

BAB IV
ANALISIS TERHADAP PELAKSANAAN, PERMASALAHAN DAN
EFEKTIFITAS KOORDINASI DALAM UPAYA EKSTENSIFIKASI BUT

A. PELAKSANAAN EKSTENSIFIKASI BUT.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu, diketahui bahwa penambahan jumlah wajib pajak BUT pada tahun 2006 adalah sebanyak 110 wajib pajak dengan jumlah setoran sebesar Rp 60,44 milyar. Jika dirata-rata maka kontribusi pembayaran wajib pajak baru adalah sebesar Rp 549,45 juta. Bila dilihat dari realisasi penerimaan selama tahun 2006, maka kontribusi penerimaan dari wajib pajak baru ini sebesar 2,17 persen dari realisasi sebesar Rp 2.786,33 milyar.

Namun demikian bila dilihat dari potensi berdasarkan data pembayaran PPN jasa luar negeri tahun 2006, sebesar Rp 9.370,30 milyar, maka penerimaan pajak dari wajib pajak baru masih bisa ditingkatkan. Dengan total omset sebesar Rp 9.370,30 milyar, maka potensi penerimaan pajak yang bisa diperoleh adalah sebesar Rp 824,58 milyar. Nilai ini diperoleh dengan cara mengalikan omset tersebut dengan perkiraan penghasilan neto sebesar 20 persen kemudian dikalikan dengan tarif PPh tertinggi sebesar 30 persen, dan ditambah dengan PPh pasal 26 ayat (4) atas laba BUT setelah pajak dengan tarif sebesar 20 persen.

Mengingat potensi penerimaan pajak yang dapat diperoleh dari kegiatan ekstensifikasi BUT masih cukup besar, maka Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu telah melakukan berbagai upaya untuk melakukan ekstensifikasi BUT. Pelaksanaan ekstensifikasi BUT di Indonesia sebenarnya tidak hanya merupakan tugas Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing, akan tetapi juga harus dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak lainnya. Sesuai Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor Kep-67/PJ./2004 tanggal 29 Maret 2004 jo. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 587/KMK.01/2003, wajib pajak BUT yang bertempat kedudukan di

luar wilayah DKI Jakarta, terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat kedudukan wajib pajak BUT tersebut. Dengan demikian, tanggung jawab ekstensifikasi wajib pajak BUT di luar wilayah DKI Jakarta berada pada masing-masing Kantor Pelayanan Pajak yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Sementara tanggung jawab ekstensifikasi wajib pajak BUT yang berada di wilayah DKI Jakarta adalah seluruh Kantor Pelayanan Pajak yang ada di Jakarta, akan tetapi sebagai tempat terdaftarnya adalah di Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dan Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Dua. Dengan demikian kegiatan ekstensifikasi wajib pajak BUT di wilayah DKI Jakarta dapat dilakukan melalui dua kegiatan ekstensifikasi, yaitu : pertama, kegiatan ekstensifikasi melalui Kantor Pelayanan Pajak yang ada di DKI Jakarta selain Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing, kedua, kegiatan ekstensifikasi yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing.

1. Pelaksanaan Kegiatan Ekstensifikasi Wajib Pajak BUT oleh Kantor Pelayanan Pajak Lain yang Wilayah Kerjanya ada di DKI Jakarta.

Pelaksanaan ekstensifikasi wajib pajak BUT yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak lain yang wilayah kerjanya ada di DKI Jakarta sampai saat ini tidak optimal. Hal ini dapat dilihat dari sedikitnya jumlah data atau alat keterangan mengenai hasil ekstensifikasi wajib pajak BUT oleh Kantor Pelayanan Pajak lain yang dikirim ke Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu. Dalam kurun waktu dua tahun, yaitu antara tahun 2005 sampai dengan tahun 2006, Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu baru menerima 3 (tiga) data atau informasi mengenai adanya BUT dari Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing dari hasil pemeriksaan.

2. Pelaksanaan Ekstensifikasi BUT oleh Kantor Pelayanan Pajak Badora Satu

Dalam upaya mencapai target penerimaan pajak yang diberikan oleh Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak, maka Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jakarta Khusus telah membuat berbagai kebijakan dan strategi dalam rangka mencapai target penerimaan Pajak tersebut. Dalam rangka pengawasan dan pelaksanaan kebijakan dan strategi untuk mencapai target penerimaan tersebut, maka Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak menerbitkan surat nomor S-567/WPJ.07/BD.0301/2005, tentang keharusan bagi Kantor Pelayanan Pajak di lingkungan Kantor Wilayah DJP Jakarta Khusus untuk membentuk tim yang bertugas melaksanakan kegiatan pengamanan penerimaan pajak yang meliputi kegiatan ekstensifikasi, intensifikasi, penagihan pajak dan pengembangan sistem pelaporan. Masing-masing kegiatan tersebut harus dilaksanakan oleh sebuah tim dibawah pengawasan masing-masing kepala Kantor Pelayanan Pajak.

” Untuk melaksanakan perintah Kepala Kanwil tersebut Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu telah membentuk berbagai tim, salah satunya adalah Tim Ekstensifikasi wajib pajak yang diketuai oleh Kepala Seksi Pengolahan Data dan Informasi dengan melibatkan Kepala Seksi Pengawasan dan Konsultasi dan para Account Representatif. Tim Ekstensifikasi ini bertugas untuk mencari data ke berbagai instansi eksternal, misal Direktorat Jenderal Imigrasi, Dinas Kependudukan, Direktorat Tenaga Kerja dan berbagai instansi lainnya”.

Melalui pembentukan tim ekstensifikasi tersebut, diharapkan upaya penggalan potensi pajak melalui kegiatan ekstensifikasi dapat berjalan lebih fokus dan terkoordinasi. Berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Tim Ekstensifikasi Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dalam rangka kegiatan ekstensifikasi untuk menambah jumlah wajib pajak orang BUT terdaftar adalah dengan melakukan kegiatan-kegiatan :

⁵² Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu, Hari Jumat tanggal 4 Mei 2007, pukul 09.30-11.30.

a. Melakukan Permintaan Data Orang Asing ke Direktorat Jenderal Imigrasi;

Dalam rangka melaksanakan kegiatan ekstensifikasi, Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu telah mengajukan permintaan data paspor dan Keterangan Izin Tinggal Sementara (KITAS) ke Direktorat Jenderal Imigrasi. Dari data KITAS akan diketahui nama-nama pekerja-pekerja asing dan nama perusahaan yang mempekerjakan karyawan asing tersebut. Berdasarkan data KITAS, Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu akan mencocokkan dengan data *Master File* wajib pajak Direktorat Jenderal Pajak untuk mengetahui tempat terdaftar perusahaan dimaksud. Setelah diketahui tempat terdapatnya, Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu akan mengirimkan data orang asing tersebut ke Kantor Pelayanan Pajak tempat perusahaan terdaftar untuk dilakukan penelitian apakah orang asing dimaksud bekerja sebagai karyawan perusahaan atau bekerja berdasarkan kontrak atas nama perusahaan asing. Apabila orang asing tersebut bekerja atas nama perusahaan asing, maka Kantor Pelayanan Pajak tersebut harus melakukan penelitian apakah berdasarkan data kontrak kerja sudah memenuhi persyaratan sebagai BUT berdasarkan jangka waktu pelaksanaan kontrak dan lama waktu kehadiran orang asing tersebut di perusahaan bersangkutan.

Namun demikian upaya ekstensifikasi wajib pajak BUT melalui permintaan data KITAS dari Direktorat Jenderal Imigrasi tersebut tidak berjalan dengan optimum karena data tersebut belum bisa disediakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi. Hal ini disebabkan karena Direktorat Jenderal Imigrasi kesulitan untuk menyediakan data KITAS dimaksud karena tersebar di lima wilayah unit kantor imigrasi Provinsi DKI Jakarta. Hal ini menyebabkan Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu kesulitan untuk mengawasi mobilitas orang asing yang masuk ke Indonesia. Ketersediaan data orang asing yang masuk ke Indonesia merupakan salah satu *entry point* untuk melakukan identifikasi apakah

keberadaan orang asing tersebut dalam rangka melakukan transaksi yang dapat menimbulkan BUT. Dengan tidak tersedianya data KITAS tersebut maka upaya ekstensifikasi wajib pajak BUT yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu menjadi kurang efektif.

b. Melakukan Permintaan Data ke Dinas Kependudukan DKI Jakarta;

Upaya lain yang dilaksanakan Kantor Pelayanan Pajak Badan Satu untuk melakukan kegiatan ekstensifikasi BUT adalah dengan cara meminta data orang asing yang tinggal di wilayah DKI Jakarta dari Dinas Kependudukan DKI Jakarta. Berdasarkan data orang asing yang tinggal di DKI Jakarta tersebut, Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Satu kemudian menindaklanjuti dengan cara meneliti dimana orang asing tersebut bekerja dan mencocokkan dengan *master file* nasional apakah mereka sudah mempunyai Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau belum. Berdasarkan hasil penelitian, Kantor Pelayanan Pajak Badan Satu kemudian mengirimkan data orang asing ke Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing tempat perusahaan tersebut terdaftar. Kantor Pelayanan Pajak tempat perusahaan orang asing dimaksud bekerja diminta bantuan untuk meneliti apakah orang asing tersebut bekerja sebagai karyawan perusahaan, atau bekerja untuk memberikan jasa sesuai dengan permintaan perusahaan. Apabila keberadaan orang asing tersebut adalah untuk memberikan jasa sesuai dengan permintaan perusahaan, maka kantor pelayanan pajak bersangkutan harus melakukan penelitian lebih lanjut dengan cara meminta kontrak kerjanya, apakah pemberian jasa yang dilakukan oleh orang asing kepada perusahaan dimaksud telah memenuhi kriteria sebagai BUT berdasarkan *time test* maupun *tax treaty* antara Indonesia dengan negara asal orang asing tersebut.

Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu telah memperoleh data orang asing yang tinggal di Provinsi DKI Jakarta dari

Dinas Kependudukan. Namun demikian yang menjadi permasalahan adalah data orang asing tersebut bukan merupakan data terbaru, sehingga setelah dilakukan penelitian lebih lanjut dengan melakukan himbauan ke perusahaan tempat orang asing tersebut bekerja, orang asing tersebut telah meninggalkan Indonesia. Hal ini selain menyebabkan tidak efektifnya pelaksanaan ekstensifikasi bentuk usaha tetap, juga menimbulkan beban administrasi yang tidak perlu bagi Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu. Untuk itu dalam rangka efektifitas pelaksanaan ekstensifikasi BUT, maka Dinas Kependudukan Provinsi DKI Jakarta harus mampu menyediakan data penduduk asing yang tinggal di Provinsi DKI Jakarta secara valid. Untuk itu perlu dilakukan koordinasi dan kerjasama yang lebih intensif antara Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dengan Dinas Kependudukan Provinsi DKI Jakarta agar data orang asing yang tinggal di Provinsi DKI Jakarta dapat dilakukan *updating* setiap waktu.

c. Mengirimkan data pembayaran jasa luar negeri ke KPP Penanaman Modal Asing (PMA).

Dalam rangka kegiatan ekstensifikasi BUT, Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu juga telah mengirimkan data pembayaran jasa luar negeri yang bersumber dari Monitoring Palaporan dan Pembayaran Pajak (MP3) selama tahun 2006 ke seluruh Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing. Semua pembayaran Jasa luar negeri tersebut dilakukan oleh perusahaan penanaman modal asing (PMA) kepada perusahaan luar negeri atas jasa yang diberikan. Data pembayaran jasa luar negeri tersebut diharapkan ditindaklanjuti oleh Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing melalui *Account Representative* (AR) perusahaan yang bersangkutan dengan cara meneliti kontrak kerja yang dilakukan antara perusahaan tersebut dengan perusahaan luar negeri yang memberikan jasa. Penelitian dilakukan untuk mengidentifikasi apakah kontrak kerja pemberian jasa

tersebut berdasarkan *time test* maupun *tax treaty* telah menimbulkan BUT.

Namun demikian permasalahan yang dihadapi kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dalam upaya ekstensifikasi tersebut adalah belum ditindaklanjutinya pengiriman data transaksi tersebut oleh Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing. Apabila data transaksi ini tidak ditindaklanjuti oleh Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing, maka kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu tidak dapat melakukan ekstensifikasi wajib pajak BUT, karena untuk melakukan ekstensifikasi BUT, harus terlebih dahulu dilakukan identifikasi terhadap transaksi tersebut apakah sudah memenuhi persyaratan sebagai BUT oleh Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing. Untuk itu perlu dilakukan koordinasi dan komunikasi yang lebih efektif antara Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing dengan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing agar data tersebut dapat ditindaklanjuti dengan mengidentifikasi transaksi tersebut. Hasil identifikasi atas transaksi tersebut kemudian dikirimkan ke Kantor Pelayanan Pajak badan dan Orang Asing Satu untuk ditindaklanjuti dengan mengukuhkan wajib pajak tersebut sebagai BUT dengan memberikan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).

d Menindaklanjuti Hasil Pemeriksaan Kantor Pelayanan Pajak PMA Dan Kantor Pusat Direktorat Jenderal

Berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Modal Asing dan Tim dari Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak, sering ditemukan adanya transaksi yang dilakukan oleh perusahaan penanaman modal asing dengan induknya atau perusahaan lain yang ada di luar negeri yang diindikasikan menimbulkan BUT. Hal ini disebabkan karena berdasarkan hasil pemeriksaan ditemukan adanya tenaga ahli yang dikirimkan langsung dari induk perusahaan atau perusahaan lain yang ada di luar negeri untuk mengerjakan proyek

tertentu berdasarkan kontrak kerja dan dilakukan di perusahaan penanaman modal asing di Indonesia. Berdasarkan data kontrak tersebut diketahui bahwa orang asing tersebut telah berada di Indonesia melebihi batas waktu yang ditentukan sesuai dengan perjanjian antara Indonesia dengan negara asal orang asing tersebut (*tax treaty*) sehingga harus mendaftarkan diri sebagai bentuk usaha tetap. Berdasarkan informasi dan data tersebut, KPP Badan dan Orang Asing Satu Satu kemudian mengirimkan surat himbauan kepada wajib pajak untuk mendaftarkan diri sebagai BUT. Apabila dalam jangka waktu dua minggu sejak dikirimkan surat himbauan tersebut wajib pajak tidak menanggapi, maka Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu kemudian akan menindak lanjuti surat himbauan dengan melakukan pemeriksaan untuk pengukuhan NPWP secara jabatan dan sekaligus menentukan pajak terutang.

Permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan ekstensifikasi tersebut adalah keterlambatan pengiriman data hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan pajak Penanaman Modal Asing Satu. Keterlambatan pengiriman data ini disebabkan karena pemeriksaan tersebut dilakukan terhadap kewajiban perpajakan tahun-tahun sebelumnya (*post audit*). Selain itu pengiriman data hasil pemeriksaan tersebut juga baru dilakukan beberapa bulan setelah selesainya proses pemeriksaan. Hal ini menyebabkan keterlambatan dalam melakukan pengukuhan wajib pajak tersebut sebagai BUT, karena setelah dilakukan himbaun, wajib pajak tersebut telah meninggalkan Indonesia.

e. Melakukan Koordinasi Secara Rutin Dengan Kepala KPP PMA .

Untuk meningkatkan efektifitas pelaksanaan ekstensifikasi wajib pajak bentuk usaha tetap, Kepala Kantor Pelayanan Pajak Badora Satu secara rutin mengadakan pertemuan dengan para Kepala KPP PMA untuk meminta informasi mengenai hasil tindak lanjut atas data yang telah dikirim KPP Badora Satu. Data-data yang telah dikirim ke Kantor

Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing adalah data orang asing dan data transaksi pemberian jasa luar negeri. Dalam pertemuan tersebut Kepala Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu secara aktif meminta bantuan kepala Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing untuk menindaklanjuti data yang telah dikirim. Hal ini dilakukan mengingat kegiatan ekstensifikasi bukan merupakan kepentingan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal asing akan tetapi merupakan kepentingan Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing satu.

Meskipun Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu telah melakukan berbagai upaya untuk melaksanakan kegiatan ekstensifikasi BUT, namun menurut pengamatan peneliti upaya-upaya yang telah dilakukan tersebut belum memberikan hasil yang optimal. Hal ini diindikasikan dengan sedikitnya jumlah penambahan wajib pajak BUT dari berbagai kegiatan ekstensifikasi tersebut. Selama kurun waktu 2 (dua) tahun yaitu dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2006 jumlah penambahan wajib pajak BUT karena kegiatan ekstensifikasi hanya 3 (tiga) wajib pajak yang merupakan hasil tindaklanjut pemeriksaan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing. Meskipun selama kurun waktu 2 (dua) tahun tersebut terdapat penambahan jumlah wajib pajak BUT sebanyak 243 wajib pajak, namun sebanyak 241 merupakan wajib pajak baru yang mendaftarkan karena inisiatif sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan ekstensifikasi BUT di Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu, baik yang dilaksanakan oleh KPP lain maupun KPP Badora Satu sendiri belum menunjukkan kinerja yang optimal. Selain permasalahan-permasalahan sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas, maka faktor lain yang menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan ekstensifikasi BUT adalah kesulitan untuk mengidentifikasi BUT. Permasalahan tersebut menyangkut dua hal, yaitu : pertama, kesulitan untuk menentukan tipe BUT yang akan timbul, dan kedua, adalah kesulitan untuk membuktikan telah terpenuhinya kriteria BUT. Kesulitan untuk

mengidentifikasi BUT tersebut juga dikemukakan oleh Kepala Kantor Pelayanan Pajak PMA Tiga sebagai berikut:

"...harus dipisahkan dulu antara transaksi dengan BUT, karena untuk BUT ada persyaratannya untuk bisa dikatakan sebagai BUT, apa, mengapa dan bagaimana seseorang atau perusahaan bisa di BUT-kan. Itu dulu yang harus diperhatikan apakah sudah memenuhi persyaratan keberadaan dan *time test*, karena berdasarkan pengalaman ada juga pemberian jasa yang sepenuhnya dilakukan di luar negeri sehingga tidak memenuhi kriteria sebagai BUT. Selain itu perlu diperhatikan juga persyaratan dependensi untuk menentukan apakah perusahaan afiliasi yang ada di Indonesia tersebut sudah memenuhi persyaratan sebagai BUT. Hal inilah yang menyulitkan dalam identifikasi BUT karena adanya keterikatan dengan *time test*, representasi dan presentasi orang asing atau perusahaan luar negeri tersebut di Indonesia."⁵²

Untuk memudahkan identifikasi dalam rangka ekstensifikasi BUT maka para pegawai baik di Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu maupun Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing harus memiliki pengetahuan yang mendalam mengenai pengertian BUT, tipe-tipe BUT dan persyaratan sebagai BUT berkaitan dengan *time test*, representasi dan presentasi orang asing atau perusahaan asing di Indonesia. Penentuan BUT dapat dilakukan dengan cara mengamati fenomena-fenomena bisnis yang dapat memunculkan adanya BUT. BUT tipe fasilitas fisik (*asset type*) akan dapat diidentifikasi dengan lebih mudah, karena BUT tersebut keberadaannya nyata dengan adanya tempat tetap yang dipergunakan untuk melakukan kegiatan usahanya. BUT tipe aktivitas dapat diketahui keberadaannya dengan cara mengidentifikasi kegiatan usaha yang dilakukan di Indonesia dalam kurun waktu tertentu. BUT keagenan, keberadaannya dapat diidentifikasi dengan cara melihat kegiatan usahanya, dimana perusahaan tersebut bersifat tidak bebas. Semua keputusan untuk melakukan aktivitas tergantung dari perusahaan yang ada di luar negeri. Sedangkan BUT tipe asuransi sampai saat ini

⁵³ Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Tiga, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 11.00-11.45.

belum memungkinkan untuk timbul di Indonesia karena peraturan yang berlaku masih mewajibkan perusahaan asuransi asing untuk mendirikan PT PMA apabila akan beroperasi di Indonesia.

Setelah dapat menentukan tipe BUT, maka langkah selanjutnya dalam mengidentifikasi timbulnya BUT adalah dengan melakukan pembuktian terhadap pemenuhan kriteria BUT untuk masing-masing tipe BUT berdasarkan *tax treaty* antara Indonesia dengan negara asal perusahaan luar negeri tersebut. Kriteria BUT tipe fasilitas fisik mengacu pada pemenuhan kriteria BUT secara umum, yaitu adanya tempat tetap, kegiatan usaha dilakukan ditempat tetap tersebut, dan kegiatan usaha yang dilakukan bersifat produktif. Sedangkan BUT tipe aktifitas penentuan kriterianya lebih mengacu pada jangka waktu pelaksanaan aktifitasnya di Indonesia (*time test*). Jangka waktu terpenuhinya *time test* tersebut akan berbeda-beda antara negara satu dengan negara lainnya, sesuai dengan *tax treaty* negara tersebut dengan Indonesia. Sedangkan kriteria BUT tipe keagenan lebih mengacu pada tingkat dipendensi suatu agen terhadap wajib pajak luar negeri yang diageninya. Pembuktian tingkat dipendensi suatu agen dapat dilakukan baik secara legal melalui penelitian kontrak keagenan yang dimiliki atau secara ekonomis dengan menganalisa kegiatan keagenan yang dijalankan.

Berdasarkan tiga tipe BUT yang umum beraktifitas di Indonesia, maka nampak bahwa proses identifikasi terhadap BUT tipe aktivitas dan tipe keagenan jauh lebih sulit dibandingkan dengan proses identifikasi BUT tipe fasilitas. Hal ini disebabkan karena BUT tipe fasilitas kehadirannya nyata dengan adanya fasilitas fisik dimana kegiatan usahanya dilakukan. Sedangkan BUT tipe aktifitas sulit untuk diidentifikasi karena kehadirannya tidak nampak secara fisik, dan BUT tipe keagenan seringkali keberadaannya tersamar oleh aktivitas yang dilakukan oleh wajib pajak dalam negeri yang berfungsi sebagai agen. Dengan demikian salah satu kesulitan dalam melaksanakan ekstensifikasi wajib Pajak BUT adalah

masalah identifikasi bagi wajib pajak BUT tipe aktifitas dan BUT tipe keagenan.

B. PEMBAHASAN PERMASALAHAN EKSTENSIFIKASI WAJIB PAJAK BUT.

Meskipun berbagai upaya kegiatan ekstensifikasi telah dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu, namun penambahan jumlah wajib pajak BUT dari kegiatan ekstensifikasi tersebut tidak signifikan. Sejak dilakukan berbagai kegiatan ekstensifikasi tersebut pada tahun 2005 sampai dengan tahun 2006, hanya 3 (tiga) wajib pajak BUT yang berhasil dikukuhkan berdasarkan data hasil pemeriksaan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing. Selain permasalahan kesulitan dalam mengidentifikasi bentuk usaha tetap sebagaimana telah diuraikan di atas, maka permasalahan-permasalahan lain yang menyebabkan upaya ekstensifikasi wajib pajak bentuk usaha tetap yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu tidak optimal adalah sebagai berikut :

1. Kesulitan Untuk Memperoleh Data;

Dalam rangka melaksanakan kegiatan ekstensifikasi wajib pajak bentuk usaha tetap, diperlukan berbagai data dimana salah satunya adalah data orang asing. Data tersebut sebenarnya tersedia di beberapa instansi pemerintah, misal data Kartu Ijin Tinggal Terbatas (KITAS) orang asing di Direktorat Jenderal Imigrasi, data Ijin Kerja Tenaga Asing (IKTA) di Direktorat Jenderal Tenaga Kerja, data orang asing yang tinggal di Provinsi DKI Jakarta di Dinas Kependudukan. Berdasarkan data orang asing tersebut akan dapat ditelusuri maksud dan tujuan keberadaan orang asing tersebut di Indonesia. Dengan mengetahui keberadaan dan tujuan orang

asing tersebut di Indonesia maka akan dapat diindikasikan apakah keberadaan orang asing tersebut telah menimbulkan BUT.

Menurut Kepala Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu, upaya ekstensifikasi wajib pajak bentuk usaha tetap terhambat karena kesulitan untuk memperoleh data dari berbagai instansi tersebut yang sebenarnya bisa dijadikan alat untuk melakukan identifikasi terhadap wajib pajak BUT. Sebagai salah satu contoh adalah belum dipenuhinya permintaan data Ijin Kerja Tenaga Asing (IKTA) dari Direktorat Tenaga Kerja dengan alasan kerahasiaan jabatan.

"Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu telah mengirimkan permintaan data IKTA ke Direktorat Tenaga Kerja namun tidak diberikan dengan alasan kerahasiaan jabatan. Padahal sudah ada MOU antara Direktorat Jenderal Pajak dengan Direktorat Tenaga Kerja untuk saling memberikan data dalam rangka kepentingan dinas. " ⁵⁴

Menurut peneliti, untuk mengatasi permasalahan tersebut Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu harus memberikan penjelasan dan sosialisasi ke Direktorat Jenderal Tenaga Kerja dan berbagai instansi lainnya bahwa dalam rangka kepentingan pajak kerahasiaan jabatan tersebut bisa ditiadakan. Hal yang lebih penting lagi adalah bagaimana meyakinkan kepada Direktorat Jenderal Tenaga Kerja dan instansi lainnya bahwa data orang asing tersebut sangat diperlukan dalam rangka meningkatkan penerimaan pajak bagi kepentingan nasional. Hal ini akan dapat dilakukan dengan baik apabila antara Direktorat Jenderal Pajak dan Direktorat Tenaga Kerja ada komunikasi dan koordinasi yang baik.

⁵⁴ Hasil wawancara dengan Kepala KPP Badan dan Orang Asing Satu, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 09.30-10.30.

Kepala Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing satu, dalam wawancara tersebut juga menegaskan perlunya dilakukan koordinasi yang melebar ke instansi lain di luar Direktorat Jenderal Pajak dalam rangka mengatasi permasalahan terhambatnya akses data orang asing dari berbagai instansi di luar Direktorat Jenderal Pajak.

"...Mungkin koordinasinya harus melebar ke instansi lain di luar Direktorat Jenderal Pajak, misalnya ke Departemen Perdagangan, Departemen Tenaga Kerja, Departemen Transmigrasi dan lain-lain. Sebenarnya untuk level yang lebih atas, sudah ada payung hukum yaitu *Memory of understanding* (MOU), dimana instansi tersebut harus memberikan data. Dengan adanya MOU tersebut sebenarnya kita dapat menindaklanjuti data apa yang kita perlukan sehingga lebih fokus terhadap permintaan data yang spesifik, dalam hal ini data orang asing, karena dalam MOU tersebut tidak disebutkan secara spesifik data yang harus diberikan, akan tetapi hanya mengatur ketentuan untuk saling memberikan data."⁵⁵

Menurut peneliti Agar koordinasi dengan instansi di luar Direktorat Jenderal Pajak tersebut dapat berjalan efektif, maka perlu dibentuk semacam *leisson officer* (LO) di instansi tersebut. *Leisson officer* tersebut mempunyai fungsi sebagai penghubung dalam rangka koordinasi untuk saling memberikan data. Selain itu, bisa juga dibentuk tim ekstensifikasi wajib pajak orang asing dan BUT dengan melibatkan institusi tersebut. Keterlibatan institusi lain di luar Direktorat Jenderal Pajak dalam kegiatan ekstensifikasi wajib pajak orang pribadi dan bentuk usaha tetap hanya sebatas memberikan informasi dan data berkaitan dengan keberadaan orang asing dan transaksi yang dilakukan oleh perusahaan luar negeri dengan perusahaan penanaman modal asing yang ada di Indonesia. Dengan diikutkannya

⁵⁵ Hasil wawancara dengan Kepala KPP Badan dan Orang Asing Satu, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 09.30-10.30.

instansi tersebut dalam kegiatan ekstensifikasi orang asing dan bentuk usaha tetap, maka akses terhadap data orang asing dan transaksi internasional akan lebih mudah didapat oleh Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu. Hal ini disebabkan instansi lain tersebut juga akan ikut bertanggung jawab untuk mencapai keberhasilan pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi tersebut karena ikut menjadi anggota tim yang dibentuk bersama.

Apabila data orang asing dan transaksi internasional tersebut dapat diperoleh, maka Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu selanjutnya akan meneliti data *Master File* wajib Pajak Direktorat Jenderal Pajak untuk menentukan di Kantor Pelayanan Pajak mana perusahaan yang mempekerjakan orang asing tersebut terdaftar. Berdasarkan data dari *master file* nasional tersebut, Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing satu selanjutnya akan mengirimkan data orang asing tersebut ke Kantor Pelayanan Pajak tempat dimana perusahaan tersebut terdaftar. Kantor Pelayanan Pajak tempat perusahaan dimana orang asing tersebut bekerja akan meneliti lebih lanjut keberadaan orang asing tersebut di Indonesia apakah sebagai karyawan suatu perusahaan atau dalam rangka melaksanakan suatu proyek pekerjaan atas permintaan perusahaan dalam negeri. Apabila orang asing tersebut berada di Indonesia dalam rangka mengerjakan suatu proyek atau kontrak kerja berdasarkan permintaan perusahaan dalam negeri, maka hal tersebut merupakan indikasi awal bagi timbulnya wajib pajak BUT. Langkah berikutnya yang harus dilakukan adalah melakukan pengujian apakah berdasarkan *tax treaty* antara Indonesia dengan negara asal orang tersebut memang telah memenuhi syarat untuk dikukuhkan sebagai wajib pajak BUT yaitu dengan tes jangka waktu pelaksanaan pekerjaan tersebut di Indonesia (*time test*).

Untuk dapat melakukan identifikasi secara akurat terhadap keberadaan orang asing tersebut apakah bekerja sebagai karyawan perusahaan atau melakukan proyek pekerjaan atau kontrak kerja dengan perusahaan Indonesia, maka Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang

Asing Satu harus melakukan kerjasama dengan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing tempat perusahaan Indonesia tersebut terdaftar. Hal ini disebabkan karena KPP Badan dan Orang Asing Satu tidak mempunyai kewenangan untuk meminta kontrak kerja yang dilakukan antara orang asing dengan perusahaan Indonesia tersebut. Dalam kasus ini bentuk kerjasama yang dilakukan adalah KPP Badan dan Orang Asing Satu mengirimkan data orang asing yang berdasarkan identifikasi awal dari data IKTA atau data lainnya, orang asing tersebut tidak bekerja sebagai karyawan perusahaan di Indonesia akan tetapi bekerja karena adanya proyek pekerjaan atau kontrak kerja dengan perusahaan di Indonesia. Berdasarkan data yang dikirim dari KPP Badan dan Orang Asing Satu tersebut, maka KPP Penanaman Modal Asing melalui *Account Representative* kemudian meminta data kontrak kerja dari perusahaan PMA tempat orang asing tersebut bekerja. Berdasarkan data kontrak kerja *Account Representative* melakukan identifikasi apakah pelaksanaan kontrak kerja tersebut telah memenuhi kriteria sebagai BUT dengan indikasi bahwa pelaksanaan kontrak kerja tersebut telah melampaui *time test* sebagaimana ditentukan antara Indonesia dengan negara asal orang asing tersebut. Berdasarkan identifikasi tersebut, KPP Penanaman Modal Asing akan mengirimkan data hasil penelitian berdasarkan kontrak kerja orang asing tersebut ke KPP Badan dan Orang Asing Satu untuk dilakukan himbauan agar mendaftarkan diri sebagai wajib pajak bentuk usaha tetap.

Menurut Kepala KPP Penanaman Modal Asing Tiga, proses identifikasi wajib pajak bentuk usaha tetap tersebut sulit dilakukan karena adanya kesulitan untuk mendapatkan kontrak kerja dari perusahaan tempat orang asing tersebut bekerja. Hal ini disebabkan *Account Representative* tidak mempunyai kewenangan untuk memaksa perusahaan tersebut memberikan kontrak kerja kecuali lewat pemeriksaan.

” Pengawasan tersebut dapat dilakukan oleh *Account Representative* (AR), akan tetapi para AR mengalami hambatan untuk melakukan pengawasan karena kita tidak bisa memaksa wajib pajak untuk memberikan data kontrak kerja, kecuali lewat pemeriksaan. Selain itu apakah kita mempunyai wewenang untuk menyatakan bahwa

perusahaan tersebut harus menjadi BUT. Apakah mereka mau, karena kita menganut *sistem Self assesment*. Jadi kalau dari pengawasan atau penelitian AR kita paling hanya dapat menyarankan kepada mereka untuk menjadi BUT. Lain halnya kalau lewat pemeriksaan kita bisa menentukan dan memaksa mereka untuk mendaftar sebagai BUT”.⁵⁶

Ketentuan mengenai kewajiban untuk memberikan data atau dokumen tersebut diatur dalam pasal 29 dan 35 Undang-Undang Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Dalam kedua pasal tersebut diatur mengenai kewajiban untuk memberikan data atau dokumen bagi wajib pajak diperiksa dan pihak lainnya (pihak ketiga) yang berkaitan dengan wajib pajak yang diperiksa. Permasalahan adanya kesulitan untuk mendapatkan kontrak kerja dari wajib pajak juga dikemukakan oleh Kepala Kantor Pelayanan Pajak PMA Lima sebagai berikut :

” Dalam rangka pengawasan terhadap transaksi yang bisa menimbulkan BUT kita kesulitan untuk memperoleh data dari wajib pajak. Hal ini disebabkan AR tidak bisa memaksa kepada wajib pajak untuk memberikan data karena tidak ada ketentuan yang mengatur hal tersebut. Aturan main dalam Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) adalah data wajib pajak bisa diminta secara paksa pada saat pemeriksaan. Sehingga agar AR dapat memaksa kepada wajib pajak untuk memberikan data, maka ketentuan dalam UU KUP harus diubah yaitu apapun yang diminta oleh Kantor Pelayanan Pajak harus dipenuhi oleh wajib pajak.”⁵⁷

Modus yang sering digunakan oleh wajib pajak luar negeri yang melakukan kegiatan usaha di Indonesia untuk menghindari pengenaan pajak sebagai wajib pajak bentuk usaha tetap adalah dengan cara:

- Menjalinkan kontrak atau kerjasama tertentu seperti kerjasama keagenan, distribusi dan maklon;
- Mengirimkan pegawainya untuk ditempatkan sebagai karyawan salah satu perusahaan di Indonesia; dan
- Menjadikan karyawan perusahaan di Indonesia sebagai wakil wajib pajak luar negeri untuk menjalankan kegiatannya di Indonesia.

⁵⁶ Hasil wawancara dengan Kepala KPP PMA Tiga, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 11.00-11.45.

⁵⁷ Hasil wawancara dengan Kepala KPP PMA Lima, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 Pukul 11.00 - 11-45

Untuk dapat menemukan dan membuktikan bahwa kegiatan-kegiatan tersebut di atas sudah memenuhi kriteria sebagai BUT, maka Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dan KPP Penanaman Modal Asing harus mendapatkan data kontrak kerja dari wajib pajak. Namun hal ini terhambat dengan ketentuan yang mengatur bahwa wajib pajak hanya wajib memberikan data atau dokumen pada saat diperiksa. Untuk itu agar AR dapat mempunyai kewenangan untuk memaksa wajib pajak untuk memberikan data atau dokumen tanpa melalui proses pemeriksaan, maka bunyi pasal dalam Undang-Undang KUP tersebut harus diganti dengan ketentuan yang mengatur bahwa wajib pajak harus memberikan data sesuai dengan yang diminta oleh Kantor Pelayanan Pajak.

2. Keterlambatan Pengiriman Data;

Selain karena adanya kesulitan untuk memperoleh data, permasalahan lain yang menyebabkan kesulitan dalam pelaksanaan ekstensifikasi bentuk usaha tetap adalah keterlambatan pengiriman data hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing. Seluruh wajib pajak hasil ekstensifikasi selama kurun waktu tahun 2005 sampai dengan 2006 yang berjumlah 3 (tiga) wajib pajak BUT tersebut merupakan tindak lanjut hasil pemeriksaan perusahaan yang terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing. Berdasarkan data yang dikirim dari KPP PMA tersebut KPP Badora Satu melakukan tindak lanjut berupa pengiriman himbauan untuk mendaftarkan diri sebagai BUT atau melakukan pemeriksaan dalam rangka pemberian NPWP. Namun yang menjadi permasalahan adalah data hasil pemeriksaan wajib pajak PMA yang dikirim ke KPP Badora Satu biasanya sulit untuk ditindaklanjuti karena wajib pajak BUT yang telah teridentifikasi tersebut sudah tidak ada karena kontrak kerja dengan perusahaan Indonesia sudah selesai. Hal ini terjadi disebabkan karena proses pemeriksaan biasanya dilakukan terhadap kewajiban perpajakan tahun sebelumnya (*post audit*) dan proses pemeriksaan tersebut biasanya memakan waktu cukup lama.

Selain itu data hasil pemeriksaan yang mengidentifikasi adanya BUT biasanya baru dikirim beberapa bulan setelah pemeriksaan selesai. Hal inilah yang menyebabkan keterlambatan upaya ekstensifikasi wajib pajak BUT, karena wajib pajak BUT yang melakukan aktivitas dibidang jasa biasanya jangka waktu kontrak kerjanya terbatas.

” Data-data yang kita terima dari Kantor Pelayanan Pajak Modal Asing mengenai informasi adanya BUT biasanya merupakan hasil pemeriksaan yang dilakukan terhadap kewajiban perpajakan tahunan sebelumnya, dan biasanya pengirimannya juga sangat terlambat yaitu beberapa bulan setelah selesainya pemeriksaan. Hal ini menyebabkan penggalan potensi perpajakan lewat ekstensifikasi menjadi terhambat, karena beberapa wajib pajaknya telah meninggalkan Indonesia”⁵⁸

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka apabila ditemukan indikasi adanya BUT dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing, data tersebut harus segera dikirim ke Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu untuk dilakukan tindak lanjut dengan mengirimkan surat himbauan untuk mendaftarkan diri sebagai BUT atau melalui pemeriksaan pengukuhan NPWP. Dengan demikian pengiriman data mengenai adanya indikasi BUT ke Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu tidak perlu menunggu sampai pemeriksaan selesai dilakukan. Apabila memungkinkan, akan lebih efektif apabila dilakukan pemeriksaan bersama yang melibatkan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing dan Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu. Apabila pemeriksaan bersama ini dapat dilakukan, maka hasil pemeriksaan akan lebih efektif, karena selain berhasil memeriksa wajib pajak PMA sekaligus juga selesai diperiksa wajib pajak BUTnya.

⁵⁸ Hasil wawancara dengan Kepala KPP Badan dan Orang Asing Satu, Hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 09.30-10.30.

4. Kurangnya Pengetahuan Mengenai Konsep Bentuk Usaha Tetap;

Agar pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi bentuk usaha tetap dapat berjalan dengan efektif, maka para *Account Representative* di Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing satu harus mempunyai pengetahuan yang mendalam mengenai konsep BUT, ciri-ciri BUT, kriteria BUT, dan modus operandinya. Pemahaman ini sangat diperlukan dalam rangka mengidentifikasi ada tidaknya BUT. Berdasarkan kontrak perjanjian yang diperoleh atau melalui pengecekan di lapangan para *Account Representative* di Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing harus melakukan identifikasi apakah transaksi internasional atau kegiatan yang dilakukan oleh orang asing atau perusahaan internasional tersebut sudah memenuhi kriteria sebagai BUT.

Menurut Kepala Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu, pengetahuan sebagian besar pegawai di Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing masih kurang. Hal ini menyebabkan para *Account Representative* di KPP Penanaman Modal Asing kurang memahami mengenai seluk beluk BUT, bagaimana modus operasinya, apa persyaratannya dan bagaimana *tax treaty*-nya. Hal ini menyebabkan para *Account Representative* di Kantor Pelayanan Pajak PMA sering tidak mengetahui bahwa perusahaan yang berada dibawah pengawasannya telah melakukan kegiatan yang dapat menimbulkan BUT.

" Kita perlu memberikan sosialisasi kepada para pegawai Kantor Pelayanan Pajak PMA mengenai pengertian BUT, ciri-cirinya, dan transaksi yang bisa menimbulkan BUT itu seperti apa. Tim Ekstensifikasi yang dibentuk Kantor Pelayanan Pajak Badora Satu tersebut yang akan bergerak untuk memberikan sosialisasi mengenai BUT kepada para pegawai di KPP PMA. Sedangkan untuk Kepala Kantor, saya sendiri yang akan menjelaskan pada saat rapat rutin dengan para Kepala KPP PMA, karena kadang-kadang penjelasan dalam pertemuan informal lebih efektif."⁵⁹

Kepala Kantor Pelayanan Pajak PMA Tiga juga mengakui bahwa pengetahuan *Account Representative* mengenai konsep BUT masih sangat kurang. Hal inilah yang menyebabkan pengawasan terhadap aktivitas usaha

yang kemungkinan menimbulkan BUT yang dilakukan oleh perusahaan PMA tidak dapat dilakukan dengan efektif.

” Untuk meningkatkan pemahaman para *Account Representative* di Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing mengenai pengertian BUT dan ciri-cirinya, maka Kantor Pelayanan Pajak Badora Satu harus melakukan diseminasi informasi mengenai BUT kepada para Kepala Seksi dan AR di Kantor Pelayanan Pajak PMA. Dengan adanya sosialisasi mengenai BUT tersebut diharapkan pemahaman teman-teman AR di Kantor Pelayanan Pajak PMA mengenai pengertian , ciri-ciri dan kriteria BUT akan semakin meningkat.”⁶⁰

Para *Account Representative* cenderung cukup mengenakan PPh Pasal 26 untuk setiap transaksi pemberian jasa luar negeri kepada perusahaan di Indonesia, tanpa meneliti lebih dalam apakah transaksi pemberian jasa luar negeri tersebut telah memenuhi kriteria sebagai BUT atau belum. Dengan dikenakannya PPh pasal 26 atas transaksi pembayaran imbalan jasa kepada wajib pajak luar negeri, maka kemungkinan penetapan wajib pajak luar negeri tersebut menjadi BUT akan semakin kecil. Hal ini disebabkan karena dengan pengenaan PPh pasal 26 dianggap penggalan potensi pajak atas wajib pajak luar negeri tersebut telah terpenuhi. Hal ini menyebabkan sangat jarang dilakukan pengawasan dan penelitian mengenai jangka waktu aktivitas wajib pajak luar negeri tersebut di Indonesia, apakah sudah melewati *time test* sebagai BUT atau belum oleh para *Account Representative*. Pengenaan PPh Pasal 26 untuk setiap pemberian jasa luar negeri ini akan menyebabkan hilangnya potensi pengenaan pajak atas BUT berupa PPh Pasal 25 dan PPh atas laba setelah BUT (*branch profit tax*).

⁵⁹ Hasil wawancara dengan Kepala KPP Badan dan Orang Asing Satu, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 09.30. 10.30.

⁶⁰ Hasil wawancara dengan Kepala KPP PMA Tiga, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 11.00-11.45.

5. Kurangnya Pemahaman Mengenai Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda (P3B/Tax Treaty);

Menurut Kepala KPP PMA Tiga, permasalahan lain yang menyebabkan sulitnya upaya eskensifikasi wajib pajak BUT adalah kurangnya pemahaman AR tentang P3B. Sangat jarang *Account Representative* yang mengetahui mengenai pengertian dan kriteria wajib pajak luar negeri telah memenuhi syarat sebagai wajib pajak BUT. Mengingat jangka waktu penentuan sebagai BUT (*time test*) berbeda-beda antar negara mitra perjanjian, maka para *Account Representative* seharusnya mempelajari *tax treaty* sehingga mampu menganalisa suatu kontrak kerja antara perusahaan PMA dengan perusahaan luar negeri.

"Berkaitan dengan aktivitas pemberian jasa, kalau memang keberadaan tenaga ahli dari luar negeri tersebut sudah memenuhi *time test* maka harus di BUT-kan. Kriteria BUT tidak semata-mata terikat pada UU PPh akan tetapi juga terikat pada *tax treaty*, sehingga kita harus waspada untuk selalu melihat *tax treaty* antara Indonesia dengan negara asal pemberi kerja tersebut. Untuk itu pengetahuan mengenai *tax treaty* antara Indonesia dengan beberapa negara mitra juga harus disosialisasikan oleh kawan-kawan dari KPP Badora Satu."⁶¹

Mengingat jumlah negara mitra perjanjian yang telah mengadakan perjanjian perpajakan (*tax treaty*) cukup banyak, maka para *Account Representative* tidak perlu membaca keseluruhan *tax treaty* tersebut, akan tetapi cukup terhadap negara-negara yang cukup dominan melakukan investasi di Indonesia. Untuk benua Asia, negara-negara yang cukup dominan melakukan investasi di Indonesia adalah Jepang, Korea, Cina dan Singapura. Negara-negara dari Benua Eropa adalah Inggris, Belanda dan Jerman. Sedangkan dari benua Amerika, yang paling dominan adalah Amerika Serikat.

⁶¹ Hasil wawancara dengan Kepala KPP PMA Tiga, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 11.00-11.45.

6. Kurangnya Kerjasama Dalam Pelaksanaan Ekstensifikasi BUT Antara KPP Badan dan Orang Asing Satu dengan KPP Penanaman Modal Asing .

Pelaksanaan ekstensifikasi wajib pajak bentuk usaha tetap tidak dapat dilakukan sendiri oleh KPP Badan dan Orang Asing Satu. Hal ini disebabkan karena data mengenai kontrak kerja antara wajib pajak luar negeri dengan perusahaan Indonesia berada wajib pajak yang terdaftar di KPP Penanaman Modal Asing Satu. Hanya dengan meneliti kontrak kerja tersebut, maka identifikasi terhadap timbulnya BUT dapat dilakukan. Untuk itu dalam pelaksanaan ekstensifikasi BUT akan melibatkan kerjasama antara KPP Badan dan Orang Asing dengan KPP Penanaman Modal Asing.

Menurut Kepala KPP Badan dan Orang Asing Satu, kerjasama antara KPP Badan dan Orang Asing Satu dengan KPP Penanaman Modal Asing Satu sudah berjalan namun masih bersifat insidental dan belum merupakan kerjasama yang terprogram dan terus menerus. Selama ini data indikasi adanya wajib pajak BUT yang dikirim dari KPP Penanaman Modal Asing merupakan hasil pemeriksaan. Belum pernah ada pengiriman data indikasi BUT dari KPP PMA berdasarkan penelitian kontrak atau penelitian lapangan. Hal ini disebabkan karena ekstensifikasi BUT hanya merupakan kepentingan KPP Badan dan Orang Asing Satu sehingga tidak menjadi prioritas kerja di Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing.

“...Selain itu Kantor Pelayanan Pajak Badora Satu harus rajin menanyakan ke Kantor Pelayanan Pajak PMA, karena bagaimanapun program ekstensifikasi BUT ini merupakan program KPP Badora Satu sehingga bukan merupakan kepentingan KPP PMA. Kantor Pelayanan Pajak Badora Satu hanya minta tolong, sedangkan bagi Kantor Pelayanan Pajak PMA program ekstensifikasi tersebut bukan merupakan prioritas, sehingga KPP Badora Satu harus selalu mengingatkan kepada Kantor Pelayanan Pajak PMA.”⁶²

⁶² Hasil wawancara dengan Kepala KPP Badan dan Orang Asing Satu, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 09.30-10.30.

Menurut peneliti, untuk mengatasi perbedaan kepentingan dalam pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi wajib pajak BUT tersebut, maka perlu dibentuk tim bersama yang melibatkan pegawai Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dan pegawai Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing. Pembentukan tim bersama tersebut diharapkan dapat meningkatkan peran Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing dalam kegiatan ekstensifikasi BUT, karena Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing juga akan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi wajib pajak BUT tersebut.

C. Efektifitas Koordinasi Pelaksanaan Ekstensifikasi BUT.

Sebagaimana telah uraikan dalam bab landasan teori, koordinasi akan melibatkan berbagai unit atau bagian dan juga melibatkan berbagai kepentingan. Apabila semua unit yang terlibat dalam koordinasi tersebut mempunyai kepentingan yang sama maka pelaksanaan koordinasi akan lebih mudah dilaksanakan dan akan berjalan efektif. Namun dalam pelaksanaannya biasanya akan timbul berbagai masalah karena adanya deferensiasi horizontal yaitu perbedaan antara unit-unit yang melakukan koordinasi tersebut. Perbedaan tersebut bisa merupakan perbedaan tujuan atau kepentingan, perbedaan metode pelaksanaan atau perbedaan dalam rangka memperoleh pengaruh atau peran yang lebih dominan dari para pimpinan unit-unit organisasi tersebut. Berdasarkan hasil penelitian di Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing dan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing, peneliti menemukan bahwa pelaksanaan koordinasi yang dilakukan antara kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing dengan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal asing belum berjalan dengan efektif karena adanya diferensiasi horizontal dan kurangnya pemahaman mengenai pentingnya pembentukan tim kerja dan jaringan kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Faktor-faktor yang menyebabkan kurang efektifnya pelaksanaan koordinasi dalam rangka kegiatan ekstensifikasi wajib pajak BUT, yaitu :

1. Kurangnya Peran KPP PMA Dalam Koordinasi;

Ekstensifikasi wajib pajak bentuk usaha tetap merupakan program KPP Badan dan Orang Asing Satu untuk menambah jumlah wajib pajak dan meningkatkan penerimaan pajak. Dalam proses pelaksanaannya, KPP Badan dan Orang Asing Satu tidak dapat bekerja sendiri karena proses identifikasi BUT harus dilakukan oleh KPP Penanaman Modal Asing dengan meneliti kontrak kerja antara perusahaan PT PMA dengan perusahaan luar negeri. Sedangkan bagi KPP Penanaman Modal Asing, manfaat yang akan diperoleh dalam program ekstensifikasi BUT tersebut dapat dikatakan tidak ada, bahkan sebaliknya akan menambah beban kerja bagi *Account Representative*. Hal inilah yang menyebabkan KPP Penanaman Modal Asing kurang berperan dalam pelaksanaan program ekstensifikasi BUT yang dilaksanakan oleh KPP Badora Satu. Indikasi kurang berperannya KPP PMA dalam pelaksanaan Ekstensifikasi BUT ini adalah belum ditanggapinya permintaan bantuan untuk identifikasi pembayaran jasa luar negeri yang dilakukan oleh KPP PMA kepada perusahaan luar negeri apakah transaksi tersebut menimbulkan BUT atau tidak. Menurut Kepala KPP Badan dan Orang Asing Satu data tersebut sudah dikirim lebih dari 3 (tiga) bulan namun sampai sekarang belum mendapatkan tanggapan dari Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing.

“Sampai sekarang data transaksi jasa luar negeri yang kita kirimkan ke semua Kantor Pelayanan Pajak PMA belum mendapatkan tanggapan. Untuk mengatasi masalah tersebut Kantor Pelayanan Pajak Badora Satu telah membentuk TIM Ekstensifikasi internal yang melibatkan Kepala Seksi Pengolahan Data dan Informasi dan Kepala Seksi Pengawasan dan Konsultasi yang harus aktif untuk menanyakan tindak lanjut data tersebut ke Kantor Pelayanan Pajak PMA karena memang Kantor Pelayanan Pajak Badora Satu yang mempunyai kepentingan atas program ekstensifikasi BUT tersebut. Sedangkan bagi Kantor Pelayanan Pajak PMA keuntungan atas program ekstensifikasi ini apa, walaupun bila dilihat secara nasional program tersebut merupakan kepentingan Direktorat Jenderal Pajak.”⁶³

⁶³ Hasil wawancara dengan Kepala KPP Badan dan Orang Asing Satu, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007, pukul 09.30-10.30.

Mengingat terdapat perbedaan kepentingan yang sangat besar antara Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dengan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Satu, maka upaya yang dapat dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak adalah mendorong proses kerjasama dan komunikasi yang lebih efektif dengan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing. Dalam proses komunikasi tersebut harus lebih ditekankan kepentingan bersama yaitu kepentingan Direktorat Jenderal Pajak dalam melaksanakan tugas mengumpulkan penerimaan pajak bagi negara. Selain itu agar proses komunikasi dan kerjasama lebih efektif maka perlu melibatkan pegawai Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing kedalam Tim Ekstensifikasi yang telah dibentuk Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu. Dengan adanya Tim Ekstensifikasi terpadu tersebut akan tercipta kolaborasi dan kerjasama yang lebih efektif dalam pelaksanaan program ekstensifikasi karena KPP Penanaman Modal Asing juga terlibat secara langsung sebagai subyek pelaksana program ekstensifikasi tersebut.

2. Tidak Ada Ketentuan yang Secara Khusus Mengatur Pelaksanaan Ekstensifikasi BUT;

Berdasarkan struktur organisasi Direktorat Jenderal Pajak, kedudukan antara Kepala Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing adalah satu level. Dengan demikian tipe koordinasi dalam pelaksanaan ekstensifikasi tersebut adalah koordinasi horizontal. Tipe koordinasi ini akan menimbulkan masalah apabila tingkat kepentingan atau manfaat yang akan diperoleh tidak sama. Dalam kasus program ekstensifikasi BUT ini, hampir tidak ada kepentingan atau manfaat yang akan diperoleh Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing, sehingga Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing cenderung pasif dan kurang berperan dalam program ekstensifikasi BUT ini. Di lain pihak Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu sangat berkepentingan dengan program

ekstensifikasi BUT tersebut, akan tetapi secara struktur organisasi, Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu tidak mempunyai kewenangan untuk memerintah kepada Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing agar berperan aktif dalam pelaksanaan program ekstensifikasi BUT tersebut. Permasalahan lain adalah tidak adanya ketentuan atau payung hukum dari pejabat dari struktur organisasi yang lebih tinggi yang menginstruksikan agar Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing secara bersama-sama berkoordinasi melaksanakan program ekstensifikasi BUT .

Menurut Kepala Sub Direktorat Ekstensifikasi dan Penilaian Direktorat Jenderal Pajak, program ekstensifikasi BUT tersebut bisa dilaksanakan sebagai program *extra effort* Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jakarta Khusus. Program ini tidak mungkin dilakukan secara nasional, karena sifatnya yang sangat spesifik. Untuk itu sebagai payung hukum pelaksanaan program tersebut dapat dituangkan dalam bentuk surat keputusan atau nota dinas Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak Jakarta Khusus.

“....Kalau pelaksanaan pengawasan terhadap kontrak kerja tersebut bukan merupakan ketentuan yang melekat pada tugas pokok dan fungsi, atau hanya semacam program saja, saya rasa bisa saja sebagai upaya ekstra atau *extra effort* dari Kanwil DJP Jakarta Khusus yang cukup dituangkan dalam bentuk surat keputusan atau nota dinas Kepala Kanwil DJP Jakarta Khusus, yang menyatakan bahwa dari pengawasan terhadap kontrak kerja tersebut ada potensi, sehingga diminta kepada para *Account Representatif* Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing untuk melakukan pengawasan terhadap kontrak tersebut dan meneruskan kepada Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing apabila ditemukan adanya indikasi timbulnya BUT, sehingga kegiatan ekstensifikasi BUT menjadi program yang harus dilaksanakan oleh para AR.”⁶⁵

⁶⁵ Hasil wawancara dengan Kasubdit Ekstensifikasi dan Penilaian, hari Jumat tanggal 4 Mei 2007 pukul 08.00-09.00

Dengan adanya ketentuan hukum yang mengharuskan para *Account Representatif* Kantor Pelayanan Modal Asing untuk melakukan pengawasan terhadap kontrak yang dilakukan oleh perusahaan PMA dengan perusahaan luar negeri, maka pengawasan terhadap timbulnya BUT dari kontrak tersebut akan lebih efektif. Hal ini disebabkan terbentuknya jalur komando baru dalam pelaksanaan program ekstensifikasi tersebut. Dengan adanya ketentuan tersebut maka baik Kantor Pelayanan Pajak Badora Satu maupun Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing harus melaksanakan karena merupakan perintah langsung dari atasan mereka.

3. Tidak Adanya Tim Terpadu (*teamwork*);

Selama ini tim yang sudah dibentuk untuk melaksanakan program ekstensifikasi BUT hanya melibatkan pegawai dari KPP Badora Satu. Padahal pelaksanaan ekstensifikasi BUT tidak mungkin dilakukan tanpa keterlibatan pegawai KPP Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, sehingga pelaksanaan ekstensifikasi BUT tersebut tidak dapat berjalan dengan optimal. Agar pelaksanaan program ekstensifikasi BUT tersebut dapat berjalan dengan optimal maka Tim ekstensifikasi yang dibentuk harus melibatkan pegawai dari KPP Badora Satu dan KPP PMA. Mengingat tingkat kepentingan dan manfaat yang akan diperoleh berbeda, sedangkan secara struktural KPP Badora Satu dan KPP PMA berhubungan secara horizontal, maka pembentukan tim terpadu tersebut harus dilakukan oleh pejabat dengan struktur yang lebih tinggi, misal Kepala Kantor Wilayah DJP Jakarta khusus yang membawahi KPP Badora Satu dan KPP PMA.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, maka bentuk dan mekanisme koordinasi yang dilakukan dalam kegiatan ekstensifikasi BUT tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Bentuk koordinasi kegiatan ekstensifikasi yang dilakukan oleh KPP Badan dan Orang Asing Satu dengan KPP Penanaman Modal Asing

Satu adalah gabungan antara bentuk ketergantungan sekuensial dan resiprokal. Bentuk ketergantungan sekuensial terlihat dari adanya penyerahan hasil pelaksanaan tugas pencarian data orang asing atau pembayaran jasa luar negeri oleh KPP Badora Satu kepada KPP PMA. Sedangkan ketergantungan resiprokal terlihat dari akan diteruskannya kembali data yang dikirim KPP Badora Satu oleh KPP PMA setelah dilakukan identifikasi data tersebut. Agar ketergantungan sekuensial tersebut tidak menimbulkan masalah maka harus ada batas waktu (*time frame*) penyelesaian setiap kegiatan. Tanpa adanya batasan waktu penyelesaian yang tegas maka kegiatan ekstensifikasi wajib pajak bentuk usaha tetap tersebut tidak akan efektif. Sedangkan berkaitan dengan ketergantungan resiprokal, maka harus ada ketentuan yang mengatur secara khusus mengenai pelaksanaan program ekstensifikasi BUT. Ketentuan tersebut perlu dibuat karena dalam pelaksanaan program ekstensifikasi BUT tersebut terdapat kesenjangan manfaat yang akan diperoleh. Dalam pelaksanaan program ekstensifikasi BUT ini, KPP PMA tidak mendapatkan manfaat sehingga apabila tidak ada ketentuan dari pejabat dengan struktur yang lebih tinggi maka ada kecenderungan KPP PMA tidak akan melakukan koordinasi dengan KPP Badora untuk melakukan identifikasi BUT. Mengingat bentuk koordinasi kegiatan ini adalah ketergantungan resiprokal, yaitu KPP Badora Satu tergantung dari hasil identifikasi dari KPP PMA, maka apabila KPP PMA tidak melakukan kegiatan identifikasi data yang dikirim oleh KPP Badora Satu, maka program ekstensifikasi tersebut tidak akan berjalan.

- b. Tipe koordinasi dalam pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi wajib pajak BUT tersebut menurut arahnya merupakan tipe koordinasi horizontal. Hal ini dapat dilihat dari struktur organisasi yang melakukan koordinasi tersebut adalah satu level atau dalam hirarki yang sama. Kelemahan dari koordinasi horizontal adalah lemahnya pengawasan terhadap pelaksanaan koordinasi karena pihak-pihak yang melakukan koordinasi mempunyai kedudukan yang sama secara struktural. Dengan demikian

tidak ada kesatuan komando dalam melaksanakan koordinasi tersebut. Kelemahan lain dari tipe koordinasi horizontal ini adalah adanya tendensi untuk hanya melihat dari sisi peran dan kepentingan dan tujuan masing-masing subunit. Untuk dapat mengatasi permasalahan diferensiasi horizontal tersebut, organisasi harus mampu menemukan cara yang lebih bagus untuk mengintegrasikan berbagai fungsi dari subunit-subunit tersebut. Menurut Gareth R. Jones, salah satu cara untuk melakukan integrasi berbagai tugas dan fungsi adalah dengan pembentukan tim kerja (*teamwork*). Untuk itu agar koordinasi dalam pelaksanaan program ekstensifikasi wajib pajak bentuk usaha dapat dilakukan secara efektif maka perlu dibentuk tim kerja terpadu yang melibatkan pegawai KPP Badora Satu dan KPP PMA. Dengan pembentukan tim terpadu tersebut maka akan terjadi integrasi dan kolaborasi dari pegawai KPP Badora Satu dan KPP PMA dalam melaksanakan kegiatan ekstensifikasi wajib pajak BUT tersebut.