

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN

A. Pembahasan Penelitian Sebelumnya

PPH Pasal 23 bukan merupakan suatu hal yang baru dalam sistem perpajakan Indonesia, salah satunya terlihat dari penelitian yang sudah pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya mengenai PPh Pasal 23. Pada tahun 2005 terdapat peneliti yang bernama Hery Purwadi, mahasiswa program pascasarjana Perpajakan FISIP UI yang melakukan penelitian dengan judul **“Pemotongan PPh Pasal 23 Sebagai Pembayaran Pajak Dalam Tahun Berjalan dan Mekanisme Penagihannya (Suatu Tinjauan Untuk meningkatkan Kepastian Hukum dan Menghindari Pengenaan Pajak Ganda)”**. Penelitian tersebut terfokus pada kepastian hukum dalam pelaksanaan yang mengatur secara tegas tentang bagaimana penagihan yang dilakukan melalui surat ketetapan pajak terhadap Wajib Pajak yang lalai melakukan pemotongan pajak dan mekanisme pengkreditan atas pokok pajak yang ditagih melalui surat ketetapan pajak.

B. Tinjauan Pustaka

Pada masa sebelum reformasi perpajakan 1984, pajak lebih ditekankan pada fungsinya untuk mengatur dan hanya sebagai alat pembiayaan luar biasa bagi pengeluaran khusus dan insidental, yang lambat laun berkembang menjadi bentuk terpenting pendapatan negara. Oleh karena pajak merupakan penyangga

pengeluaran negara yang selalu diupayakan untuk ditingkatkan, yang merupakan salah satu sumber penerimaan dana yang lebih stabil dan dinamis. Maka, sejak pembaharuan pajak di Indonesia pada tahun 1984 sampai dengan saat ini, pemerintah Indonesia selalu mengupayakan penyempurnaan dalam kebijaksanaan perpajakan. Penyempurnaan kebijaksanaan perpajakan tersebut selalu diikuti dengan perubahan undang-undang perpajakan dan perbaikan dibidang administrasi perpajakan, oleh karena itu ketiganya merupakan unsur pokok yang saling berkaitan dalam suatu sistem perpajakan.

1. Kebijakan Pajak

Kebijakan fiskal mempergunakan pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara sebagai instrumen, dimana kebijakan fiskal dibagi menjadi dua pengertian yaitu kebijakan fiskal dalam arti sempit dan kebijakan fiskal dalam arti luas. Kebijakan fiskal dalam arti yang luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan menggunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Sementara itu, pengertian kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan apa yang akan dijadikan sebagai *tax base*, siapa-siapa yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, bagaimana menentukan besarnya pajak yang terutang dan bagaimana menentukan prosedur pelaksanaan kewajiban pajak terutang. Kebijakan fiskal dalam arti sempit ini disebut juga sebagai kebijakan perpajakan.¹³ Kebijakan perpajakan ini pertama-tama ditentukan

¹³ R. Mansury, *kebijakan Fiskal, Op.Cit*, hal.1

berdasarkan atas suatu hasil kajian tentang: sebaiknya apa-apa saja yang dipakai sebagai tujuan pemungutan pajak.¹⁴

a. Fungsi Pemungutan Pajak

Fungsi pajak adalah kegunaan pokok, manfaat pokok dari pajak itu sendiri atau dengan kata lain, fungsi pajak adalah jawaban dari pertanyaan: apa hakekatnya atau untuk apakah pajak itu dipungut?.¹⁵ Pada hakekatnya fungsi pajak dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1) Fungsi *Budgetair*

Fungsi pajak yang paling utama adalah untuk mengisi kas negara (*to raise government's revenue*), yaitu fungsi untuk menghimpun dana dari masyarakat kas negara untuk pembiayaan kegiatan pemerintah, baik pembiayaan rutin maupun pembiayaan pembangunan.¹⁶ Fungsi ini disebut juga dengan fungsi budgetair atau fungsi penerimaan (*revenue function*). Oleh karena itu, suatu pemungutan pajak yang baik sudah seharusnya memenuhi asas *revenue productivity*.¹⁷

2) Fungsi *Regulerend*

Pada kenyataanya, pajak bukan hanya berfungsi untuk mengisi kas negara. Pajak juga digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan dapat

¹⁴ *Ibid*, hal. 2

¹⁵ Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, Granit Kelompok Yayasan Obor Indonesia, 2005, hal. 29-30

¹⁶ R.Mansury *Op.Cit*

¹⁷ Haula Rosdiana, dan Rasin Tarigan, *Op.Cit*, hal. 40

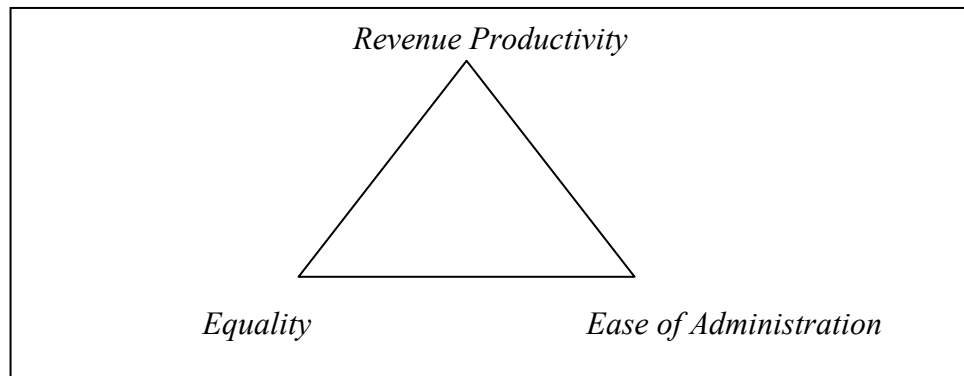
juga digunakan untuk menghambat atau mendistorsi suatu kegiatan perdagangan.¹⁸

b. Asas - Asas Pemungutan Pajak

Dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pajak, khususnya dalam memungut pajak, selain perlu terlebih dahulu ditentukan tujuan utama pemungutan pajak, perlu juga ditentukan asas-asas yang harus dipegang teguh dalam memilih alternatif-alternatif yang berkenaan dengan pemungutan pajak tersebut. Terdapat banyak pendapat ahli yang megemukakan tentang asas – asas perpajakan yang harus ditegakan dalam membangun sistem perpajakan, diantaranya yang paling terkenal adalah *Four Maxims* dari Adam Smith dalam bukunya yang berjudul *The Wealth of Nations* (judul lengkapnya adalah *An Inquiry Into The Nature and The Causes of The Wealth of Nations*). Dalam buku tersebut, Smith mengemukakan empat kaidah yang harus diperhatikan dalam pemungutan pajak, yakni: *Equality, Certainty, Convenience, Economy*. Sedangkan dalam sistem perpajakan Indonesia berdasarkan sasaran utama reformasi perpajakan pada tahun 1984, Indonesia menganut tiga asas, yaitu: *revenue productivity, equity/equality* dan *ease of administration* sebagai berikut:¹⁹

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid*, hal 117-119



GAMBAR II.1

ASAS-ASAS DALAM SISTEM PERPAJAKAN YANG IDEAL

Sumber: Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *perpajakan teori dan aplikasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hal.119

Asas *Equality* menekankan pada *ability to pay* yang memperhatikan kemampuan masyarakat untuk membayar pajak, prinsip kemampuan membayar mengatakan bahwa yang mempunyai kemampuan sama harus membayar pajak dengan jumlah yang sama dan orang yang mempunyai kemampuan ekonomis yang berbeda diperlakukan tidak sama.²⁰ *Revenue Productivity principle* merupakan asas yang terkait dengan kepentingan pemerintah dalam produktivitas penerimaan negara.

Menurut Rosdiana asas *ease of administration* mengandung unsur *certainty, efficiency, convenience, dan simplicity*.²¹

1) *Certainty* (kepastian)

Menyatakan bahwa harus ada kepastian, baik bagi petugas pajak maupun semua wajib pajak dan seluruh masyarakat. Kepastian tersebut berhubungan dengan subjek, obyek, besarnya jumlah pajak (dasar

²⁰ *Ibid*, hal.124-125

²¹ *Ibid*, hal 131-140

pengenaan dan tarif), prosedur pembayaran, serta hak dan kewajiban yang dimiliki.

2) *Convenience* (kemudahan atau kenyamanan)

Asas kemudahan dan kenyamanan (*convenience*) memperhatikan saat yang tepat pajak dikenakan dan memberikan kemudahan dengan cara mengangsur jumlah pajak yang terutang dalam satu tahun berjalan agar masyarakat tidak keberatan membayarkan sekaligus pajak terutangnya.

3) *Efficiency* (efisiensi)

Asas *efficiency* dapat dilihat dari dua sisi, yaitu fiskus dan Wajib Pajak. Dari sisi fiskus, pemungut pajak efisien jika biaya pemungutan pajak yang dilakukan lebih kecil dari jumlah pajak yang dikumpulkan. Sedangkan dari sisi Wajib Pajak, pemungutan pajak efisien jika biaya untuk memenuhi kewajiban perpajakan dapat dikeluarkan seminimal mungkin. Dengan kata lain, pemungutan pajak dikatakan efisien jika *cost of compliance* nya rendah.

4) *Simplicity* (kesederhanaan)

Asas kesederhanaan (*simplicity*) memperhatikan kesederhanaan dalam peraturan perpajakan dan administrasi pemungutan pajak. Peraturan pajak yang sederhana akan lebih pasti, jelas, dan mudah dimengerti oleh Wajib Pajak. Sedangkan, administrasi perpajakan yang sederhana tidak akan merepotkan proses pemenuhan kewajiban oleh fiskus dan Wajib Pajak.

2. Undang - Undang Perpajakan

Hukum pajak atau hukum fiskal dirumuskan sebagai:

Keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara, sehingga ia merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak.²²

Hukum pajak dibedakan atas Hukum Pajak Material dan Hukum Pajak Formal. Hukum Pajak Material mengatur mengenai subyek pajak, obyek pajak, dasar pengenaan pajak, dan tarif pajak. Sedangkan Hukum Pajak Formal mengatur bagaimana mengimplementasikan hukum pajak material, mengenai prosedur (tata cara) pemenuhan hak dan kewajiban perpajakan serta sanksi- sanksi bagi yang melanggar kewajiban perpajakan. Hukum pajak formal yang jelas dan tegas sangat diperlukan untuk memberikan kepastian, baik bagi Wajib Pajak maupun fiskus. Tanpa didukung dengan hukum pajak formal yang jelas dan tegas, hukum pajak material tidak bisa dilaksanakan oleh Wajib Pajak dan fiskus tidak bisa melakukan pengawasan atau *law enforcement*.²³

3. Administrasi Perpajakan

Administrasi perpajakan merupakan salah satu dari tiga unsur pokok dalam sistem perpajakan. Menurut pendapat Nowak yang disitir oleh Mansury,

²² R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2003), hlm. 1

²³ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Op. Cit.*, hal 96.

administrasi perpajakan merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan perpajakan.²⁴

Administrasi perpajakan sendiri mempunyai tiga pengertian, yaitu:²⁵

- a. Suatu instansi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemungutan pajak.
- b. Orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang berkerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
- c. Proses kegiatan penyelenggaraan pemungutan pajak yang ditatalaksanakan sedemikian rupa, sehingga dapat mencapai sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan perpajakan, berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh Undang-Undang perpajakan dengan efisien.

Administrasi perpajakan wajib mengacu kepada hukum pajak yang positif. Hukum pajak positif adalah hukum pajak yang sedang berlaku. Menurut Mansury, apabila membahas ketentuan dari hukum pajak, sebaiknya bukan hanya memahami bunyi ketentuannya dan interpretasi dari ketentuan tersebut melainkan harus juga dipahami:²⁶

- a. Pertimbangan-pertimbangan yang dipakai dalam menentukan *Policy Option* yang dianut oleh ketentuan itu, dan
- b. Rumusan yuridis yang sekarang berlaku, dan
- c. Penyelenggaraan administrasi pajak untuk melaksanakan ketentuan undang-undang yang berlaku tersebut.

²⁴ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, (Jakarta: Ind Hill-Co, 1996), hal.24

²⁵ *Ibid*, hal. 23

²⁶ *Ibid*, hal.26

a. Teknik Pemungutan Pajak

Pemungutan pajak adalah tujuan utama dari administrasi pajak dan yang menjadi alasan mengapa ada administrasi pajak. Hal ini diungkapkan oleh Alink dan kommer bahwa : *Collection is the main objective of a Tax Administration and the reason for its existence*".²⁷ Selain itu, pemungutan pajak dapat dibagi menjadi tiga yaitu, *self assessment system, official Assessment, Withholding System*.

Self assessment system adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada Wajib Pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang. Ciri-cirinya:²⁸

- 1) Wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada Wajib Pajak sendiri;
- 2) Wajib Pajak aktif, mulai dari menghitung, menyeteror dan melaporkan sendiri pajak yang terutang;
- 3) Fiskus tidak ikut campur dan hanya mengawasi.

Berbeda dengan sistem *self assessment*, dalam sistem *official Assessment*, fiskus lah yang berperan aktif dalam menghitung dan menetapkan besarnya pajak yang terhutang. Berdasarkan surat ketetapan yang diterbitkan fiskus, Wajib Pajak membayar pajak yang terhutang tersebut. Sehingga dapat dirumuskan bahwa *official assessment system* adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi

²⁷ Mattijs Alink dan Victor van kommer (editor), *handbook for tax administrations: Organizational Structure and Management of Tax Administrations*, The Netherlands: Koninklijke Vermande / Inter-American Center of Tax Administrations, 2000, hal.85

²⁸ Mardiasmo, *Op.Cit*, hal.8

wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak, dengan ciri-ciri:²⁹

- 1) wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang ada pada fiskus;
- 2) wajib Pajak bersifat pasif;
- 3) utang pajak timbul setelah dikeluarkan surat ketetapan pajak oleh fiskus.

Sistem pemungutan yang ketiga yaitu, *Withholding System* yang dapat didefinisikan sebagai sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan Wajib Pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak, dengan ciri-ciri, wewenang menentukan besarnya pajak yang terutang ada pada pihak ketiga, pihak selain fiskus dan Wajib Pajak.³⁰ Penunjukan pihak ketiga untuk memotong pajak penghasilan dari setiap penghasilan yang dibayarkan kepada wajib pajak adalah *empowerment* atau pemberdayaan publik, dalam hal ini pemberdayaan Wajib Pajak.³¹

Kewajiban memotong / memungut Pajak Penghasilan adalah kewajiban yang ditentukan berdasarkan undang-undang perpajakan bagi Wajib Pajak dalam negeri atau instansi pemerintah untuk melakukan pemotongan / pemungutan pajak atas pembayaran atau pembebanan biaya kepada pihak lain, atau karena adanya suatu transaksi tertentu. Wajib Pajak yang melakukan pemotongan / pemungutan wajib menyetorkan pajak yang dipotong atau dipungut ke kas negara dan melaporkan ke kantor pelayanan pajak. Sedangkan kewajiban memotong adalah

²⁹ *Ibid*, hal.7

³⁰ *Ibid*, hal.8

³¹ Malik Faiz, *Penerapan PPh final dalam sistem self assessment ditinjau dari asas keadilan*. Berita pajak, 2004, hal.38

kewajiban bagi pembayar (penerima jasa) untuk memotong sejumlah uang dari harga transaksi yang telah ditentukan sebelum dibayarkan kepada penerima jasa. Sedangkan kewajiban memungut adalah kewajiban bagi mereka yang menerima uang untuk memungut Pajak Penghasilan dari Pembeli. Jadi, pemungutan atau pemotongan Pajak Penghasilan tidak boleh dianggap sebagai biaya bagi yang memotong ataupun yang dipotong, kecuali yang dipotong adalah wajib pajak luar negeri.³²

4. Konsep *Withholding Income Tax*

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, bahwa *withholding tax* merupakan suatu sistem perpajakan dimana pihak ketiga diberi kepercayaan (kewajiban), atau diberdayakan (*empowerment*) oleh undang-undang perpajakan untuk memotong pajak penghasilan sekian persen dari penghasilan yang dibayarkan kepada Wajib Pajak, jadi yang berperan utama/aktif dalam *withholding tax system* adalah pihak ketiga: bukan fiskus, dan bukan pula Wajib Pajak.³³ Hal senada pun diungkapkan oleh Yudkin, bahwa pembayar diwajibkan untuk melakukan pemotongan dengan persentase tertentu dari pembayarannya dan menyetorkannya kepada pemerintah, sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang.

Essentially, the withholding tax requires a payor to withhold (deduct) a percentage specified by law from his payment and to rent this withheld amount to the government. The law imposes the liability for the amount that should be withheld directly upon the

³² Razmal Muin, *Kewajiban Memotong atau Memungut PPh*, Indonesian Tax Review, no.11 2004, hal 2.

³³ Safri Nurmantu, *Op.Cit*, hal. 107

*payor, even though the underlying obligation being paid is that of the payee*³⁴

Pajak Penghasilan (PPh) pemotongan pemungutan merupakan penerapan sistem perpajakan yang menggunakan *withholding system*, dimana pajak yang dibayar Wajib Pajak, dipotong atau dipungut oleh pihak ketiga. Pelaksanaan Pajak Penghasilan Pemotongan pemungutan merupakan pajak yang dibayar dalam tahun berjalan (*Prepaid Tax*), agar pelunasan pajak tersebut mendekati jumlah pajak yang akan terutang untuk tahun yang bersangkutan sehingga dapat mengurangi beban pajak tahunan.³⁵

Dari pernyataan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa *withholding tax* bukan merupakan pajak penghasilan tetapi hanya merupakan sistem pemungutan pajak, yaitu

*A withholding tax is not an income tax but a means of collecting that tax, inasmuch as whatever is collected is applied toward the payment of the total income tax liability.*³⁶

Selanjutnya menurut Bird, sebagaimana dikutip oleh Nurmantu, “pajak yang dipotong oleh pihak ketiga dalam *withholding tax* mempunyai dua tipe yakni *provisional* dan *final*.”³⁷ *Withholding tax* yang bersifat sementara (*provisional*) adalah *withholding tax* yang kredit pajaknya dapat diperhitungkan sesudah akhir tahun dengan jumlah pajak penghasilan yang terutang atas seluruh penghasilan. Sedangkan *withholding tax* yang bertipe final adalah *withholding tax* yang kredit

³⁴ Leon Yudkin, *Op.Cit*, hal 33

³⁵ Agus Setiawan, *PPh Pemotongan & Pemungutan*, PT Raja Grafindo Perkasa, 2006, hal.1

³⁶ Leon Yudkin, *Op.Cit*, hal 32

³⁷ Safri Nurmantu, *Op.Cit*, hal. 107

pajaknya tidak lagi diperhitungkan atau dikreditkan dengan pajak terutang atas seluruh penghasilan.

Kalangan masyarakat memandang *withholding tax* yang bersifat tidak final merupakan pinjaman bagi negara untuk memenuhi kebutuhan periodiknya.³⁸ sedangkan bagi wajib pajak, pemotongan dan pemungutan pajak merupakan pemenuhan kewajiban yang dapat diterima sebagai pembayaran pajak di muka (*prepaid tax*) walaupun berikutnya dirasakan sebagai “pemberian pinjaman terpaksa”.³⁹

a. Objek *Withholding Income Tax*

Withholding Income Tax biasa juga dikenal sebagai *pay-as-you-earn (PAYE)* yaitu suatu sistem pembayaran pajak dalam tahun berjalan dengan memotong pajak ketika menerima penghasilan. Oleh karena itu menurut Heeden, Meskipun semua pemotongan pajak bertujuan untuk mendapatkan pajak penghasilan, hanya potongan yang dilakukan terhadap gaji saja yang dikenal dengan nama *PAYE*.

*Although all withholding taxes aim to tax income when it is earned, only withholding on wages is commonly known as pay-as-you-earn (PAYE).*⁴⁰

Berbeda dengan Heeden, Yudkin berpendapat, bahwa semua jenis pembayaran yang berasal dari satu pihak kepada pihak lain dapat ditetapkan

³⁸ Adya Barata, Atep dan jajat Djuhadiat, *Pemotongan dan Pemungutan PPh & KPLN*, 2004, hal.3

³⁹ Adinur Prasetyo, *Op.Cit*, hal.36

⁴⁰ Koenraad van der Heeden, ‘The Pay-As-You-Earn Tax on Wages’, dalam Victor Thurony, editor, *tax Law Design and Drafting*, Volume 2, Washington DC: International Monetary Fund: 1998;), Chapter 15, hal.1.

sebagai objek *withholding*. “Any payment from one person to another can be made, by the law, the subject of withholding”.⁴¹ Tetapi Yudkin juga menyatakan bahwa praktek yang lazim untuk jenis pembayaran yang biasa ditetapkan sebagai objek *withholding* adalah penghasilan seperti upah dan gaji, dividen, bunga, hadiah undian, kemenangan judi, *royalty*, *professional fee*, sewa, usaha tertentu, dan penerimaan bruto dari pertanian.

*The usual practice, however, is to designate those payments which may be income, such as salaries and wages, dividends, interest, lottery prizes and gambling payoffs, royalties, professional fees, rent, and certain business and agricultural gross receipts. Some of these are likely to represent net income to the recipient, whereas the latter items may represent gross income only, from which business expenses must be deducted in order to arrive at net income.*⁴²

Senada dengan Jantscher sebagaimana dikutip oleh Darussalam dan Septriadi menyatakan bahwa *withholding tax* secara tradisi hanya diterapkan terhadap pemotongan atas gaji, bunga dan dividen, kemudian diperluas untuk memotong penghasilan dari jasa profesional, sewa, dan terhadap semua penghasilan dari usaha lainnya.⁴³ Griffith juga menyatakan bahwa pemotongan pajak dapat dilakukan atas pembayaran gaji, dan pembayaran lainnya atas penghasilan modal, tetapi tidak mungkin dapat merancang sistem *withholding tax* yang memuaskan atas penghasilan dari perkebunan, penghasilan usaha dan penghasilan investasi, dan jasa profesional.

Taxes can be withheld from wages and salaries and certain payments of income from capital, but it is imposible to design a

⁴¹ Leon Yudkin, *Op.Cit*, hal 34

⁴² *Ibid*, hal 34

⁴³ Darussalam dan Dani Septriadi, *Op.Cit*, hal.28

*satisfactory system of withholding for income from agriculture, most business and investment income, and professional fees.*⁴⁴

Menurut Burns dan Krever, suatu sistem *withholding* dalam negeri dapat diterapkan atas pembayaran kepada beberapa pekerja / pengusaha bebas (*self employed persons*), meskipun secara administratif tidak mungkin diterapkan untuk semua pembayaran.

*A domestic withholding system can be applied to payments made to some self-employed persons, although it is not administratively possible to apply such withholding taxes to all payments made to those persons.*⁴⁵

Sebagai contoh, tidak mungkin menerapkan pemotongan pajak kepada seorang yang melakukan pekerjaan bebas (*self employed persons*) dalam jumlah yang besar dengan nilai pembayaran yang kecil, bahkan jika pelanggan (pemberi penghasilan) tetap mematuhi kewajibannya untuk memotong pajak dan menyetorkannya ke kas negara, akan menimbulkan beban yang luar biasa berat bagi pelaksanaannya.

*For example, given that the tax is withheld by the payer of the income, it is not feasible to apply the tax to all payments to a self-employed person with a large number of small-value customers, particularly nonbusiness (i.e., final-consumer) customers. Even if such customers complied with their obligations to withhold the tax and remit it to revenue authorities, matching the large number of small withholdings to particular taxpayers would be an extremely onerous task for the administration.*⁴⁶

Berdasarkan keadaan tersebut, maka tidak semua pemotongan pajak pada seorang yang melakukan pekerjaan bebas (*self employed persons*) dapat diterapkan.

⁴⁴ Peter S. Griffith, *Readings on Income Tax Administration*, dalam Patrick L. Kelley dan Oliver Oldman, Harvard Law School, 1973, hal 381

⁴⁵ Lee Burns and Richard Krever, *Taxation of Income from Business and Investment*, dalam *Tax Law Design and Drafting*, Edited by Victor Thuronyi, Washington D.C, International Monetary Fund, 1998, Volume 2 hal 669

⁴⁶ *Ibid*

Bahkan umumnya terdapat pembatasan jumlah (*threshold*) pembayaran yang wajib dipotong dan pengecualian untuk transaksi dengan pelanggan yang tidak berkaitan dengan usaha

*Withholding tax on self-employed persons, therefore, is usually confined to those industries with a small number of business customers. Even then, there is generally a value threshold before withholding applies and, possibly, an exclusion for contracts with nonbusiness consumers.*⁴⁷

Disamping itu, menurut Richupan, permasalahan dari skema *withholding* adalah tidak dapat diterapkannya skema ini kepada semua jenis penghasilan, karena skema *withholding* hanya bisa efektif jika jumlah pemotong pajak relatif lebih sedikit dibanding dengan penerima penghasilan.

*However, the problem with the withholding scheme is that it cannot be applied to many types of income because, for the withholding scheme to be effective, there must be a relatively small number of easily identifiable payers of the income.*⁴⁸

Oleh karena itu, beberapa jenis penghasilan, misalnya penghasilan sewa, penghasilan profesional dan penghasilan dari usaha kecil, tidak dapat diterapkan dalam skema *withholding* karena lebih banyak pemotong daripada penerima penghasilan. Lain halnya dengan penghasilan modal, seperti dividen, dan bunga yang dibayar oleh bank yang dapat diterapkan dalam skema *withholding* karena lebih sedikit pemotong dari pada penerima penghasilan.

Many types of income, for example, rental income, income of professionals, and income from small business, do not lend themselves to withholding schemes because there are more payers than receivers of such income. However, capital income, such as

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Somchai Richupan, 'Determinants of Income Tax Evasion', dalam Ved P. Gandhi, 'Relevance of Supply-Side Tax Policy to Developing Countries: a Summary', *Supply-Side Tax policy its Relevance to Developing Countries*, Washington DC: IMF, 1987, Reprinted 1995, hal.164

*dividend and interest paid by banks, does lend itself to withholding schemes because there are a lot fewer payers of such income than receivers.*⁴⁹

Sehingga menurut Thurony, sebagaimana dikutip Darussalam dan Septriadi, menyatakan bahwa hanya sedikit negara yang memperluas objek pemotongan pajak diluar penghasilan gaji, bunga, dan dividen.⁵⁰

Dalam menentukan objek pemotongan, pertimbangan lain yang perlu diperhatikan adalah beban *relative* yang diberikan kepada pemotong dan kepada yang dipotong dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

*when the choice is made which of these payments (and any others) are to be subject to withholding, consideration should be given to the relative burden placed upon the withholder and the payee and to the collection purposes to be served.*⁵¹

Hal ini sejalan dengan pendapat Vitez yang dikutip oleh Darussalam dan Septriadi yang menyatakan bahwa, sistem ini menimbulkan beban administrasi bagi wajib pajak yang berkewajiban untuk melakukan pemotongan pajak. Oleh karena itu penerapan sistem ini dibatasi atas jenis penghasilan dari pekerjaan (*employment income*) contoh gaji dan upah; penghasilan dari modal (*passive income*) contoh dividen, bunga royalti; dan jarang diterapkan terhadap jenis penghasilan usaha (*bussiness income*).⁵²

Burns dan Krever menyatakan bahwa pemotongan pada pembayaran kepada seseorang yang melakukan pekerjaan bebas biasanya diterapkan *flate rate* untuk jumlah bruto pembayaran. Dalam hal tarif tersebut dikenakan pada jumlah bruto, maka penentuan besarnya tarif biasanya dengan mempertimbangkan

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Darussalam dan Dani Septriadi, *Op.Cit*, hal 29

⁵¹ Leon Yudkin, *Op.Cit*, hal 34

⁵² Darussalam dan Dani Septriadi, *Op.Cit*.

pengurangan-pengurangan. Hal ini penting karena apabila tarif *withholding tax* atas penghasilan bruto ditetapkan terlalu tinggi, maka akan sangat mungkin menghasilkan suatu pemotongan pajak melebihi batas dari kewajiban pajak yang dibebankan kepada Wajib Pajak untuk tahun pajak itu. Apabila hal tersebut terjadi, maka akan menyebabkan masalah yang serius terhadap *cash-flow* Wajib Pajak. Apabila hal ini terjadi maka kelemahan dari *system withholding* yaitu terjadinya kelebihan bayar akibat adanya pemotongan pajak tidak dapat dihindarkan.

Withholding on payments to self-employed persons is generally at a flat rate applied against the gross amount of the payment. Because the rate is applied against the gross income, some amount of deductions is notionally taken into account in determining the rate. This is important because taxpayers in the industries to which such withholding applied are likely to claim substantial deductions for the cost inputs. If the rate of withholding on gross receipts is set too high, then the withholding tax may ultimately exceed the taxpayer's chargeable income for the year of assessment, causing serious cash-flow problems for taxpayer.⁵³

Oleh karena itu, menurut Yudkin, undang-undang harus menetapkan suatu tarif tertentu untuk masing-masing jenis penghasilan. Karena biasanya penghasilan bersih dari suatu industri dengan industri yang lain dan dari suatu usaha dengan usaha yang lain bervariasi, dengan demikian maka harus diberikan suatu tarif yang bervariasi terhadap kemampuan dari masing-masing pembayar pajak untuk bisa memenuhi kewajibannya.

We must bear in mind that the law will have to specify a rate for each item, and an appropriate withholding rate for a gross income item will have to approximate reasonably the net income that such payment represents. Since this net income will usually vary from industry to industry and from business to business, due regard

⁵³ Lee Burns and Richard Krever, *Op.Cit.* hal 670

*must be given to the necessary variety of rates and to the abilities of the respective payors to comply.*⁵⁴

Selain itu, Agar jumlah yang dipotong mendekati kewajiban pajak penghasilan pembayar, maka tarif harus bervariasi menurut sifat dasar pembayaran dan jumlahnya.

*In order for the amounts withheld to approximate the payee's ultimate income tax liability as closely as is reasonably possible, the rates must vary according to the nature of the payment and its amount*⁵⁵

Pada pembayaran tidak teratur, seperti *professional fees*, penjualan, dan pembayaran atas kontrak, terdapat masalah dalam menentukan sebuah tarif yang mendekati kewajiban. Karena, keuntungan bersih tidak secara langsung tergantung pada pembayaran tertentu tetapi merupakan gabungan dari keuntungan dan banyaknya usaha.

*Nonregular payments, such as professional fees, sales, and payments on contracts, present more difficult problems in any attempt to determine a reasonably accurate rate. Net profitability is not directly dependent upon the particular payment; it is a combination of profitability and volume.*⁵⁶

Berlandaskan pada alasan tersebut, maka menurut Yudkin keuntungan bersih biasanya tidak dijadikan objek pemotongan karena keuntungan biasanya bukan berasal dari hanya satu pembayaran, tetapi dari berbagai macam pembayaran, yang beberapa diantaranya dapat saja menghasilkan laba dan beberapa diantaranya tidak.

For this reason, profits are usually not the subject of withholding. profits are usually not the result of single payment but of a variety of payments, some of which may represent profit and some of

⁵⁴ Leon Yudkin, *Op.Cit* hal 34

⁵⁵ *Ibid* hal 35

⁵⁶ *Ibid* hal 36

*which may not, made by different payors and subject to the vagaries of cash and noncash costs.*⁵⁷

Oleh karena itu, Yudkin berpendapat bahwa sulit untuk menetapkan tarif *withholding tax* atas penghasilan usaha, “*setting withholding rates for business income is difficult*”.⁵⁸ Walaupun begitu, menurut Griffith, Sistem pembayaran pajak berdasarkan perkiraan pembayaran pajak adalah satu-satunya pemecahan masalah terhadap Wajib Pajak yang memperoleh penghasilan dari penghasilan usaha. “*If such taxpayers are to be treated equally and subjected to current payment, an estimated tax payment system is the only solution*”.⁵⁹ Hal yang sama juga diungkapkan oleh Faria dan Yocelik, yaitu Penerapan *withholding tax* pada pekerjaan bebas (*self-employment*) adalah sesuatu yang tidak mungkin, dan mereka menyarankan agar pelunasannya melalui angsuran masa yang ditetapkan berdasarkan pembayaran pajak tahun sebelumnya.

*As withholding on self-employment Income would be impossible, current payment would require estimation of current income by taxpayers. Since tax payers cannot estimate easily their income for current year, the preceding year's declared income and tax payments are usually taken as reference.*⁶⁰

b. Peranan Sistem *Withholding Income Tax* Dalam Pemungutan Pajak Atas Penghasilan

Menurut Yudkin, *withholding* secara umum, merupakan pemotongan pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak dan menyetorkan pemotongan tersebut

⁵⁷ *Ibid*, hal 34

⁵⁸ *Ibid*, hal 36

⁵⁹ Peter S. Griffith, *Op.Cit*, hal 381-382

⁶⁰ Angelo G.A. Faria dan Zohto Yocelik, ‘The Interrelationship Between Tax Policy and Tax Administration’ dalam Parthasarathi Shome (Editor), *Tax Policy Handbook*, Washington DC: Tax Policy Division Fiscal Affairs Departement International Monetary Fund, 1995, hal.269

kepada pemerintah, secara universal hal ini dikenal sebagai cara yang sangat efektif dan dengan biaya yang murah untuk memungut pajak penghasilan. Selain itu, *Withholding* juga telah menjadi dasar dari hampir semua sistem perpajakan karena membantu dalam pemenuhan kewajiban perpajakan, menghindari masalah ketidakmampuan Wajib Pajak untuk membayar, mengurangi jumlah pembayaran pajak untuk diproses, menempatkan pajak kedalam penerimaan negara dengan lebih cepat, mengidentifikasi wajib pajak, dan membuat beban pajak secara psikologis lebih mudah.

*Withholding, in general, having tax withheld by a payor, that is, deducted from the payment and paid instead to government, is universally recognized as the most effective and inexpensive way of collecting income taxes. It has become the cornerstone of almost all revenue system because it assists compliance, avoids the problems of a taxpayer's inability to pay, reduces the number of tax payments to be processed, puts the revenue into the treasury faster, identifies taxpayers, and makes taxes psychologically easier to bear.*⁶¹

Menurut Vitez sebagaimana dikutip oleh Mansury, *withholding Tax* mempunyai kelebihan, yaitu:⁶²

1. *It can be used to improve voluntary compliance because the payer must report the income on which the tax has been withheld otherwise, he will be identified by the payer's report.*
2. *The tax due is automatically collected from under reporters and non filers;*
3. *This method promotes tax equity, because even if the payer under reports his income or does not filr a tax return, he has already paid the tax he owes.*
4. *It mitigate or eliminates collection problems form the tax department; and*
5. *It is a convenient way for taxpayer to pay his tax.*

⁶¹ Leon Yudkin, *Op.Cit*, hal 32

⁶² R. Mansury, *The Indonesian Income Tax A case study in tax reform of a developing country*, Asian-Pacific Tax and Investment Research Centre, Singapore, 1992, hal 188

Sehingga kelebihan *withholding Tax*, adalah (1) dapat meningkatkan kepatuhan sukarela, (2) pajak secara otomatis dikumpulkan, (3) *withholding* dapat meningkatkan keadilan, karena pajak atas penghasilannya telah dipotong walaupun wajib pajak melaporkan atau tidak pendapatannya, (4) mengurangi masalah pemungutan perpajakan bagi fiskus, (5) cara yang nyaman bagi wajib pajak untuk membayar pajaknya.

Selain itu, menurut Vitez, *withholding Tax System* mempunyai kelemahan, yaitu:⁶³

1. *that it could create hardship to certain taxpayers because of its over-withholding effect,*
2. *and it will bring costs to collection agents who must administer the taxpayers.*

Metode ini bisa menyulitkan wajib pajak apabila terjadi kelebihan pemotongan karena akan menimbulkan lebih bayar; dan menambah biaya bagi pemotong pajak.

5. Konsepsi *Business Income* dan *Passive income*

Objek dari *withholding tax system* adalah penghasilan, yang secara umum dapat dibagi dua yaitu, *Business Income* dan *Passive income*.

a. *Business Income*

Sebelum membahas tentang penghasilan usaha (*business income*) terlebih dahulu perlu diketahui pengertian dari usaha, sebagaimana diungkapkan oleh Burns dan Krever, usaha adalah menjalankan kegiatan yang berhubungan dengan perdagangan atau perindustrian yang independen untuk mendapatkan laba. "*A business is a commercial or industrial activity of an independent nature*

⁶³ *Ibid*

undertaken for profit".⁶⁴ Selain itu, menurut Wibisono sebagaimana disitir oleh Mansury, kegiatan usaha adalah kegiatan dalam bidang ekonomi dan sosial yang saling berhubungan dan diselenggarakan secara berkelanjutan.

*Business activities are activities in the economic and social field that are related to each other and that are performed continuously; a profit motive is not required. Conversely, continuous activities that are not related to each other are not considered as business activities.*⁶⁵

Menurut Mansury, *Business Income* merupakan penghasilan yang berasal dari kegiatan usaha. "*Business Income is income derived from business activities*".⁶⁶ Lebih lanjut Burns dan Krever menjelaskan bahwa langkah awal dalam menentukan penghasilan usaha adalah dengan menentukan jenis-jenis usaha apa saja yang dapat meningkatkan pendapatan yang secara tepat dikarakteristikan sebagai sebuah usaha,

*The starting point in determining whether an item of income is business income is to determine whether the activity giving rise to the income is properly characterized as a business.*⁶⁷

Untuk menentukan penghasilan adalah penghasilan usaha, dengan menggunakan dua test yaitu: apabila transaksi yang terjadi sangat sering selama jangka waktu tertentu, misalnya setahun transaksi tersebut ada dalam usaha, dan kehadiran manajemen dan divisi pekerjaan dalam menentukan penghasilan usaha.

*To decided wheter an income item is business income or another type of income, two test are often used:*⁶⁸

1) *The number of transactions test: when the transactions occur quite often over the period of, say, a year, then there exists a*

⁶⁴ Lee Burns and Richard Krever, *Op.Cit*, hal 598

⁶⁵ R. Mansury, *The Indonesian Income Tax A case study in tax reform of a developing country*, *Op.Cit*, hal 99

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ Lee Burns and Richard Krever, *Op.Cit*, hal 598

⁶⁸ R. Mansury, *Ibid*, hal 99-100

business; when a transaction occurs once, it would be difficult to say that there is a business.

- 2) *The organization test: the presence of a management and a division of work is relevant in determining whether there is a business or not.*

Dalam mengukur penghasilan usaha yang dapat dipajaki (*taxable business income*) menggunakan metode rugi/laba berdasarkan pada penerimaan yang dikenakan pajak dan pengurangan yang diperkenankan. Kemudian, mengkarakteristikan keuntungan sebagai penghasilan dari usaha jika penerimaan adalah sebuah hasil atau sebuah peristiwa biasa dalam tingkah laku usaha (*business*). Selain itu, untuk menentukan yang termasuk keuntungan adalah menekankan pada karakteristik penerimaan itu sendiri.

It was stated above that a key purpose of the definition of business income is to broaden the income tax base, particularly in jurisdictions that rely on U.K law or precedents. Jurudictions that use U.K concepts measure taxable business income using the profit-and-loss method based on taxable receipts and allowable deductions. In these jurisdictions, only receipts recognized as business income under judicial precedents or specific rules in the statute are included in gross income from business. The judicial concept of business income in U.K. law characterizes gains as income from business if the receipt is a product or an ordinary incident of the carrying on of a business. Judicial precedents for determining whether gains satisfy this emphasize the characteristics of the receipt, such as periodicity, and the subjective intention of the taxpayer with respect to the derivation of the gain.⁶⁹

Burns dan Krever menyebutkan Penghasilan lain yang secara eksplisit termasuk dalam definisi penghasilan usaha yaitu, jumlah yang diterima sebatas pada kapasitas sebagai usaha, pembayaran yang berasal dari kontrak bisnis/usaha, hadiah yang diterima dalam konteks hubungan bisnis, didapatkannya kembali

⁶⁹ Lee Burns and Richard Krever, *Op.Cit.*, hal 602

jumlah yang sebelumnya dibiayakan sebagai beban usaha, termasuk hutang yang dianggap tidak dapat dibayar, dan jumlah yang diterima dari ganti rugi oleh asuransi.

Other items that can be explicitly enumerated in a definition of business income include the following:⁷⁰

- 1. amounts received as consideration for accepting a restriction on the capacity to carry on business;*
- 2. amounts received as an inducement payment to enter into a contract or business arrangement (e.g., a lease “inducement” payment received for entering into a lease of business premises);*
- 3. gifts received by a person in the context of a business relationship;*
- 4. recovery of amounts previously deducted as business expenses, including bad debt claims; and*
- 5. amounts received in respect of lost business profit under a policy of insurance or a contract for indemnity or as result of a legal action.*

Penghasilan usaha dapat juga dikarakteristikan sebagai penghasilan investasi. Misalnya, penghasilan investasi yang biasanya ditetapkan kedalam penghasilan bunga, tetapi ketika penghasilan bunga didapat oleh seseorang dalam hubungannya dengan usaha perbankan atau peminjaman uang, maka cocok untuk menerapkan penghasilan tersebut sebagai penghasilan usaha dan bukan penghasilan investasi. Hal ini juga cocok untuk menerapkan penghasilan bunga sebagai penghasilan usaha ketika asal penghasilan ini berhubungan dengan kegiatan usaha. Hal yang sama juga dapat diterapkan pada penghasilan yang berhubungan dengan persewaan dimana penghasilan berasal dari persewaan properti.

As stated above, a specific inclusion rule may also be used to give priority to the characterization of a particular item of income as

⁷⁰ *Ibid*, hal. 604-605

*business income where the income may also be characterized as investment income. For example, investment income will usually be defined to include interest income. However, where interest income is derived by a person in carrying on a business of banking or money lending, it is appropriate to treat the income as business income and not investment income. It is also appropriate to treat interest income as business income when its derivation is incidental to business operations. This would be the case, for example, with interest derived on a business's normal bank accounts or short-term investments. The same can apply to rental income where the business of the person deriving the income is the holding or letting of property.*⁷¹

b. *Passive income*

Selain penghasilan dari usaha (*business income*) kita juga mengenal penghasilan selain penghasilan usaha yang biasa disebut sebagai *Passive income* yang meliputi dividen, bunga, royalti, dan penghasilan dari penggunaan harta.⁷²

1). *Dividen*

Menurut Surahmat, secara umum dividen adalah pembagian keuntungan kepada para pemegang saham oleh perseroan terbatas, atau persekutuan dengan penyertaan modal atau perusahaan yang terbagi atas saham-saham. Dalam hal ini, kedudukan pemegang saham dalam suatu perseroan terbatas berbeda dari para anggota dari suatu persekutuan (*partnership*). Biasanya suatu persekutuan dikenakan pajak hanya satu kali, yaitu ditingkat para anggotanya. Dengan demikian, pembagian laba kepada para anggota persekutuan tidak termasuk dalam pengertian dividen, karena hasil usaha yang dilakukan oleh anggota persekutuan tersebut merupakan keuntungan dari para anggotanya yang berasal dari kegiatan para anggota itu sendiri. Jadi, ini merupakan laba yang diperoleh dari kegiatan

⁷¹ Lee Burns and Richard Krever, *Op.Cit.*, hal 605

⁷² Rachmanto Surahmat, *Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda Sebuah Pengantar*, PT Gramedia Pustaka Utama bekerjasama dengan ArhurAndersen Prasetion Utomo, Jakarta, 2001, hal.146

usaha, bukan merupakan penghasilan dari investasi. Lebih lanjut Surahmat menjelaskan bahwa pemegang saham dari suatu perseroan terbatas bukan pedagang atau pengusaha sebab laba usaha yang diperoleh perseroan tersebut bukan milik pemegang saham. Dengan kata lain, para pemegang saham dan perseroan terbatas tempat mereka menanamkan modalnya merupakan dua pihak yang terpisah. Pemegang saham hanya akan membayar pajak atas bagian laba dari perseroan terbatas yang menjadi haknya sesuai dengan besarnya penyertaannya.⁷³

2). Bunga

Bunga adalah penggantian yang diterima oleh kreditor sebagai penggunaan uangnya selama periode pinjaman. Selain itu, bunga dapat didefinisikan sebagai kewajiban hutang dengan definisi yang terpisah antara kewajiban hutang yang dalam undang-undang termasuk hutang (*account payable*) dan kewajiban yang timbul dari surat pinjaman, surat penukaran, surat hutang dan surat obligasi.

*Interest is the compensation earned by a creditor for the use of his or her money during the period of the loan. Fundamental to the ordinary notion of interest is that there is a debt obligation. To make this clear, interest may be defined by reference to a debt obligation with a separate definition of debt obligation in the law that includes accounts payable and obligations arising under promissory notes, bills of exchange, debentures, and bonds.*⁷⁴

Surahmat juga menambahkan bahwa bunga adalah penghasilan yang berasal dari modal (*movable capital*) yang diperoleh orang pribadi dari simpanannya di bank, dari sertifikat deposito, dari obligasi, dari penjualan secara angsuran (*deferres payment sales*). Penghasilan berupa bunga ini juga dapat

⁷³ *Ibid*, hal.147

⁷⁴ Lee Burns and Richard Krever, *Op.Cit*, hal 614.

diperoleh dari pemberian pinjaman antara pihak-pihak yang mempunyai hubungan istimewa.⁷⁵

3). Royalti

Mendefinisikan royalty yang sesuai dengan tujuan perpajakan adalah sesuatu yang sulit, royalti bisa mempunyai bermacam-macam definisi yang diterapkan untuk jenis pembayaran yang berbeda. Menurut Burns dan Krever, Pengertian Royalti dapat dibagi menjadi tiga yaitu. Pengertian pertama, royalti adalah pembayaran untuk penggunaan hak milik intelektual seseorang, seperti pengarang dalam hal mencetak dan menjual buku-buku yang mengandung hak cipta pengarang, pemusik dalam hal menciptakan dan menjual pita rekaman atau piringan hitam (*compact disk*) yang mengandung pekerjaannya musisi, atau seorang penemu dalam hal hak untuk menciptakan dan menjual hak paten penemu. Selain itu, royalti juga menjadi dapat dibayar dalam hal hak untuk menjual hasil/produk yang berhubungan dengan merek dagang dan tanda pengenal hak cipta, atau hak untuk menggunakan keahlian tertentu/teknik (*know-how*), dalam hal ini, pembayaran didasarkan pada hasil (banyaknya unit yang dijual atau dihasilkan).

The definition of royalties for tax purposes is complicated by the fact that the term has diverse meanings across jurisdictions, and, even within a jurisdiction, may be applied to fundamentally different type of payments. One meaning is a payment for the use of a person's intellectual property. Thus, an author may be paid royalties for the right to print and sell books containing the author's copyrighted material, a musician may be paid royalties for the right to produce and sell tapes or compact disc containing the musician's work, or an inventor may be paid royalties for the right to produce and sell the inventor's patented

⁷⁵ Rachmanto Surahmat, *Op.Cit*, hal.161

system. Royalties may also be payable for the right to sell products a trademark or copyrighted identification marks, or for right to use know-how. In each of these case, royalty payments are normally based on out put (so much for each unit sold or produced).⁷⁶

Tipe ketiga dari royalti adalah pembayaran untuk eksploitasi sumber daya alam yang berhubungan dengan tanah, sumber mineral, batu krikil, atau kayu.

A third type of royalty is paid for the exploitation of natural resources connected with land, most commonly mineral resource (including petroleum), gravel, or timber. Calculation of the mount of royalties payable is normally based on quantity or value of the resources taken, for which these royalties are effectively purchase price.⁷⁷

Lebih lanjut Surahmat menjelaskan bahwa royalti selalu dihubungkan dengan hak-hak atau pemilikan, seperti pemilikan karya kesusastraan dan kesenian, perlengkapan industri dan perdagangan seperti yang telah ditentukan, dan informasi mengenai pengalaman di bidang industri, perdagangan, dan ilmu pengetahuan. Jadi pemberian pengetahuan yang imbalannya berbentuk royalti menurut Surahmat adalah pemberian hak untuk menggunakan suatu *intellectual property*, yaitu pemilik harta tak berwujud itu tidak perlu ikut campur tangan atas pelaksanaan pemakaian hak tersebut.⁷⁸

4). Sewa

Sewa adalah jumlah yang diterima sebagai pertimbangan untuk penggunaan atau penempatan, atau hak untuk menggunakan atau menempati, kepemilikan yang tidak bergerak atau kepemilikan yang nyata. Sehingga menurut Burns dan Krever, definisi sewa untuk tujuan pajak penghasilan tergantung pada

⁷⁶ Lee Burns and Richard Krever, *Op.Cit*, hal 615

⁷⁷ *Ibid*, hal 616

⁷⁸ Rachmanto Surahmat, *Op.Cit*, hal.173

definisi royalti. Jika sewa dari menyewa kepemilikan bergerak termasuk sebagai royalti, kemudian definisi sewa yang dibatasi pada pertimbangan untuk menyewa kepemilikan yang tidak bergerak, maka kelaziman sumber penghasilan royalti dapat diterapkan sebagai sewa dari pada sebagai royalti.

*under ordinary principles, rent is an amount received as consideration for the use or occupation of, or right to use or occupy, immovable property or tangible movable property. As indicate above, the scope of the definition of rent for the purposes of the income tax may depend on the definition of royalties. If rent from the lease of movable property is included as a royalty, then the definition of rent may be confined to consideration for the lease of immovable property. Similarly, for the reason given above, natural resource royalties may be treated as rent rather than as royalties.*⁷⁹

Lebih lanjut Surahmat menjelaskan, bahwa pada dasarnya royalti yang menyangkut hak untuk menggunakan hak paten dan harta yang sejenis merupakan penghasilan dari penyewaan.⁸⁰

5). **Capital Gain**

Menurut Seltzer sebagaimana dikutip oleh Mansury, *Capital Gain* adalah keuntungan dari kenaikan nilai pasar dari harta dan *capital losses* yang didapat dari penurunan nilai pasar dari aset tersebut.

*In both law and common speech, capital gains are generally regarded as the profits realized from increases in the market value of any assets that are not part of the owner's stock in trade or that he does regularly offer for sale; and capital losses realized from declines in the market value of such assets.*⁸¹

⁷⁹ *Ibid*, hal 617

⁸⁰ *Ibid*, hal.174

⁸¹ R. Mansury, *The Indonesian Income Tax A case study in tax reform of a developing country*, *Op.Cit*, hal 120

6. **Konsepsi Cost Of Taxation**

Dalam *Withholding Tax System*, selain memperlancar masuknya dana ke kas negara tanpa intervensi fiskus, yang berarti menghemat biaya administrasi pemungutan (*administrative cost*) dari sisi fiskus. Akan tetapi di sisi lain, sistem ini juga menimbulkan beban administrasi bagi wajib pajak yang diberi kewajiban untuk melakukan pemotongan pajak.

a. **Pengertian Cost Of Compliance**

pada desain sistem perpajakan, pembuat kebijakan mempunyai dua tujuan yaitu: efisien dan keadilan. Suatu sistem perpajakan dikatakan lebih efisien dari pada yang lain apabila dapat menghasilkan penerimaan pajak yang sama dengan biaya yang lebih sedikit. Perumus kebijakan seharusnya juga dapat mendesain kebijakan pajak yang dapat meminimalkan *deadweight losses* dan *administrative burdens*.

In designing a tax system, policymakers have two objectives: efficiency and equity. One tax system is more efficient than another if it raises the same amount of revenue at a smaller cost to taxpayers. What are the costs of taxes to taxpayers? The most obvious cost is the tax payment itself. This transfer of money from the taxpayer to the government is an inevitable feature of any tax system. Yet taxes also impose two other costs, which well-designed tax policy tries to avoid or, at least, minimize:

- *The deadweight losses that result when taxes distort the decisions that people make*
- *The administrative burdens that taxpayers bear as they comply with the tax laws*

An efficient tax system is one that impose small deadweight losses and small administrative burdens⁸²

⁸² N.Gregory Mankiw, *Principle of Microeconomics*, Third Edition, Singapore: Thomson South-Western, 2004, hal.248

b. Indikator / komponen *compliance cost*

Compliance cost tidak hanya terjadi pada wajib pajak tetapi juga pada pihak ketiga yang diberi kewajiban untuk memungut / memotong pajak. Seperti contoh, pekerja bertanggung jawab atas potongan pajak kepada instansinya.

*Compliance cost are not only incurred by tax payers but all the agents/parties involved in facilitating the transfer from the private sector to the government exchequer. For example, employers responsible for tax deduction at source and financial institutions entrusted with collecting taxes also incur compliance cost. Since cost of compliance is one of the many costs inflicted on society by a tax, there is a need to view tax compliance costs from a broader perspective than that implied in the definition above.*⁸³

Komponen *cost of taxation / the tax operating cost / Administrative Cost/ Compliance Cost*, adalah biaya-biaya atau beban-beban yang dapat diukur dengan nilai uang (*tangible*) maupun yang tidak dapat diukur dengan uang (*intangible*) yang harus dikeluarkan / ditanggung oleh wajib pajak berkaitan dengan proses pelaksanaan kewajiban – kewajiban dan hak-hak perpajakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Sandford, *Compliance costs* tidak selalu biaya yang *tangible* - yang dapat dinilai dengan uang – tetapi juga dengan biaya yang *intangible*, sebagaimana dapat dilihat dalam kutipan berikut ini.⁸⁴

1) *Fiscal cost*⁸⁵

Dari sisi wajib pajak, *fiscal cost /direct money cost*, adalah biaya atau beban yang dapat diukur dengan nilai uang yang harus dikeluarkan / ditanggung oleh wajib pajak berkaitan dengan proses pelaksanaan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan. Termasuk dalam kelompok biaya ini adalah:

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ Haula Rosdiana, Rasin Tarigan, *Op.Cit.* hal136

⁸⁵ *Ibid*

- a) honor / gaji staf/ pegawai divisi pajak (atau divisi akuntansi yang menangani masalah perpajakan, pembukuan , pengisian faktur pajak, bukti potongan, dan sebagainya);
- b) jasa konsultan yang disewa wajib pajak;
- c) biaya transportasi pengurusan perpajakan (misalnya biaya menyampaikan SPT, biaya transport untuk menyetorkan pajak dan lain-lain);
- d) biaya pencetakan dan penggandaan formulir-formulir perpajakan (tinta, kertas, fotocopy, cetak SSP/faktur pajak standar, dan lain lain)
- e) biaya representasi (jamuan), dan lain-lain.

2) ***Time cost***⁸⁶

Selain *fiscal cost* yang *tangible*, *compliance cost* juga terdiri dari biaya yang *intangible* dalam bentuk *time cost* dan *psychological costs*. *Time cost* adalah biaya berupa waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan, misalnya:

- a) waktu yang dibutuhkan untuk mengisi formulir-formulir perpajakan;
- b) waktu yang dibutuhkan untuk mengisi SPT dan menyampaikan SPT;
- c) waktu yang dibutuhkan untuk mendiskusikan tax management dan tax exposure dengan pihak konsultan pajak;
- d) waktu yang diperlukan untuk membahas laporan hasil pemeriksaan/*closing conference* dengan pihak fiskus/ pemeriksa pajak;
- e) waktu yang dibutuhkan untuk melakukan keberatan dan atau banding.

⁸⁶ *Ibid*

3) *Psychological costs*⁸⁷

Psychological costs adalah biaya psikis /psikologis antara lain berupa stress dan atau ketidak tenangan, kegelisahan, ketidak pastian yang terjadi dalam proses pelaksanaan kewajiban-kewajiban dan hak-hak perpajakan, misalnya stress yang terjadi saat pemeriksaan pajak, saat pengajuan keberatan dan atau banding.

Dari sisi Fiskus biaya disebut sebagai *administrative cost* dan *enforcement cost*. *Administrative cost* merupakan biaya yang harus dikeluarkan pemerintah untuk menjalankan sistem administrasi perpajakan. Jadi *administrative cost*, yang termasuk dalam biaya ini bukan hanya gaji pegawai pajak, tetapi biaya operasional lainnya-termasuk:⁸⁸

- a) biaya untuk melakukan penyuluhan/sosialisai perpajakan;
- b) biaya yang dikeluarkan dalam menghadapi keberatan dan atau banding dari wajib pajak.

Sedangkan *enforcement cost* terkait dengan biaya penegakan hukum dan keadilan, yang dapat berupa:⁸⁹

- a) biaya pelaksanaan pemeriksaan;
- b) biaya pelaksanaan penagihan (termasuk biaya pelaksanaan penagihan pajak dengan surat paksa);
- c) biaya pelaksanaan penyanderaan, dan lain-lain.

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ *Ibid*

C. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan cara untuk melihat dan mempelajari suatu gejala atau realita, yang kesemuanya didasari pada asumsi dasar dari ilmu terkait. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Berikut adalah gambaran mengenai penelitian kualitatif menurut Creswell:

*The intent of qualitative research is to understand a particular sosial situation, event, role, group or interaction. It is largely an investigate process where the researcher gradually makes sense of a sosial phenomenon by contrasting, comparing, replicating, cataloguing and classifying the object of study.*⁹⁰

Pertimbangan lain untuk melakukan penelitian kualitatif didasarkan pada pendekatan *ideographic* yaitu menempatkan temuan penelitian dalam konteks sosial-budaya serta konteks waktu dan konteks historis, yang spesifik, dimana penelitian dilakukan.⁹¹ Fenomena sosial yang peneliti kaji yaitu beragamnya objek PPh Pasal 23 yang ada di Indonesia dengan membandingkannya dengan *international best practice*.

2. Jenis Penelitian

a. Jenis Penelitian Berdasarkan Tujuan Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah analisis deskriptif yang bertujuan menggambarkan atau menjelaskan sesuatu. Penelitian deskriptif menurut **Neuman** adalah

⁹⁰ John W Creswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, California: Sage Publication, 1994. hal.161

⁹¹ Alan Bryman, *Quantity and Quality in Social Research*, New York : The Free Press, 1988, hal.94

”descriptive research present a picture of the a spesific details of situation, social setting, or relationship. The outcome of a descriptive study is a detailed picture of the subject.”⁹²

Informasi-informasi yang didapat akan dianalisis dengan tujuan menjelaskan objek yang sebaiknya dijadikan sebagai *withholding tax* Pajak Penghasilan Pasal 23 di Indonesia berdasarkan konsep *withholding income tax* dan *international best practice*. Sehingga dapat menjadi pertimbangan pemerintah dalam menetapkan Objek Pajak Penghasilan Pasal 23.

b. Jenis Penelitian Berdasarkan Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaatnya, penelitian yang dilakukan merupakan penelitian murni, dengan karakteristik peneliti secara bebas memilih permasalahan dan subjek penelitian, penelitian diadakan berdasarkan norma absolut penelitian dan standar pemberian beasiswa yang dicari, tujuan yang utama adalah untuk menyumbangkan pengetahuan teoritis dasar, sebagaimana pemikiran Creswell mengenai karakteristik penelitian murni, yaitu:

- 1) *Research problems and subjects are selected with a great deal of freedom,*
- 2) *Research is judge by absolute norm of scintific rigor, and the highest standards of scholarship are sought,*
- 3) *The driving goal is to contribute to basic, theoretical knowledge.⁹³*

Penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada pemerintah khususnya dalam membuat kebijakan dan penelitian di masa yang akan datang yang bersifat praktisi mengenai objek Pajak apa yang sebaiknya dijadikan sebagai *withholding tax* PPh Pasal 23.

⁹² William Lawrence Neuman, *Social Research, Qualitative and Quantitative Approach*, 4th edition., (USA: Allyn & Bacon), 2000, hal.30

⁹³ John W Cerswell, *Op.Cit*, hal.21

3. Metode dan Strategi Penelitian

a. Jenis Penelitian Berdasarkan Dimensi Waktu

Penelitian ini bersifat *cross-sectional* karena dilakukan pada satu waktu tertentu meskipun proses untuk memperoleh informasi tersebut berulang-ulang dilakukan, seperti pernyataan **Bailey**:

“most survey studies are in theory cross-sectional, even though in practice it may take several weeks or months for interviewing to be completed. Researchers observe at one point in time”.⁹⁴

b. Jenis Penelitian Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1) Studi Literatur (*Literary Research*)

Studi literatur dilakukan terhadap berbagai jenis peraturan, buku, penelitian, dan dokumen lainnya yang dapat memberi data penunjang bagi penelitian ini. Literatur peneliti dapatkan dari informan, internet, media massa, dan perpustakaan. Sebagaimana yang dikemukakan Stewart:

*Secondary information consists of sources of data and other information collected by others and archived in some form. These sources include government reports, industry studies, and syndicated information services as well as the traditional books and journal found in library.*⁹⁵

2) Studi Lapangan (*Field research*)

Peneliti menggunakan penelitian lapangan guna mengumpulkan data utama sebagai bahan untuk menganalisis permasalahan penelitian ini.

⁹⁴ Kenneth D. Bailey, *Methods of Social Research, Fourth Edition*, New York: The Free Press, 1994,36

⁹⁵ David W. Stewart. *Secondary Research: Information Sources and Methods*, Newsbury Park: Sage Publications, 1984, hal.11

Studi lapangan dilaksanakan melalui wawancara mendalam (*In-depth interview*). Mengacu pada pendapat Neuman:

*field researchers use unstructured, nondirective, in-depth interviews, which differ from formal survey research interview in many ways.*⁹⁶

Wawancara mendalam menggunakan instrumen penelitian berupa pedoman wawancara yang hanya terdiri dari beberapa pertanyaan utama berjenis terbuka (*open-ended question*) yang kemudian dapat dikembangkan saat wawancara berlangsung.

c. Jenis Penelitian Berdasarkan Teknik Analisis Data

Penelitian yang dilakukan menggunakan teknik analisis data kualitatif. Dalam menganalisis temuan lapangan, peneliti hanya akan mengemukakan gambaran, data, dan analisa yang dirasa penting untuk diketahui oleh orang lain atau para pembaca penelitian ini. Hal ini sesuai dengan pendapat **Bogdan** dan **Biklen** yang dikutip Moleong, bahwa analisis data kualitatif adalah:

... upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya dalam satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.⁹⁷

Sehingga tidak semua temuan yang diperoleh di lapangan dan literatur yang secara makro berhubungan dengan tema penelitian digambarkan dalam hasil penelitian ini. Hanya data, gambaran, maupun analisis yang menurut peneliti adalah penting yang akan dikemukakan dalam penelitian ini. Selain itu, peneliti

⁹⁶ *Ibid*, Hal.370

⁹⁷ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya), 2004, hal.248

pun turut mempertimbangkan mengenai kebaruan, *reliability*, dan ketersediaan informasi yang ada.

4. Hipotesis Kerja

Hipotesis kerja menurut Peneliti dalam penelitian ini adalah bahwa dengan semakin berkembangnya objek PPh Pasal 23 yang dapat diklasifikasikan dalam dua jenis penghasilan yaitu *passive income* dan *business income*, dimana tidak seluruh penghasilan tersebut dapat dijadikan objek PPh Pasal 23, karena masing-masing penghasilan tersebut memiliki karakteristik yang berbeda, apabila kedua jenis penghasilan tersebut dijadikan sebagai objek PPh Pasal 23 maka akan menimbulkan implikasi bagi pemerintah, Pemotong Pajak, dan Penerima Penghasilan. Selain itu, berdasarkan konsepsi *withholding income tax* dan *international best practice*, penghasilan yang sebaiknya dan secara tradisi dijadikan objek pemotongan PPh Pasal 23 adalah *passive Income*.

5. Nara Sumber / Informan

Sumber informasi dalam penelitian kualitatif diperoleh dari hasil wawancara dengan informan terpilih. Peneliti telah menentukan informan untuk diwawancarai, antara lain:

- a. Pengajar Administrasi Fiskal UI, Prof. Dr. Gunadi
- b. Pengajar Administrasi Fiskal UI, Prof. Dr. Mansury
- c. Pengajar Administrasi Fiskal UI, Darussalam SE, Ak, M.Si, LL.M, Int. Tax
- d. Partner Ernst&Young, Rahmanto Surahmat
- e. Manager Ernst&Young, Taufik Arsono LL.M, Int. Tax
- f. Mantan Direktur jenderal pajak, Dr. Machfud Sidik

g. Staf Potong Pungut Direktorat Jenderal Pajak, Drs. Hafid Gopur

6. Proses Penelitian

Peneliti memulai penelitian dengan melihat bahwa perubahan yang terjadi pada Undang-Undang Pajak Penghasilan, juga sejalan dengan perubahan atas objek PPh Pasal 23, terlebih lagi pada perkembangan reformasi perpajakan atas Undang-Undang Pajak Penghasilan, undang-undang memberikan wewenang kepada Direktur Jenderal Pajak untuk menetapkan jenis jasa lain yang dijadikan sebagai objek PPh Pasal 23. Sehingga menyebabkan dari tahun ke tahun selalu ada perubahan terhadap objek PPh Pasal 23 yang lebih cenderung bertambahnya objek PPh Pasal 23 yang tidak hanya berupa *passive income* tetapi diperluas terhadap *business income*.

Oleh karena itu, peneliti mencoba untuk mengumpulkan data dari buku-buku, internet, dan melakukan wawancara dengan pihak yang terkait untuk melihat bagaimana implikasi dari berkembangnya objek PPh Pasal 23, dan objek apa yang sebaiknya dijadikan sebagai *withholding tax* PPh Pasal 23 berdasarkan konsep *withholding income tax* dan *international best practice*.

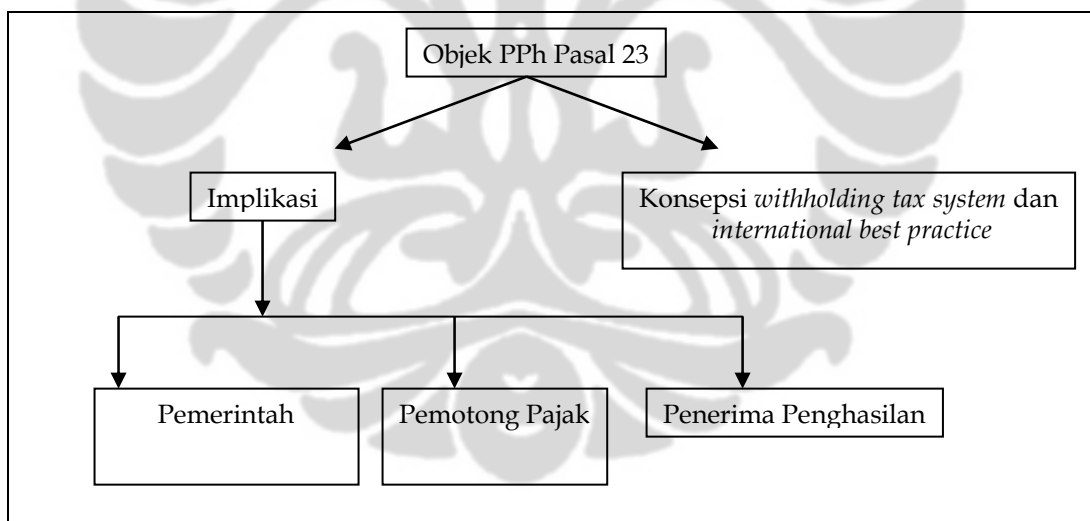
7. Penentuan *Site* Penelitian

Site penelitian dari peneliti adalah lingkungan perpajakan baik pada otoritas perpajakan dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Pajak, dan juga di dalam lingkungan akademisi dan praktisi perpajakan.

8. Keterbatasan Penelitian

Withholding income tax yang dibahas dalam penelitian ini difokuskan hanya kepada PPh Pasal 23 saja. Hal ini disebabkan oleh adanya keterbatasan waktu, penguasaan materi, dan kemampuan peneliti. Keterbatasan lain dalam proses penelitian ini adalah peneliti mengalami kesulitan karena dihadapkan pada sebuah sistem birokrasi yang rumit dan berbelit-belit. Selain itu, dikarenakan keterbatasan peneliti untuk memperoleh data dan memahami peraturan perpajakan dinegara lain untuk memperoleh data tentang objek *withholding income tax*, maka tidak semua negara dapat penulis cantumkan sebagai *international best practice*.

Untuk lebih memudahkan dalam memahami penulisan dalam skripsi ini, maka dapat dilihat pada kerangka pemikiran penullis, sebagai berikut;



Gambar II.2
Skema Kerangka Pemikiran
Sumber: Diolah oleh penulis