13

⁹ UU Nomor 6 Tahun 1983 s.t.d.t.d UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang KUP, Pasal 13

¹⁰ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, 2005, *Perpajakan : Teori dan Aplikasi*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hal. 62

¹¹ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, op.cit, hal. 63

Gambar 1.1.
Gagasan Desain Perbaikan Administrasi Perpajakan dan Upaya Meningkatkan Kepatuhan



Sumber : Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, 2005, *Perpajakan : Teori dan Aplikasi*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hal. 62

Berdasarkan pendapat para ahli yaitu Smith dalam *An Inquiry In to the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Seligman dalam *The Shifting and Incidence of Taxation* dan *The Income Tax*, Neumark, sebagaimana diikhtisarkan oleh Nurmantu¹² dan pendapat Sommerfeld¹³, *The Encyclopedia Americana* dan *The New Encyclopedia Britannica* yang disampaikan oleh Rosdiana¹⁴, asas *convenience (of payment)* selalu menjadi salah satu asas yang dipakai dalam menyusun peraturan perpajakan atau sebagai prinsip dalam pemungutan pajak. Demikian juga dalam beberapa buku antara lain *Tax Principle Workbook : a Tool for Critiquing Tax and Fiscal Proposal and Systems*¹⁵, *Guiding Principle of Good Tax Policy : A Frame Work of Evaluating Tax Proposal*¹⁶ dan jurnal *Form the Tax Adviser: Guiding Principles of Good Tax Policy*¹⁷, asas *convenience of payment* juga selalu dipakai sebagai prinsip dalam pemungutan pajak.

B. PERUMUSAN POKOK PERMASALAHAN

Dalam sistem *self assessment*, wajib pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan dan membayar sendiri pajak yang seharusnya terutang sesuai dengan peraturan perundang-undangan perpajakan. Direktorat Jenderal Pajak bertugas memberikan sosialisasi, konsultasi, mengamati, mengawasi dan bila perlu melakukan pemeriksaan untuk menguji kepatuhan wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya.

Untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakan, Direktorat Jenderal Pajak menerbitkan ketetapan pajak yang timbul sebagai hasil dari tindakan penelitian dan pemeriksaan.

¹² Safri Nurmantu, op.cit, hal. 80 – 101.

¹³ Ray M Sommerfeld, 1982, *An Introduction to Taxation*, London, Harcourt Brave Javanovich Inc., hal 1/17.

¹⁴ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, op.cit, hal. 131, 133 dan 135

¹⁵ Joint Venture's Tax Policy Group , 2003, *Tax Principle Workbook : a Tool for Critiquing Tax and Fiscal Proposal and Systems*, hal. 6

¹⁶ Tax Policy Concept Statement, 2001, *Guiding Principle of Good Tax Policy: A Frame Work of Evaluating Tax Proposal*, New York, AICPA : American Institute of Certified of Publik Accountants, www.aicpa.org, hal. 10.

¹⁷ Nick Fiore, *From the Tax Adviser: Guiding Principles of Good Tax Policy*, Journal of Accountancy; Feb 2002; 193, 2; Accounting & Tax Periodicals, hal. 70

Dilihat dari sisi lain, ketetapan pajak yang tidak atau belum dilunasi (tunggakan pajak) selalu meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat pencairan tunggakan tidak sebanding dengan jumlah ketetapan yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Asas *convenience of payment* adalah salah satu asas yang banyak dikemukakan oleh para pakar di bidang perpajakan, namun jarang dibahas atau diungkapkan secara jelas didalam pembuatan keputusan atau kebijakan dalam bidang perpajakan. Hal-hal yang sering diungkapkan dalam proses pembuatan keputusan atau kebijakan adalah prinsip keadilan (*equity*), kepastian hukum (*certainty*) dan Efisiensi (*efficiency*).

Penelitian ini menitikberatkan pada evaluasi kebijakan, yaitu ingin mengetahui sejauh mana upaya atau kebijakan penerbitan ketetapan pajak yang telah dijalankan oleh Direktorat Jenderal Pajak untuk meningkatkan kepatuhan pelunasan pembayaran utang pajak dikaitkan dengan asas *Convenience of Payment*. Evaluasi kebijakan dilakukan terhadap kebijakan penerbitan ketetapan pajak pada Undang Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) lama, maupun UU KUP baru. Berdasarkan uraian tersebut di atas, timbul pertanyaan penelitian yang perlu diselesaikan untuk mendapatkan jawabannya, yaitu :

1. Apakah kebijakan penerbitan ketetapan pajak dalam sistem *self assessment* telah memperhatikan hak-hak wajib pajak ?
2. Apakah kebijakan penerbitan ketetapan pajak telah sesuai dengan asas *Convenience of payment* ?

C. TUJUAN DAN SIGNIFIKANSI PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian kebijakan penerbitan ketetapan pajak pada Undang Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) lama, maupun UU KUP baru adalah untuk :

- a. Menganalisis sampai dimana hak-hak Wajib Pajak diperhatikan dalam kebijakan penerbitan ketetapan pajak pada sistem *self assessment*.
- b. Menganalisis sampai dimana penerapan asas *Convenience of payment* dipakai dalam kebijakan penerbitan ketetapan pajak.

2. Signifikansi Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penulisan tesis ini adalah :

- a. Akademis (teoritis)
Menambah pengetahuan lebih jauh (sebagai tambahan referensi akademis) tentang asas atau prinsip di dalam pemungutan pajak, khususnya yang berkaitan dengan asas *Convenience of payment*. Khusus bagi Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, kiranya dapat menjadi pelengkap literatur yang sudah ada sekaligus dapat dilakukan penelitian lainnya lebih lanjut terkait asas atau prinsip perpajakan khususnya *Convenience of payment*.
- b. Praktis
Memberikan masukan kepada Direktorat Jenderal Pajak, khususnya dalam hal penerapan asas *convenience of payment* di dalam kebijakan penerbitan ketetapan pajak dalam sistem *self assesment*, sehingga diharapkan kepatuhan pelunasan pembayaran surat ketetapan pajak akan meningkat.

D. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Penulisan tesis secara umum disusun dengan sistematika sesuai dengan standar yang berlaku pada Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI. Sistematika dalam penulisan tesis ini disusun sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Pada latar belakang masalah ini diuraikan mengapa penelitian ini layak dilakukan, dengan menjelaskan *factual* dan *theoretical problem*.

Latar belakang berisi data awal atau gejala-gejala yang berhubungan dengan fokus¹⁸. Fokus adalah sebutan khas untuk “permasalahan” dalam penelitian kualitatif. Berbeda dari penelitian kuantitatif yang bertujuan utama untuk menjelaskan fakta-fakta, maka tujuan utama penelitian kualitatif adalah untuk memahami “makna (*meaning*) yang berada di balik fakta-fakta itu. Pemahaman yang mendalam (*deep understanding, verstehen*) terhadap suatu fenomena sosial adalah yang terpenting.¹⁹

B. Perumusan Pokok Permasalahan

Permasalahan dalam penelitian merupakan perumusan masalah ke dalam bentuk yang lebih terfokus. Bagian ini tidak terpisahkan dengan paparan yang terdapat dalam latar belakang masalah. Pada bagian akhir perumusan pokok permasalahan dirumuskan pertanyaan penelitian (*research question*).

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Pada sub bab ini dibagi menjadi 2 sub sub bab yaitu :

1. Tujuan Penelitian
2. Signifikansi Penelitian

¹⁸ Irawan, Prasetya, 2006, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Depok, Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, hal. 34

¹⁹ Ibid, hal. 23

Tujuan penelitian berisi pernyataan tentang *output* (keluaran) apa yang diharapkan setelah penelitian ini selesai dilaksanakan.²⁰

Signifikansi (manfaat) penelitian berisi pernyataan tentang *outcome* (manfaat) yang bisa diambil dari temuan penelitian ini. Ada dua macam manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis

BAB II : Tinjauan Literatur dan Metode Penelitian

Tinjauan literatur atau kerangka teoritik adalah penjelasan ilmiah tentang konsep-konsep kunci yang akan digunakan dalam penelitian, termasuk kemungkinan berbagai keterkaitan antara satu konsep dengan konsep yang lain. Penjelasan ini diberikan untuk memberi dugaan sementara terhadap hasil penelitian.²¹

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka susunan pada bab ini adalah sebagai berikut :

- A. Kerangka Teori / Kerangka Pemikiran, pada sub bab ini dijelaskan teori-teori yang berkaitan dengan :
1. Kebijakan Publik
 2. Pengertian Pajak
 3. Asas Pemungutan Pajak
 4. *Asas Convenience of Payment*
 5. Teknik / Sistem Pemungutan Pajak
 6. Sistem Perpajakan
 7. Wajib Pajak dan Penanggung Pajak
 8. Utang Pajak
 9. Ketetapan Pajak
 10. Sanksi Administrasi
 11. Kerangka Pemikiran

²⁰ Ibid, hal. 34

²¹ Ibid, hal. 38.

B. Metode Penelitian, berisikan sub bab :

1. Pendekatan Penelitian
2. Jenis/Tipe Penelitian
3. Metode dan Strategi Penelitian
4. Hipotesis Kerja
5. Nara Sumber/Informan
6. Proses Penelitian
7. Penentuan Lokasi dan Obyek Penelitian
8. Keterbatasan Penelitian

BAB III : Gambaran Umum Obyek Penelitian

Pada bab ini diuraikan tentang karakteristik dari obyek penelitian yang terkait dengan penelitian dan tidak hanya mengacu pada data kebijakan yang ada tetapi juga dilengkapi dengan wawancara. Secara umum akan dibahas menjadi beberapa sub bab, yaitu :

A. Kebijakan Penerbitan Ketetapan Pajak

1. Kebijakan Umum Penerbitan Ketetapan Pajak
2. Jenis Ketetapan Pajak
3. Timbul atau Terbitnya Ketetapan Pajak
4. Jangka Waktu Penerbitan Ketetapan Pajak
5. Wajib Pajak yang Dikecualikan Dikenakan STP
6. Jangka Waktu / Jatuh Tempo Pelunasan Ketetapan Pajak
7. Pengurangan, Pembatalan, Gugatan Ketetapan Pajak serta Perubahan Sanksi Administrasi

B. Hasil Wawancara Terkait Kebijakan Penerbitan Ketetapan Pajak

BAB IV : Pembahasan Hasil Penelitian

Bab ini menjelaskan hasil temuan lapangan yang dikaitkan dengan konsep-teori yang digunakan. Penggunaan data kebijakan yang ada dilengkapi dengan analisis tidak hanya

sekedar membahasakannya ke dalam bentuk deskriptif. Data olahan hasil wawancara juga dimasukkan berupa pernyataan-pernyataan nara sumber yang kemudian dianalisis.

Susunan bab ini disusun sebagai berikut :

- A. Kebijakan Umum Penerbitan Ketetapan Pajak
- B. Timbul atau Terbitnya Ketetapan Pajak
- C. Jangka Waktu Penerbitan Ketetapan Pajak
- D. Wajib Pajak yang Dikecualikan Dikenakan STP
- E. Jangka Waktu / Jatuh Tempo Pelunasan Ketetapan Pajak
- F. Pengurangan, Pembatalan, Gugatan Ketetapan Pajak serta Perubahan Sanksi Administrasi

BAB V : Simpulan dan Saran

- A. Simpulan, adalah merupakan jawaban pertanyaan penelitian yang didasarkan atas hasil analisis yang lebih mengarah pada bentuk abstraksi (bukan ringkasan)
- B. Saran, adalah jawaban kongkrit yang sifatnya penyelesaian masalah atas pertanyaan penelitian.