

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN

FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
Nomor: 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**ANALISIS YURIDIS URGENSI PEMBERLAKUAN DALUARSA TERHADAP
SANKSI BUNGA PENAGIHAN SEBAGAI BENTUK KEPASTIAN HUKUM
PENDAPATAN NEGARA**

OLEH:

NAMA: Ahmad Aditya Warman
NPM: 2012 200 120
NO. TELP: 0878-8776-6765

MENYETUJUI

DOSEN PEMBIMBING

Dr. Oyok Abuyamin, S.H., M.H., Msi.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

Semester Genap 2018/2019

Telah Disidangkan Pada
Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing,

Dr. Oyok Abuyamin Bin H. Abas Z, SH, MH, M.Si

Dekan,

Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : Ahmad Aditya Warman

NPM : 2012200120

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul:

**“ANALISIS YURIDIS URGENSI PEMBERLAKUAN DALUARSA TERHADAP
SANKSI BUNGA PENAGIHAN SEBAGAI BENTUK KEPASTIAN HUKUM
PENDAPATAN NEGARA”**

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah/Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung,

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum

(_____)

Ahmad Aditya Warman

2012200120

Abstrak

Untuk menjalankan tugas negara tugas-tugas negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya, yang salah satunya diperoleh dari penerimaan perpajakan. Pendapatan tersebut digunakan oleh negara sebagai pembiayaan untuk pengeluaran negara, atau disebut juga sebagai Belanja Negara. Oleh sebab itu, untuk membiayai seluruh kepentingan umum tersebut, salah satu yang dibutuhkan dan terpenting adalah peran aktif dari masyarakat dengan membayar pajak. Namun dalam mengejar tujuan yang terkandung dalam rencana Penerimaan Perpajakan tersebut, terdapat masalah di penerimaan perpajakan karena adanya Tunggakan Pajak dari Wajib Pajak. Tunggakan pajak tersebut menimbulkan sanksi yang dibebankan kepada Wajib Pajak sebagai subjek pajak yang tidak memenuhi kewajiban pajaknya. Salah satu sanksi tersebut adalah sanksi administrasi perpajakan berupa bunga penagihan. Terhadap penjatuhan sanksi administrasi tersebut tidak terdapat batasan waktu, sehingga mungkin saja bunga akan terus menumpuk setelah 2 (dua) bahkan 5 (tahun) setelah tanggal jatuh tempo pembayaran pajak. Pengenaan bunga tersebut akan sangat memberatkan wajib pajak, terutama apabila wajib pajak tersebut tidak memiliki kemampuan untuk langsung melunasi seluruh utang pajaknya.

Kata kunci: APBN, Sanksi, Tunggakan, Utang, Bunga, Daluwarsa, Kejanggalan, Pajak, *Gijzeling*

Daftar Isi

Bab I – Pendahuluan

1.1	Latar Belakang	1
1.2	Rumusan Masalah	13
1.3	Tujuan Penelitian	13
1.4	Metode Penelitian	14
1.5	Sistematika Penulisan	17

Bab II – Tinjauan Umum Tentang Pajak

2.1	Teori Pajak Umum	19
2.1.1	Pembahasan Mengenai Tunggakan Pajak & <i>Gijzeling</i>	34
2.1.2	Sanksi Administrasi Perpajakan Berupa Bunga Penagihan	55
2.2	Gambaran Umum Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara	58
2.2.1	Kerangka APBN Secara Umum	62
2.2.2	Pendapatan Negara Melalui Pajak	66

Bab III – Pembebanan Sanksi Administratif Terhadap Wajib Pajak Berdasarkan Pasal 19 UU KUP

3.1	Kompleksitas Pengenaan Bunga Penagihan Terhadap Tunggakan Pajak dan Utang Pajak.....	68
3.2	Eksistensi Daluarsa Pada Sanksi Administratif Perpajakan	70

Bab IV – Urgensi Pengimplementasian Daluarsa Terhadap Sanksi Administrasi Perpajakan Berupa Bunga Penagihan, Serta Pembahasan Solusi Terhambatnya Pelunasan Tunggakan Pajak dan Akibatnya Bagi Keuangan Negara

4.1	Pemberlakuan Daluarsa Terhadap Sanksi Administratif Perpajakan Berupa Bunga Penagihan ..	85
4.2	Pemulihan Pendapatan Negara yang Terhambat Sebagai Akibat Tidak Terlunasinya Tunggakan dan Utan Pajak	93

Bab V – Penutup

5.1	Kesimpulan	111
5.2	Saran	112

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan rahmatnya penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tulisan hukum yang berjudul : **“ANALISIS YURIDIS URGENSI PEMBERLAKUAN DALUARSA TERHADAP SANKSI BUNGA PENAGIHAN SEBAGAI BENTUK KEPASTIAN HUKUM PENDAPATAN NEGARA”** sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan program Pendidikan sarjana program studi ilmu hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Penulis sangat menyadari bahwa penulis memiliki banyak sekali kekurangan dalam menyusun dan menyelesaikan tulisan hukum ini. Sehubungan dengan itu, tulisan hukum ini tidak akan tersusun dan terselesaikan tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karenanya, pada kesempatan ini, penulis juga ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak tersebut, yaitu:

1. Kepada orang tua dan adik-adik kandung dari penulis yang telah memberikan dukungan secara materiil maupun imateriil, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan;
2. Kepada Nadya Rizky, karena telah membantu menopang penulis ketika penulis membutuhkan dukungan moral, dan karena telah terus berada di samping penulis sampai penulis dapat menyelesaikan studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan;
3. Kepada Bapak Dr. Oyok Abuyamin, S.H., M.H., M.Si, selaku dosen pembimbing penulis yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tulisan hukum ini dengan sebaik-baiknya;
4. Kepada Ibu Rismawati S.H., M.H., selaku dosen pembimbing penulisan proposal judul penulisan hukum. Terima Kasih atas bimbingan dan kesabaran yang telah diberikan sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tulisan hukum ini dengan sebaik-baiknya.

5. Kepada teman-teman dan sahabat penulis: Ahmad Agung Ramadya, Kevin Pramana, Petrus Charles, Peter Adi Setiawan, Muhammad Ario, Dimas Ginting, dan Ray Maulvy, terima kasih atas semangat dan bantuan yang diberikan kepada penulis selama menempuh studi di Universitas Katolik Parahyangan;
6. Terakhir, kepada seluruh pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu oleh penulis, yang baik secara langsung maupun tidak langsung, telah mendukung penulis dalam menyusun dan menyelesaikan tulisan hukum ini.

Akhir kata, semoga tulisan hukum ini dapat memberikan manfaat dan inspirasi kepada seluruh pihak yang membacanya serta kepada pihak lainnya yang berkepentingan. Atas perhatiannya, penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

18 Juni 2019

Penulis,

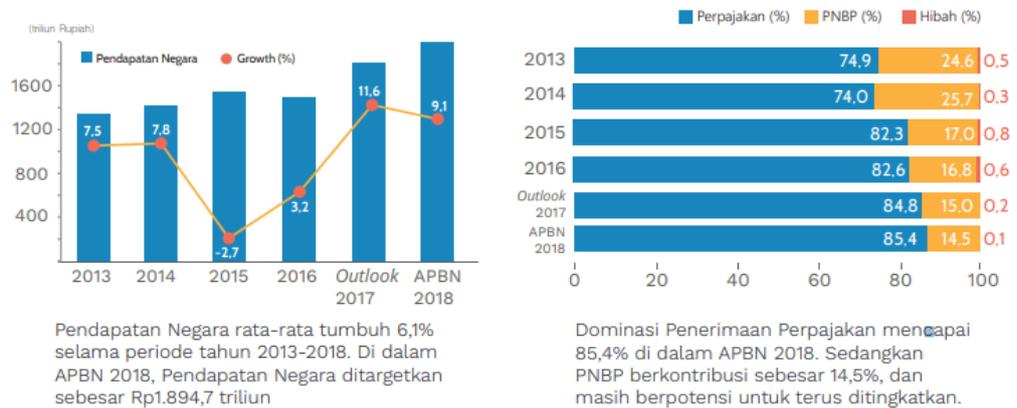
Ahmad Aditya Warman

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Untuk menjalankan tugas-tugas negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya, yang salah satunya diperoleh dari penerimaan perpajakan. Pajak tersebut merupakan sumber pendapatan terbesar bagi negara.¹ Berikut tabel yang mencerminkan pendapat tersebut:



Sumber: Info Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2018, Kementerian Keuangan.²

Dapat kita simpulkan dari tabel di atas bahwa penerimaan perpajakan merupakan Pendapatan Negara terbesar, jika dibandingkan dengan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan Hibah. Pendapatan tersebut digunakan oleh negara sebagai pembiayaan untuk pengeluaran negara, atau disebut juga sebagai Belanja Negara. Pengeluaran utama negara adalah untuk pengeluaran rutin seperti gaji pegawai pemerintah, serta untuk berbagai macam subsidi diantaranya pada sektor pendidikan,

¹ Wirawan B. Ilyas & Richard Burton, *Hukum Pajak*, Salemba Empat.: Jakarta, 2008, hlm. 7.

² Info APBN 2018, Kementerian Keuangan, Hlm. 7, diakses dari <https://www.kemenkeu.go.id/media/6552/informasi-apbn-2018.pdf> pada tanggal 14 November 2018 Pukul 16.43.

kesehatan, pertahanan dan keamanan, perumahan rakyat, ketenagakerjaan, agama, lingkungan hidup dan pengeluaran pembangunan seperti pembangunan jalan tol dan jembatan. Sebagai contoh, alokasi dana untuk infrastruktur mencapai 410 Triliun Rupiah.³ Oleh sebab itu, untuk membiayai seluruh kepentingan umum tersebut, salah satu yang dibutuhkan dan terpenting adalah peran aktif dari masyarakat dengan membayar pajak.

Rencana pendapatan Negara serta pengalokasian dana yang salah satunya diperoleh melalui penerimaan perpajakan tersebut kemudian dituangkan dalam sebuah anggaran, yang disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut sebagai APBN). Menurut Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut sebagai UUD 1945), “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung-jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Definisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tertuang dalam Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 (selanjutnya disebut sebagai UU APBN 2018), yang berbunyi sebagai berikut: “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disingkat APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat”.

APBN merupakan suatu komponen penting di dalam penyelenggaraan suatu negara. Hal tersebut dapat dimengerti karena APBN merupakan ‘mesin’ penggerak penyelenggaraan negara. Di dalam struktur APBN terdapat dua unsur utama yaitu penerimaan (*revenue*) dan pengeluaran (*expenditure*). Dalam Pasal 3 UU APBN 2018, disebutkan bahwa APBN diperoleh dari Penerimaan Pajak, Penerimaan Negara Bukan

³ *Id.*, hlm. 19.

Pajak, dan Penerimaan Hibah. Penerimaan Pajak berdasarkan Pasal 1 Butir 3 UU APBN 2018, adalah semua penerimaan negara yang terdiri atas Pendapatan Pajak Dalam Negeri dan Pendapatan Pajak Perdagangan Internasional. Lebih lanjut, Pendapatan Pajak Dalam Negeri menurut Pasal 1 Butir 4 UU APBN 2018 adalah semua penerimaan Negara yang berasal dari pendapatan pajak penghasilan, pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa termasuk pajak penjualan atas barang mewah, pendapatan pajak bumi dan bangunan, pendapatan cukai, dan pendapatan pajak lainnya.

Untuk tahun 2018, rencana atas penerimaan perpajakan tersebut diatur dalam Pasal 4 UU APBN 2018. Pasal tersebut menjelaskan bahwa Penerimaan Perpajakan direncanakan sebesar Rp. 1.618.095.493.162.000,00 (satu kuadriliun enam ratus delapan belas triliun sembilan puluh lima miliar empat ratus sembilan puluh tiga juta seratus enam puluh dua ribu rupiah).

Adapun penjabaran jenis-jenis Pendapatan Pajak Dalam Negeri berdasarkan Pasal 4 Ayat (2) UU APBN 2018 sebagai bagian dari Penerimaan Perpajakan adalah:

- a. Pendapatan pajak penghasilan;
- b. Pendapatan pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah;
- c. Pendapatan pajak bumi dan bangunan;
- d. Pendapatan cukai; dan
- e. Pendapatan pajak lainnya.

Dalam APBN terdapat rencana Penerimaan Perpajakan. Rencana tersebut merupakan tujuan yang harus dikejar oleh Pemerintah guna mendapatkan modal untuk pembiayaan belanja negara. Namun dalam mengejar tujuan yang terkandung dalam rencana Penerimaan Perpajakan tersebut, terdapat

masalah di penerimaan perpajakan karena adanya Tunggakan Pajak dari Wajib Pajak.

Sebelum membahas mengenai sanksi perpajakan, perlu terlebih dahulu dijabarkan penyebab dijatuhinya sanksi perpajakan terhadap Wajib Pajak. Dalam membahas penyebab itu, terdapat dua hal penting yang disoroti, yaitu mengenai Utang Pajak dan Tunggakan Pajak. Utang pajak menurut Pasal 1 Butir 5 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 118/PMK.03/2016 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (selanjutnya disebut sebagai PMK Pengampunan Pajak) adalah “jumlah pokok utang yang belum dibayar yang berkaitan langsung dengan perolehan Harta”. Sedangkan Tunggakan Pajak adalah pajak yang masih harus dibayar termasuk sanksi administrasi berupa bunga, denda, atau kenaikan yang tercantum dalam Surat Ketetapan Pajak atau surat sejenisnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.⁴ Definisi dari Tunggakan Pajak juga disebutkan dalam Pasal 1 butir 7 PMK Pengampunan Pajak, yaitu:

“jumlah pokok pajak yang belum dilunasi berdasarkan Surat Tagihan Pajak yang di dalamnya terdapat pokok pajak yang terutang, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan, Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan, Putusan Banding dan Putusan Peninjauan Kembali yang menyebabkan jumlah pajak yang masih harus dibayar bertambah termasuk pajak yang seharusnya tidak dikembalikan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang mengenai Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.”

Sehingga dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan antara Utang Pajak dan Tunggakan Pajak. Perbedaan tersebut terletak pada cakupan dari terminologi tersebut. Utang Pajak hanya menyangkut jumlah yang

⁴ Panca Kurniawan, et. al., *Penagihan Pajak di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 1.

belum dibayar berdasarkan perolehan harta, seperti misalnya Pajak Penghasilan (PPH) dan Pajak Pertambahan Nilai (PPn). Sementara, Tunggakan Pajak merupakan jumlah yang belum dilunasi berdasarkan Surat Tagihan Pajak, yang di dalamnya termasuk seluruh pokok pajak (seperti misalnya PPh atau PPn), dan surat beserta nota lainnya yang menyebabkan piutang pajak sebelumnya bertambah. Apabila disederhanakan menjadi satu kalimat, Tunggakan Pajak adalah Utang Pajak yang telah melewati masa pembayarannya (dengan kata lain, telah Jatuh Tempo) sehingga jumlah yang seharusnya dibayarkan menurut Utang Pajak tersebut menjadi bertambah.

Utang Pajak dapat timbul apabila telah adanya peraturan yang mendasarnya dan telah terpenuhinya atau terjadi suatu *tatbestand* (sasaran pemajakan), yang terdiri dari keadaan-keadaan tertentu dan atau juga peristiwa ataupun perbuatan tertentu. Tetapi yang sering terjadi adalah karena keadaan, seperti pajak-pajak yang sangat penting (yaitu atas suatu penghasilan atau kekayaan), dikenakan atas keadaan-keadaan ekonomis Wajib Pajak yang bersangkutan (walaupun keadaan itu dalam kebanyakan hal timbulnya karena perbuatan-perbuatannya). Sementara, tunggakan pajak dapat timbul karena 2 (dua) hal, yakni⁵:

- a) Karena pemeriksaan, yang meliputi:
 1. Surat Ketetapan Pajak (SKP), yang diterbitkan terbatas kepada wajib pajak tertentu, disebabkan oleh ketidakbenaran dalam pengisian Surat Pemberitahuan atau karena ditemukannya data fisik yang tidak dilaporkan oleh Wajib Pajak

⁵ Olivya Rambu Ana Awa, et. al., *Peranan Penagihan Tunggakan Pajak Terhadap Pertumbuhan Tunggakan Pajak*, JURNAL AKUNTANSI DAN PERPAJAKAN Vol. 3 No. 1 Tahun 2017, Universitas Merdeka Malang, diakses dari <http://jurnal.unmer.ac.id/index.php/ap/article/download/1328/861> pada tanggal 20 November 2018, pukul 21:08

2. Surat Tagihan Pajak yaitu surat untuk melakukan penagihan pajak dan/atau sanksi administrasi berupa bunga dan/atau denda bagi Wajib Pajak.
- b) Karena Wajib Pajak tidak mampu membayar kewajibannya. Dalam hal ini tunggakan timbul secara murni karena Wajib pajak tidak dapat memenuhi kewajiban perpajakannya. Apabila bidang penagihan mendapati adanya tunggakan yang disebabkan seperti ini, maka dilakukan penagihan aktif sebagai saran menagih pajak terhadap Wajib Pajak.

Tunggakan pajak tersebut menimbulkan sanksi yang dibebankan kepada Wajib Pajak sebagai subjek pajak yang tidak memenuhi kewajiban pajaknya. Ada tiga macam sanksi administrasi perpajakan yang dapat dikenakan terhadap wajib pajak sesuai dengan undang-undang perpajakan, yakni dalam bentuk denda, bunga dan kenaikan pajak. Permasalahan dalam penelitian ini terletak pada sanksi administrasi perpajakan berbentuk bunga penagihan.

Sanksi administrasi perpajakan berupa bunga penagihan diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (Selanjutnya disingkat sebagai UU KUP). Dalam pasal tersebut, disebutkan bahwa bunga penagihan akan terus bertambah sebanyak 2% tiap bulannya selama tagihan kurang bayar dari pajaknya belum dilunasi. Penghitungannya adalah terhadap jumlah pajak yang tidak atau kurang bayar dijatuhi sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% per bulan untuk seluruh masa, dihitung dari tanggal jatuh tempo sampai dengan tanggal pelunasan atau tanggal diterbitkannya STP, dan bagian dari bulan dihitung penuh satu bulan. Terhadap penjatuhan sanksi administrasi tersebut tidak terdapat batasan waktu, sehingga mungkin saja bunga akan terus menumpuk setelah 2 (dua)

bahkan 5 (tahun) setelah tanggal jatuh tempo pembayaran pajak. Pengenaan bunga tersebut akan sangat memberatkan wajib pajak, terutama apabila wajib pajak tersebut tidak memiliki kemampuan untuk langsung melunasi seluruh utang pajaknya.

Berkaitan dengan masalah daluarsa dari sanksi administrasi bunga penagihan tersebut, disebutkan dalam Pasal 22 Ayat (1) UU KUP bahwa “Hak untuk melakukan penagihan pajak, termasuk bunga, denda, kenaikan, dan biaya penagihan pajak, daluarsa setelah lampau waktu 10 (sepuluh) tahun terhitung sejak saat terutangnya pajak atau berakhirnya Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak atau Tahun Pajak yang bersangkutan. Dilanjutkan, dalam Pasal 22 Ayat (2) UU KUP disebutkan bahwa daluarsa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 Ayat (1) tertangguh, apabila:

- Diterbitkan Surat Teguran dan Surat Paksa;
- Ada pengakuan utang pajak dari Wajib Pajak baik langsung maupun tidak langsung;
- Diterbitkan Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB) atau Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan (SKPKB-T).

Dalam memahami petunjuk mengenai daluarsa yang disebutkan dalam UU KUP tersebut, penulis berpendapat bahwa adalah betul bahwa apabila selama sepuluh tahun sejak terutangnya pajak atau berakhirnya Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak, atau Tahun Pajak dari Wajib Pajak bersangkutan, tidak adanya tindakan dari petugas pajak akan mengakibatkan daluarsanya hak untuk melakukan penagihan pajak. Namun, terdapat beberapa kejanggalan dari UU KUP tersebut yang menurut penulis perlu diteliti. Kejanggalan-kejanggalan tersebut adalah:

1. Tidak disebutkan secara spesifik apakah sanksi administrasi perpajakan berupa bunga penagihan memiliki batas waktu atau jangka waktu maksimal;

2. Berkaitan dengan kejanggalan pertama, tidak disebutkan besaran maksimal (dalam persentase) bunga penagihan Pasal 19 UU KUP, sehingga tidak menutupi kemungkinan bahwa bunga penagihan akan terus bertambah seiring berjalannya waktu.

Kedua kejanggalan yang disebutkan di atas membawa penulis pada sebuah gagasan tentang kepastian hukum. Pada dasarnya, suatu hukum tanpa nilai kepastian akan hilang maknanya karena tidak lagi dapat digunakan sebagai pedoman berperilaku oleh subjeknya.⁶ Kepastian dapat mengandung beberapa arti, seperti kejelasan, tidak menimbulkan lebih dari satu tafsir, tidak kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Gustav Radbruch, sebagaimana dikutip oleh Fence, mengemukakan empat hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:⁷

“Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.”

Sehingga dari uraian-uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum adalah suatu konsep yang mensyaratkan hukum untuk memiliki kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak kontradiktif, didasarkan pada fakta dan konsisten pelaksanaannya.

Dengan melihat penjelasan mengenai kepastian hukum di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan sementara, yang berkaitan dengan kejanggalan dalam UU KUP yang disebutkan oleh penulis. Ketidakpastian hukum tersebut tercermin dalam ketidakjelasan mengenai batas waktu (daluarsa) sanksi administrasi perpajakan berupa bunga penagihan,

Fence M. Wantu, *Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan (Implementasi dalam Proses Peradilan Perdata)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 58.

⁷ *Id.*, hlm. 59.

yang kemudian menimbulkan ketidakpastian bagi wajib pajak terkait jumlah tunggakan pajak yang harus ia bayar.

Dalam membayar pajak, pajak yang lalai dilunasi oleh Wajib Pajak akan terakumulasi menjadi tunggakan pajak yang berpotensi mengurangi penerimaan pajak, sehingga cenderung mengurangi penerimaan pajak. Hal ini dapat menimbulkan resiko berkurangnya pendapatan Negara yang dapat mengakibatkan defisit APBN secara tidak langsung.⁸ Menurut data yang disampaikan oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, hingga Desember 2017, tercatat 2961 Wajib Pajak yang menunggak pembayaran pajak, dengan total perkiraan hutang pajak sebesar 25,9 triliun rupiah.⁹ Dalam reportase yang dilakukan oleh *Consumer News and Business Channel (CNBC)* Indonesia pada tanggal 19 Juli 2018, pada rapat kerja pemerintah bersama Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat dengan agenda pembahasan laporan keuangan Kementerian Keuangan tahun fiskal 2017, dikemukakan bahwa terdapat 32,7 Triliun Rupiah piutang pajak yang sampai saat ini belum dilunasi sejak tahun fiskal 2017.¹⁰ Jumlah Piutang Pajak per 31 Desember 2015 dari piutang bunga penagihan itu sendiri berupa 5.8 triliun rupiah dari total pajak bruto sebesar 90 triliun rupiah. Jumlah tersebut merupakan piutang negara kepada Wajib Pajak berupa pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku, tetapi sampai dengan 31 Desember 2015 belum mendapat pelunasan.¹¹

⁸ Fuad Rahmany, *Buku Panduan Sensus Pajak Nasional*, Direktorat Jenderal Pajak, 2011, hlm. 2.

⁹ Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, *Refleksi Akhir Tahun 2017 PPAK*, diakses dari <http://www.ppatk.go.id/backend/assets/uploads/20171219165549.pdf> pada tanggal 10 November 2018 pukul 18.02

¹⁰ Diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180719133811-4-24360/djp-masih-kejar-piutang-pajak-rp-327-t-ke-wajib-pajak> pada tanggal 12 November 2018.

¹¹ Laporan Keuangan Direktorat Jenderal Pajak, diakses dari <http://www.pajak.go.id/sites/default/files/LK%202015.pdf> pada tanggal 10 November 2018.

Tabel VI.C.2.1.6.a.
Piutang Pajak Per Jenis Pajak
Per 31 Desember 2015 dan 2014
 (dalam rupiah)

Uraian	31 Desember 2015	31 Desember 2014	Kenaikan/ (Penurunan)	% Naik/ (Turun)
Piutang PPh Pasal 21	1.550.113.477.278	1.262.751.459.769	287.362.017.509	22,76
Piutang PPh Pasal 22	489.755.083.237	484.054.200.127	5.700.883.110	1,18
Piutang PPh Pasal 23	2.085.303.244.729	1.853.477.515.538	231.825.729.191	12,51
Piutang PPh Pasal 25 Orang Pribadi	2.602.623.064.167	1.801.582.088.599	801.040.975.568	44,46
Piutang PPh Pasal 25 Badan	29.421.045.497.807	23.120.464.180.370	6.300.581.317.437	27,25
Piutang PPh Pasal 26	3.033.186.718.446	2.694.578.193.984	338.608.524.462	12,57
Piutang PPh Final	1.846.715.413.841	1.240.386.830.335	606.328.583.506	48,88
Piutang PPN Dalam Negeri	32.324.533.710.747	21.445.463.144.668	10.879.070.566.079	50,73

Uraian	31 Desember 2015	31 Desember 2014	Kenaikan/ (Penurunan)	% Naik/ (Turun)
Piutang PPnBM Dalam Negeri	629.262.547.474	654.153.825.309	(24.891.277.835)	(3,81)
Piutang PBB Perkebunan	719.505.000.371	639.432.586.408	80.072.413.963	12,52
Piutang PBB Kehutanan	504.109.693.378	497.966.425.046	6.143.268.332	1,23
Piutang PBB Pertambangan	9.885.098.680.679	9.004.253.586.793	880.845.093.886	9,78
Piutang PBB Sektor Lainnya	4.063.453.442	-	4.063.453.442	100,00
Piutang PTL	4.268.450	4.148.450	120.000	2,89
Piutang Bunga Penagihan PPh	5.808.532.602.764	3.052.148.695.534	2.756.383.907.230	90,31
Jumlah	90.903.852.456.810	67.750.716.880.930	23.153.135.575.880	34,17

Sumber: Laporan Keuangan Direktorat Jenderal Pajak 2015¹²

Dengan melihat tabel di atas, dapat dilihat bahwa kumulasi angka piutang PPh pasal 21, 22 dan 23 berjumlah 4.08 Triliun Rupiah, dan

¹²

Supra catatan 11.

piutang dari Bunga Penagihan PPh berjumlah 5.8 Triliun Rupiah. Dengan membandingkan jumlah piutang Bunga Penagihan PPh dalam tabel di atas dengan jumlah piutang dari PPh pasal 21, 22 dan 23, besaran angka dari bunga penagihan itu sendiri melebihi besaran angka piutang dari ketiga jenis PPh tersebut. Asumsi pertama penulis saat melihat tabel itu adalah bahwa bunga penagihan yang terkumulasi menjadi lebih sulit untuk dilunasi dibandingkan dengan pelunasan piutang PPh pasal 21, 22 dan 23.

Namun, terdapat keadaan-keadaan tertentu yang dapat memberatkan posisi Wajib Pajak dalam membayar utang pajak berikutan tunggakan pajak yang dibebankan negara kepadanya. Alasan-alasan tersebut dapat berupa:

1. Wajib Pajak tengah berada dalam situasi di mana ia tidak lagi memperoleh penghasilan;
2. Berada dalam proses kepailitan;
3. Tengah mengurus utangnya dengan kreditor-kreditor yang masih memiliki perikatan dengannya; atau
4. Perusahaan Wajib Pajak tersebut bubar dan sedang berada dalam proses likuidasi, sehingga ia tidak bisa membayar utang pajak yang timbul dari sanksi pajak yaitu bunga penagihan.

Dalam beberapa penelitian terdahulu, belum ada penelitian yang secara khusus membahas mengenai penerbitan surat tagihan pajak bunga penagihan (pasal 19 UU KUP), namun terdapat beberapa penelitian yang menyoalkan sanksi di bidang perpajakan.

Salah satu penelitian yang dianggap paling relevan adalah tulisan tentang “Pembaharuan Sanksi Pajak Sebagai Upaya Mengoptimalkan Penerimaan Negara” yang ditulis oleh Amelia Cahyadi, et. al., dalam Jurnal Hukum Veritas et Justitia, Vol. 3 No. 2, Desember 2017. Amelia dan rekan menyimpulkan bahwa secara empiris, bentuk penerimaan negara yang diperoleh dari pajak bukanlah hanya dari jumlah utang pajak yang

dimiliki oleh wajib pajak kepada negara, namun juga berasal dari sanksi yang diberikan sebagai implikasi dari tidak dipenuhinya kewajiban membayar pajak tersebut. Pemberian sanksi dalam hukum pajak dimulai dari pemberian sanksi administrasi, untuk kemudian apabila wajib pajak tidak mau atau tidak mampu memenuhi sanksi administrasi tersebut, maka masuklah proses pidana sebagai upaya pemberian sanksi terakhir. Penelitian yang dilakukan oleh Amelia dan rekan lebih condong pada sanksi pidana pajak, sehingga berbeda arah dengan yang akan ditulis dalam penelitian oleh penulis. Namun, perlu digarisbawahi bahwa mereka beranggapan bahwa peraturan pajak (UU KUP) memerlukan adanya pembaharuan. Pembaharuan yang diusulkan beliau adalah merumuskan kembali mengenai sanksi denda dalam UU KUP.

Maka, dengan melihat paparan-paparan yang telah disebutkan sebelumnya, penulis mengambil asumsi bahwa sanksi administrasi perpajakan berupa bunga penagihan merupakan salah satu penyebab tidak tercapainya angka riil dari rencana penerimaan perpajakan yang disebutkan dalam APBN. Tidak tercapainya angka tersebut kemudian dapat menimbulkan hambatan bagi Pemerintah dalam menjalankan fungsinya, sebab dana yang dianggarkan untuk didapatkan melalui Penerimaan Perpajakan tidak sesuai dengan target yang diharapkan. Kesulitan dari Pemerintah tersebut tentu kemudian berimbas pada rakyat Indonesia, yang seharusnya mendapatkan manfaat dari pemungutan pajak tersebut melalui program-program Pemerintah seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Tentunya apabila pendapatan Negara tidak didominasi oleh piutang pajak, pendapatan negara dari sektor perpajakan akan meningkat, dan rencana penerimaan perpajakan akan lebih mudah tercapai. Maka melalui penelitian ilmiah ini, penulis berencana melakukan penelitian mengenai pemberlakuan daluarsa terhadap sanksi administrasi perpajakan berupa bunga penagihan dan kaitannya dengan pendapatan Negara melalui Penerimaan Perpajakan. Dalam membahas kedua hal

tersebut, penulis kemudian memberikan judul bagi penelitian ilmiah ini, yaitu:

**ANALISIS YURIDIS URGENSI PEMBERLAKUAN DALUARSA
TERHADAP SANKSI BUNGA PENAGIHAN SEBAGAI BENTUK
KEPASTIAN HUKUM PENDAPATAN NEGARA**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penulisan yang telah dijelaskan, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan hukum, yaitu:

1. Apakah diperlukan pemberlakuan dari penghapusan/penghitungan daluarsa, sehingga dapat menimbulkan kejelasan terkait jumlah tunggakan pajak yang harus dibayarkan oleh Wajib Pajak, khususnya terhadap sanksi perpajakan Bunga Penagihan?
2. Bagaimanakah hukum pajak Indonesia dapat mengatasi masalah yang timbul dari tidak diimplementasikannya daluarsa, sehingga dapat menghindari resiko tidak tercapainya rencana penerimaan perpajakan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara akibat terhambatnya pemasukan melalui pajak ke dalam kas negara?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini dilakukan adalah:

1. Membuktikan urgensi pengimplementasian daluarsa terhadap sanksi administrasi perpajakan berupa bunga penagihan (Pasal 19 UU KUP) sehingga dapat menumbuhkan kepastian hukum pada peraturan tersebut;
2. Menganalisa mekanisme hukum pajak Indonesia untuk mengatasi permasalahan yang dapat timbul akibat terhambatnya pelunasan

tunggakan pajak dari Wajib Pajak, sebagai alternatif dari tidak diimplementasikannya daluarsa terhadap sanksi administrasi perpajakan berupa bunga penagihan, agar dapat mengantisipasi tidak tercapainya rencana penerimaan perpajakan akibat peristiwa tersebut.

1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹³ Alasan pemilihan metode ini karena dalam penelitian ini penulis mencari jawaban melalui hukum positif yang ada di Indonesia. Namun, sebagai data pelengkap, penulis akan mencari informasi berupa data kualitatif dari hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Setiabudi 4, serta wajib pajak yang merupakan subjek inti dari penelitian ini sebagai pembandingan. Hal tersebut dilakukan agar mendapat keterangan atau fakta yang terjadi di masyarakat yang sifatnya sebagai data pelengkap.

Adapun alasan penulis memilih narasumber-narasumber tersebut adalah:

- Kepala Kantor Pelayanan Pajak berdasarkan Struktur Organisasi Kantor Pelayanan Pajak¹⁴ memiliki otoritas yang cukup untuk memberikan tanggapan terkait masalah yang akan dibahas oleh penulis;

¹³ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

¹⁴ Disarikan dari <http://www.pajak.go.id/struktur-organisasi-kantor-pelayanan-pajak?lang=en>

- Alasan penulis memilih Kantor Pelayanan Pajak Setiabudi 4, Jakarta Selatan, adalah penulis telah sebelumnya mendatangi kantor tersebut untuk mencari bahan penelitian pada tahap perumusan Proposal Penelitian;
- Wajib pajak yang dipilih sebagai narasumber merupakan Wajib Pajak yang memiliki utang pajak yang belum dibayarkan.

Pendekatan metode yuridis normatif yang akan digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut-paut dengan isu hukum yang tengah diteliti.¹⁵ Kemudian, hasil temuan dari pendekatan perundang-undangan tersebut akan dipertajam dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁶ Terakhir, kedua pendekatan itu akan diolah dengan menggunakan data yang diambil dari lapangan agar dapat ditarik jawaban dan kesimpulan terhadap permasalahan hukum yang dihadapi.

Bahan – bahan penelitian hukum dapat dibedakan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁷ Berikut adalah penjabaran dari masing – masing bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut sebagai UUD 1945), Peraturan Perundang–Undangan maupun Peraturan Menteri, dengan melihat ketentuan-ketentuan yang relevan seperti misalnya Pasal 23A UUD 1945, Undang–undang yang relevan seperti misalnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang

¹⁵ Peter M. Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: KPM, 2011, hlm. 24.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Supra* catatan Soerjono, hlm. 51.

Perubahan Keempat Atas Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, dan Undang-Undang No. 36 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat berupa buku, hasil penelitian, dan jurnal akademik. Bahan-bahan tersebut meliputi buku, hasil penelitian, dan jurnal yang berkaitan dengan sanksi administrasi perpajakan, Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara, penerimaan perpajakan, neraca pendapatan negara, dan hukum pajak dalam arti luas maupun sempit.
3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum ini dapat berupa kamus hukum, dan bahan-bahan lain yang berkaitan dengan sanksi administrasi perpajakan, Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara, penerimaan perpajakan, neraca pendapatan negara, dan hukum pajak dalam arti luas maupun sempit.

1.5 Sistematika Penulisan

1. BAB I : Pendahuluan

Bab ini merupakan bagian yang berisi penjabaran mengenai latar belakang dan permasalahan hukum yang akan diteliti oleh penulis,

identifikasi masalah, tujuan dari penulisan hukum, metode penelitian yang akan digunakan penulis, dan sistematika penulisan yang akan menjadi panduan penulis dalam penulisan hukum.

2. BAB II : Tinjauan Umum terhadap Tunggakan Pajak dan APBN

Bab ini akan membahas dan memaparkan ilmu-ilmu, doktrin, dan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya terkait utang dan tunggakan pajak, penagihan pajak, daluarsa dan/atau penghapusan terhadap utang dan tunggakan pajak, sanksi administratif perpajakan, dan penghitungan bunga penagihan. Selain membahas mengenai utang dan tunggakan pajak, akan dibedah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, mulai dari hukum yang mengatur hingga rincian realisasi berupa tabel-tabel dan diagram dari data penerimaan negara terdahulu. Di dalam bagian yang membahas mengenai utang pajak dan tunggakan pajak, akan dibahas juga mengenai daluarsa dan kaitannya dengan kepastian hukum.

3. BAB III : Pembebanan Sanksi Administratif terhadap Wajib Pajak Berdasarkan Pasal 19 UU KUP

Bab ini akan membahas ketentuan peraturan perundang-undangan seputar perpajakan, termasuk sanksi administratif dan sanksi pajak yang akan dibebankan bagi Wajib Pajak yang melanggar ketentuan hukum pajak Indonesia. Juga, membahas secara khusus mengenai mekanisme pembebanan sanksi dengan bentuk bunga penagihan terhadap Wajib Pajak. Serta, akan dibedah peraturan perundang-undangan yang mungkin dapat memberikan petunjuk mengenai urgensi pemberlakuan daluarsa yang akan dibahas dalam bab selanjutnya.

4. BAB IV : Urgensi Pengimplentasian Daluarsa Terhadap Sanksi Administrasi Perpajakan Berupa Bunga Penagihan, serta Pembahasan

Solusi Terhambatnya Pelunasan Tunggakan Pajak dan Akibatnya bagi Keuangan Negara

Bab ini akan membahas jawaban terkait permasalahan hukum yang telah disebutkan diidentifikasi masalah dengan menggunakan pisau-pisau analisis yang telah dijabarkan dalam bab-bab sebelumnya.

5. BAB V : Penutup

Pada bab terakhir ini penulis akan memberikan kesimpulan terhadap permasalahan yang dibahas sebelumnya untuk menjawab identifikasi masalah yang dirumuskan oleh penulis.