

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Pada tahun-tahun sebelumnya telah ada beberapa penelitian dengan tema sejenis dengan yang peneliti sedang lakukan. Penelitian pertama berjudul *Ekstensifikasi Wajib Pajak Penghasilan untuk Meningkatkan Penerimaan Negara (Studi Kasus di Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Tamansari)*. Tesis ini disusun oleh Rahayu Winarti pada tahun 2001. Pokok permasalahan yang dibahas dalam tesis ini adalah berkaitan dengan program ekstensifikasi yang telah dilakukan di KPP Jakarta Tamansari, masalah-masalah dalam pelaksanaan program ekstensifikasi, upaya untuk mengatasi masalah tersebut, dan upaya apa yang harus dilakukan agar ekstensifikasi dapat dilaksanakan secara efektif.

Penelitian kedua berjudul *Implikasi Pelaksanaan Ekstensifikasi Wajib Pajak terhadap Peningkatan Jumlah Wajib Pajak Orang Pribadi Terdaftar dan Penerimaan Pajak Penghasilan Orang Pribadi (Studi Kasus di Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Pasar Minggu)*. Skripsi ini disusun oleh Arry Richard pada tahun 2004. Pokok permasalahan yang dibahas dalam skripsi ini berkaitan dengan program-program yang telah dilakukan oleh KPP Jakarta Pasar Minggu dalam rangka ekstensifikasi Wajib Pajak Orang Pribadi (WPOP), masalah-masalah yang dihadapi, upaya yang dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut, dan implikasi pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi WPOP terhadap penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) OP di KPP Jakarta Pasar Minggu.

Penelitian ketiga berjudul *Upaya Mengoptimalkan Ekstensifikasi Wajib Pajak BUT (Studi Kasus pada KPP Badora Dua)*. Tesis ini disusun oleh Achmad Amin pada tahun 2005. Pokok permasalahan yang dibahas dalam tesis ini berkaitan dengan pelaksanaan ekstensifikasi Wajib Pajak (WP) BUT apakah telah optimal, faktor-faktor penghambat pelaksanaan ekstensifikasi WP BUT, dan upaya-upaya yang dilakukan oleh DJP dalam rangka mengoptimalkan ekstensifikasi WP BUT.

Perbedaan penelitian dalam skripsi ini dibandingkan dengan penelitian sebelumnya adalah berkaitan dengan fokus penelitiannya. Pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini berkaitan dengan bagaimana kepastian hukum dalam implementasi ekstensifikasi WPOP, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan PER-175 Tahun 2006. *Site* penelitian yang peneliti pilih juga berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya, yaitu di Pasar Tebet Barat dan Pasar Tebet Timur.

Dalam menganalisis pokok permasalahan, kemudian peneliti juga membutuhkan pendapat para ahli. Oleh karena itu, peneliti mengutip beberapa teori, yaitu berkaitan dengan sistem perpajakan, *self assessment system*, kepastian hukum, Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), *Principle of Adequacy*, ekstensifikasi pajak, dan sosialisasi. Teori-teori tersebut akan membantu peneliti, khususnya dalam uraian Bab IV.

1. Sistem Perpajakan

Berikut ini merupakan pilar dari sistem perpajakan.

a. Administrasi Pajak (*Tax Administration*)

Administrasi pajak dalam arti luas meliputi fungsi, sistem, dan organisasi/kelembagaan. Administrasi perpajakan memegang peranan yang sangat penting karena seharusnya bukan saja sebagai perangkat *law enforcement*, tetapi lebih penting dari itu, sebagai *service point* yang memberikan pelayanan prima kepada masyarakat sekaligus pusat informasi perpajakan. Pelayanan seharusnya tidak boleh lagi dilakukan 'ala kadarnya' karena akan membentuk citra yang kurang baik, yang pada akhirnya akan merugikan pemerintah jika *image* tersebut ternyata membentuk sikap '*taxphobia*'.²³

Menurut Mansury, administrasi perpajakan dapat mempunyai tiga pengertian, yakni:

- 1) Suatu instansi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pungutan pajak
- 2) Orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak
- 3) Kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak oleh suatu instansi atau badan yang ditatalaksanakan sedemikian rupa sehingga dapat mencapai sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan perpajakan

²³ Haula Rosdiana, Rasin Tarigan, *Perpajakan*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 98.

berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh undang-undang perpajakan dengan efisien.²⁴

Jadi dari penjabaran di atas, administrasi pajak dapat berupa instansi dan semua orang yang terlibat di dalamnya atau berupa proses penyelenggaraan pemungutan pajak yang harus memperhatikan asas-asas dalam pemungutan pajak agar dapat memberikan pelayanan pajak yang maksimal kepada WP.

b. Undang-undang Pajak (*Tax Law*)

Hukum pajak merupakan keseluruhan peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara.²⁵

Hukum pajak dibedakan menjadi hukum pajak material dan hukum pajak formal. Hukum pajak material mengatur ketentuan-ketentuan mengenai:

- 1) subjek pajak
- 2) objek pajak
- 3) dasar pengenaan pajak
- 4) tarif pajak

Sedangkan hukum pajak formal mengatur bagaimana mengimplementasikan hukum pajak material. Karena itu dalam hukum pajak formal diatur mengenai prosedur (tata cara) pemenuhan hak dan kewajiban perpajakan serta sanksi-sanksi bagi yang melanggar kewajiban perpajakan. Tanpa didukung dengan hukum pajak formal yang jelas dan tegas, maka hukum pajak material tidak bisa dilaksanakan

²⁴ R. Mansury. *Panduan Konsep Utama Pajak Penghasilan Indonesia Jilid 1*, (Jakarta: PT Bina Rena Pariwara, 1994), hlm. 43-44.

²⁵ R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2003), hlm. 1.

oleh wajib pajak dan fiskus tidak bisa melakukan pengawasan atau *law enforcement*.²⁶

Berkaitan dengan undang-undang perpajakan, Haula juga pernah berpendapat bahwa konsistensi dan kejelasan antara undang-undang perpajakan dengan peraturan di bawahnya haruslah dijaga dengan baik. Hal ini agar tidak menimbulkan ambiguitas yang pada akhirnya akan membingungkan wajib pajak. Ketidakjelasan peraturan akan menjadi salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat kepatuhan wajib pajak.²⁷

c. Kebijakan Pajak (*Tax Policy*)

Menurut Mansury, kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti sempit. Hal ini berupa kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tata cara pembayaran pajak yang terutang.²⁸ Menurut Slemrod, kebijakan perpajakan merupakan keputusan politik dengan dukungan analisis ekonomi.²⁹

Menurut Mansury, pada umumnya kebijakan perpajakan mempunyai tujuan pokok sebagai berikut:³⁰

- 1) peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran
- 2) distribusi penghasilan yang tidak adil

²⁶ Haula Rosdiana, Rasin Tarigan, *Op. Cit*, hlm. 96.

²⁷ Haula Rosdiana, *Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*, (Depok: Pusat Kajian Ilmu Administrasi FISIP UI), hlm.8.

²⁸ R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, (Jakarta: Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan,1999), hlm. 1.

²⁹ Joel Slemrod, (ed.), *Tax Policy in The Real World*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1994) ,hlm. 23.

³⁰ R. Mansury, *Kebijakan Perpajakan*, (Jakarta: Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan, 1999), hlm. 5.

3) stabilitas

Kebijakan perpajakan merupakan salah satu unsur penting dan menentukan apakah perpajakan di suatu negara cukup kondusif bagi masyarakat, terutama iklim yang sehat bagi dunia usaha dan dapat berjalan dengan baik, maka kebijakan haruslah konsisten dan berkesinambungan, dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip perpajakan yang baik dan *good governance*. Menurut Pandiangan, dalam *Blue Print Kebijakan Perpajakan Menuju Indonesia Sejahtera*, sebagaimana dikutip dalam *Jurnal Perpajakan Indonesia* (Vol. 4 No. 8, Mei 2005, hlm. 17), konsisten berarti bahwa kebijakan perpajakan tidak terlepas dan merupakan bagian dari kebijakan ekonomi nasional, yang harus menyatu dan menjadi pelaksana kebijakan ekonomi dengan mengacu kepada prinsip-prinsip perpajakan yang baik. Sedangkan berkesinambungan berarti kebijakan perpajakan yang dibuat harus merupakan suatu mata rantai yang terkait pada setiap kurun waktu dan berkelanjutan, yang disesuaikan dengan kondisi waktu bersangkutan.³¹

2. Kepastian Hukum

Soemitro dalam bukunya *Pajak Ditinjau dari Segi Hukum*, berpendapat bahwa yang dimaksud dengan kepastian hukum (*rechtzekerheid*) adalah ketentuan undang-undang tidak boleh memberikan keragu-raguan, harus dapat diterapkan secara konsekuen untuk keadaan yang sama secara terus menerus. Undang-undang harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak memberikan peluang kepada siapa pun untuk memberikan interpretasi yang lain daripada yang

³¹ Sebagaimana dikutip dalam Tinjauan Pustaka Sidney Aulia, "Analisis Kebijakan Penerbitan NPWP secara Jabatan Langsung oleh Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak", hlm. 34-35, *Skripsi*, FISIP UI, 2006, bahan tidak diterbitkan.

dikehendaki oleh pembuat Undang-undang. Sebab kalau masih dapat ditafsirkan lain, maka akan terjadi bahwa objek atau subjek yang tidak tercakup dalam definisi itu mungkin dapat dimasukkan di dalamnya.³²

Berkaitan tentang ketentuan yang berlaku, Pudyatmoko pernah berpendapat dalam bukunya *Penegakan dan Perlindungan Hukum di Bidang Pajak* bahwa ketentuan yang baik adalah ketentuan yang jelas, lengkap, adil, dapat diandalkan (tidak mudah berubah-ubah), tidak memungkinkan terjadinya penafsiran ganda, dan sebagainya. Ketentuan harus lengkap. Dalam hal ini semua hal yang perlu diatur seharusnya dicakup dalam ketentuan tersebut. Jika sampai ada yang terlewatkan, maka hal ini akan menimbulkan persoalan tersendiri.³³

Menurut Smith, kepastian dalam pemungutan pajak sangat penting karena apabila tidak terlaksana, maka akan timbul kesewenang-wenangan dari pihak fiskus.

*The tax which each individual is bound to pay ought to be certain, and not arbitrary. The time of payment, the manner of payment, the quantity to be paid, ought all to be clear and plain to the contributor, and to every other person.*³⁴

Seperti diterjemahkan oleh Mansury, bagi Smith, kepastian hukum adalah lebih penting dari keadilan. Jadi suatu sistem yang telah dirancang menganut asas keadilan apabila tanpa kepastian hukum, maka pemungutan pajak tersebut bisa menjadi tidak adil. Tanpa kepastian hukum, pelaksanaannya bisa tidak adil atau

³² Rochmat Soemitro, *Op. Cit.*, hlm. 6.

³³ Y. Sri Pudyatmoko, *Penegakan dan Perlindungan Hukum di Bidang Pajak*, (Jakarta: Salemba Empat), hlm. 134.

³⁴ Sebagaimana dikutip dalam Tinjauan Pustaka Jus Marsondang Manullang, "Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Wajib Pajak Badan Bentuk Usaha Tetap (BUT) Usaha Jasa Konstruksi (Suatu Analisis atas Penerapan Azas-azas Perpajakan Keadilan dan Kepastian Hukum)", *Tesis*, FISIP UI, 2002, hlm. 46, bahan tidak diterbitkan.

lebih tepat pelaksanaannya tidak selalu adil.³⁵ Namun sedikit berbeda dengan pendapat Smith, Mansury berpendapat bahwa kepastian bukannya lebih penting dari keadilan, tetapi kepastian menjamin tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak. Lebih lanjut Mansury menjelaskan pentingnya pengaturan yang jelas dan tegas dalam ketentuan perundang-undangan, yang meliputi³⁶:

- 1) siapa yang menjadi subjek pajak?
- 2) apa yang menjadi objek pajak?
- 3) berapa besar pajak terhutang yang harus dibayar?
- 4) bagaimana cara melunasi pajak terhutang tersebut?

Kepastian hukum tersebut sangat penting dalam kaitannya dengan “cara penafsiran” ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perundang-undangan perpajakan. Berkaitan dengan kepastian hukum di bidang perpajakan, Haula menambahkan bahwa tanpa adanya prosedur yang jelas, maka wajib pajak akan sulit untuk menjalankan kewajiban serta haknya dan bagi fiskus akan kesulitan untuk mengawasi pelaksanaan kewajiban perpajakan yang dilakukan oleh wajib pajak juga dalam melayani hak-hak wajib pajak.³⁷

Dalam ekstensifikasi WPOP, khususnya pelaksanaan PER-175/PJ./2006, kepastian hukum yang dimaksud mencakup siapa yang menjadi wajib pajak dan apa sasaran utama objek pajak melalui peraturan ini. Pembahasan dalam penelitian ini tidak berkelanjutan sampai dengan jumlah pajak terutang dan

³⁵ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan Pasca Reformasi 2000*, (Jakarta: Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan, 2002), hlm. 11-12.

³⁶ R. Mansury, *Kebijakan Fiskal, Op. Cit.*, hlm. 7

³⁷ Haula Rosdiana, *Pengantar Perpajakan Konsep, Teori dan Aplikasi Jilid 1*, (Jakarta: Yayasan Pendidikan dan Pengkajian Perpajakan, 2003), hlm. 29.

bagaimana pelunasannya karena hanya membahas bagaimana kepastian hukum sampai tahap penjarangan WP baru.

3. Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP)

Judisseno berpendapat bahwa PTKP merupakan jumlah yang dikecualikan dari penghasilan yang diterima oleh individu dalam posisinya sebagai wajib pajak yang akan mengurangi besarnya penghasilan yang akan dihitung dengan tarif pajak yang berlaku.³⁸ Sementara Smith dalam *An Inquiry Into The Nature & Causes of The Wealth of Nations* berpendapat bahwa ada bagian dari penghasilan yang harus dikecualikan dari pengenaan pajak terutama untuk orang miskin. Pengecualian itu harus diberikan sebagai bagian dari upaya untuk mendapatkan penghasilan atau untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum. Pemberian pengecualian itu dianggap sebagai biaya untuk mendapatkan penghasilan.³⁹

Sependapat dengan Smith, Haula dalam bukunya *Pajak: Teori dan Kebijakan* berpendapat bahwa PTKP merupakan salah satu hasil dari penerapan *tax relief* atau pengurangan yang diperkenankan yang benar-benar ditetapkan langsung oleh pemerintah dan tertulis di dalam peraturan perundang-undangan PPh. Secara tersirat, Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) mengandung makna keperluan untuk hidup (biaya hidup minimal) seorang individu yang dianggap sebagai biaya untuk memperoleh penghasilan.⁴⁰

³⁸ Sebagaimana dikutip dalam Tinjauan Pustaka Dian Novitasari, "Penentuan Penyesuaian Penghasilan Tidak Kena Pajak (Tinjauan terhadap Kebutuhan Hidup Minimum)", *Skripsi*, FISIP UI, 2006, hlm. 46, bahan tidak diterbitkan.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 47.

⁴⁰ Haula Rosdiana, *Pajak: Teori dan Kebijakan*, (Depok: Pusat Kajian Ilmu Administrasi FISIP UI, 2004), hlm. 94.

Sementara Gunadi berpendapat bahwa pajak penghasilan orang pribadi merupakan jenis pajak subjektif atau *personal* yang penggunaannya harus memperhatikan keadaan pribadi wajib pajak. Refleksi tersebut diwujudkan dengan pemberian kelonggaran (batas pemajakan) dalam bentuk Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) yang jumlahnya dikaitkan dengan keadaan wajib pajak pada awal tahun pajak.⁴¹

Berkaitan dengan penelitian ini, penerbitan NPWP dilakukan secara merata. Dalam hal ini berarti dalam penghitungan Penghasilan Kena Pajak tidak diperkenankan adanya PTKP sebagai pengurang. PTKP sebagai pengurang seharusnya berlaku baik untuk WP karyawan maupun WP non karyawan karena merupakan biaya minimal untuk memperoleh penghasilan.

4. *Principle of Adequacy*

Menurut Fritz Neumark *the principle of adequacy* merupakan bagian dari *revenue productivity*. Yang dimaksud dengan *principle of adequacy* adalah bahwa sistem perpajakan nasional seharusnya dapat menjamin penerimaan negara untuk membiayai semua pengeluaran.⁴² Pada sisi lain, Mansury seperti dirangkum Haula berpendapat bahwa dalam pemungutan pajak harus selalu dipegang teguh asas produktivitas penerimaan. Upaya ekstensifikasi dan intensifikasi sistem perpajakan nasional serta penegakan *law enforcement* tidak berarti bila hasil yang diperoleh tidak memadai.⁴³

⁴¹ Gunadi, *Ketentuan Penghitungan & Pelunasan Pajak Penghasilan*. (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2002), hlm. 46-47.

⁴² Safri Nurmantu, *Op. Cit.*, hlm. 91.

⁴³ Haula Rosdiana, Rasin Tarigan, *Op. Cit.*, hlm. 128-129.

Pelaksanaan PER-175/PJ./2006 di Kecamatan Tebet dilakukan di Pasar Tebet Barat dan PSPT. Data yang didapat tentang pedagang adalah data sebelum Juni 2007. Apabila pada tahun 2008 dalam kenyataannya pedagang tersebut sama sekali tidak melakukan usaha lagi, sedangkan namanya terdaftar sebagai barisan pembayar pajak, maka dalam ini tidak ada penerimaan pajak yang masuk ke kas negara. Oleh karena itu dalam pelaksanaan peraturan ini pentingnya diperhatikan *principle of adequacy*.

5. Sosialisasi

Sjamsuddin dalam *Kaderisasi, Sosialisasi, dan Budaya Politik berpendapat bahwa* sosialisasi adalah suatu proses penurunan atau penyerapan nilai dari masyarakat kepada seseorang individu dalam masyarakat itu; proses ini dialami seseorang selama hidupnya, baik disadari maupun tidak. Proses ini berlangsung seumur hidup.⁴⁴ Berkaitan dengan sosialisasi pajak Malia dalam Gunadi (*Reformasi Administrasi Perpajakan dalam Rangka Kontribusi Menuju Good Governance*-pidato pengukuhan penerimaan jabatan Guru Besar Luar Biasa dalam Bidang Perpajakan pada FISIP UI, 2004)⁴⁵ lebih lanjut menjelaskan bahwa program sadar dan peduli pajak yang dijalankan oleh Ditjen Pajak melalui sosialisasi mengandung pengertian bahwa kesadaran melaksanakan pajak timbul dari dalam diri masyarakat karena hal tersebut merupakan ‘nilai’ atau suatu kebiasaan yang sudah seharusnya dilakukan.

⁴⁴ Sebagaimana dikutip dalam Tinjauan Pustaka Fx. Ivan Somolegyono Soebagyo, “Pengaruh Sosialisasi oleh Ditjen Pajak terhadap Kepatuhan Wajib Pajak pada KPP Jakarta Kemayoran”, *Tesis*, FISIP UI, 2005, hlm. 40, bahan tidak diterbitkan.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 42.

Menurut Thuronyi, ada kecenderungan manusia tidak mematuhi peraturan. Ada beberapa penyebab kenapa manusia cenderung tidak mematuhi peraturan, yaitu⁴⁶

- 1) kurangnya pengetahuan dan informasi
- 2) sulitnya untuk menerapkan peraturan tersebut
- 3) dalam pelaksanaannya dibutuhkan biaya yang besar.

Dari ketiga pendapat di atas dapat dimengerti bahwa sosialisasi merupakan hal yang penting dilakukan, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan peraturan perpajakan. Hal ini agar masyarakat, khususnya wajib pajak dapat mengetahui dan mengerti terlebih dahulu tentang peraturan yang berlaku, baru kemudian ikut serta dalam kewajiban tersebut.

6. Ekstensifikasi Pajak

Ekstensifikasi adalah upaya mencari wajib pajak yang bersembunyi sedangkan intensifikasi adalah upaya untuk meningkatkan penerimaan melalui pelayanan, pemeriksaan, dan penagihan pajak.⁴⁷ Jadi, intensifikasi dilakukan tidak dengan menambah jumlah wajib pajak, tetapi melalui pelayanan fiskus terhadap pelaksanaan kewajiban pajak dari wajib pajak tersebut. Namun, ekstensifikasi dilakukan dengan berfokus pada penambahan wajib pajak baru.

Menurut Mardiasmo, ekstensifikasi pajak berarti memperluas atau memperbanyak jumlah subjek pajak dan ikut masuk untuk ambil bagian dalam *net tax system* sehingga memperbanyak barisan pembayar pajak dan juga memperluas objek pajak. Perluasan atau ekstensifikasi wajib pajak dilakukan untuk

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 53

⁴⁷ Hardy, *Pemeriksaan Pajak*, (Jakarta: Penerbit Kharisma, 2003), hlm. 5.

mengantisipasi berbagai perubahan yang terjadi yang tidak dapat di-cover oleh peraturan perpajakan sebelumnya.⁴⁸ Di sisi lain Soemitro berpendapat bahwa ekstensifikasi pajak adalah perluasan pemungutan pajak dalam arti:

- menambah wajib pajak baru dengan menjaringnya
- menciptakan pajak-pajak baru atau memperluas ruang lingkup⁴⁹

Di antara beberapa cara yang ditempuh pemerintah dalam menggali potensi dan meningkatkan penerimaan pajak, yaitu melalui pembuatan pajak baru, perluasan objek pajak, perluasan subjek pajak, peningkatan tarif, serta intensifikasi dan ekstensifikasi, menurut Harahap dalam *Paradigma Baru Perpajakan Indonesia, Perspektif Ekonomi-Politik*, ekstensifikasi merupakan cara yang paling efektif. Hal ini karena dengan ekstensifikasi diharapkan semakin banyak WP yang terdaftar sehingga penerimaan negara dari pajak diharapkan dapat meningkat. Oleh karena itu, ekstensifikasi diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan dalam rangka meningkatkan jumlah WP dan atau Pengusaha Kena Pajak (PKP).⁵⁰

Dalam tulisan ini, definisi ekstensifikasi yang digunakan adalah upaya mencari wajib pajak yang bersembunyi sehingga memperbanyak barisan pembayar pajak. Dalam penelitian terhadap pelaksanaan PER-175/PJ./2006 tidak ada penciptaan pajak baru. Objek pajak dalam peraturan ini adalah penghasilan. Orang yang melakukan usaha di pusat perdagangan dan/atau pertokoan

⁴⁸ Mardiasmo, *Perpajakan*, (Yogyakarta: Penerbit Andi,1997), hlm. 325..

⁴⁹ Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan*, hlm. 77.

⁵⁰ Sebagaimana dikutip dalam Tinjauan Pustaka Achmad Amin, “Upaya Mengoptimalkan Ekstensifikasi Wajib Pajak BUT (Studi Kasus pada KPP Badora Dua)”, hlm. 12, *Tesis*, FISIP UI, 2004, bahan tidak diterbitkan.

merupakan sasaran dari peraturan tersebut, bukannya terjadi penciptaan pajak-pajak baru di pusat perdagangan dan/atau pertokoan.

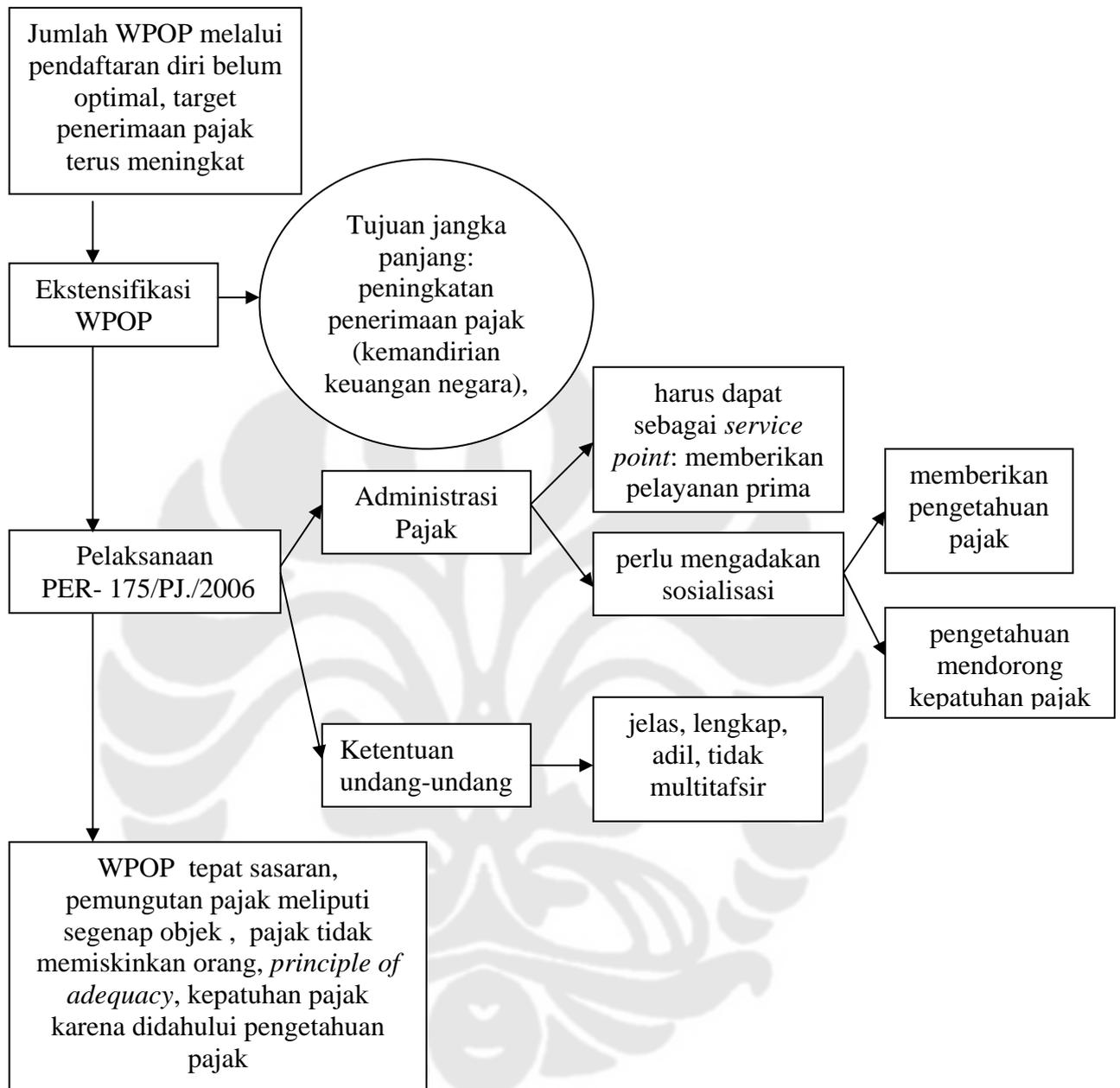
B. Kerangka Pemikiran

Jumlah WP yang terdaftar melalui pendaftaran diri sama sekali belum optimal. Sementara di sisi lain target penerimaan pajak terus meningkat. Oleh karena itu dilakukan upaya ekstensifikasi. Ekstensifikasi adalah upaya mencari wajib pajak yang bersembunyi. Makna bersembunyi adalah WP yang dengan sengaja tidak mendaftarkan diri atau WP yang benar-benar belum mengetahui atau kurang mengetahui kewajiban pajaknya sehingga tidak melaksanakannya. Upaya mencari wajib pajak yang bersembunyi tersebut dilakukan dengan memperluas atau memperbanyak jumlah subjek pajak. dan ikut masuk untuk ambil bagian dalam *net tax system* sehingga memperbanyak barisan pembayar pajak dan juga memperluas objek pajak. Kebijakan ini dikeluarkan karena DJP melihat masih banyak wajib pajak yang belum terjaring. Khususnya melalui PER-175/PJ./2006 ini adalah orang yang melakukan kegiatan usaha dan/atau memiliki tempat usaha di pusat perdagangan dan/atau pertokoan. Dalam jangka pendek diharapkan dapat memperluas basis pajak sehingga beban perpajakan dapat dipikul bersama secara luas dan adil. Dalam jangka panjang kebijakan ini diharapkan akan berpengaruh pada penerimaan pajak dan kepatuhan masyarakat.

Dalam pelaksanaannya tetap harus diperhatikan kepastian hukum. Tanpa kepastian, fiskus dapat berbuat sewenang-wenang. Oleh karenanya harus

diperhatikan materi dari setiap peraturan yang ada. Ketentuan dari peraturan pelaksana harus disusun secara lengkap, tidak menimbulkan penafsiran ganda, dan dapat menjamin keadilan. Di samping itu, administrasi perpajakan juga memegang peranan yang sangat penting. Aparat pajak dalam pelaksanaan PER-175/PJ./2006 ini seharusnya bukan saja sebagai perangkat *law enforcement*, tetapi lebih penting dari itu, seharusnya sebagai *service point* yang memberikan pelayanan prima kepada masyarakat sekaligus pusat informasi perpajakan. Dalam pelaksanaan tugasnya tersebut sudah menjadi keharusan bagi aparat pajak untuk melaksanakan sosialisasi terlebih dahulu sebelum penerbitan NPWP kepada masyarakat, khususnya dalam hal ini penyewa/pengguna tempat usaha agar sebelum pelaksanaan kewajiban pajaknya penyewa/pengguna tempat usaha sudah memiliki pengetahuan *simple tax*. Dengan demikian, penyewa/pengguna tempat usaha sebagai wajib pajak mau menjalankan kewajibannya karena mereka sudah mengerti pajak tidak hanya dari sisi kewajibannya, tetapi juga manfaatnya.

Suatu kebijakan disusun untuk memperbaiki kondisi sosial dan ekonomi, termasuk juga tujuan dalam kebijakan ekstensifikasi WPOP yang melakukan kegiatan usaha dan/atau memiliki tempat usaha di pusat perdagangan dan/atau pertokoan. Pencapaian tujuan kebijakan ini tidak maksimal apabila dalam pelaksanaannya tidak ditopang dengan undang-undang dan administrasi pajak yang berkualitas.



Bagan II. 1
Bagan Kerangka Pemikiran

C. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong,⁵¹ penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.⁵²

Kriteria data dalam penelitian kualitatif adalah data yang pasti. Data yang pasti adalah data yang sebenarnya terjadi sebagaimana adanya, bukan data yang sekedar terlihat, terucap, tetapi data yang mengandung makna di balik yang terlihat dan terucap tersebut.⁵³ Bogdan dan Taylor⁵⁴ menjelaskan bahwa pendekatan kualitatif dilakukan untuk mendapatkan *verstehen*. Jadi, dari data yang terkumpul dianalisis lebih lanjut agar mendapatkan data yang lebih mendalam. Oleh karena itu, peneliti tidak hanya mencatat apa yang dinyatakan atau dilihat secara formal untuk selanjutnya perlu ditelusuri kebenarannya.⁵⁵ Berkaitan dengan hal ini, Creswell⁵⁶ mengemukakan: *Qualitative research is*

⁵¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2002), hlm. 3.

⁵² Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Penerbit ALFABETA, 2005), hlm. 1.

⁵³ *Ibid.*, hlm. 2.

⁵⁴ Lincoln, S. Yvonna, Egon G. Guba. *Naturalistic Inquiry*, (California: SAGE Publications, 1985), hlm. 80.

⁵⁵ H. B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Dasar teori dan terapannya dalam penelitian* (Surakarta: Penerbit Universitas Sebelas Maret, 2006), hlm. 47.

⁵⁶ John W. Creswell, *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*, (California: SAGE Publications, 1994), hlm. 145.

descriptive in that the researcher is interested in process, meaning, and understanding gained through words or pictures.

Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif karena dari data-data yang diperoleh dari pihak KPP, pengelola pasar, dan data lainnya dianalisis lebih mendalam agar dapat membahas pokok permasalahan. Dalam PER-175/PJ./2006 salah satunya diatur ketentuan WPOP tanpa adanya syarat penghasilan di atas PTKP, maka dalam penelitian ini akan dianalisis bagaimana kepastian hukumnya. Penelitian ini akan membahas lebih lanjut apakah semua WP yang sudah terjaring melalui peraturan ini sebenarnya memenuhi syarat subjektif dan objektif sebagai WP. Penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan informasi yang mendalam mengenai pelaksanaan ekstensifikasi WPOP di Pasar Tebet Barat dan pasar Tebet Timur.

Dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah sebagai instrumen kunci. Oleh karena itu disebut *human instrument*. Oleh karena itu, maka sebelum turun ke lapangan, peneliti mempersiapkan diri dahulu dengan teori dan pengetahuan tentang kepastian hukum dan perkembangan ekstensifikasi wajib pajak, khususnya terkait dengan PER-175/PJ./2006. Peneliti berupaya untuk mencari kendala-kendala dalam pelaksanaan peraturan ini, khususnya berkaitan dengan kepastian hukum.

Analisis data dalam penelitian kualitatif bersifat induktif. Pengumpulan data tidak dipandu oleh teori, tetapi dipandu oleh fakta-fakta yang ditemukan pada saat penelitian di lapangan. Sutopo berpendapat bahwa peneliti kualitatif lebih sering disebut sebagai menemukan hipotesis yang sudah terbukti di dalam

penelitiannya daripada membuktikan hipotesis yang telah diajukan sebelum penelitian dilaksanakan, seperti yang dilakukan dalam penelitian kuantitatif.⁵⁷ Sependapat dengan pernyataan tersebut, Creswell⁵⁸ mengemukakan: *The process of qualitative research is inductive in that the researcher builds abstractions, concepts, hypotheses, and theories from details.*

Penelitian kualitatif tidak menekankan pada generalisasi. Yang dimaksud di sini adalah bahwa hasil penelitian kualitatif tidak bisa diberlakukan secara universal (membuat kesimpulan yang berlaku umum).⁵⁹ Generalisasi dalam penelitian kualitatif dinamakan *transferability*. Maksudnya adalah hasil penelitian tersebut dapat digunakan di tempat lain, manakala kondisi tempat tersebut memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda dengan tempat penelitian.⁶⁰ Penelitian atas pelaksanaan ekstensifikasi WPOP ini hanya dilakukan sebatas di Pasar Tebet Barat dan Pasar Tebet Timur. Misalnya, pada wilayah lain terdapat perbedaan sasaran WP dalam pelaksanaan peraturan ini. Hal ini mengakibatkan perbedaan pembahasan tentang kepastian hukumnya. Selain itu, ada kemungkinan pada wilayah lain tidak terjadi penerbitan NPWP secara merata pada suatu pusat perdagangan dan/atau pertokoan, tetapi melalui pemeriksaan terlebih dahulu. Hal ini berbeda dengan yang dilakukan di Pasar Tebet Barat dan Pasar Tebet Timur. Oleh karenanya tidak dibenarkan adanya generalisasi untuk wilayah lain yang kemungkinan memiliki karakteristik yang berbeda.

⁵⁷ H. B. Sutopo, *Op.Cit*, hlm. 43.

⁵⁸ John W. Creswell, *Loc. Cit*.

⁵⁹ Ronny Kountour, *Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*, (Jakarta: Penerbit PPM, 2003), hlm. 29.

⁶⁰ Sugiyono, *Op.Cit*, hlm. 3, 8.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah studi kasus. Penelitian studi kasus berisi tentang gambaran dari berbagai kenyataan yang terjadi di suatu *site* tertentu.⁶¹ Berdasarkan tujuannya, penelitian ini berupa penelitian deskriptif. Menurut Koentjaraningrat,⁶² penelitian deskriptif dapat memberi gambaran yang secermat mungkin mengenai suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu. Jenis penelitian ini terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah atau mengungkapkan fakta.⁶³ Mengenai hal ini Sutopo⁶⁴ juga pernah menjelaskannya lebih lanjut:

Data yang dikumpulkan terutama berupa kata-kata, kalimat atau gambar yang memiliki arti lebih bermakna dan mampu memacu timbulnya pemahaman yang lebih nyata daripada sekedar sajian angka atau frekuensi. Peneliti menekankan catatan dengan deskripsi kalimat yang rinci, lengkap, dan mendalam, yang menggambarkan situasi sebenarnya guna mendukung penyajian data. Oleh karena itu penelitian kualitatif secara umum sering disebut sebagai pendekatan kualitatif deskriptif.

Peneliti menggunakan penelitian deskriptif karena ingin memberikan gambaran mengenai pelaksanaan PER-175 Tahun 2006. Gambaran tersebut diharapkan dapat mengemukakan fakta-fakta di lapangan, khususnya mengenai kepastian hukumnya.

Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini tergolong penelitian murni. Menurut Kountour,⁶⁵ penelitian murni adalah penelitian yang diperuntukkan bagi

⁶¹ Lincoln, S. Yvonna, Egon G. Guba, *Op. Cit.*, hlm. 41.

⁶² Sebagaimana dikutip dari Tinjauan Pustaka Rusli Gustanto, "Analisis Perlakuan Pajak Penghasilan atas Simpanan pada Bank Syariah Berdasarkan Konsep Penghasilan dan Asas Kepastian Hukum", hlm. 30, *Skripsi*, FISIP UI, 2006, bahan tidak diterbitkan.

⁶³ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, hlm. 31.

⁶⁴ H. B. Sutopo, *Op. Cit.*, hlm. 40.

⁶⁵ Ronny Kountour, *Op. Cit.*, hlm. 104.

pengembangan ilmu pengetahuan. Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan teori atau menemukan teori-teori baru. Peneliti menggunakan jenis penelitian ini karena hasil dari penelitian ini tidak digunakan langsung untuk memecahkan permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan PER-175/PJ./2006.

Berdasarkan waktu pengumpulan data, penelitian ini tergolong *cross-sectional*. Penelitian ini merupakan penelitian dengan metode pengumpulan data, dimana informasi yang dikumpulkan hanya pada suatu saat tertentu. Yang dimaksud pengumpulan data pada satu saat bukan hanya pada satu hari saja, tetapi bisa dilakukan dalam beberapa hari atau bahkan beberapa minggu oleh karena situasi misalnya masalah transportasi atau kesediaan responden dan bukan disengaja untuk mengumpulkan data pada waktu-waktu yang berbeda.⁶⁶ Jenis penelitian ini tergolong *cross sectional* karena dilakukan dari pertengahan bulan April 2008 sampai dengan Mei 2008.

3. Metode dan Strategi Penelitian

Pengumpulan data dalam penulisan ini dilakukan melalui

- a. Riset lapangan, yaitu pengumpulan data dan informasi yang diperoleh langsung dari sumber data. Dalam hal ini peneliti mendapat langsung data-data dari KPP Pratama Jakarta Tebet, Pengelola Area 15 Rumpit. Selain itu, peneliti juga melakukan pengamatan terhadap kegiatan usaha pedagang di Pasar Tebet Barat dan Pasar Tebet Timur (PSPT).

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 106.

b. Wawancara Mendalam

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan Direktorat Ekstensifikasi dan Penilaian serta Direktorat Peraturan Perpajakan. Selain itu juga pihak KPP Pratama Jakarta Tebet, khususnya Seksi Ekstensifikasi. Di samping itu, peneliti melakukan wawancara dengan pihak PD Pasar Jaya Area 15 Rumpit dan beberapa pedagang. Selain itu dilakukan juga wawancara dengan pihak akademisi.

- c. Riset kepustakaan, yaitu pengumpulan data dengan cara membaca buku-buku yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang dibahas. Dari sumber ini peneliti dapat mengetahui konsep-konsep dari para ahli yang dapat dijadikan patokan untuk menganalisis pokok permasalahan. Selain itu, artikel-artikel dari media massa dan konsep-konsep yang ada dalam skripsi dan tesis terdahulu juga sangat membantu dalam pengumpulan data dan analisis masalah dalam penelitian ini.

4. Asumsi Penelitian

Dalam pelaksanaan ekstensifikasi WPOP ini, melalui PER-175/PJ./2006 dalam upaya menjaring WP yang melakukan kegiatan usaha dan/atau memiliki tempat usaha di pusat perdagangan dan/atau pertokoan, semua pedagang merata diterbitkan NPWP. Salah satunya karena data awal WP adalah berasal dari data PBB. Kesalahan dalam pelaksanaan peraturan, salah satunya karena penentuan kriteria WP yang tidak sesuai dengan undang-undang, yaitu tidak adanya syarat objektif penghasilan di atas PTKP. Apabila penerbitan NPWP merata

dilakukan karena kewajiban potong atas penghasilan yang dibayar majikan kepada karyawan, maka tetap harus dilakukan pemeriksaan terlebih dahulu apakah orang tersebut mempekerjakan karyawan atau tidak. Kondisi ini juga diperumit oleh sebagian pelaksana peraturan tersebut, yaitu para pegawai KPP yang kurang memahami ketentuan undang-undang pajak itu sendiri.

5. Narasumber atau Informan

Berkaitan dengan subjek yang diteliti, peneliti kualitatif tidak memandangnya sebagai responden, tetapi sebagai narasumber atau informan. Narasumber bukan sekedar memberikan tanggapan pada yang diminta peneliti, tetapi ia bisa lebih memilih arah dan selera dalam menyajikan informasi yang ia miliki. Karena posisi inilah, sumber data yang berupa manusia di dalam penelitian kualitatif lebih tepat disebut sebagai informan daripada sebagai responden. Menurut Sutopo,⁶⁷ hal ini karena yang terpenting bukan peneliti dengan pikiran-pikirannya, tetapi informasi yang diberikan oleh informan (narasumber) tersebut. Jumlah *sampling* dalam penelitian ini biasanya tidak ditentukan karena yang penting bukan jumlahnya, tetapi kelengkapan dan kedalaman informasi yang bisa digali sesuai dengan yang diperlukan bagi pemahaman masalahnya.

Pemilihan informan harus tepat sesuai dengan kebutuhan informasinya. Berkaitan dengan latar belakang dikeluarkannya kebijakan ekstensifikasi wajib pajak orang pribadi peneliti telah melakukan wawancara mendalam dengan pihak DJP. Dalam hal ini dengan Kepala Seksi Teknis, Direktorat Ekstensifikasi dan Penilaian, yaitu Ibu Artie Purnawestri dan Tenaga Pelaksana Ekstensifikasi, yaitu

⁶⁷ H. B. Sutopo, *Op.Cit*, hlm. 46-47.

Bapak Rahmat Hidayat, dibantu oleh Bapak Robi Aprilianto. Informasi tentang pelaksanaan PER-175/PJ./2006 oleh KPP Pratama Jakarta Tebet didapat dari wawancara dengan Kepala Seksi Ekstensifikasi, yaitu Bapak Kunto Harsojo, B. A. Selain itu juga dengan Pelaksana Ekstensifikasi, khususnya tenaga pelaksana PER-175/PJ./2006, yaitu Bapak Saprudin. Di luar aparat pajak, wawancara dilakukan dengan Bapak Yohanes, selaku Asisten Keuangan PD Pasar Jaya Area 15 Rumput untuk mendapatkan informasi tentang kondisi penyewa/pengguna tempat usaha di Pasar Tebet Barat dan Pasar Tebet Timur. Untuk mendapatkan informasi tentang kepastian hukum wajib pajak dan objek pajak peneliti melakukan wawancara dengan pihak akademisi, yaitu Bapak Gunadi dan Bapak H. Tb. Eddy Mangkuprawira. Peneliti juga melakukan wawancara dengan beberapa pemakai tempat usaha di Pasar Tebet Barat. Informasi yang diketahui berupa hak sewa tempat usaha mereka di kedua pasar tersebut dan pengetahuan mereka tentang kewajiban pajak.

6. Proses Penelitian

Latar belakang pertanyaan penelitian berawal dari laporan media cetak melaporkan perkembangan hasil pelaksanaan ekstensifikasi wajib pajak selama beberapa tahun belakangan ini. Dari hasil tersebut ada kondisi di luar kewajaran, yaitu total wajib pajak terdaftar sampai 20 Oktober 2005 diberitakan sudah mencapai 10 juta. Padahal perkembangan wajar jumlah wajib pajak pertahun adalah 400.000 wajib pajak. Kemudian, setelah pendataan ulang didapati jumlah wajib pajak terdaftar sebenarnya adalah kurang dari 4,5 juta. Kemudian dikeluarkan PER-175/PJ./2006 untuk menjaring WPOP yang melakukan kegiatan

usaha dan/atau memiliki tempat usaha di pusat perdagangan dan/atau pertokoan. Penelitian ini dimulai dari ketertarikan pada kesalahan penjaringan pada peraturan sebelumnya dan dalam materi PER-175/PJ./2006 ini pun muncul definisi WPOP yang tidak memperhatikan syarat objektif WP tersebut.

Berkaitan dengan pencarian data dalam penelitian ini diawali dengan wawancara dengan Kepala Seksi Ekstensifikasi di 2 KPP Pratama. Kedua KPP ini bukanlah *site* penelitian dalam penelitian ini. Hasil dari wawancara ini digunakan oleh peneliti sebagai bahan awal perumusan latar belakang. Kemudian, peneliti banyak mendapat informasi dari artikel yang dimuat di media massa. Agar mendapatkan informasi yang lebih jelas berkaitan dengan peraturan ini, peneliti melakukan wawancara dengan pihak DJP, dalam hal ini dengan pihak Direktorat Ekstensifikasi dan Penilaian.

Kemudian, berkaitan dengan fokus penelitian, yaitu pelaksanaan PER-175 Tahun 2006, penelitian dilakukan di KPP Pratama Jakarta Tebet. Perkembangan tentang pelaksanaan peraturan ini didapat secara berulang kali dari Pelaksana Seksi Ekstensifikasi, didukung oleh penjelasan Kepala Seksi Ekstensifikasi. Kemudian informasi yang berkaitan dengan kondisi tempat usaha dan WP yang terjaring melalui peraturan ini, peneliti melakukan wawancara dengan pengelola Pasar Tebet Barat dan PSPT. Untuk mendapat masukan berupa saran terhadap kejelasan peraturan pelaksana, peneliti melakukan wawancara dengan pihak akademisi. Di samping itu berkaitan dengan pemahaman pedagang tentang pajak, peneliti melakukan wawancara singkat dengan pedagang di Pasar Tebet Barat.

Kemudian peneliti menganalisis kepastian hukum dalam pelaksanaan PER-175 Tahun 2006.

7. *Site* Penelitian

Penelitian dilakukan di Pasar Tebet Barat dan Pasar Tebet Timur. Peneliti memilih tempat ini karena sasaran pelaksanaan PER-175/PJ./2006 oleh KPP Pratama Jakarta Tebet adalah kedua pasar tradisional ini. Penerbitan NPWP di kedua pasar ini dilakukan secara merata ke semua penyewa/pengguna tempat usaha yang identitasnya terdaftar pada data pengelola pasar. Dalam hal ini, peneliti ingin mengetahui bagaimana kepastian hukum dalam pelaksanaan peraturan pelaksana ini di kedua pasar ini.

8. Keterbatasan Penelitian

Sebagai informan, dari pihak Direktorat Jenderal Pajak berkaitan dengan latar belakang kebijakan bukanlah pihak yang terlibat langsung dalam perumusan kebijakan ekstensifikasi wajib pajak. Namun, informan yang dipilih cukup dapat memberi informasi perihal kebijakan ini. Berkaitan dengan penjaringan untuk mendapat data awal WP dilakukan oleh pihak KPP sebelumnya. Oleh karena itu, peneliti tidak dapat memperoleh keterangan langsung dari tenaga pelaksana pada KPP sebelumnya. Selain itu, peneliti tidak dapat melihat respon para pedagang sebagai WP baru setelah diberikan NPWP karena pihak KPP Pratama Jakarta Tebet baru mencapai pencetakan NPWP. Wawancara dengan pedagang juga hanya dilakukan dengan 4 orang.

BAB III

**DASAR HUKUM DAN IMPLEMENTASI EKSTENSIFIKASI
WAJIB PAJAK ORANG PRIBADI DI PASAR TEBET BARAT
DAN PASAR TEBET TIMUR**

Ekstensifikasi adalah upaya mencari wajib pajak yang bersembunyi. Upaya ini dilakukan agar pemungutan pajak dapat meliputi seluruh subjek pajak. Ekstensifikasi dilakukan karena target penerimaan pajak setiap tahun terus meningkat. Sementara di sisi lain jumlah WP yang terdaftar masih sama sekali belum optimal. Fokus penjangkauan dalam upaya ekstensifikasi adalah Wajib Pajak Orang Pribadi (WPOP). Dengan terdaptarnya sejumlah orang pribadi dalam data Kantor Pelayanan Pajak, dalam jangka panjang diharapkan adanya peningkatan penerimaan negara dan kepatuhan WP sehingga kemandirian pembiayaan negara dapat tercapai.

Kegiatan ekstensifikasi pada KPP Pratama Jakarta Tebet dilakukan salah satunya melalui ekstensifikasi yang berbasis properti, yaitu melalui pelaksanaan PER-175/PJ./2006. Pelaksanaan peraturan ini di wilayah Kecamatan Tebet dilakukan di Pasar Tebet Barat dan Pasar Tebet Timur.