

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Krisis keuangan global memberi dampak sangat serius bagi perekonomian Indonesia. Imbas dari krisis keuangan tersebut membuat pemerintah harus secepat mungkin mengambil langkah dengan membuat suatu kebijakan untuk menyelamatkan perekonomian kita. Salah satu prioritas perekonomian Indonesia di tahun 2009 yaitu menjaga pergerakan sektor riil dengan intensif fiskal.

Salah satu kebijakan yang dibuat pemerintah berupa stimulus fiskal. Paket stimulus fiskal Rp 73,3 triliun, didominasi oleh fasilitas pajak, baik berupa keringanan pajak maupun pajak yang ditanggung pemerintah, dan subsidi kepada dunia usaha. Stimulus fiskal dibagi menjadi tiga kelompok utama. Salah satu kelompoknya adalah penghematan pembayaran pajak (*tax saving*) berupa penurunan tarif Pajak Penghasilan Badan, Orang Pribadi, dan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) sebesar Rp 43 triliun. (dikutip dari artikel Penghematan Rp 43 T, dimuat pada harian Kompas tanggal 23 Maret 2009)

Desain kebijakan stimulus fiskal dilakukan melalui tiga tujuan sebagaimana yang dijelaskan oleh Anggito Abimanyu tentang Pro-kontra paket stimulus fiskal (dikutip dari www.dannydarussalam.com, Pro-kontra paket stimulus fiskal, sumber : Bisnis Indonesia tanggal 16 Februari 2009, diunduh tanggal 18 Februari 2009 pukul 22.35 WIB) :

”Pertama, mempertahankan dan atau meningkatkan daya beli masyarakat untuk dapat menjaga laju pertumbuhan konsumsi di atas 4,5%. Kedua, mencegah PHK dan meningkatkan daya tahan serta daya saing usaha dalam menghadapi krisis ekonomi dunia. Ketiga, menambah belanja infrastruktur padat karya. Peningkatan daya beli masyarakat dilakukan lewat penurunan tarif PPh Orang Pribadi dan kenaikan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), pemberian subsidi harga untuk obat generik dan minyak goreng, dan PPN untuk produk akhir ditanggung pemerintah (DTP), dan penurunan harga BBM.”

Pajak Penghasilan merupakan suatu kewajiban yang harus dipenuhi bagi setiap individu yang telah memiliki tambahan kemampuan ekonomis dan terkait secara penuh berdasarkan Undang - Undang Pajak Penghasilan yang berlaku, khususnya di Indonesia (Waluyo, 2003, hal 143). Siapapun yang memperoleh penghasilan dari dalam negeri Indonesia pada dasarnya tidak akan lepas dari peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh pemerintah Indonesia. Obyek yang menjadi sorotan di dalam Undang - Undang Pajak Penghasilan adalah penghasilan itu sendiri, dalam bentuk dan nama apapun.

Peraturan Perpajakan mengatur tentang bagaimana besaran pajak yang akan diperhitungkan dan besarnya tingkat konsumsi yang diberikan kepada warga masyarakat dalam bentuk Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). PTKP merupakan jumlah yang dikecualikan dari penghasilan yang diterima individu dalam posisinya sebagai Wajib Pajak yang akan mengurangi besarnya penghasilan yang akan dihitung dengan tarif pajak yang berlaku. Hasil dari pengurangan penghasilan netto dengan PTKP disebut dengan Penghasilan Kena Pajak (PKP).

PTKP merupakan salah satu hasil dari penerapan *tax reliefs* atau pengurangan yang diperkenankan yang benar-benar ditetapkan langsung oleh Pemerintah dan tertulis di dalam Peraturan Perundang-undangan Pajak Penghasilan. Jadi, secara tersirat PTKP mengandung makna keperluan untuk hidup seorang individu yang dianggap sebagai biaya untuk memperoleh penghasilan (Haula Rosdiana, 2003, hal 94).

Kebijakan penentuan besarnya jumlah PTKP bukan hanya dipertimbangkan dari sebuah faktor saja, melainkan begitu banyak faktor yang mempengaruhi penetapan angka sebuah PTKP. Salah satu faktor yang sangat dominan adalah kondisi ekonomi. Krisis ekonomi yang terjadi telah melambungkan laju inflasi hingga terjadi kenaikan harga yang signifikan. Hal ini ditegaskan oleh Direktur Jenderal Pajak Darmin Nasution yang menjelaskan (dikutip dari www.dannydarussalam.com, Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) berpeluang diubah, laju inflasi jadi pertimbangan pemerintah, sumber : Bisnis Indonesia tanggal 21 Maret 2009, diunduh tanggal 25 Maret 2009 pukul 23.20 WIB) :

”Basis penetapan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) saat ini merupakan hasil penyesuaian dari inflasi pada 2007 dan perkiraan inflasi pada sepanjang 2008. Penggabungan 2 tahun itu kira-kira 19%, jadi Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) dinaikkan 20%. Perhitungan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) berdasarkan inflasi diharapkan dapat menyesuaikan dengan perubahan tingkat kebutuhan hidup masyarakat.”

Pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa kali perubahan jumlah PTKP yang pertama di tahun 1990 melalui Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 1209/KMK.04/1989, kedua di tahun 1994 melalui Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 928/KMK.04/1993, ketiga di tahun 1999 melalui Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 361/KMK.04/1998, keempat di tahun 2005 melalui Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 564/KMK.03/2004, yang kelima di tahun 2006 melalui Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 137/KMK.03/2005, dan yang terakhir ini melalui Undang – Undang Republik Indonesia nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang – Undang nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang mulai berlaku 1 Januari 2009.

Pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia nomor 137/KMK.03/2005 yang berlaku efektif mulai 1 Januari 2006 sampai 31 Desember 2008 ini pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk jumlah PTKP untuk Orang Pribadi sebesar Rp. 13.200.000. Begitu pula dengan tambahan untuk seorang istri yang penghasilannya digabung dengan penghasilan suami sebesar Rp. 13.200.000. Untuk tambahan bagi Wajib Pajak yang kawin serta tambahan untuk setiap anggota keluarga sedarah dan keluarga semenda dalam garis keturunan lurus serta anak angkat yang menjadi tanggungan sepenuhnya paling banyak tiga orang untuk setiap keluarga masing-masing sebesar Rp. 1.200.000.

Sedangkan pada Undang – Undang Republik Indonesia nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang – Undang nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang mulai berlaku 1 Januari 2009, Pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk jumlah PTKP untuk Orang Pribadi sebesar Rp. 15.840.000. Begitu pula dengan tambahan untuk seorang istri yang penghasilannya digabung dengan penghasilan suami sebesar Rp. 15.840.000.

Untuk tambahan bagi Wajib Pajak yang kawin serta tambahan untuk setiap anggota keluarga sedarah dan keluarga semenda dalam garis keturunan lurus serta anak angkat yang menjadi tanggungan sepenuhnya paling banyak tiga orang untuk setiap keluarga masing-masing sebesar Rp. 1.320.000.

Bagi orang pribadi, penghasilan merupakan alat untuk meningkatkan kesejahteraan. Namun, kesejahteraan itu terbentur dengan adanya Pajak Penghasilan yang dapat mengurangi nilai penghasilan yang diterimanya. Oleh karena itu, dilakukannya penyesuaian terhadap PTKP sangatlah diperlukan. PTKP yang ditetapkan berdasarkan beban hidup diusulkan karena penagihan pajak seharusnya dibebankan setelah semua beban hidup seorang Wajib Pajak dipenuhi terlebih dahulu. Sebab, jika pajak dibebankan sebelum memperhitungkan ongkos, kesejahteraan Wajib Pajak akan terancam.

Bagi Pemerintah, penentuan besarnya PTKP harus dilakukan dengan sangat hati-hati agar kebijakan yang diambil dapat lebih terukur dan objektif. Hal ini dikarenakan kenaikan PTKP dapat dijadikan sebagai salah satu instrumen yang dapat meningkatkan penerimaan negara. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dalam rapat uji materi Undang – Undang nomor 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan mengatakan (dikutip dari www.dannydarussalam.com, Kenaikan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) bisa tekan penerimaan pajak, sumber : Bisnis Indonesia tanggal 27 Februari 2009, diunduh tanggal 27 Februari 2009 pukul 19.00 WIB) :

”Peningkatan besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) sebesar Rp 13,2 juta per tahun menjadi Rp 15,84 juta per tahun menyebabkan pemerintah kehilangan penerimaan pajak negara sebesar Rp 11,8 triliun pada 2009.”

Satu hal yang seringkali menjadi pertanyaan masyarakat adalah dari mana pemerintah menetapkan besaran PTKP tersebut. Sebagian orang beranggapan bahwa jumlah PTKP adalah representasi dari jumlah minimum yang harus dipenuhi seseorang untuk dapat hidup dengan layak. PTKP harusnya mencerminkan *cost of living* yang dibutuhkan masyarakat, apalagi saat ini masyarakat sudah dibebani dengan kenaikan inflasi, harga bahan pokok, Bahan Bakar Minyak (BBM) dan kenaikan pengeluaran lainnya, terutama bagi mereka yang mempunyai keluarga dan tanggungan. Hal ini dinyatakan oleh Hermantho,

Ketua Asosiasi Pembayar Pajak Indonesia (APPI) sebagaimana yang dikutip dari *Indonesian Tax Review* (Fasilitas Pajak Orang Pribadi : Permen Manis Ekstensifikasi, dimuat pada *Indonesian Tax Review*, vol 1, edisi 12, 2008, hal 14):

”Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) sebesar Rp 15.840.000 di Undang - Undang Pajak Penghasilan (PPH) belum mencerminkan *cost of living* yang dibutuhkan masyarakat sekarang. Rata-rata gaji karyawan saat ini berkisar antara 2-3 juta rupiah per bulan, dengan penghasilan sebesar itu kalau dikurangi dengan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) maka masih kena pajak. Jadi, belum ada keseimbangan antara *income* rata-rata dengan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP).”

Pendapat lainnya diberikan oleh Hussein Kartasmita, Konsultan Pajak Senior sebagaimana yang dikutip dari *Indonesian Tax Review* dalam edisi yang sama :

”Batas Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) sebesar Rp 15.840.000 itu belum sesuai dengan biaya hidup pada saat ini. Khususnya bagi daerah-daerah yang tingkat penghidupannya lebih tinggi dari di Jakarta, misalnya Batam, Irian Barat, Kalimantan Timur, dan lainnya. Daerah-daerah tersebut, mungkin penghidupannya lebih tinggi daripada di Bandung atau Pulau Jawa. Tetapi, karena memperhatikan aspek budgeter jumlah Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) sebesar Rp 15.840.000 itu sudah merupakan fasilitas yang maksimal dapat diberikan pemerintah.”

Perbedaan pendapat tentang kenaikan PTKP ini terus bermunculan, seperti pernyataan yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Pajak, Darmin Nasution pada tanggal 21 Juli 2008, sebagaimana yang dikutip dari *Indonesian Tax Review* dalam edisi yang sama :

”Banyak orang di Indonesia yang menganggap bahwa Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) harus setara dengan beban kebutuhan dasar. Pendapat tersebut salah. Tidak mungkin, karena pengalaman di negara lain pun tidak seperti itu. Besaran (PTKP) yang ditetapkan dalam Undang - Undang Pajak Penghasilan yang baru termasuk besar dibandingkan negara-negara lain. Hal itu dimungkinkan karena Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) yang ditetapkan sebesar Rp 15.840.000 per tahun itu setara dengan 73% dari Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita. Sementara di Malaysia menerapkan PTKP setara dengan 17,78% terhadap PDB per kapitanya.”

Beberapa hari yang lalu marak berita tentang besaran PTKP tersebut dipermasalahkan di Mahkamah Konstitusi, permohonan uji materi tersebut adalah Gustian Djuanda yang juga pengajar di sebuah Perguruan Tinggi swasta, yang mengatakan (Batasan PTKP dipermasalahkan, dimuat pada harian Kompas tanggal 27 Februari 2009) :

”Penetapan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) sangat kecil, yaitu Rp 1.320.000 per bulan (setara dengan Rp 15.840.000 per tahun). Itu tidak sesuai dengan kebutuhan hidup layak seperti yang dihitung oleh ahli pajak untuk tahun 2009 yakni Rp 6.900.000 per bulan.”

Berkaitan dengan hal ini, Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati memberikan keterangan pembuka dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi (dikutip dari www.dannydarussalam.com, Kenaikan PTKP bisa tekan penerimaan pajak, sumber : Bisnis Indonesia tanggal 27 Februari 2009, diunduh tanggal 27 Februari 2009 pukul 19.00 WIB) :

”Pemerintah mana pun di dunia tidak pernah memperhitungkan beban hidup rata-rata warga negaranya pada saat menetapkan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Patut dicatat bahwa besarnya upah minimum provinsi yang berlaku dewasa ini berkisar pada Rp 1 juta per bulan atau Rp 12 juta per tahun. Jelas bahwa Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) sebesar Rp 15,84 juta per tahun sudah lebih tinggi.”

Sedangkan tanggapan terhadap pemohon adalah :

”Pemohon ingin membuat perhitungan beban hidupnya sendiri untuk kemudian dijadikan standar internasional, padahal Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) ini sangat tinggi. Dengan demikian, kami menolak pendapat pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan tentang Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) itu tidak adil dan mengancam kehidupan generasi yang akan datang.”

Dalam menentukan besaran dari PTKP itu sendiri menjadi perdebatan yang cukup panjang antara pihak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah. Perdebatan dimulai dari pihak DPR yang memperjuangkan kenaikan batas PTKP setinggi mungkin. DPR bermaksud dengan PTKP yang tinggi adalah agar orang yang berpenghasilan rendah tidak menjadi Objek Pajak Penghasilan, sehingga pengenaan Pajak Penghasilan dinilai lebih adil dan tepat pada sasaran. Tetapi

sebaliknya dari pihak yang berbeda yaitu pemerintah, selalu berhati – hati dalam mendengarkan usulan dari DPR tersebut. Kenaikan besaran PTKP yang cukup tinggi, dianggap akan menimbulkan masalah yaitu pasti akan mengurangi jumlah penerimaan negara. Berangkat dari fenomena kenaikan PTKP, peneliti tertarik untuk lebih lanjut melakukan penelitian terhadap proses penentuan besaran PTKP terkait dengan Undang – Undang Republik Indonesia nomor 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan.

1.2 Perumusan Masalah

Besarnya PTKP harus mencerminkan *cost of living* yang dibutuhkan masyarakat, apalagi saat ini masyarakat sudah dibebani dengan kenaikan inflasi, harga bahan pokok, Bahan Bakar Minyak (BBM) dan kenaikan pengeluaran lainnya, terutama bagi mereka yang mempunyai keluarga dan tanggungan. Dalam menentukan besaran dari PTKP itu sendiri menjadi perdebatan yang cukup panjang antara pihak Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Masing-masing pihak memiliki tolak ukur angka yang berbeda dan juga mempertimbangkan banyak hal tentunya. Di sisi lain, jika PTKP dinaikkan lebih tinggi lagi maka dikhawatirkan penerimaan negara akan turun.

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan pada latar belakang masalah di atas, peneliti mencoba untuk mengemukakan pokok permasalahan, yakni :

1. Bagaimana proses penentuan besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) pada Undang – Undang Republik Indonesia nomor 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan?
2. Apakah kendala yang timbul pada proses penentuan besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) pada Undang – Undang Republik Indonesia nomor 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses penentuan besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) pada Undang – Undang Republik Indonesia nomor 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan.

2. Untuk mengetahui kendala yang timbul pada proses penentuan besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) pada Undang – Undang Republik Indonesia nomor 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan.

1.4 Manfaat Penelitian

Setiap penelitian pada dasarnya diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk kepentingan ilmu pengetahuan, sehingga diharapkan penelitian ini memiliki manfaat antara lain terdiri dari:

1. Manfaat Akademis

Manfaat bagi ilmu pengetahuan dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dibidang perpajakan terkait dengan penentuan besaran PTKP. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan penelitian selanjutnya setelah implementasi kebijakan Undang – Undang Republik Indonesia nomor 36 tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan terkait dengan kenaikan besaran PTKP.

2. Manfaat Praktis:

Penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan bagi Direktorat Jenderal Pajak tentang dikeluarkannya kebijakan kenaikan besaran PTKP.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini dibagi dalam beberapa bab yang disusun secara berurutan dengan menguraikan tentang permasalahan yang dijadikan topik permasalahan dan topik pembahasan. Sistematika tersebut selengkapnya adalah sebagai berikut :

BAB 1 PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan latar belakang timbulnya permasalahan, pokok permasalahan, signifikansi dan tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2 KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Dalam bab ini peneliti menggambarkan teori-teori dan pemikiran dari literatur-literatur yang terkait dengan permasalahan yang akan diteliti. Peneliti juga menentukan metode penelitian yang digunakan seperti pendekatan penelitian, jenis / tipe penelitian, hipotesis kerja, narasumber / informan, proses penelitian, penentuan site penelitian, keterbatasan penelitian.

BAB 3 GAMBARAN UMUM SEJARAH BESARAN PENGHASILAN TIDAK KENA PAJAK (TAHUN 1983 – 2008)

Dalam bab ini peneliti akan membahas secara umum tentang perkembangan PTKP Orang Pribadi di Indonesia.

BAB 4 ANALISIS KEBIJAKAN ATAS PENENTUAN BESARAN PENGHASILAN TIDAK KENA PAJAK DI INDONESIA

Dalam bab ini peneliti akan menganalisis proses penentuan besaran PTKP dan kendala yang timbul pada proses penentuan besaran PTKP pada Undang – Undang Pajak Penghasilan No.36 tahun 2008. Analisis akan mencakup teori dan konsep perpajakan yaitu terkait dengan teori kebijakan fiskal, teori penghasilan, teori *tax reliefs*, dan teori *personal exemption*.

BAB 5 SIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan memberikan simpulan atas pertanyaan penelitian. Peneliti akan memberikan rekomendasi yang bersifat praktis dan teoritis untuk pihak-pihak yang berkepentingan.