

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Tak dapat diragukan lagi, pajak sebagai mesin penghasil uang negara telah menjadi primadona penerimaan negara semenjak berakhirnya era kejayaan minyak yang dulu memberikan kontribusi sebagai penghasil utama penerimaan negara (*budgetair*). Untuk memantau seberapa besar kontribusi Wajib pajak (selanjutnya disebut dengan WP) untuk ikut berpartisipasi dalam meningkatkan penerimaan negara, pemerintah mempunyai PIN (*Personal Identification Number*) untuk mengidentifikasi setiap Wajib Pajak yang biasa disingkat dengan NPWP. NPWP atau Nomor Pokok Wajib Pajak adalah nomor yang diberikan kepada WP sebagai sarana dalam administrasi perpajakan yang digunakan sebagai tanda pengenal diri atau identitas wajib pajak dalam melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya (Wikipedia, para. 1).

Jumlah WP terdaftar yang tercermin dalam jumlah NPWP yang dikeluarkan oleh Ditjen Pajak selama puluhan tahun hanya mencapai sekitar enam juta. Hal ini sesuai dengan pernyataan Darmin, Kepala Ditjen Pajak yang menjelaskan bahwa :

Jumlah pemegang Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) di seluruh Indonesia saat ini sebanyak 6 juta. Dari jumlah tersebut, sebanyak 50.500 WP dikategorikan sebagai pembayar pajak aktif. Pembayar pajak aktif terdiri dari 500 Wajib Pajak yang terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak Besar (KPP LTO) dan 50.000 lainnya adalah Wajib Pajak yang terdaftar di 250 unit Kantor Pelayanan Pajak. Selain itu penerimaan pajak semester I tahun 2008 mencapai Rp 256,18 triliun. Sebesar 80% dari penerimaan ini (atau senilai Rp 212,144 triliun) diperoleh dari kontribusi pembayaran pajak oleh 50.500 Wajib Pajak tersebut di atas (“WP”, p. 17).

Hal ini juga dipertegas oleh pernyataan Hussein, salah satu konsultan pajak senior di bilangan Jakarta, jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia yang sudah mencapai lebih dari 200 juta jiwa, jumlah penduduk yang memiliki NPWP memang

masih sangat sedikit (*Indonesian Tax Review*, vol 3, no. 12, p.7). Selain itu dengan jumlah WP sebanyak itu, *tax ratio* pajak di Indonesia sangat kecil bila dibandingkan dengan negara tetangga. Dari jumlah enam juta hanya sebagian kecil yang aktif. Dari yang aktif hanya sebagian kecil yang membayar pajak. Dari yang membayar pajak hanya sebagian kecil yang menghitung dan melaporkan pajaknya secara benar (wira, vol.6). Hal ini juga karena WP diberi kepercayaan sepenuhnya untuk melaksanakan semua kewajiban perpajakannya sendiri yaitu mulai dari penghitungan, penyetoran serta pelaporan pajak, sistem ini dikenal dengan *self assessment system*. Selain itu, dalam konteks *withholding tax* (pemotongan dan pemungutan pajak), WP juga diberi kepercayaan penuh untuk memotong, memungut dan menyetorkan serta melaporkan pajak-pajak pihak lain.

Selain itu kewajiban mendaftarkan diri sebagai Wajib Pajak dimulai ketika seseorang memperoleh penghasilan diatas Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Batas PTKP yang sekarang berlaku adalah sebagai berikut: WP lajang Rp 13.200.000 per tahun; tambahan Rp 1.200.000 untuk WP yang kawin; tambahan Rp 13.200.000 jika istri bekerja; dan tambahan masing-masing Rp 1.200.000 untuk tanggungan (maksimal tiga). Dilihat dari batasan penghasilan tersebut, potensi pajak yang dimiliki oleh masyarakat masih sangat besar. Sementara itu target penerimaan negara dari sektor pajak terus ditingkatkan dari tahun ke tahunnya.

Penerimaan negara yang berasal dari sektor pajak mengalami peningkatan tiap tahunnya. Untuk mencapai target penerimaan pajak yang telah di tetapkan tiap tahunnya. Pemerintah terus membidik wajib pajak yang belum terdaftar dan belum mempunyai NPWP. Karena dengan banyaknya wajib pajak yang potensial untuk memenuhi kewajibannya untuk membayar pajak maka penerimaan negara dari sektor pajak juga akan meningkat. Gambaran penerimaan pajak di Indonesia dapat dilihat melalui tabel berikut ini:

**Tabel I.1**  
**Penerimaan Dalam Negeri Dari Sektor Pajak dan Bukan Sektor Pajak**

Fiscal Year	Tax <sup>1)</sup>		Non Tax <sup>1)</sup>		Total	
	Nominal	(%)	Nominal	(%)	Nominal	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1994/1995	44,442.1	66.9	21,975.9	33.1	664,418.0	100.0
1995/1996	48,886.3	66.7	24,327.6	33.3	73,013.9	100.0
1996/1997	57,339.9	65.4	30,290.4	34.6	87,630.3	100.0
1997/1998	79,934.2	63.2	41,341.3	36.8	112,275.5	100.0
1998/1999	102,394.4	64.8	55,648.0	35.2	158,042.5	100.0
1999/2000 <sup>1)</sup>	125,951.0	61.6	78,481.6	38.4	204,432.6	100.0
2000	115,912.5	56.5	89,422.0	43.5	205,334.5	100.0
2001	185,540.9	61.7	115,058.6	38.3	300,599.5	100.0
2002	210,087.5	70.4	88,440.0	29.6	298,527.5	100.0
2003	242,048.1	71.0	98,880.2	29.0	340,928.3	100.0
2004	280,558.8	69.6	122,545.8	30.4	403,104.6	100.0
2005	347,031.1	70.3	146,888.3	29.7	493,919.4	100.0
2006 (Audited)	409,203.0	64.3	226,960.1	35.7	630,153.1	100.0
2007 (Budget)	509,462.0	70.7	210,927.0	29.3	720,389.0	100.0
2007 (Revised Budget)	492,010.9	71.3	198,253.7	28.7	690,264.6	100.0
2008 (Budget)	591,978.4	76.0	187,236.1	24.0	779,214.5	100.0
2008 (Proposed Revised Budget)	601,476.4	71.9	235,219.2	28.1	836,695.6	100.0

Sumber : Departemen Keuangan RI

Fluktuasi penerimaan pajak yang terlihat pada tabel I.1 menunjukkan terjadinya peningkatan penerimaan dalam negeri pada sektor pajak. Semenjak tahun 1994 sampai dengan tahun 2008 penerimaan dari sektor pajak mengalami satu kali penurunan yaitu pada tahun 2000 sebesar 115.912.500.000. sedangkan pada tahun 2007 posisi penerimaan dari sektor pajak mencapai 591.978.400.000. Sedangkan penerimaan dari sektor Pajak Penghasilan dapat digambarkan melalui tabel berikut ini:

**Tabel I.2**  
**Realisasi Penerimaan Pajak Penghasilan**

Fiscal Year	Domestic Tax					International Trade Tax		Total	GDP	Ratio (%)
	Income Tax	Value Added Tax	Land and Building Tax	Excises	Other taxes	Import Duties	Export Tax			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1994/1995	18,764.10	16,544.80	1,647.30	3,153.30	301.90	3,900.10	130.60	44,442.10	365,750.90	12.2
1995/1996	21,012.00	18,519.40	1,893.90	3,592.70	452.80	3,029.40	186.10	48,686.30	433,110.40	11.2
1996/1997	27,062.10	20,351.20	2,413.20	4,262.80	590.70	2,578.90	81.00	57,339.90	511,365.40	11.2
1997/1998	34,388.30	25,198.80	2,640.90	5,101.20	477.80	2,998.70	128.50	70,934.20	633,520.50	11.2
1998/1999	55,944.30	27,803.20	3,565.30	1,132.90	413.00	2,305.60	4,630.20	102,394.40	947,659.8	10.8
1999/2000	72,729.00	33,087.00	4,107.30	10,381.20	610.90	4,177.00	858.60	125,951.00	1,138,115.80	11.1
2000	57,073.00	35,231.80	4,456.10	11,286.60	836.70	6,697.10	331.20	115,912.50	971,502.60	11.9
2001	94,576.00	55,957.00	6,662.90	17,394.10	1,383.90	9,025.80	541.20	185,540.90	1,684,280.00	11.0
2002	101,873.50	65,153.00	7,827.70	23,188.60	1,469.30	10,344.40	231.00	210,087.50	1,863,275.00	11.3
2003	115,015.60	77,081.50	10,905.30	26,277.20	1,654.30	10,884.60	229.70	242,048.20	2,045,853.00	11.8
2004	119,514.50	102,572.70	14,685.20	29,172.50	1,872.10	12,444.00	297.80	280,558.80	2,303,031.00	12.2
2005	175,541.20	101,295.80	19,648.60	33,256.20	2,050.30	14,920.90	318.20	347,031.20	2,784,960.40	12.5
2006	208,833.10	123,035.90	24,043.00	37,772.10	2,287.40	12,140.40	1,091.10	409,203.00	3,338,195.70	12.3
(audited)										
2007	261,698.30	161,044.20	26,656.90	42,034.70	3,157.50	14,417.60	452.80	509,462.00	3,779,154.70	13.5
(Budget)										
2007	251,748.30	152,057.20	25,991.30	42,034.70	2,719.50	14,417.60	3,042.30	492,010.90	3,761,412.20	13.1
(Revised Budget)										
2008	305,961.40	187,626.70	29,012.40	44,426.50	2,944.60	17,940.80	4,065.90	591,978.30	4,306,607.50	13.7
(Budget)										
2008	297,096.60	195,412.90	31,216.10	45,717.50	3,341.70	17,880.30	10,811.30	601,476.40	4,286,005.80	14.0
(Proposed Revised Budget)										

Sumber : Departemen Keuangan RI

Sedikitnya tingkat kontribusi dari Pajak Penghasilan terhadap penerimaan negara secara keseluruhan dapat dilihat dari data selama tahun 1994-2008, dimana Pajak Penghasilan pada tahun 2007 menyumbangkan penghasilan sebesar 251.748.300.000. Adanya kenaikan yang terlihat pada penerimaan pajak pada tahun 2006 yaitu sebesar 208.833.100.000. Untuk penerimaan pajak, kontribusi terbesar berasal dari Pajak Penghasilan (*Income Tax*) seperti yang digambarkan pada Tabel I.2

Pajak Penghasilan menempati posisi urutan pertama dalam sumber penerimaan domestik dari sektor pajak. Disusul oleh Pajak Pertambahan Nilai, kemudian Pajak Bumi dan Bangunan terakhir ditempati oleh pajak lainnya.

Dengan berlatar belakang dari pemikiran-pemikiran inilah pemerintah mengambil keputusan untuk meningkatkan jumlah Wajib Pajak secara jabatan. Yang dimaksud NPWP secara jabatan adalah Direktorat Jenderal Pajak menerbitkan NPWP kepada orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan, namun yang bersangkutan tidak mendaftarkan diri pada kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan Wajib Pajak.

Berdasarkan data (pemilik tanah dan bangunan mewah, kapal pesiar, pemegang saham, dan lain-lain) yang dihimpun dari berbagai macam sumber (Pemda, Imigrasi, Dispenda, Bea Cukai dan lain-lain) maka Ditjen Pajak mengirimkan NPWP kepada masing-masing orang yang datanya tersimpan tersebut yang kemudian disebut NPWP secara jabatan. Dalam surat disebutkan kewajiban-kewajiban perpajakan yang harus dipenuhi oleh WP (misalnya: pasal 21, pasal 25, pasal 29 dan lain-lain). Program ini sebenarnya sudah dilakukan sejak tahun 2001 namun lebih diintensifkan lagi secara masal pada tahun 2007 lalu dengan maksud untuk menaikkan jumlah Wajib Pajak. Selain itu untuk mendongkrak target menaikkan jumlah Wajib Pajak secara signifikan baru-baru ini, pemerintah menetapkan pengesahan amendemen keempat UU No. 17 /1983 tentang Pajak Penghasilan (PPh) dalam rapat paripurna DPR tanggal 02 September 2008. Dalam laporannya, Ketua Panitia Khusus RUU Perpajakan Melchias Markus Mekeng mengatakan, terdapat beberapa perubahan substansial dalam amendemen UU PPh, di antaranya pemotongan / pemungutan PPh kepada WP yang tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) akan lebih tinggi. Hal yang sama dipertegas oleh Direktur Potensi Kepatuhan Direktorat Jenderal Pajak Sumihar Petrus Tambunan dalam pernyataannya:

Wajib pajak yang tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak atau NPWP diancam sanksi berupa tarif Pajak Penghasilan atau PPh yang berlipat ganda karena untuk penghasilan utama dan tambahan dikenai tarif berlainan. Untuk

penghasilan utama, dia akan dibebani tarif PPh lebih tinggi 20% dibandingkan dengan wajib pajak yang memiliki NPWP. Untuk penghasilan dari usaha sampingannya, wajib pajak tersebut akan dikenakan tarif PPh 100 persen lebih tinggi dibandingkan dengan wajib pajak yang memiliki NPWP (para. 2).

Secara garis besar mengenai perubahan yang bersifat substantif dalam UU PPh yang baru itu, di antaranya;

1. Penurunan tarif PPh untuk Wajib Pajak (WP) orang pribadi.
2. Penghasilan tidak kena pajak (PTKP) dinaikkan.
3. Dalam rangka mendorong masyarakat untuk memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) dilakukan pemotongan tarif PPh yang berbeda a.l. bagi WP penerima penghasilan dari pekerjaan yang tidak mempunyai NPWP dikenai potongan PPh Pasal 21 sebesar 20% lebih tinggi dari tarif normal.
4. Bagi yang telah mempunyai NPWP dibebaskan dari kewajiban pembayaran fiskal luar negeri sejak 2009 dan pemungutan fiskal luar negeri dihapus 2011, dan bagi WP yang dikenakan PPh Pasal 22 yang tidak mempunyai NPWP dikenai pungutan PPh sebesar 200% lebih tinggi dari tarif normal.
5. Fasilitas perpajakan bagi WP badan UMKM diberikan insentif berupa pengurangan tarif sebesar 50% dari tarif PPh badan yang berlaku terhadap bagian peredaran bruto sampai dengan Rp 4,8 miliar.

Saat ini tarif PPh yang ditetapkan pemerintah merupakan tarif progresif, oleh karena itu semakin tinggi pendapatannya akan semakin tinggi tarif PPh-nya. Antara WP yang memiliki NPWP dengan yang tidak memiliki NPWP tidak ada diferensiasi tarif. Hanya saja berdasarkan ketentuan UU PPh yang baru Wajib pajak yang tidak memiliki nomor pokok wajib pajak atau NPWP diancam sanksi berupa tarif Pajak Penghasilan atau PPh yang berlipat ganda. Hal ini dikarenakan penghasilan utama dan tambahan dikenai tarif yang berlainan.

Mengacu kepada tingkat kepemilikan NPWP yang sangat rendah dan kontras jika dibandingkan dengan jumlah Orang Pribadi yang belum memiliki NPWP seperti yang telah dipaparkan sebelumnya oleh peneliti, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang sedikit ”memaksa” WP untuk segera memiliki NPWP. Hal ini terlihat jelas dalam

amandemen ke empat UU No 7/1983. Selain itu dapat dilihat dalam peraturan pelaksanaannya yaitu KEP-161/PJ/2001 jo. PER-16/PJ/2007, hal ini dikatakan jelas bahwa karyawan yang telah melebihi PTKP diwajibkan mempunyai NPWP. Wajib Pajak seperti dalam posisi "maju kena mundur kena" jika ber-NPWP mempunyai kewajiban untuk membayar pajak sesuai dengan aturan yang berlaku dalam UU Pajak, tetapi jika tidak mempunyai NPWP akan disambut dengan kenaikan tarif lebih tinggi 20% dari tarif normal.

Berangkat dari fenomena perubahan kebijakan perlakuan PPh, peneliti tertarik untuk lebih lanjut melakukan penelitian terhadap produk kebijakan pemerintah berupa diferensiasi tarif PPh antara WP yang memiliki NPWP dengan Orang Pribadi yang tidak memiliki NPWP tentang pemotongan dan pemungutan PPh terkait dengan amendemen keempat UU No 7/1983 tentang Pajak Penghasilan (PPh) yang disahkan dalam rapat paripurna DPR tanggal 02 September 2008 yaitu UU PPh No. 36 tahun 2008.

## **B. Pokok Permasalahan**

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :  
Bagaimana implikasi penerapan diferensiasi tarif Pajak Penghasilan bagi karyawan yang tidak memiliki NPWP dalam UU PPh No. 36 Tahun 2008?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:  
Untuk mengetahui implikasi penerapan diferensiasi tarif Pajak Penghasilan bagi karyawan yang tidak memiliki NPWP dalam UU PPh No. 36 Tahun 2008.

## **D. Signifikansi Penelitian**

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

1. Signifikansi Akademis:

Manfaat bagi ilmu pengetahuan dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dibidang perpajakan terkait dengan diferensiasi tariff pajak Penghasilan. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan penelitian selanjutnya setelah implementasi kebijakan UU Pajak Penghasilan No.36 Tahun 2008 terkait dengan diferensiasi tarif Pajak Penghasilan.

2. Signifikansi Praktis:

Penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan bagi DJP tentang dikeluarkannya formulasi kebijakan diferensiasi tarif Pajak Penghasilan.

### **E. 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 I           PENDAHULUAN**

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

#### **BAB II           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, teknik pengumpulan data, hipotesis kerja, pross penelitian, dan penentuan site penelitian.



**BAB III            GAMBARAN UMUM MENGENAI NOMOR POKOK WAJIB PAJAK DAN KETENTUAN PAJAK PENGHASILAN MENURUT UU NO. 36 TAHUN 2008**

Dalam bab ini peneliti akan membahas tentang Pajak Penghasilan khususnya PPh pasal 21 yang diatur dalam UU No. 36 Tahun 2008

**BAB IV            ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN DIFERENSIASI TARIF PAJAK PENGHASILAN BAGI KARYAWAN YANG TIDAK MEMILIKI NOMOR POKOK WAJIB PAJAK (SUATU KAJIAN ATAS IMPLIKASI UU PPh No.36 TAHUN 2008)**

Dalam bab ini peneliti akan menganalisis implikasi pengenaan formulasi kebijakan diferensiasi tarif Pajak Penghasilan bagi Wajib Pajak yang tidak memiliki NPWP. Analisis akan mencakup teori dan konsep perpajakan yaitu terkait dengan prinsip-prinsip pemungutan pajak, hukum materiil dan formal serta administrasi pajak.

**BAB V            SIMPULAN DAN REKOMENDASI**

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