

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan tinjauan pustaka dari dua hasil penelitian terdahulu. *Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Yudhi Marwan pada tahun 2006. Penelitian tersebut berjudul "Analisis Terhadap Kebijakan Penghapusan dan Penurunan Tarif PPn BM ditinjau dari Asas Keadilan". Dalam penelitian tersebut, peneliti memiliki tujuan untuk menganalisis kebijakan penghapusan dan penurunan tarif PPn BM terhadap penerimaan negara ditinjau dari asas keadilan.

Peneliti melakukan penelitian dengan pendekatan kualitatif melalui wawancara dan studi literatur. Di mana hasil dari penelitian tersebut berupa kebijakan penghapusan dan penurunan tarif PPn BM menyebabkan penerimaan negara menurun dan ditarik kesimpulan bahwa kebijakan tersebut mencerminkan ketidakadilan. *Kedua*, penelitian dilakukan oleh Fitrah Purnama Megawati, yang dilakukan pada tahun 2008 dengan judul penelitian "Kebijakan Penurunan Tarif Pajak Penghasilan Pada Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka (Suatu Tinjauan Terhadap Formulasi Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007)". Penelitian kedua, mempunyai tujuan yaitu menganalisis penerapan kebijakan penurunan tarif PPh Badan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 ditinjau dari sisi keadilan pemungutan pajak.

Dalam melakukan penelitian, pendekatan penelitian yang dilakukan oleh peneliti kedua adalah pendekatan kuantitatif. Di mana teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan studi literatur. Hasil dari penelitian tersebut Kebijakan penurunan tarif yang dikeluarkan pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007 tidak tepat karena tidak mencerminkan keadilan dari sisi keadilan secara horizontal maupun vertikal.

Penelitian ini berbeda dengan kedua penelitian sebelumnya di mana penelitian yang dilakukan oleh peneliti akan membahas objek yang berbeda dengan penelitian sebelumnya. Penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih fokus kepada kebijakan yang dilakukan pemerintah melalui Pasal 31E Undang-Undang

Nomor 36 Tahun 2008, yang sudah diberlakukan pada tahun 2009 ini. Di mana kebijakan yang dilakukan pemerintah yaitu pemberian fasilitas berupa pengurangan tarif PPh pada Wajib Pajak badan Usaha Mikro Kecil Menengah. Peneliti akan melakukan penelitian terhadap kebijakan tersebut ditinjau dari keadilan dalam pemungutan pajak. Pendekatan yang dilakukan peneliti dalam penelitian ini adalah kuantitatif deskriptif dengan data yang berbentuk kualitatif. Berikut ini disajikan matriks penelitian terdahulu:

Tabel 2.1 Matriks Tinjauan Pustaka

Peneliti	Yudhi Marwan (2006)	Fitrah P Megawati (2008)
Judul Penelitian	Analisis Terhadap Kebijakan Penghapusan dan Penurunan Tarif PPnBM ditinjau dari Asas Keadilan	Kebijakan Penurunan Tarif Pajak Penghasilan Pada Wajib Pajak Badan Perseroan Terbuka (Suatu Tinjauan Terhadap Formulasi Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2007)
Tujuan Penelitian	Menganalisis kebijakan penghapusan dan penurunan tarif PPnBM terhadap penerimaan negara ditinjau dari asas keadilan	Menganalisis pengaruh penurunan tarif pajak penghasilan pada WP badan Perseroan Terbuka ditinjau dari sisi keadilan.
Pendekatan Penelitian	Pendekatan kualitatif melalui wawancara dan studi literatur.	Pendekatan kuantitatif melalui wawancara dan studi literatur.
Hasil Penelitian	Kebijakan Penghapusan dan penurunan tarif PPnBm menyebabkan penerimaan negara menurun. Kebijakan ini juga mencerminkan ketidakadilan.	Kebijakan penurunan tarif PPh pada WP badan Perseroan Terbuka mencerminkan ketidakadilan dari segi keadilan horizontal dan keadilan vertikal.

Sumber: Hasil Olahan Peneliti Dari Berbagai Penelitian Sebelumnya.

Berdasarkan uraian tersebut sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terdapat pada objek penelitian. Peneliti pertama fokus pada penurunan tarif PPnBM, peneliti kedua lebih fokus kepada penurunan tarif PPh pada Wajib Pajak badan Perseroan Terbuka. Sedangkan pada penelitian ini lebih fokus kepada pengurangan tarif PPh pada Wajib Pajak badan Usaha Mikro Kecil Menengah.

2.2 Kerangka Teori

Dalam penelitian ini, peneliti menyusun kerangka teori yang dibentuk oleh beberapa konsep yang relevan. Konsep-konsep tersebut antara lain, kebijakan publik, kebijakan pajak, penghasilan, tarif pajak, Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) dan asas keadilan (*equity*) dalam pemungutan pajak.

2.2.1 Konsep Kebijakan Publik

Tugas pemerintah yang tidak tergantikan sejak dahulu hingga kelak di masa depan, yaitu (1) Membuat kebijakan publik, (2) Pada tingkat tertentu melaksanakan kebijakan publik, dan (3) Pada tingkat tertentu melakukan evaluasi kebijakan publik-*monitoring*. Karena negara yang kuat dicerminkan dari mampu-tidaknya negara (pemerintah) membangun kebijakan publik yang *excellent* yang menjadikan seluruh bagian negara menjadi unggul di dalam persaingan global, sekaligus terlepas dari vandalisme global (Nugroho, 2006, h.2).

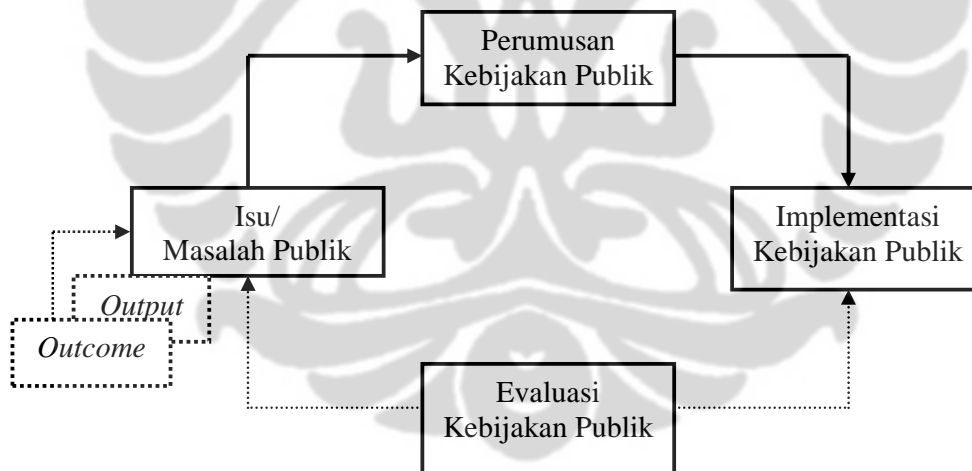
Para sarjana menekankan aspek kebijakan umum (*public policy, beleid*) yang menganggap bahwa setiap masyarakat mempunyai beberapa tujuan bersama. Cita-cita bersama ini ingin dicapai melalui usaha bersama, dan untuk itu perlu ditentukan rencana-rencana yang mengikat, yang dituang dalam kebijakan (*policies*) oleh pihak yang berwenang, dalam hal ini pemerintah. Kebijakan (*policy*) merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya (Budiardjo, 2008, h.20).

Dalam konteks persaingan global, tugas sektor publik yaitu membangun lingkungan yang memungkinkan setiap aktor, baik bisnis maupun nirlaba, untuk mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif, bukan hanya secara domestik, melainkan global. Lingkungan ini hanya dapat diciptakan secara efektif oleh kebijakan publik. Kebijakan publik yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan (Nugroho, 2004, h.50).

Kebijakan publik merupakan keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Tujuan dari kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya atau *resources*, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan men-distribusikan sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara (Nugroho, 2004, h.36).

Kebijakan publik yang tidak unggul melahirkan kebijakan di dalam organisasi bisnis yang tidak unggul, kebijakan di organisasi sosial politik yang tidak unggul, dan pada akhirnya, membangun ketidakunggulan suatu masyarakat atau negara (Nugroho, 2004, h.47). Sehingga, suatu kebijakan perlu dilakukan analisis. Peran analisis kebijakan publik adalah memastikan bahwa kebijakan yang hendak diambil benar-benar dilandaskan atas manfaat optimal yang akan diterima oleh publik, dan bukan asal menguntungkan pengambil kebijakan (Nugroho, 2004, h.61). Berdasarkan beberapa definisi kebijakan di atas, berikut ini disajikan tahapan-tahapan kebijakan publik (Nugroho, 2006, h.73):

Gambar 2.1 Tahapan-Tahapan Kebijakan Publik



Sumber: Riant Nugroho dalam buku Kebijakan Publik, Implementasi dan Evaluasi.

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

1. Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan

oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik.

2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum publik bagi seluruh negara dan warganya-termasuk pimpinan negara.
3. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun di dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
5. Implementasi kebijakan bermuara kepada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Di dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Dengan melihat skema di atas bahwa terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik:

1. Perumusan Kebijakan
2. Implementasi Kebijakan
3. Evaluasi Kebijakan

Produk dari kebijakan publik, secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi (Nugroho, 2004, h.31):

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atas mendasar, yaitu UUD Negara RI Tahun 1945, UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan

Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar-Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Walikota.

3. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Berdasarkan konsep kebijakan publik yang telah dijabarkan di atas, penelitian ini terfokus pada produk kebijakan publik yang bersifat makro atau umum. Di mana kebijakan tersebut diatur dalam Pasal 31E Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008.

Dalam kebijakan tersebut, peneliti menekankan justifikasi penerbitan kebijakan tersebut oleh pemerintah dan mengkaji apakah penerbitan peraturan tersebut sudah tepat bila diterapkan, dan sebagai rekomendasi bagi pembuat kebijakan dalam hal keadilan dalam pemungutan pajak.

2.2.2 Konsep Kebijakan Pajak

Menurut Bird, kebijakan pajak yang ditujukan dalam pembangunan sebuah negara merupakan bagian dari kebijakan publik (1992, h.19). Kebijakan pajak dapat dikatakan sebagai kebijakan fiskal, di mana kebijakan fiskal sendiri dibagi menjadi 2 (dua) yaitu kebijakan fiskal dalam arti sempit dan kebijakan fiskal dalam arti luas. Kebijakan fiskal dalam arti yang sempit disebut sebagai kebijakan pajak (Rosdiana, 2003, h.93). Sedangkan kebijakan fiskal dalam arti yang luas merupakan kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja, dan inflasi, dengan menggunakan *instrument* pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara (Mansury, 1999, h.1).

Kebijakan fiskal pada suatu negara memiliki peran yang sangat strategis untuk mendorong pertumbuhan perekonomian negara. Oleh karena itu penetapan kebijakan fiskal harus melalui proses yang dibuat secara hati-hati. Informasi yang valid dan akurat sangat berperan sebagai alat pertimbangan untuk penetapan kebijakan fiskal (Nazier, 2004, h.504).

Seperti penjabaran di atas dikatakan bahwa kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah pajak. Pajak ditinjau dari fungsinya merupakan sebagai sumber

penerimaan negara (*budgetair*) dan fungsi mengatur atau untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah (*regulerend*). Pajak juga dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai suatu tujuan tertentu di luar bidang keuangan yang disebut kebijaksanaan fiskal (Mansury, 1994, h.37). Alat untuk melaksanakan kebijakan fiskal tersebut ialah (Soemitro, 1974, h.185):

- Penerimaan-penerimaan negara sebagai hasil sumber-sumber pendapatan negara terutama pajak
- Pengeluaran (*expenditure*)
- Kredit (*debt management*).

Cobham menjelaskan bahwa dalam pembuatan suatu kebijakan pajak ada 4 (empat) tujuan yang harus dicapai, yaitu (2005, h.4-5):

1. *Revenue*

Pendapatan merupakan tujuan yang paling jelas dan merupakan tujuan langsung dari perpajakan, sehingga tujuan pembuatan suatu kebijakan pajak haruslah dapat memberikan kontribusi pendapatan bagi negara.

2. *Redistribution*

Bertujuan agar memberikan suatu kalangan tertentu cara untuk mencapai penghasilan sesuai yang dibutuhkan, dengan mengangkat masyarakatnya keluar dari garis kemiskinan.

3. *Representation*

Merupakan keuntungan yang sangat potensial yang dipicu oleh sistem pajak yang dapat berfungsi dengan baik.

4. *Re-pricing economic alternatives*

Sektor pajak merupakan alat utama bagi pemerintah untuk mempengaruhi perilaku dari Wajib Pajak di negaranya.

2.2.3 Konsep Penghasilan

Alternatif penerapan konsep *ability to pay approach* yang paling banyak dipakai adalah dengan melakukan pendekatan pengenaan pajak atas penghasilan, yaitu suatu tambahan ekonomis yang diterima Wajib Pajak pada suatu kurun waktu tertentu. Penghasilan (*income*) itu sendiri bukanlah merupakan suatu konsep yang sederhana. Konsep penghasilan yang dianggap paling mencerminkan

keadilan tetapi sekaligus *aplicable*, yaitu konsep yang dikemukakan oleh Schanz, Haig dan Simon (*SHS Concept*) (Rosdiana, 2003, h.103).

SHS Concept tersebut merupakan konsep penghasilan yang banyak dianut di berbagai negara salah satunya di Indonesia. Hal tersebut tercermin dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Sebelum membahas penghasilan berdasarkan *S-H-S Income Concepts*, maka dibahas terlebih dahulu mengenai pendekatan dalam pengenaan pajak atas penghasilan.

Pada dasarnya terdapat dua pendekatan dalam pengenaan pajak atas penghasilan yakni, *Benefit Theory* dan *Ability to Pay*. Berikut ini merupakan penjelasan dari dua pendekatan penghasilan tersebut:

a. *Benefit Theory*

The benefit approach to taxation may be advocated on both equity and efficiency grounds. In equity terms, the benefit principle is essentially identical to the commercial principle that it is fair to pay for what you get (Bird, 1992, h.5). *The Benefit Theory* menghendaki masyarakat membayar pajak sesuai dengan manfaat yang diterima selama ini. Menurut pendekatan ini, setiap Wajib Pajak harus membayar pajak sesuai dengan manfaat (*benefit*) yang diterimanya dari kegiatan pemerintah untuk merealisasikan suatu bentuk negara yang adil, berdasarkan peraturan perundang-undangan (Mansury, 1996, h.8). Pendekatan ini menjelaskan bahwa segala pengeluaran yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka pembangunan berasal dari pajak. Sehingga secara tidak langsung masyarakat menikmati manfaat dari pembangunan tersebut. Oleh karena itu, masyarakat mempunyai kewajiban untuk membayar pajak dan pajak tersebut akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara.

b. *Ability to Pay*

Dalam prinsip kemampuan membayar (*ability to pay*) menerangkan bahwa perekonomian memerlukan suatu jumlah penerimaan pajak tertentu dan setiap Wajib Pajak diminta untuk membayar sesuai dengan kemampuannya (Musgrave, 1991, b.13). Pendekatan ini memungkinkan dilakukannya pengukuran terhadap kemampuan setiap orang untuk

membayar pajak. Oleh karena itu, pendekatan dalam pengenaan pajak yang banyak digunakan adalah *ability-to-pay approach*.

Definisi penghasilan yang dipakai hendaknya tidak memandang sumbernya, artinya semua sumber tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang dapat dipakai untuk memenuhi kebutuhan merupakan penghasilan yang dikenakan pajak (Mansury, 1996, h.22). Schanz dari Jerman dan Davidson dari Swedia mengemukakan "*The Accretion Theory of Income*", yang mengatakan bahwa pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan, seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakaiannya melainkan lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa (Mansury, 1996, h.37). Kemudian Robert Murray Haig mengembangkan definisi penghasilan untuk keperluan perpajakan yang mirip dengan Schanz. Haig berpendapat bahwa penghasilan adalah "*The increase or accretion in one's power to satisfy his want in a given period in so far as that power consists of (a) Money itself, or, (b) Anything susceptible of valuation in terms of money*" (Mansury, 1996, h.38).

Kemudian Simons berpendapat bahwa penghasilan sebagai objek pajak haruslah bisa dikuantifikasikan, jadi harus bisa diukur dan mengandung konsep perolehan (*acquisitive concept*). Konsep ini menyangkut perolehan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan. Simons pada dasarnya mengajukan ide tentang keadilan pengenaan pajak yang didasarkan atas hal-hal yang dapat diukur secara objektif dan bukan atas dasar perasaan subjektif (Holmes, 2001, h.66).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa tema utama yang disampaikan Schanz, Haig dan Simons adalah bahwa "*The Accretion Theory of Income*" adalah satu-satunya teori yang menghasilkan konsep penghasilan yang memungkinkan untuk menerapkan *the ability to pay approach*.

2.2.4 Konsep Tax Incentives

Insentif pajak dalam peraturan perpajakan Indonesia disebut sebagai fasilitas. Secara umum fasilitas disebut sebagai kemudahan yang diberikan pemerintah dalam perpajakan. Menurut Viherkentta, "*there is no universally*

accepted definition of a 'tax incentives'. In this study, the concepts denotes a tax reduction intended to encourage business operations including inward foreign investment” (1991, hal.6). Menurut Aaron sebagaimana dikutip oleh Viherkentta, “tax incentives are often understood to be specific provisions intended by the lawgiver to encourage certain kinds of behaviour in response to tax benefits granted in the provision” (1991, h.17).

Jenis-jenis insentif pajak yang diberikan oleh pemerintah pada umumnya terdapat suatu pola yang sama. Hanya dalam penerapannya terdapat berbagai macam variasi yang disesuaikan dengan kondisi negara masing-masing. Menurut Holland dan Vann secara umum insentif pajak dapat dibagi menjadi lima, yaitu:

1. *Tax Holidays*
2. *Investment Allowances and Tax Credits*
3. *Timing Differences*
4. *Tax Rate Reductions*
5. *Administrative Discretion*

Pada umumnya negara-negara berkembang memberikan fasilitas dalam bentuk *tax holiday* yang mempunyai tujuan untuk menarik minat investor agar mau berinvestasi di negara berkembang. Menurut Holland dan Vann “...new firms are allowed a period of time when they are exempt from the burden of income taxation (1998, h.990). Jenis insentif yang kedua adalah *investment allowances and tax credits*, menurut Holland dan Vann, “*Investment allowances and tax credit are forms of tax relief that are based on the value of expenditures on qualifying investments* (1998, h.992). Menurut Holland dan Vann jenis insentif ini merupakan insentif yang berdasarkan jumlah investasi yang bersangkutan. Jenis insentif ini menggunakan persentase tertentu yang ditentukan oleh pemerintah dan kemudian diperhitungkan dalam penghitungan pajak yang harus dibayar oleh Wajib Pajak.

Jenis insentif yang ketiga adalah *timing differences*, jenis insentif ini pada intinya adalah terdapat perbedaan antara laporan keuangan komersial dengan laporan keuangan pajak dalam pengakuan biaya dan juga dalam hal pengakuan penghasilan. Jenis insentif yang keempat adalah *tax rate deductions*, jenis insentif ini sesuai dengan namanya yaitu pengurangan tarif pajak merupakan jenis insentif

yang mengurangi tarif pajak yang dikenakan kepada Wajib Pajak dari suatu persentase atau tingkatan tarif tertentu ke tingkatan tarif yang berada di bawahnya. Dalam penelitian ini peneliti membahas fasilitas yang diberikan pemerintah dalam bentuk *tax rate deductions* yaitu pengurangan tarif PPh pada Wajib Pajak Badan UMKM.

Jenis insentif yang terakhir adalah *administrastive disrection*, merupakan salah satu isu yang pada umumnya beredar dalam perumusan kebijakan fasilitas pajak. Pengertian dari *administrastive disrection* ini adalah apakah fasilitas dapat dinikmati secara otomatis oleh setiap Wajib Pajak yang memenuhi ketentuan atau harus mengajukan permohonan penggunaan fasilitas pajak terlebih dahulu.

Menurut Spitz sebagaimana dikutip Suandy terdapat empat macam bentuk insentif pajak, yaitu (2006, h.18):

1. Pengecualian dari pengenaan pajak
2. Pengurangan dasar pengenaan pajak
3. Pengurangan Tarif Pajak
4. Penangguhan Pajak

Insentif pajak dalam bentuk pengecualian dari pengenaan pajak merupakan bentuk insentif yang paling banyak digunakan. Jenis insentif ini memberikan hak kepada Wajib Pajak agar tidak dikenakan pajak dalam jangka waktu tertentu yang ditentukan oleh pemerintah. Jenis insentif yang kedua berupa pengurangan dasar pengenaan pajak. Jenis insentif ini biasanya diberikan dalam bentuk berbagai macam biaya yang dapat dikurangkan dari Penghasilan Kena Pajak. Pada umumnya biaya yang dapat menjadi pengurang boleh dikurangkan lebih dari nilai seharusnya.

Jenis insentif yang ketiga adalah pengurangan tarif pajak. Insentif ini yaitu berupa pengurangan tarif pajak dari tarif yang berlaku umum dan tarif khusus yang diatur pemerintah. Insentif ini yang paling sering ditemui dalam pajak penghasilan, seperti dalam penelitian ini yaitu pengurangan tarif pada *corporate income tax* atau tarif *withholding tax*. Jenis insentif yang terakhir merupakan penangguhan pajak. Insentif ini pada umumnya diberikan kepada Wajib Pajak sehingga pembayar pajak dapat menunda pembayaran pajak hingga waktu tertentu.

2.2.5 Konsep *Tax Reliefs*

Sebelum menghasilkan Penghasilan Kena Pajak, maka peredaran bruto yang diperoleh Wajib Pajak harus terlebih dahulu dilakukan pengurangan-pengurangan yang diperkenankan oleh undang-undang (*tax reliefs*). Menentukan *tax reliefs* yang akan dipilih dalam suatu sistem perpajakan merupakan suatu hal yang sama rumitnya dengan menentukan definisi penghasilan itu sendiri, karena kebijakan apapun yang dipilih seringkali bukan mempertimbangkan argumen konseptual semata. Lebih dari itu, pertimbangan politik (*interest group* misalnya) dan masalah administrasi perpajakan.

Tax reliefs itu sendiri dapat terdiri dari beragam nama dan bentuk seperti (Rosdiana dan Rasin Tarigan, 2005, h.148):

- a. *Adjustments*
- b. *Deductions*
- c. *Exemptions*
- d. *Allowances*
- e. *Credits*

2.2.6 Konsep Tarif Pajak

Pemungutan pajak tidak terlepas dari keadilan. Keadilan dapat menciptakan keseimbangan sosial yang sangat penting untuk mensejahterakan masyarakat. Dalam penetapan tarif pun harus berdasarkan keadilan. Di mana penghitungan pajak yang terutang menggunakan tarif pajak (Waluyo, 2005, h.17).

Tarif merupakan suatu pedoman dasar dalam menetapkan berapa besarnya utang pajak orang pribadi maupun badan, selain sebagai sarana keadilan dalam penetapan utang pajak (Judisseno, 2005, h.44-45). Dalam konteks Pajak Penghasilan, tarif merupakan bentuk persentase yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan dikalikan dengan dengan Penghasilan Kena Pajak.

Pada praktiknya, dikenal beberapa jenis pengenaan tarif yaitu tarif proporsional, tarif progresif, tarif tetap dan tarif regresif.

1. Tarif pajak yang proporsional atau sebanding

Tarif pajak proporsional adalah tarif yang merupakan persentasi yang tetap (jadi tidak berubah) (Santoso, 2003, h.65-66). Suatu pajak disebut proporsional

apabila presentasi tarif yang dikenakan bersifat tetap walaupun jumlah objek pajaknya berubah-ubah (Nurmantu, 2003, h.67). Cassidy mendefinisikan tarif proporsional sebagai *A proportional tax exacts the same proportion of tax on each dollar of income* (2004, h.11). Esensinya, pada tarif proporsional, berapapun jumlah penghasilan kena pajak, presentase yang dikenakan adalah tetap. Misalnya tarif PPN 10% atas Rp100.000; 10% atas Rp50.000.000; 10% atas Rp10.000.000.000,- dan seterusnya (Nurmantu, 2003, h.119-120).

Dalam buku sejarah pertumbuhan pajak, maka tarif proporsional merupakan tarif yang paling lama bertahan di Eropa karena dianggap adil. Anggapan ini berlangsung terus menerus sampai pada saat terakhir oleh Montesquieu (1689-1755), yaitu salah seorang pendorong Revolusi Prancis, menyinggung-nyinggung cara pemungutan pajak di Athena, dan menyatakan bahwa tarif proporsional pada hakikatnya masih belum merupakan cara yang adil. Menurut pendapatnya, pemungutan pajak harus didasarkan atas ketentuan-ketentuan sebagai berikut (Santoso, 2003, h.182):

- a. Mutlak untuk dapat hidup (*necessaire physique*) harus dibebaskan dari pajak atas pendapatan.
- b. Selebihnya dibagi dua, yaitu:
 - Yang bermanfaat (*utile*) harus dikenakan pajak.
 - Sisanya, yaitu yang berlebih-lebihan (*superflu*), harus dikenakan pajak lebih berat.

Lambat laun tarif proporsional dianggap tidak lagi sesuai dengan rasa keadilan. Maka semenjak itu banyak sarjana yang mulai memperdalam pengetahuannya mengenai soal progresif sebagai alat untuk menyamaratakan pajak. Menurut pendapat sarjana tersebut, hanya tarif progresiflah yang dapat menjamin terlaksananya pemungutan pajak atas pendapatan yang seadil-adilnya (Santoso, 2003, h.183).

2. Tarif Pajak yang Progresif

Tarif progresif adalah suatu tarif yang persentasenya semakin besar jumlah yang harus dikenakan pajak, semakin menjadi besar. Tarif ini penggunaannya terutama ditujukan kepada pajak-pajak subjektif yang memperhatikan gaya pikul Wajib Pajak (Santoso, 2003, h.183). Suatu pajak disebut pajak progresif apabila

prosentase tarif yang dikenakan makin lama makin tinggi apabila objek pajaknya makin lama makin tinggi pula (Nurmantu, 2003, h.67).

Cassidy mendefinisikan tarif progresif sebagai berikut (2004, h.11):

“In contrast to a regressive tax, a tax is progressive if it exacts a greater proportion of tax on income as it increases. Under a progressive tax system, theoretically, a greater tax burden is placed on high income earners.”

Sesuai dengan pendapat Cassidy tersebut, keutamaan dari tarif progresif terdapat pada rasa keadilan di mana mereka yang berpenghasilan lebih tinggi sudah sepatasnya dikenakan beban pajak yang lebih besar. Alasan-alasan yang mendukung penggunaan tarif progresif adalah sebagai berikut (Sommerfeld, Anderson, Horace, 1983, h.27):

- a. Pertumbuhan ekonomi dan stabilitas
- b. Mengurangi ketidak-adilan ekonomi
- c. Adanya prinsip *“ability to pay”*.

Penggunaan tarif ini, menyebabkan penerima penghasilan yang lebih tinggi dapat mendistribusikan penghasilannya kepada penerima penghasilan yang lebih rendah melalui pembayaran pajak. Penerima penghasilan lebih besar harus membayar pajak yang lebih besar, dan penerima penghasilan yang lebih kecil, membayar pajak yang lebih kecil pula. Contoh tarif progresif adalah tarif Pajak Penghasilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000.

3. Tarif Pajak Tetap

Tarif tetap adalah tarif pajak yang besarnya tetap dan tidak tergantung kepada nilai objek yang dikenakan pajak (Santoso, 2003, h.191-192). Misalnya besarnya tarif Bea Materai untuk cek dan bilyet giro dengan nilai nominal berapapun adalah Rp1.000,- (Mardiasmo, 2008, h. 9).

4. Tarif Pajak Regresif

Tarif regresif adalah tarif yang besar presentasinya semakin menurun bila semakin besar jumlahnya yang harus dikenakan pajak (Santoso, 2003, h.192). Suatu pajak disebut pajak regresif apabila prosentase tarif yang dikenakan makin lama makin rendah apabila objek pajaknya makin lama makin tinggi (Nurmantu, 2003, h.67). Persentase tarif yang digunakan semakin kecil bila jumlah yang dikenai pajak semakin besar (Mardiasmo, 2008, h.9).

Cassidy menjelaskan tarif regresif sebagai berikut (2004, h.10):

“Under the strict definition, a tax regressive if it exacts a lesser proportion of tax greater the income derived. Under a regressive tax system, as a taxpayer earns more income that additional income is taxed at a lower rate than initial income receipts.”

Berdasarkan pendapat Cassidy tersebut, tarif regresif dikenakan tanpa memperhatikan keadaan subjek pajak karena semakin tinggi objek pajaknya akan dikenakan pajak dengan tarif yang semakin rendah. Tarif ini sudah tidak lagi digunakan dalam sistem pajak (pernah dipakai untuk Bea Warisan sebelum abad XIX) (Santoso, 2003, h.193).

2.2.7 Konsep Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM)

Perusahaan kecil merupakan bagian dari sistem perekonomian dan mempunyai peranan yang sangat penting dalam tata perekonomian suatu negara, terutama dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat serta penciptaan stabilitas nasional. Bila diperhatikan secara seksama peranan perusahaan kecil tersebut antara lain sebagai berikut (Syarif, 1991, h.11):

- a. Peningkatan dan pemerataan kesempatan kerja.
- b. Peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat.
- c. Mengurangi tingkat pengangguran karena dapat menampung sejumlah tenaga kerja.
- d. Sarana pengembangan ekonomi, sosial budaya dan politik suatu negara.

Dengan memperhatikan peranan di atas, sesungguhnya perusahaan kecil (termasuk ke dalamnya sektor informal), merupakan bagian dan menempati kedudukan yang sangat strategis dalam perekonomian suatu negara (Syarif, 1991, h.11). Berdasarkan aspek kebijakan harus diakui bahwa, perusahaan-perusahaan kecil dan menengah di Indonesia agak berbeda dibanding dengan perusahaan-perusahaan serupa yang terdapat di negara tetangga. Di Indonesia tidak ada definisi yang jelas mengenai apa itu perusahaan skala kecil, menengah atau skala besar. Klasifikasi industri resmi, misalnya, mengelompokkan sebagai berikut:

1. Industri skala besar dan menengah,
2. Industri skala kecil dan

3. Industri rumah tangga.

Pengelompokkan ini menjadi lebih rumit lagi dengan kenyataan bahwa kategori-kategori tersebut akan berbeda menurut definisinya tergantung pada apakah perusahaan-perusahaan itu berada dalam sektor pertanian, industri, perdagangan atau jasa (James, Akrasanee, 1993, h.16-17).

Kewajiban perpajakan yang melekat pada UKM sebagian besar terkait dengan pajak penghasilan. Dimulai dari pemahaman tentang apa saja kewajiban perpajakan UKM, kemudian dilanjutkan dengan bagaimana cara memenuhi kewajiban tadi secara praktis, yaitu perhitungan dan pelaporan secara periodik. Dengan demikian, peranan UKM menjadi lengkap, yaitu selain secara langsung menggerakkan perekonomian lewat pembukaan lapangan kerja juga berkontribusi membayar pajak terkait usahanya (Nainggolan, 2008, h.8).

Ada dua jenis UKM. Selain UKM yang dijalankan secara pribadi ada juga UKM yang berbentuk badan hukum (Nainggolan, 2008, h.8). Terkait dengan asas kesamaan, artinya pajak harus dibayar oleh setiap warga negara yang memperoleh penghasilan, tentu saja sepanjang penghasilan tersebut berada di atas tingkatan yang ditetapkan. Semakin besar penghasilan semakin tinggi pajak yang harus dibayar. Dengan asas kesamaan tersebut pula UKM tidak luput dari kewajiban perpajakan. Salah satunya adalah kewajiban untuk terdaftar dan mendapatkan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). NPWP berguna untuk memenuhi berbagai persyaratan yang terkait dengan usaha. Misalnya, untuk pengajuan kredit. Perbankan mensyaratkan untuk kredit di atas Rp100 juta peminjam harus memiliki NPWP (Nainggolan, 2008, h.154).

Begitu juga dalam mengikuti tender pada beberapa instansi pemerintah atau proyek-proyek tertentu, pemilik pekerjaan mensyaratkan peserta tender memiliki NPWP. Untuk merealisasikan dukungan pada UKM tersebut, pemerintah merencanakan tarif pajak lebih rendah bagi UKM (Nainggolan, 2008, h.154). Dukungan pemerintah tersebut terwujud melalui Pasal 31E Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008, yaitu mengenai pengurangan tarif PPh bagi Wajib Pajak badan UMKM.

2.2.8 Konsep Keadilan dalam Pemungutan Pajak

Dalam pemungutan pajak terdapat 4 (empat) asas yang mutlak diperhatikan. Adam Smith, memperkenalkan 4 (empat) asas tersebut, dengan nama *four maxims* atau *four canon*, yaitu : *equality*, *certainty*, *convenience*, dan *efficiency*. Salah satu dari prinsip tersebut yang sering diabaikan dalam pemungutan pajak adalah asas keadilan.

Keadilan (*equality*) atau kesamaan mengandung arti, bahwa keadaan yang sama atau orang yang berada dalam keadaan yang sama harus dikenakan pajak yang sama. Adil berarti bukan orang yang mempunyai penghasilan yang sama yang dikenakan pajak yang sama, melainkan orang yang mempunyai penghasilan kena pajak yang sama akan dikenakan pajak yang sama. *Equality* atau kesamaan dalam sistem perpajakan lazimnya disebut *non-discrimination*, sehingga orang asing dan warga negara Indonesia yang berada dalam keadaan yang sama akan diperlakukan sama dan dikenakan pajak yang sama besar. Sir Paul Vinogradov dalam bukunya *Common Sense of Law*, memberikan tiga fungsi *equity* yaitu (Soemitro, Sugiharti, 2004, h.15):

1. *Jus adjuvandi*, untuk menyesuaikan hukum;
2. *Jus supplendi*, untuk menambah hukum;
3. *Jus corrigendi*, untuk mengoreksi hukum.

Prinsip keadilan adalah beban pengeluaran pemerintah yang harus dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaannya dan kesanggupan masing-masing golongan. Konsep ini merupakan konsep keadilan sosial yang secara luas diterima oleh hampir semua pemerintahan. Prinsip kesamaan/keadilan (*equity*), artinya bahwa beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap Wajib Pajak (Davey, 1988, h.40-47).

Asas keadilan merupakan asas yang sangat penting dalam membuat maupun mempertimbangkan suatu kebijakan (*policy*) terkhusus kebijakan perpajakan. Suatu sistem perpajakan dapat dikatakan adil apabila masyarakatnya merasa yakin bahwa pajak-pajak yang dipungut oleh pemerintah telah dikenakan secara adil dan setiap orang membayar sesuai dengan bagiannya. Sejarah membuktikan bahwa pajak yang di pungut dengan tidak adil dapat menimbulkan revolusi sosial sebagaimana yang terjadi di Inggris dan Prancis, oleh karena itu kebutuhan akan

ditegakkannya asas keadilan dalam pemungutan pajak merupakan suatu hal yang mutlak (Rosdiana, 2003, h.120).

Setiap negara hukum harus memegang teguh asas keadilan, baik dalam peraturan perundang-undangan maupun pelaksanaan dalam praktik, oleh karena itu menjadi syarat mutlak bagi pembuat undang-undang (legislator) dan bagi pembuat kebijaksanaan memperhatikan dan mempertimbangkan asas keadilan (Soemitro, 1991, h.6). Sebagai pembuat kebijakan pajak, perumusan pajak tidak ditetapkan dengan hanya mewakili kepentingan pemerintah semata, tetapi juga mempertimbangkan keterwakilan Wajib Pajak sebagai penanggung pajak. *Equity* mengacu kepada tekanan pajak di antara subjek pajak masing-masing hendaknya dilakukan seimbang dengan kemampuannya, yaitu seimbang dengan penghasilan yang dinikmatinya di bawah perlindungan negara (Nurmantu, 1994, h.66).

Asas keadilan mengatakan bahwa pajak itu harus adil dan merata. Pajak dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya membayar pajak tersebut dan sesuai dengan manfaat yang diterimanya dari negara. Sedangkan prinsip kemampuan membayar (*ability to pay principle*) mengatakan bahwa orang-orang yang mempunyai kemampuan sama harus membayar pajak sama dengan jumlah yang sama, sementara orang yang mempunyai kemampuan lebih besar harus membayar lebih besar. Yang pertama disebut keadilan horisontal (*horizontal equity*) dan yang kedua disebut keadilan vertikal (*vertical equity*). Prinsip keadilan horisontal dengan demikian hanya menerapkan prinsip dasar keadilan berdasarkan undang-undang. Untuk pajak penghasilan, misalnya, orang yang berpendapatan sama harus membayar jumlah pajak yang sama. Prinsip keadilan vertikal juga memberikan perlakuan yang sama, tetapi beranggapan bahwa mereka yang mempunyai kemampuan berbeda, harus membayar jumlah pajak yang berbeda pula (Musgrave, 1991, b.13).

Mansury dalam buku Pajak Penghasilan Lanjutan mengatakan bahwa Pajak Penghasilan akan sesuai dengan asas keadilan apabila memenuhi syarat keadilan horizontal dan keadilan vertikal (1996, h.11).

1. Keadilan Horizontal

Suatu Pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan horizontal apabila Wajib Pajak yang berada dalam “kondisi” yang sama diperlakukan sama (*equal*

treatment for the equals). Pemungutan pajak adil secara horizontal apabila beban pajaknya sama atas semua Wajib Pajak yang memperoleh penghasilan yang sama dengan jumlah tanggungan yang sama, tanpa membedakan jenis penghasilan atau sumber penghasilan (Waluyo, 2005, h.14).

Syarat keadilan horizontal adalah sebagai berikut (Mansury, 1996, 11):

1. Definisi tentang penghasilan: semua tambahan kemampuan ekonomis, yaitu semua tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa, dimasukkan dalam pengertian objek pajak atau definisi penghasilan.
 2. *Globality*: Semua tambahan kemampuan itu merupakan ukuran dari keseluruhan kemampuan atau “*the global ability to pay*”, oleh karena itu harus dijumlahkan menjadi satu sebagai objek pajak.
 3. *Nett Income*: Yang menjadi *ability to pay* adalah jumlah neto setelah dikurangi semua biaya untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan itu, sebab penerimaan atau perolehan yang dipakai untuk mendapatkan penghasilan, tidak dapat dipakai lagi untuk kebutuhan Wajib Pajak jadi yang dipakai untuk biaya tersebut tidak merupakan tambahan kemampuan ekonomis Wajib Pajak.
 4. *Personal Exemption*: Untuk Wajib Pajak orang pribadi, suatu pengurangan untuk memelihara diri Wajib Pajak harus diperkenankan, atau biasa disebut Penghasilan Tidak kena Pajak (PTKP) di Indonesia.
 5. *Equal Treatment for The Equal*: Jumlah seluruh penghasilan yang memenuhi definisi penghasilan, apabila jumlahnya dikenakan pajak dengan tarif pajak yang sama, tanpa membedakan jenis-jenis penghasilan atau sumber penghasilan (Mansury, 1999, h.59).
2. Keadilan Vertikal

Suatu pemungutan pajak disebut memenuhi syarat keadilan vertikal apabila Wajib Pajak yang mempunyai tambahan kemampuan ekonomis yang berbeda diperlakukan tidak sama (Mansury, 1999, h.59).

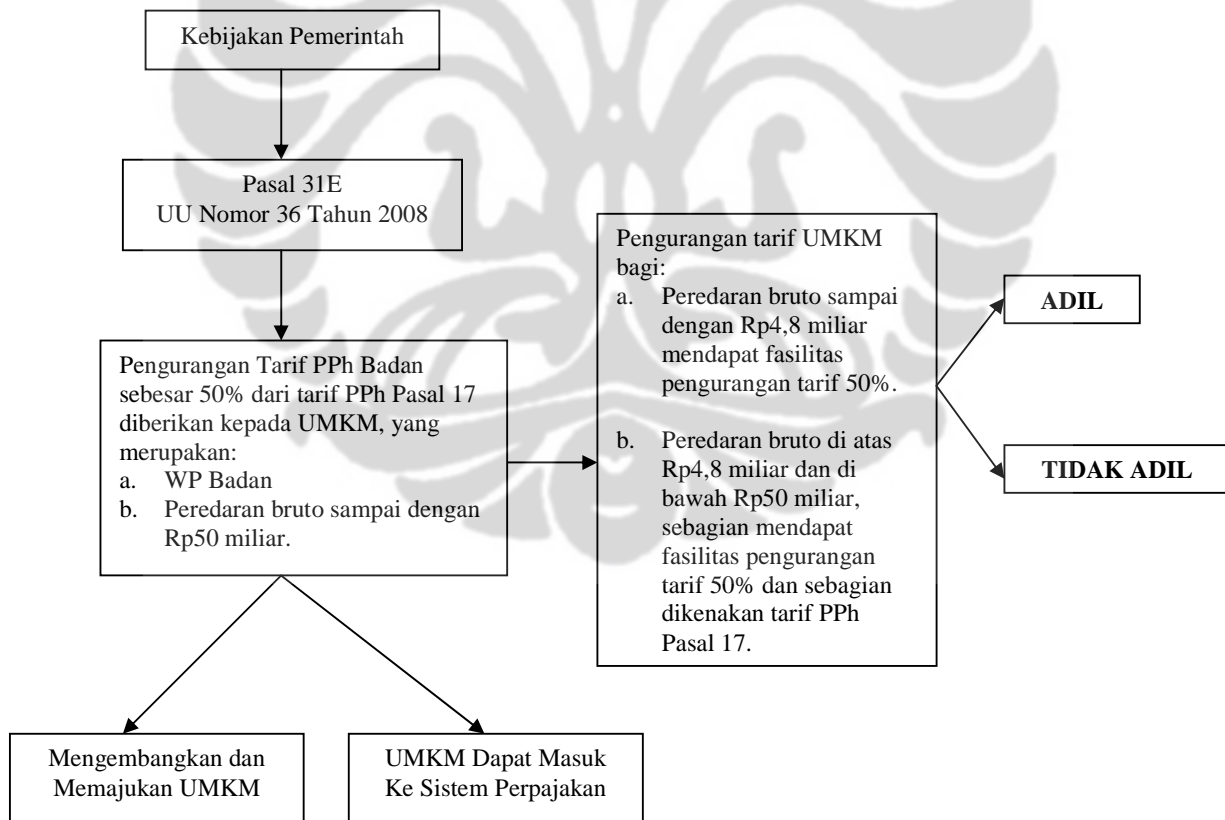
1. *Unequal Treatment for the Unequals*: Hal yang membedakan besarnya tarif pajak adalah jumlah keseluruhan penghasilan atau jumlah seluruh tambahan kemampuan ekonomis, bukan karena perbedaan sumber penghasilan atau perbedaan jenis penghasilan.

2. *Progression*: Apabila jumlah penghasilan seseorang Wajib Pajak lebih besar, dia harus membayar pajak lebih besar dengan menerapkan tarif pajak yang persentasenya lebih besar.

Apabila dalam sebuah kebijakan tercermin kedua indikator keadilan di atas yaitu keadilan secara horizontal dan vertikal maka kebijakan tersebut dapat dikatakan adil. Namun, sebaliknya apabila suatu kebijakan tidak mencerminkan keadilan horizontal dan keadilan vertikal maka dapat dikatakan suatu kebijakan tersebut berat sebelah atau tidak mencerminkan keadilan.

Berdasarkan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, maka alur kebijakan pengurangan tarif PPh pada Wajib Pajak Badan UMKM berdasarkan Pasal 31E Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 yang memenuhi kriteria keadilan atau tidak adalah sebagai berikut :

Gambar 2.2 Skema Kebijakan Pengurangan Tarif PPh pada Wajib Pajak Badan UMKM



Sumber: Hasil Olahan Peneliti Berdasarkan Pasal 31E UU Nomor 36 Tahun 2008

2.3 Operasionalisasi Konsep

Berdasarkan kriteria-kriteria asas keadilan pemungutan pajak, peneliti menggunakan teori keadilan sebagai dimensi khususnya keadilan horizontal dan keadilan vertikal yang dikemukakan oleh Mansury. Dimensi tersebut kemudian diturunkan menjadi beberapa indikator untuk melihat kesesuaian pemungutan pajak terhadap asas keadilan horizontal. Berikut ini disajikan indikator-indikator dari keadilan pemungutan pajak:

Tabel 2.2 Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variabel	Kategori	Dimensi	Indikator
Keadilan Pemungutan pajak	Keadilan Pemungutan Pajak	- Adil - Tidak Adil	Keadilan Horizontal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak dibebankan kepada para Wajib Pajak berdasarkan kemampuan masing-masing. 2. <i>Nett Income</i>, pajak dikenakan atas penghasilan netto yang diterima oleh Wajib Pajak. 3. <i>Equal Treatment for The Equals</i>, pajak dikenakan atas penghasilan tanpa membedakan jenis atau sumber penghasilan/Penghasilan Kena Pajak yang sama akan menghasilkan pajak terutang yang sama.
			Keadilan Vertikal	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Unequal Treatment for the Unequals</i>, jumlah seluruh tambahan kemampuan ekonomis tanpa membedakan sumbernya/Penghasilan Kena Pajak yang berbeda akan menghasilkan pajak terutang yang berbeda. 2. <i>Progression</i>, semakin besar penghasilan yang diterima, semakin besar pajak yang harus dibayar.

Sumber: Hasil Olahan Peneliti Berdasarkan Teori Keadilan Prof. Mansury, Ph.D dalam buku Pajak Penghasilan Lanjutan, Jakarta: Ind-Hill.

2.4 Metode Penelitian

Metode dapat diartikan sebagai cara peneliti untuk memperoleh data (Arikunto, 2002, h.126). Metode merupakan tata cara bagaimana suatu penelitian dilaksanakan (Hasan, 2002, h.21). Metode penelitian merupakan penjelasan secara teknis mengenai metode-metode yang digunakan dalam suatu penelitian (Muhadjir, 1992, h.2).

Selain itu, metode penelitian memiliki pengertian keseluruhan proses berpikir yang dimulai dari menemukan permasalahan, kemudian peneliti menjabarkannya dalam suatu kerangka tertentu, serta mengumpulkan data bagi pengujian empiris untuk mendapatkan penjelasan dalam penarikan kesimpulan atas gejala sosial yang diteliti (Hasan, 2002, h.21). Berdasarkan definisi tersebut, metode penelitian membahas mengenai keseluruhan cara suatu penelitian dilakukan di dalam penelitian, yang mencakup prosedur dan teknik-teknik yang dilakukan di dalam penelitian.

2.4.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif. Melalui pendekatan kuantitatif, peneliti mempergunakan suatu teori sesuai dengan makna yang ada dan mempergunakan karakteristik-karakteristik yang tersedia dalam teori tersebut untuk melakukan penelitian. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Creswell “*in quantitative paradigma of research, in which researches use accepted and precise meaning, a theory commonly is understood to have certain characteristic...*” (1994, h.82).

Dalam penelitian ini, pendekatan kuantitatif dipergunakan untuk mengukur kesesuaian Pasal 31E Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008, sebagai produk kebijakan fiskal yang mengatur tentang pengurangan tarif PPh pada Wajib Pajak Badan Usaha Mikro Kecil Menengah, dengan asas keadilan pemungutan pajak. Dalam hal ini, sejumlah kriteria akan digunakan untuk mengkaji Pasal 31E Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008.

2.4.2 Jenis Penelitian

a. Berdasarkan tujuannya

Penelitian ini termasuk kedalam jenis penelitian deskriptif (*descriptive research*). Secara harfiah penelitian deskriptif adalah jenis penelitian untuk membuat gambaran mengenai situasi atau kejadian. Bukan saja memberikan gambaran terhadap fenomena-fenomena, tetapi juga menerangkan hubungan, menguji hipotesis-hipotesis, membuat prediksi serta mendapatkan makna dan implikasi dari suatu masalah yang ingin dipecahkan (Nazir, 2003, h.55).

Menurut Kountour, penelitian deskriptif adalah jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap objek yang diteliti (2004, h.105). Sedangkan menurut Sanafiah Faisal, penelitian deskriptif adalah penelitian yang ditujukan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti (1992, h.20). Penelitian ini menggambarkan justifikasi pengurangan tarif PPh pada Wajib Pajak Badan Usaha Mikro Kecil Menengah dan penerapannya terkait dengan asas keadilan.

b. Berdasarkan pada manfaat penelitian

Penelitian ini digolongkan sebagai jenis penelitian murni, seperti yang disebutkan Cresswel mengenai karakteristik penelitian murni, yaitu (1994, h.21):

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

Penelitian murni lebih banyak digunakan di lingkungan akademik dan biasanya dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan (Bambang, Jannah, 2005, h.38). Penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis dan lebih ditujukan bagi pemenuhan kebutuhan peneliti. Hasil dari penelitian dasar adalah pengetahuan umum dan pengertian-pengertian tentang alam serta hukum-hukumnya. Pengetahuan umum ini merupakan alat untuk memecahkan masalah-masalah praktis, walaupun tidak memberikan jawaban yang menyeluruh untuk

tiap masalah tersebut (Nazir, 2003, h.26). Dalam hal ini objek penelitian adalah kebijakan yaitu kebijakan pengurangan tarif PPh badan bagi Wajib Pajak badan UMKM. Di mana pelaksana dari kebijakan tersebut adalah Wajib Pajak, sehingga penelitian ini juga bermanfaat bagi perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan yaitu pemerintah dan Wajib Pajak.

c. Berdasarkan dimensi waktu.

Penelitian ini tergolong penelitian *cross sectional*. Menurut Kountour penelitian *cross sectional* merupakan penelitian yang dilakukan dalam waktu tertentu dan hanya dilakukan pada suatu saat tertentu bukan disengaja melakukan pengumpulan data pada waktu-waktu yang berbeda untuk dijadikan pertimbangan (Kountour, 2004, h.106).

Hal tersebut sejalan dengan yang diungkapkan Bailey mengenai definisi *cross sectional* (1999,h.36):

“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.”

Berdasarkan definisi tersebut penelitian *cross sectional* dilakukan hanya dalam satu waktu saja, meskipun wawancara dan informasi memerlukan waktu sampai dengan beberapa bulan. Rencana penelitian akan dilaksanakan pada bulan Maret 2009 sampai dengan Juni 2009.

d. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisa dengan logika, dengan induksi, deduksi, analogi, komparasi dan sejenisnya (Amrin, 1990, h.95). Analisis data merupakan upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya dalam satuan yang dapat dikelola, mensintetiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, serta memutuskan apa yang dapat dipelajari, serta memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain (Meleong, 2004, h.248). Dalam memperoleh data, peneliti melakukan teknik pengumpulan data melalui wawancara. Data tersebut terlebih dahulu diberi kode

(*coding*), catatan wawancara (*memo writing*) dan memilih poin permasalahan dalam hasil wawancara tersebut.

Hasil wawancara yang telah diberi kode dan catatan akan diolah dengan metode *illustrative*. Metode ini menerapkan teori ke dalam situasi historis atau sosial yang nyata yang akan diteliti. Selain itu dapat dilakukan juga pengorganisasian atau pengelompokan informasi dari wawancara dengan dasar teori-teori utama. Hal tersebut diungkapkan oleh Neuman, “*with the illustrative method, a researcher applies theory to a concrete historical situation or social setting, or organizes data on the basis of prior theory. The evidences boxes confirms or rejects theory.*” (1997, h.451)

Oleh karena itu, secara jelas dalam penelitian ini akan menguji teori terhadap kebijakan yang ada. Dalam penelitian ini, peneliti juga menggambarkan hasil temuan di lapangan yang relevan dengan masalah dan dianggap penting bagi pembaca.

2.4.3 Metode dan Strategi Penelitian

Berdasarkan metode pengumpulan data yang bertujuan mencari informasi yang sesuai dengan permasalahan penelitian, maka penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data:

1. Studi literatur (*Library Research*)

Studi literatur dilakukan peneliti dengan membaca dan mengumpulkan data mulai dari Undang-Undang Perpajakan, Peraturan Pemerintah, buku-buku, *paper* atau makalah, majalah, surat kabar, bahan seminar, penelusuran di internet guna mendapatkan data sekunder dan tulisan-tulisan yang relevan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

Creswell menjelaskan tentang tiga macam penggunaan literatur dalam penelitian, yaitu (1994, h.10):

- *The literature is used to “frame” the problem in the introduction to the study, or*
- *The literature is presented in separate section as a “review of the literature”, or*

- *The literature is presented in the study at the end, it becomes as a basis for comparing and contrasting findings of the qualitative study.*

Literatur pada penelitian ini ditujukan agar konsep-konsep yang relevan terhadap topik penelitian dapat dipahami sebagai pengantar sekaligus menjadi salah satu alat bantu dalam melakukan analisis yang disajikan dalam bab berikutnya. Penelitian ini tidak terbatas pada pengumpulan data dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu, menjadi suatu wacana dan konklusi dalam berpikir logis, praktis dan teoritis (Surakhmad, 1982, h.139-140).

2. Studi lapangan (*Field Research*)

Neuman menggambarkan penelitian lapangan sebagai bentuk studi kasus pada kelompok kecil orang dalam durasi waktu tertentu (2003, h.348). Dalam teknik ini, peneliti mengamati dan berinteraksi secara langsung di lingkungan alami subjek penelitiannya dalam periode waktu tertentu.

Selanjutnya untuk mendapatkan data yang baik, tepat, relevan dengan kebutuhan penelitian, maka peneliti menggunakan beberapa metode. Metode pengumpulan data primer dilakukan dengan cara melakukan wawancara secara mendalam (*in depth interview*) untuk menggali informasi. Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan (Meleong, 2004, h.135).

Wawancara yang dilakukan oleh peneliti dalam penelitian ini bersifat terstruktur dimana sebelumnya peneliti mempersiapkan pertanyaan sebagai pedoman wawancara yang akan diajukan dan kemudian membacakan pertanyaan yang telah dipersiapkan tersebut kepada informan serta sifat wawancara lebih formal. Peneliti tidak membatasi pilihan jawaban informan, sehingga informan dalam penelitian ini dapat menjawab secara bebas dan lengkap sesuai pendapatnya. Namun tidak menutup kemungkinan peneliti melakukan wawancara tidak berstruktur.

Peneliti akan menggunakan pertanyaan terbuka dan melakukan *one by one interview* dengan *audio tape*. Wawancara mendalam ini dilakukan kepada pihak-

pihak yang kompeten dalam masalah teori umum perpajakan dan kebijakan pajak dan kenyataan di lapangan.

2.4.4 Hipotesis Kerja

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap masalah penelitian, yang kebenarannya harus diuji secara empiris (Nazir, 2003, h.151). Hipotesis awal dalam penelitian ini, adalah:

1. Pengurangan tarif PPh badan sebesar 50% bagi Wajib Pajak badan UMKM berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 merupakan hasil kompromi politik. Selain itu terdapat perubahan tarif PPh Pasal 17 dalam undang-undang yang baru menjadi tarif *flat* (28%) sehingga untuk melindungi UMKM diberikanlah pengurangan tarif.
2. Pengurangan tarif PPh badan terhadap UMKM dihitung berdasarkan peredaran bruto karena defenisi UMKM diambil dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM. Selain itu peredaran bruto/omset merupakan patokan untuk menentukan sebuah badan usaha tergolong UMKM atau tidak dan lebih mudah melakukan *contra checking*. Kemudian terdapat sinkronisasi antara Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM.
3. Pengurangan tarif PPh bagi Wajib Pajak badan UMKM berdasarkan Pasal 31E Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tidak tepat karena tidak memenuhi kriteria keadilan vertikal dan keadilan horizontal.

2.4.5 Narasumber/Informan

Informan yang dihadirkan dalam penelitian ini dapat digolongkan sebagai *key informant*, yang sengaja dipilih oleh peneliti. Pemilihan informan (*key informant*) pada penelitian difokuskan pada representasi atas masalah yang diteliti (Bungin, 2003, h.53). Wawancara yang dilakukan kepada beberapa informan harus memiliki beberapa kriteria yang mengacu pada apa yang telah ditetapkan oleh Neuman dalam bukunya, yaitu (2003, h.394-395):

1. *The informant is totally familiar with the culture and is in position to witness significant events makes a good informant.*
2. *The individual is currently involved in the field.*
3. *The person can spend time with the researcher.*
4. *Non-analytic individuals make better informants. A non-analytic informant is familiar with and uses native folk theory or pragmatic common sense.*

Berdasarkan kriteria tersebut di atas, maka wawancara dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan penelitian, diantaranya adalah:

1. Perumus Kebijakan
 - a. Dradjat Hari Wibowo, Komisi XI DPR RI sebagai pihak yang merumuskan kebijakan pemberian fasilitas pengurangan tarif PPh bagi Wajib Pajak Badan UMKM.
2. Pelaksana Kebijakan
 - b. Wahyu Santosa, Kasi Peraturan PPh Badan II Direktorat Jenderal Pajak sebagai pihak yang ikut serta merumuskan kebijakan, pihak yang melaksanakan kebijakan atau pihak yang melakukan pemungutan pajak atas UMKM.
3. Wajib Pajak

Aminarso, Tax Manager Majalah *Indonesian Tax Review*, dalam hal ini Wajib Pajak badan yang tergolong UMKM. Wajib Pajak ini sangat penting untuk mengetahui bagaimana perlakuan pajak terhadap UMKM terkhusus hadirnya kebijakan pemberian fasilitas pengurangan tarif PPh badan terhadap UMKM.
4. Akademisi atau Ahli Perpajakan
 - a. Prof. Gunadi, sebagai akademisi, untuk mengetahui penjelasan bagaimana kedudukan peraturan perundang-undangan perpajakan dan ketentuan penurunan tarif Pajak Penghasilan atas Wajib Pajak Badan Usaha Mikro Kecil Menengah, dilihat dari sisi keadilan.
 - b. Ruston Tambunan, sebagai akademisi, untuk mengetahui kebijakan pengurangan tarif PPh badan bagi UMKM ditinjau dari asas keadilan dan *ability to pay principle*.

5. Praktisi Perpajakan
 - a. Heri Purwanto, Konsultan Lembaga Manajemen Formasi, untuk mengetahui hadirnya kebijakan pengurangan tarif bagi UMKM secara praktik di lapangan.
 - b. Rachmanto Surahmat, untuk mengetahui hadirnya kebijakan Pasal 31E tersebut secara praktik dan pelaksanaan kebijakan tersebut di lapangan.
6. Pengamat UMKM dan Layanan Bisnis UMKM KADIN
Harmon Bernawi Thaib, Direktur Layanan Bisnis dan UKM KADIN, sebagai pihak yang berhubungan langsung dengan UMKM di seluruh Indonesia. Untuk itu, pendapat dari Harmon BT sangat penting bagi peneliti untuk mengetahui kondisi UMKM terkini.

2.4.6 Proses Penelitian

Penelitian kuantitatif ini melandaskan pemahaman mengenai teori kemudian dikaji terhadap kebijakan yang berlaku, apakah kebijakan tersebut sudah sesuai dengan teori atau tidak. Dengan kata lain, penelitian ini menguji teori terhadap sebuah kebijakan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan data kualitatif, sehingga data diperoleh dari studi literatur dan wawancara mendalam dengan pihak-pihak yang dianggap berkompeten terhadap kebijakan yang diangkat dalam penelitian ini.

Pada awalnya, peneliti tertarik dengan kebijakan yang baru muncul dalam perubahan keempat Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang PPh, perubahan tersebut dinilai sangat signifikan, karena memuat kebijakan baru. Kebijakan baru tersebut mengenai pengurangan tarif PPh bagi Wajib Pajak badan UMKM. Setelah itu peneliti melakukan pencarian data maupun sumber yang mendukung objek penelitian tersebut. Kebijakan tersebut sangat menarik, karena fasilitas yang diberikan kepada Wajib Pajak badan UMKM berdasarkan peredaran bruto. Sehingga peredaran bruto yang dimiliki oleh sebuah UMKM dapat mempengaruhi pajak yang terhutang.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk menganalisis kebijakan pengurangan tarif PPh pada Wajib Pajak badan UMKM. Hadirnya kebijakan tersebut juga membuat perbedaan pajak yang terhutang antara UMKM yang satu dengan yang

lain karena berdasarkan peredaran bruto. Perbedaan tersebutlah dapat ditinjau dari asas keadilan (*equity*). Kemudian peneliti menghubungi berbagai narasumber yang dianggap kompeten menjawab permasalahan kebijakan tersebut. Narasumber yang digunakan oleh peneliti dari berbagai kalangan mulai dari pembuat kebijakan sampai dengan Wajib Pajak badan UMKM tersebut.

Kemudian peneliti turun ke lokasi penelitian yaitu Direktorat Jenderal Pajak, Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN), Kementerian Koperasi dan UKM juga Wajib Pajak badan UMKM. Di masing-masing *site* penelitian, peneliti memperoleh data, baik data primer maupun data sekunder. Peneliti merekam wawancara yang dilakukan, serta melakukan pencatatan di lapangan apabila ada informasi-informasi yang dianggap perlu.

2.4.7 Site Penelitian

Dalam penelitian ini, tidak ada satu *site* khusus tempat peneliti melakukan penelitiannya karena pengambilan data tidak dilakukan hanya di satu tempat, yang menjadi *site* dilakukannya penelitian ini, antara lain :

- a. Direktorat Jenderal Pajak
- b. Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN)
- c. Kementerian Koperasi dan UKM
- d. Usaha Mikro Kecil Menengah

2.4.8 Batasan Masalah Penelitian

Masalah penelitian ini dibatasi hanya analisis justifikasi kebijakan penurunan tarif PPh Badan atas UMKM dilihat dari prinsip keadilan pemungutan pajak pada tahapan formulasi Pasal 31E Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008. Dalam penelitian ini asas keadilan pemungutan pajak dianggap lebih penting untuk dianalisis dibandingkan dengan asas-asas pemungutan pajak lainnya karena asas keadilan seringkali menjadi pertimbangan penting dalam memilih *policy option* yang ada dalam membangun sistem perpajakan. Suatu sistem perpajakan dapat berhasil apabila masyarakatnya merasa yakin bahwa pajak-pajak dipungut pemerintah telah dikenakan secara adil dan setiap orang membayar sesuai dengan bagiannya.