

## BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

### A. Tinjauan Pustaka

#### A.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu sudah dilakukan oleh Slamet Sudarmadi dan Anton Hutapea. Tema yang pernah diangkat diantaranya meliputi Penerapan PPh Tarif Final Pada Jasa Konstruksi Ditinjau Dari Azas-azas Perpajakan dan Perbandingan Pengenaan PPh Jasa Konstruksi Dengan Menggunakan Tarif Final dan Tarif Tidak Final. Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Slamet Sudarmadi dan Anton Hutapea disajikan dalam matriks penelitian berikut ini :

Tabel 2.1  
Matriks Tinjauan Pustaka

Peneliti	Slamet Sudarmadi (2000)	Anton Hutapea (2003)
Judul Penelitian	Analisis Penerapan Pemotongan Pajak Penghasilan Final Pada Usaha di Bidang Jasa Konstruksi Ditinjau Dari Azas-Azas Pemungutan Pajak	Analisis Komparatif Penerimaan PPh Dari Jasa Usaha Konstruksi Dengan Menggunakan Tarif Final dan Tarif Tidak Final
Tujuan Penelitian	Menganalisis apakah penerapan pemotongan PPh Final pada jasa bidang konstruksi sudah sesuai dengan azas-azas perpajakan.	Menganalisis perbedaan antara penerimaan PPh jasa usaha konstruksi dengan menggunakan tarif final dan tarif tidak final (PP No. 140 Th. 2000)
Pendekatan Penelitian	Pendekatan kualitatif melalui metode studi literatur	Pendekatan kuantitatif deskriptif melalui metode studi lapangan
Hasil Penelitian	Pemotongan pajak secara final tidak sesuai dan kurang mencerminkan keadaan ekonomis WP. Karena pengenaan PPh tidak melihat apakah WP menerima keuntungan ataupun mengalami kerugian.	Penerapan PPh Final tidak mencerminkan azas keadilan karena tidak mengarah ke arah global taxation. WP juga tidak diperkenankan utk mengurangi biaya-biaya usaha terhadap penghasilan mereka.

Sumber : Hasil Olahan Peneliti

#### A.2. Penelitian Sekarang

Berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, penelitian yang dilakukan oleh peneliti lebih menekankan kepada pemenuhan kriteria asas-asas perpajakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2008. Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis kebijakan pemerintah mengenai penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2008 yang diberlakukan surut mulai

1 Januari 2008 yang kemudian direvisi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2009 yang membatalkan pemberlakuan surut, jika dilihat dari asas-asas perpajakan. Apakah penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2008 ini sudah memenuhi seluruh asas-asas perpajakan? Karena peraturan yang baik seharusnya memenuhi seluruh kriteria asas-asas perpajakan agar tidak merugikan salah satu pihak yang terlibat dalam pelaksanaan peraturan ini. Peneliti ingin melihat apakah Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2008 ini sudah memenuhi kriteria asas-asas *the revenue-adequacy principle*, *the equity principle*, dan *the certainty Principle*. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif dengan data yang berbentuk kualitatif.

## **B. Kerangka Pemikiran**

### **B.1. Dasar-Dasar Teori Kebijakan**

#### **B.1.1. Pengertian Kebijakan**

Menurut tata bahasa, kebijakan berasal dari bahasa Yunani "*politea*", yang dapat diartikan sebagai negara. Kata "*politea*" kemudian diserap ke dalam bahasa Inggris menjadi "*poliie*", yang dapat diartikan sebagai sesuatu yang berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan (Wibawa dkk, 2000, p. 10). Istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya. Kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan sehingga kajian kebijakan pada hakikatnya merupakan kajian peraturan perundang-undangan (Mustopadidjaja, 1992, p. 30). Kebijakan dapat pula dikatakan sebagai tindakan politik atau serangkaian prinsip, tindakan yang dilakukan seseorang, kelompok, atau pemerintah (Wahab S. A, 1991, p. 13).

#### **B.1.2. Kebijakan Publik**

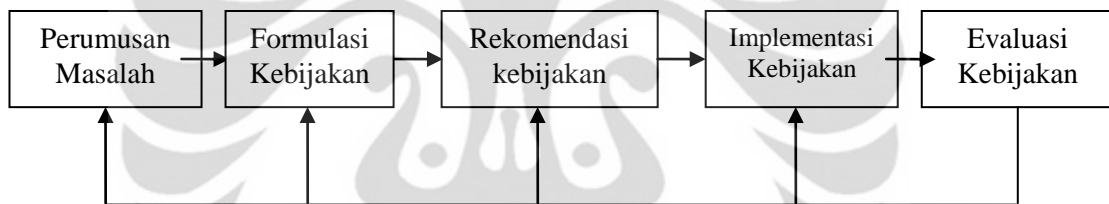
Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah (Dunn, 2003, p. 109).

Kebijakan publik memuat sejumlah kriteria seperti dikemukakan oleh Anderson berikut ini :

- a. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah
- b. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah
- c. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah
- d. Bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu

Kebijakan pemerintah dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*) (Anderson, 1979, p. 10). Berdasarkan beberapa definisi kebijakan tersebut di atas, berikut ini disajikan tahapan-tahapan pembuatan kebijakan :

**Gambar 2.1**  
**Tahapan Penetapan Kebijakan**



Sumber : Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition* (Terjemahan)

Tahapan-tahapan pembuatan kebijakan:

- a. Perumusan masalah, membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.
- b. Formulasi Kebijakan, peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang

diusulkan dan mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan.

- c. Rekomendasi Kebijakan, rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasikan melalui peramalan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administrasi bagi implementasi kebijakan.
- d. Implementasi Kebijakan, pemantauan/ monitoring menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya.
- e. Evaluasi Kebijakan, membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah (Dunn, 2003, 109).

Penelitian ini terfokus pada tahap evaluasi kebijakan dimana Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2008 mengenai tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Atas Penghasilan Dari Usaha Jasa Konstruksi telah dilaksanakan oleh Wajib Pajak, tetapi karena keterlambatan ternitnya Juklak dan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2009 membuat pengenaan PPh atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi membingungkan Wajib Pajak.

### B.1.3. Kebijakan Pajak

Mansury membagi kebijakan fiskal ke dalam dua pengertian, yaitu berdasarkan pengertian luas dan pengertian sempit. Kebijakan fiskal dalam pengertian secara luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan mempergunakan instrumen

pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara (Mansury, 1999, p. 1). Kebijakan fiskal tersebut memiliki tiga tujuan utama, yaitu :

Kebijaksanaan fiskal mempunyai tiga tujuan utama : untuk menjamin bahwa laju pertumbuhan perekonomian yang sebenarnya menyamai laju pertumbuhan potensi, dengan mempertahankan kesempatan kerja penuh; untuk mencapai suatu tingkat harga umum stabil yang wajar; dan untuk meningkatkan laju pertumbuhan potensiil, kalau mungkin tanpa merintanggi tujuan-tujuan lain dari masyarakat yang hendak dicapai. (Due, 1985, p. 349).

Dalam pengertian luas ini, Kebijakan fiskal tidak hanya menggunakan instrumen penerimaan negara atau pajak, tetapi juga menggunakan pengeluaran negara sebagai instrumen.

Kebijakan fiskal dalam pengertian sempit mengacu kepada penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tata cara pembayaran pajak yang terutang. Kebijakan fiskal dalam pengertian sempit ini sering disebut Kebijakan perpajakan. (Mansury, 1999, p.1).

## **B.2. Fungsi Pajak**

Pajak mempunyai dua fungsi dasar terkait dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, yaitu :

### **1. Fungsi Budgetair**

Terkait dengan fungsi budgetair, pemerintah menggunakan pajak sebagai instrumen untuk memasukkan dana secara optimal ke kas negara (*to raise government's revenue*). Suatu pemungutan pajak yang baik sudah seharusnya memenuhi asas *revenue productivity* (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 40).

### **2. Fungsi Regulerend**

Fungsi regulerend dalam pajak merupakan instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Contohnya adalah bea masuk, untuk melindungi produksi dalam negeri, dan cukai terhadap barang tertentu yang mempunyai eksternalitas negatif dengan tujuan mengurangi atau membatasi produksi dan konsumsi barang dan atau jasa tersebut.

## B. 3 Konsep Penghasilan dalam Perpajakan

### B. 3.1. Pengertian Penghasilan

Pajak adalah tambahan kemampuan ekonomis neto atau jumlah aljabar dari konsumsi dan tambahan kekayaan neto dalam setahun yang telah direalisasikan (Markus dan Yujana, 2004, p. 271).

Dalam bahasa hukum, Andriani mendefinisikan pajak, yakni :  
pajak adalah iuran kepada negara berdasarkan undang-undang yang terutang oleh yang wajib membayarnya, yang penagihannya dapat dipaksakan dan tidak mendapatkan imbalan langsung yang dapat ditunjuk bagi pembayarnya, serta gunanya untuk biaya umum menjalankan roda pemerintahan dan melaksanakan pembangunan nasional berkesinambungan. (Damar, Sudrajat, 2006, p. 1).

Objek Pajak Penghasilan adalah penghasilan itu sendiri. Sebelum membahas mengenai penghasilan, perlu dibahas terlebih dahulu pendekatan dalam pengenaan pajak atas penghasilan. Pada dasarnya terdapat dua pendekatan dalam pengenaan pajak atas penghasilan yakni, *Benefit Theory* dan *Ability to Pay*. Kedua pendekatan tersebut dijelaskan sebagai berikut :

#### a. *Benefit Theory*

*The Benefit Theory* menghendaki masyarakat membayar pajak sesuai dengan manfaat yang diterima selama ini. Menurut pendekatan ini, setiap Wajib Pajak harus membayar pajak sesuai dengan manfaat (*benefit*) yang diterimanya dari kegiatan pemerintah untuk merealisasikan suatu bentuk negara yang adil, berdasarkan peraturan perundang-undangan (Mansury, 1996, p. 8). Pendekatan ini menekankan pentingnya manfaat yang dinikmati oleh Wajib Pajak karena pajak yang dibayar tersebut, digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara.

#### b. *Ability to Pay*

Pendekatan *ability to pay* menyarankan agar pajak itu dibebankan kepada para Wajib Pajak berdasarkan kemampuannya masing-masing. Pendekatan ini memungkinkan dilakukannya pengukuran terhadap kemampuan setiap orang untuk membayar. Oleh karena itu, pendekatan dalam pengenaan pajak yang banyak digunakan adalah *ability-to-pay approach*.

Untuk memahami Pajak Penghasilan maka pengertian tentang penghasilan yang dikenakan pajak haruslah dipahami sehingga akan dapat diperoleh pengertian yang mendalam tentang penghasilan mana untuk dipakai sebagai dasar pengenaan pajak. Konsep yang diterima secara umum oleh ahli ekonomi dalam bidang perpajakan, biasa disebut *SHS Concept* yang isinya antara lain:

- a. Schanz mengungkapkan *the Accretion Theory of Income* yang mengatakan bahwa pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakaiannya, melainkan lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa.
- b. Haig mengembangkan pengertian penghasilan untuk tujuan perpajakan sebagai *“the increase or accretion is one’s power to satisfy his want in a given period in so far as that power consist of (a) money itself, or (b) anything susceptible of valuation in terms of money”*. Oleh karena itu penghasilan didapat pada saat tambahan kemampuan itu didapat dan bukan pada saat kemampuan dipakai guna menguasai barang dan jasa pemuas kebutuhan dan bukan juga pada saat barang dan jasa tersebut dipakai untuk memuaskan kebutuhan.
- c. Henry Simons juga mengembangkan definisi penghasilan untuk keperluan perpajakan, pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan sebaiknya dirumuskan sebagai tambahan kemampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhannya dalam suatu periode tertentu, sepanjang tambahan kemampuan itu berupa uang ataupun dapat dinilai dengan uang. Simons pada dasarnya mengajukan ide tentang keadilan pengenaan pajak yang didasarkan atas hal-hal yang dapat diukur secara obyektif dan bukan atas dasar perasaan yang subyektif (Holmes, 2001, p. 57-66).

Definisi mengenai penghasilan, bahwa yang menjadi Objek Pajak itu adalah tambahan kemampuan ekonomis yang telah direalisasikan (Mansury, 1996, p. 62). Simons menyatakan pendapatnya bahwa suatu objek dapat dijadikan Objek Pajak apabila memenuhi persyaratan bahwa penghasilan yang diperoleh dapat dikuantifikasi dan merupakan Objek Pajak, yaitu *“...income must be conceived as something quantitative and objective. It must be measurable; indeed, the*

*definition must indicate or clearly imply an actual procedure of measuring.*” (Holmes, 2001, p. 45-46).

#### **B.4. Asas-asas Perpajakan**

Dalam pemungutan pajak walaupun negara memiliki kekuasaan, terdapat asas-asas atau prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam sistem pemungutan pajak tersebut. Mansury mengatakan sebagai berikut :

Dari pengalaman ternyata, bahwa apabila tidak setiap ketentuan rancangan undang-undang pada saat penyusunannya selalu diuji apakah sejalan tidaknya dengan tujuan dan asas yang harus dipegang teguh, ketentuan tersebut mudah sekali mengatur segala sesuatu yang sebenarnya tidak sejalan dengan asas yang harus dipegang teguh (Mansury, 1996, p. 4).

Banyak pendapat ahli yang mengemukakan tentang asas-asas perpajakan apa saja yang harus ditegakkan dalam membangun suatu sistem perpajakan. Diantara pendapat para ahli tersebut, yang paling terkenal adalah *four maxims* dari Adam Smith. Menurut Adam Smith, pemungutan pajak hendaknya didasarkan atas empat asas, yaitu *equity, certainty, convenience* dan *economy*, sedangkan Dora hancock dalam bukunya *Taxation : Policy and Practice*, mengutip pendapat Stigitz, menyatakan bahwa 5 karakteristik yang diharapkan ada dalam suatu sistem perpajakan adalah :

- *Economically efficient : it should not have an impact on allocation of resources.*
- *Administratively simple : it should be easy and inexpensive to administer.*
- *Flexible : it should be easy for the system to respond to changing economic circumstances.*
- *Politically accountable : taxpayers should be able to determine what they are actually paying so that the political system can more accurately reflect the preferences of individuals.*
- *Fair : it should be seen to be fair in its impact on all individuals* (Hancock, 1997, p. 44).

Dasar pijakan penentuan sasaran-sasaran reformasi perpajakan adalah asas-asas perpajakan yaitu *revenue productivity, equity* dan *certainty*. Sebagai dasar berpijak, sudah seharusnya ketiga asas-asas perpajakan itu dipegang teguh dan dijaga keseimbangannya agar tercapai sistem perpajakan yang baik, sebagaimana



dikemukakan oleh Guru Besar Perpajakan FISIP Universitas Indonesia, R. Mansury : “Itulah tiga asas yang seharusnya dipegang teguh sistem PPh kita yang seimbang memperhatikan semua kepentingan. The *Revenue-Adequacy Principle* adalah kepentingan Pemerintah, the *Equity Principle* adalah kepentingan masyarakat dan the *Certainty Principle* adalah untuk kepentingan Pemerintah dan Masyarakat.” (Mansury, 1996, p. 16).

#### B.4.1. *Revenue Productivity*

*Revenue productivity principle* merupakan asas yang lebih menyangkut kepentingan pemerintah, sehingga asas ini oleh pemerintah yang bersangkutan sering dianggap sebagai asas yang terpenting, seperti pendapat berikut ini :

*A national tax system should guarantee revenues adequate to cover the expenditures of government at all levels. Since public expenditures tend to grow at least as fast as the national product, taxes as the main vehicle of government finance should produce revenues that grow correspondingly. In developed economies this criterion would give first place...* (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 26).

Meskipun asas ini menyatakan bahwa jumlah pajak yang dipungut hendaklah memadai untuk kepentingan menjalankan roda pemerintahan, tetapi hendaknya dalam implementasinya tetap harus diperhatikan bahwa jumlah pajak yang dipungut jangan sampai terlalu tinggi sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi.

Pemungutan Pajak Penghasilan yang optimal adalah yang menghasilkan jumlah penerimaan yang memadai sekaligus memenuhi asas keadilan. Jumlah penerimaan yang memadai tersebut dibebankan secara adil apabila semua penghasilan dijumlahkan secara global dan atas semua penghasilan itu diterapkan satu struktur tarif progresif. Pembebanan pajak dikatakan adil apabila besarnya penghasilan kena pajak didasarkan pada jumlah seluruh tambahan kemampuan ekonomis neto, yang diterima atau diperoleh oleh Wajib Pajak Badan dengan tidak membuat perbedaan terhadap jenis dana atau sumber penghasilan (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 28).

#### B.4.2. *Equity*

Pajak itu harus adil dan merata, yaitu dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (= *ability to pay* pajak tersebut, dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 5).

Suatu sistem pajak dapat berhasil jika masyarakatnya merasa yakin bahwa pajak-pajak dipungut pemerintah telah dikenakan secara adil dan setiap orang membayar sesuai dengan bagiannya. Jangan sampai terjadi bahwa masyarakat yang kaya justru membayar pajak lebih sedikit dari berapa jumlah yang seharusnya mereka bayar atau justru mereka mendapat fasilitas-fasilitas perpajakan.

Dalam pengenaan pajak ada dua jenis keadilan yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 11).

##### B.4.2.1. Keadilan Horizontal

Suatu pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan horizontal apabila wajib pajak yang berada dalam “kondisi” yang sama diperlakukan sama (*equal treatment for the equals*). Pengertian sama (*equal*) adalah besarnya “**seluruh tambahan kemampuan ekonomi netto**”.

Syarat keadilan horizontal adalah sebagai berikut :

1. Definisi tentang Penghasilan : semua tambahan kemampuan ekonomis, yaitu semua tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa, dimasukkan dalam pengertian Objek Pajak atau definisi penghasilan.
2. *Globality* : Semua tambahan kemampuan itu merupakan ukuran dari keseluruhan kemampuan atau “*the global ability to pay*”, oleh karena itu harus dijumlahkan menjadi satu sebagai objek pajak.
3. *Nett Income* : Yang menjadi *ability to pay* adalah jumlah neto setelah dikurangi semua biaya untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan itu, sebab penerimaan atau perolehan yang dipakai untuk mendapatkan penghasilan, tidak dapat dipakai lagi untuk kebutuhan Wajib Pajak jadi yang dipakai untuk biaya tersebut tidak merupakan tambahan kemampuan ekonomis Wajib Pajak.
4. *Personal Exemption* : Untuk Wajib Pajak orang pribadi, suatu pengurangan untuk memelihara diri Wajib Pajak harus diperkenankan, atau biasa disebut Penghasilan Tidak kena Pajak (PTKP) di Indonesia.
5. *Equal Treatment for The Equals* : Jumlah seluruh penghasilan yang memenuhi definisi penghasilan, apabila jumlahnya dikenakan pajak dengan tarif pajak yang sama, tanpa membedakan jenis-jenis penghasilan atau sumber penghasilan (Mansury, 1996, p. 59).

#### B.4.2.2. Keadilan Vertikal

Suatu pemungutan pajak disebut memenuhi syarat keadilan vertikal apabila Wajib Pajak yang mempunyai tambahan kemampuan ekonomis yang berbeda diperlakukan tidak sama.

1. *Unequal Treatment for the Unequals* : Hal yang membedakan besarnya tarif pajak adalah jumlah keseluruhan penghasilan atau jumlah seluruh tambahan kemampuan ekonomis, bukan karena perbedaan sumber penghasilan atau perbedaan jenis penghasilan.
2. *Progression* : Apabila jumlah penghasilan seseorang Wajib Pajak lebih besar, dia harus membayar pajak lebih besar dengan menerapkan tarif pajak yang persentasenya lebih besar (Mansury, 1996, p. 59).

#### B.4.3. *Certainty*.

Pajak itu tidak ditentukan sewenang-wenang, sebaliknya pajak itu harus dari semula jelas bagi semua Wajib Pajak dan seluruh masyarakat : berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar, dan bagaimana cara membayarnya (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 5). Asas *certainty* (kepastian) menyatakan harus ada kepastian, baik bagi petugas pajak maupun semua wajib pajak dan seluruh masyarakat (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 133).

Asas kepastian antara lain mencakup kepastian mengenai siapa-siapa saja yang harus dikenakan pajak, apa-apa saja yang dijadikan objek pajak, serta besarnya jumlah pajak yang harus dibayar dan bagaimana jumlah pajak yang terutang itu harus dibayar. Artinya, kepastian bukan hanya menyangkut kepastian mengenai subjek pajak dan pengecualiannya), objek pajak (dan pengecualiannya), dasar pengenaan pajak serta besarnya tarif pajak, tetapi juga mengenai prosedur pemenuhan kewajibannya antara lain prosedur pembayaran dan pelaporan-serta pelaksanaan hak-hak perpajakannya. Tanpa adanya prosedur yang jelas, wajib pajak akan sulit untuk menjalankan kewajiban serta haknya, dan bagi fiskus, akan kesulitan untuk mengawasi pelaksanaan kewajiban perpajakan yang dilakukan oleh wajib pajak juga dalam melayani hak-hak wajib pajak (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 134).

#### B.4.3.1. *Ease of Administration*

Dalam “The Encyclopedia Americana”, asas *certainty*, *convenience*, dan *economy* dimasukkan dalam satu asas yaitu *the administrative principles*, sebagaimana dikutip berikut ini : “*The administrative principles of taxation are those of certainty, of convenience, and of economy.*”

*The New Encyclopedia Britannica* juga memasukkan asas-asas tersebut sebagai *criteria of ease administration and compliance* (kriteria kemudahan administrasi dan kepatuhan). Dalam buku tersebut *criteria* kemudahan administrasi dan kepatuhan diperluas menjadi *clarity, continuity, cost effectiveness* dan *convenience*, sebagaimana dikutip berikut ini :

*In discussing these general principles one must lose sight of the fact that taxes have to be administered. This imposes certain limitations on the fiscal process. There are four general requirements for the efficient administration of tax laws: clarity, continuity, cost effectiveness and convenience*

Gambar 2.2  
*Ease of Administration*

EASE OF ADMINISTRATION	
1. Certainty	
2. Efficiency : Compliance Cost relative rendah	⇒ Jelas
a. Subyek	⇒ Tegas
b. Obyek	⇒ Tidak bermakna ganda
c. Dasar Pengenaan Pajak	⇒ Tidak bisa ditafsirkan lain
d. Tarif	
e. Prosedur	
3. Convenience of Payment	
a. Pajak dipungut pada saat yang tepat ( <i>Pay as You Earn</i> )	
b. Penentuan Jatuh Tempo Pembayaran Pajak	
c. Prosedur Pembayaran	
4. Simplicity	
a. Mudah dilaksanakan	
b. Tidak berbelit-belit	

Sumber : Haula Rosdiana

#### B.4.3.2. *Certainty*.

Pajak itu tidak ditentukan sewenang-wenang, sebaliknya pajak itu harus dari semula jelas bagi semua Wajib Pajak dan seluruh masyarakat : berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar, dan bagaimana cara membayarnya (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 5). Asas *certainty* (kepastian) menyatakan harus

ada kepastian, baik bagi petugas pajak maupun semua wajib pajak dan seluruh masyarakat (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 133).

Asas kepastian antara lain mencakup kepastian mengenai siapa-siapa saja yang harus dikenakan pajak, apa-apa saja yang dijadikan objek pajak, serta besarnya jumlah pajak yang harus dibayar dan bagaimana jumlah pajak yang terutang itu harus dibayar. Artinya, kepastian bukan hanya menyangkut kepastian mengenai subjek pajak dan pengecualiannya), objek pajak (dan pengecualiannya), dasar pengenaan pajak serta besarnya tarif pajak, tetapi juga mengenai prosedur pemenuhan kewajibannya antara lain prosedur pembayaran dan pelaporan-serta pelaksanaan hak-hak perpajakannya. Tanpa adanya prosedur yang jelas, Wajib Pajak akan sulit untuk menjalankan kewajiban serta haknya, dan bagi Fiskus, akan kesulitan untuk mengawasi pelaksanaan kewajiban perpajakan yang dilakukan oleh wajib pajak juga dalam melayani hak-hak wajib pajak (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 134).

#### B.4.3.3. *Covenience*.

Saat Wajib Pajak harus membayar pajak hendaknya ditentukan pada saat yang tidak akan menyulitkan Wajib Pajak (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 6).

Sommerfeld juga mengaitkan asas *convenience* dengan masalah kesederhanaan administrasi (*simplicity*).

*“Both taxpayers and tax administrators place great stock in administrative simplicity. And in practice this tax criterion is often controlling. Any tax that can be easily assessed, collected, and administered seems to encounter the least opposition.”*

Sommerfeld menambahkan, ada beberapa ahli yang berpendapat bahwa Wajib Pajak mau membayar lebih banyak asalkan terpenuhi asas *convenience*. Dalam pandangan yang lebih ekstrim lagi, dalam membangun sistem pemungutan pajak yang ideal pada umumnya tidak di dapat asas *convenience* ini. Menurut Haula Rosdiana, pendapat di atas banyak yang membantah karena sekarang ini telah banyak diterapkan tehnik pemungutan pajak dapat dilakukan dengan cara *withholding*, selaras dengan konsep *pay as you earn*, dengan tetap memperhatikan asas-asas pemungutan pajak yang lain (tetap ideal)

#### B.4.3.4. *Efficiency*

Asas efisiensi dapat dilihat dari dua sisi : dari sisi Fiskus pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya pemungutan pajak yang dilakukan oleh Kantor Pajak (antara lain dalam rangka pengawasan kewajiban Wajib Pajak) lebih kecil daripada jumlah pajak yang berhasil dikumpulkan. Dari sisi Wajib Pajak, sistem pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya yang harus dikeluarkan oleh Wajib Pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya bisa meminimal mungkin.

Antara asas *efficiency* dengan asas *revenue productivity* saling berkaitan erat. Suatu system pemungutan pajak tidak bisa dikatakan berhasil memenuhi asas *revenue productivity* bila semata-mata hanya dilihat dari besarnya *tax revenue* yang dikumpulkan, karena harus dihitung/dikurangkan dengan biaya pemungutannya.

#### B.4.3.5. *Simplicity*

Pada umumnya peraturan yang sederhana akan lebih pasti, jelas dan mudah dimengerti oleh Wajib Pajak. Karena itu, dalam menyusun suatu undang-undang perpajakan, maka harus diperhatikan juga asas kesederhanaan, sebagaimana dikemukakan oleh C. V. Brown dan P. M. Jackson : “*Taxes should be sufficiently simple so that those affected can be understand them.*” (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 30).

#### B.4.3.6 *Neutrality*

Asas *neutrality* mengatakan bahwa pajak itu harus bebas dari distorsi – baik distorsi terhadap konsumsi maupun distorsi terhadap produksi serta faktor-faktor ekonomi lainnya. Artinya pajak seharusnya tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk melakukan konsumsi dan juga tidak mempengaruhi pilihan produsen untuk menghasilkan barang-barang dan jasa, serta tidak mengurangi semangat orang untuk bekerja. Karena itu, dalam menentukan tarif, hendaknya jangan dipilih tarif yang termasuk dalam “*prohibited area*”. Menaikkan tarif pajak belum tentu akan meningkatkan penerimaan pajak, bahkan sebaliknya mungkin akan menyebabkan penerimaan menurun. Begitu juga dalam memberikan insentif perpajakan. Kebijakan untuk memberikan insentif perpajakan tetap harus

menjamin adanya *level playing field* yang “*fair*” sehingga tidak menyebabkan *entry barrier* (Rosdiana dan Tarigan, 2005, p. 31).

## **B.5. Administrasi Pajak**

### **B.5.1 Pengertian Administrasi Pajak**

Menurut Mansury administrasi perpajakan memiliki tiga pengertian, yaitu:

1. Suatu instansi atau badan yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemungutan pajak.
2. Orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
3. Kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak oleh suatu instansi / badan yang ditatalaksanakan sedemikian rupa sehingga dapat mencapai sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan perpajakan, berdasarkan hukum yang ditentukan oleh Undang-undang dengan efisien (Mansury, 1996, p. 23).

Menurut Bird, terdapat tiga tugas pokok dalam administrasi perpajakan yaitu: (Bird dan Oldman, 1996, p. 99).

1. Mengidentifikasi pembayar pajak potensial (*to identify potential tax payer*).
2. Menetapkan pajak secara tepat (*to asses the appropriate*).
3. Melakukan penagihan pajak (*to collect the tax*).

### **B.5.2. Administrasi Pajak Yang Baik**

Dasar-dasar bagi terselenggaranya administrasi perpajakan yang baik menurut Mansury adalah

1. Adanya kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan Undang-Undang yang memudahkan bagi administrasi dan memberikan kejelasan kepada Wajib Pajak, sehingga mewujudkan kepastian hukum.
2. Adanya kesederhanaan baik dalam perumusan yuridis yang memberikan kemudahan untuk dipahami, maupun kesederhanaan untuk dilaksanakan oleh aparat dan pemenuhan kewajiban oleh Wajib Pajak.
3. Adanya reformasi dalam bidang perpajakan yang realistis dengan mempertimbangkan tujuan tercapainya efisiensi dan efektifitas administrasi perpajakan.

4. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif. Informasi yang lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan merupakan kunci dari administrasi perpajakan yang efisien dan efektif (Mansury, 1996, p. 23).

Administrasi pajak yang baik dapat mendukung hasil guna (*effectiveness*) pemungutan pajak. Sebab hasil guna pemungutan pajak menyangkut pelaksanaan semua tahap administrasi penerimaan pajak yaitu menentukan Wajib Pajak, menetapkan nilai kena pajak, memungut pajak, menegakkan sistem pajak dan membukukan penerimaan pajak (Devas, at.al, 1989:14).

#### B.5.3. Syarat Administrasi Pajak Yang Baik

Menurut Nowak (1970), administrasi perpajakan merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan perpajakan. Sementara, sistem informasi yang efektif merupakan kunci terselenggaranya pemungutan pajak secara adil. Informasi yang lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan merupakan kunci dari administrasi perpajakan yang efektif dan efisien. Suatu sistem perpajakan yang baik haruslah mudah dalam administrasinya dan mudah pula dalam mematuhi. Prinsip ini terperinci dalam 4 persyaratan yakni:

1. *The requirement of clarity*

Dalam sistem perpajakan, baik dalam Undang-Undang Perpajakan maupun pada peraturan pelaksanaannya, khususnya dalam proses pemungutan maka ketentuan-ketentuan pajak haruslah dapat dipahami (*comprehensible*), tidak boleh, menimbulkan keragu-raguan, atau penafsiran yang berbeda, tetapi harus menimbulkan kejelasan (*must be unambiguous and certain*) baik untuk Wajib Pajak maupun untuk fiskus sendiri.

2. *The requirement of continuity*

Undang-Undang Perpajakan tidak boleh sering berubah, dan apabila terjadi perubahan, perubahan tersebut haruslah dalam konteks pembaharuan Undang-Undang Perpajakan (*tax reform*) secara umum dan sistematis.

3. *The requirement of economy*

Biaya-biaya penghitungan, penagihan dan pengawasan pajak harus pada tingkat serendah-rendahnya dan konsisten dengan tujuan-tujuan pajak yang lain. Biaya-biaya yang diminimalkan tidak hanya meliputi biaya-biaya yang



dikeluarkan oleh Pemerintah (*administrative cost*), tetapi juga biaya-biaya yang dikeluarkan oleh Wajib Pajak (*compliance cost*).

#### 4. *The requirement of convenience*

Pembayaran pajak harus sedapat mungkin tidak memberatkan Wajib Pajak. Pemerintah biasanya memperbolehkan pembayaran hutang pajak dalam jumlah besar secara angsuran memberikan jangka waktu yang panjang untuk penundaan pengembalian.

### **B.6. Tarif Pajak**

Tarif merupakan suatu pedoman dasar dalam menetapkan berapa besarnya utang pajak orang pribadi maupun badan, selain sebagai sarana keadilan dalam penetapan utang pajak (Judisseno, 2005, p. 44-45). Tarif Pajak (dalam bahasa Inggris disebut *rate*) didefinisikan sebagai *the percent of income paid as tax, or the percent of the value of a good, service or asset paid as tax*. Dalam konteks Pajak Penghasilan, tarif dimaksudkan sebagai persentase tertentu untuk dikalikan dengan Penghasilan Kena Pajak.

Tarif pajak merupakan faktor yang perlu diperhatikan dalam menentukan besarnya beban pajak yang akan dipikul atau ditanggung oleh masyarakat Wajib Pajak. Dalam konsiderasi pengambilan keputusan oleh para investor, tarif pajak merupakan faktor yang sangat mempengaruhi preferensi keputusan. Bahkan di negara maju, tarif pajak merupakan isu politik yang sangat signifikan untuk menarik simpati calon suara pemilih (*voters*).

Tarif pajak merupakan salah satu faktor untuk menghitung besarnya pajak yang terhutang yang harus dibayar.

*Tax rates can be applied in a number of ways but they are usually expressed either as a percentage or as a fixed amount. If expressed as percentage, tax rate can be progressive, flat, or in rare cases, degressive, whichever type of tax rate is taken, tax rates are applied on the taxable base which, of course, differs depending on the nature of the tax concerned.* (Lyons. 1996:303-304).

Pemerintah sendiri sekarang menggunakan dua sistem ketentuan pengenaan Pajak Penghasilan yang mempunyai sifat berbeda yaitu ketentuan umum atau non final dan ketentuan khusus atau final. Konsep mengenai pajak penghasilan

diantaranya adalah *Global* dan *Schedular taxation*. Holmes menjabarkan dalam bukunya sebagai berikut

*Under a global system of income taxation, all income, regardless of its source, is aggregated and subjected to a single tax schedule. The purpose of the global approach is “to distribute interpersonal tax burdens, vertically and horizontally, according to the ability to pay principle”. Aggregating income under a global tax renders a progressive tax scale more efficient (vertical equity) and does not discriminate between incomes from different sources (horizontal equity).*

*Taxation under a schedular system identifies income by source and imposes tax, sometimes at different rates, separately on the total income derived in each source classification. Often under the source method, some distinctions are made between earned and unearned income. Typically, capital gains receive a more favorable tax treatment than other passive or non-passive income. Schedular income tax systems that operate in this way undermine the principle of horizontal equity (and tax efficacy) and, therefore, augment the inequities in the income tax system.*

Dalam *global tax income*, perlakuan pajak dikenakan secara menyeluruh. Bila dilihat dari aspek keadilan secara horizontal, maka *global tax income* tidak membedakan dari mana suatu penghasilan berasal atau dengan kata lain, cakupan penghasilan yang dikenakan pajak menjadi lebih luas. Di sisi lain, bila dilihat dari aspek keadilan secara vertikal, maka *global tax income* mengenakan tarif progresif berdasarkan tingkat penghasilan.

#### 1. Ketentuan biasa atau non final

Setiap Wajib Pajak harus menjumlahkan semua penghasilannya selama satu tahun pajak dari manapun penghasilannya itu di dapat. Kemudian atas seluruh penghasilan tersebut setelah dikurangi dengan biaya yang diperkenankan dihitung jumlah pajak yang harus dibayar. Sistem penghitungan tersebut dikenal sebagai “*global taxation*”, struktur tarif pajak yang diterapkan adalah tarif pajak progresif, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1994. *Global tax income* mengenakan pajak atas penghasilan secara menyeluruh,

#### 2. Ketentuan khusus atau final

Setiap penghasilan yang dikenakan pajak secara final mempunyai tarif sendiri-sendiri yang berbeda walaupun atas subyek pajak yang sama. Pemungutan pajak ini disebut juga dengan istilah “*schedular taxation*”. Dalam sistem ini

penghasilan akan langsung dipotong oleh pihak pemberi penghasilan melalui sistem *withholding tax* (WHT) dengan memotong jumlah presentase tertentu dari pembayaran untuk diteruskan ke kas negara. Pengenaan pajaknya berdsarkan penghasilan bruto tanpa memperhitungkan biaya-biaya yang mungkin terjadi untuk mendapat, memelihara dan menagih penghasilan. *Schedular tax income* membedakan penghasilan berdasarkan klasifikasi atau dari mana penghasilan tersebut berasal. Konsep ini menganut asas keadilan secara horizontal, dimana untuk setiap jenis penghasilan yang sama dikenakan tarif pajak yang sama, walaupun memiliki tingkat penghasilan yang berbeda.

#### B.6.1. Jenis-Jenis Tarif

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

##### 1. Tarif Regresif

Mardiasmo memberikan penjelasan mengenai tarif regresif yaitu dimana persentase tarif yang digunakan semakin kecil bila jumlah yang dikenai pajak semakin besar (Mardiasmo, 2003, p.10). Cassidy menjelaskan tarif regresif sebagai berikut :

*Under the strict definition, a tax regressive if it exacts a lesser proportion of tax greater the income derived. Under a regressive tax system, as a taxpayer earns more income that additional income is taxed at a lower rate than initial income receipts. (Cassidy, 2004, p.10).*

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

##### 2. Tarif Progresif

Tarif progresif, strukturnya berkebalikan dengan tarif regresif, yaitu tarif semakin tinggi dikenakan pada penghasilan yang semakin besar. Cassidy mendefinisikan tarif progresif sebagai berikut :

*“In contrast to a regressive tax, a tax is progressive if it exacts a greater proportion of tax on income as it increases. Under a progressive tax*

*system, theoretically, a greater tax burden is placed on high income earners.” (Mansury1996, p.11).*

Sesuai dengan pendapat Cassidy tersebut, keutamaan dari tarif progresif terdapat pada rasa keadilan dimana mereka yang berpenghasilan lebih tinggi sudah sepatutnya dikenakan beban pajak yang lebih besar. Alasan-alasan yang mendukung penggunaan tarif progresif adalah sebagai berikut :

- a. Pertumbuhan ekonomi dan stabilitas
- b. Mengurangi ketidak-adilan ekonomi
- c. Adanya prinsip “*ability to pay*” (Sommerfeld, Anderson, dan Horace R, 1983, p. 27).

Penggunaan tarif ini, menyebabkan penerima penghasilan yang lebih tinggi (*high-income earner*) dapat mendistribusikan penghasilannya kepada penerima penghasilan yang lebih rendah (*low-income earner*) melalui pembayaran pajak. Penerima penghasilan lebih besar harus membayar pajak yang lebih besar, dan penerima penghasilan yang lebih kecil, membayar pajak yang lebih kecil pula.

### 3. Tarif Sebanding/Proporsional (*Flat Rate*)

*Cassidy* mendefinisikan tarif proporsional sebagai *A proportional tax exacts the same proportion of tax on each dollar of income* (Julie Cassidy, 2004, p. 11). Esensinya, pada tarif proporsional, berapapun jumlah penghasilan kena pajak, presentase yang dikenakan adalah tetap. Contoh tarif proporsional adalah penyerahan Barang Kena Pajak di dalam daerah pabean akan dikenakan Pajak Pertambahan Nilai 10% (Mardiasmo, 2003, p.10).

### 4. Tarif Pajak Tetap (*Flat*)

Tarif tetap adalah bentuk tarif yang besarnya tetap terhadap berbagai nilai objek yang dikenakan pajak (Judisseno, 2005, p. 45). Sebagai contoh adalah tarif yang ditetapkan untuk bea materai.

## **B.7. Metode Pengakuan Penghasilan**

Pada umumnya, proses pekerjaan konstruksi meliputi beberapa tahun pajak, sehingga penerimaan penghasilannya berdasarkan atas tahapan pekerjaan yang

telah diselesaikan. Metode pengakuan penghasilan untuk jasa konstruksi yang pekerjaannya meliputi beberapa tahun pajak menurut Kieso adalah:

#### 1. *Percentage of Completion Method*

Pada *percentage of completion method*, pendapatan dan laba kotor diakui pada tiap periode berdasarkan tahap pekerjaan. Jadi penghasilan diakui secara proporsional sesuai dengan tahap pekerjaan. Cara ini lazim dijumpai dalam perusahaan-perusahaan kontraktor yang mengerjakan proyek-proyek yang pada umumnya memakan waktu beberapa tahun. Metode ini digunakan apabila taksiran biaya untuk menyelesaikan atau kemajuan penyelesaian kontrak jangka panjang dapat ditentukan secara layak. Kondisi diatas dapat dipenuhi apabila:

- Kontrak menentukan secara jelas hak yang dapat digunakan berkenaan dengan proyek yang akan diselesaikan oleh penyedia jasa yang diterima oleh pemilik proyek, tata cara dan waktu pelunasan atau penyelesaian.
- Pemilik proyek diharapkan dapat memenuhi kewajibannya dalam kontrak.
- Kontraktor diharapkan dapat menyelesaikan kewajiban-kewajiban kontraktual.

Kelemahan dari penggunaan metode persentase penyelesaian ini adalah dalam laporan yang disajikan kurang akurat karena berdasarkan perkiraan dan bukan *actual cost* pada saat tersebut.

#### 2. *Completed Contract Method*

Dalam metode ini, penghasilan diakui pada saat kontrak selesai. Selama periode pelaksanaan kontrak tidak ada pengakuan terhadap hasil yang berkenaan dengan tahap kemajuan dalam penyelesaian kontrak. Keuntungan dari *complete contract method* adalah pengakuan penghasilan berdasarkan hasil akhir dan bukan tingkat penyelesaian. Pengakuan penghasilan dilakukan pada akhir penyelesaian pekerjaan (Kieso, Weygandt and Warfield, 2001, p. 1005).

Kelemahan dari penggunaan metode kontrak selesai ini adalah tidak mencerminkan kondisi saat ini yaitu pada saat periode kontrak diperpanjang menjadi lebih dari satu periode pembukuan. Meskipun pekerjaan sedang berjalan, penghasilan hanya diakui pada akhir masa kontrak.

Kegiatan perusahaan konstruksi dapat meliputi periode yang melebihi dari satu tahun pajak. Untuk pengenaan pajak pertahun tersebut, masalah pengakuan penghasilan (*income recognition*) menjadi penting. Sehubungan dengan perusahaan konstruksi, laba usaha ini berasal dari penghasilan usaha yang berupa pendapatan kontrak. Pendapatan kontrak dapat terdiri dari:

1. Nilai pendapatan semula yang disetujui dalam kontrak (baik tetap, per *output* maupun biaya plus).
2. Penyimpangan dalam pekerjaan kontrak, klaim dan insentif.

Penyimpangan dan klaim dapat menaikkan atau menurunkan kontrak karena kenaikan biaya. Penyimpangan umumnya berupa instruksi yang diberikan pemberi kerja mengenai perubahan lingkup pekerjaan (spesifikasi, aset atau durasi) yang dilaksanakan. Klaim dapat berupa penggantian biaya (yang tidak termasuk dalam kontrak) atau pengorbanan (waktu dan lain sebagainya) yang dimintakan kontraktor kepada pemberi kerja.

Insentif yang dibayarkan oleh pemberi kerja, contohnya apabila standar pelaksanaan yang telah dispesifikasikan dapat dipenuhi atau dilampaui (tepat waktu). Sementara itu pendapatan kontrak dapat menurun karena denda (yang dibebankan oleh pemberi kerja) yang timbul, misalnya akibat keterlambatan penyelesaian kontrak dan lain sebagainya. Selain itu, penghasilan dapat diperoleh secara insidental (di luar kontrak), misalnya keuntungan dari penjualan kelebihan pelepasan sarana dan peralatan pada akhir masa kontrak.