

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

A. TINJAUAN LITERATUR

1. Pengertian Wajib Pajak Luar Negeri

Wajib pajak luar negeri (WPLN) dapat dibedakan menjadi dua yaitu WPLN orang pribadi dan WPLN badan. Sehubungan dengan orang pribadi, yang menjadi WPLN adalah mereka yang tidak bertempat tinggal di Indonesia, dan berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari, dan tidak berniat untuk tinggal di Indonesia. Berbeda dengan kriteria penentu apakah seseorang merupakan wajib pajak dalam negeri yang bersifat alternatif, maka kriteria penentu apakah seseorang merupakan WPLN bersifat kumulatif. Dengan demikian hanya orang pribadi yang berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dan tidak bertempat tinggal di Indonesia dan tidak berniat untuk bertempat tinggal di Indonesia yang masuk kriteria sebagai wajib pajak luar negeri.¹⁰

Sementara itu suatu badan dapat dikategorikan sebagai wajib pajak luar negeri apabila, tidak didirikan sesuai dengan atau tunduk terhadap hukum Indonesia dan tidak bertempat kedudukan di Indonesia. Sebuah perusahaan walaupun didirikan di Singapura dapat menjadi bukan sebagai WPLN apabila menurut keadaan nyata bertempat kedudukan di Indonesia. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Indonesia penentuan apakah suatu badan bertempat kedudukan di Indonesia dapat didasarkan pada, tempat kedudukan sesuai dengan akte pendirian, tempat kantor pimpinan perusahaan, dan tempat kedudukan yang sebenarnya yang ditentukan oleh Direktorat Jenderal Pajak. Namun demikian dalam praktik internasional penentuan tempat kedudukan yang sebenarnya biasanya mengacu pada tempat keberadaan pusat atau efektif manajemen dan lokasi usaha yang utama. Sebagai contoh pengertian tempat manajemen efektif di negara Belanda

¹⁰Gunadi, Pajak Internasional: (Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2007), 84.

mengacu pada, tempat aktivitas manajemen, lokasi kantor pusat, tempat penyelenggaraan administrasi dan keuangan, tempat pertemuan pengurus, bahasa dan mata uang yang digunakan dalam pembukuan, tempat pendaftaran badan, dan tempat kedudukan statuter.¹¹

Berbeda dengan wajib pajak dalam negeri yang dikenakan pajak penghasilan berdasarkan pertalian subyektif atau personal yang dapat bersifat formal maupun ekonomis, wajib pajak luar negeri dikenakan pajak penghasilan hanya berdasarkan pertalian ekonomis. Pertalian ekonomis tersebut dapat dalam bentuk menjalankan usaha atau melakukan kegiatan di Indonesia, atau memperoleh atau menerima penghasilan dari sumber di Indonesia. Mengingat kriteria pemajakan wajib pajak luar negeri adalah berdasarkan pertalian ekonomis, maka kewajiban pajak subyektif dan objektif wajib pajak luar negeri timbul bersamaan waktunya pada saat adanya pertalian ekonomi tersebut yang berupa penerimaan atau perolehan penghasilan atau mulainya kegiatan usaha untuk mendapatkan penghasilan. Selanjutnya pertalian perpajakan tersebut batal pada saat putusnya pertalian ekonomis tersebut. Berbeda dengan ikatan pajak yang didasarkan pada pertalian subjektif yang memungkinkan negara pemungut pajak berkemampuan untuk menjangkau kapasitas pemajakan global, maka pemungutan pajak wajib pajak luar negeri hanya dikenakan pajak ber basis teritorial.¹²

Selaras dengan wujud pertalian ekonomis, pemajakan terhadap wajib pajak luar negeri dapat dibedakan kepada mereka yang memperoleh atau menerima penghasilan dari, menjalankan usaha atau melakukan kegiatan di Indonesia, mengoperasikan anak perusahaan di Indonesia atau selain kedua kegiatan usaha tersebut. Wajib pajak luar negeri yang menjalankan usaha atau melakukan kegiatan usaha di Indonesia melalui bentuk usaha tetap (BUT) dikenakan pajak selayaknya usaha yang dijalankan atau kegiatan yang dilakukan oleh wajib pajak dalam negeri. Hal tersebut diterapkan selaras dengan prinsip pemajakan internasional yang menghendaki perlakuan *nondiskriminasi* dan kesetaraan perlakuan.

¹¹ *Ibid*, 85.

¹² *Ibid*, 86.

2. Konsep Bentuk Usaha Tetap (BUT)

Bentuk usaha tetap dalam sistem perpajakan Indonesia menempati suatu kedudukan yang khusus karena disamping pemajakan atas bentuk usaha tetap tersebut agak berbeda dibandingkan wajib pajak pada umumnya, juga dalam kaitannya dengan perjanjian perpajakan (*tax treaty*), ada tidaknya suatu bentuk usaha tetap sangat menentukan dapat atau tidaknya suatu negara sumber mengenakan pajak atas laba usaha yang diperoleh suatu perusahaan yang berkedudukan di luar negeri.¹³ Menurut Gunadi bentuk usaha tetap dalam perpajakan di Indonesia dapat disetarakan dengan *permanent establishment* pada model perjanjian OECD (*Organization For Economic Cooperation and Development*) dan model PBB (*United Nation Model*). Dalam bahasa model perjanjian, konsep BUT diperkenalkan untuk menentukan hak pemajakan dari suatu negara sumber atas laba usaha yang diperoleh perusahaan penduduk negara mitra perjanjian lainnya. Sesuai dengan konsep tersebut, penghasilan usaha dari suatu perusahaan yang bertempat kedudukan di suatu negara hanya dapat dikenakan pajak oleh negara lain apabila perusahaan tersebut menjalankan usaha atau kegiatan melalui suatu BUT. Secara umum, laba usaha hanya dapat dikenakan pajak di negara tempat kedudukan perusahaan, kecuali kegiatan usaha yang dilakukan tersebut telah mencapai level BUT.¹⁴

Menurut Zakaria, bentuk usaha tetap diartikan sebagai bentuk usaha yang dipergunakan oleh orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dalam jangka waktu dua belas bulan, atau oleh badan yang tidak didirikan atau berkedudukan di Indonesia untuk menjalankan usaha atau melakukan kegiatan di Indonesia. Bentuk usaha tetap mengandung pengertian adanya suatu tempat usaha (*place of business*). Tempat usaha tersebut harus bersifat permanen dan digunakan untuk menjalankan kegiatan di Indonesia.

¹³Jaja Zakaria, *Perlakuan Perpajakan Terhadap Bentuk Usaha Tetap*: (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2005), 1.

¹⁴Gunadi, *op cit*, 29.

Bentuk usaha tetap merupakan suatu bentuk usaha yang digunakan oleh wajib pajak luar negeri untuk mewakili kegiatan atau kepentingannya di suatu negara. Dalam perjanjian penghindaran pajak berganda, keberadaan suatu BUT di negara sumber penghasilan merupakan hal yang sangat penting dalam rangka menentukan hak pemajakan atas penghasilan dari laba usaha yang diperoleh penduduk negara lain. Apabila laba usaha tersebut diperoleh dari kegiatan usaha yang tidak menimbulkan BUT, maka atas laba usaha tersebut tidak dapat dikenakan pajak di Indonesia.¹⁵

Konsep BUT dalam model persetujuan penghindaran pajak berganda dimaksudkan untuk menentukan hak pemajakan negara sumber agar dapat mengenakan pajak atas laba usaha (*business profit*) yang diterima atau diperoleh subyek pajak dari negara lainnya. Dalam perpajakan internasional dikenal dua macam model perjanjian penghindaran pajak berganda (P3B), yaitu :¹⁶

- a. Model Konvensi P3B yang diadakan antara negara-negara berkembang dengan negara maju disebut sebagai model PBB atau *United Nations (UN) Model*.
- b. Model konvensi P3B yang diadakan antara negara-negara maju disebut dengan *Organization For Economic Cooperation and Development (OECD) Model*.

Istilah *permanent establishment* (BUT) menunjuk pada pengertian adanya suatu tempat usaha permanen dimana kegiatan usaha baik secara keseluruhan ataupun sebagian dilakukan. Penghasilan usaha dari suatu perusahaan asing hanya dapat dikenakan pajak oleh negara sumber apabila perusahaan asing tersebut melakukan kegiatan usaha dalam bentuk usaha tetap (BUT). Selain itu penghasilan dari usaha sebuah perusahaan yang berdomisili di suatu negara lain, hanya akan dikenakan pajak di negara tersebut, apabila usaha tersebut dilakukan di negara sumber melalui bentuk

¹⁵Jaja Zakaria *op. cit* hal.6-7.

¹⁶R. Mansury, Panduan Lengkap Tax Treaties Indonesia, (Jakarta : Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan , 2004).14

usaha tetap. Apabila kegiatan usaha yang dilakukan oleh penduduk negara domisili di negara sumber tidak menimbulkan bentuk usaha tetap, maka laba usaha yang diperoleh oleh perusahaan tersebut hanya dikenakan pajak di negara domisili. Dengan demikian penentuan keberadaan suatu bentuk usaha sangat penting, karena hal ini berkaitan dengan dapat tidaknya suatu laba usaha atau penghasilan yang diperoleh perusahaan luar negeri dikenakan pajak di negara sumber.

Menurut Gunadi ada 4 (empat) macam BUT, yaitu :¹⁷

1. Bentuk Usaha Tetap Fasilitas Fisik

Bentuk usaha tetap fasilitas fisik dicirikan dengan adanya fasilitas fisik (aset) yang merupakan tempat untuk menjalankan sebagian atau seluruh usaha atau melakukan kegiatan perusahaan wajib pajak luar negeri di Indonesia. Bentuk usaha tetap fasilitas fisik sering disebut juga *asset type*. Tempat usaha yang digunakan oleh bentuk usaha tetap tersebut dapat merupakan kepunyaan sendiri, disewa dari pihak lain atau dengan cara lain, misal difasilitasi pihak lain, yang memungkinkan pemanfaatan tersebut. Sesuai dengan kelaziman Internasional (Model Konvensi OECD dan UN), untuk mempunyai kualifikasi sebagai BUT, tempat usaha tersebut harus mempunyai derajat kepermanenan baik secara geografis maupun kontinuitas usaha. Beberapa contoh bentuk usaha tetap tipe ini adalah : (1) tempat kedudukan manajemen, (2) cabang perusahaan, (3) kantor perwakilan, (4) gedung kantor, (5) pabrik, (6) bengkel, (7) pertambangan dan pengembalian sumber alam, dan wilayah kerja pengeboran migas, (8) perikanan, peternakan, perkebunan, dan kehutanan. BUT fasilitas fisik timbul sejak pengusaha luar negeri menjalankan usaha atau melakukan kegiatan ditempat usaha tersebut, bukan pada saat adanya fasilitas fisik. Berbeda dengan definisi BUT dalam model OECD maupun UN yang merumuskan adanya daftar negatif (*negatif list*) fasilitas (*fixed place of business*) yang bukan

¹⁷Gunadi, *op cit*, 89-91.

merupakan BUT, maka definis BUT dalam Undang-Undang PPh tidak dikenal adanya *negatif list* atas BUT fasilitas fisik. Hal ini menunjukkan bahwa semua kegiatan usaha yang dilakukan melalui fasilitas fisik tersebut baik kegiatan yang bersifat persiapan, perbantuan atau dukungan, kegiatan pembelian, maupun pengumpulan informasi, adalah merupakan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan melalui fasilitas fisik tersebut, sehingga memenuhi syarat sebagai BUT. Ketegasan ini memberikan kepastian hukum dan menghindarkan adanya perbedaan penafsiran kegiatan mana yang memenuhi syarat sebagai BUT dan kegiatan mana yang dikecualikan sebagai BUT.

2. Bentuk Usaha Tetap Aktivitas

Bentuk usaha ini merupakan *deemed* atau fiksi karena dari istilah aktivitas tidak nampak adanya tempat usaha yang permanen yang dipakai untuk menjalankan usaha atau melakukan kegiatan permanen. Berbeda dengan BUT fasilitas fisik yang harus memenuhi persyaratan adanya fasilitas fisik, maka BUT aktivitas yang bersifat *deemed* tersebut setiap aktivitas merupakan indikasi adanya BUT. Contoh BUT aktivitas adalah : (1) proyek konstruksi, (2) proyek instalasi, (3) proyek perakitan, dan (4) pemberian jasa dalam jangka waktu lebih dari 60 (enam puluh) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan. Berbeda dengan aktivitas pemberian jasa, kelompok BUT proyek konstruksi, misal pembangunan jalan, jembatan dan sebagainya, tidak mengenal pembatasan waktu (*time test*). Dengan demikian setiap proyek konstruksi, instalasi, dan perakitan, tanpa memperhatikan lamanya pelaksanaan pekerjaan akan selalu menjadi BUT. Namun pertimbangan yang seksama perlu dilakukan dalam menentukan BUT sehubungan dengan aktivitas layanan purna jual. (*after sales-service*) atau bentuk-bentuk penjualan dan layanan terpadu lainnya. Adanya batas waktu dalam penentuan aktivitas pemberian jasa untuk menentukan ada tidaknya BUT aktivitas, merupakan upaya pemerintah Indonesia untuk meyelaraskan dengan kelaziman perpajakan internasional. Dengan demikian hanya aktivitas

pemberian jasa yang dilakukan di Indonesia lebih dari 60 hari saja yang memenuhi syarat sebagai BUT aktivitas.

3. Bentuk Usaha Tetap Keagenan

Bentuk usaha ini muncul karena adanya relasi bisnis yang berupa keagenan. Melalui hubungan keagenan, pengusaha wajib pajak luar negeri dapat memperoleh penghasilan usaha dari Indonesia tanpa harus memanfaatkan tempat usaha tetap atau punya aktivitas sendiri. Sesuai dengan kelaziman, terdapat agen independen dan dependen. Penentuan dependensi seorang agen dapat berdasarkan kriteria legal atau ekonomis, walaupun dalam praktek akan sulit untuk melakukan pemilahan. Aktivitas keagenan dapat dijalankan oleh orang pribadi atau badan baik wajib pajak dalam negeri maupun wajib pajak luar negeri. Badan tersebut dapat merupakan badan independen, anak perusahaan, atau asosiasi perusahaan wajib pajak luar negeri. Untuk tujuan administrasi perpajakan, orang pribadi atau badan yang menjadi agen tersebut harus mempunyai dua identitas wajib pajak yaitu wajib pajak dalam negeri atau luar negeri untuk dirinya sendiri, dan wajib pajak luar negeri untuk BUT. BUT keagenan muncul pada saat adanya relasi keagenan dan berakhir pada saat putusnya hubungan keagenan tersebut.

4. Bentuk Usaha Tetap Perusahaan Asuransi

Penentuan apakah perusahaan asuransi wajib pajak luar negeri mempunyai BUT di Indonesia tidak hanya berdasarkan tempat usaha atau keagenan, tetapi dapat juga karena penerimaan premi atau penutupan resiko di Indonesia melalui pegawai. Tanpa adanya agen dependen di Indonesia, dengan kemajuan teknologi dan metode usaha asuransi, maka perusahaan asuransi dan reasuransi wajib pajak luar negeri masih dapat memperoleh penghasilan dari Indonesia dalam jumlah yang signifikan. Jenis bentuk usaha tetap yang sering digunakan oleh wajib pajak luar negeri untuk melakukan kegiatan usaha di Indonesia adalah

.¹⁸

¹⁸*Ibid*, 35-37.

1. Cabang Bank Asing
Tata cara dan mekanisme pembentukan cadangan oleh bank asing, sama dengan yang dilakukan oleh bank wajib pajak dalam negeri. Sebagai cabang dari bank wajib pajak luar negeri, atas kredit yang digolongkan lancar, perhatian khusus, kurang lancar, diragukan, dan macet, cabang bank asing tersebut dapat membentuk dana cadangan penghapusan piutang tak tertagih sesuai dengan peraturan Bank Indonesia.
2. Cabang Perusahaan Pelayaran dan Penerbangan Internasional.
Cabang perusahaan pelayaran dan penerbangan internasional, yang sesuai dengan ketentuan perjanjian penghindaran pajak berganda dapat dikenakan pajak atas laba usaha di Indonesia. Untuk menyederhanakan administrasi pengenaan pajak atas bentuk usaha tetap yang bergerak dibidang usaha pelayaran dan penerbangan internasional, maka laba kena pajaknya dihitung berdasarkan norma penghitungan khusus dan dikenakan secara final sebagaimana diatur dalam pasal 15 Undang-Undang Pajak Penghasilan.
3. Kantor Perwakilan Dagang Asing.
Sama halnya dengan cabang perusahaan pelayaran dan penerbangan, maka untuk penyederhanaan pengenaan pajak atas wajib pajak luar negeri yang melakukan kegiatan usaha membuka kantor perwakilan dagang asing adalah dikenakan pajak bersifat final.
4. Perusahaan Pengeboran Minyak, Gas dan Panas Bumi.
Kegiatan pengeboran minyak, gas dan panas bumi pada umumnya dilakukan oleh PT Pertamina, Kontraktor Bagi Hasil atas kontrak karya dilakukan dengan jasa pengeboran oleh perusahaan nasional atau perusahaan asing. Perusahaan asing yang memberikan jasa pengeboran dianggap mempunyai bentuk usaha tetap di Indonesia atas jasa pengeboran dalam bentuk operasi bersama (*joint operation*). BUT

perusahaan pengeboran dianggap memperoleh penghasilan neto sebesar 15 persen dari penghasilan bruto yang menjadi haknya.

5. Perusahaan Jasa Maklon (*Contract Manufacturing*).

Dengan semakin tidak mudahnya pemasaran produk buatan sendiri, maka banyak pabrik di Indonesia terutama yang mempunyai hubungan istimewa dengan perusahaan asing, maka perusahaan tersebut akan lebih tertarik untuk memberikan jasa pembuatan produk pesanan ke perusahaan lain daripada memproduksi sendiri. Keuntungan yang diperoleh dari pendirian perusahaan jasa maklon ini adalah, selain dapat mempertahankan eksistensi pabrik, jasa maklon juga menyediakan kesempatan usaha kepada sumber daya manusia setempat.

Ada beberapa pengecualian terhadap beberapa kegiatan yang menurut kelaziman perpajakan internasional dianggap bukan merupakan BUT, yaitu¹⁹ :

- a. Penggunaan fasilitas-fasilitas yang semata-mata dimaksudkan untuk menyimpan, memamerkan barang-barang atau barang dagangan milik perusahaan;
- b. Pengurusan persediaan barang-barang atau barang dagangan milik perusahaan yang semata-mata dimaksudkan untuk disimpan, dipamerkan, atau diolah lebih lanjut oleh perusahaan lain;
- c. Pengurusan tempat usaha tetap yang semata-mata dimaksudkan untuk pembelian barang-barang atau barang dagangan, mengumpulkan informasi bagi keperluan perusahaan, untuk tujuan periklanan, memberikan informasi atau untuk menjalankan kegiatan-kegiatan yang bersifat persiapan ataupun penunjang bagi perusahaan;
- d. Perusahaan luar negeri yang melakukan kegiatan usaha di negara sumber melalui agen yang bersifat bebas (*independent agent*).

¹⁹John Hutagaol, *op cit*, 22-23.

- e. Pengertian agen bebas adalah agen yang dapat melakukan kegiatan usahanya secara bebas tanpa dipengaruhi oleh perusahaan di luar negeri dalam melakukan kegiatan usahanya. Contoh dari agen bebas ini adalah makelar, komisioner umum dan agen lainnya yang bertindak bebas dalam melakukan kegiatan usahanya. Suatu agen dianggap tidak bebas (*dependent agent*) apabila seluruh atau sebagian besar kegiatan usaha yang dilakukan adalah untuk kepentingan perusahaan yang ada di luar negeri.
- f. Apabila suatu perusahaan yang berkedudukan di suatu negara mitra perjanjian menguasai atau dikuasai oleh perusahaan lain yang berkedudukan di negara sumber baik melalui suatu BUT atau dengan cara lainnya, hal ini tidak mengakibatkan bahwa salah satu dari perusahaan tersebut menjadi BUT-nya perusahaan lainnya.

3. Konsep Ekstensifikasi

Ekstensifikasi adalah kegiatan yang berkaitan dengan penambahan jumlah wajib pajak terdaftar dan perluasan obyek pajak. Untuk dapat melaksanakan ekstensifikasi secara tepat sasaran, langkah pertama yang harus dilakukan adalah menentukan ruang lingkup pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi. Ruang lingkup kegiatan ekstensifikasi wajib pajak meliputi :

- 1) Pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau pengukuhan sebagai Pengusaha Kena Pajak, termasuk pemberian NPWP secara jabatan terhadap wajib pajak orang pribadi yang berstatus sebagai karyawan perusahaan, orang pribadi yang bertempat tinggal di wilayah atau lokasi pemukiman atau perumahan dan orang pribadi lainnya (termasuk orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia atau orang pribadi yang berada di Indonesia lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan) yang menerima atau memperoleh penghasilan melebihi batas penghasilan tidak kena pajak (PTKP).

- 2) Pemberian NPWP di lokasi usaha, termasuk pengukuhan sebagai PKP, terhadap orang pribadi pengusaha tertentu yang mempunyai lokasi usaha di sentra perdagangan dan sentra ekonomi lainnya.
- 3) Pemberian NPWP di lokasi usaha, termasuk pengukuhan sebagai PKP, terhadap orang pribadi pengusaha tertentu yang mempunyai lokasi usaha di sentra perdagangan dan sentra ekonomi lainnya.
- 4) Pemberian NPWP dan pengukuhan sebagai PKP terhadap wajib pajak badan yang berdasarkan data yang dimiliki atau diperoleh ternyata belum terdaftar sebagai wajib pajak.²⁰

Pengertian basis perpajakan adalah menunjuk terhadap segala sesuatu yang dapat dipajaki, sebagai contoh adalah obyek perpajakan seperti penghasilan atau modal. Istilah ini juga dipergunakan untuk menunjuk pada jumlah atau komposisi dari obyek perpajakan, misalnya apa saja yang dapat diperhitungkan atau tidak dapat diperhitungkan (misal potongan atau kerugian), atau dari jumlah berikutnya yang diperhitungkan ke dalam potongan atau kerugian tersebut.

Menurut pendapat para ahli ekonomi, sistem perpajakan yang ideal seharusnya menerapkan tingkat tarif pajak yang rendah dengan basis perpajakan yang sangat luas. Berdasarkan informasi dari suatu lembaga penelitian perpajakan, menyatakan bahwa di satu sisi lebih dari setengah penghasilan yang diperoleh masyarakat tidak dikenakan pajak, sedangkan disisi lainnya tarif pajak yang dibebankan kepada masyarakat sangat tinggi. Selain itu, sistem perpajakan yang baik tidak boleh mendistorsi pilihan masyarakat dalam membelanjakan penghasilannya. Masyarakat dalam melakukan pilihan untuk membelanjakan penghasilan harus berdasarkan pertimbangan ekonomi, bukan berdasarkan alasan perpajakan.²¹

²⁰Anang Sangkut, Majalah Berita Pajak: (Jakarta), 1 Desember 2006.

²¹Majalah *Tax Watch*, Edisi Musim Gugur 2005,1.

Terdapat beberapa cara yang dapat ditempuh pemerintah dalam menggali potensi dan meningkatkan penerimaan pajak, yaitu melalui kegiatan ekstensifikasi dan intensifikasi. Kegiatan ekstensifikasi dapat dilakukan dengan cara memperluas obyek pajak dan memperluas subyek pajak. Upaya penggalan potensi pajak melalui kegiatan ekstensifikasi merupakan cara yang paling efektif, karena dengan ekstensifikasi diharapkan semakin banyak wajib pajak yang terdaftar sehingga penerimaan negara dari pajak akan dapat ditingkatkan. Selain itu, kegiatan penggalan potensi pajak melalui upaya menambah jumlah wajib pajak tersebut bersifat netral terhadap kondisi perekonomian sehingga kegiatan tersebut tidak akan mendestorsi kondisi perekonomian. Kelebihan lain dari kegiatan ekstensifikasi wajib pajak adalah dapat meningkatkan keadilan (*fairness*) dalam masyarakat. Oleh karena itu ekstensifikasi juga dapat diartikan sebagai upaya untuk meningkatkan jumlah wajib pajak dan atau pengusaha pajak terdaftar.²²

Menurut beberapa ahli yang tertarik dengan konsep perluasan basis pajak, alasan utama pemilihan kebijakan perluasan basis perpajakan adalah kebijakan tersebut bersifat lebih netral terhadap sikap dan pilihan masyarakat dalam mempergunakan sumber daya ekonominya. Selain itu, dengan kebijakan untuk memperluas basis perpajakan yang dikombinasikan dengan lapisan tarif pajak yang sedikit, akan meningkatkan kepatuhan wajib pajak karena biaya kepatuhan (*compliance costs*) yang harus dikeluarkan oleh wajib pajak akan berkurang karena proses administrasi perpajakannya akan lebih sederhana. Peningkatan kepatuhan wajib pajak tersebut akan berkorelasi positif dengan meningkatnya penerimaan pajak.²³

²²Asri A. Harahap, *Paradigma Baru Perpajakan Indonesia*: (Jakarta, 2004), 23.

²³Roy E. Cordato dan Sheldon L. Richman, "Tax Rate vs Tax Base : A Public Choice Perspective on The Consequences for The Growth of Government, *The Journal Of Libertarian Studies*, Vol.VIII, No.1, 63.

4. Konsep Koordinasi

Organisasi merupakan suatu unit sosial yang dengan sengaja dikelola, terdiri atas dua orang atau lebih yang berfungsi secara relatif terus menerus untuk mencapai satu sasaran atau serangkaian sasaran bersama. Menurut Fayol, sebagaimana dikutip Robbins, terdapat lima fungsi manajemen untuk menjalankan suatu organisasi yaitu, fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, pengkoordinasian dan pengendalian. Dari lima fungsi manajemen tersebut Stephen Robbins memadatkannya menjadi empat fungsi yaitu.²⁴

- 1) Fungsi Perencanaan : merupakan fungsi manajemen yang mencakup penetapan tujuan , membuat strategi menyeluruh tentang bagaimana cara mencapai tujuan tersebut dan mengembangkan suatu hirarki perencanaan untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan.
- 2) Fungsi Pengorganisasian : merupakan fungsi manajemen yang memperhatikan penentuan tugas-tugas yang akan dilaksanakan, siapa yang akan melakukannya, bagaimana pekerjaan tersebut dikelompokkan, siapa melapor kepada siapa dan dimana proses keputusan diambil.
- 3) Fungsi Kepemimpinan : merupakan fungsi manajemen untuk mengarahkan dan menggerakkan sumber daya manusia yang ada di dalam organisasi agar dapat bekerja atau untuk mencapai suatu tindakan yang sesuai dengan tujuan organisasi.
- 4) Fungsi Pengendalian : merupakan fungsi manajemen dalam memantau kegiatan untuk menjaga bahwa kegiatan tersebut dilaksanakan terarah dan menuju pada tujuan yang direncanakan dan mengadakan koreksi terhadap kegiatan-kegiatan yang menyimpang atau kurang tepat dengan sasaran yang akan dituju.

²⁴Stephen Robbins, *Perilaku Organisasi: Terjemahan Benyamin Molan*, (Jakarta Indeks Gramedia, 2003), 4-6.

Menurut Leonard D.White dalam bukunya yang berjudul, *Introduction to the Study of Public Administration*, seperti dikutip oleh Sutarto, menyatakan bahwa koordinasi adalah " *Coordination is the adjustment of the parts to each other, and of the movement and operation of parts in time so that each can make its maximum contribution to the product of the whole.*"

Koordinasi adalah penyesuaian diri dari berbagai bagian-bagian satu sama lain, dan menggerakkan serta mengerjakan setiap bagian pada saat yang tepat sehingga setiap bagian dapat memberikan kontribusi yang maksimum terhadap hasil secara keseluruhan.²⁵

Menurut Robert Livingstone, seperti dikutip Sutarto, koordinasi adalah " *Coordination is the interrelating factors of the organization. It is not difficult to organize a single activity, but to organize several into a single entity is a worthy accomplishment. Coordination is that which makes organization good. It is the system of balance and checks, of stimuli and responses, that exists between and among the units of association.*"

Koordinasi merupakan hubungan antar berbagai faktor dalam organisasi. Sangat mudah untuk mengorganisasi satu kegiatan, akan tetapi untuk mengorganisasi berbagai kegiatan menjadi satu kesatuan entitas merupakan suatu pencapaian yang sangat berharga. Koordinasi akan membuat kinerja organisasi menjadi lebih bagus. Koordinasi merupakan suatu sistem keseimbangan dan kontrol, tantangan dan tanggapan yang ada diantara bagian-bagian dalam organisasi.²⁶

Dari berbagai pendapat mengenai pengertian koordinasi, Sutarto menyatakan bahwa intisari dari koordinasi meliputi lima kriteria, yaitu : 1) koordinasi berintisarikan kesatuan tindakan atau kesatuan usaha, 2) koordinasi berintisarikan penyesuaian antara bagian dalam organisasi, 3) koordinasi berintisarikan keseimbangan , 4) koordinasi berintisarikan keselarasan, dan 5) kesatuan. Koordinasi sebagai satu kesatuan tindakan mempunyai arti bahwa semua bagian organisasi harus bekerjasama untuk mencapai tujuan organisasi. Agar koordinasi dapat berjalan dengan efektif maka antar bagian

²⁵Sutarto, Dasar-Dasar Organisasi: (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), 141.

²⁶*Ibid*, hal 142.

dalam organisasi harus saling menyesuaikan sehingga semua fungsi organisasi dapat berperan secara optimal bagi tercapainya tujuan organisasi. Koordinasi berintisarikan kesimbangan mempunyai arti bahwa masing-masing bagian dalam organisasi harus berfungsi secara optimal sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Bagian satu tidak boleh mengintervensi bagian lain sehingga tercipta kenyamanan dan kesimbangan dalam organisasi. Sedangkan pengertian koordinasi berintisarikan keselarasan dan kesatuan adalah semua bagian dalam organisasi harus menjalankan fungsinya sesuai dengan visi dan misi organisasi dalam rangka mencapai tujuan organisasi baik yang jangka pendek maupun jangka panjang.²⁷

Menurut Paul R. Lawrance, seperti dikutip Yayat H. Djatmiko, permasalahan koordinasi timbul karena adanya perbedaan-perbedaan dalam sikap dan gaya kerja sebagai berikut :²⁸

- 1) Perbedaan orientasi terhadap tujuan tertentu, yaitu anggota-anggota dari sub unit atau departemen yang berbeda mengembangkan pandangan tersendiri tentang cara terbaik untuk meningkatkan kepentingan organisasi;
- 2) Perbedaan orientasi waktu, yaitu ada sub unit organisasi yang memerlukan waktu yang cepat dan segera dalam menangani suatu masalah sehubungan dengan kondisi lapangan yang menuntut penanganan segera agar potensi yang ada dapat dimanfaatkan secara maksimal, sedangkan sub unit lain memerlukan waktu yang lama karena penanganan terhadap permasalahan tersebut memerlukan ketelitian dan banyak data sehingga penanganan terhadap permasalahan tersebut memerlukan waktu yang lama;
- 3) Perbedaan orientasi antar sub unit organisasi, misalnya unit pendaftaran dan penetapan berusaha melaksanakan cara-cara komunikasi dan pengambilan keputusan yang cepat dalam rangka memberikan

²⁷Ibid hal 144

²⁸Yayat H. Djatmiko, *Perilaku Organisasi*: (Bandung: Alfabeta 2005), 64.

pelayanan yang memuaskan kepada wajib pajak dan penggalan potensi pajak sehubungan dengan upaya menambah jumlah wajib pajak terdaftar dan meningkatkan penerimaan. Sedangkan unit penelitian dan pemeriksaan menggunakan sistem komunikasi yang lambat karena harus memperoleh data selengkap mungkin dalam rangka keakuratan hasil penelitian dan pemeriksaan serta optimalisasi penerimaan pajak.

- 4) Perbedaan formalitas struktur, yaitu setiap jenis sub bagian dalam organisasi dapat memiliki metode dan standar yang berbeda-beda dalam mengevaluasi kemajuan pelaksanaan pekerjaan dalam mencapai tujuan organisasi.

5. Peran Koordinasi

Kebutuhan akan koordinasi muncul karena adanya saling ketergantungan dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh organisasi. Ketergantungan tersebut oleh Thomson, sebagaimana dikutip Mary Jo Hatch, dikelompokkan menjadi tiga variasi, yaitu ²⁹.

- 1) Ketergantungan yang dikelompokkan, yaitu terjadi apabila unit-unit organisasi tidak tergantung satu sama lain dalam melaksanakan pekerjaan sehari-hari, tetapi saling tergantung pada prestasi yang memadai dari setiap unit bagi tercapainya tujuan akhir. Dalam hal ini setiap bagian memberikan kontribusinya masing-masing terhadap organisasi sebagai kesatuan.
- 2) Ketergantungan sekuensial, yaitu suatu unit organisasi harus melaksanakan aktivitas terlebih dahulu sebelum unit-unit lain dapat melaksanakan kegiatan selanjutnya.
- 3) Ketergantungan timbal balik, yaitu koordinasi tersebut melibatkan hubungan timbal balik antara sejumlah unit.

²⁹Mary Jo Hatch, *Organization Theory*: (New York: Oxford University Press, 1997), 147.

Untuk dapat melakukan koordinasi dalam organisasi secara efektif diperlukan adanya komunikasi antar posisi dan unit yang disebabkan karena adanya divisi-divisi pegawai. Selain komunikasi vertikal karena adanya struktur hirarki dalam organisasi, maka komunikasi lateral juga harus dipertimbangkan untuk dapat melaksanakan koordinasi berbagai aktivitas yang dilakukan oleh organisasi. Komunikasi lateral ini dapat dilakukan dengan cara membentuk peran penghubung, komite, *task force* dan tim manajemen.³⁰

Meskipun kewenangan hirarki memberikan kontribusi yang substansial bagi organisasi, namun struktur kewenangan hirarki sendirian tidak cukup untuk mengintegrasikan berbagai aktivitas organisasi. Hal ini disebabkan terutama karena adanya perkembangan organisasi, kompleksitas pekerjaan dan meningkatnya ketidakpastian karena meningkatnya saling ketergantungan. Berbagai mekanisme tambahan perlu diterapkan untuk dapat menjembatani kekurangan dari koordinasi yang hanya berdasarkan kewenangan hirarki. Mekanisme yang paling sering digunakan untuk menjembatani permasalahan tersebut dengan membuat aturan dan prosedur kerja, jadwal kegiatan dan komunikasi lateral.

Aturan dan prosedur kerja, secara spesifik, memuat bagaimana proses pekerjaan harus dilakukan. Aturan dan prosedur kerja memberi kontribusi bagi terlaksananya pekerjaan sesuai dengan tujuan yang diinginkan organisasi. Sedangkan jadwal kegiatan akan memberikan arahan terhadap ketepatan waktu penyelesaian kegiatan. Selain itu, jadwal kegiatan juga dapat dipakai sebagai alat komunikasi dan kontrol terhadap tugas-tugas yang dilaksanakan oleh individu.

Salah satu kelemahan dalam sistem administrasi perpajakan di negara-negara berkembang adalah adanya fragmentasi horizontal antara fungsi-fungsi dalam organisasi, yaitu fragmentasi antara fungsi pemeriksaan (*audit*), fungsi pengawasan penerimaan (*collection*) dan fungsi bantuan teknis dan hukum (*technical and legal*). Fragmentasi horizontal tersebut menyebabkan kurangnya

³⁰ *Ibid*, hal 167

integrasi diantara pimpinan-pimpinan dalam organisasi. Secara tegas mereka mengatakan bahwa akibat fragmentasi horizontal tersebut menyebabkan permasalahan-permasalahan sebagai berikut: 1). kurangnya koordinasi horizontal; 2). kurangnya kesatuan koordinasi dalam perencanaan kegiatan; 3). Banyaknya fungsi subordinasi akan menyebabkan seringnya timbul konflik akibat penyusunan rencana tidak dilakukan dengan kesepakatan bersama sebelumnya; 4). Munculnya permasalahan-permasalahan dalam menentukan prioritas kerja, dan 5). Adanya persaingan diantara pimpinan dalam organisasi tersebut akan menyebabkan terjadinya perselisihan pada level pimpinan.³¹

Untuk meningkatkan produktivitas kerja, biasanya dilakukan diferensiasi horizontal dalam suatu organisasi sehingga tercipta spesialisasi pekerjaan. Dengan adanya spesialisasi pekerjaan tersebut diharapkan tingkat produktivitas dari semua pegawai akan meningkat karena para pegawai akan mejadi ahli dalam bidangnya masing-masing. sehingga diharapkan pekerjaan menjadi lebih produktif. Namun spesialisasi pekerjaan ini menyebabkan keterbatasan komunikasi antar subunit dan menghalangi para pegawai untuk saling belajar.

Sebagai akibat dari diferensiasi horizontal ini adalah terjadinya orientasi sempit dari masing-masing subunit. Hal ini menyebabkan adanya tendensi untuk hanya melihat dari sisi peran dan kepentingan dan tujuan masing-masing subunit. Untuk menghindari permasalahan komunikasi yang diakibatkan oleh diferensiasi horizontal tersebut, organisasi harus mampu menemukan cara baru atau cara yang lebih bagus untuk dapat mengintegrasikan berbagai fungsi dari subunit-subunit dalam organisasi.

Salah satu cara untuk mengatasi adanya diferensiasi horizontal antar bagian-bagian dalam organisasi yang cenderung menimbulkan dampak negatif dalam mencapai tujuan organisasi, maka perlu dibentuk suatu jaringan kerja dan tim kerja (*net working* dan *tim working*) untuk mengintegrasikan berbagai

³¹ Aldo Schlemenson, *Organizational Structure and Human Resources in Tax Administration*: (Washington DC: , 1992), 350.

fungsi dan peran bagian-bagian organisasi. Dengan terbentuknya jaringan kerja dan tim kerja ini, diharapkan akan ada kolaborasi dan kerjasama antar bagian dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Selain itu, dengan adanya tim kerja yang melibatkan semua bagian organisasi maka akan tercipta kesatuan dan tanggungjawab bersama untuk mencapai tujuan organisasi.

Hal inilah yang menyebabkan munculnya ide untuk mengembangkan kerjasama, koordinasi dan komunikasi diantara berbagai subunit tersebut. Melalui proses kerjasama, koordinasi dan komunikasi yang efektif akan dihasilkan sinergi dan integrasi kekuatan dari berbagai sub unit dalam organisasi, sehingga tercipta kesatuan bersama untuk mencapai tujuan organisasi. Sebagai contoh adalah perusahaan foto copy Xerox yang menggunakan sistem komputer untuk menemukan cara baru agar berbagai fungsi yang berbeda tersebut dapat saling berbagi data, memo dan laporan. Untuk mengatasi masalah komunikasi dan koordinasi antar subunit dalam organisasi perlu dilakukan proses pengintegrasian berbagai fungsi tersebut. Integrasi adalah proses untuk mengkoordinasikan berbagai perbedaan tugas, fungsi dan divisi. Proses pengintegrasian dari berbagai tugas dan fungsi, oleh Gareth R. Jones digambarkan dalam tabel sebagai berikut :³²

³²Gareth R. Jones, *Organizational Theory* :(New Jersey: Prantice Hall International Inc., 2001),41.

Tabel II.1
Tipe Mekanisme Integrasi Gareth R. Jones

Mekanisme Integrasi	Diskripsi
Otoritas Hirarki	Suatu tingkatan hirarki pegawai dengan spesifikasi siapa melapor kepada siapa.
Kontak Langsung	Manager bertemu muka dengan pegawai untuk mengkoordinasikan aktivitas.
Peran Penghubung	Seorang manager tertentu ditunjuk sebagai penghubung yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan aktivitas antar manager.
<i>Task Force</i>	Para manager saling bertemu dalam suatu komite dalam periode tertentu untuk saling berkoordinasi atas berbagai tugas dan fungsi.
Tim	Para manager bertemu secara rutin dalam komite yang sudah tetap untuk melakukan koordinasi.
Peran Pengintegrasian	Dibentuk peran atau fungsi baru untuk mengkoordinasikan dua atau lebih divisi atau fungsi.
Integrasi Departemen	Suatu departemen baru dibentuk untuk mengkoordinasikan berbagai fungsi atau aktivitas.

Sumber: Gareth R. Jones, *Organizational Theory*, New Jersey, 2001.

Suatu organisasi memerlukan 11 (sebelas) elemen untuk dapat melaksanakan fungsinya dengan baik, dimana salah satu elemen dari organisasi pembelajaran tersebut adalah kerjasama tim dan jaringan kerja (*teamwork and networking*). Melalui kerjasama tim dan jaringan kerja yang dibentuk, para pegawai dari organisasi pembelajaran ini akan selalu mencari cara untuk bekerjasama dan berkolaborasi dengan unit organisasi lainnya dan berusaha membentuk jaringan kerja pada setiap kesempatan apabila hal tersebut memungkinkan. Mereka menjalin kerjasama dan membentuk jaringan kerja dengan sumber daya lain di luar organisasi melalui aliansi global dan kerjasama informal. Berbagai keuntungan akan diperoleh oleh organisasi dengan adanya kerjasama dan aliansi dengan unit organisasi lain adalah, meningkatnya pengetahuan pegawai dan bertambahnya informasi yang diperlukan.³³

³³Michael Marquardt, *The Global Learning Organization*: (New York: Irwin Professional Publishing, 1994), 32.

Menurut Hellriegel, kerjasama tim dan tujuan individu tidak boleh saling bertentangan, bahkan sebaliknya harus bisa saling melengkapi. Namun demikian dalam kenyataannya potensi ketidakselarasan antara tujuan individu dan kelompok sering muncul. Untuk mengatasi permasalahan adanya perbedaan tujuan individu dan kelompok tersebut, Hellriegel menyarankan tindakan sebagai berikut:³⁴

- 1) Biarkan perbedaan tersebut tetap muncul, akan tetapi semua pegawai harus mampu mengakomodasi semua tujuan tersebut, baik individu maupun kelompok, sebagai tujuan semua pegawai,
- 2) Melakukan mobilisasi seluruh kekuatan yang ada agar mampu mempengaruhi secara signifikan terhadap semua individu dan sikap mereka,
- 3) Mampu mengelola hasil baik positif maupun negatif untuk meningkatkan keuntungan bersama.

6. Efektifitas Koordinasi

Ada beberapa pendekatan yang dapat dipergunakan untuk mengukur efektifitas organisasi. Menurut Daft, efektifitas organisasi dapat diukur dari tiga pendekatan yaitu:³⁵

1. Pendekatan tujuan : yaitu organisasi dianggap efektif apabila mampu mencapai tujuan yang ditetapkan, misal keuntungan, kepuasan pelanggan.
2. Pendekatan berbasis sumber daya : pendekatan ini melihat dari sisi input yang dipergunakan oleh organisasi. Dalam pendekatan ini suatu organisasi dianggap efektif apabila mampu memperoleh dan memelihara sumberdaya dalam rangka efektivitas organisasi.

³⁴Don Hellriegel at.al, *Organizational Behaviour* : (California: South Western College Publishing,1998), 233.

³⁵Richard, L'Daft, *Organization and Design*: (Ohio: Thomson South-Western, 2004).

3. Pendekatan proses internal : dalam pendekatan ini efektivitas organisasi dilihat dari aspek kesehatan internal dan tingkat efisiensi organisasi.

Organisasi yang efektif mengetahui pentingnya kerjasama tim untuk memaksimalkan pengetahuan dan sumber daya. Organisasi harus menyadari pentingnya kolaborasi, saling berbagi, dan melakukan sinergi terhadap sumber daya yang dimiliki baik di dalam organisasi maupun di luar organisasi. Struktur organisasi harus mampu mendorong proses kolaborasi dan integrasi. Selain itu, organisasi harus mampu menstimulasi aliran energi diantara ide-ide, tindakan operasional dan kebijakan. Organisasi juga harus mampu mendorong kemampuan untuk berpikir dan bekerjasama dengan pihak lain, dengan menekankan pada pentingnya pembelajaran tim dan pelaksanaan tindakan. Pelaksanaan kegiatan yang terintegrasi harus melibatkan pegawai-pegawai dari berbagai lokasi, terutama mereka yang berada di luar organisasi. Manfaat yang akan diperoleh dengan adanya integrasi berbagai sumber daya tersebut adalah: (1) adanya proses pembelajaran tim, (2) mengembangkan pendekatan baru terhadap proses akuntabilitas, (3) belajar untuk fokus dan berkoordinasi dalam melaksanakan berbagai tugas tim, dan (4) dapat mengatasi fragmentasi tim.³⁶

Quinn dan Cameron sebagaimana dikutip Azhar Kasim, mengembangkan pengukuran efektifitas organisasi berdasarkan pendekatan konsep siklus hidup koordinasi yang terdiri dari empat tahap yaitu 1). *entrepreneurial*, 2). *collectivity*, 3). *formalization* dan *control*, dan 4). *elaboration of structure*. Dalam tahap *intrepreneurial* penekanan yang paling kuat adalah pada kriteria sistem terbuka dari efektifitas organisasi yaitu kriteria fleksibilitas dan perolehan sumber daya. Tahap ini ditandai terutama oleh kegiatan yang bersifat inovatif, kreatif dan mobilisasi sumber daya. Dalam tahap *collectivity*, penekanan yang utama beralih ke kriteria hubungan antar manusia, seperti kriteria moral pegawai dan pengembangan sumber daya manusia. Tahap ini ditandai dengan penekanan pada komunikasi dan struktur informal, rasa kekeluargaan dan kerjasama diantara anggota organisasi, komitmen yang

³⁶ *Ibid.*

tinggi dan kepribadian pimpinan. Dalam tahap *formalization* dan *control*, yang diberikan penekanan adalah kriteria proses internal dan tujuan rasional seperti produktivitas, efisiensi, perencanaan, penetapan tujuan dan manajemen informasi dan komunikasi. Pada tahap *elaboration of structure*, menekankan kembali pada pentingnya kriteria sistem terbuka terutama sehubungan dengan peningkatan vitalitas organisasi, keseimbangan antara diferensiasi dan integrasi.³⁷

Menurut Stoner, sebagaimana dikutip Djajaprana, pendekatan untuk mencapai koordinasi yang efektif di dalam organisasi juga dapat dilakukan melalui pendekatan perbedaan yang mempersulit koordinasi efektif dan perbedaan untuk mencapai koordinasi efektif. Dalam pendekatan perbedaan yang mempersulit koordinasi efektif, penekanannya adalah pada penyelesaian berbagai perbedaan antara bagian organisasi baik individu maupun kelompok yang dapat mempersulit tercapainya koordinasi yang efektif. Masalah organisasi banyak timbul pada ketergantungan yang berangkai atau sekuensial dan ketergantungan timbal balik. Oleh karena itu, apabila kebutuhan akan koordinasi pada kedua tipikal ketergantungan tersebut meningkat, maka permasalahan untuk mencapai koordinasi yang efektif juga meningkat. Di sisi lain dengan semakin meningkatnya prestasi individu atau kelompok secara mandiri, maka kondisi tersebut akan mendorong tingginya kebutuhan akan koordinasi. Sumber ketidakefektifan dalam koordinasi biasanya timbul karena munculnya perbedaan sikap dan gaya kerja berbagai individu atau kelompok yang terdapat dalam organisasi.³⁸

Dalam pendekatan perbedaan untuk mencapai koordinasi yang efektif upaya yang dilakukan adalah melalui pendekatan potensi koordinasi dan pendekatan struktur. Pada pendekatan potensi organisasi penekanannya

³⁷ Kasim, Azhar. Pengukuran Efektivitas Dalam Organisasi : (Jakarta : Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1993), 96.

³⁸ Stoner, James A.F. dan Charles Winkel. Management, 1991. Dikutip dalam Tesis Djajaprana, R. Billy Djunaedih: Peran Koordinasi Ekstensifikasi Pajak Penghasilan Orang Pribadi dan PPh Pasal 21 di Provinsi DKI Jakarta .

adalah efektifitas komunikasi. Pendekatan efektifitas koordinasi ini meliputi tiga sistem yaitu, 1). sistem informasi vertikal, 2). sistem informasi lateral, dan 3) sistem informasi manajemen penghubung. Sistem informasi vertikal adalah suatu sistem informasi dimana informasi dapat dikirim ke atas dan ke bawah dalam semua jenjang organisasi. Sistem informasi lateral adalah sistem informasi yang cenderung mengabaikan rantai komando. Hubungan lateral ini memungkinkan adanya pertukaran informasi yang dibutuhkan dapat dipertanggungjawabkan. Sedangkan dalam sistem informasi manajemen penghubung ditandai dengan adanya manajer penghubung yang mempunyai wewenang formal atas semua unit yang terlibat dalam suatu proyek atau kegiatan. Manajer penghubung perlu dimanfaatkan apabila diperkirakan koordinasi secara efektif tidak berhasil dilaksanakan. Pendekatan struktur dilakukan apabila organisasi merasakan adanya suasana yang tidak sehat pada individu atau kelompok karena adanya penumpukan kegiatan atau proyek pada salah satu individu atau beberapa individu atau kelompok saja. Pendekatan struktur ini juga dikenal sebagai pendekatan organisasi matriks.

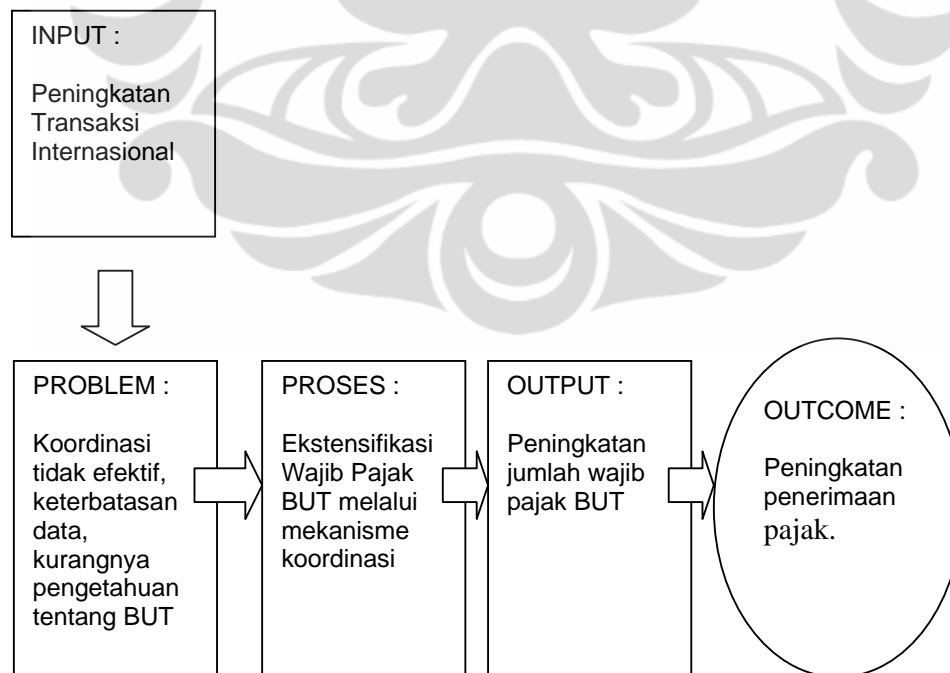
B. KERANGKA PEMIKIRAN

Globalisasi ekonomi menyebabkan aliran modal, tenaga kerja dan teknologi antar negara menjadi tidak terbatas. Transaksi internasional tersebut dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan. Berbagai cara dipergunakan oleh perusahaan asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia melalui berbagai cara, baik langsung maupun tidak langsung. Transaksi Internasional tersebut selain memberikan keuntungan bagi pertumbuhan perekonomian dan penyerapan tenaga kerja, juga merupakan sumber penerimaan bagi negara melalui pengenaan pajak atas penghasilan yang diperoleh wajib pajak luar negeri atas kegiatan usaha yang dilakukan di Indonesia. Permasalahan yang timbul dari transaksi internasional tersebut adalah adanya kesulitan untuk mengawasi kegiatan usaha yang dilakukan melalui bentuk usaha tetap aktivitas dan keagenan. Hal ini disebabkan karena

bentuk usaha tetap ini tidak menggunakan tempat usaha permanen yang dipakai untuk menjalankan kegiatan usaha.

Agar potensi penerimaan dari transaksi internasional yang dilakukan melalui bentuk usaha tetap tersebut dapat diperoleh secara maksimal, maka upaya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia melalui Direktorat Jenderal Pajak adalah dengan melaksanakan kegiatan ekstensifikasi terhadap bentuk usaha tetap. Melalui kegiatan ekstensifikasi tersebut diharapkan semua transaksi internasional yang telah memenuhi kriteria sebagai bentuk usaha tetap dapat ditetapkan sebagai wajib pajak bentuk usaha tetap. Mengingat adanya kesulitan untuk mengawasi dan menentukan keberadaan suatu bentuk usaha tetap, maka diperlukan adanya suatu koordinasi yang efektif antar berbagai instansi yang terkait dalam melaksanakan ekstensifikasi bentuk usaha tetap. Kerangka pemikiran tersebut dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :

Bagan II.1. Kerangka Pemikiran



C. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian kualitatif merupakan penelitian terhadap suatu obyek yang dilakukan secara mendalam dan tuntas. Dalam penelitian kualitatif peneliti sendiri yang harus menjadi instrumen utama dalam pengumpulan data dengan cara mengobservasi langsung obyek yang ditelitinya. Penelitian kualitatif sering juga disebut juga studi kasus karena obyek penelitiannya seringkali bersifat unik, kasuistik, dan tidak ada duanya. Penelitian Kualitatif disebut juga etnografi, etnometodologi, atau fenomenologi karena penelitian kualitatif mengkaji perilaku manusia, kebudayaan, dan interaksi antar bangsa.³⁹

Menurut Creswell penelitian kualitatif dilakukan dalam rangka melihat fenomena sosial secara menyeluruh yang artinya penelitian kualitatif mempelajari sesuatu secara luas. Semakin kompleks, interaktif dan luas cara penggambarannya, maka akan semakin baik penelitian kualitatif tersebut. Penelitian kualitatif timbul dalam keadaan alami dan peneliti terlibat secara erat dengan pengalaman nyata dari *key informan* dalam melakukan penelitiannya. *key Informan* merupakan faktor yang sangat penting dalam penelitian kualitatif karena dalam penelitian kualitatif yang diuji adalah data atau informasi bukan validitas atau realibilitas dari instrumen penelitian.⁴⁰

Penelitian kualitatif menggunakan metode yang bersifat interaktif dan manusiawi. Metode pengumpulan data selalu berkembang dengan keterlibatan aktif dari *key informan*. Penelitian kualitatif selalu melibatkan *informan* dalam pengumpulan data. Metode pengumpulan data yang paling aktual dilakukan dalam penelitian kualitatif adalah dengan melakukan observasi secara terbuka dan terus menerus.

³⁹Praetya Irawan, Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Dalam Ilmu-Ilmu Sosial: (Jakarta: Self Press, 2006).

⁴⁰John W. Creswell, Research Design: (California: Sage Publication, 2003), 181.

Penelitian dalam tesis ini dilakukan dengan menggunakan metode analisis kualitatif karena peneliti ingin melihat fenomena koordinasi yang dilakukan oleh KPP Badan dan Orang Asing Satu dengan KPP Penanaman Modal Asing dalam melaksanakan ekstensifikasi wajib pajak BUT secara mendalam dan luas. Selain itu, fenomena koordinasi merupakan kondisi yang bersifat kualitatif sehingga akan lebih tepat apabila menggunakan pendekatan analisis kualitatif.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam tesis ini adalah analisis deskriptif. Menurut Jalaludin Rakhmat pengertian analisis deskriptif adalah upaya untuk melukiskan fakta atau kondisi sosial atau bidang-bidang tertentu secara faktual dan cermat atau untuk membuat deskripsi atau penggambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara berbagai fenomena yang diteliti.⁴¹ Alasan penggunaan analisis deskriptif dalam penelitian ini adalah didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam membahas tesis ini penulis akan menguraikan mengenai upaya-upaya ekstensifikasi wajib pajak BUT, permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan ekstensifikasi, dan efektifitas koordinasi yang dilakukan oleh KPP Badan dan Orang Asing Satu dalam melaksanakan ekstensifikasi wajib pajak bentuk usaha tetap.

3. Metode dan Strategi Penelitian

Dalam penelitian kualitatif data yang dikumpulkan hampir dipastikan berbentuk kata-kata, meskipun data mentahnya bisa berbentuk benda-benda, foto dan figur manusia. Dalam penelitian kualitatif teknik pengumpulan data yang biasa digunakan adalah (1) wawancara dengan informan, (2) observasi

⁴¹Rakhmat Jalaludin, *Metode Penelitian Komunikasi*: (Jakarta, 1985), 12.

langsung terhadap berbagai hal, (3) kajian terhadap berbagai bahan tertulis, (4) analisis terhadap foto, video, gambar, ilustrasi dan karikatur.⁴²

Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang akan dipergunakan adalah:

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dalam tesis ini akan dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari berbagai buku, majalah, jurnal, artikel, undang-undang perpajakan domestik, model perpajakan internasional, surat keputusan dan surat edaran Direktur Jenderal pajak dan lain sebagainya. Tujuan dari studi kepustakaan ini adalah untuk mendapatkan kerangka teori dalam penentuan arah dan tujuan penelitian. Selain itu, dengan studi pustaka ini diharapkan peneliti mendapatkan konsep-konsep dan teori yang diperlukan untuk melakukan analisis terhadap berbagai permasalahan dalam penelitian.

b. Studi Lapangan

Dalam tesis ini. Peneliti akan melakukan studi lapangan dengan cara melakukan wawancara terhadap *key informan* yang sudah ditentukan berdasarkan keterkaitan dan kompetensi terhadap permasalahan yang diteliti. Tujuan dari wawancara dalam penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data dalam rangka analisis terhadap permasalahan yang dikemukakan dalam tesis ini.

Data hasil wawancara dengan *key informan* tersebut kemudian diubah kedalam bentuk tertulis secara terstruktur dan sistematis sehingga dapat memberikan informasi yang jelas agar dapat digunakan untuk menggambarkan fenomena penelitian secara mendalam dan tuntas. Analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis naratif yaitu dengan menceritakan secara kronologis dan detil hasil penelitian yang diperoleh berdasarkan wawancara dengan *key informan*. Alasan penggunaan analisis naratif dalam penelitian ini karena dapat menggambarkan secara konkrit dan detil terhadap suatu fenomena atau kejadian yang spesifik. Selain itu analisis naratif dapat

⁴²Prasetya Irawan, *op cit*, 50.

dipergunakan untuk menjelaskan permasalahan yang sangat kompleks dan hubungan saling mempengaruhi antara satu kejadian dengan kejadian lainnya.⁴³

4. Hipotesis Kerja

Hipotesis sementara yang diambil dalam penelitian ini adalah pelaksanaan ekstensifikasi wajib pajak BUT yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu tidak optimal karena koordinasi yang tidak efektif.

5. Key Informan

Dalam penelitian ini wawancara akan dilakukan dengan berbagai pihak yang memiliki kompetensi terhadap permasalahan-permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Pihak-pihak yang akan diwawancarai antara lain :

- 1) Kepala Sub Direktorat Ekstensifikasi dan Penilaian Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pajak. Pemilihan *Key informan* ini berdasarkan pertimbangan bahwa pejabat tersebut mempunyai kompetensi dan kewenangan untuk menentukan kebijakan kegiatan ekstensifikasi wajib pajak. Pertanyaan yang akan diajukan terhadap Direktur Ekstensifikasi dan Penilaian terutama berkaitan dengan kebijakan dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan kegiatan ekstensifikasi.
- 2) Kepala KPP Badan dan Orang Asing Satu. Alasan penulis memilih Kepala Kantor Pelayan Pajak sebagai sumber informasi dalam penelitian ini karena dianggap sebagai pihak yang paling berkepentingan dengan melaksanakan kegiatan ekstensifikasi BUT jasa dan mempunyai kompetensi dengan permasalahan yang diteliti.

⁴³W.Lawrence Neuman, *Social Research Methods*: (Boston: Pearson Education Inc. 2003), 449.

Pertanyaan yang akan diajukan adalah mengenai pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak BUT yang telah dilakukan dan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi tersebut.

- 3) Kepala KPP PMA V. Alasan pemilihan Kepala KPP PMA V sebagai sumber informasi dalam penelitian ini disebabkan karena nilai transaksi terbesar kegiatan pemberian jasa luar negeri dilakukan oleh wajib pajak yang terdaftar di KPP PMA V. Pertanyaan yang akan diajukan adalah mengenai kegiatan usaha atau transaksi-transaksi internasional dari Wajib Pajak PMA yang berpotensi menimbulkan bentuk usaha tetap dan kebijakan apa yang telah diambil untuk mengawasi transaksi-transaksi tersebut.
- 4) Kepala KPP PMA III. Alasan pemilihan KPP PMA Tiga sebagai *key informan* adalah KPP PMA Tiga menangani wajib pajak yang bergerak dalam kegiatan usaha otomotif dan pertambangan, dimana perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang usaha tersebut sering mendatangkan tenaga ahli dari luar negeri. Dalam wawancara dengan pejabat tersebut akan diajukan pertanyaan mengenai transaksi-transaksi internasional dari Wajib Pajak yang diawasi yang berpotensi menimbulkan bentuk usaha tetap.

6. Proses Penelitian.

Proses penelitian dilaksanakan dengan cara melakukan wawancara secara mendalam dengan para *key informan* dengan cara mendatangi kantor tempat *key informan* tersebut bekerja. Hasil wawancara dengan *key informan* tersebut akan direkam dengan *tape recorder*, kemudian akan dibuatkan transkripnya secara tertulis yang akan dijadikan dasar untuk melakukan analisis penelitian.

7. Penentuan Lokasi dan Obyek Penelitian.

Penelitian akan dilakukan di Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu dan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Tiga dan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Lima . Alasan pemilihan Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu sebagai obyek penelitian karena secara administrasi penanganan terhadap wajib pajak bentuk usaha tetap (BUT) dilakukan oleh Kantor Pelayanan pajak Badan dan Orang Asing Satu, sedangkan pemilihan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Tiga dan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Lima adalah sebagian besar transaksi pemberian jasa luar negeri dilakukan pada kedua kantor pelayanan pajak tersebut.

8 Keterbatasan Penelitian.

Penelitian ini hanya membahas fenomena pelaksanaan ekstensifikasi wajib pajak BUT yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing Satu melalui mekanisme koordinasi dengan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Tiga dan Kantor Pelayanan Pajak Penanaman Modal Asing Lima. Penelitian ini merupakan suatu studi kasus, sehingga hasil penelitian ini bersifat spesifik, untuk itu tidak bisa dijadikan kesimpulan umum untuk fenomena yang sama dengan obyek penelitian yang berbeda. Penelitian ini terbatas pada upaya ekstensifikasi terhadap wajib pajak bentuk usaha tetap (BUT) jasa.