

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan salah satu unsur pokok dalam kehidupan bernegara dan menjadi persoalan yang selalu menarik untuk dibahas. Sebagai suatu kewajiban khususnya dalam suatu negara hukum, pajak tidak dapat dikumpulkan dengan hanya mengandalkan kerelaan dari rakyat semata dan untuk itu dibutuhkan dorongan paksaan oleh penguasa sebagai penyelenggara negara melalui seperangkat aturan yang mengikat. Menurut Ferdinand Tonies sebagaimana dikutip oleh Rahayu, pajak merupakan gejala sosial dan hanya terjadi dalam suatu masyarakat hukum (*Gemeinschaft*).¹

Untuk dapat memahami pajak secara komprehensif, diperlukan telaah yang mendalam atas definisi dari kata pajak itu sendiri. Black's Law Dictionary mendefinisikan pajak sebagai "*Any contribution imposed by the government upon individuals, for the use and service of the state, whether under the name of toll, tribute, tallage, gabel, impost, duty, custom, excise, subsidy, aid, supply, or other name*".² Sementara itu, International tax glossary menyebutkan "*a tax may be defined as government levy which is not in return for a specific benefit and is not*

¹ Rahayu, Siti Kurnia. *Perpajakan Konsep, Sistem, Dan Implementasi*. 1st ed. Bandung: Rekayasa Sains, 2020.hal.9

² "What Is Tax? Definition of Tax (Black's Law Dictionary)." The Law Dictionary, August 21, 2014. <https://thelawdictionary.org/tax/>.

*imposed by way of fine or penalty (e.g., for non-compliance with the law), except in some cases where be related to tax offenses”.*³ Sedangkan OECD sebagai organisasi internasional bereputasi tinggi yang berkecimpung di bidang kerjasama dan pembangunan ekonomi memberikan definisi pajak sebagai ‘*compulsory unrequited payment to the government*’.⁴

Secara resmi, pajak juga telah diberikan definisi tersendiri dalam Undang-Undang yang mengatur ketentuan formal perpajakan yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sttd. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (atau yang lebih lanjut disebut dengan UU KUP) Pasal 1 angka 1 yang berbunyi:

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

Sedangkan definisi pajak menurut Soemitro sebagaimana dikutip dari buku Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan 1944 adalah:

*Pajak merupakan iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapatkan jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.*⁵

Menelaah beberapa definisi diatas, khususnya yang tercantum secara resmi pada Undang-Undang, maupun pendapat ahli, dapat disimpulkan bahwa pajak

³ Larkin, Barry. *International Tax Glossary*. Herne: Verl. Neue Wirtschafts-Briefe, 2005.

⁴ “Glossary of Tax Terms.” OECD. Accessed January 10, 2022.
<https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>.

⁵ Soemitro, Rochmat. *Dasar-Dasar Hukum Pajak Dan Pajak Pendapatan 1944*. Bandung, Jawa Barat: PT. Eresco, 1977.

merupakan kontribusi dari rakyat kepada pemerintah dalam beberapa bentuk tertentu dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung. Disamping itu karakteristik dari suatu pemungutan pajak adalah adanya undang-undang yang menjadi dasar hukum dan bersifat memaksa. Salah satu slogan yang berkembang sejak awal Abad ke 18 di Amerika Serikat adalah “*No taxation without representation*” atau tiada pajak tanpa persetujuan dari para wakil rakyat. Pajak merupakan kesepakatan bersama, karena menyadari bahwa pajak bersifat memaksa dan memiliki kekuatan mengambil sebagian harta dari rakyat sebagai bentuk kontribusi wajib.

Indonesia setelah memproklamasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945 telah menyadari betapa pentingnya peran pajak dalam pembiayaan pemerintahan yang mandiri. Negara tanpa pembiayaan tidak akan mampu berdiri tegak untuk sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Sebagai negara hukum yang berdaulat para pendiri bangsa memandang perlu untuk menuangkan ketentuan khusus tentang pungutan negara dalam hukum dasar tertulis (*basic law*) konstitusi negara berupa Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 atau Pasal 23A UUD amandemen yang menyatakan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Hal tersebut menjadi penting karena telah menunjukkan nafas dan semangat dari para pendiri negara (*the founding fathers*) dalam menjunjung tinggi hak dan kedaulatan rakyat. Sehingga dapat diinterpretasikan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara bukanlah hak dari penguasa atau pemerintah, melainkan harus diatur melalui mekanisme suatu perundang-

undangan. Undang-undang yang dimaksud tentunya adalah undang-undang yang disusun melalui persetujuan antara pemerintah sebagai eksekutif dengan unsur legislatif. Peran rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadi sangat penting untuk menentukan apakah suatu undang-undang yang mengatur tentang pajak atau pungutan lain yang memaksa dapat diberlakukan atau tidak di negara kesatuan Republik Indonesia.

Mengingat urgensi dalam penetapan aturan perundang-undangan dan aturan pelaksanaannya terkait perpajakan di awal masa kemerdekaan, maka untuk teknis pelaksanaan perpajakan masih banyak mengadopsi warisan aturan-aturan perpajakan pemerintah kolonial Belanda. Hal ini menjalankan amanat dari Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang mengatur bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih dan langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Untuk itu tetap berlaku peraturan-peraturan perpajakan yang ada seperti Ordonansi Pajak Pendapatan 1944, Ordonansi Pajak Kekayaan 1932 dan juga Ordonansi Pajak Perseroan 1925 yang merupakan jenis-jenis pungutan pajak yang diaplikasikan dalam sistem perpajakan di era awal pasca proklamasi kemerdekaan.

Sistem perpajakan yang dianut pada masa tersebut adalah sistem *official assessment* dimana masyarakat sebagai Wajib Pajak bersifat pasif atas kewajiban perpajakannya. Tagihan atas utang pajak baru akan timbul setelah ada perhitungan dan penetapan yang dilakukan oleh jawatan pajak. Hal ini telah dipandang cukup mengingat aktivitas ekonomi dan kompleksitas transaksi yang terjadi tidak terlalu

tinggi. Disamping itu, secara kuantitas Wajib Pajak yang perlu diawasi juga tidak terlalu banyak pada awal-awal masa kemerdekaan.⁶

Indonesia melakukan reformasi sistem perpajakan secara fundamental pada tahun 1983 melalui program Pembaharuan Sistem Perpajakan Nasional (PSPN). Salah satu pokok perubahan dalam reformasi sistem perpajakan tahun 1983 sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya adalah memisahkan antara aturan pajak yang mengatur ketentuan formal dan yang mengatur ketentuan material. Jika sebelumnya hukum acara dan hukum material perpajakan bercampur dalam satu aturan perundang-undangan untuk suatu jenis pajak tertentu, hal tersebut diubah melalui program PSPN dengan mengundang lima paket undang-undang perpajakan secara sekaligus atau simultan. Salah satu tujuan dari program PSPN ini adalah meningkatkan penerimaan negara dari sektor non migas mengingat bonanza sektor migas sudah mulai menurun pada masa-masa tersebut.⁷

Aturan-aturan perpajakan dipisahkan antara hukum pajak formal yang mengatur secara umum tentang tata cara administrasi perpajakan dan hukum pajak material yang mengatur aturan-aturan atas jenis pajak tertentu secara khusus. Hal

⁶ Ayza, Bustamar. *Hukum Pajak Indonesia*. Tapos, Cimanggis, Depok: Kencana, 2017.hal.3

⁷ Dariati, Sebma Nidia. "PEMBAHARUAN SISTEM PERPAJAKAN NASIONAL (PSPN) ERA ORDE BARU TAHUN 1983-1988." *e-Journal Pendidikan Sejarah*, No.22016, Vol 4 (2016).hal.388.

Bonanza sektor migas (*oil boom*) terjadi pada saat naiknya harga minyak dunia pada era tahun 1970an. Terdapat d kali bonanza (masa ketika memberikan keuntungan yang sangat besar) yaitu tahun 1974 dimana harga minyak naik 481% dari rerata harga tahun 1960 an dan tahun 1979 dimana harga minyak naik kembali sebesar 286% dari rerata harga tahun 1970 an. Situasi tersebut berdampak pada penerimaan negara dari sektor migas dan investasi pemerintah meningkat drastis yang jumlahnya melampaui jumlah penerimaan pajak nasional. Lihat indonesiabaik.id/berkah-bonanzaminyak.

ini bertujuan untuk memberikan keseragaman dan kesederhanaan kepada Wajib Pajak dalam menjalankan kewajiban perpajakannya, sekaligus bertujuan untuk memberikan dampak atas adanya kepastian hukum.

Menurut Saidi, kaidah hukum pajak material mengatur tentang keadaan, perbuatan, dan peristiwa hukum terkait dengan objek pajak, subjek pajak, wajib pajak, dasar pengenaan pajak, tarif pajak, masa pajak dan tahun pajak. Sedangkan kaidah yang mengatur bagaimana cara melaksanakan dan mempertahankan hukum pajak material disebut hukum pajak formal.⁸ Hukum pajak formal yang dinamakan dengan Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, mengatur tentang administrasi perpajakan dari hulu sampai ke hilir yang meliputi ketentuan-ketentuan dan tata cara pendaftaran, pelaporan, tarif, sanksi, pembukuan, pemeriksaan, penetapan, keberatan sampai dengan ketentuan pidana perpajakan.

Disamping membuat undang-undang yang khusus mengatur tentang ketentuan formal perpajakan, hal penting lainnya dari reformasi perpajakan Indonesia pada tahun 1983 adalah beralihnya sistem *official assessment* menjadi sistem *self assessment* dimana Wajib Pajak diberikan kepercayaan untuk menghitung, memperhitungkan, menyetor dan melaporkan sendiri pajak terutang. Peralihan sistem ini telah melakukan serangkaian uji coba untuk mencari formulasi yang tepat melalui jenis-jenis pajak yang telah ada sebelumnya. Pada sistem *official assessment*, petugas pajak melakukan penghitungan untuk kemudian “menetapkan” jumlah pajak-pajak yang harus dibayar oleh Wajib Pajak yang kemudian disetorkan

⁸ Saidi, Muhammad Djafar. *Pembaruan Hukum Pajak*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.hal.18

ke kas negara. Peralihan sistem perpajakan seiring dengan semakin berkembangnya perekonomian dan ditunjang dengan adanya pertumbuhan jumlah Wajib Pajak yang naik secara signifikan.

Hal tersebut diatas secara langsung menyadarkan negara bahwa sistem penetapan pajak oleh negara melalui sistem *official assessment* menjadi tidak efektif. Kapasitas Direktorat Jenderal Pajak sebagai pengampu pajak pemerintah pusat tidak sebanding dengan perkembangan kompleksitas ekonomi dan jumlah Wajib Pajak. Rentang kendali otoritas untuk dapat menetapkan seluruh pajak yang harus dibayar oleh Wajib Pajak sudah terlalu lebar, sehingga dianggap banyak potensi pajak yang seharusnya dapat dikoleksi oleh pemerintah menjadi terlewatkan. Pemerintah menyadari akan hal ini, sehingga mengambil langkah dengan memberikan kepercayaan kepada Wajib Pajak untuk menghitung sendiri berapa pajak yang harus dibayarkan (*self assessment*).

Sebagai bentuk mekanisme kontrol dari pelaksanaan sistem *self assessment*, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sebagai pemegang otoritas pajak pusat melakukan pengawasan secara berkala dan berkesinambungan serta melakukan uji kepatuhan untuk memastikan bahwa wajib pajak telah menjalankan kewajibannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses pengawasan dan pengujian kepatuhan dilakukan melalui proses himbauan, teguran, permintaan keterangan, pemeriksaan pajak, bahkan sampai ke penyidikan apabila Wajib Pajak terlibat dalam tindak pidana perpajakan.

Apabila ditemukan ketidakpatuhan dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan dalam sistem *self assessment*, otoritas perpajakan menerbitkan Surat

Tagihan Pajak (STP) untuk menagih pajak yang kurang dibayar atau pengenaan sanksi. Sedangkan dalam pengujian kepatuhan perpajakan melalui pemeriksaan, umumnya akan berujung dengan adanya suatu penetapan berupa penerbitan Surat Ketetapan Pajak (SKP). Penerbitan SKP dapat berupa SKP Kurang Bayar, SKP Kurang Bayar Tambahan, SKP Lebih Bayar atau SKP Nihil. Surat Ketetapan Pajak Nihil diartikan sebagai Wajib Pajak telah melaksanakan seluruh kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan perpajakan, sehingga tidak ada tambahan pajak yang harus dibayarkan.

Mekanisme penerbitan STP dan SKP ini bermuara pada kewajiban pajak yang harus disetorkan. STP dan SKP dimaksud harus dilunasi dalam jangka waktu 1 bulan sejak tanggal diterbitkan. Namun demikian, Wajib Pajak memiliki hak untuk tidak setuju terhadap suatu hasil pemeriksaan dan mengajukan upaya hukum atas penetapan pajak atau mengajukan permohonan pembetulan, pengurangan, atau penghapusan atas suatu Surat Tagihan Pajak. Atas STP dan SKP yang telah berkekuatan hukum tetap namun tetap tidak dilunasi memunculkan apa yang disebut dengan tunggakan pajak.

Atas tunggakan pajak sebagaimana tersebut diatas, apabila Wajib Pajak tidak mengajukan upaya hukum berupa keberatan atau banding di tingkatan selanjutnya, Direktorat Jenderal Pajak akan mulai melakukan serangkaian tindakan penagihan aktif sebagai sarana untuk mendapatkan haknya berupa pajak yang belum terbayarkan. Penagihan pajak dilakukan dengan tata cara dan prosedur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa (PPSP).

Penagihan pajak sebagaimana tercantum pada Pasal 1 angka 9 Undang-Undang PPSP didefinisikan sebagai serangkaian tindakan agar penanggung pajak melunasi utang pajak dan biaya penagihan pajak dengan menegur atau memperingatkan, melaksanakan penagihan seketika dan sekaligus, memberitahukan surat paksa, mengusulkan pencegahan, melaksanakan penyitaan, melaksanakan penyanderaan dan menjual barang yang telah disita. Penagihan pajak merupakan kelanjutan dari penetapan dimana dalam upaya penagihan ini fiskus berperan aktif dengan tidak hanya mengirimkan surat tagihan atau surat ketetapan pajak, tetapi diikuti tindakan-tindakan lain seperti pemblokiran rekening, pencegahan penanggung pajak ke luar negeri, penyitaan sampai dengan pelaksanaan lelang, paksa badan dan upaya-upaya paksa lainnya.

Problematika yang ditemukan dilapangan pada saat observasi awal dan menjadi titik tolak dilakukannya penelitian ini adalah ternyata tunggakan pajak tidak seluruhnya dapat diselesaikan baik secara sukarela oleh wajib pajak maupun melalui proses penagihan aktif oleh fiskus. Observasi penulis melalui wawancara dengan beberapa fiskus yang bertugas di bidang penagihan menemukan fakta menarik bahwa salah satu yang menjadi penyebab tunggakan pajak yang tidak terselesaikan adalah ketidakmampuan Wajib Pajak yang berasal kondisi ekonomi atau kemampuan membayar.

Faktor kondisi “ketidakmampuan” ini menjadi hal yang akan dibahas lebih mendalam secara komprehensif dalam penelitian ini. Ketidakmampuan dapat berarti Wajib Pajak tidak memiliki sumber daya ekonomi yang cukup (*economic failure*) untuk dapat menyelesaikan tunggakan pajaknya. Hal ini akan bermuara

pada kebuntuan proses penyelesaian tunggakan pajak yang juga berujung pada suatu kebuntuan hukum.

Terkait dengan ketidakmampuan membayar, peraturan perundang-undangan perpajakan khususnya yang terkait upaya penagihan aktif tidak mengidentifikasi secara khusus atau memberikan pembedaan perlakuan terhadap Wajib Pajak yang mengalami keadaan tersebut. Upaya-upaya penagihan oleh otoritas perpajakan tetap dilakukan secara *general* dengan asumsi umum bahwa melalui upaya penagihan aktif tersebut tunggakan pajak akan dapat terlunasi. Hal ini mendorong para fiskus di lapangan khususnya yang bertugas di area penagihan pajak menghadapi dilema dan kebuntuan pada saat proses penagihan berhadapan dengan Wajib Pajak yang ternyata tidak memiliki kemampuan membayar.

Jika kembali pada logika ekonomi secara umum, sejatinya kondisi “ketidakmampuan” dalam membayar pajak seharusnya kecil kemungkinan atau bahkan tidak mungkin terjadi. Karena secara logika ekonomi umum, pajak merupakan kontribusi yang diambil dari sebagian keuntungan yang didapat dari kegiatan usaha. Secara akuntansi dan proses penyusunan laporan keuangan pun berpendapat hal yang sama dimana pajak akan dikenakan pada bagian laba bersih atau *net income* dari suatu aktivitas bisnis. Apabila pelaku ekonomi mengalami kerugian tentunya terhadap yang bersangkutan tidak akan dibebankan pembayaran pajak. Lebih jauh menurut Bustamar Ayza, memungut pajak itu seharusnya seperti seni memelihara ayam petelur dimana negara mengambil sebagian telurnya dan tidak menyakiti induknya.⁹

⁹ Ayza, Bustamar. *Hukum ... Op.cit.hal.46*

Pada kenyataannya hubungan kegiatan ekonomi dengan aspek perpajakan tidak selalu berlaku sebagaimana analogi ayam petelur diatas. Dalam beberapa hal dapat terjadi negara bukan hanya mengambil sebagian telur melainkan mengambil seluruh telur yang ada dan hal tersebut juga masih belum mencukupi untuk menyelesaikan kewajiban pajak. Kondisi tunggakan pajak yang timbul melebihi kemampuan membayar secara umum teridentifikasi disebabkan oleh beberapa hal. Pertama : karena peraturan perundang-undangan pajak sendiri yang mengatur demikian, kedua : pajak dipungut pada saat yang tidak tepat, dan ketiga : terjadi penetapan pajak yang tidak didukung data yang valid atau tidak didasarkan oleh kondisi yang sebenarnya. Terhadap ketiga hal ini akan menjadi fokus bahasan lebih lanjut dalam penulisan disertasi ini.

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa ketidakmampuan membayar dapat terjadi karena ketentuan perundang-undangan perpajakan memungkinkan seseorang mendapatkan beban pajak bukan hanya berdasarkan keuntungan atau laba usaha. Kondisi yang tidak *inline* ini dapat ditemukan pada penetapan pajak-pajak dengan skema pemotongan dan pemungutan baik pada jenis Pajak Penghasilan (PPh) maupun jenis Pajak Pertambahan Nilai (PPN), pengenaan sanksi perpajakan, dan juga penetapan pajak yang bersifat tanggung renteng.

Skema pemotongan dan pemungutan pajak pada dasarnya meletakkan kewajiban kepada pihak tertentu untuk melakukan tugas negara sebagai pengoleksi penerimaan pajak. Pihak yang ditunjuk memiliki kewajiban tambahan untuk melaksanakan kewajiban perpajakan berupa pemotongan dan pemungutan pajak

sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewajiban tambahan ini tidak ada hubungan dengan keuntungan atau laba usaha Wajib Pajak, karena pada dasarnya pada titik ini hanya ditempatkan sebagai perpanjangan tangan pemerintah untuk mengumpulkan pajak dari transaksi tertentu. Hal ini dilakukan bertujuan untuk semakin memperluas rentang atau cakupan pemungutan pajak dalam mengatasi masalah kapasitas organisasi yang telah dibahas sebelumnya.

Pada penerapannya, sistem ini memberikan dampak positif dalam usaha pencapaian target penerimaan pajak. Direktorat Jenderal Pajak secara otomatis mendapatkan tambahan kapasitas cakupan dalam menjalankan tugasnya untuk mengoleksi penerimaan pajak. Para Wajib Pajak diberikan tambahan tugas selain menghitung, memperhitungkan, menyetor dan melaporkan pajaknya sendiri juga melakukan pemotongan pajak atas pihak lain dan melaporkannya ke otoritas perpajakan.

Namun demikian, sistem pemotongan dan pemungutan pajak, baik untuk pajak penghasilan maupun untuk pajak pertambahan nilai ternyata juga menimbulkan beberapa permasalahan terutama bagi para pihak yang diberikan tugas untuk melakukan pemotongan ataupun pemungutan pajak tersebut. Permasalahan timbul terutama pada saat Wajib Pajak dianggap lalai untuk melakukan pemotongan dan pemungutan. Kelalaian yang dimaksud dapat berupa lalai dalam mendaftarkan diri, lalai melaporkan usaha untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak, atau lalai melakukan pemotongan dan pemungutan atas objek pajak tertentu. Atas keseluruhan kelalaian tersebut diatur seperangkat sanksi-sanksi untuk memastikan kepatuhan Wajib Pajak dalam memenuhi seluruh

kewajiban perpajakannya dengan tujuan pokok agar negara tidak kehilangan atau terlambat mendapatkan haknya berupa pajak yang disetorkan ke kas negara.

Terhadap jumlah pokok kekurangan pemotongan dan pemungutan pajak ditagihkan secara umum Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU KUP) melalui Pasal 13 ayat (1) huruf a menyatakan bahwa,

*“Dalam jangka 5 (lima) tahun setelah saat terutangnya pajak atau berakhirnya Masa Pajak, bagian Tahun Pajak atau Tahun Pajak, maka Direktur Jenderal Pajak dapat menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar apabila **berdasarkan hasil pemeriksaan atau keterangan lain pajak yang terutang tidak atau kurang dibayar**”.*

Selanjutnya dalam Pasal 13 (3) huruf (b) dan (c) UU KUP¹⁰ mengatur sanksi atas kelalaian atas pemotongan atau pemungutan yang terkait dengan Pasal 13 ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d pajak berupa¹¹:

- a) Sanksi administrasi kenaikan sebesar 100% (seratus persen) dari Pajak Penghasilan yang tidak atau kurang dipotong, tidak atau kurang dipungut, tidak atau kurang disetor dan dipotong atau dipungut tetapi tidak atau kurang disetor; dan
- b) Sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 100% (seratus persen) dari Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang tidak atau kurang dibayar.

¹⁰ Yang dimaksud UU KUP pada pembahasan ini adalah Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebelum diberlakukannya UU No.11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan UU No. 7 tahun 2021 tentang Harmonisasi Perpajakan. Perlakuan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa tunggakan pajak yang menjadi pembahasan dalam latar belakang penulisan disertasi ini adalah produk dari aturan sebelum diberlakukannya kedua Undang-Undang dimaksud.

¹¹ Pasal 13 ayat (1) huruf b mengatur tentang SPT yang tidak disampaikan dalam jangka waktu yang ditentukan walaupun sudah dilaksanakan teguran, huruf c mengatur tentang PPN yang tidak seharusnya dikompensasikan atau dikenakan tarif 0%, sedangkan huruf d mengatur tentang kewajiban melakukan pembukuan dan pencatatan untuk dapat menghitung pajak terutang.

Sedangkan bagi Wajib Pajak yang lalai untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak (PKP), padahal peredaran usahanya telah melebihi Rp. 4,8 Milyar dalam satu tahun buku, maka kepadanya akan ditetapkan sebagai PKP **secara jabatan** sebagaimana yang telah diatur pada Pasal 13 ayat (1) huruf e UU KUP. Adapun dampak dari penetapan PKP secara jabatan adalah Wajib Pajak harus menanggung PPN yang tidak dipungut sejak memenuhi syarat objektif sebagai PKP yaitu mencapai peredaran usaha Rp. 4.8 Milyar dan ditambah sanksi administrasi sebesar 2% per bulan untuk paling lama 24 bulan sesuai dengan Pasal 13 ayat (3) butir 3 UU KUP.

Terhadap PKP yang dianggap lalai melaporkan usahanya tersebut dikenakan lagi sanksi tambahan sebesar 2% dari Dasar Pengenaan Pajak (DPP) atau nilai transaksi sesuai dengan Pasal 14 ayat (4) Undang-Undang KUP, karena dianggap telah lalai menerbitkan faktur pajak. Sehingga, seluruh jumlah pajak yang masih harus dibayar tersebut masih ditambah lagi dengan ketentuan tidak dapat diterapkannya skema Pajak Pertambahan Nilai berupa pajak yang kurang dibayar adalah selisih antara Pajak Keluaran (penjualan) dikurangi dengan Pajak Masukan (pembelian). Pajak Masukan (PM) tidak dapat diperhitungkan karena atas Pajak Masukan (PM) tersebut dianggap berasal dari transaksi yang diperoleh sebelum wajib pajak dikukuhkan sebagai PKP, sehingga tidak dapat dikreditkan sebagaimana diatur pada Pasal 9 ayat (8) huruf a UU PPN.

Adapun argumentasi lain yang biasa digunakan oleh fiskus dalam pemeriksaan dengan hasil penetapan Pengusaha Kena Pajak secara jabatan bahwa Pajak Masukan (PM) tidak dapat dikreditkan karena mengacu pada ketentuan Pajak

Masukan yang tidak dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan (SPT) masa pajak PPN, yang ditemukan pada waktu dilakukan pemeriksaan tidak dapat dikreditkan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (8) huruf i UU PPN.

Berdasarkan deskripsi di atas, terkait tentang sanksi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pengusaha yang lalai sehingga ditetapkan sebagai Pengusaha Kena Pajak secara jabatan maka benar-benar harus **menanggung seluruhnya** atas Pajak Pertambahan Nilai sebesar 10% yang lalai dipungut ditambah dengan sanksi administratif perpajakannya. Hal ini tentunya bertentangan dengan konsep Pajak Pertambahan Nilai yang hanya mengenakan “pertambahan nilai” sebagai objek dan bukan keseluruhan nilai transaksi. Pengenaan pajak dengan dasar total nilai transaksi lebih cocok diaplikasikan pada pajak penjualan yang memang telah diganti dengan pajak pertambahan nilai pada saat dilakukan reformasi perpajakan Indonesia pada tahun 1983. Pajak penjualan dianggap menurunkan daya saing harga suatu barang atau jasa karena banyak terkena pajak berganda (*double taxation*) di setiap rantai penjualannya.

Ketentuan ini sejatinya telah diperbaiki pada saat disertasi ini dalam tahap proses penyusunan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada klaster kemudahan berusaha. UU tersebut mengubah Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 tahun 2009 tentang Pajak Pertambahan Nilai dengan menambahkan ayat (9a) yang memberikan ketentuan bahwa Pajak Masukan yang dapat diperhitungkan bagi Pengusaha Kena Pajak yang dikukuhkan secara jabatan adalah 80 % dari Pajak Keluaran yang seharusnya dipungut. Hal ini untuk kedepan telah dianggap cukup baik dan mengakomodir prinsip keadilan dalam

proses penetapan secara jabatan Pengusaha Kena Pajak. Namun demikian UU Cipta Kerja tidak mengatur terhadap ketetapan pajak yang lampau dan menjadi tunggakan yang tidak terselesaikan. Untuk itu penulis beranggapan bahwa terhadap hal tersebut tetap menjadi bahasan yang perlu diteliti dalam penulisan disertasi ini.

Terkait dengan pengenaan sanksi, Setiadi mengatakan bahwa pemberian sanksi administratif adalah upaya agar seseorang menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.¹² Sedangkan Susanto, berpendapat tujuan dicantumkannya (diatur) sanksi dalam peraturan perundang-undangan hukum administrasi adalah untuk menangkal perasaan impunitas (pembiaran) dengan melakukan pelanggaran tertentu dan beberapa perilaku serius (yang bagaimanapun dianggap sebagai gangguan) dan tidak lagi diselesaikan melalui sanksi pidana, tetapi dengan sanksi administrasi.¹³ Penulis berpendapat, terkait sanksi perpajakan, apabila ternyata sanksi khususnya yang terkait dengan kewajiban membayar (denda, bunga, atau kenaikan) justru membuat kesengsaraan yang pada akhirnya membuat seseorang tidak dapat melanjutkan usaha atau kehidupannya secara normal tentunya hal ini sudah melenceng jauh dari fungsi suatu sanksi.

Penerapan sanksi juga perlu mempertimbangkan faktor kesengajaan perbuatan dan karakteristik dari kesalahan yang dikenakan sanksi. Pada kasus tidak menyetorkan pajak yang telah dipotong atau dipungut, jelas niat dari pelaku

¹² Setiadi, Wicipto. "Sanksi Administrasi Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakkan Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan.." *Jurnal Legislasi Indonesia* 6, no. 4 (2009): 603–14.

¹³ Susanto, Sri Nur. "Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 1 (2019): 126–42. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.126-142>.

melakukan hal tersebut untuk mendapatkan keuntungan dengan memanfaatkan pajak orang lain yang seharusnya disetor ke kas negara untuk keuntungan pribadi. Sedangkan terhadap kelalaian memotong, memungut atau melaporkan diri untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak perlu dipahami terlebih dahulu apakah hal tersebut dilakukan karena kesengajaan dan mengharapkan keuntungan pribadi atau karena faktor ketidaktahuan peraturan perundang-undangan. Penerapan sanksi yang berlebihan hanya menjadi penunjang semakin banyaknya tunggakan pajak yang tidak dapat diselesaikan.

Disamping fenomena yuridis sebagaimana dijabarkan sebelumnya, terdapat beberapa fakta data yang menjadi latar belakang urgensi penyelesaian atas permasalahan tunggakan pajak yang tidak terselesaikan. Reformasi sistem perpajakan yang dimulai sejak tahun 1983 ternyata tidak serta merta memberikan dampak positif terhadap kinerja penerimaan pajak. Kinerja penerimaan pajak dalam dekade terakhir belum memberikan hasil yang menggembirakan dalam hal pencapaian target penerimaan yang ditetapkan dalam APBN. Baru pada tahun 2021 kinerja penerimaan pajak berhasil melewati angka 100% setelah terakhir terjadi pada 12 tahun yang silam.¹⁴ Kurang optimalnya kinerja penerimaan secara keseluruhan tersebut juga dipengaruhi oleh kinerja di bidang penagihan terhadap tunggakan pajak yang dinilai masih belum menunjukkan hasil maksimal.

¹⁴ Ika, Aprillia. "Pertama Dalam 12 Tahun, Penerimaan Pajak 2021 Melebihi Target, Tembus 100,19 Persen Halaman All." KOMPAS.com. Kompas.com, December 27, 2021. <https://money.kompas.com/read/2021/12/27/174735026/pertama-dalam-12-tahun-penerimaan-pajak-2021-melebihi-target-tembus-10019?page=all>.

Khusus terkait dengan kinerja di bidang penagihan pajak, merujuk pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (*audited*) Tahun 2018, saldo piutang perpajakan bruto disajikan dengan jumlah sebesar Rp. 81,4 Triliun atau meningkat mencapai 38,99% dari saldo piutang tahun 2017 yakni sebesar Rp. 58,6 Triliun (*year to year*). Tentunya hal ini menjadi suatu kekhawatiran, sekaligus menjadi tantangan terlebih pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2016 tentang pengampunan pajak. Pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2016 telah dinyatakan bahwa,

Pengampunan Pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkapkan harta dan membayar uang tebusan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

Pada dasarnya, dengan diberlakukannya Undang-Undang Pengampunan Pajak, negara telah mengakui bahwa kepatuhan perpajakan masyarakat masih rendah dan negara memberikan kesempatan penyelesaian atas ketidakpatuhan tersebut dengan mekanisme yang dianggap tidak memberatkan yaitu pengampunan pajak. Undang-Undang pengampunan pajak juga dianggap sebagai solusi terhadap perselisihan-perselisihan yang terjadi antara Wajib Pajak dan fiskus dalam menjalankan skema sistem perpajakan *self assessment*.

Salah satu fasilitas yang diberikan dalam program pengampunan pajak dimaksud adalah terkait dengan tunggakan pajak. Tunggakan pajak yang berasal dari hasil penetapan berupa Surat Ketetapan Pajak maupun Surat Tagihan Pajak diharapkan dapat diselesaikan melalui program pengampunan pajak ini. Bagi Wajib Pajak yang mengikuti program pengampunan pajak, maka diwajibkan untuk menyelesaikan terlebih dahulu tunggakan pajak yang ada, namun diberikan fasilitas

berupa pembebasan sanksi administrasi. Wajib Pajak diberikan keringanan hanya dengan membayar tunggakan yang berupa pokoknya saja dan membebaskan sanksi administrasi. DJP sangat mendorong masyarakat untuk ikut dalam program pengampunan pajak ini karena disamping akan mendapatkan data baru untuk memperluas basis data pemajakan, program ini juga diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan tunggakan pajak terutama tunggakan-tunggakan lama yang tidak kunjung terselesaikan. Merujuk pada keterangan resmi, Direktorat Jenderal Pajak melalui Direktorat Penyuluhan, Pelayanan dan Humas Ditjen Pajak menyatakan bahwa, jika WP punya tunggakan pajak dan sudah memiliki Surat Ketetapan Pajak (SKP), maka ikut *tax amnesty* saja sudah cukup untuk membayar utang pokok pajaknya.¹⁵

Direktorat Jenderal Pajak memberikan kemudahan dan keuntungan bagi Wajib Pajak yang mempunyai utang pajak untuk ikut *tax amnesty*. Selain hanya perlu melunasi utang pokok pajak, Wajib Pajak juga dibebaskan dari pengenaan sanksi bunga penagihan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU KUP. Adapun sanksi bunga penagihan merupakan sanksi bunga yang diterapkan atas keterlambatan pembayaran yang dilakukan oleh Wajib Pajak yang dihitung sejak jatuh tempo pembayaran sampai dengan tanggal pelunasan tunggakan.

Direktorat Jenderal Pajak telah gencar mensosialisasikan program *tax amnesty* dengan berbagai keuntungannya. Keberhasilan program tersebut dalam hal

¹⁵ Ariyanti, Fiki. "Punya Tunggakan Pajak? Ini Keuntungan Ikut Tax Amnesty." liputan6.com. Liputan6, September 15, 2016. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/2602610/punya-tunggakan-pajak-ini-keuntungan-ikut-tax-amnesty>.

perluasan basis pemajakan dan repatriasi dana dari luar negeri tidak menjadi bahasan utama dalam pembahasan disertasi ini. Adapun yang menjadi penekanan adalah kondisi dimana program *tax amnesty* masih belum memberikan perubahan yang signifikan dalam upaya penurunan jumlah tunggakan pajak walaupun sudah memfasilitasi berbagai relaksasi.

Merujuk pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) *audited* yang diunduh dan diolah dari *website* Badan Pemeriksa Keuangan terdapat data perkembangan saldo piutang pajak untuk tahun 2015 sampai dengan 2018 dalam Triliun rupiah dengan nilai seperti yang disajikan pada Tabel 1.1. di bawah ini.

Tabel 1.1.

Perkembangan Saldo Tunggakan Pajak Periode 2015-2018

Tahun Pajak	2015	2016	2017	2018
Nilai Bruto	90,90	101,70	54,10	68,10
Penyisihan	51,30	70,00	27,70	41,00
Nilai Bersih	39,60	31,70	26,40	27,10

Sumber: Badan Pemeriksa Keuangan, 2019

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, maka tergambar bahwa perkembangan nilai piutang pajak pada periode pengampunan pajak tahun 2016 tidak mengalami penurunan angka yang signifikan bahkan secara nilai bruto mengalami kenaikan. Adapun penurunan nilai bruto yang cukup besar hingga mencapai 46,80% terjadi pada tahun 2017 (*year to year 2016*). Merujuk pada catatan LKPP *audited* 2017 disebutkan bahwa penurunan tersebut terjadi lebih dikarenakan banyaknya piutang yang memasuki masa daluwarsa, sehingga DJP tidak lagi memiliki hak menagih atas piutang tersebut dan bukan disebabkan pelaksanaan program *tax amnesty*.

Untuk tahun 2019 dan tahun 2020 berdasarkan Catatan atas Laporan Keuangan LKPP *audited* 2020 yang dikeluarkan BPK, jumlah piutang pajak juga tidak mengalami perubahan yang signifikan. Untuk tahun 2019 nilai bruto piutang perpajakan berada pada kisaran 72,6 triliun dan nilai penyisihan sebesar 44,8 triliun sehingga menghasilkan nilai neto pada kisaran 27.7 triliun. Adapun untuk tahun 2020 nilai bruto piutang perpajakan berada pada kisaran 68.8 triliun dengan nilai penyisihan sebesar 37.4 triliun sehingga menghasilkan piutang pajak neto dengan angka kisaran 32.4 triliun.

Lebih lanjut memperhatikan Tabel 1.1 tentang perkembangan saldo tunggakan pajak diatas, terdapat hal lain yang menarik untuk dibahas yaitu dicantumkan nilai “Penyisihan” atau cadangan piutang yang kemungkinan tidak dapat ditagih sebagai pengurang nilai bruto saldo piutang. Hal ini sejalan dengan pelaksanaan Peraturan Menteri Keuangan nomor 201/PMK.06/2010 tentang Kualitas Piutang Kementerian Negara/ Lembaga dan Pembentukan Penyisihan Piutang Tidak Tertagih. Dalam konsideran menimbang huruf b PMK dimaksud disebutkan bahwa pembentukan penyisihan piutang adalah untuk menjaga nilai piutang agar sesuai dengan nilai bersih yang dapat direalisasikan.

Dengan melihat rata-rata nilai sebagaimana tersaji pada Tabel 1.1, terlihat bahwa kualitas piutang perpajakan dianggap tidak cukup baik dan tercermin dengan tingginya nilai persentase penyisihan piutang dan berfluktuasi pada rentang kisaran yang sempit. Pada tahun 2015 nilai bersih piutang setelah penyisihan adalah 44 % dari nilai bruto sedangkan 5 tahun kemudian di tahun 2020 nilai bersih piutang berada pada kisaran angka 47 % nilai bruto. Hal ini menunjukkan tidak ada

perubahan yang signifikan baik dari segi penambahan maupun pengelolaan piutang pajak dalam 5 tahun terakhir.

Perlu digaris bawahi bahwa piutang pajak yang dicatat pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) adalah yang sudah berkekuatan hukum tetap. Direktorat Jenderal Pajak berdasarkan undang-undang diberikan kewenangan untuk menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar yang atas pokok pajaknya dapat disetujui, disetujui sebagian, atau tidak disetujui seluruhnya oleh WP. Terhadap pajak terutang yang disetujui WP wajib dibayar dalam jangka waktu 1 bulan. Selanjutnya atas pajak terutang yang tidak disetujui, WP dapat mengajukan upaya hukum dan pajak terutang yang tidak disetujui tersebut **tidak wajib** dibayar sampai dengan ketetapan pajak atau upaya hukum yang dilakukan tersebut *inkracht*. Hasil upaya hukum yang sudah berkekuatan hukum tetap dijadikan sebagai dasar bagi DJP dalam mencatat piutang perpajakan, baik sebagai penambah maupun pengurang piutang perpajakan WP.¹⁶

Hal lain yang menarik perhatian penulis disamping fenomena yuridis dan fakta data sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya adalah munculnya perilaku Wajib Pajak yang menunjukkan sifat destruktif dalam upaya penagihan pajak. Agresivitas negara dalam melakukan penagihan berbenturan dengan rasa frustrasi Wajib Pajak dalam usaha menyelesaikan tunggakan pajaknya. Pada tanggal 12 April 2016 menjadi hari kelam bersejarah bagi institusi perpajakan Indonesia. Dua orang petugas pajak dari Kantor Pelayanan Pajak Pratama Sibolga yang sedang

¹⁶ Doc, 2021. 26b/LHP/XV/05/2021

bertugas dalam kegiatan penagihan pajak dibunuh oleh seorang pengusaha yang terdaftar sebagai Wajib Pajak di wilayah Nias.

Berdasarkan informasi yang dihimpun, tersangka pembunuh adalah pengusaha yang berprofesi sebagai pedagang perantara dalam usaha jual-beli karet atau biasa disebut sebagai pengepul karet. Dari sisi hukum pidana, perbuatan tersangka dengan membunuh petugas pajak merupakan perbuatan yang telah dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang menyebabkan hilangnya nyawa orang lain dan diatur dalam Buku II Titel XIX Pasal 338 sampai dengan Pasal 350 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Namun, ada hal lain yang luput dari perhatian dan tidak menjadi topik bahasan yang dominan dalam pemberitaan maupun kajian akademis. Apa motif utama dan suasana kebatinan yang akhirnya menggerakkan tersangka melakukan tindakan pembunuhan kepada petugas pajak ?

Pada beberapa pemberitaan disebutkan bahwa dua orang petugas pajak terbunuh pada saat melakukan tindakan penagihan aktif. Korban atas nama Parada T.F Siahaan bertugas sebagai Jurusita Pajak Negara (JSPN) dan bertugas melakukan penagihan aktif atas tunggakan pajak tersangka AL yang berdomisili di wilayah Nias. Saat melaksanakan tugas penagihan aktif, Almarhum Parada didampingi oleh seorang petugas dari Kantor Pelayanan Penyuluhan dan Konsultasi Perpajakan (KP2KP) Nias atas nama Sozanolo Lase, yang ikut menjadi korban pembunuhan.

Merujuk pada beberapa pemberitaan yang dihimpun pada saat observasi awal, diperoleh informasi bahwa tersangka ternyata memiliki tunggakan pajak senilai 14.7 Miliar Rupiah dan sedang dilakukan tindakan penagihan aktif oleh

JSPN. Nilai tunggakan yang mencapai belasan miliar tersebut yang dinilai tidak wajar oleh tersangka dan keluarganya. Berdasarkan keterangan istri tersangka Desi Zalukhu, membenarkan adanya peningkatan pajak yang sangat drastis. Adapun yang bersangkutan mengaku bingung dengan besaran pajak yang dikenakan kepada suaminya. Karena berdasarkan perhitungan pihaknya, pajak mereka yang tertunggak tak sebegitu besar, *“Iya, saya pun bingung angka itu dari mana. Kalau pun dijual semua aset kami, pasti tak ada sebesar itu. Lalu bagaimana bisa pajak kami sampai sebesar itu”*.¹⁷

Tersangka AL yang kini sudah menjalani vonis hukuman adalah pengusaha dengan skala usaha menengah dan dalam beberapa pemberitaan pihak keluarga dan pengacara menyatakan walaupun aset yang dimiliki disita secara keseluruhan tidak mencukupi untuk membayar keseluruhan tunggakan pajak tersebut. Fenomena ini menunjukkan bahwa kebuntuan hukum yang terjadi akibat tidak dapat diselesaikannya tunggakan pajak dapat berakibat fatal dan membahayakan fungsi otoritas pajak yang memiliki tugas untuk mengumpulkan pajak termasuk didalamnya fungsi penagihan.

Sejatinya tentang bagaimana suatu tunggakan pajak dapat terhapus telah diatur dalam Undang-Undang melalui Pasal 24 UU KUP. Dalam ketentuan dimaksud telah memberikan amanat kepada Menteri Keuangan untuk melakukan pengaturan tentang tata cara penghapusan piutang pajak, dan diwujudkan melalui

¹⁷ Okezone. “Besarnya Tagihan Alasan Pengusaha Getah Bunuh Petugas Pajak : Okezone News.” <https://news.okezone.com/>, April 18, 2016.
https://news.okezone.com/read/2016/04/18/340/1365933/besarnya-tagihan-alasan-pengusaha-getah-bunuh-petugas-pajak?utm_source.

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 68/PMK.03/2012 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Pajak dan Penetapan Besarnya Penghapusan. Secara garis besar dalam PMK dimaksud dinyatakan bahwa piutang pajak yang dapat dihapuskan adalah dalam kondisi:

- a) Wajib Pajak dan atau Penanggung Pajak meninggal dunia dan tidak mempunyai harta warisan atau kekayaan;
- b) Wajib Pajak dan atau Penanggung Pajak tidak dapat ditemukan dan telah dilakukan penelusuran secara optimal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- c) Wajib Pajak bubar, likuidasi atau pailit dan Penanggung Pajak tidak dapat ditemukan setelah dilakukan penelusuran secara optimal sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- d) Hak untuk melakukan penagihan pajak sudah daluwarsa; dan
- e) Hak negara untuk melakukan penagihan pajak tidak dapat dilaksanakan karena kondisi tertentu sehubungan dengan adanya perubahan kebijakan dan atau berdasarkan pertimbangan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Perlu diketahui bahwa Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.03/2012 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Pajak dan Penetapan Besarnya Penghapusan sebagaimana tersebut diatas berstatus sebagai pengganti aturan lama yaitu Keputusan Menteri Keuangan Nomor 539/KMK.03/2002 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Keuangan No.565/KMK.03/2000 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Pajak dan Penetapan Besarnya Penghapusan. Fenomena

menarik adalah pada saat melakukan perbandingan dengan aturan lama yang telah dicabut dengan Pasal 8 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.03/2012.

Pada aturan yang telah dicabut, terdapat tambahan faktor penyebab yang mengakibatkan suatu piutang dihapuskan karena tidak mungkin ditagih lagi yaitu **“wajib pajak dan atau penanggung pajak tidak memiliki harta kekayaan lagi”** dan ketentuan tersebut tidak ditemukan pada aturan baru. Penulis berpendapat bahwa hal ini seharusnya menjadi suatu klausul yang sangat penting. Hal tersebut sejatinya membuka peluang untuk menghapus tunggakan pajak untuk Wajib Pajak yang memang nyata-nyata tidak memiliki harta kekayaan lagi dan dapat mencegah kebuntuan hukum dalam penyelesaian tunggakan pajak.

Selain menelaah beberapa aturan perundang-undangan, penulis juga berusaha menangkap fenomena di masyarakat terkait alternatif solusi tunggakan pajak yang melebihi kemampuan membayar. Ditemukan fakta menarik di masyarakat terkait dengan *gijzeling* atau “paksa badan” yang merupakan salah satu upaya penagihan aktif. Paksa badan diatur melalui Peraturan Direktur Jenderal Nomor KEP-218/PJ/2003 dengan pertimbangan menimbang bahwa,

“Dalam rangka mendukung pelaksanaan penegakan hukum (Law Enforcement) di bidang perpajakan yang bertujuan untuk mengamankan penerimaan pajak nasional, maka perlu adanya peningkatan intensitas penagihan pajak secara persuasif maupun represif termasuk pelaksanaan penyanderaan pajak”

Sejatinya dapat dipahami bahwa penyanderaan pajak merupakan upaya represif dalam meningkatkan intensitas penagihan pajak namun ternyata masih terdapat kesalahan persepsi terkait proses *gijzeling* di masyarakat. Penyanderaan pajak dianggap sebagai “hukuman pengganti” dari pembayaran tunggakan pajak.

Terdapat persepsi di masyarakat umum bahwa apabila Wajib Pajak telah melaksanakan kurungan maka tunggakan pajak yang dimiliki menjadi berkurang atau terlunasi. Hal ini tentunya merupakan anggapan yang keliru karena pada dasarnya proses *gijzeling* bukanlah pengganti pembayaran tunggakan pajak, akan tetapi merupakan salah satu upaya paksa agar Wajib Pajak mau melunasi tunggakan pajaknya. Utang pajak akan tetap ada dan nilainya tidak akan berkurang, walaupun seorang penanggung pajak sudah menjalani paksa badan.

Walaupun terdapat persepsi yang keliru di masyarakat mengenai *gijzeling*, namun hal ini tanpa sadar telah membuka cakrawala pemikiran hukum baru. Masyarakat merindukan suatu solusi konkret atas penyelesaian tunggakan pajak. Solusi yang ingin dikembangkan tentunya solusi yang berkeadilan, menjaga wibawa hukum, dan memberikan kemanfaatan. Dengan analogi *gijzeling*, sebagian kalangan lebih menerima untuk menerima hukuman kurungan badan asalkan tunggakan pajaknya dapat terselesaikan.

Penyelesaian tunggakan pajak diberikan alternatif untuk tidak melulu hanya diselesaikan secara ekonomi. Dapat dibuka juga terobosan “alternatif hukuman” atau “sanksi pengganti” terutama terhadap Wajib Pajak yang memang secara nyata-nyata tidak memiliki kemampuan membayar dalam menyelesaikan tunggakan pajaknya. Atas hal tersebut tentunya diperlukan kajian yang sangat mendalam dan tidak boleh mengesampingkan fungsi *budgeter* dan marwah pajak sebagai sumber utama penerimaan negara.

Berdasarkan uraian dan temuan-temuan permasalahan diatas, maka penulis berkesimpulan awal bahwa terdapat beberapa fenomena aktual yang layak untuk

dibahas dalam suatu kajian empiris akademis sekaligus penelitian ilmiah dan membuat pembahasan analitik secara komprehensif. Fenomena aktual tersebut antara lain :

- 1) Terjadi tunggakan pajak yang tidak terselesaikan akibat melebihi kemampuan membayar penanggung pajak ;
- 2) Tidak ada pembedaan perlakuan khusus terhadap tunggakan yang tidak terselesaikan akibat ketidakmampuan membayar penanggung pajak ;
- 3) Tidak alternatif solusi dalam penyelesaian tunggakan pajak yang tidak terselesaikan akibat ketidakmampuan membayar penanggung pajak.

Adapun berdasarkan kondisi faktual yang telah disebutkan sebelumnya, tergambar gagasan yang diharapkan dapat terwujud yakni berupa :

- 1) Tidak terjadi lagi kasus tunggakan pajak yang tidak terselesaikan akibat ketidakmampuan membayar penanggung pajak ;
- 2) Perlakuan berkeadilan kepada penanggung pajak yang memang nyata-nyata sudah tidak memiliki kemampuan membayar tunggakan pajak ;
- 3) Terdapat alternatif solusi berkeadilan untuk menghindari kebuntuan hukum terhadap kasus tunggakan pajak yang melebihi kemampuan membayar penanggung pajak.

Dari gambaran kondisi faktual dan harapan kondisi ideal sebagaimana dimaksud, penulis melakukan penelitian disertasi dengan judul, ***“Konsepsi Penyelesaian Tunggakan Pajak yang Melebihi Kemampuan Membayar Penanggung Pajak dalam Perspektif Keadilan”***.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang pada halaman sebelumnya, adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana pengaturan tentang penyelesaian tunggakan pajak secara umum termasuk tunggakan yang tidak terselesaikan akibat melebihi kemampuan membayar penanggung pajak ?
- 2) Bagaimana pelaksanaan peraturan penyelesaian tunggakan pajak yang tidak terselesaikan akibat melebihi kemampuan membayar penanggung pajak dan penerapannya di bidang hukum lain diluar hukum perpajakan Indonesia ?
- 3) Bagaimana konsep pengaturan penyelesaian tunggakan pajak yang tidak terselesaikan akibat ketidakmampuan membayar penanggung pajak dalam perspektif keadilan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitian yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan tentang penyelesaian tunggakan pajak secara keseluruhan termasuk yang tidak terselesaikan akibat melebihi kemampuan membayar penanggung pajak.
- 2) Untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan peraturan penyelesaian tunggakan pajak yang tidak terselesaikan akibat melebihi kemampuan membayar penanggung pajak dan penerapannya di bidang hukum lain diluar hukum perpajakan Indonesia.

- 3) Untuk mengkaji dan menganalisis konsep pengaturan penyelesaian tunggakan pajak yang tidak terlunasi akibat ketidakmampuan membayar dari penanggung pajak dalam perspektif keadilan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum pajak yang terkait dengan penyelesaian tunggakan pajak yang melebihi kemampuan membayar penanggung pajak dalam perspektif keadilan dan menjadi pengaya khazanah ragam penelitian ilmu hukum pada Universitas Pelita Harapan. Disamping itu penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan terhadap penyempurnaan pranata hukum yang mengatur tentang penyelesaian tunggakan pajak maupun ketentuan-ketentuan perpajakan secara umum yang menjadi sistem pendukung terciptanya penyelesaian yang ideal atas tunggakan pajak yang tidak terselesaikan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini dapat memberikan masukan baik kepada fiskus maupun Wajib Pajak dalam mengambil tindakan hukum terkait dalam penyelesaian tunggakan pajak yang melebihi kemampuan membayar. Disamping

itu penelitian ini juga dapat dijadikan dasar studi banding bagi penyelesaian-penyelesaian tunggakan publik diluar pajak pusat seperti tunggakan pada Pemerintah Daerah ataupun Kementerian/ Lembaga yang mengelola penerimaan negara. Adapun model yang dikembangkan dalam penelitian ini bertujuan untuk memetakan pengaturan, pelaksanaan dan model pengaturan yang ideal pada penyelesaian tunggakan pajak yang melebihi kemampuan membayar penanggung pajak dalam perspektif keadilan. Diharapkan hasil akhir penelitian ini dapat memberikan model pengaturan yang ideal yakni model yang dapat menjembatani antara Wajib Pajak atau penanggung pajak dan pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak. Sehingga terdapat solusi konstruktif untuk penyelesaian tunggakan pajak yang melebihi kemampuan membayar penanggung pajak.

1.5 Keaslian Penelitian

Pada penelitian ini peneliti memfokuskan penelitian pada analisis terkait dengan pengaturan, pelaksanaan dan model pengaturan yang ideal untuk penyelesaian tunggakan pajak yang melebihi kemampuan membayar penanggung pajak dalam perspektif keadilan. Beberapa penelitian ilmiah terkait analisis dan penyelesaian suatu tunggakan atau hutang-piutang telah dilakukan. Penelitian - penelitian tersebut ditemukan dalam bentuk skripsi, tesis, disertasi maupun jurnal-jurnal ilmiah akademik. Beberapa judul penelitian terkait penyelesaian tunggakan yang ditemukan antara lain :

- 1) Analisis Piutang Tak Tertagih pada PT. Astra International Tbk, Aris Munandar, Nurul Huda, dan Muhajirin pada Jurnal Manajemen dan Keuangan Vol. 7, No.2, November 2018 ;
- 2) Penyelesaian Tunggakan Kredit Ringan Dikaitkan Dengan Prinsip Kehatihan Bank, Lisa Ade Justicia, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Unsyiah, Banda Aceh 2018;
- 3) Penyelesaian Kredit Bermasalah Terhadap Pelaku Usaha Mikro pada PT BRI (persero) TBK Unit Bandar Dua Kantor Cabang Sigli, Dedy Yuliansyah, Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh 2017 ;
- 4) Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Dan Pengaruhnya Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia ; Henny Saida Flora, UBELAJ jurnal ilmiah, Volume 3, Number 2, Oktober 2018;
- 5) Penagihan Pajak dengan Surat Paksa Sebagai Upaya Penyelesaian Tunggakan Pajak Pada Kantor Pelayanan pajak Pratama Sidoarjo Selatan, Delvi Ariyanti Nazir, Artikel Ilmiah, STIE Perbanas Surabaya, 2012

Selain beberapa karya ilmiah diatas, hasil melakukan searching dari mesin pencari google atau yahoo dengan kata kunci “penyelesaian tunggakan” “tunggakan pajak berkeadilan” dan “tunggakan tanpa kemampuan membayar” juga menemukan beberapa tulisan ilmiah lain atau artikel non ilmiah yang mengandung kata kunci dimaksud. Dari beberapa judul penelitian seperti yang telah disebutkan diatas dan hasil pencarian melalui “*search engine*” **tidak ditemukan** penelitian maupun karya ilmiah yang secara spesifik membahas hal yang benar-benar identik

dengan penelitian “Konsepsi Penyelesaian Tunggakan Pajak Yang Melebihi Kemampuan Membayar Penanggung Pajak Dalam Perspektif Keadilan”. Terdapat faktor- faktor “kebaruan” yang dapat diidentifikasi antara lain :

- 1) Penelitian penyelesaian tunggakan umumnya berkaitan dengan penyelesaian hutang-piutang yang timbul akibat perikatan pribadi (perdata) atau antar perusahaan dan bukan terkait dengan hukum publik atau khususnya perpajakan;
- 2) Penyelesaian tunggakan pajak diselesaikan dalam perspektif keadilan. Suatu kebaruan dimana otoritas perpajakan yang memiliki fungsi kewenangan dipertemukan dengan landasan keadilan untuk menyelesaikan dinamika permasalahan tunggakan pajak ;
- 3) Penelitian mencari bentukan penyelesaian tunggakan pajak yang ideal dengan membuka ruang interaksi dengan ranah hukum yang lain baik hukum perdata maupun hukum publik lainnya.

1.6 Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan yang ada dalam penelitian ini sesuai dengan Panduan Pedoman Penulisan Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Pelita Harapan yakni seperti yang disajikan di bawah ini.

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini terdiri dari bagian-bagian yaitu latar belakang masalah; identifikasi dan rumusan masalah; tujuan penelitian; manfaat penelitian terdiri dari sub bagian manfaat teoritis dan manfaat praktis; keaslian penelitian; dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini terdiri dari bagian-bagian yaitu tinjauan pustaka yang terdiri atas teori-teori yang relevan dengan topik pembahasan dan akan digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini, dan landasan konseptual yang akan menggambarkan dan mengarahkan asumsi mengenai elemen-elemen yang akan diteliti.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini terdiri dari bagian-bagian yaitu jenis penelitian; pendekatan penelitian; sumber data yang terdiri dari sub bagian yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tersier; teknik pengumpulan data; dan metode analisis data.

BAB IV : PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Pada bab ini terdiri dari bagian-bagian yaitu analisis data dan model penelitian; dan pembahasan dan implikasi penelitian. Penelitian akan menggunakan pendekatan aturan, pendekatan kasus, dan pendekatan perbandingan hukum untuk mendapatkan hasil penelitian yang komprehensif.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini terdiri dari bagian-bagian yaitu kesimpulan dari hasil penelitian dan saran yang dapat diberikan dalam pemecahan masalah hukum yang menjadi topik.