



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN KEBIJAKAN NORMA PENGHITUNGAN
PENGHASILAN NETO BERDASARKAN ASAS KEMUDAHAN
ADMINISTRASI DAN ASAS KEADILAN**

TESIS

**WULANDARI KARTIKA SARI
0906501005**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCA SARJANA ILMU ADMINISTRASI
SALEMBA
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**TINJAUAN KEBIJAKAN NORMA PENGHITUNGAN
PENGHASILAN NETO BERDASARKAN ASAS KEMUDAHAN
ADMINISTRASI DAN ASAS KEADILAN**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Administrasi (M.A) dalam Ilmu Administrasi**

**WULANDARI KARTIKA SARI
NPM.0906501005**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCA SARJANA ILMU ADMINISTRASI
ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN
DEPOK
JANUARI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya Saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Wulandari Kartika Sari

NPM : 0906501005

Tanda Tangan :



Jakarta : 9 Januari 2012

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN

LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Nama : Wulandari Kartika Sari
NPM : 0906501005
Program Studi : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan
Judul Tesis : Tinjauan Kebijakan Norma Penghitungan
Penghasilan Neto Berdasarkan Asas Kemudahan
Administrasi dan Asas Keadilan

telah diperiksa oleh Pembimbing serta dinyatakan layak untuk diajukan ke sidang Tesis Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Pembimbing Tesis,

Dr.Haula Rosdiana M.Si.

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Wulandari Kartika Sari
NPM : 0906501005
Program Studi : Ilmu Administrasi Kebijakan Pajak
Judul Tesis : Tinjauan Kebijakan Norma Penghitungan
Penghasilan Neto Berdasarkan Asas Kemudahan
Administrasi dan Asas Keadilan

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang: Dr. Roy V. Salomo, MSoc.Sc ()

Sekretaris Sidang: Dra. Milla Sepliana S., M.Ak ()

Penguji Ahli: Dr. Machfud Sidik, M.Sc ()

Pembimbing: Dr. Haula Rosdiana, M.Si ()

Ditetapkan di: Depok

Tanggal : 9 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena atas berkat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Tinjauan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto Berdasarkan Asas Kemudahan Administrasi dan Asas Keadilan”**. Penulisan Tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Master of Administration (M.A).

Dalam kesempatan ini peneliti juga ingin menyampaikan rasa terima kasih yang tidak terhingga kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis untuk dalam proses penyelesaian Tesis ini baik dalam hal moril maupun materil, antara lain :

1. Dr. Roy V. Salomo, MSoc.Sc selaku Ketua Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
2. Dr. Haula Rosdiana, M.Si selaku Pembimbing Tesis yang banyak memberikan waktu, nasihat dan saran kepada peneliti dalam membimbing pembuatan Tesis;
3. Dr. Machfud Sidik, M. Sc selaku Penguji Ahli dalam Sidang Tesis dan Narasumber peneliti yang banyak memberikan saran dan masukan sejak sidang rancangan tesis hingga akhir.
4. Dra. Milla Sepliana Sulistyowati selaku Sekretaris siding Tesis yang telah memberikan banyak masukan dalam penyempurnaan tesis ini.
5. Prof. Dr. Gunadi, M.Sc selaku Ketua Sidang Rancangan Tesis yang sudah memberikan saran sejak sidang proposal tesis.
6. Seluruh informan di dalam penelitian ini: Bapak Joko Kiswanto, dr. Slamet Budianto, SH, MHkes, Dr.drg. Yosi Kusuma Eriwati, M.Si, Bapak Budianto, Bapak Hidayat, Johan Satrya, SE, M.Si, Dina Novianti, SE, MA, Zela Dwi Ratnasari, SE atas kesediaannya untuk meluangkan waktu dan membagi ilmu kepada peneliti;
7. Kekasih-kekasih terindah yang sangat penting kehadirannya dalam hidup penulis, Bapak, Ibu, Adik, dan Eyang Putri tercinta.
8. Rekan-rekan Penulis dari SMA 39 Angkatan 2001, teman-teman di Adminitstrasi Fiskal 2004, kawan-kawan di Pasca Sarjana Administrasi

kebijakan Perpajakan Angkatan XVI yang tidak dapat disebutkan satu per satu atas segala dukungan dan bantuannya serta persahabatan selama ini.

9. Seluruh Staf administrasi Program Studi Ilmu Administrasi dan Pepustakaan antara lain, Bapak Deni, Mbak Ninik, Bapak Pur dan lainnya yang dengan senang hati memberikan arahan, pelayanan dan kemudahan informasi dan buku-buku kepada penulis sehingga dapat terselesaikannya tesis ini.;

10. Pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu per satu namun telah banyak membantu dan memberikan kontribusi serta pelajaran kepada peneliti

Sebagai sebuah penelitian, peneliti menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu peneliti terbuka untuk menerima masukan dari siapapun yang berkesempatan membaca tesis ini agar dikemudian hari peneliti dapat membuat penelitian yang lebih baik. Atas perhatian yang diberikan peneliti ucapkan tetima kasih.

Depok , 9 Januari 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama: Wulandari Kartika sari

NPM: 0906501005

Program Studi: Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan

Departemen: Ilmu Administrasi

Fakultas: Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Jenis Karya: Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

”Tinjauan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto Berdasarkan Asas Kemudahan Administrasi dan Asas Keadilan” beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagaipemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada Tanggal : 9 Januari 2012

Yang Menyatakan



(Wulandari Kartika Sari)

ABSTRAK

Nama : Wulandari Kartika Sari
Program Studi : Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan
Judul Tesis : Tinjauan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto Berdasarkan Asas Kemudahan Administrasi dan Asas Keadilan

Penelitian ini mengidentifikasi permasalahan mengenai kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia sejak tahun 1983. Tujuan diterapkannya Norma Penghitungan Penghasilan Neto adalah memberikan alternatif kepada Wajib Pajak orang pribadi yang tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan pembukuan atau sebagai pedoman bagi aparat pajak untuk menetapkan penghasilan bersih Wajib Pajak apabila pembukuan tidak benar. Dalam pelaksanaan kebijakan Norma Penghitungan Neto, pro dan kontra timbul.

Kerangka teori yang digunakan di dalam penelitian ini adalah konsep mengenai *hard-to-tax* dan *presumptive taxation* terkait sistem *self-assessment* dan pemenuhan asas keadilan dan kemudahan administrasi dalam pemungutan pajak berdasarkan ilmu administrasi perpajakan.

Hasil penelitian menemukan bahwa Norma Penghitungan Penghasilan Neto memberikan kemudahan dalam pelaksanaan administrasi perpajakan sebagai kelebihannya. Namun, di sisi lain, penerapannya dapat mencederai keadilan dalam kondisi-kondisi tertentu. Ada beberapa kelemahan di dalam rancangannya. Kebijakan ini dapat mengurangi beban kepatuhan bagi Wajib Pajak orang pribadi, tetapi tidak mendorong Wajib Pajak untuk beralih ke sistem perpajakan normal. Hal ini disebabkan pembuat kebijakan tidak mempertimbangkan di bawah dan dalam kondisi bagaimana Wajib serta jangka waktu Wajib Pajak orang pribadi dapat menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto dan lulus dari sistem sederhana ini. Dan juga, penetapan melalui Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini sejatinya bertentangan dengan prinsip sistem *self-assessment*.

Kata Kunci : Norma Penghitungan Penghasilan Neto, *presumptive taxation*

ABSTRACT

Name : Wulandari Kartika Sari
Major Program : Administrative Science Program and Fiscal Policy
Title : Analysis of Deemed Net Profit Policy Based On Ease of Administration Principle and Equity Principle

This research is focused on identified problem toward The Deemed Net Profit Policy that has been applied since 1983 in Indonesia. The purpose of The Net Deemed Profit is to provide alternative methods of assessing taxpayers who are not in position to keep good books of account using double entry bookkeeping or whose accounting is difficult for the tax administration to control. There are pro and cons in its implementation .

The theoretical framework used in this research are hard-to-tax concept with presumptive taxation concept against self-assessment and its implication toward equality and ease of administration in taxation based on taxation administration science

The results of this research found that the Deemed Net Profit provides simplification in administer taxpayer obligation, as advantage. But in the other hand, it creates unfairness in some conditions. There are also weaknesses in its design. It successfully reduce some of compliance burden for individuals taxpayers, but it didn't encourage taxpayer to graduate from simplified regimes because policy maker not provided answers for some critical question toward its implementation which are how and under what circumstances and time frame taxpayers should enter into and graduate from such simplified system using The Net Deemed Profit. And also, this kind of assessment in principal have discontinuity with self-assessment system.

Key Word : Deemed Net Profit, Presumptive Taxation

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vii
ABSTRAK.	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Signifikansi Penelitian	7
1.5 Sistematika Penulisan.....	8
2. TINJAUAN PUSTAKA DAN KAJIAN LITERATUR	11
2.1 Tinjauan Pustaka	10
2.2 Teori	14
2.2.1 Kebijakan Publik	14
2.2.2 Definisi dan Fungsi Pajak	18
2.2.3 Kebijakan Perpajakan	21
2.2.4 Administrasi Pajak	22
2.2.5 Asas-asas Pemungutan Pajak	24
2.2.6 <i>Tax Relief</i>	36
2.2.7 <i>Hard-to-Tax</i>	39
2.2.8 <i>Presumptive Taxation</i>	43
2.2.9 Sistem Pemungutan Pajak.....	51
2.3 Kerangka Pemikiran	53
3. METODE PENELITIAN	55
3.1 Pendekatan Penelitian	55

3.2 Jenis Penelitian	55
3.3 Teknik Analisis Data	59
3.4 Metode dan Strategi Penelitian	60
3.5 Hipotesa Kerja	65
3.6 Narasumber dan Informan	65
3.6 Site Penelitian	67
3.7 Waktu Penelitian dan Pembatasan Permasalahan	67
3.8 Keterbatasan Penelitian	68
4. GAMBARAN UMUM KETENTUAN NORMA PENGHITUNGAN PENGHASILAN NETO	69
4.1 Kewajiban Pembukuan	69
4.2 Kewajiban Pencatatan	72
4.3 Ketentuan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia.....	73
5. ANALISIS KEBIJAKAN NORMA PENGHITUNGAN PENGHASILAN NETO DI INDONESIA	81
5.1 Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto Ditinjau dari Asas Kemudahan Administrasi dan Keadilan.....	81
5.1.1 Dasar Pemikiran Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto	81
5.1.2 Analisis Kesesuaian Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia dengan Asas Keadilan	86
5.1.3 Analisis kesesuaian Kebijakan Norma Penghasilan Neto dengan Asas Kemudahan Administrasi (<i>Ease of Administration</i>)	98
5.2 Kelemahan dari Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia.....	110
5.3 Alasan Belum Disesuaikannya Besaran Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia.....	119
5.4 Kelayakan Wajib Pajak Orang Pribadi Tenaga Ahli menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.....	125
6. KESIMPULAN DAN SARAN	139
6.1 Kesimpulan	139
6.2 Saran	140
DAFTAR REFERENSI	141
DAFTAR RIWAYAT HIDUP.....	147

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Matriks Penelitian Sebelumnya.....	11
Tabel 2.2	Pendekatan Evaluasi	16
Tabel 2.3	Proporsi <i>shadow economy</i> dari Produk Domestik Bruto.....	40
Tabel 1.1	Jenis Kegiatan yang Digolongkan dalam <i>Underground Economy</i>	41
Tabel 5.1	Jumlah Wajib Pajak Orang Pribadi Yang Melaporkan SPT Tahunan Menggunakan Norma dan Pembukuan Tahun Pajak 2002-2010..	85
Tabel 5.2	Desain Kebijakan Menghadapi HTT Sector.....	118
Tabel 5.3	Penghasilan dan Pengeluaran Dokter Spesialis di RSUD Sanglah Tahun 1996.....	126
Tabel 5.4	Jumlah Perbandingan Wajib Pajak Dokter dan Jumlah Dokter di Indonesia Tahun 2011.....	128

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Jumlah Penerimaan Negara dari Pajak dalam APBN Indonesia TA 2007-2010	2
Gambar 1.2	Kerangka Pemikiran	54



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Hasil Wawancara Dengan Bpk. Budiyanto
- Lampiran 2 Hasil Wawancara Dengan dr. Slamet Budianto, SH, MHKes
- Lampiran 3 Hasil Wawancara Dengan Dr. drg. Yosi Kusuma Eriwati, M.Si
- Lampiran 4 Hasil Wawancara Dengan Dr. Machfud Sidik
- Lampiran 5 Hasil Wawancara Dengan Johan Satrya, SE, M.Si
- Lampiran 6 Hasil Wawancara dengan Dina Novianti, SE, MA





Tesis ini Aku persembahkan untuk:
Kedua Orangtuaku tercinta
Bapak Dr. Sukarno, M.M dan Ibu Henni Isyanti
Serta adikku tersayang
Shinta Normala Sari, S.KM
Yang kasih sayang dan dukungannya tanpa batas
merupakan case dalam kehidupan penulis

BAB 1

PENDAHULUAN

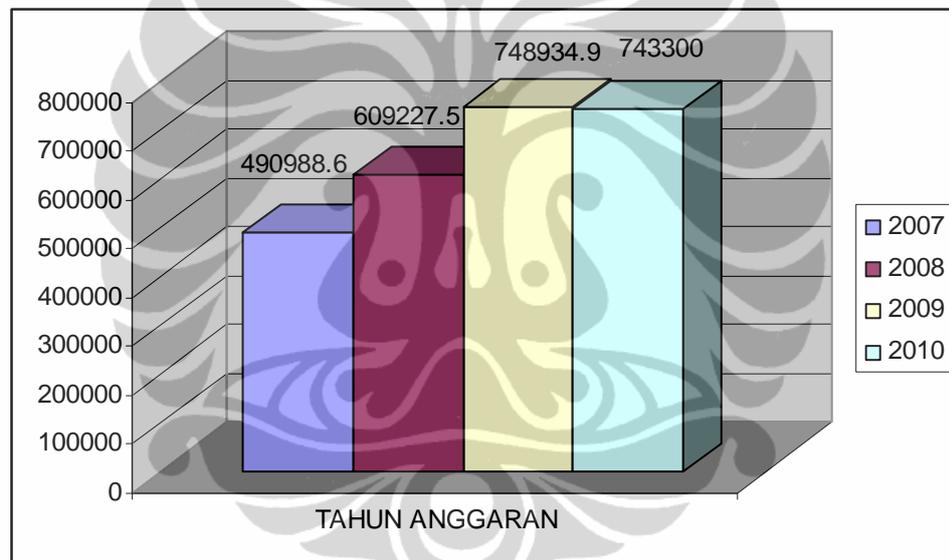
1.1 Latar Belakang Masalah

Sebagai negara dengan luas wilayah mencapai 1.9 juta km² dan berpenduduk sekitar 230 juta (Statistik PBB, 2009), Indonesia merupakan negara besar dengan kekayaan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berlimpah. Sehingga, seharusnya hal tersebut dapat menjadi penggerak perekonomian bangsa Indonesia. Pembangunan merupakan suatu upaya untuk meningkatkan, mengembangkan dan memanfaatkan sumber daya yang tersedia, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya. Sebagaimana yang dicantumkan dalam GBHN bahwa sasaran akhir pembangunan Indonesia adalah masyarakat adil, makmur material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pembangunan dilaksanakan melalui rangkaian investasi yang hanya dapat dilakukan dengan dukungan dana yang tersedia. Dana pembangunan dapat diperoleh dari berbagai sumber baik dari dalam negeri maupun luar negeri, baik dari sektor pemerintah ataupun sektor swasta.

Pembiayaan pembangunan tersebut diutamakan dari sumber-sumber dalam negeri sedangkan sumber-sumber luar negeri hanyalah sebagai penunjang yang pada akhirnya nanti akan diusahakan untuk dapat mandiri. Kemandirian pembiayaan negara selalu menjadi cita-cita Bangsa Indonesia. Untuk merealisasikannya, Penerimaan Dalam Negeri selayaknya menjadi sumber utama pembiayaan dan harus terus ditingkatkan peranannya seiring dengan peningkatan pembiayaan negara dari tahun ke tahun. Salah satu komponen yang sampai saat ini masih menjadi kontributor terbesar dalam Penerimaan Dalam Negeri dan selalu digenjot penerimaannya adalah Penerimaan Pajak. Paradigma penerimaan pajak sebagai tumpuan utama dalam pembiayaan negara di Indonesia sampai saat ini belum berubah. Hal ini terlihat dari struktur APBN negara Indonesia yang masih menempatkan penerimaan pajak sebagai sumber terbesar bagi pembiayaan negara. Berdasarkan data yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pajak Republik

Indonesia, persentase rata-rata penerimaan pajak terhadap APBN sejak tahun 2000-2009 adalah 73%. Sementara, dalam APBN-Perubahan sebesar 68%. Sedangkan, menurut data yang dirilis oleh Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/Perhitungan Anggaran Negara (LKPP/PAN) sejak tahun 2000-2007 persentase penerimaan pajak dalam APBN adalah 67%. Apabila diambil rata-ratanya, kontribusi penerimaan pajak bagi APBN Indonesia selama kurun waktu 2000-2010 sebesar 70%.

Tabel 1.1
Jumlah Penerimaan Negara Dari Pajak dalam APBN Indonesia
Tahun Anggaran 2007-2010 (dalam Miliaran Rupiah)



Sumber : Diolah dari data Badan Kebijakan Fiskal

Penerimaan pajak tersebut dibedakan menjadi dua, yaitu penerimaan pajak non-migas dan penerimaan pajak migas. Dari kedua komponen penerimaan pajak tersebut, penerimaan pajak non-migas menyumbang kontribusi yang lebih besar.

Meskipun telah menjadi tumpuan sumber pembiayaan negara selama lebih dari dua dasawarsa. Penerimaan pajak di Indonesia ternyata belum maksimal dibandingkan dengan negara-negara yang sejajar kondisi perekonomiannya. Berdasarkan data yang dilansir oleh Direktorat Jenderal Pajak pada 2010, tax ratio Indonesia masih berada pada level 12%. Bila melihat *tax ratio* negara-negara kawasan Asia seperti China, pada umumnya adalah 20%. Sementara untuk

kawasan Asia Tenggara, saat ini rasio pajak Indonesia berada pada urutan kedua terbawah setelah Myanmar. Pada tahun 2008 *tax ratio* negara Singapura mencapai 24,3%, Malaysia 22,3%, Thailand 17,28%, sedangkan Filipina 14%. Jika melihat *tax ratio* Indonesia yang hanya berada pada kisaran 12% bila dibandingkan dengan negara-negara sekitar, maka potensi pajak yang hilang bisa mencapai 8%. Meskipun memang perbandingan besaran *tax ratio* dengan negara lain tidak dapat dijadikan patokan yang tetap karena kemungkinan adanya perbedaan cara penghitungan, tetapi hal tersebut dapat menjadi acuan bagi Direktorat Jenderal Pajak untuk meningkatkan usaha pemajakan di Indonesia. Untuk meraih potensi pajak yang hilang tersebut, pemerintah dapat melakukan berbagai usaha. Peningkatan *tax ratio* dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain:

- a. menambah Jumlah Wajib Pajak baru dengan memperluas basis pajak;
- b. melakukan ekstensifikasi pajak pada sektor ekonomi yang selama ini belum tercatat (*underground economy* dan penyelundupan)
- c. meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dalam pembayaran pajak.

Salah satu sasaran ekstensifikasi Direktorat Jenderal Pajak adalah Pajak Penghasilan Orang Pribadi. Dari data keterangan yang disampaikan oleh Direktur Jenderal Pajak, Fuad Rahmany, persentase jumlah Pajak Penghasilan Orang Pribadi Indonesia masih rendah. Dari data yang dimiliki Direktorat Jenderal Pajak tahun 2010, jumlah Wajib Pajak Orang Pribadi yang terdaftar hanya 14.303.239 Wajib Pajak. Hal ini tentunya jauh dari jumlah penduduk Indonesia yang berjumlah sekitar 230 juta jiwa berdasarkan sensus penduduk tahun 2010. Meskipun, memang tidak semua dari jumlah penduduk tersebut memenuhi kewajiban perpajakan. Sedangkan, berdasarkan data Kementerian Usaha Kecil dan Menengah, jumlah usaha mikro, kecil, menengah, atau UMKM di Indonesia saat ini mencapai 51,3 Juta unit atau setara 99,91 persen dari total usaha yang ada di negara ini. Jika memakai data Kementerian UMKM ini saja potensi Wajib Pajak Orang Pribadi yang belum memiliki NPWP masih besar. Oleh karena itu, Direktorat Jenderal Pajak akan terus melakukan peningkatan kontribusi setoran pajak penghasilan orang pribadi dengan mengejar usaha-usaha yang belum tersentuh pajak.

Rencana ekstensifikasi Wajib Pajak yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak demi meningkatkan penerimaan pajak patut untuk didukung oleh semua pihak. Namun, yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaannya adalah bukan hanya pemberian NPWP, tetapi bagaimana kemudian Wajib Pajak dapat melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan baik. Hal ini yang harus diperhatikan oleh Direktorat Jenderal Pajak dan jajarannya.

Semenjak tahun 1983, Indonesia mulai menerapkan pendekatan administrasi perpajakan modern yang juga semakin banyak dianut berbagai negara di dunia, yaitu *self assessment system*. Sistem ini memberikan kepercayaan kepada Wajib Pajak untuk menghitung sendiri jumlah pajak yang terutang, memperhitungkan pajak yang telah dibayar sendiri atau dipotong oleh pihak ketiga, melunasi kekurangan pajaknya, dan melaporkan pemenuhan kewajiban pajaknya melalui Surat Pemberitahuan (SPT). Tanggung jawab yang diberikan kepada Wajib Pajak dalam sistem *self-assessment* ini tidaklah mudah, antara lain kewajiban melaporkan SPT dan membuat pembukuan. Namun demikian, SPT merupakan alat yang disyaratkan ada di dalam sistem *self-assessment* untuk melihat kepatuhan Wajib Pajak. Menurut data yang dihimpun oleh Direktorat Jenderal pada tahun 2010, dari 1.608.337 wajib pajak badan yang terdaftar, hanya 1.534.933 yang wajib menyampaikan SPT. Dari jumlah wajib SPT itu, hanya 501.348 wajib pajak yang menyampaikan SPT. Sedangkan, Untuk wajib pajak orang pribadi, dari 14.303.239 wajib pajak yang terdaftar, hanya 12.567.000 orang yang wajib menyampaikan SPT. Dari jumlah itu, wajib pajak orang pribadi yang menyampaikan SPT pada 2010 mencapai 7.700.961 orang atau 61,28 persen.

Hal lain yang harus dipenuhi oleh Wajib Pajak dalam menjalankan sistem *self-assessment* adalah penyelenggaraan pembukuan. Untuk dapat melaksanakan kewajiban dalam sistem *self-assessment* dengan benar, pembukuan memiliki peran penting. Pembukuan diperlukan untuk memperoleh informasi yang akurat agar pengenaan pajak dapat dilaksanakan dengan wajar sesuai dengan kemampuan ekonomis (*ability to pay*) Wajib Pajak. Pemungutan pajak di suatu negara dianggap sukses apabila enam kondisi pendukung, salah satunya adalah adanya praktik pembukuan yang (administrasi) yang sehat dan dapat dipercaya

(*reliable*). Ada sedikitnya tiga arti penting pembukuan dalam perpajakannya menurut, antara lain mempermudah Wajib Pajak dalam mengisi Surat Pemberitahuan Tahunan, mempermudah penghitungan besarnya penghasilan kena pajak untuk Pajak Pertambahan Nilai, dan menyajikan informasi tentang posisi finansial dan hasil usaha (pekerjaan bebas wajib pajak) untuk bahan analisis maupun pengambilan keputusan ekonomis perusahaan. Pembukuan beserta bukti pendukungnya juga diperlukan di dalam pemeriksaan pajak sebagai alat pembuktian. Oleh karena pentingnya peranan pembukuan di dalam sistem pemungutan pajak, maka ketentuan perpajakan Indonesia mensyaratkan diselenggarakannya pembukuan oleh Wajib Pajak. Meskipun peran pembukuan sangat penting dalam administrasi perpajakan, ketentuan mengenai kewajiban pembukuan tidak boleh memperberat dan menambah beban dan menambah beban Wajib Pajak. Otoritas pajak yang berwenang harus menyadari bahwa skala usaha yang ada sangat bervariasi, mulai skala kecil, menengah, dan besar; lokal, nasional, regional, dan multidimensional.¹ Begitu juga jenis dan macam serta ragam bisnis yang dijalankan. Dari sekian banyak jenis usaha ini, tidak semua memiliki kemampuan untuk melaksanakan pembukuan. Oleh karena itu diperlukan perlakuan khusus untuk Wajib Pajak yang belum mampu melakukan pembukuan. Untuk mengakomodir hal tersebut, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2007 tentang Pajak Penghasilan memberikan pilihan kepada Wajib Pajak yang memenuhi syarat untuk menggunakan norma penghitungan penghasilan, cukup diwajibkan menyelenggarakan pencatatan peredaran brutonya tidak perlu melakukan pembukuan. Ketentuan mengenai penggunaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto untuk Wajib Pajak di bawah threshold ini masih berlaku sampai sekarang atau sudah hampir lebih dari 25 (dua puluh) tahun diterapkan di Indonesia. Ada pro dan kontra yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan perpajakan ini, terutama mengenai isu keadilan dan kesederhanaan administrasi. Selain itu, peraturan pelaksana terakhir yang dikeluarkan oleh

¹ Gunadi, Akuntansi Pajak Sesuai dengan Undang-Undang Pajak Baru, Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 2009, hal 5.

Direktorat Jenderal Pajak adalah Keputusan Dirjen Pajak Nomor KEP-536/PJ./2000 sebagai pengganti Keputusan Dirjen Pajak Nomor-KEP-01/PJ.7/1991 tentang Norma Penghitungan Penghasilan Netto dan Tata Cara Pembuatan Catatan Bagi Wajib Pajak Yang Dapat Menghitung Penghasilan Netto Dengan Menggunakan Norma Penghitungan Pajak Penghasilan. Ini berarti telah sepuluh tahun sejak dikeluarkannya peraturan mengenai norma penghitungan penghasilan neto terakhir. Padahal, di tahun 2007 telah disahkan Undang-Undang Nomor 36 sebagai perubahan terakhir Undang-Undang Nomor Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan di mana dalam Pasal 14 Pasal 2 disebutkan adanya kenaikan treshold peredaran bruto Wajib Pajak Orang Pribadi yang boleh menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Netto, yaitu menjadi kurang dari Rp 4.800.000.000,00. Selain itu, dalam kurun waktu 10 tahun ini telah terjadi perubahan keadaan sosial maupun ekonomi masyarakat di Indonesia, seperti adanya kenaikan harga bahan bakar, kenaikan tarif dasar listrik (TDL), kurs valuta yang tidak stabil, serta kerusuhan dan bencana yang melanda daerah-daerah di Indonesia. Selayaknya otoritas pajak di Indonesia mempertimbangkan perubahan-perubahan keadaan ini, dan menilai kembali relevansi Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Netto dalam pelaksanaan sistem *self-assessment* di Indonesia.

Uraian di atas menjadi motivasi penulis untuk melakukan kajian mengenai “Tinjauan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Netto di Indonesia berdasarkan Asas Kemudahan Administrasi dan Asas Keadilan”

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka pokok permasalahan yang akan dikaji adalah “Bagaimana kesesuaian Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Netto di Indonesia dengan asas kemudahan administrasi dalam sistem *self-assessment* di Indonesia?”. Pokok permasalahan tersebut dijabarkan menjadi pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia memenuhi prinsip kemudahan administrasi (*ease of administration*) dan keadilan dalam sistem *self assessment* di Indonesia?
2. Kelemahan-kelemahan apa saja yang ada pada Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto?
3. Apa alasan besaran persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto Wajib Pajak Orang Pribadi yang mulai berlaku sejak dikeluarkannya Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-536/PJ./2000 belum disesuaikan kembali sampai saat ini?
4. Apa alasan yang mendasari Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan pekerjaan bebas seperti dokter masih diperkenankan menggunakan norma penghitungan penghasilan netto?

I.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisa pemenuhan asas kemudahan administrasi (*ease of administration*) dan asas keadilan atas kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto dalam sistem *self-assessment* di Indonesia.
2. Menjelaskan kelemahan yang terjadi di dalam implementasi kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.
3. Menguraikan alasan-alasan belum disesuaikan besaran Norma Penghitungan Penghasilan Neto Wajib Pajak orang pribadi yang mulai berlaku sejak dikeluarkannya Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-536/PJ./2000 pada tahun 2000 hingga saat ini.
4. Menganalisa alasan masih diperbolehkannya Wajib Pajak Orang Pribadi yang melakukan pekerjaan bebas seperti dokter menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.

I.4 Signifikansi Penelitian

1. Signifikansi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada pembaca mengenai penerapan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto

dan untuk memberikan pengetahuan mengenai perumusan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto yang sesuai dengan prinsip keadilan, kemudahan administrasi, tetapi tetap menjamin penerimaan pajak bagi negara. Penelitian ini akan memberikan gambaran mengenai pelaksanaan kebijakan terkait, baik kelebihan maupun kendalanya.

2. Signifikansi Praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi kepada otoritas yang berwenang mengenai seberapa pentingnya reformulasi kebijakan norma penghitungan penghasilan neto yang telah berjalan selama 20 tahun di Indonesia. Dan memberikan masukan dalam merumuskan penyempurnaan kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia.

I.5 Sistematika Penulisan

BAB 1 PENDAHULUAN

Pada bab ini dipaparkan berbagai pertimbangan yang melatarbelakangi pemilihan judul, perumusan masalah, tujuan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini dijabarkan mengenai konsep-konsep yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, yaitu konsep-konsep mengenai kebijakan pajak dan *presumptive tax*. Selain itu, di bab ini digambarkan kerangka pemikiran dari penelitian ini.

BAB 3 METODE PENELITIAN

Di dalam bab ini dijabarkan tentang pemilihan metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini.

BAB 4 GAMBARAN UMUM KETENTUAN MENGENAI NORMA PENGHITUNGAN PENGHASILAN NETO DI INDONESIA

Bab ini berisi dijabarkan mengenai berbagai ketentuan di dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan Wajib Pajak orang pribadi, yaitu kewajiban untuk menyelenggarakan pembukuan atau pencatatan serta ketentuan mengenai kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia.

BAB 5 ANALISIS KEBIJAKAN NORMA PENGHITUNGAN PENGHASILAN NETO DI INDONESIA

Pada bab ini diuraikan hasil analisis peneliti mengenai penerapan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia. Bab ini dibagi menjadi 4(empat) sub bagian yang terdiri atas, tinjauan pemenuhan asas kemudahan administrasi (*ease of administration*) dan asas keadilan atas kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto; kelemahan design kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia; penjabaran mengenai alasan-alasan belum disesuaikannya besaran persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto oleh Direktorat Jenderal Pajak hingga saat ini; dan analisis atas alasan masih diperkenalkannya Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan pekerjaan bebas untuk menghitung penghasilan neto menggunakan norma penghitungan beserta permasalahan yang ada.

BAB 6 KESIMPULAN DAN SARAN

Di dalam bagian ini peneliti memaparkan kesimpulan atas hasil analisis mengenai pelaksanaan *presumptive taxation* berupa Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia. Dan berdasarkan temuan dan analisa mengenai 28 (dua puluh delapan) tahun pelaksanaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, peneliti

memberikan saran-saran yang diharapkan berguna bagi penyusunan kebijakan yang lebih baik selanjutnya.



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1. Penelitian Sebelumnya

Di dalam melakukan penelitian “Tinjauan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto berdasarkan Asas Kemudahan Administrasi dan Asas Keadilan”, peneliti perlu melakukan tinjauan atas penelitian-penelitian terkait yang pernah dilakukan sebelumnya. Peneliti mengambil tiga penelitian yang dianggap relevan dengan penelitian yang akan dilakukan. Tinjauan penelitian sebelumnya disajikan di dalam Tabel 2.1.

Tabel 2.1
Matriks Penelitian Sebelumnya

No.	Peneliti,, Judul, dan Tahun Publikasi Penelitian	Fokus Kajian	Temuan
1.	Budi Eko, <i>Pengaruh Penerapan Norma Penghitungan Penghasilan Netto terhadap Pelaksanaan Penyelenggaraan Pembukuan Wajib Pajak Orang Pribadi,</i>	Permasalahan yang dikaji di dalam penelitian ini adalah kaitan antara penerapan norma penghasilan neto dengan motivasi wajib pajak menyelenggarakan pembukuan di Kanwil XVII Direktorat Jenderal Pajak	Hasil kajian menunjukkan bahwa dari data SPT tahun 2000 dan 2001 di Kanwil XVII DJP ternyata penerapan Norma Penghitungan Penghasila Neto berdampak cukup efektif dan positif terhadap pemenuhan kewajiban

	2006 (Tesis Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, tidak diterbitkan)		penyelenggaraan pembukuan , ditandai dengan peningkatan jumlah WP yang melaksanakan pembukuan. Selain itu, didapatkan temuan meskipun ketentuan norma cukup sederhana, tetapi belum memenuhi prinsip keadilan, khususnya apabila dikaitkan dengan <i>ability to pay</i> wajib pajak.
2.	Mohamad Sjafran, Analisis Pemotongan/ Pemungutan PPh Pasal 21 Atas Honorarium Dokter yang Praktik Di Rumah Sakit Terhadap SPT Tahunan PPh Orang Pribadi, 2004 (Tesis	Penelitian ini mengkaji permasalahan-permasalahan yang timbul sehubungan dengan pemotongan/pemungutan PPh 21 atas honorarium yang diterima oleh dokter yang praktik di rumah sakit. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh keluarnya Keputusan Dirjen Pajak Nomor KEP-545/PJ./2000. Peneliti mengkaji implikasi dari dikeluarkannya ketentuan	Besarnya pemotongan/ pemungutan PPh 21 berdasarkan KEP-545/PJ./2000 lebih besar dibandingkan dengan KEP-536/PJ/2000, sehingga berakibat SPT tahunan para dokter menjadi lebih bayar dan harus dilakukan tindakan pemeriksaan. Selain itu, KEP 545/PJ/2000 juga belum

	Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2004)	tersebut bagi SPT Tahunan dokter dan kesesuaiannya dengan asas-asas pemungutan pajak yang baik. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis deskriptif analitis.	sepenuhnya mengikuti asas-asas pemungutan pajak yang baik yaitu <i>equality, certainty, conviniency,</i> dan <i>efficiency.</i>
--	--	--	---

Sumber : Hasil Olahan Peneliti

Penelitian yang akan dilakukan akan berbeda dengan penelitian acuan ini, baik terkait waktu maupun cakupan daerah yang akan diteliti. Penelitian acuan dilaksanakan tahun 2002 dan 2004 dimana semenjak saat itu telah terjadi perubahan dalam kondisi sosial, perekonomian, dan jumlah Wajib Pajak yang terdaftar. Cakupan pembahasan utama juga berbeda, penelitian pertama (Budi Eko) acuan memfokuskan penelitiannya pada pengaruh penerapan norma dengan kewajiban penyelenggaraan pembukuan WPOP di Kanwil XVII Direktorat Jenderal Pajak dan penelitian acuan kedua (Mohammad Sajran) hanya memfokuskan pada dokter yang berpraktik di Rumah Sakit. Sedangkan, penelitian yang akan dilakukan akan memfokuskan pembahasan pada evaluasi desain kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto yang berlaku di Indonesia sejak tahun 1983 hingga 2011 berdasarkan asas keadilan dan kemudahan administrasi dalam sistem *self-assessment* di Indonesia. Sehingga, penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang hanya memfokuskan pada pengaruh NPPN terhadap tingkat pembukuan Wajib Pajak terbatas di Kanwil XVII Direktorat Jenderal Pajak pada tahun pajak 2000 (Budi Eko). Tesis ini memiliki perbedaan dengan penelitian oleh Mohammad Sjafran, meskipun Wajib Pajak yang diteliti sama yaitu dokter, tetapi penelitian Sjafran hanya membahas dampak pemotongan PPh Pasal 21 saja di tahun 2004, telah terjadi beberapa kali perubahan peraturan mengenai pemotongan PPh Pasal 21.

2.2 Teori

2.2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan pajak merupakan salah satu jenis dari kebijakan publik. Oleh karena itu, proses analisa kebijakan pajak memiliki alur yang sama dengan analisa kebijakan publik. Pemahaman mengenai analisa kebijakan publik ini diperlukan dalam mengkaji kebijakan norma penghitungan penghasilan neto, sehingga dapat dilihat apakah memang perumusan hingga implementasi kebijakan pajak tersebut telah sesuai dengan kaidah-kaidah kebijakan publik.

Konsep kebijakan publik sendiri didefinisikan oleh Dye sebagai apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*publik policy is whatever governments choose to do or not to do*).⁴ Konsep tersebut sangatlah luas karena kebijakan publik mencakup juga sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah di samping hal-hal yang dilakukan pemerintah ketika pemerintah menghadapi masalah publik.⁵ Sebagai contoh, ketika pemerintah dihadapi pada pilihan untuk memajukan penghasilan warga negara, pemerintah membuat batasan penghasilan tidak kena pajak, sehingga warga negara yang berpenghasilan di bawah batasan tidak dikenakan pajak, sedangkan yang menerima penghasilan melebihi PTKP akan dikenakan pajak. Definisi kebijakan publik yang diberikan oleh Dye mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Meskipun, kebijakan publik merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah, seperti yang diungkapkan oleh Anderson, tetapi harus dipahami bahwa kebijakan publik dipengaruhi oleh berbagai faktor dan para aktor di luar pemerintah.⁶

⁴ Thomas R Dye, *Understanding Publik Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto : Oxford University Pers, 1981, hal 1.

⁵ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009, hal 2.

⁶ James A, Anderson, *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1979, hal 3.

Untuk menghasilkan kebijakan publik terdapat beberapa tahap yang lazimnya harus dilewati. Anderson menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:⁷

1. Formulasi masalah (*problem formulation*). Di dalam tahap ini, ada beberapa hal yang harus dijawab yaitu, Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*). Hal-hal yang patut diperhatikan dalam proses ini adalah Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (*adoption*). Dalam proses ini yang dilakukan yaitu Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?.
4. Implementasi (*implementation*), pada tahap ini harus diperhatikan: Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
5. Evaluasi (*evaluation*), di dalam proses kelima ini kebijakan ditinjau kembali dan dilihat: Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Penelitian ini akan memperhatikan proses kebijakan publik, khususnya evaluasi di dalam mengkaji kebijakan pajak norma penghitungan penghasilan netto wajib pajak orang pribadi yang telah berlaku selama hampir dua puluh tahun di Indonesia, dan kebijakan terakhir yang dikeluarkan sepuluh tahun yang lalu. Penelitian ini mengevaluasi formulasi dan implementasi dari kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.

⁷ James A, Anderson . *Ibid*, hal 23-24.

Menurut Nugroho, suatu kebijakan publik tidak dapat dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut adalah evaluasi kebijakan.⁸ Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik untuk dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Evaluasi baru dapat dilakukan apabila suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu, meskipun tidak ada batasan yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi. Evaluasi memiliki beberapa tujuan sebagai berikut:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Mengukur seberapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Mengetahui adanya penyimpangan yang mungkin terjadi.
6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang.

Ada tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi yang dijelaskan oleh Dunn, yaitu: (1) evaluasi semu; (2) evaluasi formal; (3) evaluasi keputusan teoritis.⁹

Tabel 2.2
Pendekatan Evaluasi

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Metodologi
Evaluasi Semu	Menggunakan metode dekriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eksperimental sosial 2. Akuntansi sistem sosial 3. Pemeriksaan sosial 4. Sintesis riset dan praktis

⁸ Riant Nugroho. *Public Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: PT Gramedia, 2011. Hal. 669

⁹ William M. Dunn. *Publik Policy Analysis : An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall International, 1994.

Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara formal diumumkan sebagai sasaran program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluasi perkembangan 2. Evaluasi eksperimental 3. Evaluasi proses retrospektif 4. Evaluasi hasil retrospektif
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan atau sasaran dari berbagai pelaku yang secara formal diumumkan atau didiamkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi 2. Analisis unutilitas multivariate

Sumber : Dunn, 1994

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator. Ada lima indikator atau kriteria yang dikembangkan oleh Dunn, yaitu:

1. Efektivitas → Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2. Kecukupan → Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah?
3. Pemerataan → Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda?
4. Responsivitas → Apakah hasil kebijakan memuat preferensi/ nilai kelompok dan dapat memuaskan?
5. Ketepatan → Apakah hasil yang dicapai bermanfaat?

Kegiatan evaluasi membutuhkan data dan informasi yang berhubungan dengan kebijakan yang dijalankan sebagai bahan untuk melakukan penilaian. Data dan informasi adalah hal krusial yang harus tersedia dan dikumpulkan sejak kebijakan diimplementasikan.

2.2.2. Definisi dan Fungsi Pajak

Pemerintah sebagai representasi dari negara dalam menyelenggarakan pemerintahan memiliki otoritas untuk menentukan agenda kerja pemerintahan dan program kerja berikut dengan anggaran dan pembiayaan pengeluarannya. Sangatlah sulit diterima oleh logika politik apabila terdapat pendapat bahwa sebuah pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan berkelanjutan tanpa didukung oleh ketersediaan sumber pembiayaan yang memadai dan mapan.¹⁰ Pada posisi inilah pajak sebagai sumber penerimaan negara yang strategis untuk membiayai anggaran pengeluaran.

Para ekonom masih meyakini bahwa pajak merupakan sumber pembiayaan yang efisien dan dapat dijamin kemapanannya diantara sejumlah pilihan sumber pembiayaan lainnya. Pajak tetap masih menjadi pilihan utama. Apabila ada pemerintahan di dunia ini yang tidak mengandalkan pajak atau berkarakter *rentier state*, jumlahnya pun sedikit, dan keberlanjutannya juga diragukan. Pada dasarnya mempunyai dua fungsi, yaitu:

- Fungsi Penerimaan (*Budgetair*)

Fungsi pajak yang utama adalah mengisi kas negara (fungsi *budgetair*). Untuk memenuhi fungsi budgetair inilah, pemungutan pajak haruslah memenuhi prinsip *revenue productivity*. Fungsi budgetair ini pada hakikatnya merupakan fungsi utama pajak.¹¹

- Fungsi Mengatur (*Regulerend*)

Seiring berkembangnya pemikiran pemerintahan, pajak pun tidak dapat lagi dipahami sebagai instrumen ekonomi yang digunakan untuk menjalankan

¹⁰ Nick Devas, et.al, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1989.

¹¹ R. Mansury, *Kebijakan Perpajakan*, Jakarta : YP4, 1999, hal 2.

fungsi budgetair semata-mata. Pajak juga menjadi instrumen politik ketika digunakan oleh pemerintah saat menjalankan fungsi *regulerend*, yaitu memainkan peran untuk membatasi kepemilikan oleh kaum kaya dan mendorong kaum yang lemah secara ekonomi melalui distribusi penghasilan. Dengan fungsi mengatur, pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu di luar bidang keuangan, terutama banyak ditujukan terhadap sektor swasta.

Kedua fungsi pajak di atas merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi, dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Misalkan, walaupun pajak berfungsi sebagai sumber pendapatan negara dari masyarakat, tetapi harus pula dipertimbangkan berbagai dampaknya pada masyarakat, baik berupa dampak social, ekonomi, budaya, maupun dampak lainnya. Sebaliknya juga demikian, apabila fungsi mengatur dari pajak akan dipakai untuk mencapai sasaran di bidang sosial, ekonomi, budaya maupun bidang-bidang lainnya, maka perlu dipertimbangkan pengaruhnya terhadap penerimaan dari sektor pajak, di samping perlu dianalisa terlebih dahulu terhadap efektivitas penggunaan pajak untuk mencapai sasaran lain di luar keperluan pembiayaan kegiatan pemerintah.¹²

Pendapat yang diungkapkan oleh Mansury tersebut di atas sesuai dengan Goode Goode menguraikan bahwa fungsi pajak adalah:

*The primary purpose of taxation is to divert control of economic resources from tax payers to the states for its own use or transfer to others. Taxation not only restraint total spending by households and enterprises but influences the allocation of economic resources, recognizes social case that are not reflected in market prices, and affects the distribution of income and wealth.*¹³

Banyak ahli keuangan publik yang menggambarkan pajak sebagai salah satu sumber penerimaan negara terpenting yang biasanya memiliki sifat-sifat utama, yaitu merupakan pungutan wajib yang dapat dipaksakan, dibayarkan oleh kelompok pembayar tertentu, berdasarkan undang-undang, tidak ada balasan

¹² R. Mansury, *op.cit*, hal 3.

¹³ Richard Goode, *The Individual Income Tax*, The Brooking Institution, 1976, hal 75.

langsung yang diterima, dan digunakan untuk menjalankan fungsi negara.

Sommerfeld, Anderson, dan Brock mengatakan bahwa

*A tax can be defined meaningfully as any non-penal yet compulsory transfer of resources from the private to the publik sektor, levied on the basis of predetermined kriteria and without receipts of a specific benefit of equal value, in order to accomplish some of a nation's economic and social objectives.*¹⁴

Agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan dari pembayar oajak, maka pemungutan pajak menurut Mardiasmo harus memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut :¹⁵

1. Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan)
2. Pemungutan pajak harus berdasarkan Undang-Undang (syarat yuridis)
3. Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis)
4. Pemungutan pajak harus efisien (syarat finansial)
5. Sistem pemungutan pajak harus sederhana

Dalam merancang sistem pemungutan pajak juga harus diperhatikan persyaratan yang optimal untuk suatu struktur pajak yang baik. Musgrave dan Musgrave menyebutkan berdasarkan gagasan dari para ahli ekonomi dan filsafat sejak zaman Adam Smith, hal-hal penting yang harus diperhatikan agar tercipta struktur sistem perpajakan yang baik, yaitu:¹⁶

1. Penerimaan / pendapatan harus ditentukan dengan tepat
2. Distribusi beban pajak harus adil. Setiap orang harus dikenakan pembayaran sesuai dengan kemampuannya
3. Yang menjadi masalah penting adalah bukan hanya pada titik-titik mana pajak tersebut harus dibebankan, tetapi oleh siapa pajak tersebut pada akhirnya harus ditanggung.

¹⁴ Ray M. Sommerfeld, Hershel M. Anderson, dan Horace R. Brock. *An Introduction To Taxation*. New York : Harcourt Brace jonovich, 1981, hal 1.

¹⁵ Mardiasmo, *Perpajakan*, Yogyakarta : Penerbit Andi, 2001, hal 2-3.

¹⁶, Richard A Musgrave dan Peggy B.Musgrave, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek, Edisi Kelima*. Jakarta : Penerbit Erlangga, 1991 hal 230.

4. Pajak harus dipilih sedemikian rupa sehingga tidak mendistorsi keputusan ekonomi, dalam hubungannya dengan pasar yang efisien.
5. Struktur pajak harus memudahkan penggunaan kebijakan fiskal, untuk mencapai stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi.
6. Sistem pajak harus menerapkan administrasi yang wajar dan pasti serta harus dapat dipahami oleh Wajib Pajak.
7. Biaya administrasi dan biaya-biaya lainnya, harus serendah mungkin jika dibandingkan dengan tujuan-tujuan lainnya.

Kriteria-kriteria di atas seringkali tidak sejalan dalam prakteknya, sehingga harus dilakukan *trade-off*. Seringkali keadilan berbenturan dengan efisiensi, untuk memperoleh struktur pajak yang adil, diperlukan administrasi pajak yang cukup rumit untuk menilai dengan benar dasar pengenaan pajak yang sesungguhnya.

2.2.3 Kebijakan Perpajakan

Nowak sebagaimana yang dikutip Mansury, menyebutkan bahwa sistem perpajakan terdiri dari tiga unsur pokok, yaitu *Tax Policy*, *Tax Law*, dan *Tax Administration*. Namun, karena dalam beberapa literatur disebutkan bahwa kebijakan merupakan suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibusat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu, maka Rosdiana dan Irianto menyatakan bahwa undang-undang merupakan bagian dari kebijakan. Sehingga, unsur pokok dalam sistem perpajakan menurut keduanya adalah kebijakan pajak (*Tax Policy*) dan administrasi pajak (*Tax Administration*).¹⁷

Mansury mendefinisikan bahwa ada dua pengertian kebijakan fiskal, yaitu berdasarkan pengertian luas dan pengertian sempit. Kebijakan fiskal berdasarkan pengertian luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan mempergunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Adapun kebijakan fiskal berdasarkan pengertian sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-

¹⁷ Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, *Pengantar Ilmu Pajak : Kebijakan dan Implementasi Di Indonesia*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2012, hal 84.

siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar, dan bagaimana tatacara pembayaran pajak yang terhutang. Kebijakan fiskal dalam arti sempit ini yang juga disebut sebagai kebijakan perpajakan.¹⁸ Contoh kebijakan fiskal dalam arti sempit ini, misalnya ketentuan mengenai diperbolehkannya penggunaan norma penghitungan penghasilan netto atau yang dalam literatur disebut sebagai *presumptive tax* atau *deemed profit*.

Menurut Deveroux, isu-isu penting dalam kebijakan pajak adalah:

1. *What should the tax base: Income, Expenditure, or a hybrid?*
2. *What should the tax rate schedule be?*
3. *How should international income flows be taxed?*
4. *How should environmental taxes be designed?*¹⁹

2.2.4 Administrasi Pajak

Kebijakan perpajakan hendaknya diikuti oleh administrasi perpajakan yang baik. Suatu administrasi pajak akan menjadi penentu keberhasilan kebijakan perpajakan di dalam pengimplementasiannya. Menurut Mansury, administrasi pajak 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 yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
3. Kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak oleh suatu instansi atau badan yang ditatalaksanakan sedemikian rupa sehingga dapat mencapai sasaran yang telah undang-undang dengan efisien.²⁰

Bird mengemukakan bahwa terdapat tiga tugas pokok administrasi perpajakan, yaitu²¹

¹⁸ R Mansury, *Kebijakan Fiskal*, Jakarta : YP4, 1999, hal 1.

¹⁹ Michael P. Deveroux, editor, *The Economics of Tax Policy*, New York : Oxford University Press, 1996, hal 9-21.

²⁰ R Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta : Ind Hill Co, 1996, hal 23.

²¹ Richard M. Bird and Oliver Oldman, *Taxation in Developing Countries*, London: John Hopkins University Press, 1996, hal 99.

1. Mengidentifikasi pembayar pajak potensial
2. Menetapkan pajak secara tepat
3. Melakukan penagihan pajak

Menurut pendapat Nowak administrasi perpajakan merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan perpajakan. Sementara, sistem informasi yang efektif adalah kunci terselenggaranya pemungutan pajak secara adil. Informasi yang lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan merupakan kunci dari administrasi perpajakan yang efektif dan efisien. Ada hubungan yang erat antara kebijakan perpajakan dengan administrasi perpajakan, seperti yang dikemukakan oleh Faria dan Yocelik. Hubungan antara kebijakan perpajakan (*tax policy*) dan administrasi pajak (*tax administration*) adalah adanya ketergantungan yang kuat satu sama lainnya. Keberhasilan dalam pembuatan kebijakan perpajakan harus diikuti dengan perhatian terhadap pelaksanaan administrasinya. *Tax policy* yang terlalu idealis dapat membuat administrasi pajak menjadi rumit, sedangkan administrasi pajak yang tidak efektif dapat melemahkan atau merusak pelaksanaan *tax policy* di lapangan.

Agar dapat administrasi negara dapat terselenggara dengan baik, maka terdapat beberapa dasar-dasar yang harus dipenuhi menurut Mansury:²²

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. Informasi yang lengkap dan dapat dipertanggungjawabkan merupakan kunci dari administrasi perpajakan yang efisien dan efektif.

²² R Mansury, *op,cit*, hal 24-25

Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Nowak, 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.

2.2.5 Asas-Asas Pemungutan Pajak

Demi mencapai tujuan pemungutan pajak yang baik harus diperhatikan asas-asas dalam perpajakan. Asas-asas perpajakan merupakan faktor yang harus dicermati dalam pembuatan suatu kebijakan pajak, undang-undang pajak maupun peraturan perpajakan, serta administrasi pajak, Asas-asas ini perlu dipertimbangkan ketika menetapkan antara lain tarif pajak yang akan diberlakukan, siapa saja subyek pajaknya, apa saja objek pajaknya serta bagaimana dan kapan pajak tersebut harus dibayar/ dipungut.

Adam Smith seperti yang dikutip oleh Sandford menyatakan bahwa terdapat empat asas perpajakan yang dikenal dengan nama “*four maxims of taxation*” yaitu: asas keadilan (*equality*), asas kepastian (*certainty*), asas waktu/saat yang tepat (*conveniency*), dan asas ekonomi (*economy*).²³

1. Asas Keadilan (*Equity*)

Pemungutan pajak haruslah dilaksanakan secara adil (*equity*). Sesuai dengan tujuan hukum pada umumnya, hukum pajak juga bertujuan menciptakan keadilan dalam pemungutan pajak. Asas ini harus selalu dipegang teguh, baik dalam prinsip perundang-undangannya, maupun dalam prakteknya sehari-hari.²⁴ Eickstein menyatakan bahwa salah satu alasan mengapa tingkat *tax consciousness* (kesadaran membayar pajak) di negara-negara maju relatif sangat tinggi adalah karena masyarakat yakin bahwa pajak yang dipungut oleh pemerintah sudah adil.²⁵ Wagner menyatakan bahwa pemungutan pajak yang adil adalah

²³ Cedric Sandford, et.al. *Administrative and Compliance Cost of Taxation*. United Kingdom : Fiscal Publication, 1989, hal 24-25.

²⁴ R. Mansury, *op.cit*, hal 5.

²⁵ Otto Eickstein, terjemahan Tanjung, *Keuangan Negara*, Jakarta : Rajawali Press, 1983.

pemungutan pajak yang diberlakukan secara umum kepada semua wajib pajak dan dibebankan kepada setiap wajib pajak yang mempunyai *ability to pay* secara merata, bahwa satu struktur tarif pajak berlaku kepada setiap wajib pajak yang mempunyai kemampuan membayar.²⁶ Hal ini hampir sama dengan konsep keadilan yang diajukan oleh Musgrave dan Musgrave dalam buku *Public Finance in Theory and Practice*, terdapat dua macam asas keadilan dalam pemungutan pajak, yaitu

- *Benefit Principle*

Di dalam sistem perpajakan yang adil, setiap Wajib Pajak harus membayar pajak sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari pemerintah. Pendekatan ini sering disebut sebagai *Revenue and Expenditure Approach*.

- *Ability Principle*

Pendekatan ini menyarankan agar pajak dibebankan kepada Wajib Pajak atas dasar kemampuan membayar.

Berdasarkan uraian Musgrave dan Musgrave di atas dapat diartikan bahwa pengenaan pajak atas orang pribadi harus adil dan merata, sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (*ability to pay*) pajak tersebut dan sesuai dengan manfaat yang diperolehnya. Negara tidak boleh melakukan tindak diskriminasi kepada Wajib Pajak, sebaliknya negara harus melindungi para Wajib Pajak agar pemungutan pajak dapat dilakukan secara adil dan seimbang bagi Wajib Pajak.

Neumark menyatakan bahwa suatu sistem perpajakan yang baik hendaknya memperhatikan keadilan sosial (*social justice*) dengan pemenuhan prinsip-prinsip: *the principle of universality, the equality principle, the ability to pay principle, dan the principle of redistribution of income*.²⁷

The Principle of universality mengandung makna bahwa orang-orang yang mampu membayar pajak harus dipajaki secara universal. Artinya, kepada orang-orang tersebut diberi beban pajak yang sama. Dan pembebasan bagi Wajib Pajak tidak boleh tertuju hanya pada kelompok atau golongan tertentu saja.

²⁶ R.Mansury, *Pembahasan Mendalam Pajak Atas Penghasilan*. Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Ilmu Perpajakan, 2000, hal.9.

²⁷ Safri Nurmantu, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta : Granit, 2003, hal .90-91.

The Equality Principle bermakna agar orang-orang yang berada pada kedudukan dan posisi ekonomi yang sama harus menanggung utang pajak yang sama pula. *Ability to pay principle* menghendaki agar jumlah beban pajak yang dipikul oleh individu sesuai dengan kemampuannya untuk memikul beban pajak dengan memperhatikan sifat-sifat yang melekat pada individu yang bersangkutan sehingga kerugian yang timbul sebagai akibat pengenaan pajak akan menjadi sama.

The principle of redistribution of income menghendaki bahwa distribusi beban pajak antara penduduk harus dapat memperkecil perbedaan penghasilan dan kekayaan yang disebabkan oleh mekanisme pasar.

Pentingnya keadilan juga ditegaskan oleh Brotodiharjo yang menyatakan bahwa pemungutan pajak tidaklah dapat terlepas dari keadilan. Hanya keadilanlah yang dapat menciptakan keseimbangan sosial yang sangat penting untuk kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan dapat mencegah segala macam sengketa dan pertengkaran. Dalam mencari keadilan, salah satu jalan yang harus ditempuh adalah mengusahakan agar pemungutan pajak diselenggarakan sedemikian rupa sehingga dapat diperoleh tekanan yang sama atas seluruh rakyat.²⁸

Zee dalam *Tax Policy Handbook* menyatakan bahwa persoalan keadilan dalam perpajakan umumnya dinilai berdasarkan dua hal yang saling melengkapi dan mengimbangi, yaitu keadilan horizontal (*horizontal equity*) dan keadilan vertikal (*vertical equity*).²⁹ Hal senada diungkapkan oleh Mansury yang mengemukakan adanya dua jenis keadilan dalam pemungutan pajak, yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Keadilan horizontal mengandung pengertian bahwa pengenaan pajak harus diselenggarakan secara umum dan merata, yang berarti bahwa semua orang yang mempunyai kemampuan ekonomi atau yang mendapat tambahan kemampuan ekonomi yang sama harus dikenakan pajak yang sama. Sedangkan, keadilan vertikal tercapai apabila orang-orang yang

²⁸ Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung : Refika Aditama, 1988, hal. 172.

²⁹ Parthasarati Shome, *Tax Policy Handbook*, Washington D.C : International Monetary Fund, 1995, hal.30.

keadaan ekonomisnya tidak sama harus diperlakukan tidak sama sesuai dengan ketidaksamaannya itu. Keadilan vertikal pada hakikatnya berkenaan dengan kewajiban membayar pajak yang kemampuan membayarnya tidak sama, yaitu semakin besar kemampuannya untuk membayar pajak harus semakin besar tarif pajak yang dikenakan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan agar keadilan horizontal dan keadilan vertikal ini dapat terwujud, sebagaimana uraian berikut:

- Keadilan Horizontal (*Horizontal Equity*)

Keadilan horizontal dapat dicapai apabila dipenuhi lima syarat sebagai berikut:

1. Definisi Penghasilan

Definisi dari penghasilan yang menjadi obyek pajak adalah sama untuk semua wajib pajak, yaitu meliputi semua tambahan kemampuan ekonomis atau semua tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa guna dipakai memenuhi kebutuhan wajib pajak dan anggota keluarganya.

Ada beberapa definisi penghasilan dalam pemungutan pajak penghasilan, seperti yang dikemukakan oleh Schanz dan Davidson³⁰. Teori yang dikemukakan adalah "*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.

Haig mengemukakan definisi penghasilan untuk keperluan perpajakan yang mirip dengan pendapat Schanz, rumusnya:

The increase or accretion in one's power to satisfy his want in given period in so far as that power consist of (a) money itself or (b) anything susceptible of valuation in terms of money.

Lebih lanjut Haig menekankan bahwa hakekat penghasilan itu didapat pada saat tambahan kemampuan diterima, dan bukan pada saat kemampuan itu dipakai guna menguasai barang dan jasa pemuas kebutuhan dan bukan juga pada saat barang dan jasa tersebut dipakai untuk memuaskan kebutuhan. Haig juga menekankan bahwa tambahan kemampuan yang dihitung sebagai

³⁰ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan Pasca Reformasi 2000*, Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan, 2002, hal.30.

penghasilan hanya yang berbentuk uang dan atau yang dapat dinilai dengan uang, sebab jika tidak berbentuk uang dan tidak dapat dihitung dengan memakai nilai uang, maka jumlahnya tidak dapat diukur.

2. *Globality*

Indeks bagi seorang wajib pajak yang dipakai sebagai ukuran kemampuan membayar (*ability to pay*) dan perbandingan dengan kemampuan wajib pajak lainnya adalah keseluruhan jumlah tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh selama jangka waktu, misalnya selama satu tahun pajak (*globality*).

3. *Nett Income*

Untuk pengenaan pajak atas penghasilan, konsep *ability to pay* yang dipergunakan adalah tambahan kemampuan ekonomis. Tambahan mengandung makna, bahwa yang dikenakan pajak itu hanya kelebihan penerimaan atau perolehan di atas pengeluaran biaya atau beban untuk mendapatkan penerimaan atau perolehan tersebut. Jadi, kata tambahan mengandung arti penghasilan netto atau *net income*. Sehingga, kemampuan ekonomis tidak mencakup penerimaan yang dikeluarkan untuk membiayai perolehan penghasil. Oleh karena itu, jumlah yang dipakai sebagai dasar untuk menghitung besarnya pajak haruslah jumlah neto, penghasilan yang sudah dikurangi dengan semua biaya atau beban untuk memperoleh atau mendapatkan penghasilan tersebut dalam satu periode. Secara umum periode yang digunakan adalah periode dua belas bulan dalam tahun kalender. Hal senada dikemukakan oleh Burns dan Krever:

“Generally the tax period for the income tax is a specific period of 12 months, commonly the calendar year or financial year of the relevant or country. The periodic nature of the income tax means that it is necessary to provide accounting rules for allocating income and expenses to particular tax periods for the purpose of calculating a person’s taxable income for the period... the concept of taxable income defines the tax base. Taxable income is a net concept determined by reference to the tax period. All incometax systems, whether global or scheduler, generally seek to impose taxation on a net amount because this amount properly reflects a person’s increase in economic capacity for the tax period. The taxable income of a person for a tax period is therefore commonly defined as the gross income

of the person for the period less the total deductions allowed to the person for the period.”

4. *Personal Exemption*

Bagi wajib pajak orang pribadi, sejumlah tertentu untuk kebutuhan pokoknya, selayaknya tidak dikenakan pajak, sebab tanpa tersedianya sejumlah tertentu untuk kebutuhan pokoknya itu, wajib pajak yang bersangkutan tidak akan dapat mencari penghasilan, yang akan dikenakan pajak. Jumlah tertentu untuk keperluan hidup wajib pajak itu lazimnya disebut sebagai *personal exemption*. Di Indonesia disebut sebagai PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak).

5. *Equal Treatment for The Equals*

Semua tambahan kemampuan ekonomis yang diterima wajib pajak harus dikenakan pajak dan atas wajib pajak yang menerima kemampuan ekonomis yang sama selayaknya dipajaki dengan persentase yang sama.

- **Keadilan Vertikal (*Vertical Equity*)**

keadilan vertikal dapat dicapai, jika dipenuhi dua syarat berikut, yaitu

1. *Unequal Treatments for The Equals*

Perbedaan perlakuan hendaknya hanya didasarkan atas perbedaan jumlah besarnya seluruh penghasilan. Perbedaan kemampuan membayar dari wajib pajak yang satu dibandingkan dengan wajib pajak yang lain ditentukan oleh perbedaan jumlah besarnya seluruh tambahan kemampuan ekonomis dari masing-masing wajib pajak tersebut (*unequal treatments for the unequals*).

2. *Progression*

Wajib pajak dengan jumlah penghasilan seluruhnya lebih besar daripada jumlah seluruh penghasilan wajib pajak yang lain selayaknya dikenakan pajak dengan persentase tarif pajak yang lebih tinggi daripada wajib pajak lainnya.

Meskipun diakui bahwa prinsip keadilan merupakan suatu hal yang mutlak diperlukan, tetapi terdapat berbagai pendapat dalam mengimplementasikannya.

*Unfair tax are morally repulsive. One must nonetheless admit that the concept of tax equity is elusive and value-laden and owes more to ethical considerations and political judgements than to unassailable scientific guidelines.*³¹

Dalam tulisannya Zee menguraikan ada berbagai permasalahan dalam konsep keadilan, yaitu apakah perbedaan-perbedaan yang paling mendasar dalam berbagai konsep keadilan yang ada selama ini dan bagaimana konsep tersebut diterjemahkan ke dalam prinsip-prinsip pemungutan pajak yang berbeda-beda. Selain itu, masalah keadilan adalah bagaimana mengukur besarnya penghasilan dan bagaimana keadilan harus didistribusikan serta apa implikasinya terhadap keadilan dalam pemungutan pajak.³²

2. Asas Kemudahan Administrasi (*Ease of Administration*)

Sistem perpajakan yang baik hendaknya mengandung kemudahan dalam administrasinya dan untuk dipatuhi. Ada empat syarat terpenuhinya asas kemudahan administrasi, yaitu *the requirement of clarity, the requirement of continuity, the requirement of economy, dan the requirement of convenience.*

1) The Requirement of Clarity

Ketentuan pajak, baik undang-undang pajak maupun peraturan pelaksanaannya), haruslah dapat dipahami, tidak boleh menimbulkan keraguan atau penafsiran yang berbeda. Peraturan perundang-undangan perpajakan haruslah memiliki kejelasan (*must be unambiguous and certain*) baik bagi Wajib Pajak maupun untuk fiskus sendiri.

2) The Requirement of Continuity

Kontinuitas disini maksudnya adalah undang-undangan perpajakan tidak boleh sering berubah. Apabila terjadi perubahan, perubahan tersebut haruslah dalam konteks pemberharuan undang-undang perpajakan (*tax reform*) secara umum dan sistematis.

³¹ Sylvain R.F. Plasschaert, *Schedular, Global, and Dualistic Pattern of Income Taxation*, IBFD, 1988, hal 105.

³² Howell H. Zee, *Taxation and Equity*, dalam *Tax Policy Handbook*, Edited by Partasarathi Shome, IMF, 1995, hal 30.

3) *The Requirement of Economy*

Biaya penghitungan, penagihan, dan pengawasan pajak harus berada pada tingkat serendah-rendahnya dan konsisten dengan 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 untuk melaksanakan kewajiban dan kepatuhan perpajakannya (*compliance cost*).

4) *The Requirement of Convenience*

Pembayaran pajak harus sedapat mungkin tidak memberatkan Wajib Pajak. Pemerintah biasanya memperbolehkan pembayaran utang pajak dalam jumlah besar secara angsuran dan memberikan jangka waktu yang cukup untuk penundaan pelaporan SPT.

Di dalam *The Encyclopedia Americana*, asas *certainty*, *convenience*, dan *economy* dimasukkan dalam satu asas, yaitu *the administrative principles*. *The Encyclopedia Britanica* juga memasukkan asas-asas tersebut sebagai kriteria kemudahan administrasi dan kepatuhan, yang kemudian memperluas kriteria kemudahan administrasi dan kepatuhan menjadi *clarity*, *continuity*, *cost effectiveness*, dan *convenience*. Berdasarkan referensi tersebut serta dengan menganalisa relevansi satu asas dengan asas lainnya, Rosdiana dan Tarigan mengusulkan agar asas *certainty*, *efficiency*, *convenience*, dan *simplicity* dijadikan sebagai unsur-unsur yang membentuk asas *ease of administration*. Berikut adalah uraian dari masing-masing unsur asas *ease of administration*:

- **Certainty**

Selain asas keadilan (*equity*), dalam pembuatan kebijakan perpajakan juga harus diperhatikan asas kepastian (*certainty*) mengingat dalam pajak terkandung hubungan timbal balik antara hak dan kewajiban, yakni hak negara untuk mengenakan pajak dan kewajiban dari mereka yang terkena pajak untuk membayar, serta hak pihak yang terkena pajak untuk mendapatkan perlindungan hukum atau memperoleh keadilan, dan kewajiban negara untuk memberikan jaminan keadilan kepada warganya. Oleh karena itu, harus ada jaminan kepastian hukum baik yang menyangkut kepentingan negara maupun bagi masyarakat

pembayar pajak.³³ Penetapan pajak yang dibebankan kepada wajib pajak tidak boleh sewenang-wenang. Kepastian ini menjamin setiap orang untuk tidak ragu-ragu untuk menjalankan kewajiban membayar pajak karena segala sesuatu sudah jelas. Kepastian ini meliputi :

- a. siapa yang menjadi subyek pajak;
- b. apa yang menjadi objek pajak;
- c. berapa besar pajak terutang yang harus dibayar;
- d. bagaimana cara melunasi pajak terutang tersebut.

Brotodihardjo mengutip pemikiran Adam Smith mengenai asas kepastian dalam pajak :

“Pajak yang harus dibayar oleh seseorang harus terang (*certain*) dan tidak mengenal kompromi (*not arbitrary*). Dalam asas *certainty* ini, kepastian hukum yang dipentingkan adalah mengenai subyek pajak, objek pajak besarnya pajak dan juga ketentuan mengenai waktu pembayaran.”³⁴

Kemudian, Mansury mengutip pendapat Adam Smith mengenai asas kepastian yang menyatakan:

“*Certainty*, bahwa pajak itu ditentukan secara sewenang-wenang, sebaiknya pajak itu sejak awal harus jelas bagi semua Wajib Pajak dan seluruh masyarakat, berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar, dan bagaimana cara membayarnya. Bagi Adam Smith kepastian lebih penting dari keadilan, apabila tanpa kepastian adakalanya tidak adil. Tanpa kepastian, pelaksanaannya bias tidak adil atau lebih tepat lagi tidak selalu adil.”³⁵

Namun, Mansury memiliki pendapat yang berbeda mengenai mana yang lebih penting antara keadilan dan kepastian. Menurut Mansury penegasan Adam Smith tersebut kurang tepat. Seharusnya kepastian itu menjamin tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak.

Undang-undang dan peraturan perpajakan hendaknya diupayakan dibuat secara jelas, tegas, dan tidak mengandung arti ganda atau memberikan peluang untuk ditafsirkan lain dengan yang dimaksud oleh undang-undang. Penerapan kepastian hukum dalam undang-undang atau peraturan perpajakan tergantung oleh susunan kalimat, susunan kata, penggunaan istilah, dan pembakuan istilah.

³³ R. Mansury, *op.cit.* hal 7

³⁴ Santoso R. Brotodihardjo. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung: Eresco, 1989, hal 27-29.

³⁵ R. Mansury, *op.cit.*, 1996, hal 5

Pembakuan istilah atau definisi seharusnya tidak membuka celah yang dapat diartikan berbeda dengan maksud pembuat peraturan dan jangan memberikan definisi yang terlalu luas sehingga sulit dipahami.

Untuk memberikan kepastian hukum, terhadap ketentuan yang memerlukan penafsiran, sebaiknya diberikan penafsiran secara otentik, artinya penafsiran itu dilakukan oleh pembuat undang-undang itu sendiri dan dimuat dalam undang-undang yang bersangkutan, misalnya dalam pengertian umum atau penjelasan pasal. Apabila hal tersebut tidak diberikan, maka dalam pelaksanaan undang-undang, pelaksana dapat menafsirkan sendiri dan penafsiran tersebut bias berbeda dengan penafsiran yang dimaksud. Hal demikian akan memunculkan sengketa dalam administrasi perpajakan.

- ***Convenience***

Dalam pembuatan undang-undang ada situasi wajib pajak yang harus dipertimbangkan, yaitu saat/ waktu yang tepat kapan pajak harus dibayar/ dipungut oleh Wajib Pajak. Asas ini tidak termasuk asas yang harus dipegang teguh pada penentuan besarnya pajak yang terutang, melainkan merupakan situasi wajib pajak yang perlu diperhatikan dalam pembuatan kebijakan perpajakan. Berdasarkan asas ini hendaknya pembayaran pajak dimungkinkan untuk dilaksanakan pada saat yang menyenangkan atau memudahkan bagi Wajib Pajak, contohnya ketika Wajib Pajak menerima penghasilan atau gaji. Asas *convenience* ini bisa juga diterapkan dengan cara pembayaran terlebih dahulu pajak yang terutang selama satu tahun pajak melalui angsuran setiap bulan, seperti PPh Pasal 25. Dalam asas ini ditekankan pentingnya saat dan waktu yang tepat bagi wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.³⁶

- ***Efficiency***

Selanjutnya dalam menetapkan suatu pajak harus diperhitungkan biaya yang harus dikeluarkan baik oleh wajib pajak maupun administrasi pajak. Asas ini sama dengan asas ekonomi yang dikemukakan oleh Adam Smith. Asas ini mensyaratkan agar biaya yang dikeluarkan dalam melaksanakan pemungutan pajak tidak boleh lebih besar dari jumlah pajak yang dipungut. Pemungutan pajak

³⁶ Rosdiana dan Tarigan, *op.cit*, hal 134-135.

hendaknya memperhatikan mekanisme yang dapat menghasilkan penerimaan pajak yang sebesar-besarnya dan biaya yang serendah-rendahnya.

Asas efisiensi dapat dilihat dari dua sisi yaitu dari sisi fiskus, pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya pemungutan yang dilakukan 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 seminimal mungkin.³⁷

- ***Simplicity***

Pada umumnya peraturan perpajakan yang lebih sederhana akan lebih pasti, jelas, dan mudah dimengerti oleh Wajib Pajak. Oleh karena itu, dalam menyusun suatu undang-undang perpajakan harus memperhatikan pula asas kesederhanaan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Brown dan Jackson berikut ini “*taxes should be efficiently simple so that those affected can be understand them*”. Berdasarkan pernyataan tersebut, pemungutan pajak harus dilakukan dengan cara yang sesederhana mungkin, sehingga Wajib Pajak dapat memahaminya dengan baik dan benar.³⁸

Selain asas-asas yang dikemukakan oleh Adam Smith di atas. Ada asas lain yang disarankan oleh beberapa ahli lain dalam merancang administrasi perpajakan, antara lain **Asas Kecukupan Penerimaan (*The Revenue Adequacy Principle*)**. Asas ini lebih dekat dengan kepentingan pemerintah/ negara. Dalam menyusun kebijakan perpajakan haruslah dipertimbangkan penerimaan yang dihasilkan, untuk apa memungut pajak jika penerimaan yang didapatkan tidak memadai.

Dari berbagai asas-asas pemungutan pajak yang diuraikan di atas, asas keadilan sangat penting untuk dipegang di dalam sistem pemungutan pajak penghasilan karena menurut Goode:

“The belief that the individual income tax is the fairest of all taxes arises from the conviction that accords best with ability to pay.”

³⁷ *Ibid*, hal 136.

³⁸ Haula Rosdiana dan Tarigan, *op.cit.*, ha; 140

Pajak penghasilan masih dianggap sebagai pajak yang paling adil karena dikenakan sesuai dengan *ability to pay* dari Wajib Pajak.

Namun, Tanzi dan Zee mengemukakan bahwa bukanlah hal yang mudah untuk menetapkan sistem pajak yang adil dan efisien, khususnya bagi negara-negara berkembang. Negara berkembang seringkali menghadapi masalah dalam usahanya menyusun sistem perpajakan yang adil, tetapi juga efisien.³⁹ Keadaan yang seringkali menghambat tersebut adalah pertama, kebanyakan masyarakat di negara berkembang merupakan pekerja di sektor pertanian dan usaha kecil, informal. Sehingga, kelompok ini tidak memiliki penghasilan yang tetap, tidak dibayar secara reguler, dan dibayarkan dalam bentuk tunai, yang masuk dalam kategori “*off the books*”. Keadaan tersebut mengakibatkan sulitnya mengetahui secara jelas berapa sebenarnya penghasilan, sehingga sulit untuk menghitung besar pajaknya (*hard to calculate*). Selain itu, kebanyakan dari masyarakat negara berkembang juga tidak membelanjakan uangnya untuk barang di toko yang menyelenggarakan pencatatan yang akurat mengenai penjualan dan inventornya. Hal-hal ini mengakibatkan pemerintah kesulitan untuk meningkatkan penerimaan pajak.

Kedua, sulit untuk membuat administrasi pajak yang efisien tanpa adanya aparat pajak yang terpelajar (*well-educated*) dan terlatih (*well-trained*) begitu pula dengan kekurangan anggaran untuk membayar gaji aparat pajak yang layak dan menggunakan sistem komputerisasi dalam pelaksanaan administrasi pajak. Kesulitan juga dihadapi ketika Wajib Pajak memiliki keterbatasan kemampuan menyelenggarakan akuntansi. Hasilnya adalah pemerintah mengambil kebijakan yang akan menghadapi resistensi paling sedikit, sistem perpajakan yang memungkinkan pemerintah untuk mengambil pilihan kebijakan apapun yang tersedia daripada menyusun sistem perpajakan yang rasional, modern dan efisien.

Ketiga, kesulitan negara berkembang di dalam merancang sistem perpajakan yang adil dan efisien disebabkan oleh besarnya ekonomi informal di negara berkembang dan disebabkan oleh keterbatasan financial serta sulitnya

³⁹ Vito Tanzi dan Howell Zee, *Tax Policy For Developing Countries*, Economic Issues No.27, International Monetary Fund, Maret 2001.

menghitung statistic yang dapat diandalkan oleh otoritas pajak. Keterbatasan data ini menghalangi pembuat kebijakan untuk melihat dampak potensial dari suatu sistem perpajakan. *Keempat*, penghasilan di negara berkembang tidak terdistribusi dengan merata. Dalam situasi seperti ini sebenarnya pemerintah dapat menaikkan penerimaan pajak dengan memajaki golongan masyarakat kaya dengan pajak yang lebih tinggi dibandingkan masyarakat bawah, tetapi persoalan yang seringkali dihadapi adalah kekuatan politik dan ekonomi dari golongan kaya memungkinkan golongan ini untuk menghalangi segala bentuk reformasi fiscal atau perpajakan yang berdampak terhadap peningkatan beban pajaknya.

Kesulitan-kesulitan praktis yang dihadapi oleh negara-negara berkembang di atas menurut Tanzi akhirnya mengakibatkan penyusunan kebijakan pajak di negara berkembang seringkali cenderung merupakan seni atas kemungkinan yang ada (*the art of possible*) dibandingkan usaha untuk meraih sistem yang optimal (*pursuit of the optimal*). Sehingga, teori ekonomi, khususnya literatur mengenai sistem perpajakan yang optimal memiliki dampak yang kecil pada rancangan sistem perpajakan di negara-negara berkembang.

Permasalahan mengenai penetapan *exemptions* dan *deductions* yang membatasi dasar pengenaan pajak (*tax base*) dan mengurangi efektifitas dari *progressivity*, selain itu struktur pajak penghasilan di negara berkembang seringkali dihambat oleh pelanggaran serius atas prinsip dasar kebijakan perpajakan yang baik, seperti *equality*, *neutrality*, *simplicity*, *symmetry*, dan *inclusiveness*. Prinsipnya, apabila penghasilan diakui maka biaya yang dikeluarkan juga harus diakui. Jika keuntungan (*gain*) diakui, maka kerugian (*loss*) juga harus diakui. Kemudian, dalam hal pembayaran tidak dikenakan pajak oleh penerima, maka jumlah pembayaran tersebut tidak dapat diklaim *deductible* bagi yang membayar. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut akan mengarah kepada *distortion* dan *inequities*.

2.2.6 Tax Relief

Tax relief dapat diartikan sebagai pengurangan yang diperkenankan terhadap *gross income* untuk memperoleh penghasilan kena pajak. *Tax relief* merupakan

bagian yang tidak bisa dihindari keberadaannya sebagai konsekuensi diterapkannya penghasilan sebagai objek pajak. Ketiadaan *tax relief* berarti mengganti PPh dengan pajak penjualan atau pajak atas transaksi. Rosdiana dan Tarigan menyatakan bahwa menentukan *tax relief* yang akan dipilih dalam suatu sistem perpajakan sama rumitnya dengan menentukan definisi penghasilan karena kebijakan yang dipilih seringkali bukan hanya atas argumen konseptual semata.⁴⁰ Stotsky mengemukakan beberapa jenis *tax relief* dapat digunakan oleh pembuat kebijakan.

*“Tax reliefs can take the form of adjustment, deductions, exemptions, allowances, and credits. Adjustment to income is generally tax reliefs that are available to all taxpayers. For instance, alimony paid or pension contributions are typically adjustments in that all taxpayers may reduce their gross income by these amounts.”*⁴¹

Dari pendapat di atas dapat diketahui bahwa bentuk dari *tax relief* antara lain *adjustment, deductions, exemptions, allowances, dan credits*:

1. Adjustment

Pada prinsipnya, wajib pajak terkadang harus mengoreksi laporan yang salah atau tidak benar terkait kewajiban perpajakannya. Kecenderungannya adalah penyesuaian ini akan mengakibatkan jumlah pajak terutang yang harus dibayarkannya lebih besar. Akan tetapi, tidak tertutup kemungkinan hasil koreksi ini justru membuat beban pajak yang ditanggungnya menjadi lebih kecil.

2. Deductions

Deductions adalah jenis *tax relief* yang paling banyak dipakai oleh sistem pajak penghasilan di seluruh dunia. *Deductions* diwujudkan dalam bentuk beban yang dapat dikurangkan atas penghasilan yang di terima atau diperoleh. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Leon:

“Deductions are items or amounts which the laws allows to be deducted under certain conditions from gross income in order to arrive at the taxable income.”

⁴⁰ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *op.cit*, hal 148

⁴¹ Janet Stotsky, *The Base of The Personal Income Tax* dalam Tax Policy Handbook, diedit oleh Parthasarathi Shome, Washington DC: Tax Policy Fiscal Affair IMF, 1995, hal 122

Pada dasarnya beban yang dapat dikurangkan atas penghasilan ini harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh undang-undang perpajakan.

Deductable ini dapat dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

- a. biaya-biaya yang terkait dengan kegiatan bisnis dan perdagangan, termasuk biaya yang harus dikeluarkan oleh pengusaha;
- b. biaya yang bukan termasuk biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan;

3. *Exemptions*

Exemptions biasanya digunakan untuk mengurangi penghasilan yang diterima oleh wajib pajak perseorangan. Sama seperti deductions, hampir seluruh negara yang memungut pajak penghasilan menerapkan *tax relief* berupa personal exemption dalam memperhitungkan penghasilan kena pajaknya. Di Indonesia, personal *exemption* ini dikenal dengan istilah Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Justifikasi dari penerapan *exemptions* ini adalah perlunya memperhitungkan biaya keperluan hidup orang tersebut yang diambil dari penghasilan yang diperolehnya. Hal ini dapat dianggap sebagai biaya untuk memperoleh penghasilan. Dengan demikian hendaknya sebagian penghasilan neto wajib pajak yang diperlukan untuk hidup dikecualikan dari pengenaan pajak agar wajib pajak dapat melakukan pekerjaannya.

4. *Allowances*

Sebenarnya *allowance* merupakan konsep umum yang juga meliputi *deduction* dan *exemption*. Bahkan di beberapa negara konsep ini dikenal dengan istilah *relief* atau *exemption*. Hancock menyatakan bahwa seseorang bisa mendapatkan satu atau lebih tunjangan yang akan mengurangi penghasilan kotornya untuk menghitung penghasilan kena pajak.

*“Individual are eligible to claim one or more allowances which are deducted from their total income to give their taxable income”.*⁴²

Tunjangan ini biasanya merupakan nilai tertentu yang besarnya tetap yang dapat dikurangkan dari penghasilan kena pajak.

⁴² Dora Hancock, *A Introduction to Taxation*, London: Chapman & Hall, 1994, hal 77.

5. Credits

Konsep kredit mengurangi sejumlah nilai tertentu langsung kepada pajak terhutang. Menurut Pope dan Kramer

*“tax Credit, which include prepayments, are amounts that can be subtracted from the tax to arrive at the tax due or tax refund due”.*⁴³

Kemudian *tax credit* ini dapat diklasifikasikan menjadi *refundable* dan *non refundable tax credit*:

*“refundable tax credits are allowed to reduce a taxpayer’s tax liability to zero and, if some credit still remains, are refundable (paid) by the government to the taxpayers. nonrefundable tax credit can be subtracted from the tax, but will not be paid to the tax payers in situations where the credits exceed the tax.”*⁴⁴

Dalam *refundable tax credit*, apabila kredit pajak lebih besar dari pada pajak yang terutang maka kelebihan kredit pajak tersebut dapat dikembalikan kepada wajib pajak. Salah satu contohnya adalah kredit pajak/*prepayments*. Hal ini juga dikemukakan oleh Pope dan Kramer:

*“prepayment of tax, which are amounts paid to the government during the year through means such as withholding from wage, and selected other items are classified as refundable tax credits”.*⁴⁵

2.2.7. Hard-To-Tax

Isu mengenai *hard-to-tax* ini erat kaitannya dengan beberapa konsep penting lainnya, yaitu *shadow economy* dan penggelapan pajak (*tax evasion*). Terkper menyebutkan bahwa negara-negara berkembang kehilangan potensi penerimaan pajak yang lebih besar dibandingkan negara maju karena adanya perkembangan sektor informal yang dijalankan usaha kecil dan menengah (*hard-to-tax*). Terkper memperkirakan *tax loss* akibat *shadow economy* ini mencapai 35%-55% dari Pendapatan Domestik Bruto negara-negara berkembang.⁴⁶ Pada

⁴³ Thomas R. Pope dan John L. Kramer, *Federal Taxation*, New Jersey: Printice Hall, 1999, hal 2.

⁴⁴ Thomas R. Pope dan John L. Kramer, *ibid*

⁴⁵ *Op.cit*

⁴⁶ S. Terkper, *Managing Small and Medium-Sized Taxpayer in Developing Countries*, Tax Notes International, Vol.29, 2003.

halaman berikut disajikan besaran shadow ekonomi di negara maju, berkembang, dan transisi menurut Schneider dan Enste

Tabel 2.3
Proporsi Shadow Economy dari Produk Domestik Bruto Resmi,
Periode 1988-2000

KELOMPOK NEGARA	PROPORSI SHADOW ECONOMY TERHADAP PDB (%)
Berkembang	35-44
Transisi	21-30
Maju	14-16

Sumber : Friedrich Schneider dan Dominik Enste, *Hiding in The Shadows; The Growth of The Underground Economy*, IMF, Economic Issue 30, Maret 2002.

Seperti yang disebutkan oleh Alm, *shadow economy*, *hard-to-tax*, dan *tax evasion* merupakan hal yang saling berkaitan. Vaillancourt menyatakan bahwa sifat dan distribusi *shadow economy* yang memunculkan *hard-to-tax* memiliki dampak yang besar bagi potensi penerimaan pajak pemerintah. Menurutnya, siapa saja yang terkait dalam *underground economy* dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- *Individuals, often poor in receipt of various intergovernmental transfers. These individuals hide their activity from the government not to evade taxes but to avoid penalties and claw backs on their transfers incomes in kind and in cash. Their total income is often below the tax filling/ tax paying requirements.*
- *The skilled trades people and professionals who accept payment in cash to reduce their taxable income. If this is growing overtime, the percent of non-compliant professional income will go up along with the per percents of shadow economy*
- *The high net worth investors who locate their wealth offshore.*⁴⁷

Melihat yang dikemukakan oleh Vaillancourt, *underground economy* tidak hanya dilakukan oleh penduduk miskin, tetapi juga kalangan terpelajar seperti tenaga ahli. Sedangkan, menurut Schneider apa saja jenis kegiatan yang tergolong

⁴⁷ F. Vaillancourt, *Benefit Principle and Taxation : Possible User Taxes and Fees in Canada*, 1997.

sebagai *underground economy* diklasifikasikan seperti di dalam tabel 2.4 di halaman berikut:

Tabel 2.4
Jenis Kegiatan yang Digolongkan dalam Underground Economy

Jenis Kegiatan	Transaksi Moneter	Transaksi Non-Moneter	
Aktivitas illegal	Perdagangan barang curian, produksi dan penjualan miras/narkoba, pelacuran, perjudian, penyelundupan, dan fraud.	Transaksi barter miras/narkoba, barang curian, barang selundupan. Produksi dan pengembangan narkoba untuk pemakaian sendiri. Dan pencurian untuk dimanfaatkan sendiri	
	Pendapatan yang tidak dilaporkan	Penghindaran Pajak	Pajak tidak dilaporkan
Aktivitas Legal	Pendapatan yang tidak dilaporkan. Upah/gaji dan kekayaan dari pekerjaan yang tidak dilaporkan yang terkait dengan pekerjaan resmi	Potongan pekerjaan, fringe benefits	Barter barang dan jasa legal
			Penghindaran Pajak
			Usaha yang dilakukan sendiri dan dibantu oleh tetangga

Sumber : Friedrich Schneider dan Dominik Enste, Hiding in The Shadows; The Growth of The Underground Economy, IMF, Economic Issue 30, Maret 2002.

Seperti yang telah disebutkan oleh ahli-ahli sebelumnya, *underground economy* memiliki dampak pada kepatuhan dan penerimaan perpajakan. Kelompok ini kemudian membentuk apa yang dinamakan *hard-to-tax groups*. Terminologi *hard-to-tax* umumnya digunakan bagi petani-petani kecil, bisnis

kecil atau *self-employed*.⁴⁸ Sedangkan, Musgrave mengidentifikasi *hard-to-tax* dengan pengusaha kecil dan menengah, tenaga ahli, dan para petani. Pendapat serupa disampaikan oleh Tanzi dan Janscher yang mengidentifikasi HTT terutama dengan orang pribadi yang memiliki usaha sendiri (*sole proprietorship*), petani, dan tenaga ahli.⁴⁹

Menurut Thuronyi ada beberapa faktor yang menjadikan orang pribadi/usaha tergolong sebagai *hard-to-tax*, yaitu:

- *Their number is great, making it impossible to intensively scrutinize more than a small fraction of them;*
- *Their income are small, often below the poverty level;*
- *They are not compelled by business (i.e nontax) reasons to keep adequate good books of account;*
- *They sell largely at retail for cash so that application of withholding to collect their tax is not practicable;*
- *In part due to the above factors, they can easily conceal their incomes.*

Terkper mendefinisikan *hard-to-tax* dengan wajib pajak yang biasanya tidak mendaftarkan diri secara sukarela. Bahkan, apabila wajib pajak tersebut mendaftarkan diri, golongan ini tidak dapat membuat pembukuan/pencacatan yang sesuai/wajar menurut ketentuan terkait biaya dan penghasilannya, wajib pajak yang dimaksud juga tidak melaporkan surat pemberitahuan (SPT) tepat waktu, dan cenderung untuk melakukan kejahatan pajak. Yang menarik dari *hard-to-tax* adalah yang masuk ke dalam kelompok ini meliputi wajib pajak di sektor informal, maupun formal. Di sektor informal, contohnya penjual dan profesional (tenaga ahli) yang tidak teregister, memakai sistem tunai dalam transaksinya atau barter. Terkper menegaskan bahwa wajib pajak seperti itu meurni mengalami kesulitan di dalam menyelenggarakan pembukuan ataupun pencatatan sederhana, tidak familiar dengan dengan sistem perbankan dan transaksis keuangan lainnya yang sudah maju. Di sektor formal, *hard-to-tax* meliputi antara lain tenaga ahli (profesional) yang berpendidikan, perusahaan pabrikan kecil, ataupun petani

⁴⁸ Federico J. Herschel, *Taxation of Agricultural and Hard-To-Tax Groups*, Fiscal for Columbia Reform 387, 1991.

⁴⁹ Vito Tanzi dan Cassanegra de Janscher, *The Use of Presumptive Income Taxation in Modern Tax System*, Paper of the 42nd Congress of the International Institute of Public Finance, Athens, 1986.

komersial yang sebenarnya mampu menyelenggarakan pembukuan untuk kepentingan lain, selain pajak.⁵⁰

Andreoni berpendapat bahwa alasan orang pribadi memilih menyembunyikan seluruh atau sebagian penghasilannya dari otoritas pajak dipengaruhi oleh sistem perpajakan (seperti tarif pajak, sanksi, dan kemungkinan audit) dan tipe penghasilan yang didapatkan oleh orang pribadi tersebut.⁵¹ Teori ini selaras dengan yang dikemukakan Das-Gupta yang berusaha membangun teori tentang *hard-to-tax group* berdasarkan jumlah transaksi yang terkandung di dalam peningkatan penghasilan, apabila pegawai yang memperoleh gaji tetap memperoleh penghasilan hanya dari satu transaksi, yaitu dengan pemberi kerja. Lain halnya dengan profesional (tenaga ahli), individu dalam kelompok ini mendapatkan tambahan penghasilan dari banyak transaksi dengan klien-kliennya. Sehingga, mudah untuk menyembunyikan penghasilan yang sesungguhnya.⁵²

2.2.8. Presumptive Taxation Method

Presumptive taxation merupakan alternatif untuk mengatasi kelemahan administrasi perpajakan. Selain itu, *presumptive taxation* diyakini dapat mengarah kepada pencapaian efisiensi dan keadilan. Thuronyi menjelaskan definisi metode perhitungan pajak dengan perkiraan (*Presumptive Taxation Method*) sebagai penentuan hutang pajak yang berbeda dari peraturan yang berlaku umum yang dikenakan pada Wajib Pajak tertentu. Alasan digunakannya *Presumptive Taxation Method* antara lain untuk:

a) Simplifikasi

Bila beban untuk mematuhi peraturan pajak (*compliance cost*) lebih besar dari pada pendapatan pajak yang diterima, hal ini akan memberatkan Wajib Pajak. Misalnya pada usaha kecil yang membutuhkan biaya besar untuk

⁵⁰ S. Terkper, *Managing Small and Medium-Sized Taxpayer in Developing Countries*, Tax Notes International Vol.29, 2003.

⁵¹ J.B Andreoni dan J. Feinstein, *Tax Compliance*, Journal of Economic Literature, Vol 36, 1998, hal 818-860.

⁵² Das-Gupta, *A Theory of Hard To tax Groups*, Public Finance, vol 49 (4), 1994, hal 28-39.

mengadakan pembukuan yang lengkap dan administrasi perpajakan yang memadai.

- b) Menghindari penggelapan pajak (*tax evasion*) atau penghindaran pajak (*tax avoidance*)

Beberapa ruang lingkup bisnis catatan pembukuan yang berpotensi untuk menyembunyikan pendapatan yang sebenarnya. Hal ini bisa dilakukan secara ilegal (*tax evasion*) atau dengan memanfaatkan fleksibilitas dari peraturan yang ada (*tax avoidance*).

- c) Menyediakan indikator yang objektif

Saat metode berdasarkan pembukuan yang normal tidak dapat diandalkan (*unrealible*). Misalnya bila biaya yang berkenaan dengan pendapatan sulit diestimasi.

- d) Mendorong Wajib Pajak menyimpan pembukuan yang lengkap.

Metode perkiraan pendapatan dapat menyebabkan adanya kemungkinan beban pajak lebih tinggi daripada metode berdasarkan pembukuan yang normal. Karena itulah, Wajib Pajak didorong untuk menyimpan pembukuan yang lengkap. Pembukuan ini dapat digunakan oleh Wajib Pajak untuk mengajukan keberatan bila beban pajak dirasa memberatkan bagi Wajib Pajak.

- e) Insentif untuk Wajib Pajak

Insentif untuk Wajib Pajak berpenghasilan besar membayar pajak dengan tarif minimum.

- f) Alasan lain

Seperti untuk peningkatan pendapatan, keadilan dan kesulitan teknis dan alasan politis.

Jika diterapkan dengan peraturan yang jelas, *presumptive taxation* dapat memperluas *tax base* melalui peningkatan jumlah wajib pajak dan pembayaran pajaknya, dan dapat mengurangi *tax evasion*. Semua hal tersebut dapat dicapai dengan biaya (*cost*) yang relatif rendah. Meskipun penerimaan per wajib pajak secara umum kecil, tetapi menghasilkan *spillover benefit* dalam memfasilitasi bergeraknya wajib pajak kecil dari sektor informal ke sektor formal dan sebagai

sumber informasi untuk mengurangi penggelapan pajak. Metode *presumptive taxation* juga dapat secara efektif mengurangi biaya dan waktu audit, terutama di negara-negara dimana buta akuntansi masih tinggi.⁵³

Presumptive taxation lazimnya digunakan atas berbagai macam pajak yang normalnya didasarkan atas pembukuan akuntansi, seperti pajak penghasilan, turnover tax, pajak pertambahan nilai (VAT) atau pajak penjualan. Jenis *presumptive taxation* berbeda-beda antara negara yang satu dengan lainnya, sehingga berbeda pula efek insentif, penerimaan, distribusi, tingkat kompleksitas, implikasi legal serta administrasinya.

2.2.8.1 Karakteristik *Presumptive Taxation*

a. Rebuttable Versus Irrebuttable

Metode *rebuttable* mempunyai pengertian bahwa penetapannya dapat diajukan keberatan oleh Wajib Pajak. Apabila Wajib Pajak tidak setuju dengan hasil penetapan tersebut dapat mengajukan keberatan melalui pembuktian penghasilan riilnya yang dihitung menurut akuntansi pajak yang normal, dimana penghasilan dapat lebih rendah dibandingkan penghitungan menggunakan metode *presumptive*.

Sedangkan, *irrebuttable presumptive* haruslah dicantumkan di dalam peraturan atau undang-undang, diikat secara legal, sehingga harus didefinisikan secara jelas dan tegas.

Rebuttable presumptive assessment merupakan suatu bentuk dari bentuk penetapan wajar yang disyaratkan untuk mengatasi kasus-kasus dimana Wajib pajak tidak sepenuhnya membuka keadaan keuangannya dalam surat pemberitahuan pajak ataupun tidak melaporkan surat pemberitahuan pajaknya. Pada kasus-kasus seperti itu, undang-undang memberikan wewenang kepada otoritas pajak untuk menggunakan metode tidak langsung (*indirect*) di dalam menentukan penghasilan Wajib Pajak, berdasarkan kriteria *arbitrary* atau data apapun yang tersedia. *Presumptive assessment* pada dasarnya ada untuk menemukan berapa penghasilan Wajib Pajak dalam hal data yang tersedia tidak

mencukupi. Wajib Pajak diperbolehkan menyajikan data yang lebih baik kemudian untuk membantah penetapan oleh fiskus.

2.2.8.2 Pajak Minimum Versus Pajak Eksklusif

Irrebuttable presumption dapat dibagi menjadi dua tipe, yaitu pajak minimum dan pajak eksklusif. Pajak minimum ada ketika kewajiban perpajakan (jumlah pajak) tidak boleh kurang dari suatu jumlah yang telah ditetapkan. Sedangkan, dalam pajak eksklusif penetapan kewajiban perpajakan melalui perkiraan (*presumption*), bahkan apabila berdasarkan penghitungan yang normal kemungkinan menghasilkan jumlah yang lebih besar, misalnya, pajak penghasilan agrikultur yang didasarkan atas nilai tanah, bukan atas penghasilan dari panen di tahun tersebut.

Exclusive presumption menurut Thuronyi tidak membawa disinsentif bagi Wajib Pajak dalam memperoleh penghasilan. Efek insentif dari pajak tersebut tergantung pada faktor-faktor yang digunakan untuk menetapkan *presumptive income*. Efek insentif akan minimal jika faktor-faktor yang digunakan untuk memperkirakan bersifat *inelastic supply*, seperti tanah. *Exclusive presumption* pada dasarnya bukan pajak penghasilann, tetapi pajak atas apapun yang digunakan untuk menentukan perkiraan (*presumption*), Berdasarkan atas faktor-faktor yang digunakan pajak ini lebih tepat sebagai pajak atas *potential income* (faktor produksi) atau konsumsi (gaya hidup). *Exclusive presumption* secara administratif lebih sederhana dibandingkan pajak minimum karena dalam penerapan pajak minimum mensyaratkan adanya dua dasar pengenaan pajak untuk dihitung dan kemudian dibandingkan. Meskipun memiliki kelebihan dalam kesederhanaan administrasinya, pajak eksklusif memiliki kelemahan di dalam pemenuhan aspek keadilan karena Wajib Pajak yang secara substansi mendapatkan penghasilan aktual yang berbeda diharuskan membayar pajak yang jumlahnya sama apabila berdasarkan faktor-faktor yang dipakai dasar pengenaan pajaknya sama.

2.2.8.3 Mechanical Versus Discretion

Metode perkiraan (*presumptive*) juga dapat dibedakan berdasarkan diskresi yang dimiliki oleh fiskus. Beberapa metode perkiraan bersifat *mechanical*, dengan maksud tidak memperkenankan adanya diskresi, contohnya

adalah metode yang menghitung dasar pengenaan pajak berdasarkan persentase penghasilan bruto atau dari asset perusahaan.

Metode yang memperbolehkan diskresi yang besar bagi otoritas pajak umumnya bersifat *rebuttable* karena dengan adanya diskresi berarti kekuatan (*power*) yang dimiliki oleh fiskus akan menjadi besar sehingga akan menimbulkan potensi adanya tindakan sekehendak hati atau sewenang-wenang dari otoritas pajak. Sedangkan, metode *mechanical* dapat bersifat *rebuttable* ataupun *irrebuttable*. Pada beberapa kasus metode mekanikal yang *irrebuttable* diaplikasikan petugas pajak memiliki diskresi untuk menetapkan ataupun tidak, contohnya, perkiraan yang ditetapkan berdasarkan gaya hidup Wajib Pajak di Perancis. Petugas pajak tidak diperbolehkan untuk menetapkan perkiraan apabila penerapannya akan tidak adil, meskipun secara hukum tidak ada halangan untuk mengaplikasikan metode tersebut.

Pemilihan *mechanical* atau *discretion* haruslah memperhatikan faktor-faktor antara lain, potensi korupsi jika aturan memperbolehkan adanya diskresi, potensi kelaliman (kewewenang-wenangan), sumberdaya administrasi yang sedikit membutuhkan diterapkannya aturan *mechanical*, dan kemungkinan diperbolehkannya Wajib Pajak untuk menunjukkan hal-hal penting untuk pembuktian.

2.2.8.4 Scope of Application

Umumnya *presumptive taxation* diterapkan di dalam konteks pajak penghasilan, pada beberapa metode *presumptive taxation* justru sepenuhnya menggantikan pajak penghasilan untuk Wajib Pajak tertentu. Sedangkan pada kasus lainnya *presumptive taxation* diterapkan untuk menentukan porsi atau besaran dasar pengenaan pajak, misalnya untuk bisnis tertentu atau aktivitas pertanian (agrikultur). Selain dalam pajak penghasilan, *presumptive* juga digunakan di dalam pajak pertambahan nilai (VAT) ataupun *excise tax*.

2.2.8.5 Wajib Pajak yang Menjadi Target

Presumptive taxation juga dapat dibedakan menurut tipe pembayar pajak yang disasar. Ada tiga kelompok yang biasanya menjadi masalah sehingga metode *presumption* perlu untuk diterapkan, yaitu:

- Ketidapatuhan pajak yang dilakukan oleh bisnis kecil dan para profesional (tenaga ahli)
- Ketidapatuhan individu (yang berhubungan dengan kelompok pertama, tetapi fokusnya kepada jumlah yang diambil oleh Wajib Pajak orang pribadi dari bisnisnya atau diterima dari sumber lain dan digunakan untuk konsumsi)
- Ketidapatuhan wajib pajak lainnya secara keseluruhan, termasuk perusahaan besar.

Presumptive taxation sebaiknya dirancang sesuai dengan permasalahan yang ingin diselesaikan. Sebelum menentukan metodenya, penting untuk ditegaskan terlebih dahulu tipe Wajib Pajak yang dalam penetapan dasar pengenaan pajaknya menggunakan metode normal menimbulkan banyak masalah dan *nature* dari permasalahan yang timbul. *Presumptive* dapat menjadi solusi yang tepat atau tidak, sehingga yang tepat adalah dengan melihat terlebih dahulu permasalahan yang dihadapi. Sebagai contoh, dibandingkan dengan penerapan *presumptive taxation*, bagi kelompok tertentu yang benar-benar tidak mampu melaksanakan kewajiban perpajakan yang telah ditentukan oleh sistem perpajakan, pertimbangan yang dimungkinkan untuk dipilih adalah dikeluarkannya kelompok tersebut dari sistem pajak (*exemption*)

2.2.8.6 Metode Presumptive Taxation

Ada beberapa metode perhitungan pajak dengan perkiraan (*Presumptive Taxation Method*) sebagai berikut:

- a) Perhitungan ulang pendapatan (*Reconstruction of Income*)

Metode ini dilakukan bila Wajib Pajak gagal membuat pembukuan dan jumlah pendapatan yang sebenarnya sulit dilacak. Pendapatan dihitung ulang oleh pihak fiskus bisa dari estimasi pendapatan (*net worth method*), pengeluaran (*expenditure method*) ataupun dari arus kas (*bank deposit method*). Metode ini banyak menggunakan estimasi yang kurang didukung bukti-bukti. Hal ini dapat menimbulkan potensi korupsi bagi pihak fiskus.

- b) Persentase dari Penerimaan Bruto (*Percentage of Gross Receipt*)

Tarif pajak yang diberikan kurang dari tarif normal (tarif minimum) yang diklasifikasi berdasarkan industri dengan cara membandingkan dengan rata-rata profit pada ruang lingkup industri tertentu. Utang Pajak dihitung berdasarkan tarif minimum dikalikan penerimaan bruto Wajib Pajak. Metode ini hanya diterapkan pada penerimaan bruto yang mudah diaudit. Metode ini sederhana tapi berpotensi merugikan terhadap Wajib Pajak terutama bila sebenarnya Wajib Pajak merugi karena metode ini hanya memperhitungkan penerimaan bruto, tidak memperhitungkan biaya-biaya yang ditanggung Wajib Pajak.

c) Persentase Nilai Aset (*Percentage of Assets*)

Utang Pajak dihitung berdasarkan tarif minimum dikalikan nilai aset wajib Pajak bisa dari total aset (*gross asset*), total aset setelah dikurangi total hutang ataupun total aset dikurangi hutang-hutang tertentu. Metode ini dapat digunakan untuk menghindari penghindaran profit dengan cara membebankannya ke anak perusahaan di luar negeri (*transfer pricing*). Namun sayangnya biaya administrasi untuk metode ini sangat tinggi karena terutama untuk perhitungan aset yang besar dan tersebar luas.

2.2.8.7. Norma Penghitungan Penghasilan Neto

Norma penghitungan penghasilan neto merupakan salah metode *presumptive taxation* yang selama ini dipakai oleh Indonesia untuk memajaki Wajib Pajak yang tidak menyelenggarakan pembukuan. Menurut Boediono, fungsi norma penghitungan adalah merupakan alat yang digunakan dalam keadaan terpaksa karena tidak ada pegangan lain, namun masih tetap dapat dipertanggungjawabkan kesederhanaannya, keterbukaannya dan kewajarannya, sehingga benar-benar membantu wajib pajak dalam menghitung sendiri besarnya pajak sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁴

Norma penghitungan penghasilan neto harus disusun dari penelitian yang secermat-cermatnya sehingga:

1. Sederhana

⁵⁴ Boediono, *Uraian Dasar Pajak Negara (Umum) dan Administrasinya*, Jakarta , 1982, hal 38.

2. Terinci menurut kelompok jenis usaha dan hal-hal khusus mengenai jenis usaha
3. Dibedakan menurut letak perusahaan
4. Dibedakan menurut besar kecilnya perusahaan atau keadaan pribadi wajib pajak yang bersangkutan
5. Dibedakan wajib pajak perseorangan dengan wajib oajak badan dan diperhatikan lain-lain yang dianggap perlu.

Konsep adanya norma penghitungan neto karena ketidakmampuan WP dalam menyelenggarakan pembukuan yang lengkap dalam menghitung, menetapkan laba bersih usaha di kalangan pengusaha kecil dan menengah, terutama pada sektor informal dan *hard-to-tax group*. Fungsi norma selanjutnya menurut adalah sebagai *standard assessment guide* untuk pengusaha kecil dan menengah.

Menurut Bird wajib pajak yang penghasilannya ditaksirkan (*estimated*) dalam pemajakannya dapat dikelompokkan menjadi 1) *very small taxpayer*, 2) *small taxpayers*, 3) *other "hard to tax" group*, 4) *others*.

Dalam penentuan rata-rata persentase norma penghitungan penghasilan neto menurut Bird haruslah didasarkan pada studi yang hati-hati, cermat, dan tepat dengan tenaga ahli di bidang perdagangan, industri, ataupun jasa profesi.

*"the ratio in such guides in principle should be based on careful studies by experts in the particular trade, industries or profession in question and are intended to represent typical or average rates".*⁵⁵

Soemitro menyatakan bahwa norma penghitungan penghasilan neto adalah angka presentase yang dipakai untuk menentukan penghasilan neto berdasarkan jebis usaha perusahaan atau jenis pekerjaan bebas. Tujuan norma penghitungan tersebut adalah

1. Untuk memudahkan pelaksanaan pemenuhan kewajiban bagi wajib pajak
2. Untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari administrasi perpajakan dengan cara menaksirkan besarnya penghasilan kena pajak yang tidak mempunyai dasar.⁵⁶

⁵⁵ Parthasarathi Shome, *Tax Policy Handbook*, Washington DC : Tax Policy Division IMF, 1995.

Soemitro juga mengatakan bahwa norma penghitungan penghasilan neto adalah suatu cara untuk menghitung penghasilan kena pajak yang menyimpang dari keadaan biasanya karena tidak adanya dasar penghitungan yang lebih baik yaitu pembukuan. Norma penghitungan penghasilan neto ini adalah metode alternatif yang dipakai oleh Indonesia untuk memajaki penghasilan Wajib Pajak.

2.2.9 Sistem Pemungutan Pajak

Sistem pemungutan pajak menurut Novak merupakan metode atau cara bagaimana mengelola utang pajak yang terutang oleh Wajib Pajak dapat mengalir ke kas negara.⁵⁷ Berdasarkan pengelompokan yang dilakukan Adriani, ada tiga teknik pemungutan pajak:

- a. Wajib Pajak menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan undang-undang,
- b. Ada kerja sama antara Wajib Pajak dan fiskus,
- c. Fiskus menentukan jumlah pajak yang terutang.

Rosdiana dan Irianto mengemukakan menurut literatur terbaru, sistem pemungutan pajak dibedakan menjadi tiga, yaitu:⁵⁸

1. Sistem *Self-Assessment*

Di dalam sistem ini Wajib Pajak sendiri yang menghitung, menetapkan, menyetorkan, dan melaporkan pajak yang terutang. Definisi *self-assessment* yang ada dalam *International Tax Glossary* adalah sebagai berikut:

“Under self assessment is meant the system which taxpayer is required not only to declare his basis of assessment (e.g. taxable income) but also submit a calculation of the tax due from him and, usually, to accompany his calculation with payment of the amount he regards as due”

Pada sistem ini, fiskus hanya berperan untuk mengawasi, misalnya meneliti kelengkapan serta kebenaran penghitungan Surat Pemberitahuan (SPT) Wajib

⁵⁶ Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan 2*, Bandung : Refika Aditama, 1998, hal 94.

⁵⁷ Safri Nurmantu. *Pengantar Perpajakan*. Jakarta : Granit. 2003, hal 106.

⁵⁸ Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, *op.cit*, 2012, hal. 108.

Pajak. Untuk mengetahui kebenaran data yang ada di dalam SPT, fiskus dapat melakukan pemeriksaan.

2. Sistem *Official Assessment*

Sistem *official assessment* memiliki perbedaan dengan sistem *self assessment*. Pada sistem *official assessment*, fiskus berperan aktif dalam menghitung dan menetapkan besarnya pajak terutang. Wajib Pajak membayar pajak yang terutang berdasarkan surat ketetapan pajak yang diterbitkan oleh fiskus.

3. *Hybrid System/ Semi Self Assessment System*

Sistem ini semakin berkembang pesat sejak diperkenalkannya teknik pemotong/pemungutan pajak yang populer disebut *withholding tax*. Ide pemungutan *withholding tax* pertama kali diperkenalkan di Amerika Serikat pada tahun 1943 dalam rangka mengakselerasi pengumpulan/pemungutan pajak selama Perang Dunia II. Menurut Richupan, skema *withholding* tidak dapat diterapkan terhadap semua jenis penghasilan karena skema *withholding* hanya bisa efektif jika jumlah pemotong pajak relative lebih sedikit dibanding dengan penerima penghasilan. Lebih lanjut Richupan menyatakan bahwa banyak jenis penghasilan misalnya penghasilan sewa, penghasilan profesional, dan penghasilan dari usaha kecil, tidak cocok untuk dijadikan objek *withholding* karena lebih banyak pemotong daripada penerima penghasilan.⁵⁹

Pada perkembangannya, implementasi ketiga sistem ini berkembang dalam bentuk-bentuk baru yang disebut Rosdiana dan Irianto sebagai *Pseudo Official Assessment* atau *Pseudo Self Assessment* karena karakteristik *Self Assessment* atau *Official Assessment* tersamarkan sehingga tidak dapat secara jelas terpenuhi karakteristik masing-masing sistem tersebut. Sebagai contoh di Indonesia adalah ketentuan Pajak Penghasilan Final dan norma khusus. Dengan tidak diberlakukannya ketentuan umum, di mana Wajib Pajak harus menghitung

⁵⁹ Somchai Richupan, *Determinants of Income Tax Evasion*, dalam Ved P. Ghandi, *Supply-Side Tax Policy Its Relevance to Developing Countries*, Washington DC :IMF, 1987, hal 164.

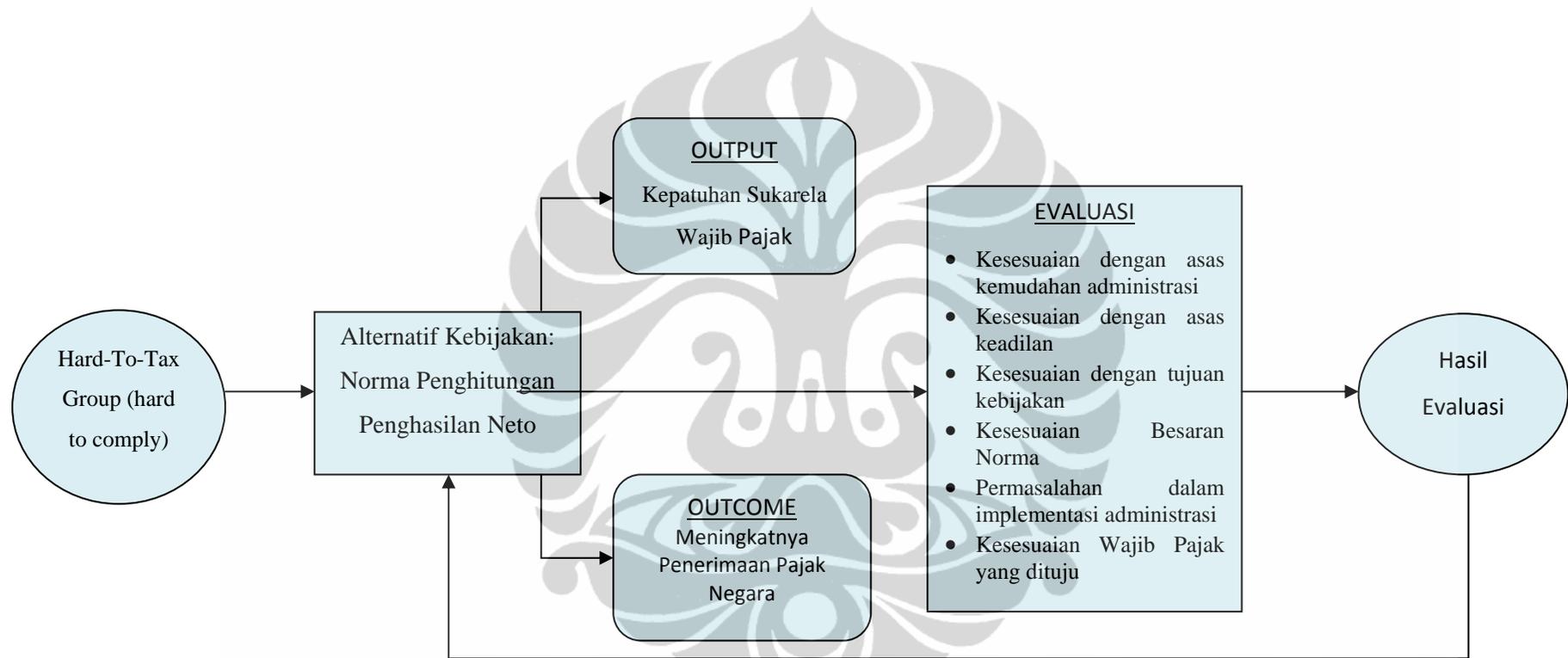
sendiri berapa besarnya “tambahan kemampuan ekonomis netto”, maka secara tidak langsung otoritas pajak yang menentukan besarnya pajak yang terutang.⁶⁰

2.3 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dari penelitian “Tinjauan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia berdasarkan Asas Kemudahan Administrasi dan Asas Keadilan” bermula dari adanya pemikiran dibutuhkan administrasi perpajakan yang sederhana bagi para wajib pajak baru yang masih kesulitan melakukan kewajiban perpajakan. Ada konsekuensi keadilan dan kemudahan administrasi yang harus dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan dalam pemilihan kebijakan ini, tetapi kebijakan ini terus dijalankan hingga saat ini. Pelaksanaan sudah hampir dua puluh delapan tahun di Indonesia, dan sepanjang itu implementasinya tidak bebas dari masalah. Oleh karena itu, penelitian ini berusaha untuk menemukan permasalahan yang terjadi dan melihatnya dari segi teori dan pengalaman empiris, sehingga dapat ditemukan alternatif kebijakannya. Untuk membatasi mengenai pengguna Norma Penghitungan Penghasilan Neto maka peneliti memfokuskan diri untuk melakukan penelitian kepada salah satu jenis usaha pekerjaan bebas yang diperbolehkan mempergunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, yaitu Wajib Pajak Orang Pribadi tenaga ahli dokter. Metode ini merupakan salah satu penerapan *presumptive taxation*. Namun, demikian berdasarkan penelitian pendahulu terdapat permasalahan di dalam pelaksanaannya, antara lain besaran normanya.

Berdasarkan pemikiran tersebut, peneliti ingin menganalisa kesesuaian kebijakan pajak Norma Penghitungan Penghasilan Neto dengan asas kemudahan administrasi dan asas keadilan dalam sistem self-assessment di Indonesia serta alasan yang membuat belum disesuaikan besaran norma penghitungan penghasilan neto wajib pajak orang pribadi sampai saat ini meskipun telah sepuluh tahun berlaku. Kemudian, peneliti melihat kelayakan Wajib Pajak yang diperkenankan menggunakan metode ini. Alur pemikiran penelitian ini digambarkan pada Gambar 2.1 di halaman berikut

⁶⁰ Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, *op.cit*, 2012, hal 111.



Gambar 2.1 Alur Pemikiran Penelitian

Sumber : Hasil Olahan Peneliti

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Creswell, yang dimaksud pendekatan kualitatif , yaitu :

“A qualitative study is designed to be consistent with the assumption of a qualitative paradigm. This study is defined as an inquiry process of understanding a social or human problem, based on a building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of information, and conducted in a natural setting”¹⁸

Creswell mengemukakan salah satu karakteristik permasalahan penelitian kualitatif adalah berusaha menggambarkan atau menjelaskan secara mendalam suatu fenomena dan untuk mengembangkan suatu teori. Penelitian ini diangkat dengan menggunakan pendekatan kualitatif karena peneliti ingin mengkaji kebijakan norma penghitungan penghasilan neto yang selama ini berlaku di Indonesia.

3.2. Jenis Penelitian

a. Berdasarkan Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang berusaha menggambarkan atau menjelaskan dengan sedalam mungkin mengenai suatu masalah dari data yang ada. Jenis penelitian ini tidak terbatas apada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi juga menganalisis dan menginterpretasikan arti dari data yang didapatkan menjadi suatu wacana dan konklusi dalam berpikir logis, praktis, dan teoritis. Hal ini berdasarkan yang diungkapkan Neuman di dalam bukunya:

¹⁸John W. Creswell, *Research Design Qualitative and Quantitative Approaches*. California: Sage Publication, 1994, hal 2.

“Descriptive research present a picture of the spesific details of situation, social setting, or relationship. The outcome of a descriptive study is a detailed picture of the subject.”¹⁹

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengapa kebijakan norma penghitungan penghasilan neto belum disesuaikan meskipun telah sepuluh tahun dikeluarkan. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisa kebijakan pemajakan atas dokter di negara lain, sehingga didapatkan referensi model *presumptive taxation* yang relevan untuk diterapkan di Indonesia.

b. Berdasarkan Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaatnya, penelitian ini digolongkan sebagai penelitian murni, penelitian yang memberikan manfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan perpajakan. Hal tersebut sebagaimana yang dikemukakan oleh Neuman bahwa penelitian murni memperluas pengetahuan dasar mengenai sesuatu.

“Basic research advances fundamental knowledge about the social world. It focuses on refuting or supporting theories that explain how the social world operates, what makes things happen, why social relations are a certain way, and why society changes.”²⁰

Penelitian ini juga mencakup penelitian yang dilakukan dalam kerangka akademis.²¹ Tujuan penelitian murni menurut Patton:²²

“The purpose of basic research is knowledge for the sake of knowledge. Researcher engaged in basic research want to understand how the world operates. They are interested in investigating a phenomenon to get at the nature of reality with regard to that phenomenon. The basic researcher’s purpose is to understand and explain.”

¹⁹ William Lawrence Neuman, *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches, 5th Edition*, USA: Allyn & Bacon, 2003, hal 30.

²⁰ *Ibid*, hal.21.

²¹ Bambang Prasetyo dan Lina M. Jannah, *Metode Penelitian Kuantitatif*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2005, hal 38.

²² Michael Q. Patton, *Qualitative Research & Evaluation Method 3rd Edition*, London : Sage Publication, 2002, hal 215.

Penelitian murni lebih banyak digunakan di lingkungan akademik dan biasanya dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan. Penelitian murni tidak menjawab secara konkrit permasalahan yang ada di lapangan, tetapi penelitian murni menyediakan suatu landasan berpikir bagi penelitian praktis untuk memecahkan masalah. Penelitian ini termasuk dalam penelitian murni karena penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan berpikir bagi penelitian lain mengenai penerapan norma penghitungan penghasilan netto bagi Wajib Pajak Orang Pribadi di Indonesia.

c. Berdasarkan Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktunya, penelitian ini termasuk ke dalam *cross-sectional research* karena dilakukan pada satu waktu tertentu. Menurut Neuman, penelitian *cross-sectional* memiliki pengertian “*in cross sectional research, researcher observe at one time*”. Bailey memberikan definisi yang sama mengenai penelitian *cross-sectional*, yaitu “*one that studies a cross section population at a single point in time.*”

Peneliti di dalam penelitian ini melakukan wawancara dan pengumpulan data dari berbagai pihak yang terkait dalam satu waktu tertentu. Penelitian akan dilaksanakan pada bulan Mei-Desember 2011.

d. Berdasarkan Teknik Pengumpulan Data

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Kata-kata dan tindakan orang yang diamati dan diwawancarai merupakan sumber data utama. Neuman mengungkapkan data kualitatif adalah data yang bersifat empiris, data tersebut dapat berupa dokumentasi dari kejadian-kejadian nyata, rekaman dari pembicaraan orang-orang baik kata-kata yang digunakan, mimik, serta, intonasi, mengamati perilaku yang spesifik, dan kesan-kesan visual. Meskipun kata-kata dan tindakan menjadi sumber data yang utama dalam penelitian ini, studi literatur juga merupakan salah satu sumber data yang tidak dapat dikesampingkan.

Teknik pengumpulan data bertujuan untuk mengumpulkan data atau informasi yang dapat menjelaskan permasalahan suatu penelitian secara objektif. Penelitian ini menggunakan teknik penelitian data, yaitu:

1. Studi Lapangan (*Field Research*)

Data dan informasi penelitian dapat diperoleh melalui penelitian lapangan (*field research*). Menurut Neuman, *field research* adalah:

“qualitative research in which the researcher directly observes and records notes on people in natural setting for an extended period of time”.⁶

Studi ini dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara. Peneliti menggunakan pertanyaan terbuka dan melakukan *one by one interview* dengan *audio tape*. Peneliti tidak membatasi pilihan jawaban informan, sehingga informan dalam penelitian ini dapat menjawab secara bebas dan lengkap sesuai pendapatnya. Wawancara mendalam ini dilakukan kepada pihak-pihak yang kompeten di bidang perpajakan dan memahami permasalahan mengenai Norma Penghitungan Penghasilan serta kenyataan yang terjadi di lapangan.

2. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Teknik pengumpulan data yang juga digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Creswell dalam bukunya menjelaskan tentang tiga macam penggunaan literatur dalam penelitian kualitatif, yaitu:

- a. the literature is used to frame problem in the introduction to the study;*
- b. the literature is presented in separate section as a review of the literature, or*
- c. the literature is presented in the study at the end, it becomes a basis for comparing and contrasting findings of qualitative study.*

Studi ini dilakukan dengan membaca dan mengumpulkan data dan informasi dari Undang-Undang Perpajakan, peraturan-peraturan perpajakan, buku-buku, *paper* atau makalah, jurnal.

⁶ Neuman W. Lawrence, *op.cit*, hal 37

3.3 Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Bogdan dan Biklen, sebagaimana dikutip oleh Irawan, menyatakan bahwa analisis data adalah: “ ... proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip interview, catatan di lapangan, dan bahan-bahan lain yang Anda dapatkan, yang kesemuanya itu Anda kumpulkan untuk meningkatkan pemahaman Anda terhadap suatu fenomena dan membantu Anda kepada orang lain”.⁷

Menurut Creswell, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam melakukan analisis data kualitatif, yaitu:

1. *Suggest in the plan that the data analysis will be conducted as an activity simultaneously with data collection, data interpretation, and narrative reporting writing.*
2. *Indicate how the process of qualitative analysis will be based on data “reduction” and “interpretation”*
3. *Mention a plan for representing the information in matrices*
4. *Identify the coding procedure to be used to reduce the information to themes or categories.*

Proses analisis data kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah data dari hasil wawancara dengan informan penelitian, catatan lapangan, dan dokumentasi terkait dengan kebijakan pajak terkait norma penghitungan penghasilan netto dan *presumptive taxation*.

Sebelumnya peneliti membuat catatan penelitian dalam bentuk transkrip data yang disertai dengan pembentukan koding dan kategorisasi data. Dalam analisis data, peneliti melakukan tahapan reduksi data sehingga peneliti tidak menggambarkan semua temuan yang didapat dari lapangan, melainkan hanya data penting dan relevan untuk membantu memecahkan masalah penelitian. Peneliti juga melakukan triangulasi yaitu proses *check* dan *recheck* antara satu sumber dengan sumber data lainnya. Setiap data yang ditelaah tersebut harus diketahui

⁷ Irawan, Prasetya. (2006). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI,

maksud serta maknanya, kemudian dihubungkan dengan masalah penelitian. Data yang terkumpul disajikan dalam bentuk kutipan-kutipan langsung atau penjelasan dari hasil wawancara dengan informan penelitian.

3.4 Metode dan Strategi Penelitian

Metode pengumpulan data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif yang menitikberatkan peran peneliti sebagai instrument. Dalam penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif seperti ini, ada kemungkinan didapatkan data kuantitatif. Namun, hal tersebut bukan data yang utama. Sebab, penelitian ini tetap berfokus pada pendekatan kualitatif yang menghasilkan data kualitatif

“Qualitative method are stressed within the naturalistic paradigm not because the paradigm is antiquantitative but because qualitative methods come more easily to the human as instrument”⁸

Teknik pengumpulan data menurut Lincoln dan Guba dibagi menjadi *human sources* dan *nonhuman sources*. Penelitian ini melibatkan orang sebagai sumber informasi, yaitu dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang memiliki kompetensi untuk memberikan pendapat untuk permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Sedangkan *nonhuman sources* didapatkan melalui berbagai dokumen dan kepustakaan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini merupakan kajian peneliti atas beberapa literature terkait dengan topik yang diangkat, yaitu tentang *presumptive taxation* dan norma penghitungan penghasilan netto (*deemed profit*). Literatur tersebut didapatkan dari buku, artikel, jurnal, majalah, website, dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

2. Wawancara mendalam

⁸ Yvona S. Lincoln dan Egon G. Guba, *Naturalistic Inquiry*, Beverly Hills : Sage Publications, 1985, hal 198-199.

Menurut Adams dan Schvaneveldt wawancara dapat menggunakan pedoman yang sangat terstruktur sehingga peneliti melakukan wawancara hanya berdasarkan pedoman wawancara yang telah dibuat. Namun, wawancara juga dapat dilakukan dengan pedoman wawancara terbuka sehingga narasumber dapat menjawab pertanyaan sesuai dengan pengetahuannya dan tercipta diskusi yang lebih terbuka.

*“the interview can be very structured, so that all questions are read verbatim, always in the same order using strict standarization, or the interview can be very permissive, amounting to a free flowing conversation between the interviewer and therespondent”*⁹

Wawancara dilakukan berupa komunikasi verbal dengan tujuan mendapatkan informasi dan dilaksanakan dengan pedoman wawancara. Peneliti akan melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan pajak norma penghitungan penghasilan netto. Peneliti akan mewawancarai perumus dan pembuat kebijakan (*policy maker*), informan kunci untuk mendapatkan data mengenai kebijakan ini antara lain pejabat di Direktorat Potensi, Kepatuhan, dan Penerimaan; Direktorat Pajak Penghasilan; dan Direktorat Peraturan Perpajakan di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan serta Pusat Penerimaan Pendapatan Negara di lingkungan Badan Kebijakan Fiskal. Wawancara kepada pihak pembuat kebijakan ini bertujuan untuk mengetahui proses perumusan kebijakan pajak norma penghitungan penghasilan netto dan alasan-alasan mengapa hingga saat ini besaran norma penghitungan penghasilan netto belum disesuaikan.

Selain melakukan wawancara dengan *policy maker*, peneliti juga mengumpulkan pendapat dari pakar perpajakan, khususnya ahli pajak yang mengerti mengenai konsep *presumptive taxation*. Wawancara kepada ahli pajak ini ditujukan untuk mendapatkan pemahaman lebih jauh mengenai konsep terbaik, sehingga didapatkan sistem perpajakan yang relevan untuk diterapkan di Indonesia. Peneliti juga akan menghimpun informasi dari Wajib Pajak, sebagai pihak yang merasakan implikasi langsung dari kebijakan pajak. Peneliti

⁹ Gerald R. Adams and JD Schvaneveldt, *Understanding Research Methods*, New York: Longman Publishing Group, 1991, hal 214.

mewawancarai wajib pajak sendiri yaitu dokter dan asosiasi profesi kedokteran seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Lembaga Advokasi Kedokteran Indonesia, dan Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI).

Data yang dikumpulkan untuk menunjang penelitian ini terdiri dari:

- a) data primer, yang diperoleh dari hasil wawancara dengan para informan, yaitu pejabat dan staf di Direktorat Jenderal Pajak dan Badan Kebijakan Fiskal di Kementerian Keuangan, akademisi/pakar perpajakan, asosiasi profesi dokter di Indonesia serta wajib pajak dokter.
- b) data sekunder, yang didapat dari dokumen-dokumen yang menunjang melalui studi dokumen dan literatur berupa artikelm, buku, paper atau makalah, serta jurnal ilmiah.

Ada pun teknik analisis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis kualitatif digunakan untuk menganalisis belum diubahnya besaran persentase norma penghitungan penghasilan neto untuk wajib pajak orang pribadi yang berprofesi sebagai dokter di Indonesia hingga setelah sepuluh tahun keberlakuannya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif agar dapat pemahaman dan penafsiran yang mendalam mengenai makna, kenyataan, dan fakta yang relevan mengenai pelaksanaan Norma Penghitungan Penghasilan Netto atas Wajib Pajak orang pribadi di Indonesia. Penggunaan metode kualitatif membutuhkan kesungguhan dalam pengamatan, empati, abstraksi, dengan implikasi metodologi : (1) memusatkan perhatian observasi pada praktik sosial dari fenomena yang terjadi; (2) menggali lebih dalam berbagai aspek dan informasi para pelaku serta memperhatikan dimensi-dimensi struktural yang ada; (3) memanfaatkan semaksimal mungkin triangulasi data. Penelitian ini akan memusatkan pada kebijakan norma penghitungan penghasilan neto di Indonesia, mengenai desain dan penerapannya. Fenomena awal yang ditemui adalah adanya pro dan kontra mengenai kebijakan ini, kemudian ditemukan permasalahan besaran norma penghitungan saat ini ditemukan kasus-kasus kelebihan bayar, tetapi sampai saat ini besaran persentase norma belum diubah. Untuk membuktikan informasi awal ini maka peneliti akan menggali lebih dalam informasi dari para pelaku, yaitu

dokter sebagai Wajib Pajak dan pemeriksa pajak. Sedangkan, untuk memahami konsep *presumptive taxation*, peneliti akan mewawancarai para pakar perpajakan. Penelitian kualitatif lebih mempertanyakan “bagaimana” dan “mengapa” daripada “apa” karena proses terjadinya sesuatu itu lebih penting daripada adanya sesuatu. Sehingga, metode kualitatif cocok untuk menjawab pertanyaan penelitian pertama dari kajian ini, yaitu mengapa sampai saat ini belum kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto masih digunakan dan apa yang menjadi alasan belum disesuaikannya besaran norma penghitungan penghasilan netto wajib pajak orang pribadi.

Adapun prosedur penelitian yang dipakai peneliti sebagai *framework* melaksanakan penelitian di lapangan antara lain:

1. Menentukan Subjek Penelitian

Subjek penelitian sebagaimana yang dikemukakan Spradley merupakan sumber informasi, sedangkan Moleong mengemukakan bahwa subjek penelitian merupakan orang dalam pada latar penelitian.¹⁰ Subjek penelitian adalah pihak yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Ada beberapa persyaratan yang harus diperhatikan antara lain: (1) sudah cukup lama dan intensif menyatu dalam kegiatan atau bidang yang menjadi kajian penelitian; (2) terlibat penuh dengan kegiatan atau bidang tersebut; (3) memiliki waktu yang cukup untuk dimintai informasi. Berdasarkan persyaratan tersebut, maka penelitian ini akan menggali informasi dari Wajib Pajak dokter yang menggunakan norma penghitungan penghasilan netto dalam pemenuhan kewajiban perpajakannya, pemeriksa pajak yang banyak menangani sengketa dengan Wajib Pajak dokter, perumus kebijakan norma penghitungan penghasilan netto wajib pajak orang pribadi, dan pakar perpajakan yang paham mengenai *presumptive taxation*.

2. Menentukan Metode Pengumpulan Data

¹⁰ Basrowi dan Suwandi, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008, hal 188.

Data yang dikumpulkan dalam penelitian kualitatif meliputi data pengamatan, wawancara, dan dokumentasi. Agar pengumpulan informasi dimudahkan, peneliti akan melakukan pendekatan kepada subjek penelitian (informan). Peneliti akan berusaha hadir di tengah-tengah informan. Pengumpulan data dimulai dengan memusatkan perhatian pada kegiatan observasi, yaitu dengan mengamati aktivitas informan, antara lain mengamati kegiatan usaha orang, seperti tempat praktik dokter dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada informan untuk mengungkapkan secara bebas pengalamannya. Setelah melakukan wawancara kepada subjek penelitian, yang dibatasi Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan pekerjaan bebas dokter. Peneliti melakukan wawancara dengan para ahli perpajakan, terutama yang paham mengenai administrasi pajak dan *presumptive taxation*, dari informan ini peneliti akan mendapatkan pengetahuan dan masukan, pihak untuk bertukar pendapat mengenai strategi yang dapat dipakai untuk menghadapi fenomena yang terjadi. Peneliti juga melakukan wawancara dengan pejabat yang terkait dengan pembahasan di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak dan Badan Kebijakan Fiskal

Peneliti melakukan dokumentasi terhadap data dan hasil wawancara yang diperoleh melalui *field notes*. Seluruh informan memperkenalkan peneliti menggunakan *tape recorder* untuk merekam wawancara dengan informan. Proses pengumpulan data dihentikan setelah dianggap “jenuh”, yaitu ketika sudah sampai pada kondisi dimana tidak ada jawaban baru lagi dari lapangan. Artinya, peneliti selalu memperoleh informasi yang sama atau sejenis dari informan-informan baru. Pengamatan terhadap subjek penelitian akan dilakukan secara berulang-ulang, selain untuk menemukan hal yang konsisten, juga sebagai upaya untuk memenuhi kriteria reliabilitas data (triangulasi data).

3. Menentukan metode analisis data

Setelah peneliti mengumpulkan data dan mengorganisir data penelitian lapangan yang dianggap cukup untuk menjawab pertanyaan penelitian,

peneliti akan mengelompokkan data. Dari data yang masuk peneliti akan memeriksa kondisi-kondisi yang menunjang hipotesis kerja. Peneliti akan menganalisis sejauh mana hipotesis didukung oleh data.

4. Menarik Kesimpulan

Penarikan kesimpulan hanyalah sebagian suatu kegiatan konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga harus diverifikasi selama penelitian berlangsung. Oleh karena itu, peneliti akan selalu menguji kebenaran dan kesesuaian makna-makna yang muncul dari data, sehingga validitasnya terjamin.

3.5 Hipotesa Kerja

Hipotesa kerja dari penelitian ini adalah:

1. Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto belum memenuhi prinsip keadilan bagi Wajib Pajak orang pribadi.
2. Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto memiliki kelemahan dalam rancangannya tidak sesuai dengan prinsip *self-assessment*, tidak mendorong praktik pembukuan, dan masih memiliki *loopholes* sehingga harus disempurnakan.
3. Kondisi perekonomian di Indonesia yang berubah maka kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan untuk Wajib Pajak Orang Pribadi perlu untuk ditinjau besarnya karena telah 10 (sepuluh) tahun berlaku.
4. Tenaga ahli dokter dengan tingkat pendidikan dan penghasilan yang tinggi tidak layak untuk dimasukkan dalam kategori Wajib Pajak orang pribadi yang diperbolehkan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, kecuali untuk dokter umum dan gigi yang baru saja memulai praktik.

3.6 Narasumber/ Informan

Dalam melakukan wawancara peneliti menetapkan kriteria tertentu untuk menentukan informan. kriteria ini mengacu pada 4 kriteria yang diajukan oleh Newman, yaitu:

the ideal informants has four characteristic:

- ❖ *the informan in totally familiar with the culture*
- ❖ *the individual is currently involved in the field*
- ❖ *the person can spend time with the researcher*
- ❖ *non analytic individualis*

Berdasarkan kategori narasumber/ informan yang dikemukakan oleh Neuman, maka yang dijadikan narasumber/ informan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Badan Kebijakan Fiskal

Badan Kebijakan Fiskal merupakan badan yang bertugas melaksanakan analisis atas kebijakan fiskal. Wawancara dilakukan dengan Kepala Bidang Pajak Penghasilan (Joko Kiswanto, SE, M.Si)

2. Direktorat Jenderal Pajak

Direktorat Jenderal Pajak merupakan direktorat yang berada di bawah Kementerian Keuangan. Di sini, peneliti akan mewawancarai pejabat dan staf di Direktorat Peraturan Perpajakan II. Peneliti juga akan mengumpulkan informasi dari para pemeriksa pajak di KPP di wilayah Jakarta, yaitu KPP Pratama Tebet (Johan Satrya, SE, M.Si), KPP Pratama Mampang Prapatan (Zela Dwi Ratnasari, SE), KPP Pratama Kebayoran Lama (Dina Novianti, SE, MA)

3. Ikatan Dokter Indonesia (IDI)

Ikatan Dokter Indonesia merupakan satu-satunya asosiasi profesi dokter yang diakui di Indonesia. Asosiasi ini bukan saja mengawasi profesionalitas dokter di Indonesia, tetapi juga permasalahan kesejahteraan. Ikatan Dokter Indonesia biasa mewakili aspirasi para dokter di Indonesia terkait kebijakan perpajakan. Wawancara dilakukan dengan dr.Slamet Budianto, SH, MHkes selaku Sekretaris Jenderal Ikatan Dokter Indonesia.

4. Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI)

Persatuan Dokter Gigi seluruh Indonesia merupakan satu-satunya asosiasi bagi profesi dokter gigi yang diakui oleh pemerintah di Indonesia. Asosiasi ini mewakili kepentingan dokter gigi di Indonesia, baik permasalahan profesionalitas maupun kesejahteraan. Wawancara dilakukan dengan Dr.drg. Yosi Kusuma Eriwati, M.Si selaku Ketua Biro Keuangan PDGI.

5. Akademisi

Wawancara pihak akademisi selaku pihak independen yang menguasai konsep kebijakan pajak penghasilan, yaitu Dr. Machfud Sidik.

3.7 Site Penelitian

Site yang dipilih dalam penelitian ini adalah 1

1. Lingkungan Direktorat Jenderal Pajak dan Kementerian Keuangan
 - a. Direktorat Peraturan Perpajakan II
 - b. Direktorat Potensi, Kepatuhan, dan Penerimaan
 - c. Direktorat Ekstensifikasi dan Penilaian
 - d. Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Tebet, Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kebayoran Lama, dan Kantor Pelayanan Pajak Pratama Mampang Prapatan.
2. Asosiasi Profesi Dokter di Indonesia, dan tempat praktek dokter. Hal ini dipilih karena melalui pengamatan langsung di tempat-tempat praktek dokter dapat diketahui estimasi penghasilan dokter.

Site penelitian seluruhnya ada di Jakarta, hal ini dipilih untuk memudahkan penulis dalam melakukan penelitian. Selain itu, sebagian besar dokter di Indonesia berkonsentrasi di wilayah Jakarta.

3.8 Waktu Penelitian dan Pembatasan Permasalahan

Pengumpulan data untuk menunjang penelitian ini, khususnya studi dokumentasi dilakukan atas data terkait Norma Penghitungan Penghasilan Neto antara tahun 1983-2011. Alasan dipilihnya tahun-tahun tersebut karena merupakan periode waktu penerapan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia. Dalam menganalisis pertanyaan penelitian, analisis hanya dibatasi kepada penerapan *presumptive taxation* di Indonesia dalam bentuk Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto hingga bulan Desember 2011. Peneliti tidak melakukan penelitian terhadap wacana kebijakan baru, yaitu pajak penghasilan final bagi Wajib Pajak dengan peredaran bruto kurang dari Rp 4,8 Milyar yang sedang disusun.

3.9 Keterbatasan Penelitian

Terdapat berbagai kekurangan dalam penelitian. Penulis merasakan keterbatasan dalam memperoleh data-data yang bersifat kuantitatif, seperti data mengenai perhitungan secara matematis perolehan besarnya persentase norma penghitungan penghasilan neto, jumlah penerimaan pajak yang diperoleh dari Wajib Pajak orang pribadi yang memilih menggunakan norma penghitungan, serta jumlah Wajib Pajak yang memilih menggunakan norma penghitungan di Indonesia. Selain itu, keterbatasan waktu yang dimiliki oleh informan, sehingga penulis baru dapat melakukan wawancara menjelang batas akhir penelitian, selain itu penolakan yang dilakukan oleh Wajib Pajak pengguna norma penghitungan untuk diwawancarai, petugas pajak pun banyak yang tidak bersedia untuk diwawancarai dengan alasan tidak mengerti mengenai seluk beluk Norma Penghitungan Penghasilan Neto.

BAB 4

GAMBARAN UMUM KETENTUAN NORMA PENGHITUNGAN PENGHASILAN NETO

4.1 Kewajiban Pembukuan

Salah satu kewajiban Wajib Pajak yang diatur di dalam Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan adalah menyelenggarakan pembukuan, yang berlaku bagi Wajib Pajak Badan maupun Wajib Pajak Orang Pribadi. Pembukuan adalah suatu proses pencatatan yang dilakukan secara teratur untuk mengumpulkan data dan informasi keuangan yang meliputi harta, kewajiban, modal, penghasilan, dan biaya, serta jumlah harga perolehan dan penyerahan barang atau jasa yang ditutup dengan menyusun laporan keuangan berupa neraca dan laporan laba rugi pada tiap akhir tahun pajak.

Wajib Pajak yang wajib menyelenggarakan pembukuan adalah:

- Wajib Pajak Orang Pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas di Indonesia;
- Wajib Pajak Badan di Indonesia

Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam melakukan pembukuan:

- a. Pembukuan atau pencatatan harus dilakukan dengan itikad baik dan mencerminkan keadaan atau kegiatan usaha yang sebenarnya;
- b. Pembukuan atau pencatatan harus diselenggarakan di Indonesia dengan menggunakan huruf Latin, angka Arab, satuan mata uang Rupiah, dan disusun dalam bahasa Indonesia atau dalam bahasa asing yang diizinkan oleh Menteri Keuangan;
- c. Pembukuan harus diselenggarakan dengan prinsip taat asas dan dengan stelsel akrual atau stelsel kas;

Prinsip taat atas adalah prinsip yang sama digunakan dalam metode pembukuan dengan tahun-tahun sebelumnya untuk mencegah pergeseran laba atau rugi. Prinsip taat asas dalam metode pembukuan misalnya dalam penerapan:

- Stelsel pengakuan penghasilan;
- Tahun buku;
- Metode penilaian persediaan;
- Metode penyusutan atau amortisasi.

Yang dimaksud dengan stelsel akrual adalah metode penghitungan penghasilan dan biaya dalam arti penghasilan diakui pada waktu diperoleh dan biaya diakui pada waktu terutang. Jadi tidak tergantung kapan penghasilan itu diterima dan kapan biaya itu dibayar secara tunai. Termasuk dalam pengertian sistem akrual adalah pengakuan penghasilan berdasarkan metode persentase tingkat penyelesaian pekerjaan yang umumnya dipakai dalam bidang konstruksi dan metode lain yang dipakai dalam bidang usaha tertentu seperti *build operatie and transfer* (BOT) dan real estate.

Sedangkan, stelsel kas adalah suatu metode yang penghitungannya didasarkan atas penghasilan yang diterima dan biaya yang dibayar secara tunai. Menurut stelsel kas, penghasilan baru dianggap sebagai penghasilan apabila penghasilan benar-benar telah diterima secara tunai dalam suatu periode tertentu serta biaya baru dianggap sebagai biaya apabila benar-benar telah dibayar secara tunai dalam suatu periode tertentu. Stelsel ini biasanya digunakan oleh perusahaan kecil orang pribadi atau perusahaan jasa, seperti transportasi, hiburan, dan restoran yang tenggang waktu antara penyerahan jasa dan penerimaan pembayarannya tidak berlangsung lama. Berdasarkan stelsel kas murni penghasilan dari penyerahan barang atau jasa ditetapkan pada saat pembayaran dari pelanggan diterima dan biaya-biaya ditetapkan pada saat barang, jasa, dan biaya operasi lain dibayar. Pemakaian stelsel kas memiliki kelemahan yaitu mengakibatkan perhitungan yang mengaburkan

Universitas Indonesia

jumlah penghasilan, yaitu besarnya penghasilan dari tahun ke tahun dapat disesuaikan dengan mengatur penerimaan kas dan pengeluaran kas. Oleh karena itu terkait dengan perpajakan, apabila Wajib Pajak memakai stelsel kas ada beberapa hal yang harus diperhatikan, yaitu:

- ❖ Penghitungan jumlah penjualan dalam suatu periode harus meliputi seluruh penjualan, baik yang tunai maupun yang bukan. Dalam menghitung harga pokok penjualan harus diperhitungkan seluruh pembelian dan persediaan.
 - ❖ Dalam memperoleh harta yang dapat disusutkan dan hak-hak yang dapat diamortisasi, biaya-biaya yang dikurangkan dari penghasilan hanya dapat dilakukan melalui penyusutan dan amortisasi.
 - ❖ Pemakaian stelsel kas harus dilakukan secara taat asas (konsisten).
- d. Perubahan terhadap metode pembukuan dan/ atau tahun buku harus mendapat persetujuan dari Direktur Jenderal Pajak. Pemberitahuan perubahan metode pembukuan harus diajukan kepada Direktur Jenderal Pajak sebelum dimulainya tahun buku yang bersangkutan dengan disertai penyampaian alasan yang logis dan dapat diterima serta akibat yang mungkin timbul dari perubahan tersebut.
- e. Pembukuan sekurang-kurangnya terdiri atas catatan mengenai harta, kewajiban, modal, penghasilan dan biaya, serta penjualan dan pembelian sehingga dapat dihitung besarnya pajak yang terutang;
- f. Pembukuan dengan menggunakan bahasa asing dan mata uang selain Rupiah dapat diselenggarakan oleh Wajib Pajak setelah mendapat izin Menteri Keuangan.
- g. Buku, catatan, dan dokumen yang menjadi dasar pembukuan dan dokumen lain termasuk hasil pengolahan data dari pembukuan yang dikelola secara elektronik atau secara program aplikasi on-line wajib disimpan selama 10 (sepuluh) tahun di Indonesia, yaitu di tempat kegiatan atau tempat tinggal Wajib Pajak orang pribadi, atau di tempat kedudukan Wajib Pajak Badan.

Universitas Indonesia

Jangka waktu ini disesuaikan dengan batas daluarsa penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan.

4.2 Kewajiban Pencatatan

Wajib Pajak yang dikecualikan dari kewajiban pembukuan tetapi wajib melakukan pencatatan sesuai dengan Pasal 28 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara perpajakan adalah

- Wajib Pajak Orang Pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan diperbolehkan menghitung penghasilan neto dengan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto
- Wajib Pajak Orang Pribadi yang tidak melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas.

Bentuk dan tata cara pencatatan bagi Wajib Pajak Orang Pribadi seperti berikut ini :

- a. Kewajiban pencatatan bagi Wajib Pajak Orang Pribadi dibedakan menjadi dua, yaitu:
 - Wajib Pajak Orang Pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang diperbolehkan menghitung penghasilan neto dengan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto berdasarkan Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan.
 - Wajib Pajak Orang Pribadi yang tidak melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas.
- b. Pencatatan harus dibuat secara lengkap dan benar, serta didukung dengan dokumen yang dijadikan dasar penghitungan peredaran atau penerimaan bruto dan atau penghasilan bruto, serta penghasilan yang bukan objek pajak dan atau penghasilan yang dikenakan pajak yang bersifat final.

- c. Pencatatan dalam satu Tahun Pajak meliputi jangka waktu 12 (dua belas) bulan, mulai tanggal 1 Januari sampai tanggal 31 Desember.
- d. Bagi Wajib Pajak yang mempunyai lebih dari satu jenis usaha dan atau tempat usaha, pencatatan harus dapat menggambarkan secara jelas jumlah peredaran atau penerimaan bruto dari masing-masing jenis usaha dan atau tempat usaha yang bersangkutan.

Pencatatan yang dimaksud terdiri atas data yang dikumpulkan secara teratur tentang peredaran atau penerimaan bruto dan/atau penghasilan bruto sebagai dasar untuk menghitung jumlah pajak yang terutang, termasuk penghasilan yang bukan objek pajak dan/atau yang dikenal dengan pajak yang bersifat final.

Dikecualikan dari kewajiban menyelenggarakan pembukuan dan pencatatan adalah Wajib Pajak Orang Pribadi yang tidak wajib menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak Penghasilan.

4.3 Ketentuan Norma Penghitungan Penghasilan Neto

Pada dasarnya setiap Wajib Pajak di Indonesia, baik Wajib Pajak Badan maupun Wajib Pajak Orang Pribadi, memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan pembukuan. Namun, pemerintah Indonesia menyadari bahwa masih ada Wajib Pajak yang tidak mampu untuk menyusun pembukuan sebagaimana dimaksud oleh ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan karena beberapa sebab antara lain pengetahuan dan atau tingkat pendidikan Wajib Pajak yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan kewajiban pembukuan tersebut. Untuk mengakomodir keadaan tersebut, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat menempatkan pasal yang mengatur mengenai diperbolehkannya penggunaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto bagi Wajib Pajak yang menjalankan usaha dan atau pekerjaan bebas dengan jumlah peredaran bruto tertentu sesuai untuk menghitung besar penghasilan netonya.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang memuat pengaturan mengenai pelaksanaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia saat ini , yaitu:

- a. Pasal 28 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, memuat tentang yang dikecualikan dari kewajiban penyelenggaraan pembukuan sebagaimana dimaksud di dalam Ayat (1) tetapi wajib melakukan pencatatan adalah Wajib Pajak Orang Pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan diperbolehkan menghitung penghasilan neto dengan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.
- b. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan yang mengatur :
 - (1) Norma Penghitungan Penghasilan Neto untuk menentukan penghasilan neto, dibuat dan disempurnakan terus menerus serta diterbitkan oleh Direktur Jenderal Pajak.
 - (2) Wajib Pajak Orang Pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang peredaran brutonya dalam satu tahun kurang dari Rp 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah) boleh menghitung penghasilan neto dengan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan neto , dengan syarat memberitahukan kepada Direktur Jenderal pajak dalam jangka waktu (3) bulan pertama dari tahun pajak yang bersangkutan.
 - (3) Wajib Pajak sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2) yang menghitung penghasilan netonya dengan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto wajib menyelenggarakan pembukuan sebagaimana dimaksuda dalam undang-undang yang mengatur mengenai ketentuan umum dan tata cara perpajakan.

- (4) Wajib Pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang tidak memberitahukan kepada Direktur Jenderal Pajak untuk menghitung penghasilan neto dengan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, dianggap memilih menyelenggarakan pembukuan.
- (5) Wajib Pajak yang wajib menyelenggarakan pembukuan atau pencatatan, termasuk wajib pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (3), yang ternyata tidak atau tidak sepenuhnya menyelenggarakan pencatatan atau pembukuan atau tidak memperlihatkan pencatatan atau bukti-bukti pendukungnya maka penghasilan netonya dihitung berdasarkan Norma Penghitungan Penghasilan Neto dan peredaran brutonya dihitung dengan cara lain dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan.
- (c) Pasal 15 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan yang mengatur mengenai Norma Penghitungan Khusus untuk menghitung penghasilan neto dari Wajib Pajak tertentu yang tidak dapat dihitung berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) atau ayat (3) yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Penelitian ini akan membahas mengenai Norma Penghitungan Penghasilan Neto untuk Wajib Pajak Orang Pribadi yang menjalani kegiatan usaha atau pekerjaan bebas. Besaran Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini diperhatikan oleh Direktorat Jenderal Pajak, sehingga ada pedoman dalam penyusunannya. Terakhir kali, untuk menyusun Norma Penghitungan Penghasilan Neto di tahun 1995 Menteri Keuangan menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 505/KMK.04/1995 yang berisi:

1. Norma Penghitungan Peredaran Bruto berupa angka perkalian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi besarnya peredaran atau penerimaan bruto suatu jenis usaha seperti besarnya persediaan, tingkat kecepatan peredaran, tingkat hunian, kapasitas produksi, dan rendemen.
2. Norma Penghitungan Penghasilan Neto berupa angka persentase terhadap peredaran atau penerimaan bruto.

3. Norma Penghitungan Peredaran Bruto dan Norma Penghitungan Penghasilan Neto disusun sedemikian rupa sehingga;
 - a. Sederhana;
 - b. Terinci menurut kelompok jenis usaha dan pekerjaan bebas;
 - c. Dibedakan menurut Wajib Pajak Orang Pribadi, Wajib Pajak Badan, dan Bentuk Usaha Tetap (BUT).
4. Norma Penghitungan Peredaran Bruto dan atau Norma Penghitungan Penghasilan Neto ditinjau kembali apabila dianggap perlu.

Untuk menindaklanjuti Keputusan Menteri Keuangan tersebut diterbitkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor: KEP-32/PJ.2/2000 tanggal 9 Februari 2000 tentang Revisi Tim Penyusunan Norma Penghitungan Peredaran Bruto dan Perubahan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-01/PJ/7/1991 tanggal 9 Januari 1991 tentang Petunjuk Pemakaian Norma Penghitungan Penghasilan Neto, yang intinya menugaskan Tim Penyusunan Norma Penghitungan Peredaran bruto dan Perubahan Keputusan tentang Petunjuk Pemakaian Norma Penghasilan Neto untuk

1. Mempersiapkan peraturan-peraturan, metode penelitian, dan tata cara pendataan yang berkaitan dengan Norma Penghitungan Peredaran bruto dan Norma penghitungan Penghasilan Neto;
2. Melaksanakan penelitian dan pendataan dalam rangka penyusunan Norma Penghitungan Peredaran Bruto dan Norma Penghitungan Penghasilan Neto;
3. Melaporkan hasil pelaksanaan penelitian dan pendataan dalam rangka penyusunan Norma Penghitungan Peredaran bruto dan perubahan Norma Penghitungan Penghasilan Neto kepada Direktur Jenderal Pajak.

Berdasarkan hasil kerja Tim Revisi, Direktur Jenderal Pajak menerbitkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor: KEP-536/PJ/2000 tanggal 29 Desember 2000 tentang Norma Penghitungan Penghasilan Neto Bagi Wajib Pajak yang dapat menghitung Penghasilan Neto dengan menggunakan Norma Penghitungan. Sejak tahun 2001, ketentuan penggunaan norma penghitungan be

Universitas Indonesia

berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-01/PJ.7/1991 dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-02/PJ.7/1991 tidak berlaku lagi sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Ayat (2) Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor: KEP-536/PJ./2000. Adapapun ketentuan yang tertuang di dalam keputusan terakhir antara lain:

1. Wajib Pajak Orang Pribadi yang menjalankan usaha atau pekerjaan bebas dengan peredaran bruto di bawah Rp 600.000.000,00 dalam 1 (satu) tahun wajib menyelenggarakan pencatatan, kecuali Wajib Pajak yang bersangkutan memilih menyelenggarakan pembukuan.
2. a. Wajib Pajak yang bersangkutan wajib memberitahukan mengenai penggunaan Norma Penghitungan kepada Direktur Jenderal Pajak paling lama 3(tiga) bulan sejak awal tahun pajak yang bersangkutan;
c. Pemberitahuan penggunaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto yang disampaikan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud tersebut dianggap disetujui kecuali berdasarkan hasil pemeriksaan ternyata Wajib Pajak tidak memenuhi persyaratan untuk menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.
d. Wajib Pajak yang tidak memberitahukan kepada Direktur Jenderal Pajak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dianggap memilih menyelenggarakan pembukuan.
3. Bagi Wajib Pajak yang wajib menyelenggarakan pembukuan, Wajib Pajak yang memilih menyelenggarakan pembukuan, dan Wajib Pajak yang dianggap memilih menyelenggarakan pembukuan, yang ternyata tidak atau tidak sepenuhnya menyelenggarakan pembukuan, penghasilan netonya dihitung dengan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto. Dan Wajib Pajak yang bersangkutan dikenakan sanksi administrasi berupa kenaikan sebesar 50% dari Pajak Penghasilan yang tidak atau kurang dibayar dalam tahun pajak yang bersangkutan.

4. Norma Penghitungan Penghasilan neto dikelompokkan menurut wilayah sebagai berikut:
 - a. 10 (sepuluh) ibukota propinsi, yaitu Medan, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Denpasar, Manado, Makassar, dan Pontianak;
 - b. Ibukota propinsi lainnya;
 - c. Daerah lainnya.
5. Wajib Pajak yang mempunyai lebih dari satu jenis usaha atau pekerjaan bebas, penghitungan penghasilan netonya dilakukan terhadap masing-masing jenis usaha dengan memperhatikan pengelompokan wilayah. Penghasilan neto Wajib Pajak yang mempunyai lebih dari satu jenis usaha adalah penjumlahan penghasilan neto dari masing-masing jenis usaha atau pekerjaan bebas.
6. Penghasilan Neto bagi tiap jenis usaha dihitung dengan cara mengalikan angka persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto dengan peredaran bruto atau penghasilan bruto dari kegiatan usaha atau pekerjaan bebas dalam 1 (satu) tahun.
7. Dalam menghitung besarnya Pajak penghasilan yang terutang oleh Wajib Pajak orang pribadi, sebelum melakukan penerapan tariff umum, terlebih dahulu dihitung Penghasilan Kena Pajak dengan mengurangkan Penghasilan Tidak Kena Pajak dari penghasilan neto.

Ada perbedaan antara Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-536/PJ./2000 dengan ketentuan sebelumnya, yaitu Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-01/PJ./1991 dan KEP-02/PJ.7/1991. Perbedaan yang muncul adalah:

1. Di dalam KEP-535/PJ/2000 berdasarkan Ketentuan Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 diatur hanya Wajib Pajak orang pribadi saja yang diperbolehkan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto dan wajib menyelenggarakan pencatatan. Hal ini berbeda

Universitas Indonesia

dengan ketentuan KEP-01/PJ.7/1991 yang memperbolehkan Wajib Pajak Badan dan Wajib Pajak Orang Pribadi untuk memilih menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.

2. Menurut Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-536/PJ./2000, Batas maksimal Wajib Pajak orang pribadi yang dapat menggunakan Norma Penghitungan adalah Wajib Pajak Orang Pribadi dengan peredaran bruto di bawah Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta Rupiah), sedangkan menurut KEP-01/PJ/1991 thresholdnya adalah Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah). Sebagai catatan batasan peredaran bruto yang diperbolehkan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto sesuai dengan ketentuan paling akhir Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 berubah menjadi Rp 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah).
3. Ketentuan terakhir tidak memberikan petunjuk tata cara pencatatan berikut contohnya di dalam keputusan tersebut.
4. Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor 536/PJ./2000 mencantumkan ketentuan jangka waktu oenyampaian pemberitahuan penggunaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, yaitu 3 (tiga) bulan sejak awal tahun pajak yang bersangkutan. Pemberitahuan tersebut dianggap disetujui kecuali berdasarkan hasil pemeriksaan ternyata Wajib Pajak tidak memenuhi persyaratan untuk menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.
5. Ketentuan KEP-536/PJ./2000 mencantumkan mengenai penalti bagi Wajib Pajak yang wajib menyelenggarakan pembukuan tetapi tidak menyelenggarakan sebagaimana mestinya. KEP 01/PJ.7/1991 tidak mencantumkan klausul tersebut, ketentuan mengenai hal tersebut dibuat terpisah, yaitu di dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-02/PJ.7/1991.

6. Kode dan Jenis Usaha di dalam KEP-536/PJ./2000 tidak sama dengan yang tercantum di dalam KEP-01/PJ.7/1991 karena ketentuan tahun 2000 dibuat berdasarkan Kode Lapangan Usaha Wajib Pajak tahun 1994.
7. Terdapat perbedaan angka persentase bagi beberapa lapangan usaha antara KEP-536/PJ./2000 dengan KEP-01/PJ./1991. Perubahan itu ada yang bertambah besar dan ada pula yang menjadi lebih kecil persentasenya. Berdasarkan penelitian dari 183 jenis usaha yang tercantum di dalam Keputusan perubahan dapat dipetakan sebagai berikut:
 - Besaran persentase tetap (tidak) berubah sebanyak 119 jenis usaha
 - Besaran persentase menjadi lebih kecil sebanyak 31 jenis usaha
 - Besaran persentase menjadi
 - lebih besar sebanyak 33 jenis usaha

BAB 5

ANALISIS PENERAPAN KEBIJAKAN NORMA PENGHITUNGAN PENGHASILAN NETO DI INDONESIA

Pada Bab ini peneliti akan memfokuskan kepada analisis yang dilakukan terhadap kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia yang telah dimulai penerapannya sejak Reformasi Pajak tahun 1983 hingga sekarang di Indonesia. Pokok dari kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia adalah memberi kesederhanaan administrasi kepada Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya.

5.1 Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto Ditinjau dari Asas Kemudahan Administrasi (*Ease of Administration*) dan Keadilan

5.1.1 Dasar Pemikiran Penerapan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto

Indonesia sebagai negara berkembang dengan administrasi perpajakan yang belum maju dan sumberdaya yang belum mencukupi, memulai penggunaan sistem *presumptive*, salah satunya dalam penerapan Norma Penghitungan Penghasilan Neto yang dimulai sejak tahun 1983 dan masih digunakan hingga sekarang. Norma Penghitungan Penghasilan Netto dapat dilihat sebagai *second best theory* yang digunakan dalam sistem perpajakan di Indonesia. Hal ini dikarenakan norma penghitungan penghasilan yang diterapkan penghasilan wajib pajak bukan didasarkan atas penghasilan sebenarnya yang didapatkan oleh wajib pajak, tetapi nilai lain yang digunakan untuk menentukan penghasilan tersebut, sehingga penghitungan pajak menggunakan metode ini berbeda dengan sistem *self-assessment* yang dianut oleh Indonesia. Penggunaan metode *presumptive* bukan hal yang baru di dunia, dan tidak sedikit negara yang menggunakannya, terutama negara-negara berkembang dan

transisi. Ada beberapa alasan penerapan Norma Penghasilan netto yang lazim menurut Victor Thuronyi:

“... First is simplification, particularly in relation to the compliance burden on taxpayer with very low turnover (and the corresponding administrative burden of auditing such taxpayers). Second, is to combat avoidance or evasion (which work only if the indicators on which the presumption is based are more difficult to hide than those forming the basis for accounting records). Third, by providing objective indicators for assessment, presumptive methods may lead to a more equitable distribution of the tax burden, when normal accounts-based methods are unreliable because of the problem of taxpayers compliance or administrative corruption. Fourth, rebuttable presumptions can encourage taxpayers to keep proper accounts, because they subject taxpayers to keep proper account, because they subject taxpayers to a possibly higher tax burden in the absence of such accounts. Fifth, presumptions of the exclusive type can be considered desirable because of their incentives effects –taxpayers who earns more income will not have to pay more tax-. Finally, presumption that serve as minimum taxes may be justified by a combination of reasons (revenue need, fairness concerns, and political or technical difficulty in addressing certain problems directly as opposed to doin so through a minimum tax”¹

Berdasarkan yang dikemukakan oleh Thuronyi dapat didefinisikan beberapa alasan dalam merancang penggunaan metode *presumptive*, yaitu:

1. Sebagai penyederhanaan administrasi perpajakan;
2. Untuk mengatasi penghindaran dan penggelapan pajak;
3. Memberikan keadilan dalam distribusi beban pajak;
4. Mendorong wajib pajak untuk menyelenggarakan pembukuan tepat dan tersusun dengan rapi karena wajib pajak kemungkinan akan dikenakan pajak yang lebih besar jika menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Netto dibandingkan dengan menyelenggarakan pembukuan;
5. Perkiraan dalam tipe eksklusif ditetapkan akan memberikan efek insentif, dimana wajib pajak yang penghasilannya lebih tinggi tidak harus membayar pajak lebih tinggi.

¹ Victor Thuronyi, *“Tax Law Design and Drafting”*, Volume I, Washington D.C. : International Monetary Fund, 1996, hal.402.

6. Perkiraan berupa pajak minimum ditetapkan sebagai akomodasi dari berbagai alasan seperti kebutuhan akan penerimaan pajak, masalah keadilan, mengatasi kesulitan politis maupun teknis yang biasa dihadapi dalam sistem pajak regular.

Alasan penggunaan norma penghitungan penghasilan neto di Indonesia lebih ditekankan kepada simplifikasi atau kemudahan administrasi perpajakan bagi Wajib Pajak. Hal ini terungkap di dalam wawancara peneliti dengan Bapak Budianto salah satu Staf Pelaksana di Sub Direktorat Potong Pungut Direktorat Jenderal Pajak:

“kalau WP-WP kecil pembukuan itu kan mahal ya, mungkin kalau mereka belum paham akuntansi kan kasihan juga. Nah untuk yang mengakomodir ini sih seharusnya ada, cuma kan kita belum mendorong ke arah itu. Mereka jadi ramai-ramai pake norma saja, padahal kan harusnya pembukuan. Jadi kalau untuk latar belakang, untuk simplicity aja ya.”²

Hal terkait kesederhanaan dikemukakan oleh Bapak Machfud Siddik:

“ya kesederhanaan, tapi kan harus ada argumentasinya kalau masih digunakan..”

Di dalam konstitusi, alasan diperbolehkannya penggunaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto dituangkan di dalam Penjelasan Pasal Pasal 14 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2007

“Informasi yang benar dan lengkap tentang penghasilan Wajib Pajak sangat penting untuk dapat mengenakan pajak yang adil dan wajar sesuai dengan kemampuan ekonomis Wajib Pajak. Untuk dapat menyajikan informasi dimaksud, Wajib pajak harus menyelenggarakan pembukuan. Namun disadari **bahwa tidak semua Wajib Pajak mampu menyelenggarakan pembukuan**. Semua Wajib Pajak badan dan bentuk usaha tetap diwajibkan menyelenggarakan pembukuan. Wajib Pajak orang pribadi yang menjalankan usaha atau melakukan pekerjaan bebas dengan jumlah peredaran bruto tertentu tidak diwajibkan untuk menyelenggarakan pembukuan.

²² Hasil wawancara dengan Bapak Budianto, staff Subdit Potong Pungut dan Orang Pribadi Direktorat Peraturan Perpajakan 2, Rabu 23 November 2011.

Untuk memberikan kemudahan dalam menghitung besarnya penghasilan neto bagi Wajib Pajak orang pribadi yang menjalankan usaha atau pekerjaan bebas dengan peredaran bruto tertentu, Direktur Jenderal Pajak menerbitkan norma penghitungan”

Berdasarkan frase yang dicetak tebal di atas, dapat diambil pemahaman bahwa tujuan diterapkannya norma penghitungan penghasilan neto oleh para pembuat kebijakan perpajakan di Indonesia adalah memberikan kemudahan bagi Wajib Pajak orang pribadi dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya, terutama Wajib Pajak orang pribadi yang tidak mampu menyelenggarakan pembukuan. Memang disadari bahwa tingkat pengetahuan masyarakat Indonesia mengenai pembukuan masih cukup rendah, layaknya yang dialami oleh negara-negara berkembang dan negara transisi lainnya.

Kesederhanaan administrasi perpajakan memang harus diperhatikan di dalam pelaksanaan pemungutan perpajakan. Namun, ada asas pemungutan pajak lain yang juga harus diperhatikan di dalam pembuatan kebijakan perpajakan, yaitu keadilan (*equality*). Keadilan seringkali bertentangan ketika dihadapkan kepada pemilihan administrasi pajak yang sederhana, pemungutan pajak yang adil seringkali harus dilaksanakan dengan cara yang lebih kompleks. Namun, tidak berarti keadilan harus dikesampingkan di dalam mencapai kesederhanaan administrasi. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Machfud berdasarkan hasil wawancara:

“Dari segi teori kalau kita apa meninjau apa yang disebut keadilan itu harus diperjuangkan, memang ketika keadilan berbenturan dengan kesederhanaan, tapi jangan dengan mudahnya kesederhanaan mengalahkan prinsip utamanya, keadilan.”³

Dalam pengalaman di Indonesia sepertinya kesederhanaan kewajiban perpajakan masih menjadi isu utama, apabila dilihat dari perkembangan jumlah Wajib Pajak orang pribadi pengguna Norma Penghitungan Penghasilan Neto yang relatif lebih banyak setiap tahun seperti tersaji di dalam tabel berikut ini.

³ Hasil wawancara dengan pihak akademisi, Dr. Machfud Siddik, Msi, 17 Desember 2011.

Tabel 5.1

**Jumlah Wajib Pajak Orang Pribadi Yang Melaporkan SPT Tahunan
Menggunakan Norma dan Pembukuan Tahun pajak 2002-2010**

Jenis	Tahun Pajak								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norma	265.009	304.402	332.323	96.374	123.431	263.355	402.821	552.730\$	355.566
Pembukuan	58.854	66.174	74.951	305.797	303.242	161.769	77.238	57.819	29.577

Sumber : Statistik Direktorat Teknologi dan Informasi Pajak

Berdasarkan observasi yang dilakukan kepada Wajib Pajak orang pribadi alasan mengapa Wajib Pajak memilih menggunakan Norma Penghitungan dalam menghitung jumlah penghasilan bersihnya pada umumnya adalah tidak/ belum mampu menyusun pembukuan. Sebagian besar Wajib Pajak di Indonesia, khususnya Wajib Pajak Orang Pribadi tidak/belum mampu menyelenggarakan pembukuan sebagaimana kelaziman yang berlaku dan memenuhi syarat sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Diperbolehkannya penggunaan norma penghitungan ini memberikan kemudahan bagi Wajib Pajak, tidak ada kewajiban untuk menyusun pembukuan dengan akun-akun yang banyak dan harus disusun sesuai kaedah akuntansi yang berlaku umum. Wajib Pajak cukup melakukan pencatatan peredaran usahanya dan biaya yang dikeluarkan secara sederhana. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya di dalam teori tujuan penggunaan metode perkiraan (*presumptive*) adalah menyediakan metode alternatif dalam mengadministrasikan besarnya pajak wajib pajak yang tidak memiliki kemampuan untuk menyimpan pembukuan double entry (akuntansi) atau wajib pajak yang pembukuan sulit untuk diawasi oleh petugas pajak. Sehingga, menurut Thuronyi selayaknya hanya pajak-pajak yang didasarkan pada pembukuan saja yang seharusnya dapat digantikan

dengan pemajakan melalui metode perkiraan (*presumptive*), seperti Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai (VAT), dan pajak penjualan. Hal ini juga yang menjadi dasar perumusan dalam aturan Norma Penghitungan Penghasilan Neto bahwa telah disebutkan di dalam ketentuannya norma penghitungan ini adalah sebagai pedoman bagi Wajib Pajak Orang pribadi yang tidak dapat menyelenggarakan pembukuan untuk menentukan penghasilan netonya.

5.1.2 Analisis Kesesuaian Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia dilihat dari Asas Keadilan (*Equality*)

Keadilan merupakan salah satu asas yang harus menjadi pertimbangan penting bagi pembuat kebijakan di dalam memilih dan akhirnya menentukan pilihan kebijakan (*policy option*). Hal yang sama juga harus diperhatikan dalam mengambil suatu kebijakan pajak. Sistem perpajakan akan berjalan dan didukung oleh rakyat apabila dikenakan secara adil, yaitu setiap orang membayar pajak sesuai dengan kemampuannya. Jangan sampai pemungutan pajak penghasilan hanya menguntungkan suatu golongan tertentu dan memberatkan golongan lainnya. Diharapkan dengan terpenuhinya keadilan, dengan tumbuhnya persepsi bahwa pajak tidak memberatkan, maka masyarakat akan melaksanakan pajaknya secara sukarela, sehingga akan terwujud *voluntary compliance*.

Permasalahan yang dilematis di dalam pemungutan pajak di Indonesia bukan hanya rendahnya kepatuhan pajak, melainkan juga persoalan kesadaran masyarakat Indonesia mengenai akuntansi (pembukuan). Pembukuan masih menjadi hal yang dianggap rumit oleh sebagian besar masyarakat. Padahal, penyelenggaraan pembukuan oleh Wajib Pajak diakui menjadi hal yang sangat dibutuhkan di dalam pelaksanaan sistem *self-assessment* yang mensyaratkan dilakukannya sendiri kewajiban perpajakan oleh Wajib Pajak mulai dari memperhitungkan, menghitung, membayar, dan melaporkan. Keberadaan pembukuan untuk mengetahui dengan jelas berapa penghasilan yang diperoleh oleh Wajib Pajak, biaya yang dikeluarkan

merupakan faktor penting dalam memperhitungkan kewajiban perpajakan, sehingga dapat diketahui pajak yang sesuai dengan keadaan ekonomis Wajib Pajak tersebut. Permasalahan besar ketika pemerintah ingin memungut pajak yang memenuhi unsur keadilan, sehingga mewajibkan penyelenggaraan pembukuan, di lain sisi kewajiban tersebut justru dirasa memberatkan wajib pajak. Hal ini disebabkan karena tidak semua Wajib Pajak mengerti mengenai sistem atau prinsip-prinsip pembukuan yang benar dan berlaku secara umum (*generally accepted accounting principle*), sehingga apabila Wajib Pajak tetap diharuskan menyelenggarakan pembukuan akan timbul *compliance cost* yang lebih besar, misalnya ketika Wajib Pajak harus belajar mengenai pembukuan, mempekerjakan pegawai yang mengerti pembukuan, atau menyewa jasa konsultan untuk membuat pembukuan.

Pelaksanaan kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto pada dasarnya merupakan suatu alternatif yang diambil oleh pembuat kebijakan agar Wajib Pajak mudah dalam melaksanakan kewajiban perpajakan, tidak harus melaksanakan pembukuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pajak yang berlaku karena terlalu kompleks bagi Wajib Pajak yang tidak awam dengan pembukuan. Alternatif ini dapat diambil untuk lebih memberikan keadilan dalam pemungutan pajak penghasilan di Indonesia. Seperti yang dikemukakan oleh Mansury, keadilan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Keadilan horizontal mengandung pengertian bahwa pengenaan pajak harus diselenggarakan secara umum dan merata, yang berarti bahwa semua orang yang mempunyai kemampuan ekonomi atau yang mendapat tambahan kemampuan ekonomi yang sama harus dikenakan pajak yang sama. Sedangkan, keadilan vertikal tercapai apabila orang-orang yang keadaan ekonomisnya tidak sama harus diperlakukan tidak sama sesuai dengan ketidaksamaannya itu.

Alternatif administrasi perpajakan melalui norma penghitungan ini menurut peneliti dapat mengurangi dampak ketimpangan keadilan antara masyarakat. Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Bird dan Oldman, bahwa di negara

berkembang penerima penghasilan dalam hubungan kerja (*wage earners*) umumnya dipungut pajak yang lebih tinggi dibandingkan masyarakat dengan jumlah penghasilan yang sama, tetapi didapatkan dari usaha atau pekerjaan bebas (*self-employed*). Hal ini dikarenakan pekerja tidak dapat menyembunyikan jumlah penghasilannya, sedangkan *self-employed* dengan jumlah transaksi yang banyak dengan klien akan lebih mudah untuk tidak melaporkan penghasilan yang sebenarnya, terutama jika tidak ada pencatatan yang teratur mengenai penghasilan dan biaya yang dikeluarkan. Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini dapat dijadikan pedoman apabila Wajib Pajak yang bersangkutan tidak dapat melaksanakan pembukuan atau pembukuannya tidak benar, sebuah solusi untuk mengurangi resistensi masyarakat mengenai pelaksanaan kewajiban perpajakan yang dalam persepsi sebagian besar masyarakat rumit.

Namun demikian, kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto untuk beberapa hal dapat dipandang tidak sesuai dengan asas keadilan.. Terkait dengan pelaksanaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini terdapat pro dan kontra mengenai apakah Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini sudah adil atau belum. Beberapa pihak menyebutkan sudah adil karena semua orang akan dipungut pajak, masyarakat yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas akan dipungut pajak sama dengan pegawai yang penghasilannya dipotong pajak, sesuai dengan proporsi besar biaya. Sedangkan, pihak yang kontra berpendapat bahwa Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini tidak adil karena tidak adanya pengakuan kompensasi kerugian jika Wajib Pajak mengalami kerugian, sehingga Wajib Pajak akan dianggap selalu dalam posisi untung.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Machfud, pelaksanaan kebijakan Norma penghitungan akan mencederai keadilan. Norma Penghitungan Penghasilan Neto bisa dilihat sebagai sebuah hukuman bagi Wajib Pajak yang tidak mampu melaksanakan kewajiban pembukuan. Keadilan akan terpinggirkan manakala besarnya norma tidak sesuai atau setidaknya mendekati keadaan yang sebenarnya.

“norma itu kan untuk kesederhanaan tapi memiliki potensi mencederai keadilan, bahkan cenderung sebagai hukuman, ketika kamu tidak bisa terus otoritas pajak itu bikin analisis bikin norma yang belum tentu memberikan keadilan”⁴

Norma Penghitungan Penghasilan Neto jika ditelaah adalah sebuah metode untuk menghitung dasar pengenaan pajak. Dasar pengenaan pajak merupakan hal yang harus diperhatikan untuk melihat apakah pelaksanaan pemungutan pajak di suatu negara telah dilaksanakan secara adil atau belum. Peneliti menelaah kesesuaian penghitungan dasar pengenaan pajak ini dengan keadilan horizontal maupun keadilan vertikal dengan melihat pemenuhan unsur-unsur untuk menilai keadilan dari suatu kebijakan perpajakan.

Keadilan Horizontal

Pada keadilan horizontal, besarnya pajak yang dipungut, haruslah sama bagi setiap Wajib Pajak yang memiliki kemampuan untuk membayar pajak yang sama, atau dengan kata lain *equal treatments for the equals*. Jika ingin mengukur kemampuan membayar pajak seseorang maka harus seluruh penghasilan harus digabungkan, apa saja yang dapat dianggap sebagai penghasilan juga harus jelas, begitu juga pengurangan-pengurangan yang dapat diakui. Untuk mengetahui apakah suatu kebijakan telah memenuhi keadilan horizontal dapat memakai beberapa kriteria yaitu definisi penghasilan, *globality*, *net income*, *personal exemptions*, dan *equals treatment for the equals*.

1. Definisi Penghasilan

Untuk melakukan pemungutan pajak penghasilan dimana yang menjadi objek pajaknya adalah penghasilan. Definisi mengenai penghasilan merupakan hal yang penting. Sehingga, dapat dibedakan mana yang merupakan objek pajak mana yang bukan. Definisi yang dikemukakan di dalam peraturan perundang-undangan perpajakan Indonesia menggunakan konsep yang dikemukakan oleh Schanz, yaitu penghasilan untuk perpajakan tidak membedakan sumbernya

⁴ Hasil Wawancara dengan Dr. Machfud Sidik, pihak akademisi, tanggal 17 Desember 2011

dan tidak menghiraukan pemakaiannya, melainkan lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2007. Di dalam penerapan Norma Penghasilan Neto, penghasilan yang dimaksud untuk dapat dihitung dengan norma penghitungan hanya penghasilan Wajib Pajak orang pribadi sehubungan dengan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas. Sehingga, apabila Wajib Pajak orang pribadi memiliki penghasilan selain dari sehubungan dengan kegiatan usaha atau pekerjaan bebasnya, maka penghasilan tersebut bukan termasuk penghasilan yang dapat dihitung menggunakan norma penghitungan penghasilan neto.

2. *Globality*

Unsur *globality* terpenuhi apabila semua tambahan kemampuan ekonomis yang merupakan penghasilan dijumlahkan menjadi satu sebagai objek pajak dengan tidak melihat dari mana sumber penghasilan tersebut, apakah berasal dari dalam negeri ataupun luar negeri, atau lazim disebut *worldwide income*. Metode Norma Penghitungan Penghasilan Neto memang membedakan jenis penghasilan pada awalnya, maksudnya masing-masing jenis usaha atau jenis usaha memiliki persentase yang berbeda-beda, tetapi hanya sebatas untuk menentukan berapa penghasilan bersih dari Wajib Pajak. Namun kemudian penghasilan yang didapat dari kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang penghasilan netonya dihitung dengan Norma Penghitungan Penghasilan Neto akan digabung dengan penghasilan lainnya untuk menentukan pajak terutang di akhir tahun. Berbeda dengan pajak yang bersifat final yang penghasilan tidak boleh digunggung, penghasilan yang dihitung dengan norma penghitungan penghasilan neto digunggung dengan penghasilan lain, dan apabila telah ada pajak yang dipotong atas penghasilan yang dihitung dengan norma penghitungan, pajak yang dipotong tersebut diperbolehkan menjadi kredit pajak.

3. *Nett Income*

Untuk menghitung pajak yang terutang perlu dicari beberapa penghasilan bersih (neto) yang diterima oleh Wajib Pajak. Penghitungan penghasilan bersih ini menjadi prasyarat utama untuk mengetahui kemampuan membayar Wajib Pajak yang sebenarnya. Untuk mendapatkan penghasilan netto, maka penghasilan bruto akan dikurangkan dengan berbagai pengurangan (*tax reliefs*) yang diperkenankan oleh Ketentuan Pajak Penghasilan. Sewajarnya Wajib Pajak membuat pembukuan dan pencatatan untuk memudahkan mengkalkulasi penghasilan beserta biaya-biaya dan pengurang yang diperbolehkan sehingga akan jelas berapa besar penghasilan bersihnya. Namun, pada kenyataannya tidak seluruh Wajib Pajak mampu untuk membuat pembukuan dan mengerti mengenai apa saja biaya yang diperkenankan untuk menjadi terkait kegiatan usaha atau pekerjaan bebasnya. Hal ini tidak seharusnya kemudian pajak dihitung dari penghasilan bruto. Oleh karena itu, untuk mengatasinya dikeluarkan pedoman menghitung penghasilan bersih (neto), yang di Indonesia berwujud Norma Penghitungan Penghasilan Neto. Norma ini hanya membantu menghitung besarnya penghasilan netto, bukan menentukan besar pajaknya, sehingga tidak bertentangan dengan unsur *nett income* dalam keadilan dan sejauh ini memberikan alternatif dalam menentukan penghasilan bersih.

Kebijakan Norma Penghitungan penghasilan netto dapat dikritisi dalam hal dasar pengenaan pajak yang dipakai dalam menetapkan pajak, apabila dasar tersebut kemudian inkonsisten dengan konsep *ability to pay*. Hal ini dapat dilihat dari jika ada dua orang Wajib Pajak dengan penghasilan yang sama dihitung pajak dengan dasar yang tidak sama (*unequal*) karena salah satunya diasumsikan memiliki penghasilan yang lebih tinggi akibat penggunaan perkiraan, maka dalam kasus ini prinsip keadilan telah dirusak kecuali jika ada dasar pemikiran yang kuat atas pembedaan perlakuan

tersebut. Ketika Wajib Pajak menghitung sendiri dengan pembukuan akan terlihat dengan jelas berapa kemampuan ekonomisnya. Sedangkan, apabila menggunakan norma penghitungan, biaya dan penghasilan yang diakui hanya sebesar persentase yang telah ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak sesuai dengan kewenangan yang telah diberikan undang-undang. Besaran persentase ini bisa saja sesuai, lebih besar ataupun lebih kecil dibandingkan dengan kemampuan ekonomis Wajib Pajak yang bersangkutan

Ketidakadilan bisa timbul ketika besaran norma penghitungan penghasilan neto terlalu tinggi atau rendah daripada kemampuan ekonomis Wajib Pajak sebenarnya apabila dihitung dengan menggunakan pembukuan. Inilah yang menjadi kelemahan dari metode *presumptive* norma penghitungan. Otoritas pajak menetapkan sesuai dengan rata-rata menurut data yang diperoleh dalam penyusunannya, sehingga bersifat mengeneralisasi. Kemungkinan karena faktor-faktor tertentu besaran sebenarnya tidak seperti yang ditetapkan di dalam ketentuan.

Tidak diperbolehkannya mengakui kompensasi kerugian juga menjadi titik lemah dari kebijakan norma penghitungan penghasilan neto. Ini berarti Wajib Pajak akan selalu dianggap mengalami keuntungan meskipun pada kenyataannya Wajib Pajak menanggung rugi. Keadaan ini jelas tidak berpihak kepada keadilan bagi Wajib Pajak, meskipun dengan ketentuan seperti ini penerimaan pajak akan terjamin. Hal ini disebabkan asumsi bahwa Wajib Pajak selalu dalam keadaan memperoleh laba, maka wajib untuk membayar pajak. Keadaan ini akan memberatkan Wajib Pajak sebenarnya, dan dalam jangka panjang dapat mengakibatkan tutupnya kegiatan usaha Wajib Pajak yang berdampak berkurangnya basis pajak.

Kelemahan ini diakui oleh pihak Direktorat Jenderal Pajak sebagai pembuat kebijakan, menurut Budianto, apabila dilihat dari sisi keadilan, kebijakan ini memang belum memberikan keadilan manakala Wajib Pajak orang pribadi tersebut mengalami kerugian. Wajib Pajak akan tetap dianggap untung apabila memilih menggunakan norma penghitungan meskipun keadaan sebenarnya rugi.

“kalau menurut saya memang tidak adil, namanya norma WP dianggap usahanya untung terus ya tetap menurut saya ya tidak adil. Tetapi kan menabrakkan PPh Final atau norma dengan keadilan memang tidak akan bakal bisa ketemu. PPh Final misalnya, namanya pajak penghasilan kan seharusnya dari penghasilan kan tapi kan yang Pasal 4 Ayat (2) kena PPh final itu kan berdasarkan transaksi, mau dia untung mau dia rugi akan tetap dianggap untung. Jasa konstruksi misalnya dulu kan kenanya final, gak perduli konstruksinya mau untung apa rugi kita enggak mau tahu, tetapi tetap mereka kena PPh Final. *Simple* tapi di sisi lain memang tidak adil. Begitupun dengan norma ini, sama dari sisi keadilan ya agak kurang lah.”⁵

4. *Personal Exemption*

Bagi wajib pajak orang pribadi, sejumlah tertentu untuk kebutuhan pokoknya, selayaknya tidak dikenakan pajak, sebab tanpa tersedianya sejumlah tertentu untuk kebutuhan pokoknya itu, wajib pajak yang bersangkutan tidak akan dapat mencari penghasilan, yang akan dikenakan pajak. Jumlah tertentu untuk keperluan hidup wajib pajak yang diakomodir dalam pemberian *personal exemption*, atau di Indonesia dikenal dengan Penghasilan Tidak Kena Pajak. Hal ini juga diberikan bagi Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang memilih untuk menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto dalam penghitungan kewajiban perpajakannya. Norma Penghitungan Penghasilan Neto berusaha untuk mengakomodir besarnya biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan dalam kegiatan usaha atau pekerjaan bebas, sedangkan PTKP untuk memenuhi kebutuhan hidup pribadinya. Dengan adanya *personal exemption* yang sama antara Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan pembukuan dan pencatatan berarti tidak ada diskriminasi antara kedua kelompok ini.

5. *Equal Treatments for the Equals*

⁵ Hasil wawancara dengan Budianto, staff Sub Direktorat Potong Pungut

Unsur ini mengandung makna bahwa jumlah penghasilan yang sama dikenakan pajak dengan tarif yang sama pula. Bagi Wajib Pajak yang memilih Norma Penghitungan Penghasilan Neto, tidak ada perbedaan tarif pajak yang dipakai untuk menghitung pajak yang terutang. Tarif Pajak Penghasilan Pasal 17 Ayat (1) huruf a yang tetap dipakai untuk menghitung pajaknya, sama dengan yang dipakai oleh Wajib Pajak orang pribadi yang menyelenggarakan pembukuan. Jika melihat efek norma penghitungan penghasilan neto memberikan kemudahan dalam kewajiban perpajakan, menjadi salah satu faktor yang menarik untuk patuh membayar pajak. Hal ini dapat berdampak kepada terwujudnya keadilan horizontal dalam arti antara masyarakat yang penghasilannya sama akan dipungut pajak yang sama, contohnya antara karyawan dengan *self-employed*. Selama ini karyawan merupakan golongan yang memiliki kepatuhan pajak yang cukup tinggi dibandingkan *self-employed* karena penghasilan karyawan dipotong langsung oleh pemberi kerja. Berbeda dengan *self-employed* yang memiliki kegiatan usaha yang harus melaksanakan kewajibannya sendiri. Persepsi yang ada di masyarakat dan ketentuan perpajakan bahwa mengurus pajak itu rumit mengakibatkan golongan *self-employed* menghindari dari kewajiban perpajakan. Hal ini tentu akan merusak keadilan bagi karyawan, dengan penghasilannya yang mungkin sama tetapi harus menanggung beban pajak.

Keadilan Vertikal

Menurut Mansury keadilan vertikal akan terwujud apabila terpenuhi dua syarat, yaitu (1) *unequal treatments for the unequals*, dan (2) *progression*.

1. Unequal Treatments for the unequals

Perlakuan yang berbeda harus diberikan kepada jumlah penghasilan yang berbeda. Hal ini menekankan kepada pemberian beban pajak (*tax burden*) yang berbeda antara subjek pajak yang memiliki tingkat kemampuan ekonomis (*ability to pay*) yang berbeda. Unsur ini terpenuhi dalam hal Norma Penghitungan Penghasilan

Neto di Indonesia disusun berdasarkan masing-masing jenis usaha dan daerah Wajib Pajak berada, sehingga besaran persentase antara jenis kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang satu dengan lainnya pun berbeda. Hal ini diperhatikan mengingat bahwa antara jenis usaha atau pekerjaan bebas memiliki margin keuntungan yang berbeda, biaya-biaya yang dikeluarkan berbeda, sehingga penghasilan bersihnya tidak akan sama. Saat ini terdapat 183 jenis kode lapangan usaha yang ditetapkan besar persentase norma penghitungan penghasilan netonya berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-536/PJ./2000. Norma penghitungan ini pun memberikan keadilan bagi Wajib Pajak yang tidak dapat menyelenggarakan pembukuan, apabila dipaksa menyelenggarakan pembukuan Wajib Pajak tersebut akan menanggung *compliance cost* yang lebih besar.

2. *Progression*

Progression dalam hal ini berarti bahwa Wajib Pajak akan dikenakan beban pajak yang berjenjang, semakin besar *ability to pay*, maka akan semakin besar pula beban pajak (*tax burden*) yang akan ditanggungnya. Meskipun Wajib Pajak menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, unsur *progression* tetap terpenuhi. Hal ini dikarenakan Wajib Pajak yang memilih untuk menggunakan norma penghitungan besarnya pajak terutang juga dihitung dengan tarif pajak pasal 17 UU PPh juga. Sehingga, Wajib Pajak orang pribadi yang memiliki penghasilan yang lebih besar akan membayar pajak dengan proporsi yang lebih besar jika dibandingkan dengan Wajib Pajak orang pribadi yang memiliki penghasilan lebih rendah. Ini dikarenakan norma penghitungan hanya sebatas memperhitungkan berapa besar penghasilan bersih yang akan digunakan untuk menghitung utang pajak.

Perbedaan kemampuan membayar dari wajib pajak yang satu dibandingkan dengan wajib pajak yang lain ditentukan oleh perbedaan jumlah besarnya seluruh tambahan kemampuan ekonomis dari masing-masing wajib pajak tersebut (*unequal treatments for the unequals*). Norma Penghitungan Penghasilan Neto tidak menetapkan secara nominal pasti berapa besar penghasilan yang diakui atau pajak

yang ditetapkan, tetapi hanya menetapkan persentase dari peredaran atau penghasilan bruto yang dianggap sebagai penghasilan bersih sebagai penghasilan kena pajak yang kemudian akan dihitung dikalikan dengan tarif Pasal 17 UU PPh. Norma Penghitungan Penghasilan tidak seperti pajak minimum yang menentukan jumlah minimum pembayaran pajak. Dengan menggunakan norma penghitungan, apabila ada 2 (dua) Wajib Pajak orang pribadi melakukan kegiatan usaha yang sama dengan jumlah penghasilan kotor yang berbeda, maka ketika dihitung dikalikan dengan norma, penghasilan bersih (neto) yang didapatkan akan berbeda juga.

Norma Penghitungan Penghasilan Neto disusun untuk memberikan pedoman penghitungan penghasilan neto bagi Wajib Pajak yang tidak mampu menghitung sendiri besar penghasilan netonya. Di satu sisi, penetapan ini berpotensi untuk mengaburkan rasa keadilan bahwa penetapan ini akan memberikan dasar pengenaan pajak yang berbeda antara Wajib Pajak yang menghitung sendiri melalui pembukuan dengan yang memakai norma penghitungan.

Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada Direktur Jenderal Pajak untuk menerbitkan norma penghitungan penghasilan neto sejatinya memberikan kewenangan diskresi bagi otoritas pajak untuk secara tidak langsung menentukan besarnya pajak bagi Wajib Pajak. Keadaan ini hampir mirip dengan sistem *official assessment*, meskipun tidak murni. Diperlukan kebijaksanaan dan kehati-hatian dari penyusun untuk menetapkan norma ini jika tidak, maka dapat merusak keadilan bagi Wajib Pajak. Hal ini diperkuat oleh Machfud:

“ya norma itu kan untuk kesederhanaan tapi memiliki potensi mencederai keadilan, bahkan cenderung sebagai hukuman, ketika kamu tidak bisa terus otoritas pajak itu bikin analisis bikin norma yang belum tentu memberikan keadilan, bisa suka-suka pejabat pajaknya itu. Nah, sekarang permasalahannya itu apa pejabatnya selalu bisa adil.”

Diakui oleh pihak Direktorat Jenderal Pajak bahwa merumuskan sistem pemungutan pajak yang sederhana tetapi bersamaan juga memenuhi keadilan sulit untuk dicapai dalam ketentuan Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini:

“menurut saya agak susah ya menyatukan keadilan dengan kemudahan... kalau dari sisi jumlahnya kan kalau dari WP maunya serendah mungkin kan ya? Serendah mungkin pun kalau dalam kondisi dia rugi bagaimana? Tetap aja kan dia merasa dirugikan, ujung-ujungnya ya tidak adil lagi.”

Pencapaian keadilan bagi Wajib Pajak orang pribadi pengguna Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini dapat diraih dengan penyempurnaan terus menerus secara periodik besarnya, disesuaikan dengan keadaan masyarakat. Penyusunannya harus disandarkan kepada data-data yang *reliable*, sehingga dapat dicapai besaran yang benar-benar mendekati kemampuan ekonomis Wajib Pajak pemakai norma penghitungan. Untuk melaksanakan hal tersebut, Direktorat Jenderal Pajak harus melakukannya dengan penuh pertimbangan, dilaksanakan dengan kajian, melalui pengumpulan data-data yang diperlukan untuk menghitung besaran yang mendekati keadaan sebenarnya. Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Sub Direktorat Potong Pungut sebagai pihak yang diberi mandat oleh Direktur Jenderal Pajak untuk menyusun besaran, data-data yang digunakan adalah hasil penghitungan Badan Pusat Statistik mengenai pendapatan dan margin keuntungan masing-masing sektor usaha di Indonesia, pemetaan data *self-assessment* Wajib Pajak orang pribadi, dan hasil pemeriksaan yang dilaksanakan oleh pemeriksaaan pajak di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak. Pihak Subdit Potong Pungut tidak hanya mengandalkan data yang didapat dari Badan Pusat Statistik meskipun sudah memuat penghasilan dan margin keuntungan dari sektor usaha yang ada di Indonesia karena ada beberapa hal yang harus diperhatikan menurut otoritas pajak, seperti kesesuaian antara klasifikasi lapangan usaha menurut Badan Pusat Statistik dan Kelompok Lapangan Usaha Wajib Pajak yang menjadi pedoman Direktorat Jenderal Pajak. Namun bagaimanapun caranya demi menuju suatu sistem perpajakan yang lebih baik, keadilan haruslah diperhatikan. Jika keadilan tidak mungkin diraih melalui sistem pemungutan pajak, maka keadilan harus diberikan melalui manfaat yang diperoleh oleh masyarakat Wajib Pajak dari pembayaran pajaknya. Hal ini diungkapkan oleh Machfud:

“keadilan pajak itu mesti dicari kemana? Ya ke spending, ke penggunaan pajaknya. Nah, pajak juga tidak bisa lagi memberikan keadilan bagi warga negara, di belanja juga ngawur. Lebih jauh lagi keadilan bisa dicari dari

spending yang kita harapkan bisa adil berpihak kepada yang miskin malah belum, pada tingkat APBD pada tingkat APBN sama saja.”⁶

Prinsip pemenuhan keadilan melalui pemberian kembali manfaat dari pembayaran pajak sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Musgrave yang dikenal dengan *benefit principle*. Di dalam sistem perpajakan yang adil, setiap Wajib Pajak harus membayar pajak sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari pemerintah. Pendekatan ini sering disebut sebagai *Revenue and Expenditure Approach*.

5.1.3 Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto Ditinjau dari Asas *Ease of Administration*

Asas kemudahan administrasi (*ease of administration*) merupakan salah satu asas yang sangat menunjang dalam pelaksanaan administrasi perpajakan. Suatu kebijakan perpajakan yang bagus tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila administrasi perpajakannya tidak baik. Asas kemudahan administrasi lekat berkaitan dengan pelaksanaan administrasi perpajakan. Penerapan kewajiban perpajakan yang kompleks dan rumit untuk dijalankan akan berdampak kepada ketidakinginan Wajib Pajak melaksanakan kewajiban perpajakan, yang apabila dibiarkan akan berakhir kepada tidak tercapainya kepatuhan pajak sukarela (*voluntary compliance*). Padahal, kepatuhan pajak sukarela merupakan salah satu pencapaian yang dapat menilai bahwa sistem perpajakan di negara tersebut sudah maju. Rosdiana di dalam bukunya “Perpajaka : Teori dan Aplikasi” mengungkapkan bahwa asas *ease of administration* terdiri atas asas *certainty*, *convenience*, *efficiency*, dan *simplicity*. Dalam penelitian ini, penulis hanya akan melihat kesesuaian kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto berdasarkan asas *certainty*, *efficiency*, dan *simplicity*.

⁶ Hasil wawancara dengan Dr.Machfud Sidik, Msi

(1) Certainty (Kepastian)

Asas kepastian di dalam menyusun kebijakan perpajakan mutlak diperlukan karena dalam pelaksanaan pemungutan pajak ada hubungan timbal balik antara hak dan kewajiban. Hak negara untuk memungut pajak dari Wajib Pajak sebagai warga negara dan kewajiban dari Wajib Pajak untuk membayar kewajiban pajaknya. Di lain sisi, ada hak bagi warga negara untuk mendapatkan memperoleh keadilan atas kontribusinya terhadap negara dan kewajiban dari negara untuk memberikan perlindungan serta manfaat kepada Wajib Pajak. Oleh karena itu, suatu jaminan kepastian hukum perlu ditetapkan agar pelaksanaan administrasi perpajakan berjalan adil.

Kepastian ini meliputi antara lain : (1) siapa yang menjadi subyek pajak; (2) apa yang menjadi objek pajak; (3) berapa besar pajak terutang yang harus dibayar; (4) bagaimana cara melunasi pajak terutang tersebut.

1. Siapa yang Menjadi Subyek Pajak

Dalam membahas mengenai Norma Penghitungan Penghasilan Neto, subyek pajak yang dimaksud adalah siapa yang diperkenankan untuk menggunakan metode sederhana ini. Wajib Pajak yang diperkenankan untuk menggunakan perlakuan khusus melalui metode perkiraan harus ditetapkan dengan hati-hati untuk menghindari dimasukkannya wajib pajak dengan penghasilan yang lebih tinggi dan kelompok yang sebenarnya mampu menyediakan pembukuan dengan benar yaitu membuat *double entry* atas akun-akunnya dimana dengan cara ini dapat lebih mudah untuk diawasi kewajiban perpajakannya oleh petugas pajak. Pemerintah juga harus mempertimbangkan jangan sampai desakan politis seperti diperlukannya disiapkan aturan khusus yang lebih sederhana bagi bisnis kecil dan berujung kepada digunakannya *presumptive taxation*. Justifikasi seperti itu harus dihindarkan. Alasan yang seharusnya diperhatikan oleh otoritas pajak ketika akan menggunakan metode perkiraan adalah pajak atas laba atau pajak penghasilan selayaknya didesain sesederhana

mungkin dan aturan akuntansi yang disederhanakan seharusnya ditujukan bagi wajib pajak yang memang peredaran bruto (*turnover*) berada di bawah suatu level yang telah ditetapkan dimana memang kelompok tersebut benar-benar tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pembukuan sama sekali, bahkan walau hanya dalam *cash basis*, atau wajib pajak yang dapat melakukan pencatatan tetapi terbatas, misalkan hanya atas akun penjualan saja.

Kemampuan menyelenggarakan pembukuan memang tidak dapat dijadikan sebagai batasan dalam mendefinisikan wajib pajak yang diperbolehkan menggunakan perlakuan khusus. Kriteria ini hanya dijadikan sebagai latar belakang dipilihnya suatu metode *presumptive taxation*. Sedangkan, yang lazim digunakan untuk mendefinisikan wajib pajak yang diperkenankan berada di dalam rezim yang khusus adalah *turnover* atau penghasilan kotor. Meskipun secara konseptual pemakaian kriteria *turnover* relatif sederhana, yang harus diperhatikan kembali oleh pembuat kebijakan adalah kemampuan dari wajib pajak tersebut untuk melaporkan dengan benar *turnover*nya. Sehingga, di beberapa negara penerapan *presumptive taxation* selain menggunakan kriteria *turnover* sebagai batasannya, juga menambahkan kriteria indikator lain untuk memastikan bahwa wajib pajak tersebut layak mendapatkan perlakuan khusus, salah satunya adalah jumlah orang yang dipekerjakan (karyawan).

Di Indonesia, diperbolehkan atau tidaknya wajib pajak menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto hanya didasarkan kepada besar peredaran bruto dalam satu tahun. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan:

“(2) *Wajib Pajak Orang Pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang peredaran brutonya dalam 1 (satu) tahun kurang dari Rp 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah) boleh menghitung penghasilan neto dengan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan syarat memberitahukan kepada Direktur Jenderal Pajak dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan pertama dari tahun pajak yang bersangkutan.*”

Penjelasan Pasal 14 Ayat (2) :

“(2) Norma Penghitungan penghasilan neto hanya boleh digunakan oleh Wajib Pajak Orang Pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang peredaran brutonya kurang dari jumlah Rp 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah). Untuk dapat menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto tersebut, wajib pajak orang pribadi harus memberitahukan kepada Direktur Jenderal Pajak dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan pertama dari tahun pajak yang bersangkutan.”

Dari uraian ketentuan perundang-undangan tersebut dapat dilihat bahwa pemerintah Indonesia membatasi hanya Wajib Pajak Orang Pribadi yang memiliki peredaran bruto di bawah Rp 4.800.000.000,00 saja yang diperbolehkan menggunakan perlakuan khusus berupa penyederhanaan administrasi tidak melakukan pembukuan dan dasar pengenaan pajaknya dihitung dengan norma penghitungan. Apabila diperhatikan berarti Wajib Pajak Badan tidak diperkenankan untuk mendapatkan fasilitas ini. Hal ini merupakan salah satu usaha Direktorat Jenderal Pajak mendorong wajib pajak badan untuk melaksanakan pembukuan. Seperti yang terungkap dalam wawancara dengan Direktorat Peraturan Perpajakan II :

*“Itu kan yang menggunakannya saat ini wajib pajak orang pribadi, itu kan amanat dari pasal 14. Pasal 14 Undang-undang PPh itu kan sebenarnya kalau dibaca lebih mendalam lagi sebenarnya norma itu gak hanya untuk orang pribadi badan pun mestinya disediakan kan kita tahu wajib pajak badan itu kan mesti pembukuan ya, jadi diwajibkan pembukuan. Tapi kan gak semua badan itu patuh kan ya, artinya gak semua juga wajib pajak badan itu membuat. Nah kalau dalam kondisi-kondisi begitu kan mereka menghitung penghasilan netonya pakai apa? Kan gak ada cara lain memakai ya norma itu tadi. Itu badan, tetapi sampai saat ini karena memang mereka dari awal diwajibkan pembukuan maka sampai saat ini norma untuk badan itu memang tidak ada. Mereka itu tetap kita dorong untuk membuat pembukuan, walaupun nanti ada pemeriksaan ya itu nanti ada cara tertentu, pendekatan tertentu untuk menghitung penghasilan neto dalam hal pemeriksaan. Nah bagaimana dengan *self assessment*nya? Kalau badan kita masih terus mendorong mereka untuk menyelenggarakan pembukuan.”*

Di Indonesia, persyaratan bahwa Wajib Pajak yang boleh menggunakan norma penghitungan penghasilan neto didefinisikan hanya berdasarkan jumlah peredaran bruto yang diterima dalam satu tahun pajak, tidak ada indikator lain yang dipakai untuk mengklarifikasi kelayakan Wajib Pajak tersebut untuk menggunakan norma penghitungan, apakah Wajib Pajak tersebut benar-benar tidak dapat menyelenggarakan pembukuan. Selama peredaran usaha Wajib Pajak masih berada di bawah batasan (*threshold*) Wajib Pajak yang wajib pembukuan, maka Wajib Pajak Orang Pribadi tersebut masih dapat menikmati kemudahan berada di dalam *simplified system*.

Berdasarkan ketentuan terakhir mengenai Norma Penghitungan Penghasilan Neto, yaitu Pasal 14 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor-536/PJ./2000, Wajib Pajak badan tidak diperbolehkan untuk menggunakan norma penghitungan untuk menghitung penghasilan neto, dalam arti lain bagi Wajib Pajak Badan diwajibkan menyelenggarakan pembukuan. Apabila dilihat dari keadilan horizontal, yaitu *equal treatment for the equals* maka perbedaan ini dapat mencederai keadilan, sebagai contoh pengusaha orang pribadi Tn.A dan pengusaha Tn.leh B yang menjalankan usaha melalui bentuk CV, memiliki peredaran bruto yang sama setahun sebesar Rp 600.000.000,00, keduanya sama-sama tidak paham mengenai pembukuan. Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan yang berlaku, Tn.A boleh memilih untuk menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto yang hanya mewajibkan diselenggarakannya pencatatan. Sedangkan, Tn.B karena memilih bentuk usaha badan tidak diperkenankan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, sehingga wajib menyelenggarakan pembukuan. Oleh karena Tn. B tidak mampu menyelenggarakan pembukuan, maka solusi yang diambil adalah mempekerjakan pegawai yang memiliki kemampuan

pembukuan atau menyewa jasa konsultan, untuk menghindari kesalahan apabila melakukan pembukuan sendiri akan terjadi kesalahan dan beresiko untuk dilakukan pemeriksaan. Hal ini tentu akan menambah biaya yang harus dikeluarkan oleh Tn.B melaksanakan kewajiban perpajakannya, baik biaya uang untuk menyewa pegawai atau jasa konsultan, biaya waktu apabila melaksanakan sendiri pembukuannya, dan biaya psikis jika kemudian pembukuan yang dilaksanakannya tidak benar dan dilaksanakan pemeriksaan oleh pemeriksa pajak.

Di sisi lain, ketentuan diwajibkannya Wajib Pajak Badan untuk menyelenggarakan pembukuan tersebut selaras dengan ketentuan perundang-undangan di luar pajak, yaitu Pasal 6 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) yang mewajibkan kepada setiap orang yang menjalankan perusahaan untuk menyelenggarakan pembukuan. Selain KUHD, Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Pasar Modal juga mewajibkan badan untuk menyelenggarakan pembukuan. Secara tidak langsung kewajiban penyelenggaraan pembukuan oleh badan yang ditetapkan oleh Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan peraturan lain di luar pajak ini merupakan batasan mengeluarkan badan dari penggunaan administrasi yang lebih sederhana.

Suatu norma penghitungan penghasilan neto dapat dikatakan memenuhi azas kepastian, jika di dalam penerapannya terdapat kejelasan dan ketegasan sehingga siapa wajib pajak yang berhak untuk memanfaatkan fasilitas kemudahan dan besarnya persentase ini tidak dapat ditafsirkan lain baik bagi Wajib pajak maupun petugas pajak. Ketentuan Pasal 14 UU PPh telah jelas menyebutkan memperbolehkan pemberian kemudahan berupa norma penghitungan penghasilan bagi Wajib Pajak Orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas dengan peredaran bruto tidak melebihi Rp 4.800.000.000,00 yang dibebaskan dari kewajiban untuk

menyelenggarakan pembukuan. Namun, yang seringkali menjadi perebatan di dalam prakteknya adalah mengenai kriteria pekerjaan bebas. Perbedaan penafsiran seperti apa yang dimaksud dengan pekerjaan bebas ini masih terjadi di antara petugas pajak dan Wajib Pajak. Di dalam Pasal 14 UU PPh maupun penjelasannya memang tidak menguraikan mengenai siapa wajib pajak orang pribadi dengan pekerjaan bebas, dan pasal ini pun tidak merujuk ketentuan mana yang menjelaskan tentang pekerjaan bebas. Satu-satunya ketentuan yang memberikan definisi “pekerjaan bebas” dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana yang berlaku terakhir adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 dalam Pasal 1 Angka 24 yang mendefinisikan pekerjaan sebagai berikut: *“Pekerjaan bebas adalah pekerjaan yang dilakukan oleh orang pribadi yang mempunyai keahlian khusus sebagai usaha untuk memperoleh penghasilan yang tidak terikat oleh suatu hubungan kerja.”*

Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai definisi ini di klausul penjelasan hanya disebutkan “cukup jelas”. Namun, kenyataannya ketika dipraktekkan di lapangan definisi tersebut menjadi perdebatan antara pemeriksa dengan wajib pajak, seperti apa “keahlian khusus” dan “tidak terikat oleh suatu hubungan kerja”. Perbedaan penafsiran ini seperti yang diungkapkan oleh Budianto berikut :

“ya terus terang memang di sini masalah pekerjaan bebas masih apa ya namanya belum cukup jelas juga, dalam kondisi seperti apakah mereka dianggap pekerjaan bebas, kita belum merinci golongannya seperti apa sih. Selama ini kan definisinya pekerjaan bebas itu kalau dikerjakan oleh orang pribadi yang memiliki keahlian khusus, kemudian tidak terikat hubungan kerja. Yang terakhir apa tuh ya. Ya intinya yang dua tadi ya. Keahlian khusus itu yang bagaimana? Hubungan kerja itu yang bagaimana? Itu yang memang kita tidak mendefinisikannya secara detail. Liat saja agen asuransi tadi, agen asuransi itu kan katanya ya dia kalau sudah terikat dengan satu perusahaan asuransi, kalau dia sudah jadi agen di situ dia tidak boleh

mengikatkan diri di tempat lain, itu ada hubungan kerja gak kalau begitu? Artinya ini kan dia dipekerjakan oleh perusahaan asuransi A misalkan, itu secara etika dia tidak boleh lho bekerja di perusahaan asuransi B, tetapi kemudian mereka ini dianggap melakukan pekerjaan bebas. Iya kan mereka? Sudah ada SE-100 itu yang menegaskan bahwa mereka-mereka itu masuk pekerjaan bebas dan boleh menggunakan norma. artinya kemudian seperti apa sih yang dianggap pekerjaan bebas? Kalau agen asuransi bekerja, entah istilahnya apa, ya mereka terikat kan dengan kode etik perusahaan.”

Perumusan seperti apa kriteria yang dimaksud dengan pekerjaan bebas ini dibutuhkan untuk memberikan kepastian dan sebagai penyelesaian masalah ketika di lapangan terjadi perdebatan antara Wajib Pajak dan petugas pajak. Ini merupakan salah satu hal yang penting untuk dipertimbangkan karena penggunaan klausul “pekerjaan bebas” bukan saja digunakan dalam kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto saja tetapi juga dipakai di dalam ketentuan Pemotongan PPh Pasal 21 untuk bukan pegawai. Sampai saat ini tidak ada ketentuan khusus di perpajakan sebagai penjelasan dari “pekerjaan bebas” begitu pula di ketentuan ketenagakerjaan. Namun, di dalam definisi yang diberikan dalam Pasal 1 Angka 24 Undang-Undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan disebutkan salah satu kriteria yaitu “tidak terikat oleh suatu hubungan kerja”. Ketentuan perpajakan tidak menguraikan lebih lanjut tentang ikatan dalam hubungan kerja, yang berarti tidak aturan *lex specialist*, tetapi pengertian hubungan kerja dapat ditemukan dalam undang-undang ketenagakerjaan yang dalam hal ini bersifat *lex generalis*. Meskipun, dalam beberapa hal aturan ketenagakerjaan tidak sama dengan ketentuan di sisi perpajakan misalnya dalam definisi mengenai pegawai tetap dan pegawai tidak tetap.

2. Obyek pajak

Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini digunakan di dalam mekanisme penghitungan Pajak Penghasilan, sehingga yang menjadi obyeknya di sini adalah penghasilan. Baik di dalam perundang-undangan yang memuat ketentuan mengenai norma ini, yaitu terbaru Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2007 maupun di dalam ketentuan teknis mengenai norma penghitungan terakhir (Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-536/PJ./2000 tentang Norma Penghitungan Penghasilan Neto Bagi Wajib Pajak Yang Dapat Menghitung Penghasilan Neto Dengan Menggunakan Norma Penghitungan) tidak ada satupun yang menjelaskan penghasilan seperti apa yang boleh dihitung dengan menggunakan norma penghitungan. Namun, praktek yang lazim di lapangan bahwa penghasilan yang boleh dihitung dengan menggunakan norma penghitungan penghasilan neto adalah penghasilan yang didapatkan dari kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang dilakukan oleh Wajib Pajak orang Pribadi. Hal ini disesuaikan dengan subyek pajak yang dituju dari kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini yaitu Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas. Sehingga, di dalam prakteknya penghasilan yang diperoleh oleh Wajib Pajak orang pribadi di luar kegiatan usaha atau pekerjaan bebasnya tidak boleh dihitung dengan menggunakan norma penghitungan. Ketidakjelasan ini bukannya tidak menimbulkan masalah di dalam prakteknya. Ketiadaan aturan yang jelas membuat aparat di lapangan menafsirkan sendiri menurut kebijaksanaannya. Hal ini terungkap dalam wawancara peneliti dengan salah satu pemeriksa pajak:

“tergantung ya macem-macem, kalau pemeriksaan itu kan gak satu kasus lihat penelitiannya. Diliat juga kalau misalkan pekerjaan dia itu mengeluarkan biaya itu kita fleksibel kebijakan kita masukkan ke norma. Kalau disini sih diambil kebijakan begitu”

Praktek-praktek seperti ini seharusnya dicegah, jangan sampai aparat pajak di lapangan menentukan kewajiban perpajakan sesuai dengan penafsirannya masing-masing karena dapat timbul perbedaan perlakuan antara wajib pajak yang satu dengan yang lainnya. Keadaan seperti ini bisa menjadi celah bagi Wajib Pajak untuk melakukan *bargaining* dengan aparat pajak.

3. berapa besar pajak terutang yang harus dibayar

Dalam menelaah Norma Penghitungan Penghasilan Neto, peneliti melihat unsur ini dengan melihat apakah besaran Norma Penghitungan Penghasilan Neto sudah jelas. Apabila meninjau Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-536/PJ./2000 dapat dilihat bahwa ketentuan berapa besarnya norma penghitungan untuk Wajib Pajak orang pribadi sudah cukup jelas tertera di dalam keputusan tersebut. Setiap kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang ada di Indonesia telah ditetapkan berapa besar normanya. Sampai saat ini, berdasarkan ketentuan KEP- 536/PJ./2000 ada sebanyak 183 lapangan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang ditetapkan normanya dan memiliki persentase yang berbeda antara jenis usaha yang satu dengan lainnya. Kemudian, masing-masing kegiatan usaha itu juga dibedakan lagi persentase normanya berdasarkan lokasinya. Kebijakan pembedaan ini diambil mengingat antara kegiatan usaha yang satu dengan yang lainnya memiliki margin keuntungan yang berbeda begitu pula antar lokasi (wilayah) dimana usaha tersebut dijalankan. Pemikiran ini dapat dikatakan untuk memberikan rasa keadilan bagi Wajib Pajak pengguna Norma Penghitungan Penghasilan Neto.

Dengan penetapan Norma Penghitungan Penghasilan Neto dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak sebagai tindak lanjut dari amanat Undang-Undang Pajak Penghasilan maka apabila Wajib Pajak yang bersangkutan telah benar dalam melakukan pencatatan atas peredaran usahanya dengan benar, lengkap, dan jelas serta memenuhi berbagai ketentuan lain yang

dipersyaratkan sehubungan dengan pelaksanaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto dan pencatatan, maka penetapan berapa besar pajaknya akan pasti karena telah ditentukan berapa persentase atau besarnya.

(2) *Efficiency*

Efisien yang dimaksud di sini adalah dengan diperkenalkannya Wajib Pajak Orang Pribadi sampai batasan tertentu menggunakan norma penghitungan yang hanya diwajibkan untuk pencatatan akan mengurangi biaya dan waktu terbuang yang ditanggung oleh Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya. Dalam hal biaya ketika Wajib Pajak tidak mengerti mengenai pembukuan, tetapi ketentuan perpajakan mewajibkan untuk menyelenggarakan pembukuan, Wajib Pajak akan perlu mempekerjakan tenaga yang dapat menyusun pembukuan usaha atau pekerjaan bebasnya, tenaga yang digunakan dapat akuntan publik ataupun pegawai sendiri. Apabila yang diserahkan tugas untuk menyusun pembukuan adalah karyawannya sendiri, selain membayar gajinya, orang pribadi tersebut juga akan dibebankan oleh biaya pelatihan yang berhubungan dengan pembukuan usahanya. Dari segi waktu, akan ada waktu terbuang untuk mengurus pembukuan, padahal jika kewajiban pembukuan itu dihapuskan Wajib Pajak dapat konsentrasi pada pengembangan usahanya atau peningkatan produktifitas, yang akan meningkatkan penghasilan Wajib Pajak tersebut.

(3) *Simplicity (Kesederhanaan)*

Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini seperti yang telah dibahas sebelumnya hanyalah merupakan metode untuk memperhitungkan penghasilan bersih dari Wajib Pajak orang pribadi yang tidak mampu menyelenggarakan pembukuan. Kewajiban perpajakan selanjutnya, yaitu menghitung besarnya pajak terutang, membayar pajak, dan melaporkan pajak sama dengan kewajiban yang dimiliki oleh Wajib Pajak orang pribadi yang

tidak memilih menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto. Sehingga dari sisi administrasi kemudahan yang diberikan kepada Wajib Pajak pengguna Norma Penghitungan hanya sampai memperhitungkan jumlah penghasilan kena pajaknya, selanjutnya Wajib Pajak tetap harus mengisi SPT dan melaporkannya. Pencatatan memang lebih sederhana jika dibandingkan dengan pembukuan karena dalam pencatatan yang wajib dicantumkan hanya peredaran usaha atau penghasilan bruto yang diterima oleh Wajib Pajak (termasuk penghasilan yang bukan objek pajak dan penghasilan yang dikenakan PPh bersifat final), harta dan kewajiban (utang dan pinjaman) yang dimiliki, baik yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan usaha dan atau pekerjaan bebas ataupun tidak.

Pada saat melaporkan SPT jika memilih pencatatan, Wajib Pajak orang pribadi juga tidak perlu susah melampirkan pembukuannya. Bagi aparat pajak, ketentuan Norma Penghitungan Penghasilan Neto mengurangi biaya waktu ketika harus memasukkan ke database Direktorat Jenderal Pajak, dengan sedikitnya keterangan maka semakin ringan pekerjaan aparat pajak sehingga dapat fokus mengerjakan pekerjaan yang lain. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Budianto:

“Jadi untuk administrasi di pihak kita sih jauh lebih *simple* ya dengan norma itu, walaupun bagi wajib pajak juga lebih *simple* sih.”

Hal senada juga disampaikan oleh pelaksana pemeriksa di lapangan:

“Ya iya pastinya kan lebih mudah Mbak jadinya, gak ngecek pembukuan, tinggal ngecek peredaran bruto. Ya lebih paktis sih sebenarnya.”⁷

Kesederhanaan penggunaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto bukan hanya dikatakan oleh aparat pajak saja tetapi juga diakui oleh Wajib Pajak orang pribadi yang menggunakannya.

“ya iya dong mbak, kita gak mungkin pembukuan, gak bisa”

⁷ Hasil wawancara dengan Johan Satrya, SE, M.Si, tanggal 28 Oktober 2011

Kesederhanaan memang menjadi latar belakang diperbolehkannya Wajib Pajak orang pribadi untuk menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, dan alasan tersebut telah tercapai. Seperti yang diungkapkan Machfud sebelumnya kesederhanaan memang layak untuk diberikan, tetapi harus ada argumentasi jelas. Perumus kebijakan di Direktorat Jenderal Peraturan Perpajakan menyatakan bahwa semua kemudahan administrasi yang diberikan ditujukan agar pandangan masyarakat bahwa mengurus pajak itu rumit akan terhapuskan dan Wajib Pajak mau membayar pajak, sehingga penerimaan pajak pun akan meningkat.

5.2 Kelemahan Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia

Pertanyaan yang sering dilontarkan oleh para ahli di dalam mengevaluasi penggunaan metode perkiraan dalam memajaki wajib pajak adalah apakah *presumptive taxation* telah mencapai tujuan dari kehadirannya, menjadi alat yang efektif dalam mengatasi permasalahan dengan kelompok yang biasanya sulit untuk dipajaki (*hard-to-tax*).

Sifat alami dari metode perkiraan adalah sebagai metode alternatif yang lebih sederhana digunakan dalam menentukan kewajiban pajak dari Wajib Pajak ketika sistem perpajakan regular yang normal dipakai di negara tersebut terlalu sulit diaplikasikan. Dengan sifatnya ini, metode perkiraan akan berbeda dan tidak konsisten dengan ketentuan normal yang menjunjung azas-azas administrasi perpajakan yang baik. Pengimplementasian dari metode normal terkadang tidak memperhatikan tujuan diberlakukannya dan tidak disusun dengan memperkirakan saat dan dalam kondisi bagaimana kemudian perlakuan khusus ini ditiadakan dari sistem perpajakan. Pertanyaan kritis yang peneliti pertanyakan adalah bagaimana dan dalam kondisi seperti apa wajib pajak seharusnya berpindah dan lulus dari penggunaan metode perkiraan menjadi bagian dari populasi wajib pajak yang menggunakan sistem normal dan insentif yang diberikan pemerintah atas keikutsertaan wajib pajak dalam sistem regular nantinya. Apabila merujuk dari tujuan

diberlakukannya Norma Penghitungan Penghasilan Neto di dalam penjelasan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 :

“Untuk memberikan kemudahan dalam menghitung besarnya penghasilan neto bagi wajib pajak orang pribadi yang menjalankan usaha atau pekerjaan bebas dengan peredaran bruto tertentu, Direktur Jenderal Pajak menerbitkan norma penghitungan.”

Dari petikan penjelasan Pasal 14 di atas dapat dibaca bahwa tujuan pemerintah Indonesia, yang tanggung jawabnya diserahkan kepada Direktur Jenderal Pajak, menerbitkan Norma Penghitungan Penghasilan Neto yaitu memberikan kemudahan bagi Wajib Pajak Orang Pribadi yang tidak menyelenggarakan pembukuan untuk menghitung besarnya penghasilan. Kemudahan administrasi ini erat kaitannya dengan pemenuhan azas *ease of administration* dalam penyelenggaraan administrasi perpajakan yang baik. Administrasi pajak memang sebaiknya disusun sesederhana mungkin pelaksanaannya, sehingga tidak memberatkan wajib pajak di dalam melaksanakan kewajibannya. Jangan sampai terjadi hanya untuk menjalankan kewajibannya terhadap negara menghabiskan waktu, tenaga, dan material dari wajib pajak yang menghalangi wajib pajak untuk melaksanakan usahanya dan meningkatkan produktivitas usahanya.

Sebuah kebijakan layaknya dievaluasi dalam setiap waktu tertentu untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Begitu pula terhadap kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini perlu dilakukan evaluasi karena telah implementasikan lebih dari dua puluh lima tahun di Indonesia. Sebagai sebuah sistem alternatif yang melenceng dari sistem *self-assessment* yang telah disepakati penggunaannya dalam Reformasi Perpajakan 1983, jangka waktu dua puluh lima tahun pemberlakuan haruslah ditinjau kembali. Seperti dikuatkan oleh Machfud:

Suatu evaluasi terhadap implementasi Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto perlu dilakukan dengan beberapa argumentasi, yaitu untuk mengetahui tingkat

efektivitas dari kebijakan ini, dengan maksud melihat seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya; dengan melihat tingkat efektifitas dapat disimpulkan apakah kebijakan norma penghitungan penghasilan neto ini berhasil atau gagal; memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan selanjutnya sehingga tidak mengulangi kesalahan yang sama dan lebih baik.

Para ahli di bidang perpajakan telah berusaha untuk melakukan penelitian di banyak negara mengenai keberhasilan pelaksanaan *presumptive tax*. Dalam usaha melihat hasil implementasi dari kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, peneliti menggunakan beberapa indikator yang dipakai oleh para ahli. Salah satu pencapaiannya dapat dilihat dari kenaikan penerimaan pajak dari sektor yang sebelumnya sulit untuk dipajaki. Namun, Bird dan Wallace serta Engelschalk menegaskan bahwa tidak tepat menilai keberhasilan dari sebuah rezim *presumptive* hanya berdasarkan produktifitas penerimaan pajak saja. Bird dan Wallacme menegaskan bahwa ada tujuan-tujuan lain yang harus dijadikan indikator melihat kesuksesan sebuah penghitungan pajak yang ditetapkan dengan perkiraan, antara lain keberhasilan dalam mempengaruhi kegiatan usaha baru untuk masuk ke dalam sistem perpajakan (mendaftarkan diri), mengurangi biaya kepatuhan bagi bisnis kecil, memberikan stabilitas kewajiban perpajakan bagi bisnis kecil, dan adanya kepastian dan kejelasan (*clarity*) di dalam aturannya sehingga dapat mengurangi kesempatan bagi perilaku korup. Sedangkan, Engelschalk, menilai keberhasilan pelaksanaan *presumptive tax*, dengan melihat dari sisi penerimaan kenaikan penerimaan pajak dari sektor yang dituju oleh *presumptive tax* dan sisi administrasi, yaitu kesederhanaan dan berkurangnya biaya kepatuhan (*compliance cost*), tetapi Engelschalk menekankan bahwa sistem *administrative assessment* dapat dikatakan benar-benar berhasil jika tujuan meningkatkan jumlah wajib pajak, memberikan edukasi bagi wajib pajak, dan berubahnya budaya pajak di tengah-tengah kelompok *hard-to-tax* berubah.

Kelemahan yang dimiliki oleh desain Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia antara lain:

1. bertentangan dengan sistem *self-assessment* yang dianut oleh Indonesia

Norma penghitungan penghasilan neto ini berarti besar dasar pengenaan pajak secara tidak langsung ditetapkan oleh otoritas pajak. Sistem *self-assessment* pada dasarnya memberikan kepercayaan kepada Wajib Pajak untuk memperhitungkan, menghitung, membayar, dan melaporkan sendiri kewajibannya. Hal ini seperti diungkapkan oleh Machfud:

“nah itu sekarang kita menanamkan *self assessment* sejak 1983, tapi pasal-pasalnya itu mengarah kepada *official*, tidak *educate* orang. Ini sudah hampir 30 tahun. Tidak ada upaya-upaya kesana, jadi itu tidak ada alasan lagi sebenarnya, kecuali baru 10 tahun. Ini *semi official* yang dipertahankan. Itu mesti dipertimbangkan teoritis dan empiris.”

2. Wajib Pajak masih dapat melakukan *tax avoidance*

Norma penghitungan neto belum dapat menjadi salah satu instrument dalam mendorong kepatuhan perpajakan wajib pajak, penggunaan peredaran bruto sebagai dasar pengenaan pajak memiliki celah bagi Wajib Pajak untuk melaporkan peredaran bruto tidak sesuai dengan yang sebenarnya. Jajaran direktorat jenderal pajak tetap harus melakukan pemeriksaan berkala. Jadi untuk menghindari pemeriksaan pajak, Wajib Pajak selalu membuat Surat Pemberitahuan Pajak dalam posisi kurang bayar sehingga ada setoran pajak pada akhir tahun atau membuat Surat Pemberitahuan Pajak dalam posisi nihil.

Seperti yang diungkapkan oleh pemeriksa pajak berikut ini mengenai masih adanya praktik penghindaran pajak oleh Wajib Pajak orang pribadi pengguna norma penghitungan:

“iya masih banyak koq itu dokter apa ya dan membuktikannya agak susah juga... kalau penghasilan lain misalnya dari produsen obat kalau dia punya kilinik yang kadang-kadang gak dilaporin

atau gak di jadi pengacara-pengacara itu kan suka gak dilaporkan mesti dicari.”⁸

Norma Penghitungan ini hanya dapat dijadikan sebagai alat untuk memudahkan administrasi pajak bagi Wajib Pajak baru yang mungkin belum paham benar mengenai ketentuan perpajakan, sedangkan untuk meningkatkan kepatuhan pajak metode ini ternyata tidak relevan di Indonesia. Pelaksanaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto tetap harus dilaksanakan bersamaan dengan pemeriksaan berkala.

3. Tidak adanya batas waktu penggunaan Norma Penghitungan Penghasilan Neto mengakibatkan tidak mendorong beralihnya Wajib Pajak ke sistem perpajakan normal

Salah satu ketidaksempurnaan desain pada sebagian besar *special regimes* adalah tidak mempertimbangkan langkah-langkah rencana untuk membuat wajib pajak “tumbuh”, meninggalkan *special regimes* menuju sistem perpajakan yang normal. Ketiadaan usaha untuk membuat wajib pajak bermigrasi ke sistem yang normal akan meningkatkan potensi munculnya efek yang tidak diinginkan dari penetapan ketentuan khusus dan mengaburkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaannya. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Bird dan Wallace, berkebalikan dari tujuannya, pelaksanaan sistem *presumptive* justru sebagian besar desainnya menjamin bahwa pengurangan beban pajak (*tax burdens*) yang dirasakan oleh Wajib Pajak dalam *special regimes* membuat kelompok wajib pajak ini lebih tertarik untuk tetap berada di dalam alternatif sistem tersebut dan tidak ada insentif yang ditawarkan kepada wajib pajak untuk pindah ke sistem normal. Ketika pajak yang ditetapkan melalui metode perkiraan jumlahnya lebih kecil daripada “pajak yang sebenarnya” harus dibayar melalui penghitungan yang normal. Dan ketidaksempurnaan ini hampir terjadi di seluruh negara yang menerapkan *presumptive taxation*. Salah satu negara yang penerapan *presumptive*

⁸ Hasil wawancara dengan Dina Novianti, SE, MSi, pelaksana pemeriksa pajak, 16 Desember 2011.

taxationnya cukup bagus dimana ada usaha untuk membatasi Wajib Pajaknya menggunakan *presumptive taxation* dan mendorong pembukuan adalah Perancis. Melalui sistem *contractual method (forfait)* yang dikembangkan oleh pembuat kebijakannya. Untuk menggunakan fasilitas ini Wajib Pajak harus terlebih dahulu menyerahkan informasi mengenai pembelian, penjualan, nilai atas closing *inventory*, jumlah pekerja, jumlah gaji yang dibayarkan, dan kekayaan yang dimiliki. Apabila disetujui maka besaran *presumptive tax* akan berlaku selama dua tahun. Setelah dua tahun aparat pajak akan memeriksa kembali Wajib Pajak berikut informasi terbaru mengenai , apabila memang masih layak untuk menggunakan metode *presumptive taxation*, maka akan diberikan kembali kemudahan tersebut. Wajib Pajak memiliki pilihan untuk menggunakan pembukuan, tetapi jika memilih masuk menggunakan metode akuntansi, maka Wajib Pajak diharuskan menggunakannya selama tiga tahun, dan tidak diperkenankan mengajukan kemudahan administrasi berupa *presumptive taxation*.

Pembatasan lamanya waktu pemberlakuan norma penghitungan (*time frame*) seharusnya diperhatikan sebagai salah satu jalan mendorong beralihnya Wajib Pajak ke sistem norma, sebagaimana diungkapkan oleh Machfud:

“nah, begini makanya itu tidak mengedukate orang. Wajib Pajak tidak mampu membuat pembukuan tapi dia juga sadar dia diperlakukan tidak adil. Pemerintah harus menunjukkan jalan yang benar itu apa, kalau saya katakana itu *time frame* harus ada kalau dari dulu sampai sekarang norma terus, sejak tahun 1983 tidak bergeser.”

Bird dan Wallace menyarankan desain *presumptive taxation*, yaitu hanya dalam beberapa tahun Wajib Pajak dapat dipajaki melalui skema *presumptive* atau menetapkan level pajak atau tarif yang lebih tinggi bagi Wajib Pajak yang memakai metode alternative untuk mendorong Wajib Pajak bergerak menuju sistem perpajakan regular. Prinsipnya, jika edukasi Wajib Pajak menjadi tujuan dari diterapkannya *special regimes*, maksudnya bahwa perlakuan khusus tersebut dibuat untuk membantu wajib pajak di awal pelaksanaan kewajiban perpajakannya kemudian nanti diharapkan wajib pajak akan beralih ke

penghitungan yang normal, maka otoritas pajak membuat asumsi dalam berapa tahun wajib pajak tersebut akan secara otomatis pindah dari *simplified system* tersebut. Tanpa adanya batasan lamanya Wajib Pajak boleh mendapatkan perlakuan khusus tersebut, secara tidak langsung berarti otoritas pajak memberikan kesempatan kepada Wajib Pajak untuk terus berada di dalam zona nyaman. Ketika hal ini ditanyakan kepada pihak otoritas pajak yang berwenang membuat kebijakan demikian pernyataannya:

“mestinya sih demikian ya Mbak. Tetapi ketentuan di undang-undang kita kebijakan ini sifatnya tidak periodik gitu ya artinya dibatasi waktu sampai sekian tahun kemudian dia harus pakai pembukuan, di kita kan yang membatasi hanya peredaran brutonya. Ketika dia sudah melampaui itu ya dia sudah tidak boleh lagi. Jadi ya memang ditujukan untuk wajib pajak yang kecil, tetapi saya tidak tahu apakah 4,8 milyar itu boleh saya bilang kecil atau tidak ya.”

Pada Undang-Undang Pajak Penghasilan memang tidak diuraikan mengenai batas waktu diperbolehkannya orang pribadi menggunakan norma penghitungan, hanya disebutkan batasan peredaran bruto, inilah salah satu faktor yang menjadi kelemahan kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.

Kebijakan lain yang dapat ditinjau adalah dibuatnya aturan mengenai pemeriksaan khusus setiap periode waktu tertentu atas Wajib Pajak yang berada dalam kelompok pengguna metode perkiraan dengan tujuan untuk memastikan kembali masih pantaskah Wajib Pajak tersebut menikmati kemudahan karena masih tidak memiliki kemampuan untuk melaksanakan administrasi perpajakan sesuai dengan aturan yang normal. Dalam pelaksanaannya di Indonesia sebenarnya sebelum sistem perpajakan moder diluncurkan, setiap pengguna Norma Penghitungan Penghasilan Neto akan diperiksa secara berlaku melalui pemeriksaan khusus sebagaimana keterangan yang diberikan oleh dua pemeriksa pajak berikut:

“sampai saat ini sih belum, dulu iya sebelum modern itu banyak sih, kita dari pemeriksa yang bikin usulan kan kalau sekarang inisiatif dari AR. Kalau dulu kan usulan usulan aja, gak pake data-data analisa resiko gak pake gitu-gituan kira-kira aja. Kalau sekarang kan bisa begitu, jadi males

kalau buat usulan takut nanti malah tidak sesuai yang diharapkan. Sekarang dari AR semua ya.”⁹

Hal senada juga diungkapkan oleh pemeriksa pajak lain:

“Dulu ada tuh, tapi sebelum adanya modernisasi ya, WP yang pake norma semua diperiksa, jadi kan kita bisa ngetes normanya bener apa nggak, omzetnya bener apa nggak. Tapi kalo sekarang sih nggak ada pemeriksaan khusus. Jadi kan pemeriksaan cuma ada rutin dan tujuan lain ya. Rutin kan kalo lebih bayar aja, bukan diperiksa karena normanya, bukan. Tetapi karena kondisi SPT nya. Dulu pernah ada tuh tahun 96-97 untuk memeriksa normanya bener apa nggak, tetapi kalau sekarang belum ada.”¹⁰

Seharusnya otoritas pajak tetap melaksanakan evaluasi berkala terhadap kepatuhan pajak dari Wajib Pajak Orang Pribadi pengguna norma penghitungan. Menurut, saran yang diberikan oleh para ahli apabila sistem presumptive taxation masih diperlukan, setidaknya dilakukan pemeriksaan secara periodik kepada pengguna antara 5-10 tahun untuk melihat kelayakannya.

Menurut Bird dan Wallace sebenarnya pemakaian presumptive regime itu hanya digunakan untuk mendorong wajib pajak potensial yang belum terdaftar untuk masuk ke dalam tax system, sedangkan untuk meningkatkan kepatuhan pajak dan penerimaan pajak negara digunakan prosedur lain, berikut saran yang diajukan oleh Bird dan Wallace untuk menghadapi *hard-to-tax groups*:

⁹ Hasil wawancara dengan Dina Novianti, SE, MA, Pelaksana Pemeriksa Pajak, 16 Desember 2011.

¹⁰ Hasil wawancara dengan Johan Satrya, SE, MSi, Pelaksana Pemeriksa Pajak, 28 Oktober 2011.

Tabel 5.2
Desain Kebijakan untuk Mengatasi HTT Sector

Obectives	Instruments	Issues
Bringing start-up firms into the tax net, enhance taxpayer education	Some form of simplified/presumptive regime	Critical to keep presumed level high enough to encourage movement out; also to periodically evaluate all those in system to ensure true eligibility
Getting revenue from those able to pay	Alternative Minimum Tax Approach	AMTs are often very complicated and cumbersome for both tax administration and taypayers.
Increased equity in treatment of the HTT	Enforce the law	Politics is especially critical to the success of the tax administration in the cases of getting at the HTT. Lucrative business may be run by influential members of society who can effect the success of the tax administration.
Getting some revenue from the underground economy	Taxation via indirect taxation	May challenge the equity of the tax system and further encourage tax evasion.
Getting to the HTT at low cost in the short term	Legitimizing the HTT via tax exemptions and tax holidays	Although this instrument may reduce administrative costs for very difficult cases(off-shores activities) or very low yield activities (agriculture), it sets a dangerous prescedent which encourage non-compliance.

Sumber: Bird dan Wallace, *The Context and Role of Presumptive Taxes*, 2004

Apabila melihat saran kebijakan oleh Bird dan Wallace di atas maka sebenarnya merupakan hal yang salah Indonesia menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan

Neto sebagai salah satu metode *presumptive taxation* selama berpuluh-puluh tahun, tujuannya pun tidak tercapai yaitu mengedukasi wajib pajak untuk beralih ke sistem perpajakan regular menggunakan pembukuan.

Meskipun banyak kelemahan di dalam Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto, sistem perpajakan di Indonesia masih memberikan tempat bagi diterapkannya perlakuan khusus tersebut atas dasar kemudahan administrasi yang ingin diberikan kepada Wajib Pajak orang pribadi di Indonesia. Berdasarkan penelitian di lapangan, pada saat melaksanakan penelitian ini ternyata Direktorat Jenderal Pajak sedang menyusun besar persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto yang baru.

5.3 Alasan Belum Disesuaikannya Besaran Persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia

Penghitungan persentase norma penghitungan penghasilan neto mendekati keadaan yang sebenarnya mungkin dapat menjadi salah satu cara memberikan keadilan kepada Wajib Pajak yang memilih untuk memakai norma penghitungan penghasilan. Berdasarkan ketentuan Pasal 14 Ayat (1) dinyatakan bahwa Norma Penghitungan Penghasilan Neto akan disempurnakan terus menerus oleh Direktur Jenderal Pajak. Pasal ini sesungguhnya memberikan tanggung jawab kepada Direktur Jenderal Pajak untuk memperhatikan kelayakan norma penghitungan penghasilan neto, apabila besarnya sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi perekonomian hendaknya besarnya disesuaikan. Hal ini juga diakui oleh pihak otoritas pajak:

“pedoman diserahkan kepada Dirjen Pajak untuk dibikin, Pasal 14 Undang-undang PPh mengamatkan begitu kan? Dirjen Pajak diberikan wewenang untuk membuat pedoman penghitungan dan diupgrade sebenarnya secara terus menerus. Secara “terus menerus” nya ini yang sepertinya belum berjalan”

Sebenarnya berdasarkan penelusuran peneliti gagasan mengenai revisi persentase norma ini sudah dimulai sejak tahun 2006 dengan keluarnya Surat Direktur Jenderal

Pajak Nomor S-138/PJ.41/2005 tentang Daftar Isian Persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto sehubungan dengan penyusunan konsep Norma Penghitungan Penghasilan Neto yang akan disesuaikan dengan Klasifikasi Lapangan Usaha (KLU) berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-34/PJ./2003 tentang Klasifikasi Lapangan Usaha Wajib pajak. Terlampir di dalam keputusan tersebut adalah boring isian yang wajib diisi oleh Wajib Pajak mengenai besarnya norma yang menurut Wajib Pajak cukup realistis dan wajar disertai dengan alasan yang mendukungnya.

Sejak tahun 2005 pengumpulan data sudah mulai dilaksanakan, tetapi penyusunan baru dimulai sejak tahun 2010, sebagaimana diungkapkan oleh tim perumus Norma Penghitungan Penghasilan Neto berikut:

“sebenarnya dari tahun 2010 kita sudah review karena itu sudah sepuluh tahun lewat kayaknya sudah tidak relevan ya dengan kondisi ekonomi saat ini ya, makanya mesti diupgrade, terakhir ini sih masih jalan, masih diproses tapi nggak tahu bakal ada dihentikan atau nggak karena kita ada kebijakan lain yang bersinggungan dengan norma.”

Berdasarkan hasil penelitian didapatkan latar belakang belum disesuaikan besaran norma penghitungan penghasilan neto hingga saat ini, yaitu

1. Kesulitan tim perumus dalam menetapkan besarnya persentase norma
 Dalam menyusun besar norma penghitungan penghasilan neto Direktorat Jenderal Pajak seperti yang dijelaskan oleh narasumber penelitian melakukan penghitungan yang teliti guna menemukan besaran sesuai dengan kewajaran, dalam usaha memenuhi prinsip keadilan dalam Norma Penghitungan Penghasilan Neto. Data-data yang digunakan oleh Subdit Potong Pungut dan Orang Pribadi berasal dari:

1. Data internal

Data yang dikumpulkan dari Wajib Pajak Orang Pribadi yang melakukan pembukuan serta data yang dihasilkan dari pemeriksaan terhadap Wajib Pajak Orang Pribadi.

2. Data Eksternal

Data yang berasal dari Badan Pusat Statistik mengenai peredaran usaha, total biaya, margin rata-rata usaha per Kelompok Lapangan Usaha per wilayah.

Berdasarkan data-data tersebut tim perumus akan menyusun berapa besar norma yang wajar melalui perbandingan antara data-data tersebut. Menggabungkan seluruh data-data ini menurut keterangan tim perumus bukan hal yang mudah selain karena banyaknya data yang berbeda nilai-nilainya. Namun, terkadang data yang ada tidak memenuhi persyaratan karena cukup sedikit. Misalkan, data dari internal data yang diperoleh hanya sebagian kecil dari KLU yang ada di dalam norma dan tidak linier dengan waktu yang ditetapkan untuk mendapatkan tingkat konsistensi. Sedangkan untuk data eksternal dari Badan Pusat Statistik banyak yang tidak dipisahkan antara data badan dan orang pribadi.

Selain itu, penyusunan norma penghitungan ini juga mempertimbangkan Kelompok Lapangan Usaha yang akan dimasukkan apakah ditambah atau dikurangi. Tim perumus kesulitan untuk menentukan apakah jenis kegiatan usaha akan diperinci atau dikelompokkan saja dalam rumah-rumah besar

2. Adanya penyusunan kebijakan selain Norma Penghitungan Penghasilan Neto

Berdasarkan hasil penelitian di subdit potong pungut dan orang pribadi Direktorat Jenderal Pajak, peneliti mendapatkan penjelasan bahwa memang norma penghitungan penghasilan neto ini ditunda penerbitannya karena otoritas pajak sedang menyusun kebijakan yang ditujukan bagi Wajib Pajak orang pribadi dengan peredaran bruto di bawah 4,8 Milyar. Kebijakan ini adalah kebijakan pajak penghasilan bersifat final, dengan tarif tertentu yang akan dikenakan dari peredaran bruto Wajib Pajak. Kebijakan pajak final lebih diutamakan penyusunannya dengan dasar bahwa kebijakan ini akan memberikan kemudahan yang lebih baik

dibandingkan dengan Norma Penghitungan Penghasilan Neto. Kebijakan pajak final dianggap lebih sederhana lagi dibandingkan dengan norma penghitungan. Pemaparan mengenai kebijakan final ini akan sedikit diuraikan pada paragraph berikut.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan pihak Direktorat Jenderal Pajak yang diwakili oleh Direktorat Peraturan Perpajakan II terungkap adanya wacana untuk mengganti Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto untuk Wajib Pajak Orang Pribadi yang memjalankan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas dengan pengenaan Pajak Final. Hal yang berbeda dari kebijakan pajak final yang akan diterapkan adalah dimasukkannya Wajib Pajak dalam ketentuan ini. Kebijakan pajak final ini akan diterapkan atas Wajib Pajak Orang Pribadi maupun Wajib Pajak Badan dengan ketentuan batasan peredaran usaha wajib pajak tidak melebihi Rp 4.800.000.000,00. Demikian petikan wawancara dengan Bapak Budianto:

“kita ada kebijakan lain yang bersinggungan dengan norma. Kan kalau Anda baca media massa kan ada pengenaan pajak UMKM, rame kan ya? kalau kebijakan UMKM itu jadi berjalan, norma ini sepertinya dalam tanda kutip kurang berguna. Jadi norma ini nanti digantikan dengan tanda kutip ya dengan kebijakan pajak untuk UMKM itu... rencananya sih nanti, pengenaan PPh Final dari peredaran bruto. Begitu rencananya. Tapi memang belum jadi aturannya.”

Sebenarnya pengenaan pajak final bukanlah hal yang baru diterapkan di Indonesia, sudah begitu banyak jenis penghasilan yang dikenakan pajak final, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Pajak Penghasilan, antara lain:

1. Penghasilan berupa bunga deposito dan tabungan lainnya
2. Bunga/diskonto obligasi dan surat utang negara;
3. Penghasilan berupa bungan simpanan yang dibayarkan oleh koperasi kepada anggota koperasi orang pribadi;
4. Penghasilan berupa hadiah undian;
5. Penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya, transaksi derivative yang diperdagangkan di bursa, dan transaksi penjualan saham atau pengalihan

penyertaan modal pada perusahaan pasangannya yang diterima oleh perusahaan modal ventura;

6. Penghasilan dari transaksi pengalihan berupa harta tanah, dan atau bangunan;
7. Penghasilan dari usaha jasa konstruksi, usaha real estate, dan persewaan tanah dan/atau bangunan;
8. Penghasilan tertentu lainnya yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah

Adapun pertimbangan-perimbangan yang kemudian menjadi dasar pemikiran diterapkannya pajak final disebutkan di dalam penjelasan Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Pajak Penghasilan, yaitu

- Perlu adanya dorongan dalam rangka perkembangan investtasi dan tabungan masyarakat;
- Kesederhanaan dalam pemungutan pajak;
- Berkurangnya beban administrasi baik bagi Wajib Pajak maupun Direktorat Jenderal Pajak;
- Pemerataan dalam pengenaan pajaknya; dan
- Memperhatikan perkembangan ekonomi dan moneter

Apabila diperhatikan lebih lanjut dasar pemikiran ini menginginkan adanya tata cara yang lebih sederhana dan dapat menjamin penerimaan negara selain juga memberikan keadilan kepada penerima jenis penghasilan yang sama.

Pengenaan pajak final memiliki kelebihan dan kelemahan. Kelebihan yang dimiliki oleh penerapan pajak final dapat dilihat dari aspek administratif yang lebih mudah. Kelebihan segi administratif pengenaan pajak final terletak pada kesederhanaan cara penghitungan dan pemungutannya. Kesederhaan di dalam penghitungan dan penetapan pajak memang merupakan hal yang harus diperhatikan di dalam sistem pemungutan pajak, sehingga Wajib Pajak tidak merasakan kerumitan dalam menghitung besar pajak terutang. Keuntungan juga akan dinikmati oleh negara dengan mengalirnya terus penerimaan pajak karena di dalam kebijakan pajak

final dimana dasar pengenaan pajaknya berdasarkan penghasilan bruto sehingga tidak diperbolehkan pengakuan biaya, Wajib Pajak akan dianggap selalu memperoleh keuntungan.

Sementara itu, kelemahan yang ada di dalam pengenaan pajak penghasilan final antara lain:

1. Kemajuan sistem administrasi perpajakan yang ingin dicapai oleh pemerintah Indonesia yang dicetuskan dalam Reformasi Perpajakan di tahun 1983 melalui peralihan dari sistem *official assessment* menuju *self assessment* murni sulit untuk tercapai. Pada dasarnya, pengenaan pajak yang bersifat final berarti secara tidak langsung otoritas pajak yang menetapkan seberapa besar utang pajak yang harus dibayar oleh Wajib Pajak. Apabila pihak fiskus memiliki kewenangan besar untuk menentukan besarnya pajak yang terutang, hal ini berarti secara tidak langsung kembali lagi kepada *official assessment system*. Di dalam pengenaan pajak final, otoritas pajak menetapkan tarif pajak tertentu yang berbeda antara jenis penghasilan yang satu dengan lainnya, hal ini bertentangan dengan keadilan vertikal, yaitu tidak terpenuhi unsur progression. Selain itu, tidak dipertimbangkannya keuntungan dan kerugian dari Wajib Pajak penerima penghasilan akan mencederai keadilan bagi Wajib Pajak, dimana besarnya pajak terutang tidak melihat kemampuan ekonomis (*ability to pay*).
2. Pemungutan pajak membutuhkan informasi yang jelas dan akurat mengenai kemampuan ekonomis Wajib Pajak sehingga pajak dapat dipungut secara adil. Ketiadaan pembukuan yang memuat mengenai posisi keuangan Wajib Pajak akan membuat tujuan tersebut tidak dapat dicapai. Selain itu, pembukuan pada dasarnya juga dapat dijadikan sumber informasi oleh Direktorat Jenderal Pajak mengenai data-data wajib pajak dan pihak ketiga. Sebagaimana diuraikan oleh Budianto berikut.

5.4. Kelayakan Wajib Pajak Orang Pribadi Tenaga Ahli Menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto

Telah diuraikan sebelumnya menurut Thuronyi bahwa menentukan siapa Wajib Pajak yang layak untuk diberikan kemudahan administrasi adalah hal yang penting untuk diperhatikan, sehingga pelaksanaan *presumptive taxation* akan tepat sasaran, tidak dimanfaatkan oleh Wajib Pajak yang ingin menghindari kewajiban perpajakannya. Di dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2007 telah ditentukan bahwa Norma Penghitungan Penghasilan Neto boleh digunakan hanya untuk Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas. Sehingga, orang pribadi yang tidak melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas tidak boleh menghitung besarnya penghasilan kena pajak menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto.

Salah satu subyek yang boleh menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto adalah orang pribadi yang melakukan pekerjaan bebas. Penjelasan mengenai pekerjaan bebas dapat dilihat di dalam ketentuan umum dan tata cara perpajakan, yaitu Pasal 1 Angka 24 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007.

“Pekerjaan bebas adalah pekerjaan yang dilakukan oleh orang pribadi yang mempunyai keahlian khusus sebagai usaha untuk memperoleh penghasilan yang tidak terikat oleh suatu hubungan kerja”.

Intinya seseorang dapat disebut melakukan pekerjaan bebas apabila orang pribadi tersebut memiliki keahlian khusus yang digunakan untuk memperoleh penghasilan, dimana dalam usahanya tersebut tidak terikat oleh suatu hubungan kerja. Jika ada ikatan kerja dalam kegiatan tersebut berarti bukan lagi disebut pekerjaan bebas, meskipun dilaksanakan oleh orang pribadi yang memiliki keahlian khusus. Di Indonesia, definisi keahlian khusus ini sebenarnya tidak ada ketentuan khusus siapa yang masuk ke dalam kelompok ini, tetapi umumnya yang disebut sebagai orang pribadi yang melakukan pekerjaan bebas adalah tenaga ahli yang meliputi pengacara, akuntan, arsitek, dokter, konsultan, notaris, penilaian, dan aktuaris. Di dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor 536/PJ./2000 jenis-jenis pekerjaan

tersebut juga dicantumkan masing-masing besar persentase norma penghitungan penghasilan netonya.

Latar belakang pembuatan kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto adalah memberikan kemudahan administrasi dalam hal Wajib Pajak tidak mampu menyelenggarakan pembukuan mengingat masyarakat Indonesia yang masih tidak pandai membuat pembukuan. Tenaga ahli ini memang memiliki latar belakang pendidikan yang tinggi, sehingga dapat di sebut sebagai ahli. Namun, perbedaannya bahwa tidak semua kelompok ini memiliki kemampuan untuk membuat pembukuan karena pendidikannya bukan dalam bidang ekonomi atau akuntansi. Hal inilah yang menjadi alasan Direktorat Jenderal Pajak memberikan kemudahan bagi kelompok ini jika mengingat potensi pajak yang dimiliki oleh kelompok ini cukup besar karena jumlah penghasilannya yang rata-rata tinggi. Menurut penelitian yang dilakukan Sandjana (1996) mengenai penghasilan dokter spesialis dan kepuasan kerja di Rumah Sakit Umum Daerah Sanglah Denpasar diperoleh data mengenai penghasilan dokter spesialis sebagai berikut:

Tabel 5.3
Penghasilan dan Pengeluaran Dokter Spesialis di RSUD Sanglah Tahun 1996

Variabel	Rata-Rata	Standar Penyimpangan	Terendah	Terbesar
Gaji sebagai PNS	Rp 538.754,42	Rp 102.551,63	Rp 390.000,00	Rp 782.000,00
Jasa Medis	Rp 415.526,32	Rp 160.339,79	Rp 90.000,00	Rp 750.000,00
Hasil Praktik Pribadi	Rp 4.060.526,32	Rp 2.560.356,76	Rp 900.000,00	Rp 10.000.000,00
Honor di RS swasta	Rp 5.315.789,50	Rp 4.074.344,67	Rp 1.000.000,00	Rp 21.000.000,00
Pengeluaran	Rp 3.407.894,70	Rp 2.418.552,35	Rp 500.000,00	Rp 12.000.000,00

Sumber : Sandjana (1996)

Di Indonesia, penelitian yang resmi mengenai besaran rata-rata penghasilan dokter belum ada karena masih bervariasinya jumlah penghasilan dokter di Indonesia, baik karena spesialisasinya atau popularitasnya Seperti yang diungkapkan oleh Budianto berikut:

“ini (penghasilan-red) masih bervariasi ya, dokter umum misalnya, 2 juta sampai ada spesialis yang dapat 1 Milyar per bulan.”¹¹

Otoritas kesehatan dan asosiasi yang berwenang memang sedang merancang standarisasi tingkat penghasilan dokter. Berdasarkan hitungan kasar yang disampaikan oleh Ikatan Dokter Indonesia (IDI) besar penghasilan dokter (*take home pay* berikut jasa medik) yang layak adalah sekitar 30 (tiga puluh) juta Rupiah untuk dokter umum dan 50 (lima puluh) juta Rupiah untuk dokter spesialis. Apabila dilihat dari penelitian Sandjana, yang dilakukan tahun 1996 penghasilan dokter di Kabupaten Sanglah sudah melebihi batasan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Apalagi dengan keadaan sekarang di tahun 2011, di saat penghasilan tersebut juga pasti telah mengalami kenaikan sesuai dengan tingkat inflasi, ditambah penelitian Sandjana itu hanya dilakukan di tingkat Kabupaten, dokter-dokter di kota-kota besar sangat mungkin memiliki penghasilan lebih besar dari jumlah tersebut. Seperti keterangan yang diberikan oleh pemeriksa pajak berikut:

“kalau dokter-dokter kandungan itu bisa lebih dari 4 Milyar setahun bisa, kayak di Pondok Indah segala macam itu. Kayak di RS Pondok Indah itu control aja bisa sampai 200 ribu, sehari bisa ada 100 pasien berapa kalau sebulan?”¹²

Berdasarkan data yang diperoleh peneliti dari Ikatan Dokter Indonesia dan data masterfile Direktorat Jenderal Pajak, berikut jumlah dokter umum dan spesialis di Indonesia:

¹¹ Hasil Wawancara dengan dr. Slamet Budianto, SH, MHkes, Sekjen Ikatan Dokter Indonesia, 6 Desember 2011

¹² Hasil wawancara dengan Dina Novianti, SE, MA, Pelaksana Pemeriksa Pajak, 16 Desember 2011.

Tabel 5.4
Jumlah Perbandingan Wajib Pajak Dokter dan Jumlah Dokter di
Indonesia Tahun 2011

Jenis	Terdaftar Memiliki NPWP	Masterfile Asosiasi
Dokter Gigi	2.728	22.848
Dokter Umum	27.430	116.200
Dokter Spesialis	2.502	

Sumber : diolah oleh peneliti berdasarkan data Direktorat Teknologi Informasi Perpajakan Direktorat Jenderal Pajak, Ikatan Dokter Indonesia, dan PDGI.

Apabila dilihat masih ada *gap* yang begitu besar di antara jumlah dokter yang ada di Indonesia dan jumlah dokter yang terdaftar sebagai Wajib Pajak. Padahal, profesi dokter ini apabila dilihat dari penelitian yang dilakukan oleh Sandjana di tahun 1996 saja jumlah penghasilannya per tahun sudah melewati Penghasilan Tidak Kena Pajak. Jumlah ini seharusnya menjadi potensi yang digali oleh Direktorat Jenderal Pajak. Direktorat Jenderal Pajak dapat menggandeng asosiasi dan rumah sakit untuk melakukan persuasi agar dokter yang belum memiliki NPWP segera mendaftar. Selanjutnya, ketika dokter sudah terdaftar yang menjadi masalah adalah bagaimana melaksanakan kewajiban perpajakannya, menghitung penghasilan dan pajaknya. Menurut, keterangan yang diberikan oleh Ikatan Dokter Indonesia sekitar 90% dari jumlah dokter umum dan dokter spesialis tidak memiliki kontrak kerja dengan pemberi kerja, atau dengan kata lain menjalankan pekerjaan bebas. Dalam pelaksanaan pemberian jasa, seperti pekerjaan lain pasti ada biaya-biaya yang dikeluarkan, tetapi mengingat statusnya bukan pegawai harus menanggung sendiri biaya-biaya tersebut. Permasalahan yang muncul adalah bagi dokter yang melaksanakan pekerjaan bebas menemui kesulitan untuk menghitung biaya yang dikeluarkan terkait usaha mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilannya. Sebagaimana yang diungkapkan oleh pemeriksa pajak mengenai pengalamannya memeriksa Wajib Pajak orang pribadi dokter:

“oh bukan begitu, mereka itu kesulitan menentukan biaya-biaya mereka kayak kemana-kemana itu kan mereka butuh uang bensin mana yang berhubungan dengan penghasilan itu mana yang enggak mereka bingungnya itu. Ini masuk gak gitu, apa aja sih biaya yang berhubungan dengan 3M

untuk mereka, iya mereka susah membedakan mana yang pribadi mana yang usaha.”¹³

Alasan di atas yang kemudian membuat otoritas pajak Indonesia untuk tetap memberikan fasilitas berupa kemudahan dalam penghitungan beban pajak melalui Norma Penghitungan Penghasilan Neto bagi dokter di Indonesia. Hal ini bertujuan agar dokter mudah melaksanakan kewajiban perpajakannya sehingga akan melaporkan kewajiban perpajakannya dengan benar, mengingat sifat penghasilan dokter yang beragam:

“Kan penghasilan mereka itu (dokter-red) sumbernya bermacam-macam. Ada yang dia buka klinik sendiri, ada yang dia buka praktek misalnya di RS A, ada yang peralatannya dari dia sendiri, ada yang peralatannya disediakan oleh rumah sakit. Itu yang kayak gini-gini itu kita mentreatnya gimana?”¹⁴

Menurut penelitian Miliela, dosen Universitas Gajah Mada, proporsi sumber penghasilan dokter di Indonesia diperoleh dari beberapa saluran, yaitu gaji sebagai pegawai negeri sipil (11,2%), insentif rumah sakit negeri (4,25%), gaji swasta (22,6%), insentif swasta (35,1%), praktik pribadi (14%), dan perusahaan asuransi kesehatan (1,2%). Dengan sifat penghasilan yang banyak sumbernya ini, ditambah dengan budaya transaksi pembiayaan jasa dokter dalam bentuk tunai mengakibatkan besarnya potensi penghasilan yang dapat tidak dilaporkan oleh Wajib Pajak dokter. Sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Andreoni, bahwa alasan orang pribadi tidak melakukan kewajiban perpajakannya sama sekali atau paling tidak menyembunyikan sebagian dari penghasilannya dari otoritas pajak didorong oleh faktor, antara lain sistem perpajakan (seperti tarif pajak, sanksi, dan kemungkinan audit) dan kesempatan yang diberikan oleh tipe penghasilan yang diterima oleh orang pribadi tersebut. Tipe penghasilan tersebut menurut Das-Gupta adalah penghasilan yang bersifat “fungible income”, berasal dari banyak sumber, dari banyak klien.

¹³ Hasil wawancara dengan Dina Novianti, SE, MA, Pelaksana Pemeriksa Pajak, 16 Desember 2011.

¹⁴ Hasil wawancara dengan Budianto, Staf Direktorat Potpu dan OP Direktorat Peraturan Perpajakan II, 23 November 2011.

Berdasarkan penelitiannya dengan tipe penghasilan dari banyak klien, Das-Gupta menggolongkan dokter sebagai kelompok yang sulit untuk dipajaki (*hard-to-tax*). Sistem pembayaran praktik pribadi dokter di Indonesia yang sebagian besar dilakukan dalam bentuk *cash* juga meningkatkan resiko ketidakpatuhan pajak karena potensi terbentuknya *shadow economy* dari Wajib Pajak dokter. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Vaillancourt, bahwa salah satu pelaku *shadow economy* adalah professional terpelajar yang menerima pembayaran tunai untuk mengurangi penghasilan kena pajaknya.

Untuk mengatasi ini kemudian Indonesia menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto bagi Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan pekerjaan bebas sebagai dokter. Beberapa negara di dunia yang juga masih memberikan perlakuan khusus kepada dokter antara lain:

- Filipina
Otoritas pajak Filipina memberikan pilihan kepada Wajib Pajak yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas (*self-employed*) untuk menggunakan *standard deduction* sebesar 40% dari peredaran bruto atau penghasilan kotor Wajib Pajak tersebut.
- Thailand
Otoritas pajak Thailan memberikan ketentuan besarnya persentase biaya yang boleh dikurangkan dari penghasilan bersih atau peredaran bruto seluruh Wajib Pajaknya. Untuk tenaga ahli (*professional*), seperti pengacara, ahli teknik, arsitek, akuntan, dan kontraktor ditetapkan besarnya persentase pengurang sebesar 30%, khusus bagi tenaga ahli yang berprofesi sebagai dokter persentase biaya pengurang lebih besar, yaitu 60%.
- Perancis, Albania, dan Kazakhstan
Salah satu alternatif dalam memajaki tenaga ahli adalah dengan mengaplikasikan dasar pengenaan pajak yang tetap atau disederhanakan. Pajak ini hampir sama dengan pajak minimum. Untuk mencegah

ketidakadilan yang timbulkan, perkiraan yang dibuat harus ditetapkan dalam jumlah yang cukup rendah. Namun, memang kelemahannya adalah tidak efektif apabila digunakan untuk memajaki tenaga ahli professional yang memiliki penghasilan tinggi. Permasalahan mendasar dari pendekatan *patente* adalah seluruh Wajib Pajak yang berada di dalam kelompok yang sama diperlakukan sama tanpa melihat besar penghasilan yang sebenarnya di dapat.

Namun, dalam implementasinya pemberian perlakuan khusus berupa Norma Penghitungan Penghasilan Neto di Indonesia tidak signifikan memberikan dampak baik peningkatan kepatuhan Wajib Pajak dokter di Indonesia, seperti yang terlihat pada gap jumlah dokter di Indonesia dan jumlah dokter yang terdaftar sebagai Wajib Pajak, sebagaimana terpampang dalam Tabel 5.3 di atas. Dari dokter gigi yang dimiliki di Indonesia sebanyak 22.848 orang hanya 2.728 yang memiliki NPWP, berarti hanya sekitar 10% yang menjalankan kewajiban perpajakan. Sedangkan, dari sekitar 90.000 orang dokter umum sampai tahun 2011 hanya 27.430 orang yang mendaftarkan diri sebagai Wajib Pajak, jadi hanya 30%. Sedangkan, untuk dokter spesialis yang dimiliki Indonesia sekitar 20.000 orang hanya 2.500 orang yang terdaftar memiliki NPWP, berarti sekitar 12,5% saja yang melakukan kewajiban perpajakan. Sejumlah Wajib Pajak orang pribadi dokter yang terdaftar memiliki NPWP tersebut juga tidak seluruhnya melaksanakan kewajiban perpajakan dengan benar, sebagaimana yang diuraikan oleh pemeriksa pajak mengenai dampak penggunaan norma penghitungan terhadap kepatuhan pajak:

“kalau penghasilan lain misalnya dari produsen obat kalau dia punya klinik yang kadang-kadang gak dilaporin”¹⁵

Penggunaan dasar peredaran bruto dikali tarif untuk menentukan penghasilan bersih dalam ketentuan Norma Penghitungan Penghasilan Neto juga tidak lepas dari potensi penghindaran pajak melalui manipulasi besar penghasilan bruto. Sepeti yang

¹⁵ Hasil wawancara dengan Dina Novianti, SE, MA, Pelaksana Pemeriksa Pajak, 16 Desember 2011.

dijelaskan oleh Thuronyi bahwa *presumptive tax* yang menggunakan dasar gross receipts dapat timbul masalah dalam *enforcement* dan ketidakseragaman dalam penerapannya. Wajib Pajak dapat melaporkan penghasilan brutp yang tidak sesuai, sehingga Wajib Pajak dapat menghindari perkiraan yang sebenarnya. Tipe *presumptive taxation* ini juga tidak efektif untuk meningkatkan penerimaan pajak negara dari jenis Wajib Pajak yang penghasilannya susah untuk dipastikan, seperti tenaga ahli yang melakukan pekerjaan bebas contohnya dokter.

Pendapat mengenai tidak seharusnya tenaga ahli diberikan perlakuan khusus diungkapkan oleh Bird, dibandingkan penggunaan sistem alternatif dalam pemungutan pajak, cara yang dirasa lebih efektif menangani Wajib Pajak yang sulit untuk dipajaki (*hard to tax*) adalah dengan melaksanakan sistem pajak yang normal dibarengi dengan penegakan hukum, seperti pemeriksaan. Khususnya untuk pengemplang pajak yang sebenarnya mudah untuk ditemukan. Di banyak negara mayoritas pengemplang pajak adalah tenaga ahli (*profesional*) yang memiliki penghasilan tinggi dan makmur. Profesional seperti pengacara, dokter, akuntan, arsitek, ataupun ahli ekonomi sebenarnya mudah untuk dideteksi. Informasi mengenai golongan ini tersedia di buku telepon (*yellow pages*), terdaftar di asosiasi pofesi, dan pekerjaan yang dilaksanakannya juga terkait dengan publik. Apabila otoritas pajak tidak mampu memungut pajak dari kelompok ini, secara sederhana dapat dikatakan bahwa administrator pajak di negara tersebut tidak melaksanakan tugasnya dengan benar. Banyak alasan yang yang mungkin menjadi ketidakberdayaan memungut potensi pajak dari kelompok ini, salah satunya adalah ketiadaan kompetensi untuk melakukan administrasi. Dalam kasus di Indonesia tenaga ahli itu sendiri sebenarnya memiliki asosiasi masing-masing dan biasanya mereka terdaftar di sana, sebagai contoh untuk dokter ada Ikatan Dokter Indonesia (IDI), untuk dokter gigi ada Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI) , bagi advokat ada Asosiasi Advokat Indonesia.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan dan tingkat keberhasilan yang tidak tercapai, menurut peneliti dimasukkannya dokter sebagai Wajib Pajak orang pribadi yang diperbolehkan untuk menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto sebaiknya ditinjau kembali oleh pemangku kebijakan perpajakan di Indonesia. Kelompok dokter dengan tingkat pengetahuan dan jumlah penghasilan rata-rata yang besar sebaiknya didorong untuk tidak diperbolehkan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto. Dengan, diwajibkan golongan terpelajar untuk membuat pembukuan, diharapkan dapat mendorong budaya pembukuan di Indonesia. Tetapi, otoritas pajak juga harus memperhatikan kemampuan dari dokter-dokter muda yang baru saja mulai praktik dengan besar penghasilan yang masih rendah, sehingga penggunaan jasa konsultan pajak akan memberatkan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti terhadap beberapa konsultan pajak atau akuntan independen tarif yang dipatok untuk membantu penyelenggaraan pembukuan bagi usaha pribadi berkisar antara 5 hingga 15 juta rupiah. Kebijakan semacam Norma Penghitungan Penghasilan Neto masih layak untuk diterapkan terbatas hanya kepada Wajib Pajak dokter yang baru mendaftarkan diri sebagai Wajib Pajak dan penghasilannya rendah, seperti dokter umum atau dokter gigi yang baru mulai praktik, tetapi harus ditentukan waktu berapa lama Wajib Pajak dokter tersebut dapat menggunakan skema *presumptive tax* tersebut. Lamanya waktu bisa merujuk kepada pengalaman dokter-dokter Indonesia yang baru mulai mapan di tahun kelima dari kelulusannya atau juga dapat dipertimbangkan *life-cyclenya* sejak seorang dokter lulus hingga berpraktek yang benar-benar memberikan penghasilan yang mencukupi.

Namun, hingga akhir tahun 2011, ketentuan perundang-undangan Indonesia masih mengakomodir penerapan Norma Penghitungan Penghasilan Neto bagi tenaga ahli yang melakukan pekerjaan bebas meskipun berdasarkan penelitian ini banyak kelemahan dalam pemenuhan prinsip pemungutan pajak yang baik. Jika tetap dipertahankan sebaiknya besarnya disesuaikan juga dengan ketentuan lain, yaitu mengenai pemotongan PPh Pasal 21 bagi bukan pegawai. Hal ini relevan karena

Wajib Pajak orang pribadi tenaga ahli biasanya memberikan jasa atau bekerja pada beberapa tempat dengan status bukan pegawai.

Norma penghitungan yang diterapkan di Indonesia bukan hanya yang berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor 536/PJ./2000 tentang Norma Penghitungan Penghasilan Neto tetapi juga norma penghitungan dalam menghitung PPh Pasal 21 bagi bukan pegawai. Suatu penungutan pajak harus dilaksanakan dengan memperhatikan azas keadilan. Keadilan dalam perpajakan dibedakan menjadi dua, yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Untuk memenuhi keadilan horizontal suatu pemungutan pajak harus memenuhi unsure *globality*, *net income*, *personal exemption*, dan *equal treatment for the equals*.

Pemenuhan unsur *globality* mensyaratkan digabungkannya seluruh tambahan kemampuan ekonomis sebagai dasar penghitungan pajak, pajak dihitung dengan terlebih dahulu menjumlahkan seluruh penghasilan yang diperoleh. Sesuai dengan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Pajak Penghasilan yang dimaksud dengan penghasilan adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh oleh wajib pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan dengan nama dan dalam bentuk apapun. Pemotongan PPh 21 atas bukan pegawai yang hanya dilakukan atas penghasilan yang berasal dari pemberi penghasilan yang bersangkutan memang tidak memenuhi azas *globality*. Meskipun nantinya penghasilan yang telah dipotong oleh pemberi penghasilan ini akan digabungkan dengan penghasilan-penghasilan lain di SPT tahunan dan dihitung kembali kewajiban perpajakan yang terutang.

Unsur kedua yang harus dipenuhi untuk mewujudkan keadilan horizontal adalah *nett income*. Dasar pengenaan pajak hendaknya dihitung dari penghasilan bersih yang diterima oleh Wajib Pajak. Hal ini dimaksudkan agar pajak dikenakan sesuai dengan *ability to pay* dari Wajib Pajak. *Nett income* dijadikan dasar pengenaan pajak yang ideal karena di dalam mendapatkan penghasilan ada biaya-biaya yang

harus dikeluarkan oleh Wajib Pajak, yang di Indonesia dikenal sebagai biaya untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan yang selanjutnya disebut biaya 3M. Penentuan mengenai biaya yang boleh dikurangkan dalam rangka 3M diuraikan di dalam Pasal 9 Undang-Undang Pajak Penghasilan.

Dalam pemotongan PPh Pasal 21 biaya yang terkait dengan 3M ini berbeda antara pegawai tetap, pegawai tidak tetap, dan bukan pegawai. Bagi pegawai tetap pemotongan PPh 21 dihitung melalui jumlah peredaran bruto setelah dikurangi dengan biaya jabatan atau biaya pension yang besarnya ditetapkan dengan Peraturan Menteri Keuangan, iuran pension, biaya-biaya ini yang dianggap biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan bagi pegawai tetap. Sedangkan, bagi pegawai tetap biaya 3M yang diperkenankan adalah bagian penghasilam yang tidak dikenakan pemotongan yang besarnya ditetapkan oleh Peraturan Menteri Keuangan. Berbeda dengan bukan pegawai, dasar pemotongan PPh Pasal 21 dihitung dari norma penghitungan, menurut ketentuan PER 57/PJ./2009 sebesar 50% dari penghasilan brutonya. Norma 50% bagi bukan pegawai ini adalah salah satu pemenuhan *nett income* bagi bukan pegawai. Besaran 50% ini disetujui oleh pemerintah melalui Direktur Jenderal Pajak, Persatuan Rumah Sakit Seluruh Indonesia (PERSIS), dan Ikatan Dokter Indonesia (IDI).

Pemenuhan unsur *personal exemption* bagi bukan pegawai telah diakomodir di dalam PMK 252/ *juncto* PER-31/PJ./2009 sebagaimana telah diubah dengan PER 57/PJ./2009 dengan ketentuan diperbolehkannya pengurangan PTKP bagi bukan pegawai, yang mana dalam ketentuan sebelumnya yaitu KMK 545 perlakuan ini tidak diberikan bagi bukan pegawai. Dengan diperbolehkannya PTKP sebagai pengurang penghasilan untuk menghitung pajak yang dipotong maka peneliti menganggap kondisi ini sudah memenuhi azas keadilan.

Namun, ketidakpastian dalam penghitungan besarnya beban pajak Wajib Pajak orang pribadi dokter yang melakukan pekerjaan bebas terjadi karena adanya besaran pemotongan PPh Pasal 21 untuk dokter dan besaran Norma Penghitungan

penghasilan. Sebagai penjelasan akan diberikan ilustrasi melalui contoh kasus berikut ini.

Contoh Kasus Penghitungan Pajak Akhir Tahun WPOP Dokter

dr. Masaji, Sp.PD adalah dokter penyakit dalam yang melakukan pekerjaan bebas melalui praktek pada RS Indonesia Medicare. Pada tahun 2010, penghasilan yang diterima oleh dr. Masaji, Sp.PD adalah sebagaimana keterangan di halaman berikut

Bulan	Penghasilan Bruto dari RS Indonesia Medicare
Januari	Rp 36.000.000,00
Februari	Rp 40.000.000,00
Maret	Rp 41.000.000,00
April	Rp 42.000.000,00
Mei	Rp 44.000.000,00
Juni	Rp 45.000.000,00
Juli	Rp 45.000.000,00
Agustus	Rp 48.000.000,00
September	Rp 50.000.000,00
Oktober	Rp 52.000.000,00
November	Rp 55.000.000,00
Desember	Rp 56.000.000,00
Jumlah	Rp 554.000.000,00

Bulan	Penghasilan Bruto (dalam Rp)	50% dari Penghasilan Bruto	PTKP	Penghasilan Kena Pajak	Penghasilan Kena Pajak Kumulatif	Tarif Pasal 17 Ayat (1) Huruf a UU PPH	PPH Pasal 21 Terutang
(1)	(2)	(3) = 50% x (2)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (5) x (7)
Januari	38.000.000	19.000.000	1.320.000	17.680.000	17.680.000	5%	884.000.
Februari	40.000.000	20.000.000	1.320.000	18.680.000	36.360.000	5%	934.000
Maret	41.00.000	20.500.000	1.320.000	13.640.000	50.000.000	5%	682.000
				5.540.000	55.540.000	15%	831.000
April	42.000.000	21.000.000	1.320.000	19.680.000	75.220.000	15%	2.952.000
Mei	44.000.000	22.000.000	1.320.000	20.680.000	95.900.000	15%	3.102.000
Juni	45.000.000	22.500.000	1.320.000	21.180.000	117.080.000	15%	3.177.000
Juli	45.000.000	22.500.000	1.320.000	21.180.000	138.260.000	15%	3.177.000
Agustus	48.000.000	24.000.000	1.320.000	22.680.000	160.940.000	15%	3.402.000
September	50.000.000	25.000.000	1.320.000	23.680.000	184.620.000	15%	3.552.000
Oktober	52.000.000	26.000.000	1.320.000	24.680.000	209.300.000	15%	3.702.000
November	55.000.000	27.500.000	1.320.000	26.180.000	235.480.000	15%	3.927.000
Desember	56.000.000	28.000.000	1.320.000	14.520.000	250.000.000	15%	2.178.000
				12.160.000	252.160.000	25%	3.040.000
Jumlah	556.000.000	278.000.000					35.540.000

Penghitungan SPT Tahunan dr. Masaji, Sp,PD adalah sebagai berikut :

Penghasilan Bruto dari praktek di RS Indonesia Medicare Rp. 556.000.000,00

Penghasilan Neto:

NPPN (45%) x Penghasilan Bruto	Rp 250.200.000,00
PTKP (TK)	<u>Rp 15.840.000,00 -</u>
	Rp 234.360.000,00

Pajak Penghasilan PPh Pasal 29 Terutang:

5% x Rp 50.000.000,00	= Rp 2.500.000,00
15% x Rp 184.360.000,00	= <u>Rp 27.654.000,00 +</u>
	Rp 30.154.000,00
Kredit Pajak PPh Pasal 21	= Rp 35.540.000,00
LEBIH BAYAR	= Rp 5.368.000,00

Apabila dilihat di atas untuk bukan pegawai yang melakukan pekerjaan bebas hanya dari satu pemberi kerja yang penghasilannya sudah dipotong PPh Pasal 21 oleh tempat dimana bukan pegawai itu bekerja akan menghasilkan SPT Tahunan yang Lebih Bayar. Hal ini dapat terjadi karena di dalam pemotongan norma penghitungan yang digunakan sebesar 50% sesuai dengan ketentuan PER 57 sedangkan pada penghitungan kewajiban perpajakan tahunannya dipakai norma penghitungan penghasilan neto sebesar 45%. Kondisi seperti ini memberikan ketidakpastian bagi Wajib Pajak maupun bagi pemeriksa pajak karena dalam kondisi lebih bayar, Wajib Pajak pasti akan dilakukan pemeriksaan. Pemeriksaan selama ini masih menjadi momok bagi wajib pajak karena prosesnya yang memakan waktu dan tenaga. Apabila dari pemeriksaan itu tidak didapatkan bukti tambahan yang bisa mengoreksi penghasilan Wajib Pajak menjadi kurang bayar, pemeriksaan sebenarnya menjadi sia-sia dan justru akan menimbulkan kerugian berupa biaya yang hilang.

BAB 6

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

1. Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto yang telah berlaku di Indonesia sejak tahun 1983 hingga sekarang lebih dipilih oleh Wajib Pajak orang pribadi dalam pelaksanaan kewajiban perpajakannya karena kemudahan dalam segi administrasi yang diberikan. Namun, kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini tidak memenuhi rasa keadilan bagi Wajib Pajak orang pribadi yang memilih menggunakannya karena tidak adanya pengakuan terhadap kerugian.
2. Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto selama 28 (dua puluh delapan) tahun di Indonesia telah memberikan kemudahan bagi pelaksanaan administrasi perpajakan bagi Wajib Pajak orang pribadi meskipun bertentangan dengan sistem self-assessment yang dianut oleh sistem perpajakan Indonesia. Selain itu, Kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto ini ternyata tidak memberikan pengaruh terhadap penambahan jumlah Wajib Pajak, peningkatan penerimaan pajak penghasilan di Indonesia, serta tidak mendorong Wajib Pajak orang pribadi dalam penyelenggaraan pembukuan.
3. Berdasarkan hasil penelitian, belum diubahnya ketentuan mengenai besaran persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto disebabkan sulitnya mengolah seluruh data yang diperoleh oleh Direktorat Jenderal Pajak mengenai jenis usaha yang dilakukan oleh orang pribadi di Indonesia serta minimnya tenaga pelaksana yang merumuskan besaran persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto.

4. Dengan tingkat pendidikan yang tinggi dan jumlah penghasilan yang relatif besar selayaknya Wajib Pajak dokter mulai didorong untuk dikeluarkan dari Wajib Pajak yang diperbolehkan menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto. Penerapan kemudahan administrasi dapat diberikan hanya terbatas pada dokter yang baru memulai praktik hingga batas waktu tertentu.

6.2 Saran

1. Otoritas perpajakan di Indonesia perlu merumuskan kebijakan perpajakan yang sederhana untuk Wajib Pajak orang pribadi dengan peredaran bruto yang kecil dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomisnya melalui pengakuan kerugian.
2. Direktur Jenderal Pajak sebaiknya melakukan evaluasi berkala terhadap besaran Norma Penghitungan Penghasilan Neto dan kepatuhan Wajib Pajak orang pribadi yang memilih menggunakan norma penghitungan.
3. Diperlukan tim yang memiliki kemampuan (kompeten), data penunjang, dan sumberdaya yang mencukupi dalam menyusun Norma Penghitungan Penghasilan Neto karena jenis usaha yang dicakup sangat banyak.
4. Meskipun memiliki kelebihan dalam mempermudah administrasi perpajakan bagi Wajib Pajak orang pribadi, tetapi ternyata metode ini rawan untuk dijadikan sebagai jalan *tax avoidance* oleh Wajib Pajak yang dapat mengurangi penerimaan pajak penghasilan Indonesia. Oleh karena itu, sebaiknya otoritas pajak memulai untuk mewajibkan pembukuan bentuk yang lebih sederhana bagi seluruh Wajib Pajak orang pribadi dengan pelaksanaan pemeriksaan berkala bagi Wajib Pajak orang pribadi yang memilih *simplified system*. Otoritas pajak dapat menerapkan *simplified system* dengan jangka waktu tertentu, sebagai masa edukasi bagi Wajib Pajak baru disertai dengan penyuluhan yang instens kepada Wajib Pajak untuk memahami pembukuan.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Alm, James. et.al. (2004). *Taxing The Hard-To-Tax, Lesson From Theory and Practice*. Oxford: Elsevier.
- Anderson, James A. (1979). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Babbie, Earl. (1992). *The Practice of Social Research, Sixth Edition*. California: Wadsworth.Inc.
- Basrowi, Suwandi. (2008). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Bayu, Agung S. (2011). *Petunjuk Praktis Perpajakan Tenaga Medis Indonesia*. Jakarta: Pustaka Grhatama.
- Bird, Richard M. (1990). *Taxation in Developing Countries*. London : The John Hopkins University Press.
- _____. (1992). *Tax Policy and Economics*. Baltimore : John Hopkins University Press.
- Bird, Richard M. dan Oliver Oldman (editor). 1967. *Readings on Taxation in Developing Countries*. Baltimore: The John Hopkins Press.
- Brotodihardjo, Santoso R. (1989). *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: Eresco.
- Creswell, John W. (2003). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches, Second Edition*. London: Sage Publication.
- Cowley, Nick. dkk (Editor). (2009). *Global Individual Tax Handbook 2009*. Amsterdam : IBFD.
- Devas, Nick, et.al. (1989). *Keuangan Pemerintah di Indonesia*. Jakarta : Universitas Indonesia Press.
- Goode, Richard. (1976). *The Individual Income Tax*. The Brooking Institution.
- Gunadi. (2009). *Akuntansi Pajak, Sesuai dengan Undang-Undang Pajak Baru., Edisi Revisi 2009*. Jakarta: Grasindo.

- Hancock, Dora. (1994). *An Introduction To Taxation*. London: Chapman & Hall.
- Irawan, Prasetya. (2006). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Islamy, M. Irfan. (2007). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Irianto, Edi Slamet. (2009). *Pajak Negara dan Demokrasi: Konsep dan Implementasinya Di Indonesia*. Yogyakarta : Laksbang Mediatama.
- Lewis, Stephen R. (1981). *Taxation for Development : Principles and Application*. New York : Oxford University Press.
- Mardiasmo. (2001). *Perpajakan*, Yogyakarta : Penerbit Andi.
- Mansury, R. (1996). *Pajak Penghasilan Lanjutan*. Jakarta : Ind-Hill Co.
- _____. (1999). *Kebijakan Fiskal*. Jakarta : YP4.
- _____. (2000). *Kebijakan Perpajakan*. Jakarta: YP4
- _____. (2002). *Pajak Penghasilan Lanjutan Pasca Reformasi 2000*. Jakarta : YP4.
- Moleong, Lexy J. .(2007). *Metode Penelitian Kualitatif, Edisi Revisi*. Jakarta: Remaja Rosdakarya.
- Musgrave, Richard A dan Peggy B.Musgrave. (1991). *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek, Edisi Kelima*. Jakarta : Penerbit Erlangga.
- Neuman, W. Lawrence. (2003). *Social Research Methods: Qualitatives and Quantitative Approaches Fifth Edition*. Boston : Allyn&Bacon.
- Nugroho, Riant.(2011). *Public Policy : Dinamikan Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta : PT Gramedia.
- Nurmantu, Safri. (2003). *Pengantar Perpajakan*. Jakarta : Granit.
- Patton, Michael Quinn. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods, Third Edition*. London: Sage Publications.
- Pechman, Joseph A. (1980). *What Should Be Taxed? Income or Expenditure?.* Washington D.C.: The Brookings Institution

- Plasschaert, Sylvain F.F. (1988). *Schedular, Global, and Dualistic Patterns of Income Taxation*. Amsterdam : International Bureau of Fiscal Documentation.
- Prasetyo, Bambang dan Lina Miftahul Jannah. (2005). *Metode Penelitian Kuantitatif, Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Pope, Thomas R dan John L. Kramer. (1999). *Federal Taxation*. New Jersey : Prentice Hall.
- _____. (1992). *Improving Tax Administration in Developing Countries*. Washington : IMF.
- Rosdiana, Haula dan Rasin Tarigan. (2005). *Perpajakan : Teori dan Aplikasi*. Jakarta : Rajagrafindo Persada.
- _____. dan Edi Slamet Irianto. (2012). *Pengantar Ilmu Pajak : Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*. Jakarta : Rajagrafindo Persada.
- Shome, Parthasarati (editor). (1995). *Tax`Policy Handbook*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Simon, Henry C. (1980). *Personal Income Taxation: The Definition of Income As A Problem of Fiscal Policy*. Chicago : University of Chicago Press.
- Slemrod, Joel dan Jon Bakija. (1995). *Taxing Ourselves : A Citizens Guide to The Great Debate Over Tax Reform*.
- Soemitro, Rochmat. (1998). *Azas dan Dasar Perpajakan 2*, Bandung : Refika Aditama.
- Sommerfeld, Ray M, et.al. (1981) *An Introduction To Taxation*. New York : Harcourt Brace Jonovich.
- Suandy, Erly. (2002). *Hukum Pajak*. Jakarta : Salemba Empat.
- Subarsono, AG. (2009). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Susanto, Hary. (2011). *Underground Economy*. Jakarta : Baduose Media.
- Trisnantoro, Laksono. (2009). *Memahami Penggunaan Ilmu Ekonomi dalam Manajemen Rumah Sakit*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Thuronyi, Victor. (1998). *Tax Law Design and Legal Drafting*. Washington D.C.: IMF.

Uppal, J.S. (2000). *Taxation in Indonesia*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

Warsono, Sony, dkk. (2010). *Akuntansi UMKM*. Yogyakarta : Asgard Chapter.

Jurnal dan Makalah

Alm J.R. Bahl dan M.N. Murray. (1991). *Tax Base Erosion in Developing Countries*. Economic Development and Cultural Change, Vol.39(4).

Alm, J, J.Martinez-Vazquez, dan F. Schneider. (2004). *Sizing The Problem of The Hard to Tax*. Paper disajikan dalam *The hard To Tax Conference*, Atlanta, 15-16 Mei 2003, diunduh dari <http://aysps.gsu.edu> tanggal 20 Maret 2011.

Alm, James dan Pablo Saavedra. (2006). *How Should Individuals Be taxed? Designing Income Taxes, Payroll Taxes, and "Simplified" taxes in Ukraine*. International Studies Program Working Paper 06-28 December 2008. Toronto: Andrew Young School of Public Studies diunduh dari <http://aysps.gsu.edu> tanggal 28 September 2011.

International Finance Corporation. (2007). *Designing A Tax System for Micro and Small Business, Guide for Practitioners*. The World Bank Group Paper. Washington D.C. diunduh dari <http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/> tanggal 28 September 2011.

Pashev, Konstantin. (2005). *Presumptive Taxation and Gray Economy: Lessons for Bulgaria*. Center for The Study of Democracy Working Paper December 2005. <http://www.isn.ethz.ch> tanggal 20 Junii 2011.

Rajaraman, Indira. (1995). *Presumptive Direct Taxation, Lesson From Experience in Developing Countries*. Economic and Political Weekly Vol 30, No 18/19. www.jstor.org/stable/4402735.

Shome, Parthasarathi. *Tax Administration and the Small Taxpayer: Concepts, Concerns and Correction*. diunduh dari <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan006398.pdf> tanggal 28 September 2011.

Tanzi, Vito dan Milka Casanegra de Jantscher. (1987). *Presumptive Income Taxation : Administrative, Efficiency, dan Equity Aspects*, International Monetary Fund Working Paper tanggal 17 Agustus 1987. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp8754.pdf. diunduh tanggal 1 Juni 2011.

Terkper, Seth E. *Alternative Methods of Taxing Individual, Improving Taxpayers Accounting for SMES and Individual*. Andrew Young School of Policy Studies. Makalah disampaikan pada Annual Conference on Pulic Finance.

Vaillancourt, Francois dan Judith Hamel. (2003). *Hard To tax Individuals: Indirect Evidence on their Importance in Canada, 1951-2001*. Paper pada *The hard To Tax Conference*, Atlanta, 15-16 Mei 2003, diunduh dari <http://aysps.gsu.edu> tanggal 20 Maret 2011.

Wallace, Sally. (2002). *Imputed and Presumptive Taxes : International Experiences and Lessons for Russia*. Working Paper 02-03 March 2002. Toronto: Andrew Young School of Policy Studies. <http://ideas.repec.org/p/ay/paper0203>. diunduh tanggal 11 Oktober 2011.

Yitzhaki, Shlomo. (2007). *Cost Benefit Analysis of Presumptive Taxation*. Hebrew University and Central Bureau of Statistics.

Karya Akademis

Eko, Budi .(2006). *Pengaruh Penerapan Norma Penghitungan Penghasilan Netto terhadap Pelaksanaan Penyelenggaraan Pembukuan Wajib Pajak Orang Pribadi*. Tesis Program Pascasarjana Administrasi dan Kebijakan Pajak FISIP UI. Tidak diterbitkan.

Sjafran, Mohamad. (2004) Analisis Pemotongan/ Pemungutan PPh Pasal 21 Atas Honorarium Dokter yang Praktik Di Rumah Sakit Terhadap SPT Tahunan PPh Orang Pribadi. Tesis Program Pascasarjana Administrasi dan Kebijakan Perpajakan FISIP UI. Tidak Diterbitkan.

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan*.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan*.

Republik Indonesia, *Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-536/PJ./2000 Tentang Norma Penghitungan Penghasilan Netto dan Tata Cara Pembuatan Catatan Bagi Wajib Pajak Yang Dapat Menghitung Penhasilan Netto dengan Menggunakan Norma Penghitungan Pajak Penghasilan*.

Internet

Wibowo, Daniel B. *Dilema Pemotongan Cicilan PPh 21 Bagi Dokter Pegawai dan Bukan Pegawai*. 12 November 2009. <http://www.persi.org>.

Rusdy. *Norma Dalam Penghasilan Dokter*. 26 April 2009. <http://rusdiyanis.wordpress.com>

Tidak Adil Pajak Pegawai Dinikmati Orang Kaya. diunduh dari <http://www.neraca.co.id> tanggal 17 November 2011.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ BAPPENAS. *Lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014, Buku II Memperkuat Sinergi Antar Bidang Pembangunan, Bab II Sosial Budaya dan Kehidupan Beragama*. www.bappenas.go.id.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Identitas Pribadi

Nama : Wulandari Kartika Sari
Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta, 21 Februari 1987
Jenis Kelamin : Perempuan
Alamat Tempat Tinggal : Jln. Pondok Pesantren Nurul Huda No.6, Kelapa
Dua, Depok, Jawa Barat
Alamat Email : ks.wulandari87@gmail.com

Riwayat Pendidikan

SDN 04 Pagi Kalibata, Jakarta (1992-1995)
SDN Tugu 1 Cimanggis, Depok (1995-1998)
SDN 2 Palapa, Bandar Lampung (1998)
SLTPN 25 Bandar Lampung (1998-2001)
SMUN 39 Jakarta Timur (2001-2004)
S1 Reguler Administrasi Fiskal Universitas Indonesia (2004-2009)
Program Pascasarjana Administrasi dan Kebijakan Pajak (2009-2011)

Lampiran 1

Transkrip Wawancara

Narasumber : Bapak Budiyanto (B)
Jabatan : Staff Sub Direktorat Potong Pungut Direktorat Peraturan Perpajakan II
Tempat : Gedung DJP Pusat, Jl. Gatot Subroto, Jakarta
Tanggal : Rabu, 23 November 2011
Waktu : Pukul 13.30-15.00
Pewawancara : Wulandari K.S (W)

B : Norma ini kan ya terakhir KEP nya hmm.. tahun 2000 tuh Norma Penghitungan Penghasilan Neto. Itu kan yang menggunakannya saat ini wajib pajak orang pribadi, itu kan amanat dari pasal 14. Pasal 14 Undang-undang PPh itu kan sebenarnya kalau dibaca lebih mendalam lagi sebenarnya norma itu gak hanya untuk orang pribadi badan pun mestinya disediakan kan kita tahu wajib pajak badan itu kan mesti pembukuan ya, jadi diwajibkan pembukuan. Tapi kan gak semua badan itu patuh kan ya, artinya gak semua juga wajib pajak badan itu membuat. Nah kalau dalam kondisi-kondisi begitu kan mereka menghitung penghasilan netonya pakai apa? Kan gak ada cara lain memakai ya norma itu tadi. Itu badan, tetapi sampai saat ini karena memang mereka dari awal diwajibkan pembukuan maka sampai saat ini norma untuk badan itu memang tidak ada. Mereka itu tetap kita dorong untuk membuat pembukuan, walaupun nanti ada pemeriksaan ya itu nanti ada cara tertentu, pendekatan tertentu untuk menghitung penghasilan neto dalam hal pemeriksaan. Nah bagaimana dengan self assessmentnya? Kalau badan kita masih terus mendorong mereka untuk menyelenggarakan pembukuan. Kalau orang pribadi bagaimana? Kalau orang pribadi ini kan kita tahu mereka kan wajib pajak yang kecil ya secara omzet, mereka juga tidak diwajibkan pembukuan. Berdasarkan itu kan kita perlu pedoman dong untuk menghitung penghasilan netonya dia berapa sih. Kalau pembukuan kan ketahuan tuh berapa pendapatan berapa biayanya nanti net nya berapa, jika wajib pajak gak mau membuat pembukuan kayak orang pribadi itu bagaimana? Ya makanya dia perlu suatu pedoman yang digunakan untuk menghitung penghasilan neto itu. Nah kemudian pedoman diserahkan kepada Dirjen Pajak untuk dibikin, Pasal 14 Undang-undang PPh mengamatkan begitu kan? Dirjen Pajak diberikan wewenang untuk membuat pedoman penghitungan dan diupgrade sebenarnya secara terus menerus. Secara “terus menerus” nya ini yang sepertinya belum berjalan mbak *tertawa*

Jadi terakhir kali tahun 2000 dan sekarang kurang lebih telah 10 tahun berjalan, sebenarnya dari tahun 2010 kita sudah review karena itu sudah sepuluh tahun lewat kayaknya sudah tidak relevan ya dengan kondisi ekonomi saat ini ya, makanya mesti diupgrade, terakhir ini sih masih jalan, masih diproses tapi nggak tahu bakal ada dihentikan atau nggak karena kita ada kebijakan lain yang bersinggungan dengan norma. Kan kalau Anda baca media massa kan ada pengenaan pajak UMKM, rame kan ya?

- W : Iya Pak itu sedang ramai. Bagaimana itu sebenarnya?
- B : Iya, kalau kebijakan UMKM itu jadi berjalan, norma ini sepertinya dalam tanda kutip kurang berguna. Jadi norma ini nanti digantikan dengan tanda kutip ya dengan kebijakan pajak untuk UMKM itu sudah ramai ya itu di media massa. Tetapi kebijakan UMKM itu pun masih digodok sampai saat ini di sini (direktorat PP2 –red) belum jalan. Tetapi kemungkinan yang bakal berjalan lebih dulu kebijakan UMKM ini, kemungkinan besar, jadi kalau UMKM ini sudah berjalan dan kebijakan ini bersinggungan, beririsan dengan norma ini, kayaknya norma ini akan di-cut dulu pembuatannya. Jadi nanti pakai yang UMKM itu untuk orang pribadi. Jadi nanti mereka diberi semacam insentif yang pengenaan pajaknya lebih simple. Kan orang-orang pribadi ini kendalanya dalam memenuhi kewajiban perpajakannya kan karena mereka menganggap pajak itu menghitungnya sulit dengan norma ini dipermudah, nah nantinya dengan kebijakan pajak untuk UMKM ini lebih dipermudah lagi ngitungnya, gak perlu lagi mereka menghitung neto-netoannya berapa. Tapi rencananya sih nanti, pengenaan PPh Final dari peredaran bruto. Begitu rencananya. Tapi memang belum jadi aturannya.
- W : Jadi nanti akan jadi final ya kebijakannya?
- B : Ya, rencananya ya. Tetapi saya gak bilang nanti di kebijakannya pasti begitu. Jadi nanti mereka ini cukup melaporkan catatan peredaran brutonya berapa tiap bulan, ya udah nanti bayar PPh nya. Itu kan simple gak perlu norma-norma lagi kan?
- W : berarti tidak ada mekanisme kredit pajak lagi ya Pak?
- B : Justru itu, dan batasannya sama ini dengan norma kan rencananya, norma sekarang 4,8 M kan? Pun demikian dengan kebijakan pajak final untuk UMKM ini nantinya. Batasannya sampai dengan 4,8. Bukan bersinggungan lagi ya kalau begini, mungkin bias dikatakan dalam himpunan bagian dari kelompok yang ada di NPPN, jadi ya beberapa nanti akan mati dengan sendirinya kalau kebijakan ini berjalan.
- W : kapan rencananya kebijakan pajak atas UMKM ini akan berjalan?
- B : rencananya 2012
- W : Di dalam KLU pedoman norma kan tidak semuanya industry ya Pak, ada juga yang profesi, bagaimana dengan mereka?
- B : Oh iya itu, kebijakan UMKM kita rencananya sih, kita mau mengeluarkan jasa-jasa yang profesi itu, rencananya, tapi belum tau arahnya gimana nanti, kan yang kita tau ya UMKM itu sasarannya sudah jelas pelaku usaha yang seperti apa sih, kan kalo kita bilang dokter itu meskipun omzetnya masih 3 Milyar sepertinya tidak layak disebut sebagai UMKM, mungkin Anda boleh setuju atau tidak, tetapi bagi saya sih dokter-dokter itu tidak layak disebut pelaku usaha UMKM. Walaupun, batasan mereka (UMKM-red) di

undang-undang usaha mikro dan menengah itu cuma dari peredaran dan jumlah kekayaan bersih atau apa itu, bukan berdasarkan jenis kegiatan yang dimiliki. Itu definisi UMKM ya, tetapi kan kita gak mungkin kan menyasar dokter-dokter dikenakan PPh Final, kayaknya mereka juga tidak mau deh. Kalau dokter-dokter itu mungkin sudah punya, mungkin ya, melakukan pembukuan barangkali, pasti gak mau mereka kalau dikenakan PPh Final. Kalau PPh Final kan untung rugi gak dianggap. Kayak begitu, jadi kayaknya untuk profesi untuk yang norma tetap hidup. Kemungkinan ya, saya masih bicara kemungkinan karena kebijakannya arahnya belum tahu mau kemana, tetapi secara frame nya tidak mungkin profesi-profesi seperti tenaga ahli dokter, akuntan, pengacara itu mau masuk kebijakan UMKM, sepertinya mereka tetap akan memakai norma.

W : Apakah wajib pajak setuju difinalkan?

B : itu inisiasi dari kita sebenarnya malah. Mereka tidak mau dimasukkan ke dalam PPh final. Justru inisiasinya dari kita. Kan PPh itu melihat subjek juga kan? Pelakunya siapa. Memang kita bilang disana peredaran brutonya sampai 4,8 milyar. Artinya siapapun dia, apapun profesinya dia akan masuk ke dalam scopenya itu. Tetapi kan kita punya kewenangan untuk mengecualikan kan juga boleh kalau memang itu menurut analisa kita tidak tepat sasaran. Dan salah satunya yang profesi-profesi itu akan kita keluarkan dari kebijakan PPh Final bagi UMKM, mereka tetap jalan dengan norma. Untuk tema Anda ini masih relevan untuk mereka. Kayaknya mereka akan tetap pakai norma, tetapi nanti normanya akan bagaimana, apakah akan diupdate yang tahun 2000 saya tidak tahu, yang jelas memang harus di update.

W : apakah masih akan terus dipakai kebijakan norma ini?

B : kalau belum ada perubahan ya tetap akan dipakai dong norma itu. Tetapi DJP juga harus fair kan itu sudah 10 tahun udah beda lah variable-variabelnya sudah beda , segala macam sudah naik, mestinya sih ada perubahan, tetapi walaupun memang diubah yang tahun 2000 itu, mungkin untuk mereka-mereka yang tidak masuk di dalam UMKM tadi, buat profesi-profesi tadi. Kan sekarang daftarnya banyak tuh'

W : Iya Pak, sekitar 180 an KLU

B : iya benar, sampai hapal ya Mbaknya *tertawa* . Iya itu ada perdagangan apa, perdagangan apa gitu kan ya. Nah nanti selain yang profesi-profesi itu aja yang mau diatur di norma. Kemungkinan ya kalau UMKM nya sudah running, ya itu nanti yang akan diatur di norma. Golongan mereka yang dikecualikan di UMKM itu ya. Mereka yang gak dikecualikan ya ikut aturan UMKM.

W : Apakah nanti DJP membuat sendiri definisi mengenai UMKM yang akan dipakai dalam kebijakan ini atau mengikuti aturan UMKM?

- B : Mmmm.. iya nanti definisinya tidak akan mengikuti definisi yang ada di undang-undang UMKM itu, undang-undang berapa itu? UU nomor 12 kalau tidak salah ya, kita akan punya definisi sendiri karena kita tidak bilang itu untuk UMKM ya, kita tidak pernah bilang demikian Cuma yang nge-trend di media massa kan kebijakan untuk UMKM ya, padahal kita.. bener sih secara *implicit* memang untuk UMKM tetapi tidak satu pasal pun kita di situ mengutip bahwa ini untuk UMKM, tidak ada.
- W : Ditujukannya untuk siapa Pak? Orang Pribadi atau Badan?
- B : Orang Pribadi dan Badan yang omzetnya sampai dengan 4,8 milyar.
- W : badan juga dimasukkan ya Pak?
- B : iya, badan juga akan dimasukkan. Liat kan di pasal 14 tidak ada kata-kata UMKM, disana batasannya hanya omzet doang. Badan juga ya, walaupun UMKM itu memang didominasi oleh orang pribadi ya. Tetapi badan juga tetap akan kita kenakan koq.
- W : Oh begitu ya Pak. Iya di aturan norma sekarang ini kan ya, yang diperbolehkan hanya Orang pribadi saja ya Pak, sedangkan badan yang kecil tidak.
- B : Ya itu diam untuk badan-badan ini memang mereka dipaksa kan untuk membuat pembukuan sesuai dengan undang-undang yang mengatur pembukuan, undang-undang apa itu?
- W : kitab undang-undang hukum dagang salah satunya Pak
- B : iya, undang-undang dagang ya. Wajib kan mereka. Tetapi kalau WP-WP kecil pembukuan itu kan mahal ya, mungkin kalau mereka belum paham akuntansi kan kasihan juga. Nah untuk yang mengakomodir ini sih seharusnya ada, cuma kan kita belum mendorong ke arah itu. Mereka jadi ramai-ramai pake norma saja, padahal kan harusnya pembukuan. Jadi kalau untuk latar belakang, untuk simplicity aja ya.
- W : jadi hanya untuk simplicity aja ya Pak.apakah ada yang lain?
- B : iya, jadi untuk menghitung penghasilan neto digunakan norma, sebagai standar atau pedoman bagi wajib pajak orang pribadi.
- W : Kebijakan norma ini apakah memang mempunyai pengaruh terhadap administrative cost dari dirjen pajak sendiri?
- B: kalau di pihak DJP iya karena secara administrasi aja laporan-laporan SPT nya ya, kalau SPT yang pake pembukuan. Hmm.. coba anda bandingkan saja antara SPT Badan dengan SPT OP kalau SPT badan kan itu nanti ada lampiran laporan keuangan dan format di SPT nya pun ada biaya-biaya, koreksi fiscal positif koreksi fiskal negative dan mau gak mau kalau tidak ada norma SPT orang pribadi juga harus seperti itu kan? Sehingga kalau nanti

masuk ke system kita row nya akan jadi jauh lebih banyak. Tapi kalo cukup dengan norma ya udah, kan norma itu dasarnya pencatatan kan, omzet dia tiap bulan berapa setahun berapa masukan angkanya ke SPT penghasilan brutonya berapa, udah kan sesimple itu. Tetapi kalo Wp pembukuan yang 1770 kan nanti ada koreksi positif koreksi negatif. Jadi untuk administrasi di pihak kita sih jauh lebih *simple* ya dengan norma itu, walaupun bagi wajib pajak juga lebih *simple* sih. Dampaknya ya itu aja untung rugi, kalau rugi akan tetap dianggap untuk terus.

W : Bagaimana dengan pemenuhan azas keadilannya?

B : kalau menurut saya memang tidak adil, namanya norma WP dianggap usahanya untung terus ya tetap menurut saya ya tidak adil. Tetapi kan menabrakkan PPh Final atau norma dengan keadilan memang tidak akan bakal bisa ketemu. PPh Final misalnya, namanya pajak penghasilan kan seharusnya dari penghasilan kan tapi kan yang Pasal 4 Ayat (2) kena PPh final itu kan berdasarkan transaksi, mau dia untung mau dia rugi akan tetap dianggap untung. Jasa konstruksi misalnya dulu kan kenanya final , gak peduli konstruksinya mau untung apa rugi kita enggak mau tahu, tetapi tetap mereka kena PPh Final. *Simple* tapi di sisi lain memang tidak adil. Begitupun dengan norma ini, sama dari sisi keadilan ya agak kurang lah.

W : adakah jalan tengah yang diambil?

B : menurut saya agak susah ya menyatukan keadilan dengan kemudahan.

W : bagaimana dengan penyusunan normanya?

B : oh kalau dari sisi jumlahnya kan kalau dari WP maunya serendah mungkin kan ya? Serendah mungkin pun kalau dalam kondisi dia rugi bagaimana? Tetap aja kan dia merasa dirugikan, ujung-ujungnya ya tidak adil lagi. Jadi itu, Wp maunya pasti seminimal mungkin lha. Bagaimana menurut Anda yang sekarang?

W : untuk beberapa kelompok berdasarkan penelitian terdahulu kesimpulannya berlebihan, seperti pedagang eceran yang kena 30%

B : Oh iya pedagang eceran itu kena 20%-30% ya? Kalau ditanya mereka untungnya berapa?

W : berdasarkan hasil penelitian sih sekitar 15% Pak

B : oh gitu ya.

W : Sehingga perumusan normanya seharusnya bagaimana? Apakah diusahakan mendekati kenyataan riil penghasilan Wajib Pajak?

B : oh iya tentu. Metodenya ya yang dipakai saat ini itu seperti yang saya bilang tadi dimana KEP tahun 2000 itu mau diubah itu, kita juga pakai data Mbak. Kami tidak asal

seenaknya saja, main tetapkan segini. Tidak begitu. Kita datanya mengacu ke BPS, kemarin kita kerjasama meminta data kepada mereka berapa margin rata-rata dari setiap sektor usaha itu berapa sih kalau di lapangan. Itu datanya kita olah, kita bandingkan dengan data-data yang kita punya, data-data SPT, kita kan punya di pajak punya KLU (Kelompok Lapangan Usaha) jadi kita sortir dari KLU itu *dimatchingkan* dengan data dari BPS kesesuaiannya ada apa nggak, misalkan data dari BPS itu 20% sedangkan wp-wp perdagangan itu misalnya klu perdagangan barang-barang rumah tangga kita *matchingkan* dengan KLU kita di sini laporan-laporan WP berdasarkan SPT Tahunan yang masuk mereka berapa sih rata-ratanya keuntungannya berapa, marginnya berapa, ya itu berarti *dimatchingkan* yang ini berapa yang layak. Jadi ya gak asal netapin aja, berdasarkan data ekstern itu dari BPS dan data intern dari yang berdasarkan *self-assessment* WP artinya memang dari benar mereka yang belum diperiksa gitu ya berdasarkan laporan sendiri wajib pajak bahwa mereka untungnya sekian dibandingkan dengan peredaran bruto berapa penghasilan neto nya berapa. Dan kemudian data ini, namanya juga *self-assessment* kan, jadi ada kemungkinan tidak semua wp melaporkan yang sebenarnya. Jadi kita bandingkan lagi dengan data intern kita dari pemeriksaan. Kalau data dari pemeriksaan ini kan mereka sudah menguji si wajib pajak kan, catatannya, omzet segala macam lah, nanti dibandingkan juga. Jadi *variable-variabelnya* baik dari eksternal maupun internal. Jadi intern itu data *self-assessment* dengan data hasil pemeriksaan.

W : apakah DJP melakukan survey begitu Pak untuk menetapkannya?

B : Apa ya metode bukan survey ya, tapi apa itu ya kemaren, kalau survey kan pake sample ya, kalau kita kemarin besar ya datanya, ya kalau dari BPS mungkin ya mereka survey lah ya kan se Indonesia. Kalau kita kan bisa *capture* seluruh wajib pajak kita ya, kan wp kita gak nyampe 16 jutaan tuh, sehingga masih bias disortir kelompok ini marginnya berapa. Kalau misalkan nantinya beda dengan data yang dari BPS karena kan kita juga gak bisa sepenuhnya yakin ya dengan data BPS, sebab mereka kan dari sample misalkan dari 50 juta UMKM di Indonesia mereka ambil angka sekian pun itu tidak mempertimbangkan lokasi.. eh ada mempertimbangkan lokasinya ada per wilayah, kita juga kan norma kita dibagi tiga wilayah kan ya. Mereka malah membuat rinciannya di tiap propinsi ini gimana. Masalahnya data dari BPS itu kan per propinsi, Nah kan sedangkan kita hanya dibagi 3 kan, sedangkan BPS 33 propinsi, berarti kita ciutkan. Nah bagaimana nanti jika terjadi ketimpangan misalnya, kayak di Jayapura orang jual material di Jayapura dengan di Jakarta beda lho marginnya, jadi memang terus terang ya kita agak kesulitan menentukan angka-angka itu bukan hal yang mudah selain aspek keadilan ya juga kan DJP perannya fungsi penerimaan kita bagaimana, walaupun terlalu kecil kan kering penerimaan Negara ini. Jadi ya memang kita dalam membahas kebijakan juga memikirkan dampak penerimaannya juga, ya itu gak bias dipungkiri ya dalam setiap

kebijakan aspek keadilan, fungsi *regulerend* diperhatikan tetapi fungsi *budgetairnya* juga tidak boleh dikesampingkan.

W : Untuk tim penyusunan norma itu siapa saja?

B : Ya itu di sini di potput dan op

W : tidak ada dari pihak lain, direktorat lain?

B : kita kan punya direktorat lainnya ya kayak potensi, kepatuhan, dan penerimaan; pemeriksaan dan yang lain. Tetapi paling minta data aja sih, ke IT gitu, self-assessment WP, ya paling hanya data-data sih kalau dari luar direktorat kita. Penyusunan kebijakannya memang disini kalau yang di luar ya paling support data aja sih.

W : Oh begitu jadi tim perumusya ada di sini ya pak?

B : Iya di PP 2 ini khususnya di subdit potput dan OP

W : berarti kendalanya banyak ya menyusun norma ya ini

B : iya bisa dikatakan banyak banget, Anda bisa bayangkan sendiri ya bagaimana. Data dari BPS itu kan banyak sekali dan harus kita sortir sedemikian rupa. Dengan norma yang ada sekarang pun WP masih kebingungan kan says masuk yang mana yang mana, walaupun kita harus sedetail mungkin kan malah jadi banyak banget kan kelompoknya, inginnya sih meminimalisasi pertanyaan wajib pajak, misalkan saya begini begini masuknya kemana sih, yaa walaupun di sana ada keranjang sampah kan ya yang belum tercover masuk situ, ya tapi kan itu nggak adil juga. Sehingga kalau bias dirinci sampai jenis usahanya yang faktanya ada di lapangan. Paling ya itu aja sama yang angka-angka itu saja.

W : Jika tidak salah, kelompok lapangan usaha yang ada di norma atau menurut DJP kan beda ya Pak dengan kelompok usaha berdasarkan pengelompokkan BPS?

B : nah itu juga, tapi saya lupa ya lebih banyak mana KLU kita dengan yang ada di BPS.

W : kalau tidak salah banyakan yang dimiliki oleh BPS, Pak.

B : Ya paling itu dia menciutkan supaya klop dengan kita, yang KLU pun jauh lebih banyak kan daripada yang dipakai di norma. KLU itu ratusan dibandingkan dengan yang dipakaikan norma cuma beberapa. Kan gak mungkin di KEP itu KLU nya banyak banget, kita pengennya dikelompokkan rumah besarnya di dimana-dimana gitu.

W : Sampai saat ini kan badan tidak diperbolehkan menggunakan norma ya Pak, apakah ini nantinya tidak menjadi distorsi, wajib pajak jadi memilih antara berbentuk usaha orang

pribadi saja atau berbentuk badan hukum begitu? Misalnya kalau tariff OP lebih menguntungkan lebih baik jadi WPOP saja

B : Ya memang bisa juga seperti itu kalau WP nya engeh sejak awal, bisa jadi tax planningnya dia kesana. Ya kalau WP nya pintar ya bisa mengarah kesitu ya, mungkin kalau dia mau jadi lebih dia milih jadi wajib pajak badan saja ya kan, kan kalau badan dia pakai pembukuan bisa membayar pajak dengan azas daya pikulnya dia berapa sesuai penghasilannya, tetapi kan untuk jadi badan juga biayanya tinggi. Ya hitung-hitungan mereka sajalah.

W : Apakah sebaiknya ada pencegahan terhadap hal-hal seperti ini, pak? Dipertimbangkan tidak ketika membuat norma masalah ini?

B : hmm.. itu kan Cuma dampak saja ya karena ketika badan ini.. eh wajib pajak memutuskan usahanya dalam bentuk badan ada konsekuensinya juga, misalnya dia harus melakukan pembukuan harus taat azas juga. Justru wajib pajak itu kan kalau pakai pembukuan dari sisi aliran biaya kan lebih gampang ditelusuri lho, artinya kemungkinan untuk menghindari pajak itu dengan adanya pemeriksaan malah lebih mudah tercium kan kalau dia pakai pembukuan. Jadi ya jadi *fifty fifty* juga lah. Ya itu saya pikir hanya dampaknya saja ya.

W : tadi bapak menyebutkan kalau memakai pembukuan biaya-biaya fiktif akan lebih keliatan aliran-alirannya ya. Apabila kita memakai norma penghitungan neto apakah justru ada kemungkinan wajib pajak akan lebih mudah menyembunyikan penghasilan riilnya karena kan kita langsung pakai bruto ya, dan transaksi kita kebanyakan memakai system tunai. Bagaimana pandangan Bapak?

B : kan mereka diwajibkan pencatatan. Ya memang rata-rata transaksinya tunai. Ya itulah dia, tetapi saya belum pernah menjadi pemeriksa pajak. Kalau teman-teman pemeriksa mungkin telah punya cara tertentu untuk mengukur berapa sih peredaran usaha dia yang sebenarnya, ada pendekatan di dalam pemeriksaan ya itu. Misalkan, kita lihat dia usahanya di situ, kita lihat saja domisili dia secara kondisi rumahnya bagaimana, biaya hidup hariannya berapa, ada atau enggak pegawai di situ berapa banyak outlet yang dimiliki, itu ka nada datanya juga, tetapi secara teknisnya saya tidak tahu ya tidak dapat menjelaskan secara detail juga ya, tetapi saya pikir pasti teman-teman pemeriksa suda memiliki pendekatan dalam menilai potensi peredaran brutonya berapa sih. Atau misalkan ada usaha yang lagi booming, tetapi tidak ada kenaikan signifikan kan aneh juga begitu.

W : Selama ini kan pemeriksaan yang dilakukan oleh DJP lebih banyak pemeriksaan rutin ya Pak? Ya wajib pajak yang pakai norma itu memang lebih banyak yang kurang bayar ya Pak? Kecuali profesi-profesi itu ya karena adanya pemotongan-pemotongan itu sering terjadi lebih bayar.

- B : iya itu, kalau mereka yang usaha-usaha biasa itu ya biasanya ya kurang bayar. Memang biasanya criteria pemeriksaan yang didahulukan itu yang lebih bayar.
- W : Norma ini seperti metode lain ya Pak dalam menghitung kewajiban pajak wajib pajak, kalau di Indonesia ini tujuan apa ya pemakaiannya sudah begitu lama hampir 20 tahun?
- B : kalau untuk istilah norma itu kan dari tahun 2000 ya, kalau sebelumnya apa ya itu istilahnya buku merah buku biru kalau tidak salah.
- W : dalam diskusi internasional disarankan pemakaiannya hanya untuk masa tertentu membantu wajib pajak yang masih awam, sebagai proses pembelajaran, sehingga mereka akan secara gradual naik level, bagaimana dengan di Indonesia?
- B : mestinya sih demikian ya Mbak. Tetapi ketentuan di undang-undang kita kebijakan ini sifatnya tidak periodic gitu ya Mbak artinya dibatasi waktu sampai sekian tahun kemudian dia harus pakai pembukuan, di kita kan yang membatasi hanya peredaran brutonya. Ketika dia sudah melampaui itu ya dia sudah tidak boleh lagi. Jadi ya memang ditujukan untuk wajib pajak yang kecil, tetapi saya tidak tahu apakah 4,8 milyar itu boleh saya bilang kecil atau tidak ya. Ya pokoknya untuk wajib pajak golongan itu. Orang pribadi di atas itu juga sebenarnya banyak, dan mereka sudah tidak boleh lagi memakai norma kan.
- W : berarti ketika omzet mereka misalkan 4,9 milyar saja, mereka tidak boleh memakai norma lagi ya Pak
- B : iya susah tidak boleh lagi. Itu pun sudah naik ya dulu kan bukan 4,8.
- W : Itu kan berarti sudah dua kali ketentuan mengenai peredaran bruto berubah ya pak, bahkan yang terakhir Undang-Undang Nomor 28 tahun 2007 Pasal 14 sudah berubah ketentuannya disebutkan di undang-undang tersebut jadi 4,8 Milyar thresholdnya, sedangkan peraturan pelaksanaannya belum berubah juga sampai sekarang, itu bagaimana?
- B : oh itu ya. Ya kita tetap pakai undang-undang kan paling tinggi.
- W : jadi apakah peraturan pelaksanaannya ini tetap dianggap sah berlaku?
- B : Kalau secara legal itu kan asal tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya dia berjalan untuk yang klausul itu ya, kalau tidak bertentangan ya seilahkan jalan. Yang bertentangan kan cuma masalah besarnya kan? Nah untuk klausul itu otomatis tidak berlaku, artinya tidak pakai jumlah yang di situ lagi pakailah jumlah menurut peraturan di atasnya yang lebih tinggi atau lebih baru. Itu kalau secara legal sih, jadi secara legal itu tidak masalah ketentuan yang tahun 2000 itu.
- W : pak kan dulu ketentuan thresholdnya dari 600 juta, kemudian naik menjadi 1,8 Milyar kemudian jadi 4,8 Milyar mengapa dinaikkan ini? Apakah dengan kenaikan ini tidak

mengakibatkan wajib pajak yang sudah ada di system regular akan turun lagi ke special system ini lagi?

B : hmm.. begini kemungkinan ya ini dulu kan 1,8 milyar ya, tetapi kan masih banyak wajib pajak dengan omzet 2 milyar 3 milyar yang belum sanggup melakukan pembukuan. Itu salah satu pertimbangannya, kemudian threshold dinaikkan, tetapi dari kaca mata pajak juga kan ini bisa menguntungkan artinya spread untuk yang menggunakan norma spreadnya akan lebih besar. Mereka yang dianggap untung terus pun jumlahnya jadi lebih banyak. Kan undang-undang kita walau bagaimanapun kan produk politik, sehingga banyak kompromi, kalau dari sisi DPR mungkin menekankan bagaimana menjamin keadilan, beda dengan pemerintah yang memfokuskan bagaimana penerimaan pajak ini naik karena DJP ini dibebankan tiap tahun penerimaan harus naik, tetapi di satu sisi mereka (DPR-red) kebijakan kita dipangkas, cakupan wajib pajaknya diperkecil. Jadi ya dengan dinaikkannya batasan ini ya mungkin ada factor politik itu, bagaimana supaya penerimaan itu tetap naik. Ya tapi memang dari sisi edukasi rasanya kurang baik, jadinya wajib pajak orang pribadi ini tidak belajar bagaimana membuat pembukuan yang baik, sehingga penghasilan riil dia itu dapat diketahui,. Dengan kebijakan ini ya jadi meninabobokan mereka itu. Mereka keasyikan terus menggunakan norma. Ya memang dengan norma itu kewajiban pembukuan mereka jadi berkurang.

W : dari sisi DJP sendiri mana yang lebih diperlukan antara pembukuan dan pencatatan?

B : menurut saya tetap pembukuan karena dengan pembukuan kita bisa mengetahui lawan transaksinya siapa, penghasilan bisa lebih mudah ditelusuri, begitu juga dengan kewajiban PPN nya kan Dengan adanya pajak masukan dan pajak keluaran akan keliatan aliran keluar masuknya barang dan jasa itu bagaimana. Kalau hanya sekedar pencatatan pendapatan brutonya berapa dari kegiatan usaha tersebut kan gak secara mendetail, dan bukti pendukungnya pun kalau memakai pencatatan, itu kan seringkali tidak terdokumentasi dengan baik kan beda dengan kalau harus pakai pembukuan, dokumen itu harus disimpan sebagai bukti

W : jadi sampai saat ini dan ke depan akan tetap dipertahankan penggunaan norma di Indonesia?

B : Ya masih..hmmm dengan opsi paling apabila ketentuan pajak UMKM jadi running itu normanya nanti akan menyesuaikan saja, untuk yang tidak masuk dalam kebijakan pajak UMKM itu.

W : Norma di Indonesia saat ini didasarkan kepada peredaran bruto dari usaha wajib pajak, apa alasan penggunaannya? Bagaiman dengan kemungkinan underreported pendapatan bruto nya?

- B : (tertawa) Ya itu memang terjadi, tetapi ini kemungkinan diselaraskan dengan kebijakan PPN yang dasarnya memakai peredaran bruto juga. Kalau untuk jadi PKP kan ada thresholdnya ya. Ya itu juga dengan adanya ketentuan ini membuat wajib pajak untuk membuat omzetnya tetap ada di bawah threshold, bisa dimainin juga. Itu pilihan wajib pajak.
- W : ini mengapa tidak disamakan antara batasan dalam norma penghitungan neto dengan batasan untuk PKP?
- B : wah kasian nanti PPN nya kalau disamakan *tertawa* Nanti PPN nya habis dong, gak dapat apa-apa nanti kalau batasannya tinggi banget. Kalau PPN itu kan makin kecil makin senang kan, makin banyak. Potensi yang terjaring PPN makin besar. Sedangkan kalau PPh dengan threshold yang makin besar coverage mereka yang masuk ke tax net menggunakan norma dan dianggap untung terus dan bayar PPh akan semakin besar. Jadi beda memang besarnya. Artinya kalau PPN kan makin kecil. Mereka yang terdaftar PKP akan semakin banyak kan, sedangkan PPh sebaliknya kalau batasan makin besar makin banyak asumsinya yang dianggap untung terus.
- W : karena penggunaan norma tidak mengakui keadaan rugi jadi dianggap untung terus ya pak?
- B : iya itu berapa pun biaya-biaya mereka perbulan tidak diliat, berapa omzet mereka itulah.
- W : Norma ini kan masih memasukkan profesi tenaga ahli yang melakukan pekerjaan bebas ya Pak seperti dokter, pengacara, akuntan, dan sebagainya. Kenapa akuntan ini masih diperbolehkan menggunakan norma ya Pak? Mereka kan biasa membuat pembukuan kenapa mereka masih diperbolehkan menghitung dengan norma?
- B : akuntan di sini itu yang mereka punya kegiatan usaha ya. Ya itu kan silahkan ya kalau bisa pembukuan ya silahkan memakai pembukuan, kebijakan norma ini kan pilihan ya. Yang harus dicatat adalah kalau di bawah 4,8 ini bisa menggunakan pembukuan ya silahkan. Kalau dia merasa bahwa pembukuan ini lebih adil ya silahkan. Jadi kebijakan pilihan ini mempertimbangkan keadilan tadi itu lho Mbak dalam prinsip-prinsip perpajakan. Jadi kalau wajib pajak merasa mereka sanggup melakukan pembukuan ya silahkan kalau memang Anda ingin lebih adil ya pilihan itu ada di tangan Anda. Ini kan ada syaratnya juga kan kalau mau pakai norma harus lapor di tiga bulan pertama itu kalau tidak lapor ya nanti dia dianggap pembukuan. Jadi pemenuhan adil dan tidak adil ya ada di pilihan wajib pajaknya. Kalau wajib pajak merasa tidak adil dengan menggunakan norma karena dianggap untung terus ya itu salah wajib pajaknya sendiri kenapa mereka tidak memilih pembukuan. Kalau wajib pajak menyelenggarakan pembukuan dengan baik pasti akan sesuai pengenaan pajaknya sesuai dengan azas daya pikulnya ya. Jadi lagi-lagi ya itu diserahkan kepada wajib pajak, kalau Anda mau adil ya silahkan pakai pembukuan

- W : Definisi pekerjaan bebas yang dipakai dimaksud di dalam kebijakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto itu kan selama ini hanya ada di UU KUP saja ya Pak? Saya tidak menemukannya di KEP 536 ataupun UU PPh. Kemarin saya menemukan permasalahan di lapangan dari cerita pemeriksa mengenai agen asuransi dan para dokter, yang seringkali bermasalah.
- B : ya terus terang memang di sini masalah pekerjaan bebas masih apa ya namanya belum cukup jelas juga, dalam kondisi seperti apakah mereka dianggap pekerjaan bebas, kita belum merinci golongannya seperti apa sih. Selama ini kan definisinya pekerjaan bebas itu kalau dikerjakan oleh orang pribadi yang memiliki keahlian khusus, kemudian tidak terikat hubungan kerja. Yang terakhir apa tuh ya. Ya intinya yang dua tadi ya. Keahlian khusus itu yang bagaimana? Hubungan kerja itu yang bagaimana? Itu yang memang kita tidak mendefinisikannya secara detail. Liat saja agen asuransi tadi, agen asuransi itu kan katanya ya dia kalau sudah terikat dengan satu perusahaan asuransi, kalau dia sudah jadi agen di situ dia tidak boleh mengikatkan diri di tempat lain, itu ada hubungan kerja gak kalau begitu? Artinya ini kan dia dipekerjakan oleh perusahaan asuransi A misalkan, itu secara etika dia tidak boleh lho bekerja di perusahaan asuransi B, tetapi kemudian mereka ini dianggap melakukan pekerjaan bebas. Iya kan mereka? Sudah ada SE-100 itu yang menegaskan bahwa mereka-mereka itu masuk pekerjaan bebas dan boleh menggunakan norma. artinya kemudian seperti apa sih yang dianggap pekerjaan bebas? Kalau agen asuransi bekerja, entah istilahnya apa ya mereka terikat kan dengan kode etik perusahaan.
- W : jadi apa itu termasuk hubungan kerja, Pak?
- B : Nah itu dia kemudian yang saya maksud apakah mereka bisa kita anggap sebagai hubungan kerja antara atasan dengan bawahan? Kalau agen asuransi itu kan berdalih bahwa saya bukam bekerja atas nama di (perusahaan asuransi-red), saya hanya bekerja seperti partner saja. Tapi ya sejauh ini untuk agen-agen asuransi itu mereka sudah jelas pengenaannya, melalui SE-100 itu tahun 2009 kalau tidak salah ya.
- W : jadi mereka itu sudah memiliki ruling sendiri ya, Pak?
- B : Iya kalau untuk agen asuransi sudah ada rulingnya sendiri, nanti saya kasih deh aturan-aturannya untuk mereka itu.
- W : Bagaimana dengan pemajakan atas dokter, Pak?
- B : *tertawa* Di lapangan masalah dokter itu gak selesai-selesai, Mbak. Saya kasih tau ya *tertawa kembali* tidak selesai-selesai. Kan penghasilan mereka itu sumbernya bermacam-macam. Ada yang dia buka klinik sendiri, ada yang dia buka praktek misalnya di Rumah Sakit A, ada yang peralatannya dari dia sendiri ada yang peralatannya disediakan oleh Rumah Sakit. Itu yang kayak gini-gini itu kita mentreatnya bagaimana

begitu. Belum lagi nanti ada pemajakan orang pribadi penghasilan tertentu. Yang pakai norma 0,75 itu.

W : Dokter boleh memakai perlakuan angsuran OPPT itu, Pak?

B : hmmm.. Saya gak bisa jawab *tertawa lebar* saya gak bisa jawab.

W : kenapa memangnya, Pak?

B : karena itu pendapat pribadi, bukan pendapat institusi. Jadi saya gak bisa menjawab.

W : kalau pendapat pribadi Bapak?

B : kalau pendapat pribadi saya ya jadi menurut saya orang pribadi dokter itu seharusnya bukan OPPT karena OPPT itu kan untuk pedagang pengecer ya, seandainya ada aturan termasuk menyerahkan jasa, dokter-dokter itu menganggap mereka menyerahkan jasa boleh dong saya dianggap OPPT. Ya kalau dari sana bisa, tetapi balik lagi dong ke titahnya OPPT itu siapa sih, dari zaman dahulu yang dimaksud OPPT itu kan pedagang. Sekarang saja kemudian diperluas menjadi penyerahan jasa itu.

W : Jadi dokter menganggap sekarang mereka adalah OPPT?

B : ya kita akui memang ada beberapa treatment yang berbeda-beda?

W : Tidak ada ruling untuk menyamakannya?

B : sampai saat ini belum kita keluarkan, jadi mereka sampai saat ini ada yang bayar pakai norma 0.75% itu, ada yang biasa. Seperti dokter yang tadi saya bilang, kerja di Rumah sakit itu kan tetap dipotong oleh rumah sakit PPh 21, omzet dari rumah sakit itu berapa dipotong oleh rumah sakit gak untuk menghitung peredaran brutonya. Saya akui itu memang banyak kendala, kalau saya menjawab itu ya itu pendapat saya karena dari sisi ruling pun yaaa.. hmm... harusnya memang tegas.

W : Jadi untuk dokter itu penghasilan dari rumah sakit itu apa boleh digabungkan untuk menghitung norma?

B : Ya itu dia orang masih multi tafsir dengan pasal di KUP mengenai pekerjaan bebas, hubungan kerja yang kayak begini begini lho, kegiatan usaha yang kayak begini-begini, keahlian khusus yang kayak begini-begini. Dokter mungkin semua orang tidak bisa menafikkan bahwa itu adalah keahlian khusus ya, pasti itu. Yang masalah adalah hubungan kerja, kalau mereka terikat di rumah sakit berarti seharusnya mereka terikat hubungan kerja dong. Ya kita menyerahkan pada WP masing-masing, Anda terikat hubungan kerja atau tidak. Di undang-undang KUP kita kan tidak dijelaskan “hubungan kerja” itu seperti apa kan, hubungan kerja harusnya ada hitam di atas putihnya kan, kontrak misalnya, bahwa kita ada bukti bekerja dan dipekerjakan di situ, artinya bukan

hanya sebagai pegawai tetap yang mendapatkan gaji rutin setiap bulan saja. Seharusnya ada klausul mengenai kontrak, kalau saya ya

W : jadi walaupun tidak tetap tetapi ada kontrak termasuk hubungan kerja?

B : iya menurut saya begitu

W : kontrak dokter dengan rumah sakit itu kan banyak sekali ya jenisnya pak, termasuk dokter yang sewa tempat di rumah sakit ya Pak

B : ya itu benar.

W : dan dokter ini tetap dipotong PPh 21 oleh rumah sakit?

B : ya pemotongan PPh 21 itu kan karena mereka bukan pegawai, 50% itu kan? Itu sebenarnya buat pendekatan ke normanya itu tadi. Biar nanti kalau normanya sudah 50% kan berarti klop, PPh 21 nya dipotong dari 50% nanti kalau dimasukkan sebagai norma kan ratanya 50% klop kan?

W : masih 45% kan Pak untuk norma

B : ho'oh.. ya artinya sudah nol kan kalau ditemuin, pekerjaan mereka di rumah sakit sudah dipotong PPh 21 pun kalau itu dimasukkan ke SPT tahunan sudah klop penghitungannya. Tujuannya 50% itu untuk mendekati norma itu tadi. Makanya penghasilan dari rumah sakit yang telah dipotong itu masuk ke pekerjaan bebas. Idealnya kalau pemotongan 21 dari pekerjaan bebas itu biarkan saja masuk ke SPT tahunan dilampirkan di sana saja.

W : maksudnya untuk penghasilan dari pekerjaan bebas yang sewa tempat di rumah sakit?

B : Iya sebaiknya gitu aja, kan sekarang mereka sudah dipotong dari dasar 50% bruto sedangkan norma-norma itu masih 45% ada yang 42% ada selisih dong, lebih bayar, siapa yang gak marah-marah diperiksa karena lebih bayar? Ya cumin gara-gara pemotongan itu saja. Sebenarnya kalau mau konsisten ya jangan ada pemotongan untuk pekerjaan bebas itu, cuma kan lagi-lagi soal kepatuhan wajib pajak kita. Kan cirri Negara maju itu kalau kepatuhan wajib pajaknya sudah sukarela tinggi, treatment pemotongan diminimalisasi kan? Karena kita menyerahkan sepenuhnya ke self-assessment dia. Di aturan kita kan gak gitu kan, belibet, pemotongan dan pemungutan banyak banget. Jadi kita ini belum maju secara system pajak karena kita belum sepenuhnya mempercayai wajib pajak untuk lapor secara taat dan patuh. Kita masih mengandalkan pemotongan-pemotongan itu lho, rumah sakit-rumah sakit ini. Artinya kalau kita misalnya itu dilepas tidak dipotong kemungkinan hilang potensi PPh 21, belum tentu ini dilaporkan juga sama dokternya.

W : Jadi apakah ini bertentangan Pak dengan self-assessment?

- B : iya, tapi kita terkendala dengan kesadaran wajib pajak kita. Kalau misalkan sudah maju kesadaran wajib pajak kita sudah tinggi, kemudian subdit potput ini hilang gak ada lagi kayaknya dibubarin karena semua sudah melapor secara self-assessment. Tetapi kan selam ini enggak, potput itu masih banyak, yak arena itu kita mau menangkap pajaknya di depan dulu walaupun nanti bisa dikreditkan ya, kalau pun nanti lebih bayar kan tunggu dulu mesti diperiksa dulu kan. Tetapi kan kalau terjadi kurang bayar uangnya sudah masuk dulu ke kas negara, kalau nantinya dia tidak melaporkan SPT nya tidak dikreditkan itu kesalahan dia, yang penting uangnya didapatkan dulu. Ya itu fungsi pajak yang bersifat regulerend dan budgetair itu yang sulit dipertemukan.
- W : Seperti di Amerika Serikat telah dibuat kriteria mengenai apa yang dimaksud dengan pekerjaan bebas, bagaimana dengan di Indonesia?
- B : belum ya, kita belum sepakat. Kalau memang dia bukan pegawai dalam pemotongan PPh pasal 21 kan pakai norma yang 50% tadi. Kan di PER 31 dijelaskan siapa itu pegawai tetap, pegawai tidak tetap, dan bukan pegawai itu seperti apa. Kan sudah cukup jelas itu. Kalau dia bukan pegawai kemungkinan dia melakukan pekerjaan bebas, tetapi kalau benar-benar sudah pegawai pasti itu penghasilan sehubungan dengan pekerjaan.
- W : tetapi saya pernah diceritakan oleh pemeriks di bawah kalau pekerjaan sebagai pegawai juga dinormakan, bagaimana itu Pak?
- B : ya seharusnya itu tidak boleh. Kita akui sih di lapangan memang masih ada perbedaan-perbedaan dan tidak bisa kita pungkiri memang masih ada.
- W : kalau begitu bisa berbeda treatmentnya dong Pak?
- B : Iya memang sampai saat ini belum ada penegasan.
- W : Kalau agen asuransi ini kan sudah ada ruling sendiri dalam SE-100 itu, bagaimana dengan dokter?
- B : ya kalau agen asuransi itu kan cuma satu penghasilannya ya. Berbeda dengan dokter yang bermacam-macam, misalkan dokter yang membuka praktek di ruma ataupun apotek bisa digolongkan sebagai kegiatan usaha, kemudian ada juga penghasilan dokter di rumah sakit tetapi bukan pegawai itu mungkin masuk dari pekerjaan bebas, di rumah sakit itu kan ada dokter tetap yang prakteknya rutin kalau tidak ada pasien berarti tidak dapat penghasilan.
- W : untuk pemotongan PPh 21 bukan pegawai itu kan ada norma penghitungan sebesar 50%, itu untuk apa ya Pak?

- B : Iya mbak begini paling biaya dokter itu kan hanya transportasi ya paling, harus diakui lho itu oleh dokter, kecuali kalau memang dihitung biaya keahlian. Kalau biaya keahlian memang mahal, liat biaya kuliah mereka, kalau itu dihitung ya bisa.
- W : Lantas darimana dasarnya ditetapkan 50% ini?
- B : Itu tujuannya untuk mendekati norma penghitungan, untuk mematchingkan. Walaupun untuk yang di Jakarta itu 45% ya. Kan kalau disamakan sepertinya klop banget dengan aturan 45% itu jadi aneh.
- W : Apa hanya itu dasarnya Pak?
- B : Jadi begini ya, kan aturan 50% itu tadinya tidak ada di PER 31 baru dimasukkan pada PER 57. Jadi itu karena dokter pada teriak gede banget sewaktu belum ada 50% itu. Jadi 50% itu jalan tengah walaupun terjadi LB, Lbnya tidak terlalu gede. Di norma kan 45%, kalau dipotongnya dari bruto misalnya berapa gitu. Itu 50% sudah merupakan jalan tengah kalau dirunut dari PER 31 nantinya ya.
- W : Saya berpikir 50% ini sebagai pertimbangan biaya-biaya yang dikeluarkan dokter
- B : Kan sebenarnya norma itu sudah memperhitungkan biaya-biaya walaupun tidak bisa digeneralkan segitu ya.
- W : Di KEP 536 ini dokter kan hanya dikelompokkan jadi satu lapangan usaha dibedakan hanya dari lokasi, padahal kan dokter jenisnya bermacam-macam ya pak. Ini bagaimana tidak ada pemisahan?
- B : Dokter berbeda-beda ya Mbak Penghasilannya?
- W : Saya pikir begitu Pak.
- B : Wacana tersebut belum ada ya Mbak, dan dari IDI nya sendiri belum ada wacana juga. Kecuali lain lagi kalau dari IDI sebagai lembaga yang menaungi dokter itu kan ada usulan seperti itu bisa-bisa saja dipertimbangkan. Sejauh ini yang saya tahu belum ada dibedakan berdasarkan jenisnya. Walau memang ada perbedaan pasti antara dokter itu, mana dokter yang biasanya butuh banyak peralatan mana yang tidak. Tapi biasanya kan kita kalau membuat kebijakan kan terkait dengan profesi, asosiasi profesinya yang kita ajak disini. Toh nanti biasanya kalau kita sounding kebijakan mereka akan kirim surat. Mungkin mereka merasa dengan 45% sudah layak ya sekarang.
- W : Dalam hal ada jasa medis yang diterima oleh dokter pada penghitungan di SPT dengan norma, penghasilan bruto yang dikenakan norma itu dari jasa bruto kotor atau yang sudah dipotong oleh Rumah Sakit?

B : Kalau menurut saya ya dari jasa medis bruto yang dibayarkan oleh pasien sebelum dipotong rumah sakit. Harusnya dari bruto.

W : Bukan dari netonya ya Pak?

B : Iya bukan. Ini yang dilapangan masih beda-beda di lapangan. Kalau dia neto yang dibawa ke SPTnya terus dinormain lagi, buat apa dulu ngitung 50% nya dari bruto? Ketika masuk ke SPT udah neto dinetoin lagi. Tidak fair dong kalau begitu, dimana-mana namanya norma itu ya dihitung dari bruto biar bagaimanapun juga. Cuma kan kalau sharingnya Rumah sakit 20% dokter 80% yang dimasukkan 80% ini ke SPT ya tidak fair itu.

Ya itu ya Mbak namanya peraturan, kita inginnya tegas, tetapi ada multi tafsir dalam memahaminya di lapangan. Makanya, kalau mau mengatur secara detail itu lebih bagus. Kayak dokter itu kan harus dirinci lagi jadi lebih adil.

W : iya Pak saya pikir nantinya aka nada treatment yang berbeda-beda ini jadi tidak pasti dong.

B : Apalagi kalau profesi itu kan kalau dia berbeda dengan temannya pasti mereka akan protes, bahkan bisa langsung ke menteri.

W : Apa isu besar dalam penyusunan norma ini pak?

B : Isu besarnya paling ya hanya angka-angka itu tadi saja ya, menentukan misalnya ketimpangannya terlalu jauh gitu lho. Kayak misalnya dari BPS ada data tentang usaha tertentu, kan kadang-kadang tidak semua datanya terisi kan, data-data dari BPS itu banyak yang blank juga Mbak. Misalnya kegiatan perdagangan apa gitu yang hanya ada di Propinsi Papua gitu, yang di daerah lain tidak ada, entah karena memang di sana tidak ada kegiatan tersebut. Paling hanya itu saja mengerucutkan kegiatan usaha karena terlalu panjang, kalau aturan norma kebanyakan item-itemnya kan juga tidak bagus ya Mbak, terlalu sedikit pun nantinya mereka bingung ini sebenarnya masuk yang mana sih. Harus ditengah-tengah lah, Gak mungkin kan tiba-tiba nanti ada seribu persentase norma, ya gak efektif juga kalau begitu.

Tadi ada pertanyaan ya mengenai kenapa norma ini hanya untuk WP OP, bagaimana dengan badan? Ya biasanya kalau badan itu diberi kemudahan bukan dengan norma, tetap dengan fasilitas tertentu ya. Ya nanti diharapkan dengan pengenaan pajak final mereka-mereka ini (badan kecil yang belum bisa pembukua-red) dapat tercover, jadi secara tidak langsung norma itu badan itu ya discover oleh ketentuan ini, kalau jadi berlaku. Targetnya tahun depan sudah diberlakukan, 1 Januari 2012 tetapi kita nunggu pembahasannya dulu ya, kan Pasal 4 Ayat (2) itu harus pakai Peraturan Pemerintah. Jadi pembahasannya rada panjang karena melibatkan antar departemen kan Kementerian

Hukum dan HAM untuk harmonisasinya. Kemudian Kementerian Koperasi dan UMKM. Kalau Cuma Peraturan Menteri Keuangan kan gak tinggal undang asosiasi pengusaha.

W : Bagaimana responn Wajib Pajak yang disasar dengan kebijakan ini?

B : Tetep sih mereka protes juga, cuma kalau dari sisi kemudahan mereka mau karena bagaimanapun juga walaupun bayar pajak tidak ada yang senang ya, tetapi kan mereka mau berkontribusi juga ya. Kan dari sisi PDB sumbangan mereka besar lho, dengan jumlah yang sampa 50 juta ya. Kontribusinya bisa sampai 60% lho UMKM terhadap PDB. Jadi saying kalau sumbangsih pajak mereka kecil kan dipertanyakan juga. Maka mereka menuntut “apa yang ditawarkan DJP kepada kami. Supaya saya bayar pajaknya mudah gitu lho gak susah, gak harus pembukuan, gak harus pencatatan atau bagaimana”. Kemudian muncul ide untuk mengenakan pajak final itu.

W : Kenapa yang dipilih final Pak?

B : Ya kan kalau final itu tidak ada penggungungan lagi. Mereka berhenti disitu. Kalau pun nanti ada dilaporin di SPT tahunan kan sekedar dilaporin saja kan. Ya nanti mekanismenya bukan melalui pemotongan, tetapi setor sendiri kan dari usaha mereka sendiri.

W : Apakah wajib pajak tetap harus melakukan pencatatan juga?

B : Iya tetap harus, kan karena dihitung dari peredaran bruto.

W : Jadi apa perbedaan antara norma penghitungan dengan pajak final ini?

B : kalau norma itu kan beda-beda tarifnya kalau pajak final ini hanya satu tarifnya.

W : Berapa tarifnya?

B : Sampai saat ini tarifnya 0,5%-2%. Itu bisa saya ungkap ke Anda karena di media massa sudah ramai. Tetapi itu belum final ya. Tapi di media massa sudah heboh ya saya ungkapkan saja.

Untuk masalah pelaksanaannya nanti kan ada petunjuknya teknisnya ya, ada dua layer Wajib Pajak masuk yang mana, nanti mereka lakukan sendiri self-assessmentnya. Kalau nanti mereka sudah masuk ke sistem kita, peredaran brutonya berapa, tarifnya berapa.

Lampiran 2

Transkrip Wawancara

Narasumber : Bapak dr. Slamet Budianto, SH, MHKes (S)
Jabatan : Sekretaris Jenderal Ikatan Dokter Indonesia (IDI)
Tempat : Sekretariat IDI, Gedung Harvest, Jl.Sunda, Jakarta
Tanggal : Selasa, 6 Desember 2011
Waktu : Pukul 14.00-15.00
Pewawancara : Wulandari K.S (W)

W : Apa peran IDI bagi para dokter di Indonesia?

S : IDI disebut di Undang-Undang Nomor 29 tahun 2004 tentang praktik kedokteran, jadi organisasi profesi di kedokteran hanyalah IDI yang diakui oleh negara. Perannya banyak sekali ya membina dan mengawasi praktek kedokteran, kemudian melakukan uji kompetensi dokter, memberikan rekomendasi praktek, mengaudit medic, jadi dokter praktek itu diaudit oleh IDI, kemudian membuat regulasi tentang pendidikan yang berkelanjutan.

W : Apakah selain mengawasi profesionalitas dokter, IDI juga memberikan perhatian mengenai kesejahteraan dokter di Indonesia?

S : Iya itu ada di AD/ART, membela kepentingan dokter, kalau di undang-undang kan yang tadi itu. Kalau di AD/ART ya membela kepentingan kesejahteraan dokter, anggota dokter. Karena ini kan organisasi profesi ya. Tapi itu tidak disebut di undang-undang.

W : Berapa jumlah dokter yang ada di Indonesia menurut laporan IDI?

S : Dokter di Indonesia itu sekarang ada 80.000, spesialis 20.000

W : Untuk di Indonesia apakah jumlah dokter tersebut cukup, bagaimana rasionya dengan jumlah penduduk Indonesia?

S : Cukup untuk di Indonesia, kan kalau aturan WHO itu 1:5000, di kita sudah 1:3000

W : Bagaimana penyebarannya, menurut informasi yang saya baca katanya kurang merata?

S : Iya, 40% berada di Jakarta. Eh.. 60% di Jawa

W : itu berarti ada ketimpangan ya, Pak? Apakah tidak ada aturan penempatannya?

S : itu yang mengatur IDI bersama dengan Kementerian Kesehatan, tetapi memang sampai saat ini belum diatur karena pembiayaan di Indonesia belum ada asuransi untuk masyarakat. Nanti di tahun 2014 seluruh masyarakat ada asuransinya.

W : itu yang program SJSN ya Pak?

- S : Iya SJSN, nanti itu baru bisa diatur, kalau sudah 1:3000 dokter tidak bisa praktek di situ harus cari yang kosong. Masyarakat nanti akan terbagi.
- W : Pembiayaan ini seperti sistem kapitasi ya Pak?
- S : Iya benar, nanti dokter umum dibayar sesuai kapitasi. Misalkan, saya dokter memagang masyarakat sebanyak 3000, kalau angka kapitasinya sebesar RP 10.000,00 berarti saya mendapat Rp 30.000.000,00 per bulan. Itu nanti ya di 2014, sekarang belum. Sekarang ini pasien membayar langsung kan.
- W : Apa sistem seperti lebih bagus baik untuk dokter maupun masyarakat di Indonesia?
- S : Iya itu lebih bagus, negara-negara lain sudah seperti itu. Lebih menjamin.
- W : Apakah ada langkah-langkah standarisasi pendapatan dokter di Indonesia?
- S : Ini masih bervariasi ya, dokter umum misalnya 2 juta sampai ada spesialis yang Rp 1 Milyar per bulan.
- W : Tetapi apakah mungkin pak dibuat standarisasi penghasilan dokter?
- S : Itu kita sedang membuat ya, standarisasi jasa medik dan *take home pay*. Kalau dokter umum sekitar Rp 30 juta dan dokter spesialis sekitar Rp 50 juta lah.
- W : Itu untuk per tahun atau per bulan Pak?
- S : Untuk per bulan, kalau segitu untuk per tahun sih kecil sekali. Untuk memperjuangkan kesejahteraan dokter nanti IDI akan bernegosiasi dengan BPJS mengenai nilai kapitasinya berapa. Kalau hitungan kita antara Rp 10 ribu sampai 12 ribu.
- W : Siapa saja yang nanti mempunyai wewenang untuk menentukan nilai kapitasi itu Pak?
- S : BPJS, RUU BPJS kan sedang dibentuk. Kan BPJS nya belum dibentuk ya. Mungkin sebentar lagi. Jadi negosiasi ya nanti. Kita inginnya seperti di luar negeri, di Melbourne penghasilan dokter spesialis AUS \$ 300 ribu per tahun, dokter umum AUS \$ 150 ribu per tahun. Sedangkan di sini penghasilan dokter umum dengan dokter spesialis bisa seratus kali lipat perbedaannya. Kalau di luar negeri, maksimal dua kali atau tiga kali. Trus antar spesialis pun bisa sepuluh kali lipat apalagi dengan dokter umum kan. Misalkan dokter syaraf 20 juta dokter bedah syaraf bisa 100 juta, sudah berapa kali lipat coba itu?
- W : Jadi selayaknya itu diatur ya dok?
- S : Oh iya harus diatur. Dokter itu tidak boleh kaya, tetapi tidak boleh juga miskin, cukup saja.
- W : Kenapa dokter tidak boleh kaya dok?

S : Iya, dokter itu tidak boleh kaya, itu bahaya.

W : Bagaimana hubungan kerja dokter dengan rumah sakit di Indonesia saat ini, Dok?

S : Dokter itu ada dua, satu sebagai pekerja rumah sakit satunya hanya praktek saja, *part time*.

Kalau dokter sebagai pegawai rumah sakit itu dokter digaji oleh rumah sakit misalkan 50 juta sebulan, itu pegawai rumah sakit. Tetapi dokter part time dia praktek di rumah sakit kalau ada pasien baru dibayar.

W : Apakah dokter yang praktek part time itu dianggap sebagai pegawai tidak tetap?

S ; Bukan, mereka tidak dianggap sebagai pegawai karena kalau ada tuntutan hukum itu yang dihukum dokternya, kalau pegawai itu yang dituntut siapa? Rumah sakitnya kan?

W : Di praktek perpajakan kan menjadi rancu Pak

S : Iya ini sering disalahgunakan oleh pemeriksa pajak bahwa dokter yang praktek di rumah sakit tersebut pasti ada hubungan kerja. Tidak nggak begitu. Hubungan kerjanya dia hanya diberi waktu dan tempat di situ. Kalau ada malpraktek ya yang dituntut dokternya. Kalau yang digaji ada hubungan kerja, hak kerja itu, hak pensiun dan hak-hak macam-macam lainnya. Kalau ini kalau nggak ada pasien ya nggak digaji. Dokter yang ada hubungan kerja dengan rumah sakit di Indonesia paling hanya 10%, jadi dari 100 dokter yang bekerja di rumah sakit paling hanya 10 yang statusnya pegawai, yang lainnya *part time*.

Itu kebodohnya orang pajak, yang namanya orang praktek di situ ya ada perjanjian tetapi bukan perjanjian kerja. Yang ada perjanjian untuk bayar tempat, nyewalah istilahnya, tetapi tidak ada hubungan kerja. Kalau tidak ada pasien tidak dapat duit, sedangkan pegawai ada pasien atau tidak dapat duit. Tidak dapat jaminan kesehatan, tidak dapat asuransi keselamatan kerja, begitu lho. Konteks hubungan kerja itu sesuai dengan Undang-undang nomor 13 tentang tenaga kerja sudah begitu saja. Ini di luar dari itu.

W : tetapi undang-undang pajak kan mempunyai ketentuan tersendiri tentang pegawai ya Pak. Apakah dokter memiliki kontrak atau perjanjian kerja, oh bukan bukan kerja mungkin kata-katanya perjanjian penggunaan jasa dokter?

S : Tidak, tidak ada. Dia paling kalau dapat pasien 10 dipotong 3 untuk bayar tempatnya.

W : tidak ada perjanjian tertulis, misalkan perjanjian bagi hasil begitu dok?

S : Semua orang yang melakukan hubungan hukum pasti membuat perjanjian, tetapi apakah kemudian itu perjanjian kerja atau bukan, kalau perjanjian kerja kan harus sesuai dengan Undang-Undang nomor 13 tahun 2003, yang ini tidak sesuai dengan itu

- W : jadi lebih ke kontrak jasa yang biasanya dibuat?
- S : Iya kontrak jasa yang biasanya dibikin. Kontrak tempat.
- W : Apakah semua dokter dianjurkan untuk membuat kontrak jasa ini?
- S : Iya tentunya dong, kalau ada hubungan hukum ya harus dibuat kontraknya. Kalau dia nyolong gimana ntar gak ada kontraknya?
- W : Iya pak untuk pemeriksa pajak, ketika memeriksa kan salah satunya menggunakan kontrak kerja atau jasa dalam menentukan hubungan kerja atau tidak. Tetapi kan banyak yang tidak mempunyai kontrak jasa ini kan dok?
- S : ya paling hanya 10% lah yang mempunyai.
- W : Bukankah hal ini bisa menjadi masalah di pemeriksaan nantinya?
- S : Lho orang pajak itu harus ngerti dokter itu kalau tidak ada pasien tidak dapat duit, itu mindset yang harus dipegang oleh pemeriksa pajak itu. Ini dokter cari uang berdasarkan pasien, tidak ada hubungan kerja, apa yang dimaksud hubungan kerja adalah kontrak kerja sebagai dokter kontrak, dokter tidak tetap, buruh, tukang begitu kan ya. Itu gak ada yang seperti itu. Kalau ada kontrak kerja kan ada haknya dokter mendapat gaji atau apa-apa gitu, ini tidak ada. Jadi tidak bisa dokter yang praktek di rumah sakit *part time* itu sebagai pekerja.
- W : oke baik pak, jadi mereka dalam konteks jasa ya bukan dalam hubungan kerja. Namun, bagaimana bila dokter tersebut tidak bisa menunjukkan kontrak jasanya?
- S : Buktinya adalah rumah sakit mengeluarkan daftar siapa saja yang menjadi pegawainya begitu ya, jangan cari-cari kesalahan dokter. Tanya ke direktur minta daftar karyawan, ada tidak dokter itu dalam data karyawan kalau tidak ada ya sudah. Karena begini ya antara account representative dengan pemeriksa pajak itu bertentangan, kalau account representative itu mengatakan dokter itu pakai norma, kecuali pegawai, tetapi pemeriksa tidak, kami sering protes itu kepada pemeriksa. Dokter yang mempunyai praktek pribadi itu sama, misalkan saya tidak punya duit saya gabung misalnya dengan siapa begitu, itu iuran untuk nyewa tempat bikin klinik, itu pun sama, diperlakukan sebagai pekerjaan bebas, seperti notaris, advokat itu kan ya ngontrak begitu. Jadi yang dimaksud dengan pegawai itu yang sesuai dengan undang-undang ketenagakerjaan ya sudah sampai di situ.
- W : Jasa medis itu diatur tidak Dok?
- S : Itu sedang disusun, ini sebuah perjuangan besar ya, kalau tidak ada asuransi nasional ini tidak bisa. Hitungan kita ya untuk dokter umum itu 30 an juta dokter spesialis 60 an lah, dua kalinya.

- W : Bukankan kalau sekarang jasa medis berdasarkan persentase begitu dok?
- S : enggak, enggak nanti hitungannya itu borongan, kayak bangun rumah gitu, besok spesialis itu sama, operasi usus buntu itu berapa, borongan. Kalau yang sekarang ini kan jasa medis bebas. Terlalu bebas kasihan pasien.
- W : kalau sekarang kan masih *fee for service* ya, Dok. Bagaimana penghitungan jasa medisnya?
- S : Biasanya sih 20%-30% itu biasanya langsung dipotong untuk pajak. Lucunya ya ketentuan perpajakan itu kalau dokter bekerja hanya di satu rumah sakit, dia akan lebih bayar karena potongannya lebih besar, dikali 50% dikali lapis tariff, padahal normanya 40%-45%. Jadi pasti akan ada lebih bayar, lebih bayar seribu diperiksa rumahnya, bukan repot ini kan tolol namanya. Seharusnya begini, saya pernah sampaikan kepada media kontan, ini ada lebih bayar negara harus mengembalikan diperiksalah kan? Tetapi kalau yang lebih bayar tidak ingin dikembalikan, kan seharusnya gak usah diperiksa kan. Ketentuan ini hilang kalau zaman dulu ada di restitusi atau tidak direstitusi, dibuktikan kan. Zaman dulu kalau tidak direstitusikan udah itu dianggap diberikan kepada negara. Itu sekarang tidak ada. Jadi kalau kita lebih 2000 diperiksa, padahal kita tidak menginginkan pengembalian. Itu kan repot karena pemotongan yang 50% itu tadi kan. Tetapi kalau dokter itu praktek di 2-3 tempat tidak akan lebih bayar.
- W : Di PER-31 mengenai pemotongan kan antara pegawai tetap dengan tidak tetap serta bukan pegawai ini kan beda ya. apakah ini sudah adil menurut dokter?
- S : karena begini dokter yang pegawai tetap itu kan tenang saja gak perlu mikirin pasien, nah yang bukan pegawai ini tidak bisa diprediksikan jadinya.
- W : Jadi ini sudah adil ya?
- S : Ya, ini menurut saya sudah adil. Seluruh pegawai aturannya sama kan? Berapa itu norma untuk pengacara dan notaris?
- W : sekitar 40-50% juga
- S : tidak final mereka?
- W : tidak pak, sama dengan dokter. Sampai saat ini tidak ada yang final untuk profesi.
- S : Kita justru inginnya final. Di luar negeri seluruhnya final. Karena kalau tidak final ada kongkalikong ini, bahaya, harus final.
- W : Maksudnya kongkalikong itu bagaimana Dok?

- S : Begini mengapa dokter yang dibayar oleh rumah sakit negeri final sedangkan kita nggak. Seperti istri saya ya, kerja di RSUD, dokter mata, dia di rumah sakit itu misal dapat 20 juta itu langsung dipotong final, itu kan diskriminasi. Harusnya mau negeri maupun swasta harusnya sama boleh final dong harusnya. Jadi begini pajak yang dibayarkan oleh APBD atau APBN kan potongannya final.
- W : tetapi di teori kan pajak final mengabaikan keadilan dok?
- S : tapi kita tenang, gak usah ngitung-ngitung lagi, dokter itu butuhya tenang koq, bayar agak mahal dikit nggak apa-apa, kalau diperiksa itu aduh macem-macem. Usulnya IDI difinalkan saja. Gini aja deh dari bruto potong aja berapa persen deh, misalkan 20% final, sudah tenang.
- W : Jadi kan wacananya usaha kecil akan difinalkan, tetapi untuk profesi ini kan pasti tidak mau difinalkan dong Dok karena mengabaikan keadilan lho.
- S : Kalau dokter senang final saja, mungkin kalau pengacara gak suka mereka tau hukum sih. Kita kan nggak tahu hukum.
- W : bagaimana menurut Bapak apakah besar persentase norma penghitungan untuk dokter di Indonesia yang saat ini sebesar 40%-45% memenuhi keadilan? Maksudnya masih sesuai dengan kenyataan begitu Dok?
- S : Masih cukup adil
- W : Norma Penghitungan Penghasilan Neto apa cukup memberikan kemudahan administrasi bagi dokter?
- S : ya iya dong mbak, kita gak mungkin pembukuan
- W : Untuk norma penghitungan penghasilan neto bagi dokter ini kan sekarang hanya satu, dibedakan hanya berdasarkan wilayah saja, sedangkan dokter itu kan ada dokter umum, dokter spesialis, dokter gigi. Bagaimana ini masukan dari IDI?
- S : ya itu seharusnya dibedakan, penghasilannya kan beda. Dokter umum jangan lihat dokter yang beken, liat dokter-dokter yang 5 tahun baru praktek, itu paling penghasilannya berapa. Ya dulu saya waktu baru lulus itu penghasilannya paling berapa ya di klinik hanya digaji 20 ribu, 30 ribu pernah itu. Dokter ini mulai berkecukupan itu paling ketika sudah 5 tahun. Spesialis pun juga setelah 5 tahun kerja.
- W : untuk spesialis, apakah harus dirinci berdasarkan kespesialisannya?
- S : Kalau saya dokter yang penghasilannya besar potongannya juga harus semakin besar. Sekarang lapisan tariff pajak itu berapa 5%, 15%, 25%, 35% ya? Harusnya itu 5%, 15%, 25% terus 70% gitu. Itu baiknya apa? Dokter akan konsentrasi kepada pasien. Di

luar negeri seperti itu, semakin tinggi gaji seseorang potongan pajaknya akan semakin tinggi.

W : Bukankan hal itu dapat mendistorsi keinginan bekerja dokter?

S : Tetapi itu akan melindungi pasien, mereka akan membatasi jumlah pasien, konsentrasi kepada pasiennya. Jadi nggak, dokter itu harus diatur untuk melindungi pasien. Misalkan, saya dokter obstetri ginekologi, misalkan saya harus mengoperasi pasien sebanyak 10 kali dalam sehari, pasien tau gak saya harus operasi segitu banyak? Gak tau kan? Kalau dia tau mungkin tidak mau dia operasi. Jadi dengan pajak tinggi mungkin dia hanya akan menerima 3 operasi saja per hari.

W : Hambatan apa saja yang dihadapi dokter dalam pelaksanaan perpajakannya?

S : ya itu tadi saja, kalau dokter hanya berpraktek di satu tempat itu bisa lebih bayar. Dan himbuan dari IDI pajak kalau misalkan lebih bayar kalau tidak minta dikembalikan ya tidak usah diperiksa. Dokter itu tidak mungkin melakukan pembukuan sudah brutonya saja berapa gitu.

W : Apakah dokter tidak sempat untuk melakukan pembukuan?

S : Iya. Jadi, jangan melihat dokter-dokter yang sudah senior, perjuangannya besar itu.

W : Apakah IDI dilibatkan dalam pembuatan kebijakan pajak oleh Direktorat Jenderal Pajak, Dok?

S : IDI tidak pernah dilibatkan dalam pembuatan ya, kalau protes kita sering. Paling kita dilibatkan misalnya dalam cara buka bersama. Saya ingin buat surat ini kepada DJP untuk pembuatan kebijakan terkait kedokteran mohon dapat melibatkan IDI.

W : Bagaimana pandangan dokter kalau dokter diwajibkan pembukuan?

S : Bagaimana mau pembukuan? Jasa koq dibukukan, misalkan saya lawyer dapet kontrak misalkan 100 juta pembukuannya bagaimana?

W : kan ada biaya-biaya yang dikeluarkan dalam pelaksanaan kontrak

S : Halah, sudah lah langsung saja gelondongannya berapa. Gak bisa dokter mikirin seperti itu. Jangan mimpi ada pembukuan. Dokter itu berangkatnya sebelum matahari terbit pulang pas ayam berkokok.

W : Ketentuan perpajakan saat ini kan dokter yang penghasilan brutonya di bawah 4,8 Milyar boleh pakai pencatatan, sedangkan dokter yang diatas batas itu harus pakai pembukuan. Kalau dokter gak bisa pembukuan, kan bisa menyewa konsultan untuk melaksanakan pembukuannya?

- S : halah Mbak itu nantinya akhirnya malah bohong-bohingin, sudah mending penghasilan bruto dokter itu berapa pajaknya berapa, keinginan kita seperti itu.
- W : Bagaimana dengan sosialisasi perpajakan bagi dokter?
- S : Setiap seminar kita melakukan sosialisasi untuk pajak.
- W : Siapa yang memberikan sosialisasi tersebut?
- S : Kadang dari kita kadang dari Direktorat Jenderal Pajak
- W : Bagaimana menurut dokter sosialisasi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak terkait kewajiban perpajakan untuk dokter?
- S : Sosialisasinya kurang ya
- W : Jadi, bagaimana kesiapan dokter apabila administrasi mensyaratkan semua dokter untuk melaksanakan pembukuan?
- S : Sangat tidak siap. Wong kadang aku ngitung duit sendiri saja gak pernah, koq malah disuruh pembukuan.
- W : Kemudian pak, apakah... (dipotong oleh narasumber)
- S : Apakahnya itu satu ya antara account representative dengan pemeriksa itu beda, pemeriksa pajak gak boleh pakai norma, account representative boleh pakai norma. Kan sudah jelas peraturan pajak. Yang kita harapkan feedbacknya dari kita bayar pajak ini, paling tidak dikembalikan ke IDI berapa persen untuk kegiatan social misalnya. Saya heran, kontraktor itu kena 3% final, kenapa dokter gak bisa final? Padahal untung mereka besar lho itu.
- W : Mereka kan juga sempat protes Dok dipotong sebesar 3% itu.
- S : Ya yang mereka takutkan kan masih ad uang siluman untuk jasa konstruksi itu, jadi keuntungan mereka dikurangkan untuk gratifikasi. Orang kalau gak ngasih gratifikasi gak dapet proyek.
- W : Saya pikir dokter lebih senang dipotong sesuai dengan penghasilan riil yang didapatkannya bukan begitu dok? Misalkan biaya-biaya untuk praktek untuk mengupgrade pengetahuannya, kan biaya pendidikan dan seminar dokter itu mahal-mahal?
- S : memang biaya seminar bisa dibiayakan? Ah sudahlah jangan mikirin itu, gak mungkin dokter itu, kerjanya saja sudah tidak bisa mikirin yang lain-lain kadang-kadang yang di rumah saja tidak dipikirkan.

- W : Kalau disimpulkan sengketa antara dokter dengan pemeriksa itu dokter itu cuma masalah status bukan pegawai itu saja, penafsiran pekerjaan bebas, begitu Dok?
- S : Iya benar itu saja. Dan perlakuan tidak adil antara yang dibayar pakai uang negara sama yang dibayar dengan swasta kenapa gak final kenapa?
- W : Baik, Dok. Bisa tidak ya perbedaan mengenai penafsiran ini dihindarkan dengan cara mewajibkan seluruh dokter yang berpraktek di rumah sakit untuk membuat kontrak jasa dengan rumah sakit tersebut? Sebenarnya seluruh dokter-dokter ini membuat tidak sih kontrak ini?
- S : Jarang dokter yang membuat itu, paling hanya dipotong langsung. Bagaimana bisa membuat kontrak kalau tidak ada hubungan kerja. Kontrak itu kan bisa tertulis dan tidak tertulis. Dan kebanyakan itu yang tidak tertulis.
- W : ketiadaan kontrak ini kan yang bikin pemeriksaaan harus melakukan tes
- S : Gak, gak bikin. Tinggal petugasnya Tanya ke direktur koq. Ada pemeriksa mengatakan lho ini kan melalui kas Rumah Sakit. Lha iya semua melalui kas rumah sakit, rumah sakit mengumpulkan dahulu. Ini banyaknya yang laporan ke kita itu, mereka lebih bayar, kalau lebih bayar itu kan diperiksa, koq malah jadi kurang bayar ratusan juta. Padahal jadi gak pakai norma kan.
- W : Itu kemungkinan, tidak ada pencatatan yang dipercaya dan dihitung berdasarkan nilai lain. Apakah ini kemungkinan dibutuhkannya standarisasi penghasilan?
- S : kalau tidak ada asuransi nasional susah
- W : Baik dokter terima kasih atas waktunya, nanti saya bisa bertanya lagi kepada dokter kalau ada yang perlu dikonfirmasi kembali ya.
- S : Silahkan, minta nomor saya sama Mbak Nurul (asistennya-red) aja.

Lampiran 3

Transkrip Wawancara

Narasumber : Ibu Dr. drg. Yosi Kusuma Eriwati, M.Si (Y)
Jabatan : Ketua Biro Keuangan Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI)
Tanggal : Sabtu, 17 Desember 2011
Waktu : Pukul 13.00-13.20 WIB
Pewawancara : Wulandari K.S (W)

- W : Apa latar belakang dibentuknya Persatuan Dokter Gigi Indonesia?
- Y : PDGI menjadi satu-satunya organisasi profesi yang menghimpun dokter gigi di Indonesia
- W : Berapa jumlah Dokter Gigi yang ada di Indonesia (baik umum maupun spesialis) berdasarkan data yang dimiliki oleh PDGI?
- Y : Jumlah anggota kita sekarang ada 22.848 dokter gigi dan dokter gigi spesialis
- W : Apakah terdapat aturan mengenai hubungan kerja dokter gigi dengan Rumah Sakit ataupun dokter gigi yang membuka praktik pribadi? Dan apakah PDGI berperan dalam pengaturannya?
- Y : Peraturan Praktek Dokter Gigi diatur dalam UU Praktek Kedokteran/ Kedokteran Gigi no. 29 Thn 2004, yang terutama bertujuan untuk mempertahankan meningkatkan mutu pelayanan dr/ drg dan adanya kepastian hukum bagi masyarakat/pasien dan dr/ drg. Peraturan hubungan kerja antara drg dan RS atau drg yang membuka praktek pribadi belum ada bakunya dan biasanya dibuat oleh masing-masing RS/klinik.
- W : Apakah para dokter gigi di Indonesia mengalami kesulitan dalam hal perpajakan?
- Y ; Bila mengikuti Peraturan Menteri Keuangan Nomor PMK-252/PMK.03/2008 juncto PER-31/PJ./2009 tidak ada kesulitan.
- W : Dok, bagaimana menurut dokter mengenai norma penghitungan sebesar 50% terkait prmotongan PPh Pasal 21 untuk dokter gigi?
- Y : Hal ini sebetulnya tergantung dari sistim Pola Tarif Jasa Medis Dokter Gigi yang sayangnya sampai saat ini masih dalam proses perumusannya. Yang diterima dokter gigi bukan tarif bruto dari pasien tapi jasa medisnya

saja yang mana besar jasa medis ini tergantung dari perjanjian dokter gigi dgn RS atau Klinik Gigi.

W : Persentase norma penghitungan penghasilan neto bagi semua jenis dokter kan sama sekarang, hanya dibedakan menurut wilayah, bagaimana menurut dokter apakah dirasa sudah adil?

Y : Kalau tidak salah, tergantung dari jumlah pemasukan kotor dokter gigi tersebut. Ya masih cukup adil ya.

W : bagaimana menurut dokter apakah norma penghitungan penghasilan neto ini cukup memudahkan?

Y : Oh iya, ini lebih mudah ya

W : Mengenai sosialisasi perpajakan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak, gimana menurut dokter, sudah cukupkah?

Y : masih perlu sosialisasi terus kepada dokter gigi mengenai perpajakan ini. PBPDGI juga turut mensosialisasikan pengetahuan Perpajakan ini melalui seminar-seminar.

Lampiran 4

Transkrip Wawancara

Narasumber : Bapak Dr Machfud Sidik (M)
Jabatan : Akademisi
Tempat : Kediaman Bapak Dr. Machfud Sidik, Bekasi
Tanggal : Sabtu, 17 Desember 2011
Waktu : Pukul 10.00-10.30 WIB
Pewawancara : Wulandari K.S (W)

M : Apa itu pro dan kon dari norma penghitungan itu?

W : di lapangan pro dan konnya itu mengenai keadilan dan simplifikasi, katanya norma ini tidak menjamin keadilan bagi wajib pajak tetapi di satu sisi dibutuhkan sebagai simplifikasi penyederhanaan sistem.

M : oke kalau begitu kamu harus memperkuat apa kamu yakin objek yang kamu teliti itu tidak hany dari segi implementasinya saja, tetapi secara teori itu didukung gitu lho, apa teori-teori yang kamu gunakan bahwa teori tentang norma itu adalah bagian dari kebijakan pajak?

W : pada dasarnya saya memakai teori presumptive taxation dalam membahas norma penghitungan penghasilan neto

M : presumptive taxation itu dipakai manakala apa?

W : dari international praktiknya presumptive tax dipakai ketika administrator pajak tidak memiliki kemampuan untuk mengejar wajib pajak.

M : itu yang disebut sebagai hard-to-tax. Selain itu apa?

W : kalau wajib pajak kesulitan untuk menentukan biaya dalam mendapatkan penghasilannya, sehingga dibutuhkan sebuah pedoman .

M : kalau itu dilakukan, itu pasal 4 ayat 2 contohnya mengenai saham, mengenai pengalihan tanah, dan sebagainya di pasal 4 ayat (2) dan kemudian final. Padahal kita sudah mengembangkan yang namanya self-assessment, menghitung sendiri dan sebagainya, ya kan? Apakah kamu cukup untuk mengeksklore untung ruginya itu pro dan kons nya itu yang seimbang, yang pada akhirnya akan ditemukan jawaban kenapa penghitungan ini masih perlu dipakai. Itu saja. Di Indonesia ini malah menjadi cirri-ciri yang dikembangkan oleh dirjen pajak memakai pasal 4 ayat (2) ini ada kecenderungan kepada *abuse of power* diatur dengan PP kemudian peraturan pemerintah mendelegasikan lagi kepada dirjen pajak, padahal kalau kamu liat undang-undang dasar pasal 28 “pajak dan pungutan lain untuk keperluan negara diatur “dengan” undang-undang jadi tidak dengan

“berdasarkan”, kalau berdasarkan itu ini undang-undang mengatur tarifnya pengenaannya kemudian dia memerintahkan peraturan di bawah yang kemudian tuangkan ke dalam PP atau Ketetapan Menteri Keuangan itu “berdasarkan”.. Ini potensi *abuse of power*, makanya sekarang diubah dengan undang-undang. Kalau dengan undang-undang dasar pajak itu ada tiga dasar pengenaan pajak, tarif pajak, tatacara pemungutan pajak nah itu tidak boleh, harus dengan undang-undang nah kalau di pasal 4 ayat (2) ini kan dengan PP ini ada potensi *abuse of power*. jadi tidak selalu pemerintah itu wisdom, adil, bijaksana, gak selalu, jadi tidak ada control itu dari segi konstitusi.

Dari segi teori kalau kita apa meninjau apa yang disebut keadilan itu harus diperjuangkan, memang ketika keadilan berbenturan dengan kesederhanaan, tapi jangan dengan mudahnya kesederhanaan mengalahkan prinsip utamanya, keadilan. Justru pro and cons nya itu disitu jadi kamu punya thesis itu menarik, tapi harus didukung oleh filosofi dan teori-teori yang menguatkan . Saya melihat kecenderungan dirjen pajak, pemerintah itu terlalu mudah untuk menggunakan alasan itu, mentalnya menjadi mental pemburu. Pajak dengan self assessment itu harus didukung oleh withholding tax, seperti pasal 4 ayat(2) itu ya kan kita tidak bicara konstitusinya tetapi sistem norma perhitungan sebenarnya dalam beberapa hal itu bijaksana. Tetapi kamu harus mengkritisi mana yang tidak baik, kan ada dampaknya itu apa misalnya untuk jasa konstruksi sekian persen, mereka kan usaha yang sangat besar tetapi kena PPh final, banyak kan pokoknya itu. Nah itu bisa jadi hasil lobby, itu istilahnya menciptakan yang namanya rent seeking. Kamu tahu apa itu rent seeking?

W : pihak-pihak yang mengambil keuntungan dari suatu aturan

M : jadi license, fasilitas atau ketentuan yang spesifik kepada sector tertentu, pihak-pihak itu mengambil keuntungan yang eksekusif, jadi itu kompetitif tapi tidak menutup memang untuk beberapa sektor itu asumsi pemerintah. Sistem self assessment nya jadi terkontaminasi dengan adanya pasal-pasal *devil article* apa namanya pasal hantu. Berarti kan Dirjen Pajak punya dikresi dikasih mandate oleh undang-undang, permasalahannya apa menteri keuangan atau dirjen pajak bisa bertindak selalu adil? Udah gak pake control lagi sudah dikasih mandat. Ini saya sudah tanda tangan tinggal kamu ngasih uangnya aja, seperti cek kosong. Ya sehingga itu memerlukan wisdom atau apa namanya pemikiran yang lebih jernih dari aparat.

W : Pak kalau norma itu latar belakang itu apa ya Pak?

M : ya kesederhanaan, tapi kan harus ada argumentasinya kalau masih, itu kan kewajiban pencatatan, tetapi kan untuk sector tertentu usaha kecil, batasnya itu sekarang berapa?

W : 4,8 Milyar Pak

M : kalau dibagi 12 berapa itu?

W : 400 juta

M : bisa tidak PKP kan itu. Itu fine. Apa itu karena menyulitkan bagi mereka jadi ada proteksi. Tapi itu bisa dicari cara-cara lain iya, kan? Kalau deposito apa iya, kayak deposito itu kan. Sekarang ada sensus pajak, semua orang dikasih NPWP, kenapa itu dibikin final? Kan itu sudah withholdong kemudian dibikin final, itu masalahnya kan disana, tidak memberikan edukasi.

W : Di international best practice selain simplifikasi ada tujuan lain dari penggunaan presumptive yaitu mendorong kepatuhan perpajakan?

M : nah itu sekarang kita menanamkan self assessment sejak 1983, tapi pasal-pasalnya itu mengarah kepada official, tidak meng*educate* orang. Ini sudah hampir 30 tahun. Tidak ada upaya-upaya kesana, jadi itu tidak ada alasan lagi sebenarnya, kecuali baru 10 tahun. Ini *semi official* yang dipertahankan. Itu mesti dipertimbangkan teoritis dan empiris, tetapi tidak selalu empiris itu bagus kita harus mengembangkan yang lebih adil dari sistem-sistem pajak tadi.

W : Dalam pemungutan pajak, mana yang harus lebih diutamakan antara keadilan dan simplifikasi?

M : iya, simplifikasi itu istilahnya kesederhanaan thok, ketika administrasinya belum bisa menjangkau kesana, kemudian derajat pemahaman masyarakat belum, ketika ketaatan masyarakat masih rendah, ketika spending belanja masih sangat tidak adil karena spendingnya masih banyak belanja yang tidak patut jadi masih banyak untuk mobil menteri, rumah bupati. Jadi kesederhanaan itu lebih dominan, lebih *practical* daripada keadilan. Malah nanti orang bisa cari cara-cara menghindari, loopholesnya kan. Nah, pro and cons itu malah jadi very complicate? Kalo orang pribadi layernya masih 5%. 15%, 25%, 35%? Kenapa malah badan yang kakap itu malah 25% itu gak adil, kenapa? Karena kita dihadapkan pada international competitiveness, jadi keadilan dikesampingkan. Flat, ini sangat tidak adil, walaupun ada fasilitas bagi yang kecil. Nah keadilan pajak itu mesti dicari kemana? Ya ke spending, ke penggunaan pajaknya. Nah, pajak juga tidak bisa lagi memberikan keadilan bagi warga negara, di belanja juga ngawur. Lebih jauh lagi keadilan bisa dicari dari spending yang kita harapkan bisa adil berpihak kepada yang miskin malah belum, pada tingkat APBD pada tingkat APBN sama saja.

W : jadi simplifikasi itu lebih didasarkan pada fungsi budgetair ya Pak?

M : ya karena administrasi sulit, kecepatan transaksi itu.

W : Menurut Bapak bagaimana penerapan norma penghitungan penghasilan neto ini, apakah tepat untuk tetap diterapkan?

- M : ya, ya norma itu kan untuk kesederhanaan tapi memiliki potensi mencederai keadilan, bahkan cenderung sebagai hukuman, ketika kamu tidak bisa terus otoritas pajak itu bikin analisis bikin norma yang belum tentu memberikan keadilan, bisa suka-suka pejabat pajaknya itu. Nah, sekarang permasalahannya itu apa pejabatnya selalu bisa adil.
- W : Pak apabila norma ini masih terus dipakai, ada kemungkinan wajib pajak akan lebih nyaman menggunakan norma sehingga tidak akan beralih ke pembukuan
- M : nah, begini makanya itu tidak mengedukate orang. Wajib Pajak tidak mampu membuat pembukuan tapi dia juga sadar dia diperlakukan tidak adil. Pemerintah harus menunjukkan jalan yang benar itu apa, kalau saya katakana itu *time frame* harus ada kalau dari dulu sampai sekarang norma terus, sejak tahun 1983 tidak bergeser.
- W : Untuk masalah threshold, sekarang kan menjadi 4,8 Milyar apakah ini tepat Pak?
- M : kalau itu kan *value of money*, nilai yang dulu dengan yang sekarang kan itu sudah berubah. Tetapi kalau lebih tinggi lagi, katakanlah norma itu gampang, kenapa gak pakai norma aja, kalau sampe 80% pakai norma, itu kan jadinya official lagi padahal sistem kita kan *self assessment*. Itu bahayanya kesana. Sama seperti PBB itu orang bayar setelah SPT nya keluar tetapi kenapa orang malah senang kan itu kan semi official, kenapa dulu anda tahun 1983 menciptakan self assessment member kepercayaan kepada WP, tidak ada upaya untuk membikin PBB itu mengarah kepada secara gradual menjadi self assessment. Nah ini kan secara sengaja Anda memaintain sistem sehingga ada istilahnya ada *dual system*, akhirnya self assessment Cuma nuansa politik filosofi yang itu dalam jangka kurun waktu yang panjang tidak tercapai, harusnya itu tidak ada lagi (semi-official assessment-red). Walaupun saya masih mentolerir *withholding*. Tetapi yang tidak mengarah kepada final.
- W : Mengenai wacana mengganti kebijakan norma penghitungan penghasilan neto ini dengan pajak final, bagaimana menurut bapak?
- M : hati-hati tidak selalu pejabat pajak memiliki kemampuan untuk mendefinisikan keadilan, terbatas tugas dan fungsinya, ada aspek lain di luar kemampuan domain dari direktorat jenderal pajak, seperti bagaimana supaya UKM atau sector rumahan itu berkembang, itu bukan domain dirjen pajak itu punya kementerian perdagangan, UMKM. Dirjen pajak hanya menerima perintah, masukan dari kementerian lainnya Maka salah besar dirjen pajak itu sebagai pembuat policy dan juga sebagai pelaksana. Itu salah besar itu, makanya sekarang mau diangkat tetapi terlambat bahwa yang bikin tax policy itu adalah BKF. Dirjen pajak cukup sebagai eksekutor saja. Tetapi sekarang tidak dia pegang dua-duanya bagaimanakontrolnya.
- Iya dalam pembuatan kebijakan harus ditarik ke atas, broadening tax base seharusnya dikurangi, naluri pajak itu. Ada yang lebih luas lagi untuk diliat. Kalau UMKM itu makro sektor keberpihakan pemerintah kepada sektor kecil, itu beyond *the capability* dirjen

pajak. Ada keterbatasan, tetapi tidak berarti tidak punya kemampuan dirjen pajak, banyak doktor-doktornya di sana, tetapi itu beyond.



Lampiran 5

Transkrip Wawancara

Narasumber : Ibu Dina Novianti, SE, MA
Jabatan : Pelaksana Pemeriksa di KPP Pratama Kebayoran Lama
Tempat : KPP Pratama Kebayoran Lama
Tanggal : Jumat, 16 Desember 2011
Waktu : Pukul 09.00-09.30 WIB
Pewawancara : Wulandari K.S (W)

- W : Apakah pemeriksa sering melakukan pemeriksaan terhadap Wajib Pajak orang pribadi pengguna Norma Penghitungan Penghasilan Neto?
- D : Iya dokter itu lumayan ya disini ada berapa pemeriksa ya hmm.. 15 minimal mereka dapet satu ada yang dua, berarti sekita 20-25 setahun ini yang tahun pajak 2010.
- W : Berapa jumlah dokter disana?
- S : banyak banget dokter. Justru yang lebih bayar itu dokter-dokter yang baru, dokter-dokter yang bukan penghasilan besar. Ini dokter-dokter yang di RSCM dokter-dokter idealis yang begitu lah.
- W : pegawai atau bukan pegawai biasanya?
- S : biasanya contohnya dokter yang pegawai di RSCM tetapi mengajar juga di UI kan dapat honor dari pekerjaan bebas, terus dia juga ada penelitian misalnya. Macam-macam sih dokter penghasilannya dari pekerjaan bebas. Jadi dia pegawai tetap juga, setiap tahun dapat gaji tetap, trus mereka juga dapat imbalan yang bersifat tidak berkesinambungan setiap bulan.
- W : jika statusnya mereka pegawai, kalau dia menerima jasa medis, apakah boleh menggunakan norma juga?
- D : enggak begini missal di RSCM dia punya spesialis jiwa dia punya klinik-klinik lain gak di situ aja itu yang pekerjaan bebas. Ada juga di RSCM dia itu melakukan penelitian jadi ada imbalan yang bersifat tidak berkesinambungan, makanya masih bias soalnya kalau dimasukkan ke penghasilan tetap biasanya merugikan dokter tidak bisa dinormakan misalkan dapet satu juta kalau dinormakan kan dapet 45% kalau dimasukkan ke depan sangat merugikan dokternya itu. Maksudnya dia dapet penelitian satu juta karena statusnya pegawai tetap kan dimasukkan sebagai penghasilan lain-lain, padahal kalau penelitian itu biaya besar kan, jadi itu yang dimasukkan ke pekerjaan bebas sehubungan dengan jasa.
- W : bukan itu penghasilan lain-lain?

- D : tergantung ya macem-macem, kalau pemeriksaan itu kan gak satu kasus lihat penelitiannya itu apa atau nggak dia dipanggil sebagai tenaga medis, misalkan dia buat buku atau seminar. Diliat juga kalau misalkan pekerjaan dia itu mengeluarkan biaya itu kita fleksibel kebijakan kita kita masukkan ke norma. Kalau disini sih diambil kebijakan begitu
- W : kalau pembicara?
- D : itu disini penghasilan lain-lain, kecuali kalau dia buat buku. Pokoknya kita normakan kalau ada biayanya tetapi kita tidak bisa menghitung biayanya biasanya kita ambil kebijakan untuk dipakai norma. Karena kalau diliat dari definisinya pekerjaan bebas kan dia kalau tidak bisa bekerja di tempat lain berarti dia pekerja tetap. Makanya masih bias.
- W : apakah tidak ada peraturan yang mengatur tes untuk menentukan status kepegawaian?
- D : hmm,, yang di KUP itu hubungan kerja ya itu aja. Kayak dokter gak ada ya paling agen asuransi. Cuma dari dokter kan sekarang Cuma bisa praktik 3 tempat ya, tapi untuk mengatur tentang pekerjaan bebasnya itu belum ada ya sampai sekarang, kayak oh ini pekerjaan bebas ini bukan. Jadi kita benar-benar berkeyakinan sendiri yang kita liat sebagai pegawai tetap atau tidak, kalau pegawai tetap kan ada NIP, kalau yang swasta itu kalau direktornya, komisarisnya, itu biasanya pegawai tetap kalau misalnya yang rata-rata spesialisnya itu jarang mereka yang tetap, pakai norma mereka. Soalnya kan gede-gede kalau kita langsung masukkan pas pasti di tarif tertinggi padahal mereka ada biaya-biaya entah supir, bensin, atau apalah benar juga sih.. nah untuk menghitung biaya gak jelas itu pakai normal lah. Kalau spesialis itu tiap bulan dapat tapi gak tetap berapa.
- W : bagaimana dengan dokter dengan jadwal praktek tetap tetapi bukan pegawai?
- D : biasanya dokter-dokter di RS swasta itu. Dia punya jadwal tetap tapi kan penghasilan dari jumlah pasien yang datang jadi gak tetap, kecuali kalau mereka tiap bulan dibayar berapa begitu.
- W : kalau meriksa melihat dia pegawai atau bukan itu dari mananya?
- D : Gini jadi kita kalau udah biasa ada 1721, kalau yang dapet 1721-A1 kita masukkan ada hubungan kerja pegawai tetap kalau kalau pemotongan pakai bukti pemotongan aja berarti dia pakai norma,
- W : jadi dilihat dari formulirnya ya, Mbak?
- D : iya. Makanya kalau bukti pemotongan tiap bulan beda kan. Kalau tetap tiap bulan kan pake slip gaji. Kita memnidahkan ke pegawai tetap bisa berantem kita sama WP, misalnya gini ya kita berkeyakinan itu WP masuk ke pegawai karena tiap bulan dapat hampir tetap dari suatu rumah sakit. Tetapi ya susah pasti larinya gak bisa kita ada biaya-

biaya segala macam. Makanya masih bias kan kita tidak bisa punya bargaining power pegawai tetap atau pekerjaan bebas, makanya kita perlu peraturan yang menetapkan. Jadinya Cuma kebijakan kita aja menetapkan di lapangan, ya kalau mikir iya juga sih kan mereka pakai biaya missal pakai bensin atau apa, misal ya mereka dapet honor 50 ribu kadang bensin kesana aja udah lebih dari 50 ribu ya itu kita kenain bruto, kita lihat kasus per kasus ya. Dan dulu ya yang dimasukkin ke pekerjaan bebas itu yang dia buka klinik sebenarnya yang jelas-jelas ada biayanya. Sebenarnya dulu sih begitu buka klinik baru pekerjaan bebas, bukan dia praktek di banyak rumah sakit. Tapi ya pada prakteknya susah menerapkan yang seperti itu yang ada juga kita ntar digebrak-gebrak karena pasti memang akan kurang bayar kalau gitu. Dulu itu hanya yang praktek-praktek itu yang gak jelas biayanya. Harusnya norma ya yang buka klinik yang ada biayanya, tapi kan sekarang gak begitu. Ya kita gak bisa ngotot juga karena secara logika ya iya juga mereka ada biayanya.

W : kalau mereka ada kontrak jasanya? Apakah wp harus membuktikan status mereka melakukan pekerjaan bebas.

D : iya , tapi kalau udah dokternya terkenal sih gak ya, kecuali kalau misalkan dulunya ada trus sekarang udah gak praktek di situ lagi kita minta keterangan kalau sudah tidak praktek lagi di situ. Gak bisa juga sih kita minta liat kontrak, paling kan yang ada kontraknya itu yang pegawai tetap. Kontrak gak pengaruh ya buat kita, kita liat dari profilnya aja, direktornya siapa komisarisnya siapa, kalau yang lainnya biasanya kan bukan pegawai. Itu kalau spesialis itu biasanya mereka pegawai tetap di rs pemerintah trus praktek-praktek di swasta sebagai pekerjaan bebas. Makanya belum jelas itu sebenarnya pekerjaan bebas, batasannya juga itu , berapa batasannya sekarang itu 4,8 Milyar ya? Tinggi itu kan harusnya pakai pembukuan, ya kalau dokter-dokter kandungan itu kan udah lebih dari 5 milyar setahun bisa kayak di pondok indah segala macam itu kan harusnya pakai norma. Kayak di Pondok Indah itu control aja bisa 200 ribu sehari bisa ada 100 pasien berapa kalau sebulan? Kalau sabtu itu bisa sampai seratusan lebih. Ya makanya rumahnya aja di Pondok Indah.

W : menurut ibu bagaimana apakah threshold sampai 4,8 Milyar ini? Kalau diliat dari penghasilan apakah mereka mampu untuk pembukaan? Setidaknya menghire konsultan?

D : oh bukan begitu, mereka itu kesulitan menentukan biaya-biaya mereka kayak kemana-kemana itu kan mereka butuh uang bensin mana yang berhubungan dengan penghasilan itu mana yang enggak mereka bingungnya itu. Ini masuk gak gitu, apa aja sih biaya yang berhubungan dengan 3M untuk mereka, iya mereka susah membedakan mana yang pribadi mana yang usaha. Biasanya mereka lebih untung kalau pakai norma. Apa coba kalau dokter itu paling kan bensin, kalau spesialis gitu paling apa kan mereka peralatan sudah disediakan sama rumah sakit. Ya kalau udah spesialis tinggi sih biasanya udah kurang bayar, tetapi kalau dijadikan pegawai tetap sebenarnya bisa lebih tinggi lagi. Itu

jadi liat kebijaksanaan juga lha ya, kasian juga kalau disama retain semua. Masih susah sih dokter mungkin pembuat aturannya juga susah kali ya menetapkannya.

W : Lebih bayar itu biasanya karena apa?

D : ya karena norma 50% itu, mereka dipotongnya kan dasarnya itu normanya 50%. Kalau dihitung NPPN itu 45% pasti lebih bayar, tapi itu kalau cuma di satu tempat ya prakteknya kalau lebih biasanya kurang bayar.

W : apakah segala posisi SPT yang lebih bayar otomatis diperiksa?

D : ya iyalah kalau dokter idealis kita minta rekeningnya mereka kasihlah itu. Tapi susah juga kalau mereka ngeresepin pasien biasanya kan mereka dapet fee dapet apa ya, makanya susahnya kalau meriksa dokter dapetin rekeningnya susah.

W : Norma itu kan dulu dibuat untuk memudahkan apakah di lapangan tercapai?

D : norma itu kan dulu untuk menetapkan biaya, untuk mencari penghasilan lain kan kita pake rekening Koran atau yang lain. Itu kan norma hanya untuk menghitungnya gampang jadi gampang gak perlu pembukuan atau apa apa.

W : kalau dilihat dari segi kepatuhan, bisa mendorong kepatuhan pajak?

D : kalau penghasilan lain misalnya dari produsen obat kalau dia punya kilinik yang kadang-kadang gak dilaporin atau gak di ajadi pengacara-pengacara itu kan suka gak dilaporkan mesti dicari.

W : apakah besaran peredaran bruto masih bisa diatur?

D : iya masih banyak koq itu dokter apa ya dan membuktikannya agak susah juga.

W : antara pembukuan dan pencatatan dari segi pemeriksa, lebih mudah mana untuk nge-track penghasilan Wajib Pajak?

D : perhitungannya gak sama ya tiap dokter ada pembukuan yang bikin dia gak ada pajaknya ada juga yang pake pembukuan bikin pajaknya jadi gede jadi tergantung penghasilan brutonya kespesialisan dia sebagai dokter , tergantung. Kalau baru udah pasti mending pakai norma, kan pre-operating cost ada biaya-biayanya kan gede tuh biayanya. Kalau untuk penerimaan untuk negara ya yang baru-baru itu mending pakai norma. Kalau dokter pakai pembukuan bisa lebih gede lagi pajaknya, kan kalau pembukuan bisa menentukan mana yang boleh dikurangkan mana yang enggak. Paling kan mereka Cuma supir ama bensin udah.

W : bagi pemeriksa lebih membantu mana pencatatan atau pembukuan?

D : kita gak pernah liat penghasilan dari pencatatan atau pembukuan mereka direkap gitu, kita nyari data itu dari berbagai macam sumber, misalnya dia pembukuan ngasih pencatatan trus kita rekap, yah itu sih namanya bukan pemeriksaan cuma konfirmasi itu. Kita itu cari data dengan browsing di internet, nelponin ke sana kita cek berapa, rekening tabungannya kita minta. Jadi bukan kita minta pembuktian dokumen-dokumennya gak begitu. Kita dari internet atau sumber-sumber lainnya, sekreatifnya kita. Nelpon ke kliniknya tanya jam prakteknya trus tarifnya, bilang kalau kita mau ke sana. Kalau misalnua Cuma dari pembukuan ya gak bisa dapet penghasilannya berapa.

Kalau bisa tuh tolong dibuat gimana caranya kita bedain pegawai tetap, pegawai tidak tetap, bukan pegawai gimana itu bedainnya itu. Yang tidak merugikan WP dan tidak merugikan penerimaan negara juga. Ya mesti diliat gimana caranya entah gimana misal menurut penghasilan atau apa biar adil lah.

Kalau dokter-dokter yang baru buka kalau pembukuan pasti lebih untung karena gak dipajaki biaya besar. Kalau bagi kita ya mending pakai norma. Tergantung sih jadi tujuannya itu apa, penerimaan atau kepentingan wajib pajak. Dan kalau bu haula bisa ambil titik tengahnya ya tolong.

W : Ada wacana norma ini akan diubah jadi final, bagaimana menurut Ibu?

D : Ya bisa juga sih difinalin jadi kalau mau meriksa dokter yang bagus ya kita pakai analisa resiko gak semuanya, kalau yang enggak potensial gak usah diperiksa. Kalau kayak sekarang kan ngabis-ngabisin waktu aja.

W : Apakah kebijakan sekarang kalau Lebih Bayar pasti diperiksa? Walaupun tidak meminta restitusi

D : iya kan, walaupun dia bilang disumbangkan ke negara walaupun 100 rupiah doang harus diperiksa apa bener dia lebih bayar.

W : Apa kebijakan ini efektif?

D : ya enggak efektif lah.

W : apakaha dari hasil pemeriksaan pasti akan menghasilkan SKPKB?

D : ya tergantung lah tiap kasus beda-beda, ada yang juga jadi kurang bayar.

W : pemeriksaan itu biasanya dalam berapa hari selesai?

D : ya waktunya sih 4 bulan, tapi kan kita juga ada kasus-kasus lain, belum lagi kalau dipanggil enggak dateng, tergantung sih. Belum tentu langsung dateng. Dikirim surat pemberitahuan pemeriksaan.

W : pemeriksaan khusus untuk pemakai norma penghitungan ada?

D : sampai saat ini sih belum, dulu iya sebelum modern itu banyak sih, kita dari pemeriksa yang bikin usulan kan kalau sekarang inisiatif dari AR. Kalau dulu kan usulan usulan aja, gak pake data-data analisa resiko gak pake gitu-gituan kira-kira aja. Kalau sekarang kan bisa begitu, jadi males kalau buat usulan takut nanti malah tidak sesuai yang diharapkan. Sekarang dari AR semua ya.

W : Pertanyaan mengenai penghasilan yang tidak terungkap?

D : ya susah ya itu, kita gak tau kan masuknya kemana. Kalau saya bilang sih masuknya ke lain-lain.



Lampiran 6

Transkrip Wawancara

Narasumber : Bapak Johan Satrya, SE, M.Si (J)
Jabatan : Pelaksana Pemeriksa di KPP Pratama Tebet Jakarta
Tempat : KPP Pratama Jakarta Tebet
Tanggal : Jumat, 28 Oktober 2011
Waktu : Pukul 10.00-11.00 WIB
Pewawancara : Wulandari K.S (W)

W : Jika tidak salah strategi pemeriksaan 2011 memprioritaskan kepada Wajib Pajak Orang Pribadi?

J : Saya tidak tahu, secara nasional begitu, tetapi kalau di kita, kalau ditanya strateginya ya sesuai dengan perintahnya. Jadi tidak jelas itu harus OP atau harus apa. Kan kalau begitu biasanya untuk pemeriksaan khusus ya, kalau kita kebanyakan pemeriksaan rutin. Kalau rutin kan kebanyakan lebih bayar. Yang lebih bayar kan pasti diperiksa. Ya itu sebagian dari yang lebih bayar itu pun pasti sebagian besar menggunakan norma penghitungan.

W : Yang sebagian besar Lebih Bayar itu justru pengguna norma, Pak?

J : Iya, kan yang paling besar itu agen asuransi dan dokter. Ini yang paling gede, sebagian besar pasti lebih bayar. Sebenarnya efek buruknya dari norma itu kemungkinan LB itu jadi lebih besar, kalau lebih besar itu diperiksa. Jadi, itu malah nambah beban kerja. Jadi, seandainya penghasilannya dihitung gak pake norma kemungkinan bisa jadi kurang bayar kan. Kalau kurang bayar tidak ada kewajiban dari DJP untuk memeriksa rutin. Nah itu menambah beban kerja sebenarnya. Tapi karena sebagian besar pakai norma itu pajaknya gak sinkron dengan pemotongan yang dilakukan oleh pemberi kerja pasti LB.

W : Jadi apakah besaran norma untuk dokter ini terlalu tinggi?

J : Itu saya gak tau dulu nentuinnya bagaimana. Kan kalau dilihat dari kenyataannya lebih besar sebenarnya. Sebenarnya ya, kan kalau karena apa itu namanya. Ya itulah, jadi efeknya gak sinkron. Misalnya kalau asuransi kan dipotongnya 5% kali berapa gitu kan. Begitu masuk SPT dia kali norma lagi 50%, belum dikurangnya PTKP. Ya kan kalau dari situ pasti ada lebih bayar. Kalau perhitungan dokter itu ka nada dua, pas kemarin itu didiskusiiin, tapi intinya kan untuk penghasilan dokter itu akan digunggungin kecuali untuk penghasilan yang dipotong dan dilaporin di 1721-A1, itu digunggungin baru dikali norma begitu. Trus apa bukti potong yang diberi pemberi kerja kan akan jadi kredit pajak gitu.

W : Berarti semua penghasilan, kecuali yang dipotong pemberi kerja?

J : Iya, kecuali yang 1721-A1. Kemarin kan sempat ramai jadi bukti potong itu seharusnya tidak dihitung norma yang pakai norma itu seharusnya yang

praktek di rumah. Tetapi kan jadinya ngitungnya jadi susah, padahal dengan cara seperti itu SPT nya akan bisa kurang bayar. Tetapi karena itu digunggung semua ,alah jadi LB.

W : Kenapa penghasilannya digunggung semua, apa ada kesulitan?

J : Kan dokter pada protes karena kurang bayar jadi gede. Waktu aku di Mampang itu malah sempat kita bikin tim khusus untuk nanganin masalah dokter gara-gara AR ngitungnya ama pemeriksa beda semua. Kalau dulu tuh si sebenarnya waktu aku di OP, digabungin semuanya kecuali di 1721-A1 ya itu kan yang dari pegawai tetap, yang bukan pegawai dipotong itu dianggap pekerjaan bebas tenaga ahli dari pekerjaan bebas. Jadi kemungkinan akan lebih bayar.

W : Jadi masih ada ketidaksinkronan antara digunggung semuanya atau tidak?

J : Kalau dokter sih kayak begitu, Cuma kemarin itu di P2 Humas ngasih aturannya ya seperti itu. Cuma di bawah ada beberapa teman kalau gak pake yang di rumah, tetap dikali norma.

W : kalau tidak ada praktek mandiri?

J : ya itulah yang seharusnya pakai norma, yang buka usaha sendiri. Itu juga yang sering didiskusiin dengan teman-teman.

W : Apakah itu dapat menjadi potensi loss bagi penerimaan pajak?

J : Oh iya iya. Cuma ya di kita gara-gara di P2Humas kemarin mengatakan itu ya kita gabungin. Ya begitulah...

W : Itu alasannya kenapa ya Pak para dokter melancarkan protes untuk aturan ini?

J : Itu kan kalau dimaksudkan sebagai penghasilan brutonya itu dihitung norma Cuma yang dari rumah saja, pasti dia akan kurang bayar. Ya kayak gitu itu, makanya dari kemarin itu pas diklat saya diskusiin juga itu, masalah apa itu beda pemahamannya.

W : Apa masalah ini hanya untuk dokter? Bagaimana dengan profesi yang lain?

J : Agen asuransi juga, malah agen asuransi itu masalahnya kadang-kadang mereka tidak memberitahukan penggunaan norma penghitungan penghasilan neto.

W : Maksudnya telat begitu, Pak?

J : malah kadang-kadang tidak menyampaikan. Itu kan seharusnya 3 bulan di awal tahun pajak, wajib menyampaikan pemberitahuan itu. Nah, banyak ini yang tidak menyampaikan pemberitahuan itu. Itu kadang-kadang dilemnya di kita. Itu pun solusinya kemudian ada dua. Yang satu dianggap penghasilan penuh, gak perlu dikali norma langsung dikurangi PTKP kali tariff. Nah, yang

satu lagi tetap pakai norma. Kalau tidak pakai norma kan dianggap menggunakan pembukuan. Kalau pembukuannya tidak ditemukan dihitung dengan cara norma *tertawa*

W : Jadi di lapangan sebeanrnya masih dispute cara penggunaan norma?

J : Oh iya, aku saja pernah ditelpon sama Allianz tentang pemotongan agen asuransi begini “Nanti Bapak saya laporkan kalau tidak menggunakan norma!” Ya karena itu sebagian besar mereka kan gak tau kalau ada aturan pemberitahuan itu. Teman-teman juga kemarin ada beberapa yang ramai begitu, gak ada pemberitahuan penggunaan norma jadi peredaran bruto langsung dikurangi PTKP langsung dikali tarif, pasti kurang bayar. Jadi sebenarnya, kalau norma itu kendalanya ya kadang-kadang disitu apa namanya, ya biasalah kalau di kita aturan kadang-kadang sosialisasinya kan kurang. Kadang-kadang sosialisasi yang dibuat oleh DJP itu mengenai pemberitahuan penggunaan norma kadang-kadang malah dikesampingkan, jadi sudah ngomong ini itu... padahal disini juga ada hal pemberitahuan itu seharusnya. Itu kan formal tapi tetap saja bisa jadi masalah karena kalau tidak menyampaikan memberitahukan penggunaan norma dianggap menggunakan pembukuan. Jadi masing-masing, teman saya gimana, saya gimana. Padahal kita lagi dispute ngomomgin itu sama Wajib Pajak, tapi teman sebelah sudah biasa saja. Nah, kan yang kayak begitu itu.

W : Bisa dikatakan tidak ada kepastian?

J : Solusinya juga ada beberapa, ya kayak teman-teman saya itu. Ya jadi nanti sarannya biar gak dispute harus ada aturan termasuk petunjuk teknisnya.

W : bukankah di undang-undang sudah ada?

J : Iya tapi teknisnya itu. Misalnya begini, pegawai asuransi yang dianggap sebagai pekerjaan bebas itu yang tidak terikat, padahal emang pekerjaan agen asuransi itu tidak terikat? Sebab gini misalnua kalau pekerjaan bebas itu ya Mbak, seperti di Allianz, Takaful, AIA, dan lain-lain ada kode etik yang menyatakan bahwa kalau sudah kerja, misalnya di AIA tidak boleh bekerja di tempat lain. Itu intinya apa? Ya berarti kan bukan pekerjaan bebas. Jadi kayak orang digaji tho? Nah, iti yang tidak diperbolehkan menggunakan norma. Maka yang seperti itu seharusnya bukan pekerjaan bebas.

W : Definisi pekerjaan bebas yang sekarang apakah belum jelas?

J : Kan tidak terikat ya, tetapi ya itu padahal sebenarnya agen asuransi itu terikat. Orang dia tidak bisa kerja di tempat lain. Kayak kalau udah di AIA kan gak boleh kerja di tempat lain. Kan seharusnya itu bukan pekerjaan bebas. Kalau bukan pekerjaan bebas berarti gak bisa pakai norma sebenarnya.

W : tetapi di lapangan bisa menggunakan norma kan Pak?

J : Iya, makanya itu. Ya kendala yang dibawah begitu.

- W : Kalau seperti itu antara WP yang satu dengan WP yang lain bisa beda *treatmentnya*?
- J : Iya, bisa terjadi. Ya itu tadi petunjuk teknisnya. Jadi di lapangan ada dispute seperti itu. Tetapi kalau apa hmm.. Yan anti bisa wawancara ya dengan Wajib Pajak yang menggunakan norma saja. Kan ada ya nanti. Kalau masalah kayak begini ya tetap ada. Ya Cuma itu karena prinsip kita pelayanan, ya pokoknya kita gak membuat wajib pajak berat begitu intinya.
- W : Jadi apakah ini berarti DJP lebih menekankan sisi budgetair, yang penting ada penghasilan masuk ke kas negara?
- J : Pokoknya itu intinya, hmm.. pemeriksaan itu kan ada seninya juga. Jadi intinya itu kalau WP apa itu namanya gak menyampaikan pemberitahuan tetapi kalau memang dia masih ada itikad baik, ya *treatmentnya* bisa baik juga sih, gak ada masalah.
- W : Jadi intinya yang penting ada pajak yang masuk?
- J : Ya tidak seperti itu juga. Kalau kita, lebih bayar ya lebih bayar saja. Kalau sekarang kan beda dari yang zaman dulu ya, kalau yang zaman dulu kan begitu. Kalau sekarang ya sesuai dengan koridornya, kalau kenyataannya lebih bayar ya lebih bayar. Ya kalau harus dibayar ya dibayar.
- W : Apakah yang banyak bermasalah ini memang dokter dan agen asuransi saja?
- J : Ya nanti Tanya saja sama yang lain, tapi pasti jawabannya sama, sepertinya begitu. Sebenarnya aturannya ada, tetapi kan ya itu tadi, kalau dia tidak memberitahukan gak pakai pembukuan itu kan berarti norma, Tapi itu kan satu kalo gak pake pembukuan ya dihitung norma ada juga karena gak pakai pembukuan ya dihitung biasa dong. Keenakan dia dong kalau dihitung pakai norma lagi, sama aja bohong, tidak dikenai sanksinya. Begitu ya mau gak mau perbedaannya di situ.
- W : jadi intinya kalau tidak pakai pembukuan tidak ada bukti akan dihitung pakai norma? Kalau begitu kondisi apapun akan dihitung pakai norma lagi?
- J : Iya begitu itu *tertawa*
- W : Jadi sebagai penalti juga?
- J : Iya, tapi wajib pajak malah senang. Iya kan Wajib Pajak bisa senang kalau perkiraan biayanya gede. Iya kan norma itu untuk menentukan biaya.
- W : Norma yang ada sekarang ini bagaimana persentasenya? Apa lebih besar dari kenyataannya?
- J : Ya kalau bagi orang pajak bisa saja lebih besar. Ya iyalah ya kita kan inginnya orang bayar pajak semua, jadi penerimaan besar.

- W : mengenai masalah norma ini bisa dibilang masih ada dispute karena aturannya tidak jelas?
- J : Tidak bisa dibilang tidak jelas, tetapi pemahamannya kan ada beberapa yang berbeda. Pengertian jelas itu kan sudah dikeluarkan. Nah masalah pemahamannya itu yang bisa berbeda.
- W : Untuk mengatasi perbedaan ini, apakah dilaksanakan diklat/ pembinaan untuk para petugas pajak?
- J : Training ada, tetapi bubar training bisa beda pemahamannya. Tetapi intinya semua kan ingin berbuat yang terbaik kan, tetapi ya kadang-kadang berbeda.
- W : Jika dilihat dari prinsip kemudahan perpajakan apakah kebijakan norma memang memudahkan?
- J : Ya iya pastinya kan lebih mudah Mbak jadinya, gak ngecek pembukuan, tinggal ngecek peredaran bruto. Ya lebih paktis sih sebenarnya.
- W : kalau di lapangan ya Pak apakah yang menggunakan NPPN ini melaporkan omzetnya dengan benar atau tidak?
- J : Itu harus dicek dulu ya. Itukan masih harus dicek dulu. Kan ngecek dari pencatatan dia tho karena dia gak punya pembukuan, kan pake pencatatan, nah dari pencatatan itu.
- W : kualitas pencatatannya sendiri itu bagaimana?
- J : Kalo yang disini ada yang rapi kalo misalnya dokter itu lebih rapi lah. Tapi kalo lagi ngecek dipasar Tebet gitu ya misalnya ya pake kertas-kertas gitu ada juga, pake kertas Cuma catatan harian gitu ada. Tapi ada apa enggakya pengertiannya ada lah. Tapi ada enggakya tentunya jadi relatif. Tapi yang penting itu wajib kan. Tapi kan tidak ada ketentuan harus bagus rapi yang penting ada kan catatannya.
- W : Bagaimana pemeriksa mengecek apakah pencatatan itu bener apa tidak dan cukup memadai untuk pemeriksaan?
- J : oh iya kalo mau bener harus nungguin, iya nungguin harian. Tapi kan gak mungkin, ya kan? Solusinya apa lagi? Kalo misalnya di Pasar Tebet misalkan “wah bohong nih pak!” bisa dibuktikan dengan arus jual beli barang. Misalkan barang yang dibeai berapa tapi kan kita curiga lagi bener apa nggak gitu kan. Kan balik ke self assessment lagi kan? Kalo self assessment itu kan sementara dulu kita percaya sampai ada bukti lainnya yang menyatakan tidak. Klo misalnya kita bilang “ah gak mungkin” dianya (Wajib Pajak-red) akan bilang “ya udah Bapak tungguin aja”. Kan gak mungkin kan kita jadi ikut-ikutan dagang gitu. Terus kalo misalnya apa itu tadi? Ya bisa dengan cara pembelian dan penjualan kulakannya berapa gitu kan? Tapi ya balik lagi “emang bener itu catatannya?” kan gitu lagi. Makanya banyak yang apa itu masalah pentingnya itu mengapa tax ratio belum tercapai. Ya salah satunya itu kan kita gak pernah tau banyak yang udah dipajekin apa belum, PPN nya ada apa nggak, kan kita

gak pernah tau. Cuma pengembangannya kalo gitu bisa dijadiin namanya alat keterangan, jadi bisa untuk apa itu mengkoreksi pajak yang lain, bisa juga itu. Misalnya begini “itu bapak beli bahan dari mana itu?” kan kita bisa cek dia waktu jualan itu, yang jual itu sudah pernah lapor SPT atau belum. Jadi gitu nyambungnya kan seperti itu. Kalo gak ya kita kirim alat keterangan namanya ke KPP wilayah mereka nah nati mereka (KPP yang bersangkutan-red) yang akan memfollow up.

W : ini seperti strategi ekstensifikasi ya Pak?

J : Ya ekstensifikasi, jadi bisa seperti itu.

W : Seperti yang Bapak cerita tadi kalau pemeriksa tidak percaya bahwa omzet yang dilaporkan dianggap tidak benar, tetapi juga pencatatannya tidak rapi, sedangkan pemeriksa sendiri juga gak mungkin untuk menunggu, gimana caranya membuktikan hal tersebut?

J : bisa pembanding bisa, pake pembanding dengan sebelah-sebelahnya. Kalau yang kebangetan banget kan bisa ketauan kan tapi kalau yang masih so-so ya masih bisa kita andalkan mirip lah. Ada beberapa cara sih itu salah satunya, dengan pembandingan itu. Klo dia beli berapa jual berapa bisa kita cek ke sebelah-sebelahnya. Tapi pengamatan lapangan sih wajib, misalnya rame apa enggak klo yang di pasar itu misalkan. Wajib kan kita ada pemeriksaan lapangan ya.

W : itu kalau yang untuk pedagang eceran di pasar, bagaimana dengan yang profesional seperti dokter. Apakah juga pake pengamatan?

J : Iya bisa, bisa. Itu malah temen-temen, aku juga pernah melakukannya. Dateng ke rumahnya malem gitu kan, waktu zama di OP dulu di Mampang, aku dateng malam, liat bener gak seperti itu pasiennya berapa, nanya bayarnya berapa. Misalkan ada yang sekali dateng 30 ribu atau 40 ribu, kita tinggal ngaliin aja. Tapi kan gak bisa kita sepanjang setahun di situ kan, kita pake rata-rata lah. Klo sehari segitu tinggal dikaliin dua belas. Tapi kan bisa juga dari rincian biaya hidup kalo orang pribadi ya. Jadi kalo penghasilan dia berapa kita bandingin aja biaya hidupnya up dia kan bisa juga. Salah satu metodenya kan bisa dengan cara itu pendekatannya, rincian biaya hidup sama rekening korang kan bisa juga.

W : kan kemarin threshold naik ya Pak jadi 4,8 M yang tadinya 600 juta

J : oh naik ya.. Oh iya ya. Yang bisa menggunakan norma sekarang 4,8 Milyar ya

W : itu bagaimana kalo dilapangan pak? Apakah terlalu tinggi? Dengan tingkat omzet kemampuan ekonomis segitu masih boleh pake norma?

J : kalau buat kita gak ngaruh walau bagaimanapun gak ngaruh, kan kita hanya mengikuti aturan di lapangan. Tapi kalo buat Wajib Pajak, akhirnya seneng juga tho akhirnya. Sebagian besar mikir, ya udah enak nih boleh pake norma.

W : sebenarnya dari omzet mereka, mereka mampu gak sih menghire konsultan pajak?

J : tergantung wajib pajaknya, sebagian besar kalo di kita enggak, mereka melakukan kewajiban pajaknya sendiri. Kalo mungkin di Menteng nanti, banyak itu yang pakai jasa konsultan.

W : bisa gak Pak wajib pajak ini untuk diforce menggunakan pembukuan?

J : Jadi begini, terkait itu sama thesis ku kemarin selama di KPP kan udah ada AR, kalau AR sudah mencukupi memaberikan pelayanan gak akan butuh konsultan pajak, tetapi kalo AR belum memenuhi ya bisa aja dia (wajib pajak-red) nyari konsultan pajak.

- W : dari hasil penelitian Bapak, apakah AR di Indonesia sudah mampu memberikan pelayanan kepada wajib pajak dengan baik?
- J : kemarin jawabannya konsultan pajak masih dibutuhkan. Hasil survey begitu kemarin, ya walau gimanapun meskipun AR ada yang ditanganin kan banyak juga, dan A kan juga ngajarinnya gak mungkin sampai sedetail-detail mungkin ngasih pelayanannya. Nah di tesis kmrn ada teori kalau tidak puas dengan pelayanan yang satu bisa beralih ke institusi yang lain, kalo gak puas dengan AR ya pakai konsultan pajak. Ya surveynya memang begitu konsultan pajak masih dibutuhin dulu karena modernisasi pajak kan baru yang belum puas pelayanannya kan bisa aja. Jadi larinya ya ke konsultan pajak.
- W : Pak ini threshold dinaikin jadi 4,8 Milyar ya, apakah ini memudahkan WP-WP kaya?
- J : Ya itulah, modernisasi perpajakan kan gimana mempermudah pelayanan pajak biar orang bayar dulu ya gak apa-apa lah dimudahkan biar orang bayar dulu, seperti pake norma itu kan, ya mau diapain lagi memang kebijakannya seperti itu. Kalo secara dampak ekonomi kita gak perah ngitung ya perubahan dari 600 juta itu ke 4,8 Milyar, tetapi kalo dari sisi Wajib Pajak ya memudahkan boleh menggunakan norma. Ya terserah dialah kalo bisa menggunakan pembukuan ya pake. Tapi intinya kan Undang-undang itu menyatakan harus pakai pembukuan kan? Kalau yang gak bisa pembukuan baru boleh menggunakan norma. Intinya kan semua wajib pajak wajib pake pembukuan.
- W : Gimana ini Pak terhadap kemungkinan WP yang dibawah 4,8 Milyar kita *force* untuk menggunakan pembukuan?
- J : ya kita kan hanya bisa menganjurkan saja ya mbak, keputusan kan ada di tangan mereka, kalo kita kan paling cuma bisa menganjurkan. Tetapi ya mereka itu tadi kenapa harus pake pembukuan kalau pake pencatatan pembayaran pajaknya lebih dikit. Kan bisa saja tho, kenapa saya harus pembukuan kalo misalnya norma dokter 45%, kalo gw pake pembukuan malah jangan-jangan bisa 80% keuntungan gw yang harus dipotong pajak misalnya. Makanya seharusnya ya dulu waktu merumuskan... (terdiam) ya itu kebijakan pemerintah ya, aneh juga sih harusnya gak usah dinaikkan yang boleh pake pembukuan itu, kalo pendapat aku ya.
- W : Saya pernah membaca bahwa Spanyol dan Italia yang pernah berhasil menggunakan presumptive taxation malah menurunkan threshold yang boleh menggunakan norma.
- J : Nah itu kan, harusnya diturunin kan. Lagi belajar mungkin kita (tertawa) Jadi di sana sudah diturunkan ya? Justru rakyatnya dididik untuk melakukan pembukuan ya.
- W : kalau di sini ada pembinaan bagi WP untuk menggunakan pembukuan?
- J : Itu yang belum mbak, kayaknya gak pernah mikir untuk ngajarin pembukuan.
- W : Jadi sampai ini belum ada program seperti itu?
- J : Ya susah sih kita kan pajak banyak bukan akuntansi . Domainnya kan sudah beda.
- W : Berdasarkan cerita bapak tentang resistensi dokter tadi, itu bagaimana ya Pak secara individu atau melalui asosiasi?
- J : Detailnya saya gak tahu. Tapi intinya itu begini ya mereka itu menganggap semua penghasilan mereka itu adalah pekerjaan bebas. Jadi dia penginnya semua itu pake norma. Padahal kan kalo diliat yang pake norma itu seharusnya yang praktek di rumah ya. Sedangkan yang di rumah sakit itu ya gak bisa pake

norma. Jadi yang dimasukkan di SPT itu bruto terima 100 juta dipotongnya 20 juta, kan dia 100 juta pake norma lagi 45% baru kali tarif, yang 20 juta tetep dikreditin ya jadi lebih bayar. Tapi kalo orang pajak bilang 100 juta kurangi PTKP kali hitung pajaknya pasti kurang bayar.

W : kan kalau dokter itu banyak yang kerja di beberapa rumah sakit ya Pak, itu pekerjaan mereka dianggap pekerjaan bebas atau terikat?

J : ya itu bener namanya yang seharusnya dianggap bebas, kalo dokter itu bisa kerja dimana aja, itu murni, kita gak bisa bilang dokter kayak agen asuransi, enggak gak bisa.. karena dokter kan gak ada kode etik harus bekerja di satu rumah sakit. Beda sama agen asuransi yang memang ada kode etik untuk bekerja di satu perusahaan. Kalo dokter itu bener-bener pekerjaan bebas kalau menurut aku kecuali ya kalo dia Cuma bekerja di PUSKESMAS ya itu gak bebas, tapi kemungkinan gede kan pasti buka praktek, ya itu pekerjaan bebas.

W : jadi masih ada dispute nih ya Pak mengenai dokter dan agn asuransi

J : Ya pastilah dispute pasti ada

W : Apa aturannya belum pasti ini Pak?

J : Kalau itu nggak, aturannya ada tapi...

W : tapi bagaimana kemudian aturan itu dipahami

J : iya... karena bagaimanapun orang kan pemikirannya berbeda-beda ya.

W : tidak ada program atau usaha untuk menyamakan persepsi?

J : ada-ada kalau kita lagi diklat, kalau lagi pelatihan-pelatihan, ya pasti kan isu-isu itu keluar cuma ya kan kadang-kadang yang solusinya gak 100% sama. Itulah seninya. Tapi kan kita gak bisa nyalahin temen ya, mungkin karena berbeda pemahamannya saja. Dan ini gak hanya terjadi di Indonesia sepertinya, seperti kalo gak salah itu kata Steve Jobs atau Bill Gates yang menyatakan kebingungan “koq pajak saya lebih kecil daripada karyawan saya?” Itu tadi karena kan ada beberapa aturan yang bisa diimplementasikan berbeda. Kalau aku pikir malah yang pembayaran pajaknya bener sekarang ya malah karyawan karena mereka sudah dipotong. Itu coba dibuat thesis tuh perbandingan beban yang harus dipikul antara kita nih yang pegawai tetap dengan pekerjaan bebas karena kalo kita udah jelas nih berapa yang dipotong aturannya sudah jelas.

W : mungkin kendala kalo pekerjaan bebas omzetnya dilaporkan semua atau tidak

J : iya, terus bagaimana mereka menghitungnya, ya nggak? Makanya dulu ada wacana pajak-pajak final kan. Itulah salah satu yang bisa memudahkan. Sebenarnya mirip-mirip kan itu (dengan norma-red). Artinya kan kita ngitung dengan angka persentase kan? Tidak dengan biaya lebih detail ini ini ini.... mirip-mirip lah, Ya itu tadi kalau norma ya seharusnya memang memudahkan. Kan memang sudah ada tabel normanya kan sudah ada kan. Sebenarnya kan itu memudahkan, Cuma ya itu tadi dipengertian bisa saja beda, kayak pekerjaan bebas, ya kalau aku sih berpendapat agen asuransi bukan pekerjaan bebas. Nanti coba tanya yang lain ya. Karena kan dia memang gak bisa kerja di tempat lain. Artinya apa orang bisa mudah jadi agen asuransi, gak perlu keahlian khusus kan? Dokter nah itu baru.

W : oh iya pak, masalah agen asuransi itu kalau tidak salah mereka minta dinormakan karena kan ada biaya-biaya selama jadi agen asuransi ya Pak.

J : Iya itu seperti uang bensin, tapi kan saya kerja juga ada biaya bensin kan. Beda kan sama dokter, kalau dokter kan memang butuh alat-alat. Agen asuransi siapapun bisa kerja, maafnih ya lulusan sma atau apa juga bisa kan. Beda kan sama arsitek butuh keahlian khusus.

- W : bagaimana dengan profesi lain seperti arsitek?
- J : saya ga pernah ketemu, ada sih tapi gak seribet dokter ya.
- W : Sekarang di aturan sekarang norma untuk dokter cuma digolongkan satu ya Cuma dokter, padahal kalau di lapangan kan sebenarnya ada dokter umum, dokter spesialis, dokter gigi. Kalau melihat di lapangan, apakah seharusnya mereka dibedain?
- J : Maksudnya dibedain gitu ya. Bagus itu coba dimasukkin karena kan bisa aja kan dokter ngiri “penghasilan lu kan lebih gede tapi koq sama normanya cuma 45%”. Tapi belum ada yang protes kayak gitu sih mbak.
- W : Untuk pengguna norma ini, apakah mereka akan diperiksa juga?
- J : Dulu ada tuh, tapi sebelum adanya modernisasi ya, WP yang pake norma semua diperiksa, jadi kan kita bisa ngetes normanya bener apa nggak, omzetnya bener apa nggak. Tapi kalo sekarang sih nggak ada pemeriksaan khusus. Jadi kan pemeriksaan cuma ada rutin dan tujuan lain ya. Rutin kan kalo lebih bayar aja, bukan diperiksa karena normanya, bukan. Tetapi karena kondisi SPT nya. Dulu pernah ada tuh tahun 96-97 untuk memeriksa normanya bener apa nggak, tetapi kalau sekarang belum ada.
- W : Ini sudah 10 tahun besaran normanya tidak berubah.
- J : Masak sih sudah sepuluh tahun?
- W : Iya Pak terakhir aturannya dibuat tahun 2000
- J : Wah harusnya diteliti tuh tiap tahun, tiap beberapa tahun, harusnya kan kondisi ekonomi berubah.
- W : Apakah dengan adanya inflasi keuntungan tidak berubah?
- J : Oh harusnya berubah dong, nilai uang saja berbeda kan antara 10 tahun yang lalu dengan sekarang. Ya itu harusnya norma berubah juga. Mungkin ya lebih ribet kali harus merubah buku lagi. Harusnya ya berubah orang kondisi ekonomi berubah. Ya tapi gak tau ya Ya mereka (pembuat kebijakan-red) yang tau metodenya kan, ya mereka berdiskusi dengan asosiasi. Saya juga bingung kalau ditanya persentase 45% itu darimana, ya mbak harus tanya di sana.
- W : Apakah pernah ada pembinaan bagi WPOP untuk melakukan pembukuan?
- J : ini seharusnya tugas AR ya, tetapi setau saya sampai saat ini belum ada sih.
- W : Norma penghitungan kan cuma alternatif ya Pak, normalnya kan pake pembukuan.
- J : Iya seharusnya kan menurut ke Undang-Undang ya pake pembukuan. Harusnya balik ke self assesment ya, tapi justru sekarang alternatif yang diperhatikan. Justru yang pertama yang gak diperhatiin. Ya karena itu tadi norma kan memudahkan kedua belah pihak, kalau sekedarnya lagi meriksa gitu ya misalnya dia bilang... kadang-kadang yang bilang pengen pake pembukuan yang ngerasa “ini norma gede banget, padahal kan omzet saya gak segede ini” ya udah kita bilang “ya udah kalo gitu pake pembukuan aja”. Paling ngajurannya kan kayak begitu kalo mereka sudah merasa norma kegedaan, ya pakai pembukuan saja. Pernah lha kalo kayak gitu pernah. Kalau kayak pedagang eceran normanya kan 20% ya mereka bilang “gak mungkin pak, gak mungkin sampe segitu” ya kita jawab “ya udah pake pembukuan saja” tapi mereka nanti bilang “pembukuan itu ribet ya pak ya, harus pake akuntansi gini gini gini...” kita jawab “iya..” “waduh lebih repot Pak”. Jadi kan balik lagi ke *ease of administration*.