



UNIVERSITAS INDONESIA

**EVALUASI KEBIJAKAN PENENTUAN SUBJEK PAJAK
TENAGA KERJA INDONESIA**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mendapatkan Gelar
Magister Ilmu Administrasi**

**YULIA
1006743273**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN
DEPOK
JUNI, 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Yulia

NPM : 1006743273

Tanda Tangan :.....


Tanggal: 28 Juni 2012

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Yulia

NPM : 1006743273

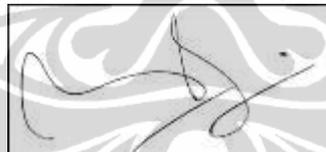
Program Studi : Ilmu Administrasi

Judul Tesis : Evaluasi Kebijakan Penentuan Subjek Pajak Tenaga Kerja Indonesia



Depok, 28 Juni 2012

Pembimbing Tesis,



Dr. Haula Rosdiana, M.Si

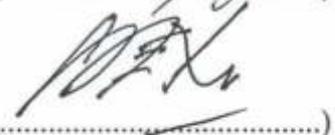
HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Yulia
NPM : 1006743273
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Evaluasi Kebijakan Penentuan Subjek Pajak Tenaga Kerja Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Administrasi pada program studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. Tafsir Nurchamid, M.Si, Ak 
Pembimbing : Dr. Haula Rosdiana, M.Si 
Penguji : Prof. Dr. Gunadi, M.Sc, Ak 
Sekretaris Sidang : Milla S. Setyowati, S.Sos., M.Ak 

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 28 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT karena atas rahmat dan hidayah-Nya tesis ini dapat diselesaikan tepat pada waktunya. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia;
2. Dr. Roy. V. Salomo, selaku Pejabat Sementara Ketua Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia;
3. Dra. Lina Miftahul Jannah, selaku Sekretaris Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia;
4. Dr. Haula Rosdiana, M.Si, selaku Dosen Pembimbing, yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini;
5. Prof. Dr. Gunadi, M.Sc, Ak, selaku Penguji Ahli dan Guru Besar Perpajakan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, atas kesediaannya memberikan ilmu dan masukan yang sangat berharga untuk penulisan tesis ini;
6. Dr. Tafsir Nurchamid, M.Si, Ak, selaku Ketua Sidang, yang telah memberikan masukan yang sangat berharga untuk penyempurnaan tesis ini;
7. Milla S. Setyowati, S.Sos, M.Ak, selaku Sekretaris Sidang yang telah memberikan masukan penting untuk penyempurnaan tesis ini;
8. Seluruh Dosen Program Studi Ilmu Administrasi, Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia;
9. Rachmanto Surahmat, selaku Tax Partner Ernst and Young, atas kesediaannya memberikan waktu dan ilmu yang sangat berharga bagi penyelesaian tesis ini;

10. Ir. Riki Adriansjah, V.D, MM selaku Kasubdit Kerjasama Antar Lembaga Direktorat Pemberdayaan BNP2TKI yang telah membantu untuk memperoleh data yang dibutuhkan;
11. Joni Kiswanto, selaku Kasubdit PPh Badan Kebijakan Fiskal, yang telah membantu untuk memperoleh data yang dibutuhkan;
12. Riki Nugroho, selaku Staf Pelaksana Direktorat Peraturan Perpajakan II, Direktorat Jenderal Pajak, yang telah membantu untuk memperoleh data yang sangat penting dalam penyelesaian tesis ini;
13. Yusuf Ngantung, selaku International Tax Specialist dari Danny Darussalam Tax Centre, atas informasi berharga di saat genting;
14. Segenap Pimpinan dan Rekan Kerja di Lembaga Manajemen Formasi atas kesempatan dan toleransi waktu bagi penulis untuk menimba ilmu;
15. Rekan-rekan sesama mahasiswa, atas konsistensinya untuk saling memberi semangat dan informasi berharga;
16. Orang Tua (Dasrul Achmad dan Neljaty Anas), Suami, dan anak-anakku tercinta, atas doa, dorongan moril dan pengertian yang diberikan selama proses perkuliahan dan penyelesaian tesis ini.

Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan dan kemurahan hati kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis. Penulis membuka diri terhadap komentar dan saran dari pembaca. Akhir kata, semoga tesis ini memberikan manfaat bagi siapa saja yang membacanya, khususnya para mahasiswa/i Program Studi Ilmu Administrasi, kekhususan Administrasi dan Kebijakan Perpajakan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Depok, 28 Juni 2012

Penulis



Yulia

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

Sebagai civitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Yulia
NPM : 1006743273
Program Studi : Pasca Sarjana
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis karya : Tesis

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

Evaluasi Kebijakan Penentuan Subjek Pajak Tenaga Kerja Indonesia

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*) merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 29 Juni 2012

Yang menyatakan



Yulia

ABSTRAK

Nama : Yulia
Program Studi : Ilmu Administrasi
Kekhususan : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan
Judul Tesis : Evaluasi Kebijakan Penentuan Subjek Pajak Tenaga Kerja Indonesia

Tesis ini membahas penentuan status subjek pajak Tenaga Kerja Indonesia dengan kriteria keberadaan di luar negeri. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pembahasan diawali dengan latar belakang dirumuskannya kebijakan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian, pertimbangan perumusan kebijakan tersebut adalah memberikan fasilitas kepada Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri di samping adanya ketidakpastian penentuan berakhirnya kewajiban pajak subjektif. Pembahasan dilanjutkan dengan mengevaluasi keselarasan kebijakan tersebut terhadap azas *certainty*, *horizontal equity* dan *revenue productivity*. Hasil penelitian menyimpulkan kebijakan tersebut belum sepenuhnya selaras dengan ketiga azas tersebut.

Kata Kunci:

Subjek Pajak, Kewajiban Pajak Subjektif, Tenaga Kerja Indonesia

ABSTRACT

Name : Yulia
Study Program : Tax Policy and Administration
Title : Evaluation of Tax Subject Policy Determination of Indonesian
Workers

This thesis discusses the determination of the tax subject of Indonesian Workers to the criteria of presence abroad. The approach used is qualitative with descriptive analysis. The discussion begins with the background of the policy formulated. Based on the results of research, policy consideration is to provide facilities for Indonesia Labor abroad in addition to the uncertainty of determining the end of the subjective tax obligations. The discussion was continued by evaluating the alignment of the policy on the principle of certainty, horizontal equity and revenue productivity. The study concludes that policy is not fully aligned with the three principles.

Key Words:

Tax Subject; Subjective Tax Obligation, Indonesian Worker

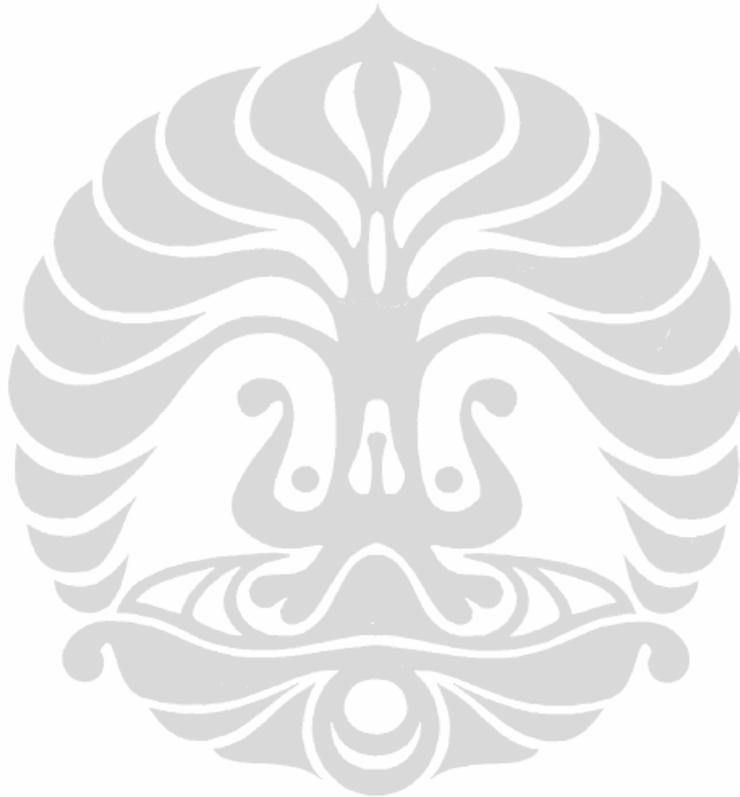
DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GRAFIK.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xiv
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Permasalahan.....	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Manfaat Penelitian.....	8
1.5 Sistematika Penulisan.....	9
2. KERANGKA TEORI.....	2
2.1 Kebijakan Pajak dalam Paradigma Kebijakan Publik	11
2.2 Sistem Perpajakan	16
2.3 Azas-azas Pemungutan Pajak.....	22
2.4 Yurisdiksi Pemajakan.....	28
2.5 Karakteristik PPh Orang Pribadi.....	30
2.6 Struktur Pengenaan PPh Orang Pribadi.....	32
2.7 Subjek Pajak.....	33
2.8 Definisi Penghasilan.....	33
2.9 <i>Taxable Unit</i> dan Transfer Antar Keluarga.....	36
2.10 Pajak Berganda Internasional dan Kredit Pajak Luar Negeri.....	39
2.11 Penentuan Status Subjek Pajak Dalam Hal Terdapat <i>Dual Residence</i>	41
2.12 Kerangka Berpikir.....	41
3. METODE PENELITIAN.....	44
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	44
3.2 Teknik Pengumpulan Data.....	44
3.3 Batasan Penelitian.....	46
3.4 Keterbatasan Penelitian	46
4. GAMBARAN UMUM PAJAK PENGHASILAN ORANG PRIBADI.....	47
4.1 Penentuan Subjek.....	48
4.2 Penentuan Objek dan Non Objek	50

4.3	Penentuan Penghasilan Neto dan PKP.....	52
4.4	Penentuan PPh atas Orang Pribadi yang Sudah Berkeluarga.....	58
4.5	Penentuan Tarif Pajak.....	60
4.6	Kredit Pajak.....	62
4.7	Penghasilan yang Dikenakan PPh Final.....	65
4.8	Kewajiban Daftar NPWP.....	66
4.9	Kewajiban Pembayaran Pajak.....	66
4.10	Kewajiban Melaporkan SPT.....	67
5.	ANALISIS PENENTUAN SUBJEK PAJAK TENAGA KERJA INDONESIA DIKAITKAN DENGAN AZAS <i>CERTAINTY</i>, <i>HORIZONTAL</i> <i>EQUITY</i> DAN <i>REVENUE PRODUCTIVITY</i>.....	68
5.1	Latar Belakang Perumusan Kebijakan.....	68
5.2	Analisis Azas <i>Certainty</i>	76
5.3	Analisis Azas <i>Horizontal Equity</i>	97
5.4	Analisis Azas <i>Revenue Productivity</i>	98
6.	KESIMPULAN DAN SARAN.....	104
6.1	Kesimpulan.....	104
6.2	Saran	
	DAFTAR PUSTAKA.....	106
	LAMPIRAN.....	109
	DAFTAR RIWAYAT HIDUP	121

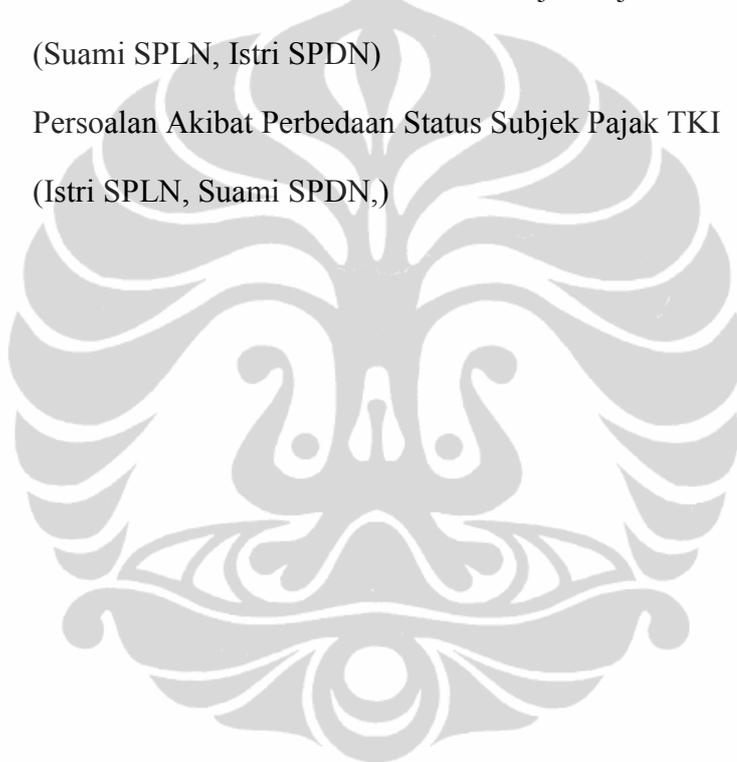
DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1	Jumlah Penduduk Miskin (2001-2011)	2
Grafik 1.2	Jumlah Penempatan TKI (2007-2011)	4
Grafik 1.3	Perkembangan Remitansi Per Triwulan 2009-2011 (USD)	5



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Proses Kebijakan Publik	13
Gambar 2.2	Kerangka Berpikir	43
Gambar 4.1	Sistem Pengenaan PPh Orang Pribadi	48
Gambar 5.3	Persoalan Akibat Perbedaan Status Subjek Pajak TKI (Suami SPLN, Istri SPDN)	94
Gambar 5.4	Persoalan Akibat Perbedaan Status Subjek Pajak TKI (Istri SPLN, Suami SPDN,)	96



DAFTAR TABEL

Tabel 2.2	Kriteria Evaluasi Kebijakan Publik (William N. Dunn)	16
Tabel 4.2	Kriteria SPDN dan SPLN Orang Pribadi (Pasal 2 ayat (3) dan ayat (4) UU PPh)	49
Tabel 4.3	Aliran Penghasilan dan Pengurang Penghasilan Bruto	58
Tabel 4.4	Kebijakan PTKP (Pasal 7 UU PPh)	57
Tabel 4.5	Tarif dan Lapisan PKP	61
Tabel 5.1	Resume PER-02/PJ/2009 tentang Penentuan Status Pekerja Indonesia di Luar Negeri	72
Tabel 5.2	Jumlah Kepulangan TKI (2006-2012)	82
Tabel 5.3	Perbedaan Hak dan Kewajiban Subjek Pajak Dalam Negeri Dan Subjek Pajak Luar Negeri	86
Tabel 5.5	Perhitungan PPh Orang Pribadi TKI Arab Saudi Tahun 2011 (K/0)	101
Tabel 5.6	Perhitungan PPh Orang Pribadi TKI Arab Saudi Tahun 2011 (K/1)	101
Tabel 5.7	Perhitungan PPh Orang Pribadi TKI Arab Saudi Tahun 2011 (K/2)	102
Tabel 5.8	Perhitungan PPh Orang Pribadi TKI Arab Saudi Tahun 2011 (K/3)	101



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Kondisi perekonomian Indonesia pada beberapa tahun terakhir mengalami perkembangan yang cukup baik. Badan Pusat Statistik melaporkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia sampai dengan triwulan ketiga 2011 berada pada angka 6.5%.¹ Sementara itu Bank Indonesia menyebutkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2010 adalah 6.1%, yang lebih tinggi ketimbang tahun 2009 di mana pertumbuhan saat itu berada pada angka 4.6%.²

Pertumbuhan ekonomi tersebut dinilai dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB) Indonesia dari tahun ke tahun. Indikator-indikator makro ekonomi lainnya, seperti perkembangan devisa, perkembangan inflasi atau perkembangan investasi juga menunjukkan kondisi yang cukup baik.

Sementara itu, Guru besar Fakultas Ekonomi dari Universitas Chicago Booth School of Business, Randall Kroszner bahkan meyakini bahwa ekonomi Indonesia saat ini mampu menghadang efek krisis ekonomi yang terjadi di Eropa dan Amerika saat ini. Koreksi terhadap target pertumbuhan ekonomi Indonesia terhadap krisis ekonomi tersebut kecil (dari 6,7% menjadi 6.5%) sementara efek krisis di negara besar di Asia cukup besar, seperti China yang mengoreksi pertumbuhan ekonominya dari 8% menjadi 7,5%.³

Tercapainya kondisi tersebut di satu sisi merupakan hal yang patut untuk diapresiasi. Namun di sisi lain, muncul pertanyaan mengapa Indonesia masih saja terbelit sejumlah persoalan yang sangat mendasar dan bersentuhan langsung dengan kesejahteraan masyarakat. Dengan kondisi pertumbuhan ekonomi yang cukup baik itu, persoalan kemiskinan, misalnya, masih menjadi pekerjaan rumah pemerintah yang belum terselesaikan. Jumlah penduduk Indonesia yang berstatus miskin dalam lima tahun terakhir tergolong tinggi, meski *trend*-nya memang

¹ Berita Resmi Statistik No. 72/11/Th. XIV, hal 1, 7 November 2011, www.bps.go.id, diunduh 16 Maret 2012

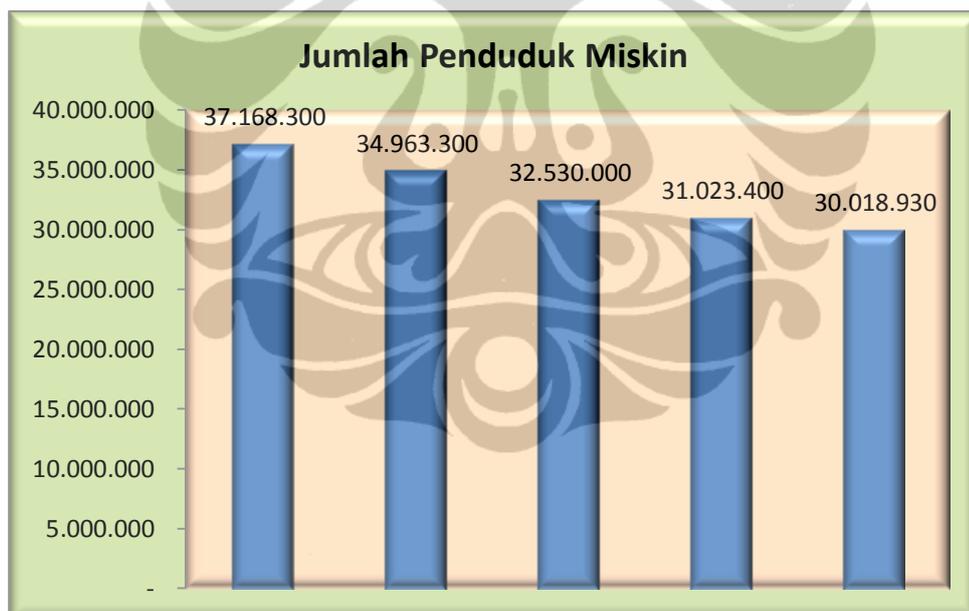
² Laporan Perekonomian Tahunan Bank Indonesia, www.bi.go.id, diunduh 16 Maret 2012

³“Universitas Chicago: Ekonomi RI Kuat Hadapi Krisis Global”, <http://finance.detik.com>, diunduh 17 Maret 2012

cenderung menurun. Total penduduk yang tergolong miskin masih berada pada kisaran angka 30 juta jiwa (lihat Grafik 1.1).

Kemiskinan tersebut secara tidak langsung menunjukkan bahwa pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak sepenuhnya menyentuh masyarakat dan tidak dilakukan dengan merata. Sektor-sektor yang bersentuhan langsung dengan rakyat Indonesia, yang seharusnya dapat menjadi sumber penghasilan baginya, justru kurang dimanajemen dengan baik. Contoh sederhananya adalah sektor pertanian dan para petani, yang terhimpit ketiadaan regulasi untuk melindungi harga jual, kemudahan untuk mendapatkan permodalan dan *supply* teknik pertanian yang lebih modern.

Grafik 1.1
Jumlah Penduduk Miskin (2007-2011)



Sumber: www.bps.go.id

Seiring dengan itu, Indonesia juga masih dililit dengan permasalahan lain yaitu terbatasnya lapangan kerja dan rendahnya tingkat pendidikan sebagian masyarakat. Tingkat pengangguran di Indonesia pada bulan Agustus tahun 2011 mencapai 7,7 juta orang atau sekitar 6,56% dari total angkatan kerja. Sementara

itu, pekerja pada jenjang pendidikan SD ke bawah masih sangat mendominasi yaitu sebesar 54,2 juta orang atau sebesar 49,4 persen.⁴

Kemiskinan, keterbatasan lapangan kerja, dan rendahnya tingkat pendidikan menimbulkan berbagai dampak yang sangat luas bagi masyarakat. Salah satu di antaranya adalah menjamurnya pemikiran untuk mencari pekerjaan di luar negeri sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI).⁵ Seperti pernah disampaikan oleh Kepala Biro Hukum dan Humas BNP2TKI, Ramiany Sinaga, dalam presentasinya di Forum Komunikasi Kehumasan Pemerintah, kemiskinan, dan keterbatasan lapangan kerja digolongkan sebagai faktor pendorong yang menjadi alasan masyarakat menjadi TKI.

Selain itu, Sinaga juga menyebutkan faktor penarik yang menjadi alasan sebagian masyarakat menjadi TKI, yaitu tersedianya kesempatan kerja di luar negeri dan keinginan untuk mendapatkan upah/penghasilan yang lebih tinggi.⁶ Faktor ini tidak hanya menarik sebagian masyarakat Indonesia dengan tingkat edukasi minim atau rata-rata, tetapi juga membuat ratusan ilmuwan Indonesia yang berotak brilian memutuskan untuk bekerja di luar negeri. Pilihan hidup para ilmuwan tersebut diakui oleh Menristek Gusti Muhammad Hatta, sebelum menyampaikan himbauan agar para ilmuwan bersedia untuk kembali ke tanah air dan mengabdikan pada bangsa Indonesia.⁷

Dari sisi perkembangan penempatan, data yang diterbitkan oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi menunjukkan kecenderungan mengalami peningkatan. Dalam kurun waktu 2007-2011, posisi penempatan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri hanya sempat mengalami penurunan pada tahun 2009 dan 2011 (lihat Grafik 1.2).⁸

Pekerja Indonesia tersebar di sejumlah negara di berbagai belahan dunia di mana negara kedatangan terbesar secara berturut-turut di tempati oleh Arab Saudi,

⁴Berita Resmi Statistik No. 74/11/Th. XIV, 7 November 2011, hal 1, www.bps.go.id, diunduh 16 Maret 2012

⁵"Kemiskinan, Faktor Utama Picu TKI Bekerja di Luar Negeri", www.korannusantara.com, diunduh pada 16 Maret 2012

⁶Sinaga, Ramiany, Bahan Presentasi pada Forum Komunikasi Kehumasan Pemerintah, www.google.com, diunduh pada 16 Maret 2012

⁷"Ratusan Ilmuwan Indonesia Pilih Bekerja di Luar Negeri", <http://www.i-4.or.id> (tribunnews.com), diunduh 18 Maret 2012

⁸Laporan Data Penempatan Tenaga Kerja di Luar Negeri, www.kemenakertrans.go.id, diunduh Maret 2012

Malaysia, serta Taiwan.⁹ Dari sisi penghasilan, para TKI tersebut mendapatkan penghasilan yang beragam tergantung negara penempatannya. Pekerja Indonesia di Taiwan misalnya, pada tahun 2011 mendapatkan upah sebesar 15.840 NTD dan 18.840 NTD, masing-masingnya untuk sektor informal dan formal (sekitar Rp 4,9 juta dan Rp 5,9 juta, jika diasumsikan 1 NTD = Rp315.1231). Pekerja Indonesia di negara lainnya seperti Hongkong, mendapatkan upah sebesar 3.740 (sekitar Rp 4,4 juta dengan asumsi 1 HKD = Rp 1187). Di Singapura, pekerja Indonesia pada sektor informal diberi upah sebesar 340 SGD (sekitar Rp 3 juta dengan asumsi kurs sebesar Rp 9 ribu). TKI dengan kualifikasi dan kompetensi yang lebih tinggi, umumnya mendapatkan penghasilan yang lebih tinggi pula.¹⁰

Grafik 1.2
Jumlah Penempatan TKI (2007-2011)



Sumber: www.kemenakertrans.go.id

Dalam survey dua tahunan yang dilakukan oleh Bank Indonesia terungkap bahwa para TKI yang menjadi responden tidak menghabiskan seluruh penghasilan

⁹ www.bnp2tki.go.id, diunduh pada 19 Juni 2012

¹⁰ Hasil wawancara dengan Riki Adriansjah, V.D, MM selaku Kasubdit Kerjasama Antar Lembaga Direktorat Pemberdayaan BNP2TKI, diwawancara tanggal 05 Maret 2012

yang diterimanya di luar negeri.¹¹ Sebagian penghasilan tersebut digunakan untuk mencukupi kebutuhan hidup selama berada di luar negeri dan membayar berbagai biaya terkait penempatannya di luar negeri termasuk pajak di negara tempatnya bekerja (sesuai dengan kebijakan di negara tersebut).¹² Pendapatan bersih yang masih ada kemudian dikirimkan kepada keluarganya di Indonesia. Pengiriman (remitansi) penghasilan tersebut merupakan devisa yang diterima oleh Indonesia yang dicatat sebagai penerimaan dalam tahun berjalan pada Laporan Neraca Pembayaran Indonesia oleh Bank Indonesia (lihat Grafik 1.3).

Pada Grafik 1.3 terlihat bahwa jumlah total remitansi yang dikirimkan oleh TKI selama kurun waktu 2009-2011 sangat signifikan. Pada tahun 2009 yang dibagi dalam empat triwulan, total remitansi tersebut berjumlah USD 1.589 juta, USD 1,8 juta, USD 1.682 juta, dan USD 1.706. Pada tahun 2010, jumlah remitansi tersebut mengalami kenaikan pada triwulan pertama dan ketiga yaitu pada angka USD 1.650 juta dan USD 1.698 juta.

Grafik 1.3
Perkembangan Remitansi TKI Per Triwulan
2009-2011 (USD)



Sumber: www.bi.go.id

¹¹ Laporan Survey Nasional Pola Remitansi TKI Tahun 2008, www.bi.go.id, diunduh Maret 2012

¹² Hasil wawancara dengan Riki Adriansjah, V.D, MM selaku Kasubdit Kerjasama Antar Lembaga Direktorat Pemberdayaan BNP2TKI, diwawancara tanggal 05 Maret 2012

Sementara pada tahun 2011, jumlah remitansi per semester mengalami trend kenaikan, namun berada pada kisaran angka yang cukup stabil yaitu USD 1700 juta. Jumlah remitansi dalam kurun waktu tiga tahun tersebut, dalam laporan Bank Indonesia, disebutkan sebagai faktor utama yang menyebabkan terjadinya surplus neraca pembayaran Indonesia.

1.2 Pokok Permasalahan

Remitansi adalah gambaran sebagian penghasilan yang diterima oleh TKI dari luar negeri. Secara umum bisa dikatakan bahwa semakin tinggi total remitansi yang dikirimkan oleh seorang TKI, semakin tinggi pula penghasilan yang diterimanya di mana jumlahnya bisa lebih dari Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) di Indonesia. Namun demikian, remitansi tidak hanya menunjukkan jumlah penghasilan TKI semata. Angka ini sekaligus merupakan devisa negara yang disumbangkan oleh para TKI di tengah permasalahan kemiskinan, sempitnya lapangan kerja dan rendahnya tingkat pendidikan yang dirasakannya dan menjadi faktor pendorong untuk bekerja ke luar negeri. Oleh karena itu, kebijakan Pajak Penghasilan atas TKI menjadi penting ditelaah dari sudut pandang kebijakan perpajakan.

Kebijakan Pajak Penghasilan (PPh) atas TKI sangat bergantung pada penentuan subjek pajaknya apakah sebagai subjek pajak dalam negeri atau subjek pajak luar negeri. Prinsip penentuan status subjek pajak dalam negeri telah digariskan dalam Pasal 2 ayat (3) huruf a Undang-Undang PPh No. 7 Tahun 1983 yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 36 Tahun 2008. Orang pribadi merupakan subjek pajak dalam negeri jika bertempat tinggal di Indonesia, berada di Indonesia lebih dari 183 dalam jangka waktu 12 bulan, atau dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan memiliki niat untuk bertempat tinggal di Indonesia.

Ketiga kriteria ini bersifat alternatif sehingga jika salah satunya sudah terpenuhi, maka seseorang sudah dapat dikategorikan sebagai subjek pajak dalam negeri. Kemudian dalam Pasal 2 ayat (4) huruf a dan huruf b Undang-Undang PPh disebutkan bahwa subjek pajak luar negeri adalah orang pribadi yang tidak

bertempat tinggal di Indonesia, tidak berada di Indonesia lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan.

Pada tahun 2009 Ditjen Pajak merumuskan kebijakan yang berbeda dari prinsip dalam Undang-Undang PPh tersebut. Melalui PER-02/PJ/2009 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan bagi Pekerja Indonesia di Luar Negeri, Ditjen Pajak mengatur penentuan status Subjek Pajak TKI (dalam aturan tersebut istilah yang digunakan adalah pekerja Indonesia di luar negeri) dengan menggunakan kriteria jangka waktu keberadaan di luar negeri. Apabila TKI bekerja di luar negeri lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan, maka statusnya merupakan subjek pajak luar negeri. Pada tahun 2011, penentuan status subjek pajak TKI kembali digariskan dengan menggunakan patokan yang sama namun dalam wadah aturan yang berbeda yaitu PER-43/PJ/2011.

Secara umum, penggolongan sebagai subjek pajak dalam negeri berimplikasi terhadap pengenaan PPh berbasis *world wide income* dengan tetap melekatnya rangkaian kewajiban formal sebagai subjek pajak dalam negeri. Sedangkan penggolongan sebagai subjek pajak luar negeri menimbulkan aspek pajak yang relatif terbatas yaitu pemungutan PPh Pasal 26, itu pun dengan catatan bahwa orang pribadi (TKI) mendapatkan penghasilan dari Indonesia. Penentuan kewajiban PPh orang pribadi, termasuk TKI, juga dipengaruhi dengan kondisi subjektifnya seiring dengan kebijakan *family as taxing unit* yang dianut oleh Indonesia.

Dari pokok permasalahan yang telah dikemukakan di atas, pertanyaan penelitian yang akan diangkat dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Apa latar belakang dirumuskannya kebijakan penentuan Subjek Pajak TKI dengan menggunakan kriteria keberadaan di luar negeri?
2. Apakah kebijakan tersebut selaras dengan azas *certainty*?
3. Apakah kebijakan tersebut selaras dengan azas *equity*, khususnya *horizontal equity*?
4. Apakah kebijakan tersebut selaras dengan azas *revenue productivity*?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pokok permasalahan yang dijabarkan dalam sejumlah pertanyaan penelitian di atas, tujuan penelitian dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis latar belakang dirumuskannya kebijakan penentuan subjek pajak TKI dengan menggunakan kriteria keberadaan di luar negeri;
2. Menganalisis keselarasan kebijakan penentuan Subjek Pajak TKI dengan kriteria keberadaan di luar negeri, terhadap azas *certainty*;
3. Menganalisis keselarasan kebijakan penentuan Subjek Pajak TKI dengan kriteria keberadaan di luar negeri, terhadap azas *horizontal equity*;
4. Menganalisis keselarasan kebijakan penentuan Subjek Pajak TKI dengan kriteria keberadaan di luar negeri, terhadap azas *revenue productivity*.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan membuahkan manfaat baik dari sudut pandang akademis maupun praktis sebagai berikut:

1. Manfaat akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi penelitian awal dalam memberikan kajian tentang konsep penentuan status subjek pajak orang pribadi yang mendapatkan penghasilan dari pekerjaan yang bersumber dari negara lain (Tengaa Kerja Indonesia) dikaitkan dengan azas *certainty*, *horizontal equity* dan *revenue productivity*.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi bahan masukan untuk mengevaluasi kebijakan yang sudah ada dan diharapkan dapat berguna untuk merancang kebijakan yang lebih tepat di masa yang akan datang.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penyusunan tesis ini adalah sebagai berikut:

BAB 1: PENDAHULUAN

Bab ini akan membahas mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB 2: KERANGKA TEORI

Bab ini membahas teori-teori yang akan digunakan dalam penelitian, termasuk teori kebijakan publik, sistem perpajakan, prinsip-prinsip pemungutan pajak secara umum, yurisdiksi pemajakan, karakteristik PPh orang pribadi, unsur-unsur yang terkait dengan sistem pengenaan PPh atas orang pribadi seperti definisi penghasilan, definisi subjek pajak, *taxable unit*, konsep perlakuan PPh atas transfer antara suami dan istri, kredit pajak, *tie breaker rule* dan kerangka berpikir.

BAB 3: METODE PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yang terdiri dari pendekatan dan jenis penelitian, teknik pengumpulan data, batasan dan keterbatasan penelitian.

BAB 4: GAMBARAN UMUM PAJAK PENGHASILAN ORANG PRIBADI

Bab ini akan membahas gambaran umum kebijakan PPh orang pribadi terkait dengan aspek material dan formal yang meliputi penentuak subjek pajak, penentuan objek pajak dan bukan objek pajak, penentuan penghasilan kena pajak, penghitungan PPh terutang atas penghasilan keluarga sebagai satu kesatuan ekonomis (termasuk mekanisme angsuran PPh yang dilakukan), kewajiban NPWP suami dan istri, dan pelaporan SPT atas penghasilan keluarga.

BAB 5: ANALISIS PENENTUAN SUBJEK PAJAK TENAGA KERJA INDONESIA DIKAITKAN DENGAN AZAS *CERTAINTY*, *HORIZONTAL EQUITY* DAN *REVENUE PRODUCTIVITY*

Dalam bab ini bahasan dititikberatkan pada analisis latar belakang dirumuskannya kebijakan penentuan status subjek pajak orang pribadi TKI dengan menggunakan jangka waktu keberadaan di luar negeri. Selain itu, dianalisis pula keselarasan penentuan status subjek pajak TKI dengan kriteria jangka waktu keberadaan di luar negeri terhadap azas *certainty*, *horizontal equity* dan *revenue productivity*.

BAB 6: KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini peneliti akan memberikan kesimpulan dan rekomendasi solusi terkait pertanyaan penelitian.



BAB 2

KERANGKA TEORI

2.1 Kebijakan Pajak dalam Paradigma Kebijakan Publik

Pembahasan mengenai kebijakan perpajakan tidak terlepas dari kebijakan publik sebab kebijakan pajak merupakan bagian dari kebijakan publik khususnya pada sektor fiskal. Kebijakan pajak, menurut Mansury, merupakan kebijakan fiskal dalam arti sempit yang berkaitan dengan penentuan siapa-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 terutang. Kebijakan fiskal dalam arti yang luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan menggunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara.¹³ Dari pertalian ini, pemahaman kebijakan pajak secara umum bisa dilakukan dengan menggunakan paradigma kebijakan publik.

2.1.1 Definisi, Tujuan, dan Pembagian Kebijakan Publik

Nugroho mendefinisikan kebijakan publik sebagai “...setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.”¹⁴

Tujuan kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya atau risorsis, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusi sumber daya negara (distributif) dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara (absorbtif). Kold sebagaimana dikutip oleh Nugroho mendefinisikan kebijakan distributif sebagai kebijakan yang secara langsung ataupun tidak langsung mengalokasikan sumber-sumber daya material ataupun non material. Kebijakan absorbtif merupakan

¹³ R. Mansury, *Kebijakan Fiskal*, YP4, Tangerang, 1999, hal 1

¹⁴ Riant Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan – Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan*, PT Elex Media Computindo, Jakarta, 2011, hal 96

kebijakan yang menyerap sumber daya, terutama sumber daya ekonomi dalam masyarakat yang akan dijadikan modal atau biaya untuk mencapai tujuan bersama.¹⁵

Dari kedua definisi tersebut kebijakan pajak termasuk ke dalam kebijakan yang bersifat absorbtif. Kebijakan pajak memiliki peran yang sangat sentral sebab pelaksanaan kebijakan publik pada sektor mana pun tentu memerlukan dana. Tanpa modal atau dana yang mencukupi, maka kebijakan publik lainnya tersebut akan sulit untuk diformulasi dan diimplementasikan.

2.1.2 Proses Kebijakan Publik

Para ilmuwan kebijakan publik telah mengembangkan sejumlah model yang menggambarkan proses kebijakan publik. Di antaranya adalah David Easton yang mengembangkan model sistem, sebagai model yang paling klasik, model menurut Anderson, model menurut Dunn dan Dye. Model yang dikembangkan oleh para ilmuwan kebijakan publik tersebut mempunyai satu kesamaan, yaitu bahwa proses kebijakan berjalan dari formalisasi menuju implementasi, untuk mencapai kinerja kebijakan ada satu pola yang sama, bahwa model formulasi proses kebijakan adalah dari “gagasan kebijakan”, “formulasi” dan “legalisasi kebijakan”, “implementasi” baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan – yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan – seperti yang terlihat pada Gambar 2.1.¹⁶

2.1.3 Formulasi Kebijakan Publik

Nugroho mengemukakan terdapat 13 model dalam perumusan suatu kebijakan yaitu model kelembagaan, proses, kelompok, elite, rasional, inkremental, teori permainan, pilihan publik, sistem, pengamatan terpadu, demokratis, strategis, deliberatif dan model *garbage can*.¹⁷ Pemilihan model tersebut tergantung pada dua hal yaitu kompleksitas isu atau permasalahan dan

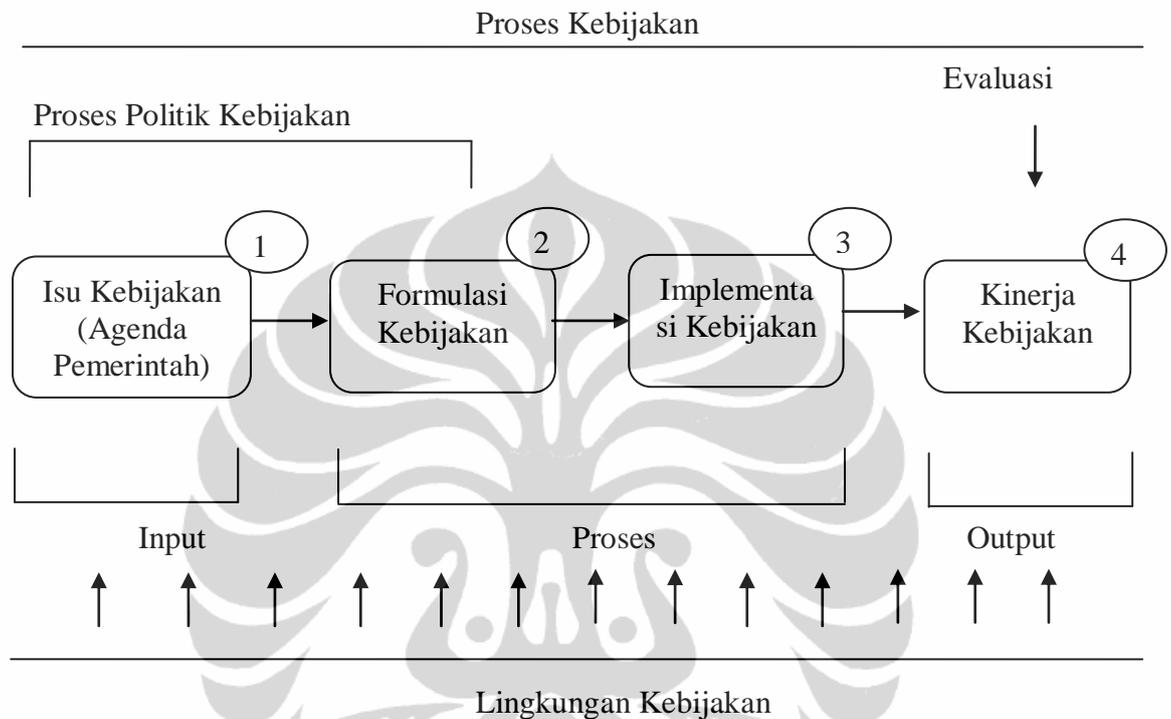
¹⁵ Ibid, hal 110

¹⁶ Ibid, hal 497-498

¹⁷ Ibid, hal 510-539

ketersediaan sumber daya, khususnya kompetensi sumber daya manusia dan ketersediaan waktu.¹⁸

Gambar 2.1
Proses Kebijakan Publik



Sumber: Public Policy: Dinamika Kebijakan – Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan, hal 497

Dengan mempertimbangkan kedua hal tersebut, model formulasi kebijakan publik yang relevan dalam tesis ini adalah model strategis. Perencanaan strategis merupakan upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu. Perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif, dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan sekarang. Perencanaan strategis lebih memfokuskan pada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu, lebih menekankan pada penilaian

¹⁸ Ibid, hal 541

terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi, dan berorientasi pada tindakan.

Proses perumusan strategis disusun dalam langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis, yang meliputi kegiatan.
- 2) Memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal.
- 3) Merumuskan panduan proses.
- 4) Memperjelas mandat dan misi organisasi, yang meliputi kegiatan perumusan misi dan mandat organisasi.
- 5) Menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman. Proses ini melibatkan kegiatan perumusan hasil kebijakan yang diinginkan, manfaat-manfaat kebijakan, analisi SWOT (penilaian lingkungan eksternal dan internal), proses penilaian, dan panduan proses penilaian itu sendiri.
- 6) Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi oleh organisasi. Proses ini melibatkan kegiatan-kegiatan merumuskan hasil dan manfaat yang diinginkan dari kebijakan, merumuskan contoh-contoh isu strategis, mendeskripsikan isu-isu strategis.
- 7) Merumuskan strategi untuk mengelola isu.¹⁹

2.1.4 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.²⁰ Para ahli kebijakan publik telah memberikan pandangannya masing-masing tentang model yang dapat digunakan dalam rangka mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Salah satu model yang dikemukakan adalah model Edward, yang sebagaimana dikutip oleh Nugroho mengatakan bahwa agar implementasi suatu kebijakan publik dapat berjalan dengan efektif perlu memperhatikan empat isu pokok yaitu *communication*, *resource*, *disposition or attitudes* dan *bureaucratic structures*.

¹⁹ Ibid, hal 529

²⁰ Ibid, hal 618

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. *Resources* berkaitan dengan ketersediaan sumber daya pendukung khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

Disposition berkaitan dengan *kesediaan* para implementator untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama di antara lembaga-lembaga negara dan/atau pemerintahan. Ini merupakan contoh dari dimensi keempat yang disebutkan Edward III.²¹

2.1.5 Evaluasi Kebijakan Publik

Suatu kebijakan publik tidak dapat dilepas begitu saja. Kebijakan harus dievaluasi dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut “evaluasi kebijakan”. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dan “kenyataan”.

Menurut Dunn, evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama. *Pertama*, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. *Kedua*, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan

²¹ Ibid, hal 636

tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Dunn menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut.²²

Tabel 2.2
Kriteria Evaluasi Kebijakan Publik (William N. Dunn)

Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, manfaat bersih, rasio <i>cost-benefit</i> .
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap. Efektivitas tetap.
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto, kriteria Kaldor-Hicks, kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survey warga negara.
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien.

2.2 Sistem Perpajakan

Ketika suatu negara memutuskan untuk memungut pajak guna membiayai penyediaan *public goods*, maka sistem perpajakan menjadi kebutuhan awal dan yang paling utama untuk di-*design*. Sistem perpajakan, terdiri dari tiga pilar utama. Kebijakan perpajakan, yang sebelumnya telah dijabarkan sebagai bagian dari kebijakan publik, merupakan salah satu pilar sistem perpajakan tersebut. Selain kebijakan perpajakan, sistem perpajakan juga dibangun oleh dua pilar utama lainnya yaitu Undang-Undang Perpajakan (*Tax Laws*) dan Administrasi

²² William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua* (Edisi Indonesia), Gajah Mada University Press, Jogjakarta, hal 610

Perpajakan (*Tax Administration*). Dalam pandangan Mansury, ketiga unsur pokok tersebut terjadi menurut proses sesuai dengan urutan waktu penyusunan sistem perpajakan yang bersangkutan.²³

2.2.1 Kebijakan Perpajakan

Setiap kebijakan perpajakan yang dirumuskan oleh suatu negara tentunya memiliki tujuan tertentu. Tujuan kebijakan perpajakan di negara berkembang menurut Bird, merupakan bagian dari kebijakan publik secara keseluruhan. Bird mengemukakan tiga tujuan dari sistem perpajakan di negara-negara berkembang yaitu *economic growth, internal and external stability, dan attainment of an appropriate distribution of income and wealth*.

Economic growth atau pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan upaya penyediaan sumber-sumber yang dibutuhkan dalam rangka memperkuat formasi modal pada sektor publik dan pembiayaan pengeluaran dalam rangka pembangunan. Sejumlah negara berkembang, menurut Bird, juga sangat *concern* terhadap pertumbuhan investasi swasta di mana alternatif kebijakan pajak yang ditempuh adalah dengan memberikan insentif perpajakan.

Fungsi distribusi, berkaitan dengan distribusi pendapatan kepada berbagai lapisan masyarakat. Jenis pajak yang sangat mencerminkan fungsi ini adalah Pajak Penghasilan orang pribadi. Fungsi stabilisasi, berkaitan dengan tingkat elastisitas suatu sistem perpajakan terhadap tingkat penghasilan, di mana terjadi kenaikan penerimaan pajak ketika pendapat nasional sedang meningkat. Semakin efektif suatu sistem perpajakan, maka semakin permasalahan defisit anggaran yang harus diperhatikan. Sistem perpajakan yang efektif tersebut juga dapat memperluas aktivitas sektor publik dalam perekonomian yang sedang dalam proses tumbuh kembang.²⁴

Gunadi menggarisbawahi bahwa setiap kebijakan perpajakan baik pada aspek domestik maupun internasional, tujuan yang paling dominan adalah mengumpulkan penerimaan (dana) untuk memenuhi pengeluaran pemerintah.

²³ R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1996, hal 18-19

²⁴ Richard M. Bird, *Tax Policy And Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, London, 1992, hal 8-12

Sehubungan dengan arus penghasilan (transaksi) internasional kebijakan pajak diandalkan agar dapat memperoleh penerimaan pajak dari penghasilan luar negeri yang diterima atau diperoleh WPDN dan penghasilan domestik yang diterima atau diperoleh WPLN.²⁵

Mansury mengatakan, kebijakan perpajakan positif merupakan alternatif yang nyata-nyata dipilih dari berbagai pilihan lain agar dapat dicapai sasaran yang hendak dituju sistem perpajakan. Alternatif-alternatif itu dipilih juga dengan mempertimbangkan agar sistem perpajakan tersebut tetap bertumpu di atas azas-azas yang sudah ditentukan. Alternatif-alternatif tersebut meliputi pajak apa saja yang akan dipungut, siapa yang akan dijadikan subjek pajak, apa saja yang merupakan objek pajak, berapa besarnya tarif pajak dan bagaimana prosedurnya.

²⁶

2.2.2 Undang-Undang Perpajakan

Sistem perpajakan yang kedua, yaitu Undang-Undang perpajakan, oleh Mansury didefinisikan secara luas di mana Undang-Undang perpajakan tidak hanya terbatas pada “Undang-Undang”. Menurut Mansury, Undang-Undang perpajakan adalah seperangkat peraturan perpajakan yang terdiri dari Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya. Dalam Undang-Undang perpajakan diatur mengenai pokok-pokok pikiran yang bersifat prinsip sedang peraturan pelaksanaannya berupa peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri dan seterusnya.

Selanjutnya Mansury menegaskan bahwa dalam Undang-Undang perpajakan diatur mengenai siapa yang menjadi subjek pajak, apa saja yang menjadi objek pajak, berapa besarnya pajak terutang yang harus dibayar oleh Wajib Pajak berdasarkan tarif pajak, dan bagaimana prosedurnya perpajakannya, termasuk cara pelunasan pajak terutang serta tata cara pengajuan keberatan dan lain sebagainya.²⁷

Undang-Undang Perpajakan dalam cakupan yang luas sebagaimana dinyatakan oleh Mansury tersebut merupakan bagian dari hukum pajak.

²⁵ Gunadi, *Pajak Internasional*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 2007, hal 6

²⁶ R. Mansury, Op. Cit, hal 18-19

²⁷ R. Mansury, Op. Cit, hal. 20-21

Mengambil definisi Brotodihardjo, hukum pajak merupakan keseluruhan dari peraturan-peraturan yang meliputi wewenang pemerintah untuk mengambil kekayaan seseorang dan menyerahkannya kembali kepada masyarakat dengan melalui kas negara. Brotodihardjo mengemukakan bahwa hukum pajak merupakan bagian dari hukum publik, yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara negara dan orang-orang atau badan-badan (hukum) yang berkewajiban membayar pajak (selanjutnya sering disebut sebagai Wajib Pajak).²⁸

Thuronyi menyebutkan beberapa kriteria penyusunan Undang-Undang Pajak yang baik yaitu:

1. Mudah dipahami (*understandability*), maksud unsur ini adalah rumusan undang-undang pajak harus mudah dipahami dan dilaksanakan. Kriteria ini meliputi unsur *brevity, transparency, avoiding legalistic language, numbering of sections, section headings* dan *sentence structure*;

Brevity berarti kalimat dalam undang-undang seyogyanya disusun secara singkat. Hal ini tidak berarti bahwa undang-undang yang singkat lebih baik dari undang-undang yang panjang. Maksud *brevity* lebih mengarah pada penggunaan suatu kata harus punya tujuan yang jelas dan menghindari penggunaan kata-kata yang tidak perlu. Suatu undang-undang disebut *transparency* apabila pembacanya mudah untuk mengetahui dasar pertimbangan disusunnya undang-undang tersebut. Salah satu caranya adalah dengan mengemukakan tujuan pembentukan undang-undang terkait.

Avoiding legalistic language mengandung maksud bahwa suatu undang-undang sebaiknya sebisa mungkin meminimalisir penggunaan terminologi yang disusun sendiri oleh pembuat undang-undang. Di samping itu, terminologi yang artinya sudah dijelaskan dalam Undang-Undang di luar pajak seperti “perseroan” tidak perlu dijelaskan kembali. Sementara itu, kriteria *numbering sections* berarti bahwa setiap sub pokok bahasan dalam undang-undang sebaiknya tidak diberi nomor agar memudahkan pada saat dilakukannya amandemen. *Section headings* memudahkan suatu Undang-Undang untuk dibaca dan dimengerti. Sedangkan sesuai dengan kriteria *sentence structure*, kalimat yang panjang dan kompleks sebaiknya dihindari.

²⁸ R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Bandung, 2003, hal 1

2. Pengorganisasian (*organization*), yaitu keselarasan isi dan koordinasi antara undang-undang tersebut dengan undang-undang pajak lainnya;
3. Keefektifan (*effectiveness*), hal ini berkaitan dengan efektivitas kemampuan dari undang-undang tersebut untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan;
4. Terintegrasi (*integrated*), adanya keselarasan antara undang-undang pajak dengan sistem hukum dan cara penyusunan undang-undang pajak di negara yang terkait.²⁹

Manan, sebagaimana dikutip oleh Yuliandri mengemukakan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu kepada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Landasan *pertama* adalah landasan yuridis yang terdiri dari lima pokok utama yaitu:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum;
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur;
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu;
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan;
5. Produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

Landasan yang kedua adalah sosiologis, yang mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Sedangkan landasan yang ketiga, yaitu landasan filosofis, berkaitan dengan *rechtsidee* di mana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan lain sebagainya.³⁰

2.2.3 Administrasi Perpajakan

Unsur ketiga dari sistem perpajakan, yaitu Administrasi perpajakan memiliki tiga pengertian yaitu:

²⁹ Victor Thuronyi, *Tax Law Design and Drafting: Chapter 3*, International Monetary Fund, 1996, hal 3-10

³⁰ Yuliandri, *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 134-136

1. Suatu instansi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pungutan 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 digariskan dalam kebijaksanaan perpajakan, berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh Undang-Undang perpajakan dengan efisien.

Novak, sebagaimana dikutip oleh Mansury mengatakan, administrasi perpajakan merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan kebijaksanaan perpajakan. Tugas administrasi perpajakan tidak membuat kebijaksanaan atau ketentuan undang-undang, tidak memutuskan siapa-siapa yang dikecualikan dari pungutan pajak, juga tidak menentukan objek-objek pajak baru.

Sebagai penyelenggaraan pemungutan pajak berdasarkan undang-undang perpajakan, administrasi perpajakan perlu disusun sebaik-baiknya, sehingga mampu menjadi instrumen yang bekerja secara efisien dan efektif. Sebab jika tidak efisien dan efektif, maka sasaran dari sistem perpajakan tidak dapat tercapai.³¹

Administrasi perpajakan yang terbaik, menurut Milka Casanegra dan Richard M. Bird, bukanlah sekedar administrasi perpajakan yang mampu mengumpulkan penerimaan yang terbanyak. Bagaimana penerimaan tersebut dikumpulkan, dampak upaya untuk mengumpulkan penerimaan tersebut terhadap keadilan, terhadap keuntungan politik dari pemerintah, dan pada kesejahteraan ekonomi, adalah hal-hal lain yang juga sama pentingnya untuk diperhatikan. Administrasi perpajakan yang buruk, mungkin saja dapat memungut pajak yang besar dari sektor-sektor yang memang mudah untuk dikenai pajak tetapi tidak dapat memajaki sektor-sektor lain seperti perusahaan dan para profesional.

Casanegra dan Bird lebih lanjut mengatakan, efektivitas dari administrasi perpajakan tidak dapat diukur dari tingkat keberhasilan pemungutan yang

³¹ R. Mansury, Op. Cit, hal. 24

dilakukan. Ukuran yang lebih tepat adalah dengan menggunakan “*compliance gap*” yang merupakan *gap* antara realisasi penerimaan pajak dibandingkan dengan potensinya dan tingkat *gap* tersebut di antara sektor-sektor yang merupakan populasi pajak secara keseluruhan.³²

2.3 Azas-azas Pemungutan Pajak

Pemungutan pajak hendaknya didasarkan atas beberapa azas perpajakan. Mansury mengatakan, dari pengalaman ternyata, bahwa apabila tidak setiap ketentuan rancangan undang-undang pada saat penyusunannya selalu diuji apakah sejalan tidaknya dengan tujuan dan azas yang harus selalu dipegang teguh, ketentuan tersebut mudah sekali mengatur sesuatu yang sebenarnya tidak sejalan dengan azas yang harus dipegang teguh.³³

Sejumlah ahli telah menyampaikan pendapatnya tentang azas-azas yang perlu dipegang teguh dalam pemungutan perpajakan. Smith dalam bukunya *The Wealth of Nations* meletakkan fondasi dalam menentukan azas-azas yang sangat penting diperhatikan dalam pemungutan pajak yaitu *equality*, *certainty*, *convenience of payment* dan *economy in collection*. Tesis ini tidak membahas keseluruhan azas tersebut, dan hanya mengangkat azas *equality* dan *certainty*. Selain itu, akan dibahas pula azas penting pemungutan pajak lainnya yaitu *revenue productivity*.

2.3.1 *Equality*

Azas *Equality* menurut Smith, sebagaimana dikutip oleh Mansury, mensyaratkan bahwa pajak itu harus adil dan merata yaitu dikenakan kepada orang-orang sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (*ability to pay*) pajak tersebut, dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya. Pembebanan pajak itu adil, apabila setiap Wajib Pajak menyumbangkan suatu jumlah untuk dipakai guna pengeluaran pemerintah sebanding dengan kepentingannya dan dengan manfaat yang diterimanya dari pemerintah.³⁴

³² Richard M. Bird and Milka Casanegra de Jantscher, *Improving Tax Administration In Developing Countries*, International Monetary Fund, Washington DC, 1992, hal 1

³³ R. Mansury, Op. Cit, hal 4

³⁴ R. Mansury, Op. Cit, hal 4-5

Untuk memahami azas tersebut Mansury menganalogikannya dengan kewajiban yang dibayar oleh penyewa rumah atau tempat usaha. Penyewa sebagian dari suatu kompleks perumahan atau tempat usaha harus membayar sebagian dari biaya-biaya yang dikeluarkan untuk memelihara kompleks itu, sebanding dengan kepentingan si penyewa, dengan cara yang sama dengan penduduk yang wajib membayar pajak. Dengan cara yang sama penduduk harus membayar pajak sebanding dengan penghasilan yang didapatnya atas perlindungan pemerintah.³⁵

Terkait keadilan dalam pemungutan pajak tersebut, Musgrave dan Musgrave sebagaimana dikutip oleh Mansury mengatakan bahwa ada dua macam azas keadilan yaitu *benefit principle* dan *ability to pay principle*. Dalam pendekatan *benefit principle*, dalam suatu sistem perpajakan yang adil, setiap Wajib Pajak harus membayar sejalan dengan manfaat yang dinikmatinya dari pemerintah. Jadi, untuk mengetahui pembebanan pajak melalui pendekatan ini, perlu diketahui besarnya manfaat yang dinikmati Wajib Pajak yang bersangkutan dari kegiatan pemerintah yang memerlukan pengeluaran yang dibiayai dari penerimaan pajak tersebut. Tetapi, Musgrave dan Musgrave mengakui bahwa pendekatan ini sulit diterapkan secara umum, paling banyak diterapkan secara khusus kepada retribusi, seperti pemakai jalan tol, pemakai telkom, listrik dan air minum, yang sebenarnya bukan pajak.

Oleh karena itu, diperlukan pendekatan keadilan yang lain yang dapat dipakai untuk mengumpulkan pajak yang masih diperlukan, tetapi pengumpulan tersebut harus bisa dibagi secara adil kepada anggota masyarakat. Pendekatan ini disebut dengan *ability to pay approach* yang menyarankan agar pajak itu dibebankan kepada para Wajib Pajak berdasarkan kemampuan untuk membayar masing-masing.³⁶

Keadilan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Keadilan horizontal adalah mengenai beban pajak atas orang-orang yang jumlah besar penghasilannya sama dan besar tanggungannya adalah sama. Jadi suatu pemungutan pajak adalah adil secara horizontal, apabila beban pajaknya adalah sama atas semua Wajib Pajak yang mendapatkan

³⁵ R. Mansury, Op. Cit, hal 5

³⁶ R. Mansury, Op. Cit, hal 7-9

penghasilan yang sama dengan jumlah tanggungan yang sama, tanpa membedakan jenis penghasilan atau sumber penghasilan. Di sini penting adalah pengertian penghasilan yang menjadi objek pajak.

Sedangkan keadilan vertikal, Harvey S. Rosen sebagaimana dikutip oleh Mansury mengatakan,

“It is widely agreed that tax system should have vertical equity: It should distribute burdens fairly across people with different abilities to pay”.

Mansury menekankan hal-hal yang harus dipegang teguh jika pemungutan PPh sesuai dengan azas keadilan sebagai berikut:

A. Memenuhi syarat keadilan horizontal:

- 1) Definisi penghasilan: semua tambahan kemampuan ekonomis, yaitu semua tambahan kemampuan untuk dapat menguasai barang atau jasa, dimasukkan dalam pengertian Objek Pajak atau definisi penghasilan.
- 2) *Globality*: Semua tambahan kemampuan itu merupakan ukuran dari keseluruhan kemampuan membayar atau *“the global ability to pay”* oleh karena itu harus dijumlahkan menjadi satu sebagai Objek Pajak.
- 3) *Net income*: yang menjadi *ability to pay* adalah jumlah neto setelah dikurangi semua biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan itu, sebab penerimaan atau perolehan yang dipakai untuk mendapatkan penghasilan, tidak dapat dipakai lagi untuk kebutuhan Wajib Pajak jadi yang dipakai untuk biaya tersebut tidak merupakan tambahan kemampuan ekonomis Wajib Pajak.
- 4) *Personal Exemption*: untuk Wajib Pajak orang pribadi suatu pengurangan untuk memelihara diri Wajib Pajak harus diperkenankan (PTKP).
- 5) *Equal treatment for the equals*: jumlah seluruh penghasilan yang memenuhi definisi penghasilan, apabila jumlahnya sama, dikenakan pajak dengan tarif yang sama, tanpa membedakan jenis-jenis penghasilan dan sumber penghasilan.

B. Memenuhi syarat keadilan vertikal

1. *Unequal treatment for the unequals*: yang membedakan besarnya tarif adalah jumlah seluruh penghasilan atau jumlah seluruh tambahan kemampuan ekonomis, bukan karena perbedaan sumber penghasilan atau perbedaan jenis penghasilan.
2. *Progression*: apabila jumlah penghasilan seorang Wajib Pajak lebih besar, dia harus membayar pajak lebih besar dengan menerapkan tarif pajak yang persentasenya lebih besar.³⁷

Terkait azas *horizontal equity*, Musgrave dan Musgrave sebagaimana dikutip oleh Rosdiana dan Irianto mengemukakan bahwa suatu pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan horizontal apabila wajib pajak yang berada pada “kondisi” yang sama diperlakukan sama (*equal treatment for the equals*). Pengertian sama (*equal*) adalah besarnya seluruh tambahan kemampuan ekonomi netto.³⁸

Menurut Gunadi, secara fiskal, keadilan lebih ditujukan pada keadaan pemerataan, dalam arti sama rata sama rasa distribusi beban penerimaan negara (pajak) yang harus didukung (bayar oleh segenap warga masyarakat. Keadilan, (*equitas*) dalam sistem pajak meliputi dua aspek yaitu horizontal dan vertikal. Keadilan horizontal menyangkut ekualitas (kesamaan) perlakuan perpajakan antarorang yang berada pada kemampuan pajak yang sama, sedangkan keadilan vertikal menunjuk kepada perbedaan perlakuan pemajakan antarorang yang berada dalam keadaan kemampuan yang berbeda. Namun dalam sistem pemajakan yang modern, keadilan pemajakan sangat relatif dan bahkan nampak semu dan sangat kasar.

Dalam praktik, Gunadi menambahkan, preferensi dan kemudahan perpajakan dibuat tersedia untuk beberapa kelompok Wajib Pajak atau sektor ekonomi tertentu. Demikian juga, kompleksitas ketentuan perpajakan modern dan kurang memadainya kualitas, sistem serta pendukung administrasi pajak secara

³⁷R. Mansury, Op. Cit, hal 9-12

³⁸Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, hal 161

tidak sengaja (efektif) memberi peluang penghindaran atau kekurangpatuhan perpajakan dari sebagian masyarakat dan hal ini menjadi penyebab kekurangadilan. Namun demikian, dengan memperhatikan berbagai tantangan dan hambatan tersebut, adalah merupakan hal yang esensial bagi pemerintah untuk selalu mengupayakan keadilan dalam setiap kebijakan pemajakan.³⁹

2.3.2 *Certainty*

Sebagaimana dikutip oleh Mansury, Smith mengemukakan pandangannya tentang *certainty* yaitu pajak itu tidak ditentukan secara sewenang-wenang, sebaliknya pajak itu harus semula jelas bagi semua wajib pajak dan seluruh masyarakat: berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar, dan bagaimana cara membayarnya.

Menurut Mansury, kalau kepastian tersebut dihubungkan dengan empat pertanyaan pokok akan menjadi sebagai berikut:

1. Harus pasti, siapa-siapa yang harus dikenakan pajak.
2. Harus pasti, apa yang menjadi dasar untuk mengenakan pajak kepada subjek pajak;
3. Harus pasti, berapa jumlah yang harus dibayar berdasarkan ketentuan tentang tarif pajak;
4. Harus pasti, bagaimana jumlah pajak yang terhutang tersebut harus dibayar.⁴⁰

Kepastian mengandung arti bahwa ketentuan-ketentuan perpajakan yang diimplementasikan dalam peraturan-peraturan pajak diatur dengan *jelas, tegas*, dan *tidak mengandung arti ganda* atau memberikan peluang untuk ditafsirkan lain.⁴¹ Menurut Mansury, Smith berpandangan bahwa azas *certainty* lebih penting dari azas keadilan. Jadi suatu sistem yang telah dirancang menganut azas keadilan, apabila tanpa kepastian bisa ada kalanya tidak adil. Tanpa kepastian, pelaksanaannya bisa tidak adil atau lebih tepat tidak selalu adil.⁴²

³⁹Gunadi, Op. Cit, hal 4

⁴⁰R. Mansury, Op. Cit, hal 5

⁴¹Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan Jilid 1*, Refika Aditama, Bandung, 1998, hal 21

⁴²R. Mansury, Op. Cit, hal 5

Namun demikian, Mansury kurang sependapat dengan pandangan Smith bahwa kepastian lebih penting dari keadilan. Mansury berpendapat, seharusnya kepastian itu menjamin tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak yang diinginkan kepastian tentang subjek pajak, objek pajak, tarif pajak dan prosedur pajak yang disarankan atas keadilan itulah yang harus pasti dari semula.⁴³

Rosdiana dan Irianto mengatakan, azas kepastian merupakan hal yang paling mendasar dalam suatu sistem perpajakan, karena ketidakpastian akan memperbesar potensi terjadinya *dispute* (perselisihan atau perbedaan pendapat) antara Wajib Pajak dan fiskus. Dalam praktik di lapangan, sering kali peraturan yang paling rendah, misalnya Surat Edaran Dirjen Pajak, justru lebih *powerfull* dibandingkan dengan undang-undangnya sendiri. Jika hal ini dibiarkan berlarut-larut, tentu akan menjadi preseden yang buruk, apalagi Surat Edaran dibuat tanpa harus mendapatkan persetujuan DPR.⁴⁴

Sebagaimana dikutip oleh Rosdiana dan Irianto, Vanistendael mengatakan bahwa untuk memberikan kepastian hukum, perlu disediakan petunjuk pemungutan yang terperinci, *advanced rulings* maupun interpretasi hukum yang lainnyamaka seharusnya peraturan perpajakan terus-menerus disempurnakan, menyesuaikan dengan dinamika bisnis dan ekonomi. Namun karena peraturan perpajakan jumlahnya sangat banyak serta beragam dan rumit (*complicated*), maka akan sulit untuk terus-menerus melakukan tinjauan (*review*) atas peraturan yang sudah dibuat. Sebab itulah, harus ada *review committee* yang dibantu oleh staf peneliti, untuk mengidentifikasi masalah-masalah di lapangan. Asosiasi profesi dapat menjadi sumber informasi yang penting, karena yang paling memahami permasalahan-permasalahan yang terjadi di lapangan.⁴⁵

2.3.3 Azas Revenue Productivity

Mansury, sebagaimana dikutip Rosdiana dan Irianto mengatakan, *revenue productivity principle* merupakan azas yang lebih menyangkut kepentingan pemerintah, sehingga azas ini oleh pemerintah yang bersangkutan sering dianggap sebagai azas yang terpenting. Rosdiana dan Irianto mengatakan, meskipun azas ini

⁴³ R. Mansury, Op. Cit, hal 5-6

⁴⁴ Haula Rosdiana, Edi Slamet Irianto, Op. Cit, hal 170

⁴⁵ Haula Rosdiana, Edi Slamet Irianto, Op. Cit, hal 171

menyatakan bahwa jumlah pajak yang dipungut hendaklah memadai untuk keperluan menjalankan roda pemerintahan, tetapi hendaknya dalam implementasinya tetap harus diperhatikan bahwa jumlah pajak yang dipungut jangan sampai terlalu tinggi sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi.⁴⁶

2.4 Yurisdiksi Pemajakan

Owen dan Ongwamuhana, sebagaimana dikutip oleh Gunadi, mengatakan bahwa yurisdiksi pemajakan merupakan kewenangan suatu negara untuk merumuskan dan memberlakukan ketentuan perpajakan. Gunadi menjelaskan bahwa yurisdiksi pemajakan atas penghasilan seseorang atau entitas, nexusnya (keterkaitannya) dapat didasarkan pada tiga hal yaitu:

1. Status personal (*personal allegiance*) atau subjek (*subjective attachment*);
Nexus personal dapat didasarkan atas kewarganegaraan (*citizenship, political allegiances*), tempat tinggal (domisili) atau niat untuk bertempat tinggal (*intention to stay*) serta keberadaan atau kehadiran (residensi) untuk orang pribadi, dan tempat pendirian, tempat kedudukan manajemen efektif atau kantor pusat untuk badan.
2. Kaitan ekonomis (*economic allegiance*) yang dapat berupa menjalankan usaha atau kegiatan profesional serta penerimaan penghasilan yang bersumber di negara pemungut pajak;
Nexus objek pengenaan pajak (ekonomis) dapat dibangun atas kegiatan ekonomi di suatu negara (*main establishment* untuk negara domisili dan *permanent establishment* untuk negara sumber), sumber penghasilan (*source of income*) dan kekayaan.
3. Adanya kepemilikan kekayaan (*property*) yang terletak di negara pemungut pajak.

Surrey dan Tillinghast sebagaimana dikutip oleh Gunadi menyatakan bahwa yurisdiksi yang mendasarkan pada pertalian subjektif disebut yurisdiksi domisili (*domiciliary jurisdiction*); sedangkan yurisdiksi yang merujuk pada sumber penghasilan disebut yurisdiksi sumber.⁴⁷ Istilah *Residence* untuk kepentingan

⁴⁶ Haula Rosdiana, Edi Slamet Irianto, Op. Cit, hal 164

⁴⁷ Gunadi, Op. Cit, hal 54-55

perpajakan bisa berkaitan dengan istilah *residence* untuk status keimigrasiannya namun bisa pula tidak.⁴⁸

Arnold dan McIntyre menggunakan istilah “*residence jurisdiction*” untuk menyebut pengenaan pajak dengan nexus antara negara dengan orang yang mendapatkan penghasilan. Sehubungan dengan penggunaan yurisdiksi ini, pengklasifikasian seseorang atau badan sebagai *resident* atau *non resident* harus diatur dalam ketentuan perpajakan. Penentuan kriteria *residence* di berbagai negara dilakukan dengan berdasarkan *test* berupa fakta-fakta dan keadaan yang bersifat sangat luas. Tempat tinggal (*dwelling*) atau rumah tinggal (*abode*) di suatu negara adalah kriteria yang sering digunakan. Selain itu, digunakan juga tempat di mana seseorang melakukan kegiatan untuk mendapatkan penghasilan (*place where the individual engages in income-producing activities*), keberadaan keluarga orang tersebut, ikatan sosial dengan negara, status visa dan keimigrasian dan keberadaan fisik pada suatu negara.⁴⁹

Di negara manca, seperti Afrika Selatan, sebagai implikasi perubahan yurisdiksi pemajakan dari basis *source* ke *basis residence*, batasan *resident* ditentukan dengan kriteria “*ordinarily residence*” dan *physically present*. Kriteria *ordinarily residence* mirip dengan kriteria bertempat tinggal seperti yang digunakan di Indonesia. Tidak terdapat penjelasan lebih lanjut tentang kriteria tersebut tetapi pengadilan menetapkan “*real home*” sebagai indikator terpenuhinya kriteria tersebut. Faktor-faktor yang digunakan untuk menentukan “*real home*” antara lain adalah apakah seseorang berniat untuk menetap atau tinggal di Afrika Selatan secara permanen, apakah ia memiliki property di negara tersebut, apakah kepentingan sosial dan ekonominya terdapat di Afrika Selatan atau tidak.⁵⁰

Penentuan *resident* dengan menggunakan *tie breaker rule* tergolong tidak sederhana. Di New York, proses pemeriksaan kepada seorang wajib pajak untuk menentukan status *resident*-nya sangat disesuaikan dengan kondisi nyata wajib

⁴⁸ Hugh J. Ault and Brian J. Arnold, *Comparative Income Tax, A Structural Analysis*, Kluwer Law International, UK, 2004, Page 347

⁴⁹ Brian J. Arnold dan Michael J. McIntyre, *International Tax Primer*, Kluwer Law International, The Netherlands, 1995, page 21

⁵⁰ Antoinette du Toit, *Natural Persons and Residence Based Tax*, Accountancy SA, South African Institute of Chartered Accountants, 2001, page 21

pajak, dengan memperhatikan faktor tempat tinggal tetap (permanent place of abode), pemasangan TV Cable, penggunaan *cottage* oleh keluarga wajib pajak, bukti perjalanan dan tempat menginap di luar New York (*travel and hotel receipts*).⁵¹ Dalam praktik di Indonesia, sejauh ini ketentuan tersebut belum diimplementasikan.

2.5 Karakteristik PPh Orang Pribadi

Sebagai alternatif utama penerimaan negara, pemerintah memberlakukan beberapa jenis pajak kepada masyarakat. Setiap jenis pajak tersebut mempunyai karakteristiknya masing-masing yang sangat penting untuk diketahui. Rosdiana dan Irianto mengatakan, pembedaan, penggolongan, atau klasifikasi pajak, bukan merupakan retorika teoritis semata, melainkan lebih dari itu, menentukan alternatif desain kebijakan pemungutan dan administrasi perpajakannya.⁵²

Pembedaan pajak juga dapat memberikan keuntungan tersendiri. Pembedaan pajak sebagai pajak subjektif dan pajak objektif menurut Brotodihardjo mengandung keuntungan pada bidang penafsiran dan bidang yurisdiksi. Pada bidang penafsiran, yaitu karena diketahui titik tangkapnya, maka maksud pembuat undang-undang (dengan kata-kata yang dimuat dalam undang-undang) itu mudah ditafsirkan. Sementara pada bidang yurisdiksi, yaitu apabila ada soal tentang “Termasuk dalam kompetensi negara mana kah suatu pajak tertentu dapat dipungut?”⁵³

Pajak dapat digolongkan menjadi beberapa jenis di antaranya yaitu sebagai Pajak Langsung dan Pajak Tidak Langsung dan Pajak Subjektif dan Pajak Objektif. Menurut Rosdiana dan Sumantri, perbedaan antara Pajak Langsung dan Pajak Tidak Langsung dilakukan dengan menggunakan beberapa kriteria yaitu Dasar Penentuan Beban Pajak, Pengalihan Beban Pajak, Sistem Pelaporan, dan Periodisasi penghitungan, pembayaran dan pelaporan pajak terutang. Berdasarkan keempat kriteria tersebut, pembedaan pajak langsung dan tidak langsung bermuara pada dua aspek, yaitu aspek ekonomis dan aspek administratif.

⁵¹ *New York: Individual Subject to Tax as Resident*, State Tax Review, CCH Incorporated: Federal and State Tax, 2000, page 7

⁵² Haula Rosdiana, Edi Slamet Irianto, Op. Cit, hal 53

⁵³ R. Santoso Brotodihardjo, Op. Cit, hal 5

Secara ekonomis, pajak langsung dibebankan berdasarkan kemampuan membayar (*ability to pay*). Dengan demikian, kondisi atau keadaan Wajib Pajak menjadi dasar bagi perumus kebijakan dalam mempertimbangkan pilihan-pilihan kebijakan (*policy option*) guna mendesain besarnya beban pajak. Aplikasi konsep ini jelas terlihat dalam sistem PPh Orang Pribadi. Dalam men-*design* Penghasilan Kena Pajak (*taxable income*), semua negara yang menganut pajak berbasis penghasilan mempertimbangkan aspek keadaan individu dengan cara memperlakukan kebijakan *personal allowance* atau *personal exemption* baik dalam bentuk Penghasilan Tidak Kena Pajak yang didasarkan pada jumlah tanggungan, ataupun dalam bentuk standarisasi berupa kebijakan ambang batas (*threshold*) yaitu besar/jumlah penghasilan tertentu yang tidak dikenakan pajak.⁵⁴

Secara administratif, pembedaan antara Pajak Langsung dengan Pajak Tidak Langsung diperlukan antara lain untuk men-*design* prosedur pemajakan yang tepat. Dalam konteks PPh, perumus kebijakan dapat tetap menjadikan pegawai sebagai sebagai Wajib Pajak yang harus menghitung, membayar dan melaporkan Pajak Penghasilan yang terutang dalam satu tahun pajak, meskipun perusahaan/pemberi kerja telah memotong PPh atas gaji karyawan tersebut dengan pertimbangan: otoritas pajak memerlukan data SPT sebagai dasar pencocokan dengan kewajiban pemotongan yang dilakukan perusahaan dan jumlah transaksi relatif tidak terlalu banyak (rerata 13 transaksi per tahun, yang terdiri dari pembayaran gaji dengan THR).⁵⁵

Pajak Subjektif adalah pajak yang memperhatikan keadaan Wajib Pajak, yaitu untuk menetapkan pajaknya harus ditemukan alasan-alasan yang objektif yang berhubungan erat dengan keadaan materialnya, yaitu yang disebut dengan *ability to pay*-nya. Besarnya *ability to pay* seseorang tidak hanya berdasarkan faktor penghasilan, konsumsi atau kekayaan, tetapi juga oleh faktor-faktor lain yang mempengaruhinya, seperti jumlah tanggungan dari Wajib Pajak.

PPh orang pribadi, dengan demikian, termasuk dalam golongan pajak subjektif. Objek PPh orang pribadi adalah penghasilan Wajib Pajak yang bersangkutan. Hubungan antara beban pajak dan objek pajak adalah langsung karena besarnya beban pajak penghasilan yang terutang dan harus dibayar oleh

⁵⁴ Haula Rosdiana, Edi Slamet Irianto, Op Cit, hal 53-54

⁵⁵ Haula Rosdiana, Edi Slamet Irianto, Op Cit, hal 58

Wajib Pajak tergantung pada *ability to pay*-nya. Pada pajak subjektif, keadaan pribadi Wajib Pajak sangat mempengaruhi besar-kecilnya jumlah pajak yang terutang, misalnya, Wajib Pajak yang mempunyai tanggungan 3 orang mempunyai beban pajak yang berbeda dengan Wajib Pajak yang mempunyai tanggungan 1 orang.⁵⁶

2.6 Struktur Pengenaan Pajak Penghasilan Orang Pribadi

Berdasarkan struktur atau morfologinya, terdapat tiga tipe sistem pengenaan PPh orang pribadi yaitu *schedular*, *global* dan *dualistic* atau *composite system*. Plasschaert memaparkan bahwa dalam sistem pengenaan PPh *schedular*, setiap kategori penghasilan atau (sebagian) penghasilan, seperti gaji, dividen, atau penghasilan dari usaha, yang mengalir kepada seorang Wajib Pajak, dikenakan pajak yang berbeda-beda.

Sementara itu, dalam sistem pengenaan PPh secara global, seluruh (sebagian) penghasilan dari sumber apapun, yang diperoleh Wajib Pajak yang sama, dijadikan satu dan dikenakan pajak dengan tarif yang sama. Dalam sistem salah satu perbedaan yang paling Sistem yang ketiga, merupakan gabungan antara kedua sistem yang disebut pertama. Kedua sistem tersebut secara terpisah diterapkan terhadap penghasilan yang sama.⁵⁷

Meski perbedaan mendasar antara *schedular* dan *global* terletak pada kategorisasi penghasilan, sistem *global taxation* yang diaplikasikan pada sejumlah negara tetap merinci jenis-jenis penghasilan yang dikenakan PPh dalam SPT. Bahkan di Inggris dan di Amerika kategorisasi tersebut justru menggunakan kata "*schedule*". Wajib Pajak, dalam hal ini, diminta untuk melaporkan setiap jenis penghasilan bruto yang dimilikinya, seperti gaji, dividen, atau sewa. Untuk setiap jenis penghasilan tersebut biasanya juga diberikan tempat untuk mengisi pengurang penghasilan yang diperkenankan. Dasar pengenaan pajak secara keseluruhan, yang nantinya akan dikenakan pajak, merupakan gabungan dari tiap-tiap jenis penghasilan setelah dikurangi dengan pengurangnya masing-masing.

⁵⁶ Haula Rosdiana, Edi Slamet Irianto, Op Cit, hal 60-61

⁵⁷ Sylvain R. F. Plasschaert, *Schedular, Global and Dualistic Patterns of Income Taxation*, IBFD, Amsterdam, 1988, hal 17

Dengan demikian, tampak bahwa pengenaan PPh dengan basis global justru memiliki ciri yang menjadi dasar dalam sistem pengenaan PPh dengan basis *schedular*.⁵⁸

2.7 Subjek Pajak

Subjek pajak adalah orang yang dituju oleh Undang-Undang untuk dikenakan pajak.⁵⁹ Istilah “Orang” tersebut dalam OECD Model disebut sebagai “*person*”. Sebagai contoh dikutip Pasal 1 OECD Model sebagai berikut.

“This convention shall apply to persons who are residents of one or both of the contracting state.”

Selanjutnya dalam Pasal 3 OECD Model, istilah “Persons” tersebut dapat diklasifikasikan lagi menjadi tiga sebagai berikut:

“The term “persons” includes any individual, a company and any other body of persons.”⁶⁰

2.8 Definisi Penghasilan

Menurut Goods, definisi penghasilan dalam ekonomi bermacam macam tergantung untuk keperluan apa. Definisi penghasilan untuk keperluan teori modal, lain dari pengertian penghasilan untuk menghitung pendapatan nasional. Demikian pula pengertian penghasilan untuk keperluan *social accounting*, akan berbeda dari pengertian penghasilan dalam konteks perpajakan.

Definisi penghasilan dalam konteks perpajakan sendiri mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Beberapa ekonom seperti R.T Ely, ERA Seligman, dan FW Taussig mendefinisikan penghasilan sebagai aliran kepuisan yang dinikmati seseorang selama suatu jangka waktu tertentu. Jika penghasilan seseorang digunakan untuk membeli makanan untuk makan, maka yang

⁵⁸ Ibid, hal 39

⁵⁹ R. Mansury, Op.Cit, hal 33

⁶⁰ OECD Model Tax Convention on Income and On Capital, OECD, 2002

merupakan penghasilan adalah kepuasan yang dirasakan sehubungan dengan makan makanan yang dibeli dari uang tersebut.

Irving Fisher sebagaimana dikutip oleh Mansury, mengatakan bahwa secara fundamental penghasilan adalah (*yield*) sebagai jasa yang diberikan harta atau orang-orang, yang memberikan kepuasan kepada yang bersangkutan.

Dalam pemikiran lebih lanjut, antara R. T Ely dan Irving Fisher sampai pada kesimpulan yang berbeda. Menurut pemikiran Ely, karena kepuasan itu tidak dapat diukur, maka nilai penghasilan harus didasarkan atas nilai dari barang atau jasa yang dihasilkan. Semua nilai barang dan jasa yang dihasilkan itu merupakan penghasilan, yang tidak perlu diperhatikan lagi apa dipakai untuk pemuasan kebutuhan sekarang atau disimpan untuk dipakai di kemudian hari.

Sebaliknya, Fisher sampai kepada kesimpulan, bahwa yang merupakan penghasilan adalah jasa dari harta atau orang yang memberikan kepuasan, jadi hanya yang dipakai untuk konsumsi. Sedang yang disimpan untuk menambah nilai harta kekayaan tidak termasuk penghasilan yang dikenakan pajak. Tetapi pendapat Fisher tersebut kemudian berubah. Menurut Fisher, di samping pengertian "*yield income*" yang merupakan jasa dari harta atau orang, yang memberikan kepuasan, ada pengertian "*enrichment income*" atau "*accretion*" yang terdiri dari konsumsi ditambah dengan kenaikan harta ataupun dikurangi pengurangan harta. "*yield income*" lebih fundamental, sedang "*accretion*" lebih berguna.

Konsep lain tentang pengertian penghasilan adalah *Source Concept of Income*. Menurut konsep ini, suatu penghasilan adalah penerimaan yang mengalir terus-menerus dari sumber penghasilan. Konsep ini mirip dengan konsep *The Capital Maintenance Concept of Income* dari JR. Hicks. Menurut konsep ini, penghasilan adalah jumlah maksimal yang dapat dikonsumsi tanpa menyebabkan orang yang bersangkutan menjadi berkurang harta kekayaannya. Kemiripannya adalah pada *the Source Concept*, yang perlu tetap adalah sumber penghasilan, sedangkan pada *the Capital Maintenance Concept* modal harus diperlihara supaya penghasilan terus bisa dihasilkan yang apabila dikonsumsi yang bersangkutan tetap tidak menjadi miskin atau berkurang kekayaannya.

Definisi penghasilan yang diterima secara umum berasal dari dua ahli, yaitu George Schanz dari Jerman dan David Davidson dari Swedia. Mereka mengemukakan *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. Jadi, apa yang dipakai untuk konsumsi atau disimpan untuk konsumsi di kemudian hari tidak penting, yang penting adalah penerimaan atau perolehan tersebut merupakan tambahan kemampuan ekonomis.

Haig, seperti dikutip oleh Mansury, mengembangkan definisi penghasilan untuk keperluan perpajakan dalam bukunya "*the Concept of Income – Economic and Legal Aspect*" dalam buku yang diedit oleh Haig sendiri berjudul "*The Federal Income Tax*" (Columbia University Press, 1921). Definisi yang dikembangkan oleh Haig mirip dengan pendapat Schanz, Haig merumuskan penghasilan sebagai "*increase or accretion in one's power to satisfy his wants in a given period in so far as that power consists of (a) money itself, or, (b) anything susceptible of valuation in terms of money.*"

Haig menekankan, bahwa hakekat penghasilan itu adalah kemampuan untuk memenuhi kebutuhan untuk mendapatkan kepuasan, jadi bukan kepuasan itu sendiri. Oleh karena itu penghasilan itu didapat pada saat tambahan kemampuan itu didapat dan bukan pada saat kemampuan dipakai guna menguasai barang dan jasa pemuas kebutuhan dan bukan juga pada saat barang dan jasa tersebut dipakai untuk memuaskan kebutuhan. Haig juga menekankan bahwa tambahan kemampuan yang dihitung sebagai penghasilan adalah hanya yang berbentuk uang dan dapat dinilai dengan uang.

Simons juga mengembangkan definisi penghasilan untuk keperluan perpajakan sebagaimana telah diuraikan oleh Haig. Simons mengemukakan, bahwa penghasilan sebagai objek pajak harus bisa diukur dan mengandung konsep perolehan (*acquisitive concept*). Konsep ini mengandung makna, bahwa menyangkut perolehan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan.

Simons menekankan kepada pengukuran berkenaan dengan apa yang diperoleh itu. Penekanan Simons tersebut merupakan reaksi atas pengertian penghasilan yang terlalu pribadi, yaitu kepuasan yang dapat dinikmati dengan menggunakan penghasilan, sedangkan pajak atas penghasilan, menurut pendapat yang menenankan atas pertimbangan pribadi tersebut, mengambil dari yang bersangkutan sejumlah kepuasan. Pengambilan atau pengurangan kepuasan tersebut, disebut pengorbanan kepuasan. Simons pada dasarnya mengajukan ide tentang keadilan pengenaan pajak yang didasarkan atas hal-hal yang dapat diukur secara objektif dan bukan atas dasar perasaan yang subjektif.⁶¹

Penghasilan yang menurut simons dapat dihitung tersebut adalah jumlah aljabar dari (1) nilai pasar dari hak yang dipakai untuk konsumsi dan (2) perubahan nilai dari hak-hak atas harta antara awal periode dengan akhir periode yang bersangkutan.⁶²

Menurut Mansury, tema pokok dari Schanz, Haig dan Simons tersebut adalah bahwa *the accretion theory* itu adalah satu-satunya teori yang menelorkan konsep penghasilan yang memungkinkan untuk menerapkan the ability to pay approach. Konsep penghasilanyang dikemukakan oleh ketiga ahli tersebut dikenal dengan sebutan the S-H-S Concept dalam literatur *fiscal economics*.⁶³

2.9 Taxable Unit (Satuan Pajak) dan Perlakuan PPh atas Transfer Antar Keluarga

Dalam menentukan pengenaan PPh orang pribadi, Stotsky menyebutkan empat alternatif penentuan *taxable unit* sebagai berikut:

“First, each individual may be taxed separately, regardless of marital status. Second, couples may be taxed on their joint income. Third, couples may have

⁶¹ R. Mansury, Op. Cit, hal 59-63

⁶² Henry C. Simons, *Personal Income Taxation, The Definition of Income As a Problem of Fiscal Policy*, The University of Chicago Press, London, Page 50

⁶³ R. Mansury, Op Cit, hal 63-64

*the options of being taxed jointly or separately. Finally, families may be taxed on their joint income.”*⁶⁴

Pertama, PPh dikenakan setiap individu dikenakan PPh secara terpisah tanpa memperhatikan statusnya apakah sudah menikah atau belum. Dengan demikian, suami, istri dan anak masing-masing diperlakukan sebagai *taxable unit* yang berbeda. *Kedua*, pasangan suami istri dikenakan pajak berdasarkan penggabungan penghasilan keduanya. *Ketiga*, pasangan suami istri diberikan pilihan untuk dikenakan pajak secara terpisah atau dengan penggabungan penghasilan. Sedangkan yang keempat, yang ditetapkan sebagai *taxable unit* adalah keluarga, di mana suami, istri dan anak dikenakan PPh atas gabungan penghasilan mereka.

Stotsky menyatakan, penentuan kewajiban PPh orang pribadi sangat dipengaruhi oleh pemilihan *taxable unit* tersebut. Selain itu, terdapat tiga hal lain yang juga mempengaruhi yaitu penentuan sumber-sumber penghasilan yang dikenai pajak, *tax preferences* seperti pengurangan dan kredit pajak serta yang terakhir terkait *tax schedule*-nya.

Pemilihan *taxable unit* bersama dengan ketiga hal lain tersebut, menurut Stotsky, memiliki sejumlah implikasi.

*“The choice of taxable unit, along with these other critical features of a tax system, thus has important equity, efficiency, and administrative problems.”*⁶⁵

Secara empirik, OECD melaporkan bahwa penentuan PPh kepada Wajib Pajak orang pribadi di berbagai negara, ditentukan oleh empat variabel utama yaitu:

1. Ruang lingkup dan komposisi penghasilan yang dikenai PPh;
2. *Tax unit* (apakah penghasilan yang diterima oleh anggota keluarga dikenakan pajak secara terpisah atau menjadi satu);
3. *Tax reliefs* yang diperkenankan untuk menghitung PPh yang terutang;

⁶⁴ Janet Stotsky, “the Choice of Taxable Unit” dalam Parthasarathi Shome (editor), *Tax Policy Handbook*, International Monetary Fund, Washington DC, 1995, hal 124

⁶⁵ Ibid

4. Struktur tarif PPh yang diberlakukan.⁶⁶

Goode, mengutip pendapat Simons, mengatakan bahwa dalam konsep S-H-S, penerimaan secara gratis (*gratuitous*) dalam bentuk hadiah, warisan (termasuk di dalamnya hibah (*bequests*) dan *devices*), termasuk dalam pengertian penghasilan. Pechman kemudian menambahkan bahwa salah satu kesulitan yang muncul adalah menentukan kriteria pemberian yang secara sah memenuhi kriteria “gratis”. Pechman selanjutnya juga mengungkapkan bahwa dalam sejumlah transfer gratis lainnya, khususnya antara anggota keluarga, terdapat karakteristik yang berbeda yang lebih mencerminkan pembagian kemampuan konsumsi ketimbang penghasilan.

“Often these transfers may accurately be viewed as a sharing of consumption power rather than the creation of new income.”

Goode lebih lanjut mengungkapkan bahwa perlakuan atas transfer antara anggota keluarga tersebut sangat bergantung pada kebijakan *taxable unit* yang dipilih.⁶⁷ Senada dengan Goode, Holmes juga mengungkapkan bahwa terdapat keterkaitan perlakuan PPh atas transfer kekayaan antara anggota keluarga dengan *tax unit* yang dipilih. Lebih detil Holmes mengungkapkan bahwa dalam hal *taxable unit* yang ditetapkan adalah orang pribadi, maka transfer kekayaan antara anggota keluarga merupakan penghasilan. Sementara jika yang ditetapkan sebagai *taxable unit* adalah keluarga (*family*), maka transfer kekayaan bukan merupakan penghasilan. Berikut pendapat Holmes selengkapnya.

“Transfer of wealth between family members give rise to income in the hands of the recipient under the foundation concept of income if the taxable unit is

⁶⁶OECD, *Personal Income Tax Systems Under Changing Economic Conditions*, Report by the Committee on Fiscal Affairs of OECD, OECD, 1986, Page 16

⁶⁷ Richard Goode dalam “*Comprehensive Income Tax*”, Edited By Joseph A. Pechman, The Brooking Institutions, Washington DC, 1977, Page 19

*individual. If the unit is the family as a whole, intra-family transfers are ignored for income determination purposes.”*⁶⁸

Holmes turut menggarisbawahi pentingnya penentuan *taxable unit*. Menurut Holmes, faktor budaya dan sosiologi perlu dipertimbangkan dalam menentukan kebijakan *taxable unit* yang akan dipilih. Dalam kasus di Indonesia, keluarga dipilih sebagai *taxable unit* di mana suami (ayah) sebagai kepala keluarga, merupakan Wajib Pajak-nya. Kebijakan ini diambil dengan beberapa pertimbangan. Selain selaras dengan kultur dan nilai tradisi bangsa, penyatuan penghasilan yang dapat memberikan tambahan kemampuan ekonomis keluarga, basis pemajakan keluarga tersebut ikut mendorong efektivitas pemajakan progresif dengan tujuan peningkatan keadilan dan pemerataan beban biaya pembangunan sesuai dengan kemampuan berperan serta tiap anggota masyarakat.⁶⁹

Penentuan *tax unit* di berbagai negara lain berbeda-beda. Amerika, Portugal dan Switserland menerapkan kebijakan pasangan (*married couple*) sebagai *tax unit*. Sementara itu, negara lain seperti Prancis dan Luxemburg, menetapkan seluruh keluarga dalam sebuah sistem yang disebut “*family quotient*”. Meski demikian, secara umum *trend* di berbagai negara lebih mengarah pada kebijakan individu sebagai *tax unit* atau dengan menetapkan kebijakan *income splitting* dengan memberikan opsi untuk melaporkan SPT secara terpisah.⁷⁰

2.10 Pajak Berganda Internasional dan Kredit Pajak Luar Negeri

Pajak berganda internasional muncul apabila terdapat benturan yurisdiksi pemajakan, baik yang melekat pada pemerintah pusat (negara) maupun pemerintah daerah. Dengan demikian, benturan yurisdiksi pemajakan dalam format internasional (*overlapping of tax jurisdiction in the international sphere*) menyebabkan pajak berganda internasional.

⁶⁸ Kevin Holmes, *The Concept of Income: A Multi-Disciplinary Analysis*, IBFD Publications BV, The Netherlands, 2001, hal 452

⁶⁹ Gunadi, Op. Cit, hal 39-40

⁷⁰ Victor Thuronyi, *Comparative Tax Law*, Kluwer Law International, USA, 2003, hal 243

Gunadi menjelaskan, setiap negara yang berdaulat akan melaksanakan pemajakan terhadap subjek dan atau objek yang mempunyai pertalian fiskal (*fiscal allegiance*) dengan negara pemungut pajak dan berada dalam wilayah kedaulatannya berdasarkan ketentuan domestik. Pajak berganda internasional dalam hal ini tidak terjadi manakala negara tersebut mengatur pengecualian atau pembebasan pajak terhadap subjek pajak atau objek pajak yang bertempat kedudukan atau berada di luar wilayah kedaulatannya atau apabila negara sumber dan negara domisili mengatur tarif pajak yang cukup rendah.

Dalam hal ini, beban pajak yang dikenakan di negara sumber sebagai pemegang hak pemajakan utama (*primary taxing rights*) dan negara domisili sebagai pemegang hak pemajakan yang kedua (*secondary taxing right*) secara wajar masih dalam jumlah yang terjangkau oleh Wajib Pajak.⁷¹

Gunadi menjelaskan beberapa pendekatan untuk meminimalisir pajak berganda internasional tersebut. Salah satunya adalah mengatur ketentuan tentang penghindaran pajak berganda internasional dalam undang-undang (ketentuan domestik) suatu negara.⁷²

Selaras dengan pemajakan penghasilan dari sumber luar negeri yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak Dalam Negeri oleh Indonesia, suatu pengakuan harus dilakukan atas keberadaan pajak luar negeri yang juga telah dikenakan pajak atas penghasilan dimaksud oleh negara sumber manca. Menurut Gunadi, pengakuan tersebut didasarkan pada fakta bahwa (1) Wajib Pajak dalam negeri dengan penghasilan luar negeri dapat menanggung beban pajak yang lebih banyak dibanding dengan mereka yang hanya mempunyai penghasilan dalam negeri, dan (2) beban pajak lebih banyak tersebut dapat menyebabkan investasi di manca negara dapat menjadi kurang menarik bagi Wajib Pajak dalam negeri dibanding dengan investasi domestik.

Dalam pandangan Gunadi, fakta pertama tersebut berkenaan dengan berkenaan dengan keadilan (kesetimbangan, *equity*) perlakuan terhadap WPDN dengan berbagai sumber (geografis) penghasilan. Hal itu bermula dari pemikiran bahwa penghasilan luar negeri adalah sama dengan penghasilan dalam negeri merupakan unsur tambahan kemampuan ekonomis Wajib Pajak dan memberikan

⁷¹ Gunadi, Op. Cit, hal 114

⁷² Gunadi, Op. Cit, hal 118

kemampuan membayar pajak dari Wajib Pajak dalam negeri dimaksud. Selaras dengan pemikiran tersebut, maka pajak luar negeri adalah setara dengan pajak Indonesia untuk tujuan pemberian keadilan atau pemerataan kebutuhan penerimaan negara. Fakta kedua berhubungan dengan kebijakan yang harus ditempuh atas dampak sistem pajak pada pengambilan keputusan investasi dan bisnis.⁷³

2.11 Penentuan Status Subjek Pajak dalam Hal Terdapat *Dual Residence*

Dual residence terjadi ketika seseorang dianggap sebagai Subjek Pajak dalam negeri oleh dua negara sesuai dengan ketentuan domestik di kedua negara tersebut. OECD Model memberikan pedoman untuk menentukan status *resident* dengan menentukan rangkaian kriteria yang sering disebut sebagai *tie breaker rule*.⁷⁴ *Tie breaker rule* terdiri dari beberapa kriteria yang digunakan secara berurutan. Dalam hal langkah pertama sudah berhasil menentukan *resident* seseorang, maka langkah kedua dan selanjutnya tidak perlu digunakan. Langkah-langkah tersebut adalah menentukan *permanent home*, *centre of vital interest*, *habitual abode*, *nationality* dan *mutual agreement*. *Permanent home* adalah tempat tinggal tetap yang tersedia secara teratur bagi orang pribadi tersebut. Commentary ketentuan *tie breaker rule* dalam OECD Model Convention menggarisbawahi bahwa kriteria tetap ini berarti bahwa seseorang telah mengatur bahwa tempat tinggal tersebut akan tersedia untuknya secara kontinu pada setiap saat, dan tidak bersifat "*occasional*".

Centre of vital interest merupakan pusat kepentingan sosial dan ekonomi dari orang pribadi. *Habitual abode* terkait dengan tempat di mana orang pribadi tersebut biasa berdiam. *Nationality* terkait dengan kewarganegaraannya, sedangkan *mutual agreement*, merupakan kesepakatan antara dua negara yang dicapai oleh *competent authority*-nya.⁷⁵

Dalam *tax treaty* yang secara bilateral disepakati Indonesia dengan sejumlah negara, ketentuan *tie breaker rule* umumnya hanya terdiri dari empat unsur minus

⁷³ Gunadi, Op. Cit, hal 156

⁷⁴ *Model Tax Convention on Income and on Capital*, OECD, April 2002, hal 26

⁷⁵ *Ibid*, hal 66-71

kriteria *nationality*. Hanya *tax treaty* dengan Amerika Serikat saja yang memasukkan kriteria tersebut. Pada *tax treaty* yang disepakati negara-negara manca, misalnya antara Canada dan Amerika Serikat, *tie breaker rule* ini tampak disepakati dengan mengadopsi keseluruhan kriteria pada OECD model di atas. Secara khusus otoritas terkait di Canada juga menginterpretasikan kondisi-kondisi di mana *tie breaker rule* tersebut dapat diimplementasikan termasuk bagaimana menginterpretasikan kalimat "*liable to tax*" dalam kaitannya dengan kebijakan Amerika Serikat menentukan yurisdiksi pemajakan dengan kriteria *citizenship*.⁷⁶

2.12 Kerangka Berpikir

Perumusan suatu kebijakan perpajakan hendaknya sejalan dengan berbagai azas penting yang perlu diperhatikan dalam pemungutan pajak. Salah satu azas yang perlu ditinjau kembali terkait terbitnya PER-02/PJ/2009 dan kebijakan penentuan status subjek pajak TKI yang diatur di dalamnya adalah azas *certainty*, baik pada tataran konsep perpajakan maupun landasan penerbitan peraturan.

Terpenuhi atau tidaknya *certainty* dalam suatu kebijakan perpajakan terkait TKI perlu dievaluasi sebab dengan bermodalkan azas ini, pemungutan pajak dapat berjalan dengan baik. Wajib Pajak memiliki kepastian dalam menjalankan hak dan kewajiban perpajakannya. Sementara fiskus, juga memiliki pijakan yang jelas dalam mengontrol pelaksanaan kewajiban tersebut di mana *law enforcement* dilaksanakan dengan berbasis pada *law* dan bukan pada opini atau asumsi. Kepastian tersebut diharapkan dapat mengurangi *dispute* dalam pelaksanaan kewajiban pajak dan lebih jauh lebih juga mengurangi berbagai biaya material dan imaterial oleh Wajib Pajak dan fiskus.

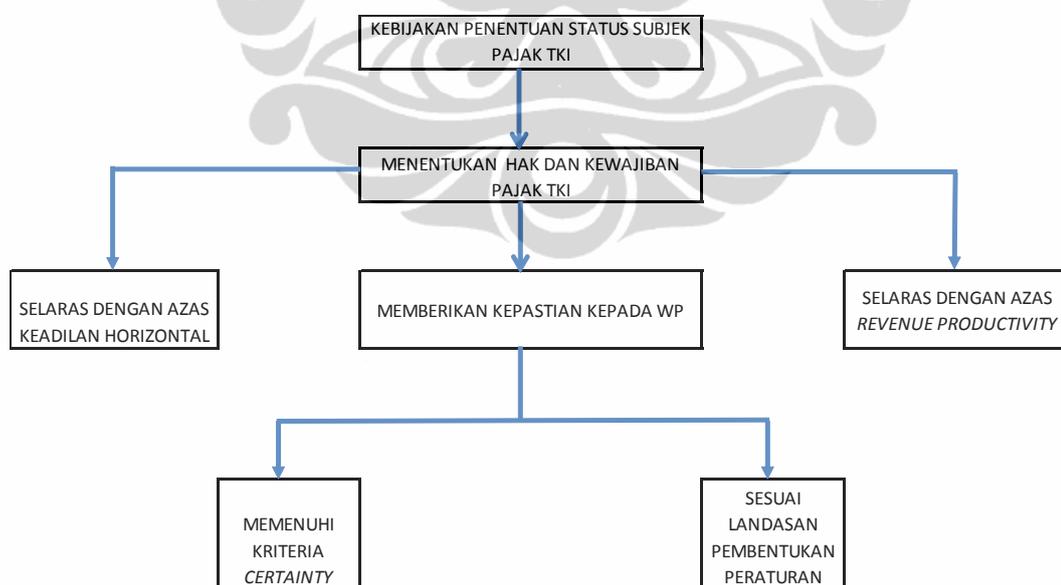
Selain aspek *certainty* sesuai dengan konsep perpajakan, kepastian hukum juga dapat tercipta manakala landasan penerbitan suatu peraturan ditaati dengan baik. Keberadaan aturan teknis yang esensinya mengatur lebih lanjut kebijakan dalam UU PPh, seharusnya hanya bisa dilakukan apabila UU PPh memberikan wewenang untuk itu. Selain itu, sangat perlu juga diperhatikan bahwa setiap aturan teknis yang diterbitkan haruslah tidak memberikan keragu-raguan mengenai isinya, apalagi terjadi pertentangan antara satu dengan yang lain.

⁷⁶ Michael Cadesky and Sonja Chong, *A New Twist to the Tie Breaker Rule on Dual Residency*, Tax Management International Journal, Bloomberg BNA, Washington, 1992, page 33,

Selain aspek *certainty*, perumusan kebijakan perpajakan atas TKI juga perlu memperhatikan azas keadilan (*equity*). Pemungutan pajak yang tidak adil dapat menimbulkan ketidakpuasan pada diri Wajib Pajak yang pada gilirannya dapat menimbulkan sikap ketidakpatuhan. Oleh karena itu, beban pajak seharusnya dipikul secara merata oleh Wajib Pajak, sebanding dengan kemampuannya. Meski konsep keadilan adalah suatu hal yang juga bersifat subjektif, ukuran-ukuran keadilan yang dirumuskan oleh para ahli perpajakan dapat menjadi suatu tolak ukur yang dapat digunakan.

Selain azas kepastian dan keadilan, kebijakan perpajakan seyogyanya juga memperhatikan terpenuhinya azas *revenue productivity*. Suatu sistem pengenaan PPh, termasuk untuk penghasilan yang diterima oleh orang pribadi, pada dasarnya di-*design* untuk dapat menyediakan penerimaan pajak yang mencukupi kebutuhan *budgetair* negara sesuai dengan potensi perpajakan yang ada. Untuk lebih jelasnya, kerangka pemikiran penulis digambarkan dalam Gambar 2.3 berikut.

Gambar 2.3
Kerangka Berpikir



BAB 3 METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sebab peneliti berusaha untuk menampakkan latar belakang dirumuskannya kebijakan penentuan status subjek pajak TKI yang berbeda dari garis kebijakan dalam Undang-Undang PPh. Penelitian ini, melibatkan banyak konsep atau hal-hal yang saling berkaitan secara kompleks dan setiap konsepnya seringkali sulit diukur. Penelitian ini dilakukan secara induktif di mana peneliti bergerak dari “bawah” mengumpulkan data sebanyak mungkin tentang objek yang diteliti dan akhirnya menarik kesimpulan atas analisis yang sudah dilakukan.⁷⁷ Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif di mana peneliti berusaha untuk menggambarkan terpenuhi atau tidaknya azas-azas perpajakan yang baik, khususnya azas *certainty*, *horizontal equity* dan *revenue productivity*, sehubungan dengan dirumuskannya kebijakan tersebut.

3.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan dua bentuk yaitu:

1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan digunakan untuk mencari sumber data sekunder yang mendukung penelitian dan untuk mengetahui sampai sejauh mana ilmu yang berhubungan dengan penelitian telah berkembang, sampai ke mana terdapat kesimpulan dan degeneralisasi yang telah pernah dibuat, sehingga situasi yang diperlukan dapat diperoleh.⁷⁸

Teknik ini digunakan penulis untuk mengetahui gambaran tentang konsep-konsep atau kaidah-kaidah dasar dalam perlakuan PPh atas orang pribadi dari berbagai literatur yang ada, termasuk ketentuan terkait yang diterbitkan oleh

⁷⁷Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*, DIA Fisip-UI, Jakarta 2007, hal 6-10

⁷⁸ Moh. Nasir, *Metode Penelitian*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal 111

pihak yang berwenang baik pada tataran Undang-Undang maupun peraturan teknis di bawahnya.

2. Wawancara

Menurut Prasetyo, metode wawancara dapat digunakan sebagai tool pengumpulan data bersama-sama dengan instrumen lain.⁷⁹ Teknik ini digunakan antara lain untuk mengetahui latar belakang otoritas pajak dalam merumuskan kebijakan penentuan status Subjek Pajak Luar Negeri dengan menggunakan pendekatan jangka waktu keberadaan lebih dari 183 hari.

Dari metode ini juga diharapkan dapat terkumpul berbagai pandangan dari para akademisi maupun praktisi perpajakan terkait pertanyaan penelitian yang diharapkan dapat membantu untuk melakukan analisis. Secara rinci, pihak-pihak yang dilakukan wawancara adalah sebagai berikut:

- 1) Joni Kiswanto, selaku Kepala Sub Bidang PPh Badan Kebijakan Fiskal. Informasi yang didapatkan adalah pandangan tentang kebijakan penentuan status subjek pajak TKI dalam PER-02/PJ/2009, aspek koordinasi dan komunikasi antara Badan Kebijakan Fiskal dengan Ditjen Pajak terkait terbitnya PER-02/PJ/2009 dan PER-43/PJ/2011 serta arah kebijakan pajak atas penghasilan TKI dikaitkan dengan fungsi *budgetair* perpajakan;
- 2) Rizki Nugroho, selaku Staf Pelaksana Direktorat Peraturan Perpajakan II Ditjen Pajak. Informasi yang didapatkan adalah latar belakang terbitnya kebijakan penentuan status subjek pajak TKI dengan menggunakan parameter jangka waktu keberadaan di luar negeri dan aspek teknis penentuan kewajiban PPh yang bersifat material dan formal atas TKI yang sudah berkeluarga;
- 3) Ir. Riki Adriansjah, V.D, MM selaku Kasubdit Kerjasama Antar Lembaga Direktorat Pemberdayaan BNP2TKI. Informasi yang didapatkan adalah proses pemberangkatan TKI dan persoalan yang terjadi di dalamnya, rata-rata upah yang diterima oleh TKI yang bekerja pada sektor formal dan informal di beberapa negara;

⁷⁹ Prasetya Irawan, Ibid, hal 57

- 4) Prof. Dr. Gunadi, M.Sc, Ak, selaku Guru Besar Perpajakan FISIP UI. Informasi yang didapatkan adalah konsep-konsep penentuan subjek pajak dalam Undang-Undang PPh, kriteria kewajiban pajak subjektif, implementasi azas *certainty* dalam penyusunan Undnag-Undang;
- 5) Rachmanto Surahmat, selaku Tax Partner Ernst and Young. Informasi yang didapatkan adalah pentingnya penentuan status subjek pajak dengan memperhatikan kebijakan Pasal 2A Undang-Undang PPh dan *tax treaty*, perlakuan PPh dalam hal terdapat transfer antara keluarga dalam kerangka kebijakan *family as taxable unit*;
- 6) Yusuf Ngantung, selaku International Tax Specialist Danny Darussalam Tax Centre. Informasi yang didapatkan adalah aspek *certainty* terbitnya kebijakan penentuan status subjek pajak TKI dengan menggunakan kriteria jangka waktu keberadaan di luar negeri, telaah status subjek pajak TKI dengan menggunakan kriteria subjek pajak dalam negeri pada Undang-Undang PPh serta pandangan tentang latar belakang terbitnya kebijakan tersebut.

3.3 Batasan Penelitian

Penelitian ini membatasi pembahasan pada penentuan status subjek pajak TKI dikaitkan dengan keselarasannya terhadap tiga azas perpajakan yaitu azas *certainty* dan *horizontal equity* sebagaimana dikemukakan oleh Adam Smith dan azas *revenue productivity*.

3.4 Keterbatasan Penelitian

Keterbatasan penelitian merupakan hal yang tidak diinginkan oleh peneliti. Namun pada perjalanannya, keterbatasan tersebut khususnya pada akses untuk mendapatkan data-data penelitian, tidak dapat dihindari dalam penelitian ini.

BAB 4

GAMBARAN UMUM PAJAK PENGHASILAN ORANG PRIBADI

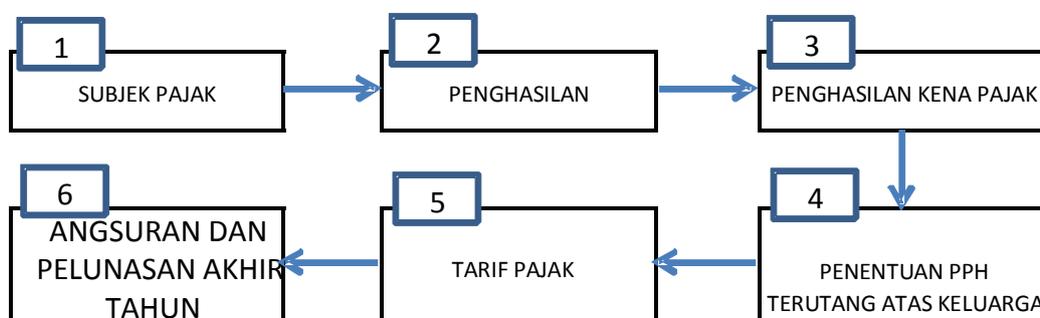
Dalam melakukan analisis atas pertanyaan penelitian yang terakhir ini, penulis terlebih dahulu akan menggambarkan kebijakan pengenaan PPh orang pribadi yang digariskan oleh Indonesia sebagai salah satu dasar dalam melakukan analisis pada bab selanjutnya. Kebijakan PPh terkait orang pribadi tersebut akan dikelompokkan menjadi dua, yaitu yang meliputi aspek-aspek material dan aspek-aspek formalnya.

Dari aspek material, kebijakan tersebut meliputi enam hal utama yaitu penentuan Status Subjek Pajak, penentuan Objek Pajak, (termasuk non Objek Pajak), penentuan Penghasilan Kena Pajak (meliputi pula penentuan penghasilan neto), Penentuan PPh terutang atas Orang Pribadi yang sudah berkeluarga (*Taxable Unit*) penghitungan PPh terutang (Tarif Pajak), serta angsuran PPh berikut pelunasan PPh pada akhir tahun.

Titik tolak yang digunakan untuk menggambarkan kebijakan tersebut adalah UU PPh No. 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan (STDDT) UU PPh No. 36 Tahun 2008. Meski tidak ditegaskan secara khusus dalam UU PPh – sebagai representasi kebijakan PPh atas orang pribadi yang dianut Indonesia – penulis berpendapat bahwa kebijakan-kebijakan tersebut merupakan suatu rangkaian yang bersifat sekuensial sehingga bertalian erat antara satu dengan lainnya.

Secara implisit, hal ini terlihat dari tata urutan peletakan rumusan kebijakan tersebut dalam UU PPh. Namun dalam tesis ini, penentuan *taxable unit* diletakkan setelah kebijakan terkait penentuan Penghasilan Kena Pajak. Jika digambarkan, kebijakan dalam konteks hukum pajak material tersebut dapat dilihat dalam Gambar 4.1 berikut ini:

Gambar 4.1
Sistem Pengenaan PPh Orang Pribadi



Sumber: UU PPh No. 7 Tahun 1983 STDTT No. 36 Tahun 2008

Sedangkan dari aspek formal, kebijakan PPh terkait orang pribadi secara umum dapat dikelompokkan menjadi tiga kebijakan utama yaitu kebijakan pendaftaran Nomor Pokok wajib Pajak (NPWP), kebijakan penentuan saat penyetoran dan pembayaran PPh, serta kebijakan terkait pelaporan kewajiban perpajakan dengan media Surat Pemberitahuan (SPT). Di luar ketiga kebijakan ini, masih terdapat sejumlah kebijakan lainnya seperti terkait upaya administrasi dan hukum, sanksi-sanksi perpajakan. Namun, karena relevansi kebijakan-kebijakan tersebut dengan topik tesis ini tersebut tidak terlalu signifikan, maka tidak diulas lebih lanjut.

4.1 Penentuan Subjek Pajak

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU PPh, Subjek Pajak terbagi menjadi empat yaitu orang pribadi, warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan, badan dan bentuk usaha tetap. Subjek pajak tersebut (khususnya orang pribadi dan badan) kemudian dibedakan menjadi dua kelompok utama yaitu subjek pajak dalam negeri dan subjek pajak luar negeri.

Dalam Pasal 2 ayat (3) dan (4) UU PPh selanjutnya diatur tentang kriteria-kriteria untuk menentukan status Subjek Pajak Dalam Negeri dan Subjek Pajak Luar Negeri. Bagi orang pribadi, kriteria sebagai Subjek Pajak Dalam Negeri dan subjek pajak luar negeri selengkapnya disajikan dalam Tabel 4.2 berikut ini:

Tabel 4.2
Kriteria SPDN dan SPLN Orang Pribadi
(Pasal 2 ayat (3) dan ayat (4) UU PPh)

Subjek Pajak Dalam Negeri Orang Pribadi	Subjek Pajak Luar Negeri Orang Pribadi
<ol style="list-style-type: none"> 1. Bertempat tinggal di Indonesia; 2. Berada di Indonesia lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan; 3. Dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk bertempat tinggal di Indonesia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak bertempat tinggal di Indonesia, berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan, yang menjalankan usaha atau melakukan kegiatan melalui bentuk usaha tetap di Indonesia; 2. Tidak bertempat tinggal di Indonesia, berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan yang dapat menerima atau memperoleh penghasilan dari Indonesia tidak dari menjalankan usaha atau melakukan kegiatan melalui bentuk usaha tetap di Indonesia.

Pemilihan berbagai kriteria untuk menentukan status subjek Pajak tersebut merupakan hal yang sangat krusial sebab merefleksikan yurisdiksi pemajakan yang digunakan oleh suatu negara dan jangkauan pemajakan yang ingin dimiliki oleh negara tersebut.

Dilihat dari kriteria-kriteria yang ada dalam Pasal 2 ayat (3), tampak bahwa yurisdiksi pemajakan di Indonesia didasarkan pada pertalian subjek. Azas perpajakan yang digunakan oleh Indonesia dalam hal ini adalah azas domisili. Dengan demikian, siapapun yang dipandang berdomisili di Indonesia (memenuhi

kriteria sebagai subjek pajak dalam negeri) akan dikenakan pajak atas penghasilan yang bersumber dari dalam negeri dan dari luar negeri (*world wide income*).

Sebagai bagian penting sekaligus erat kaitannya dengan penentuan subjek pajak tersebut, UU PPh menentukan saat dimulai dan berakhirnya kewajiban pajak sebagai subjek orang pribadi dalam negeri. Dalam ayat (3) Pasal 2A, dinyatakan bahwa kewajiban pajak subjektif orang pribadi sebagai subjek pajak dalam negeri dimulai pada saat orang pribadi tersebut dilahirkan, berada, atau berniat untuk bertempat tinggal di Indonesia dan berakhir pada saat meninggal dunia atau meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya.

Pada prinsipnya, berakhirnya kewajiban pajak subjektif sebagai subjek pajak orang pribadi akan menghilangkan seluruh rangkaian hak dan kewajiban pajaknya di Indonesia baik dari aspek material dan formal. Berakhirnya status ini menandakan bahwa orang pribadi tersebut berstatus sebagai subjek pajak orang pribadi luar negeri. Namun demikian, aspek pengenaan pajaknya baru akan muncul ketika orang pribadi tersebut mendapatkan penghasilan yang bersumber dari Indonesia.

4.2 Penentuan Objek Pajak dan Non Objek Pajak

Dalam Pasal 4 ayat (1) UU PPh, disebutkan bahwa yang menjadi objek pajak adalah penghasilan. Penghasilan tersebut didefinisikan sebagai setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh 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 apa pun. Beberapa contoh penghasilan yang disebutkan dalam UU PPh adalah:

- a. Penggantian atau imbalan berkenaan dengan pekerjaan atau jasa yang diterima atau diperoleh termasuk gaji, upah, tunjangan, honorarium, komisi, bonus, gratifikasi, uang pensiun, atau imbalan dalam bentuk lainnya, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini;
- b. Hadiah dari undian atau pekerjaan atau kegiatan, dan penghargaan;
- c. Laba usaha;
- d. Keuntungan karena penjualan atau karena pengalihan harta termasuk:

1. Keuntungan karena pengalihan harta kepada perseroan, persekutuan, dan badan lainnya sebagai pengganti saham atau penyertaan modal;
 2. Keuntungan karena pengalihan harta kepada pemegang saham, sekutu, atau anggota yang diperoleh perseroan, persekutuan, dan badan lainnya;
 3. Keuntungan karena likuidasi, penggabungan, peleburan, pemekaran, pemecahan, pengambilalihan usaha, atau reorganisasi dengan nama dan dalam bentuk apa pun;
 4. Keuntungan karena pengalihan harta berupa hibah, bantuan, atau sumbangan, kecuali yang diberikan kepada keluarga sedarah dalam garis keturunan lurus satu derajat dan badan keagamaan, badan pendidikan, badan sosial termasuk yayasan, koperasi, atau orang pribadi yang menjalankan usaha mikro dan kecil, yang ketentuannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan, sepanjang tidak ada hubungan dengan usaha, pekerjaan, kepemilikan, atau penguasaan di antara pihak-pihak yang bersangkutan; dan
 5. Keuntungan karena penjualan atau pengalihan sebagian atau seluruh hak penambangan, tanda turut serta dalam pembiayaan, atau permodalan dalam perusahaan pertambangan.
- e. Penerimaan kembali pembayaran pajak yang telah dibebankan sebagai biaya dan pembayaran tambahan pengembalian pajak;
 - f. Bunga termasuk premium, diskonto, dan imbalan karena jaminan pengembalian utang;
 - g. Dividen, dengan nama dan dalam bentuk apa pun, termasuk dividen dari perusahaan asuransi kepada pemegang polis, dan pembagian sisa hasil usaha koperasi;
 - h. Royalti atau imbalan atas penggunaan hak;
 - i. Sewa dan penghasilan lain sehubungan dengan penggunaan harta;
 - j. Penerimaan atau perolehan pembayaran berkala;
 - k. Keuntungan karena pembebasan utang, kecuali sampai dengan jumlah tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;

- l. Keuntungan selisih kurs mata uang asing;
- m. Selisih lebih karena penilaian kembali aktiva;
- n. Premi asuransi;
- o. Iuran yang diterima atau diperoleh perkumpulan dari anggotanya yang terdiri dari Wajib Pajak yang menjalankan usaha atau pekerjaan bebas;
- p. Tambahan kekayaan neto yang berasal dari penghasilan yang belum dikenakan pajak;
- q. Penghasilan dari usaha berbasis syariah;
- r. Imbalan bunga sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai ketentuan umum dan tata cara perpajakan; dan
- s. Surplus Bank Indonesia.

Dalam penjelasan Pasal 4 UU PPh disebutkan bahwa definisi penghasilan tidak melihat kepada sumbernya tapi melihat pada adanya tambahan kemampuan ekonomis. Berdasarkan tambahan kemampuan ekonomisnya, penghasilan yang diterima oleh subjek pajak dapat dibedakan menjadi empat jenis yaitu:

1. Penghasilan dari pekerjaan dalam hubungan kerja dan pekerjaan bebas seperti gaji, honorarium, penghasilan dari praktek dokter, notaris, aktuaris, akuntan, pengacara, dan sebagainya;
2. Penghasilan dari usaha dan kegiatan;
3. Penghasilan dari modal, yang berupa harta gerak ataupun harta tak gerak, seperti bunga, dividen, royalti, sewa, dan keuntungan penjualan harta atau hak yang tidak dipergunakan untuk usaha;
4. Penghasilan lain-lain, seperti pembebasan utang dan hadiah.

4.3 Kebijakan Terkait Penentuan Penghasilan Neto dan Penghasilan Kena Pajak

Penghasilan Kena Pajak bagi orang pribadi diperoleh dari Penghasilan neto dikurangi dengan PTKP. Penghasilan neto bagi wajib pajak orang pribadi dapat ditentukan dari penghasilan bruto dikurangi dengan berbagai biaya yang diperkenankan sesuai ketentuan perpajakan atau dengan menggunakan norma penghitungan penghasilan neto. Hal ini sangat bergantung pada aspek formal terkait kewajiban pembukuan atau pencatatan.

Dalam hal wajib pajak orang pribadi wajib pembukuan, kebijakan PPh mengatur jenis-jenis biaya yang diperkenankan untuk menjadi unsur pengurang penghasilan bruto. Biaya tersebut berbeda-beda, bergantung pada aliran penghasilan yang diterima oleh Wajib Pajak. Untuk beberapa jenis penghasilan yang diterima oleh Wajib Pajak tidak diberikan biaya pengurang penghasilan neto. Untuk lebih jelasnya, perhatikan Tabel 4.3 sebagai berikut:

Tabel 4.3
Aliran Penghasilan dan Pengurang Penghasilan Bruto

No.	Aliran Penghasilan	Pengurang Penghasilan Bruto (Ph Neto)
1.	Penghasilan dari Usaha/Pekerjaan Bebas	Biaya-Biaya yang terkait dengan kegiatan untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan
2.	Penghasilan dari pekerjaan	Biaya jabatan dan iuran-iuran yang dibayarkan oleh karyawan yang terkait dengan gaji.
3.	Penghasilan dari modal (bunga, dividen, royalti, sewa)	-
4.	Penghasilan lainnya (penghasilan dari hadiah)	-

Contoh-contoh biaya-biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan, dirangkum dalam Pasal 6 UU PPh sebagai berikut:

- a. Biaya yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan kegiatan usaha, antara lain:
 1. Biaya pembelian bahan;
 2. Biaya berkenaan dengan pekerjaan atau jasa termasuk upah, gaji, honorarium, bonus, gratifikasi, dan tunjangan yang diberikan dalam bentuk uang;

3. Bunga, sewa, dan royalti;
 4. Biaya perjalanan;
 5. Biaya pengolahan limbah;
 6. Premi asuransi;
 7. Biaya promosi dan penjualan yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan;
 8. Biaya administrasi; dan
 9. Pajak kecuali Pajak Penghasilan;
- b. Penyusutan atas pengeluaran untuk memperoleh harta berwujud dan amortisasi atas pengeluaran untuk memperoleh hak dan atas biaya lain yang mempunyai masa manfaat lebih dari 1 (satu) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dan Pasal 11A;
 - c. Iuran kepada dana pensiun yang pendiriannya telah disahkan oleh Menteri Keuangan;
 - d. Kerugian karena penjualan atau pengalihan harta yang dimiliki dan digunakan dalam perusahaan atau yang dimiliki untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan;
 - e. Kerugian selisih kurs mata uang asing;
 - f. Biaya penelitian dan pengembangan perusahaan yang dilakukan di Indonesia;
 - g. Biaya beasiswa, magang, dan pelatihan;
 - h. Piutang yang nyata-nyata tidak dapat ditagih dengan syarat:
 1. Telah dibebankan sebagai biaya dalam laporan laba rugi komersial;
 2. Wajib Pajak harus menyerahkan daftar piutang yang tidak dapat ditagih kepada Direktorat Jenderal Pajak; dan
 3. Telah diserahkan perkara penagihannya kepada Pengadilan Negeri atau instansi pemerintah yang menangani piutang negara; atau adanya perjanjian tertulis mengenai penghapusan piutang/pembebasan utang antara kreditur dan debitur yang bersangkutan; atau telah dipublikasikan dalam penerbitan umum atau khusus; atau adanya pengakuan dari debitur bahwa utangnya telah dihapuskan untuk jumlah utang tertentu;

4. Syarat sebagaimana dimaksud pada angka 3 tidak berlaku untuk penghapusan piutang tak tertagih debitur kecil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf k;
yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan;
- i. Sumbangan dalam rangka penanggulangan bencana nasional yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- j. Sumbangan dalam rangka penelitian dan pengembangan yang dilakukan di Indonesia yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- k. Biaya pembangunan infrastruktur sosial yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- l. Sumbangan fasilitas pendidikan yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah; dan
- m. Sumbangan dalam rangka pembinaan olahraga yang ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Di samping menentukan biaya-biaya yang diperbolehkan, UU PPh juga menyebutkan jenis biaya yang tidak diperbolehkan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 9 sebagai berikut:

- a. Pembagian laba dengan nama dan dalam bentuk apapun seperti dividen, termasuk dividen yang dibayarkan oleh perusahaan asuransi kepada pemegang polis, dan pembagian sisa hasil usaha koperasi;
- b. biaya yang dibebankan atau dikeluarkan untuk kepentingan pribadi pemegang saham, sekutu, atau anggota;
- c. Pembentukan atau pemupukan dana cadangan, kecuali:
 1. Cadangan piutang tak tertagih untuk usaha bank dan badan usaha lain yang menyalurkan kredit, sewa guna usaha dengan hak opsi, perusahaan pembiayaan konsumen, dan perusahaan anjak piutang;
 2. Cadangan untuk usaha asuransi termasuk cadangan bantuan sosial yang dibentuk oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial;

3. Cadangan penjaminan untuk Lembaga Penjamin Simpanan;
 4. Cadangan biaya reklamasi untuk usaha pertambangan;
 5. Cadangan biaya penanaman kembali untuk usaha kehutanan; dan
 6. Cadangan biaya penutupan dan pemeliharaan tempat pembuangan limbah industri untuk usaha pengolahan limbah industri,
yang ketentuan dan syarat-syaratnya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan;
- d. premi asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan, asuransi jiwa, asuransi dwiguna, dan asuransi beasiswa, yang dibayar oleh Wajib Pajak orang pribadi, kecuali jika dibayar oleh pemberi kerja dan premi tersebut dihitung sebagai penghasilan bagi Wajib Pajak yang bersangkutan;
 - e. penggantian atau imbalan sehubungan dengan pekerjaan atau jasa yang diberikan dalam bentuk natura dan kenikmatan, kecuali penyediaan makanan dan minuman bagi seluruh pegawai serta penggantian atau imbalan dalam bentuk natura dan kenikmatan di daerah tertentu dan yang berkaitan dengan pelaksanaan pekerjaan yang diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan;
 - f. jumlah yang melebihi kewajaran yang dibayarkan kepada pemegang saham atau kepada pihak yang mempunyai hubungan istimewa sebagai imbalan sehubungan dengan pekerjaan yang dilakukan;
 - g. harta yang dihibahkan, bantuan atau sumbangan, dan warisan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) huruf a dan huruf b, kecuali sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i sampai dengan huruf m serta zakat yang diterima oleh badan amil zakat atau lembaga amil zakat yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib bagi pemeluk agama yang diakui di Indonesia, yang diterima oleh lembaga keagamaan yang dibentuk atau disahkan oleh pemerintah, yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah;
 - h. Pajak Penghasilan;
 - i. biaya yang dibebankan atau dikeluarkan untuk kepentingan pribadi Wajib Pajak atau orang yang menjadi tanggungannya;

- j. gaji yang dibayarkan kepada anggota persekutuan, firma, atau perseroan komanditer yang modalnya tidak terbagi atas saham;
- k. sanksi administrasi berupa bunga, denda, dan kenaikan serta sanksi pidana berupa denda yang berkenaan dengan pelaksanaan perundang-undangan di bidang perpajakan.

Untuk pembuktian lebih lanjut mengenai biaya-biaya tersebut orang pribadi diwajibkan untuk membuat laporan keuangan sesuai dengan standar akunting dan ketentuan perpajakan. Kewajiban membuat pembukuan tersebut berlaku bagi Wajib Pajak orang pribadi yang menjalankan usaha/pekerjaan bebas dengan omzet setahun sampai dengan Rp4.8 Miliar.

Bagi Wajib Pajak orang pribadi yang omzetnya masih di bawah angka tersebut dan orang pribadi yang tidak melakukan usaha atau pekerjaan bebas kewajiban pembukuan tersebut diganti dengan kewajiban untuk menyelenggarakan pencatatan. Bagi Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan usaha/pekerjaan bebas dengan pencatatan, komposisi biaya fiskal tidak menjadi penting, karena penghasilan netonya dihitung dengan menggunakan norma (PER-4/PJ/2009).

PKP bagi Wajib Pajak orang pribadi diperoleh dari Penghasilan Neto dikurangi dengan PTKP. Kebijakan penentuan PTKP bagi Wajib Pajak orang pribadi diatur secara khusus dalam Pasal 7 UU PPh. PTKP tersebut diberikan kepada keluarga sedarah dan semenda, termasuk anak angkat yang menjadi tanggungan sepenuhnya Wajib Pajak. PTKP tersebut ditentukan sesuai dengan kondisi pada awal tahun Wajib Pajak dan diberikan dengan komposisi status sebagaimana tergambar dalam Tabel 4.4 sebagai berikut:

Tabel 4.4
Kebijakan PTKP (Pasal 7 UU PPh)

Penerima PTKP	Setahun
▪ Untuk pegawai yang bersangkutan	Rp 15.840.000,-
▪ Tambahan untuk pegawai yang kawin	Rp 1.320.000,-
▪ Tambahan untuk istri yang	Rp 15.840.000

penghasilannya digabungkan dengan penghasilan suaminya.	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tambahan untuk setiap anggota keluarga sedarah dan semenda dalam garis keturunan lurus, serta anak angkat yang menjadi tanggungan sepenuhnya, paling banyak 3 (tiga) orang. 	Rp 1.320.000,-

4.4 Penentuan PPh atas orang Pribadi yang Sudah Berkeluarga (*Taxable Unit*);

Indonesia adalah salah satu negara yang konsisten menggunakan keluarga sebagai satu kesatuan unit pemajakan. Penentuan PPh terutang atas keluarga dilakukan dalam wadah kebijakan keluarga sebagai satu kesatuan ekonomis sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 UU PPh. Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU PPh, seluruh penghasilan atau kerugian bagi wanita yang telah kawin pada awal tahun pajak atau pada awal bagian tahun pajak, begitu pula kerugiannya yang berasal dari tahun-tahun sebelumnya yang belum dikompensasikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) dianggap sebagai penghasilan atau kerugian suaminya. Seiring dengan itu, penghasilan anak yang belum dewasa juga digabungkan dengan penghasilan kedua orang tuanya.

Pengecualian dari ketentuan ini berlaku dalam hal penghasilan tersebut semata-mata diterima atau diperoleh dari 1 (satu) pemberi kerja yang telah dipotong pajak berdasarkan ketentuan Pasal 21 dan pekerjaan tersebut tidak ada hubungannya dengan usaha atau pekerjaan bebas suami atau anggota keluarga lainnya. Dalam hal ini, penghasilan istri tersebut hanya dilaporkan dalam SPT PPh orang pribadi, pada bagian penghasilan yang bersifat final, dan tidak perlu digabungkan dengan penghasilan atau kerugian suaminya pada induk SPT.

Kemudian, dalam Pasal 8 ayat (2) UU PPh disebutkan bahwa penghasilan suami dan istri dikenakan pajak secara terpisah dalam tiga kondisi yaitu *pertama*, suami istri telah hidup berpisah berdasarkan keputusan hakim, *kedua*, dikehendaki secara tertulis oleh suami-isteri berdasarkan perjanjian pemisahan harta dan penghasilan, dan *ketiga*, dikehendaki oleh isteri yang memilih untuk menjalankan hak dan kewajiban perpajakannya sendiri.

Penghitungan PPh orang pribadi dalam kondisi yang pertama, dilakukan secara terpisah, begitu pula dengan kewajiban SPT antara kedua Wajib Pajak (suami dan istri). Artinya, suami dan istri yang telah hidup berpisah melaporkan penghasilannya masing-masing dalam SPT-nya sendiri-sendiri. Hal ini berbeda dari penghitungan PPh orang pribadi untuk suami dan istri pada kondisi kedua dan ketiga. Untuk kedua kondisi ini, suami dan istri harus menggabungkan penghasilan netonya masing-masing. Akibat penggabungan penghasilan itu, suami dan istri mendapatkan tambahan PTKP sebesar Rp15.840.000,00 (lihat Tabel 4).

PPh terutang atas penghasilan suami dan istri dihitung secara proporsional sesuai dengan penghasilannya masing-masing. Suami dan istri berhak untuk memperhitungkan kredit pajak dari pihak ketiga sebagai pengurang PPh terutangnya masing-masing pada akhir tahun. Contoh perhitungan selengkapnya dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Contoh 1:

WP A mendapatkan penghasilan neto sebesar Rp100.000.000,00. Istri WP A mendapatkan penghasilan neto dari dua sumber yaitu kegiatan sebagai pegawai dan kegiatan usaha, masing-masingnya sebesar Rp70.000.000,00 dan Rp80.000.000.

Penghitungan Pajak atas WP A beserta istrinya adalah:

Penghasilan Neto Wajib Pajak A : Rp100.000.000,00

Penghasilan Neto istri Wajib Pajak A (Peg) : Rp150.000.000,00

Penghasilan Neto Total

PTKP:

WP A :15.840.000,00

Status Kawin : 1.320.000,00

Penggabungan Penghasilan :15.840.000,00

Rp 33.000.000,00

PKP Rp217.000.000,00

PPh Terutang Total: Rp27.550.000,00

PPh terutang atas Mr. A:

- Ph Neto Mr A : Penghasilan neto total X PPh Terutang total

$$\frac{\text{Rp}100.000.000,00}{\text{Rp}250.000.000,00} \times \text{Rp}27.550.000,00 = \text{Rp}11.020.000,00$$

PPh terutang atas Istri Mr. A:

- Ph Neto Istri Mr A: Penghasilan neto total X PPh Terutang total

$$\frac{\text{Rp}150.000.000,00}{\text{Rp}250.000.000,00} \times \text{Rp}27.550.000,00 = \text{Rp}16.530.000,00$$

Apabila antara Mr A dan Istri terdapat perjanjian pisah harta dan penghasilan atau istri Mr A memilih untuk melaksanakan sendiri hak dan kewajiban pajaknya, maka penghitungan pajak atas penghasilan Mr A dan istri Mr tersebut adalah sama pada Contoh 1 di atas.

Apabila dalam contoh di atas penghasilan neto istri hanya bersumber dari pemberi kerja dan sudah dikenakan PPh Pasal 21 dan tidak ada hubungannya dengan usaha atau pekerjaan bebas suami atau anggota keluarga lainnya, maka pengenaan pajak atas penghasilan neto istri tersebut bersifat final sehingga tidak perlu digabungkan dengan penghasilan neto Mr A.

4.5 Penentuan Tarif Pajak

Penghitungan PPh terutang atas penghasilan yang diterima oleh Wajib Pajak orang pribadi dilakukan atas dasar pengenaan pajak berupa PKP yang diterimanya dalam suatu tahun pajak. Penghitungan pajak (PPh terutang) dihitung dari PKP tersebut dikalikan dengan tarif pajak yang berlaku bagi Wajib Pajak orang pribadi. Kebijakan tarif yang digunakan, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU PPh, berupa tarif progresif yang diterapkan sesuai dengan lapisan Penghasilan Kena Pajak yang diterima oleh Wajib Pajak. Tarif PPh atas orang pribadi dan lapisan Penghasilan Kena Pajak yang berlaku selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel 4.5 sebagai berikut:

Tabel 4.5
Tarif dan Lapisan PKP

Lapisan Penghasilan Kena Pajak	Tarif Pajak
⇒ sampai dengan Rp50.000.000,-	5%
⇒ di atas Rp50.000.000,- s/d Rp250.000.000,-	15%
⇒ di atas Rp250.000.000,- s/d Rp500.000.000,-	25%
⇒ di atas Rp500.000.000,-	30%

4.6 Penentuan PPh Kurang atau Lebih Bayar

Pelunasan pembayaran PPh terutang tidak dilakukan semata pada akhir tahun. Untuk mempermudah Wajib Pajak sekaligus menjaga keamanan penerimaan negara, pelunasan PPh terutang dilakukan dengan cara mengangsur, baik melalui pihak ketiga maupun angsuran sendiri oleh wajib pajak. Pada akhir tahun, angsuran tersebut kemudian dapat dijadikan sebagai kredit pajak atau sebagai pengurang PPh terutang di akhir tahun.

Apabila angsuran pajak lebih kecil dari pada PPh terutang, maka Wajib Pajak masih memiliki kewajiban untuk membayar PPh pada akhir tahun. Sementara jika angsuran pajak ternyata lebih besar dari PPh terutang, maka kelebihan tersebut dapat dikompensasikan atau dikembalikan kepada Wajib Pajak orang pribadi.

Bagi wajib pajak orang pribadi yang memperoleh penghasilan dari kegiatan sebagai karyawan di Indonesia, angsuran PPh yang sudah dibayar melalui pemberi kerja (PPh Pasal 21), pada umumnya sama dengan PPh yang terutang di akhir tahun, dengan catatan wajib pajak dan istri (apabila bekerja) hanya mendapatkan penghasilan dari satu pemberi kerja. Agar angsuran PPh Pasal 21 tersebut dapat diakomodir di SPT PPh orang pribadi, maka bukti potong PPh Pasal 21 dari perusahaan (1721A1) wajib dilampirkan pada saat menyampaikan SPT.

Namun demikian, bagi wajib pajak orang pribadi karyawan yang bekerja pada beberapa pemberi kerja atau terdapat penggabungan penghasilan antara suami dan istri, pada umumnya masih memiliki PPh kurang bayar di akhir tahun. Hal yang sama juga dapat terjadi ketika wajib pajak tidak dapat menunjukkan

bukti potong PPh Pasal 21 sebagai bukti bahwa wajib pajak sudah mengangsur pembayaran PPh melalui pemberi kerja.

4.7 Kredit Pajak

Kredit Pajak yang merupakan angsuran PPh untuk wajib pajak orang pribadi diperoleh dari pemotongan Pajak yang telah dilakukan oleh pihak ketiga dan angsuran yang dibayar sendiri. Angsuran yang dari pihak ketiga terdiri dari beberapa jenis kredit pajak yaitu PPh Pasal 21, PPh Pasal 22, dan PPh Pasal 24. Sedangkan angsuran yang dibayar sendiri meliputi PPh Pasal 25.

PPh Pasal 21 merupakan angsuran yang didapatkan melalui pemotongan pajak oleh pemberi kerja. Wajib Pajak orang pribadi dikenakan PPh oleh pemberi kerja atas penghasilan berupa upah, gaji, honorarium dan penghasilan sejenis lainnya sesuai dengan saat terutang yang ditentukan yaitu mana yang lebih dahulu terjadi antara saat dibayarnya penghasilan dan saat dibebankannya biaya. Pemotong pajak berkewajiban untuk memberikan bukti potong kepada wajib pajak orang pribadi. Bagi wajib pajak orang pribadi yang berstatus sebagai pegawai tetap, bukti potong tersebut diberikan setahun sekali (1721A1) sedangkan bagi wajib pajak orang pribadi yang berstatus sebagai non pegawai tetap, mendapatkan bukti potong per masa, setiap terdapat transaksi.

Contoh Penghitungan:

Andi pada tahun 2009 bekerja pada perusahaan PT Untung Sejati dengan memperoleh gaji sebulan Rp 2.500.000,00 dan membayar iuran pensiun sebesar Rp 100.000,00. Andi menikah tetapi belum mempunyai anak. Penghitungan PPh Pasal 21 adalah sebagai berikut:

Gaji sebulan		Rp 2.500.000,00
Pengurangan:		
1. Biaya Jabatan:		
5% x Rp 2.500.000,00	Rp 125.000,00	
2. Iuran pensiun	<u>Rp 100.000,00</u>	
		<u>Rp 225.000,00</u>
Penghasilan neto sebulan		Rp 2.275.000,00
Penghasilan neto setahun adalah		

12 xRp 2.275.000,00	Rp 27.300.000,00
PTKP setahun	
- untuk W Psendiri Rp 15.840.000,00	
- tambahan WP kawin <u>Rp 1.320.000,00</u>	
	<u>Rp 17.160.000,00</u>
Penghasilan Kena Pajak setahun	Rp 10.140.000,00
PPh Pasal 21 terutang	
5% x Rp 10.140.000,00	Rp 507.000,00
PPh Pasal 21 sebulan	
Rp 507.000,00 : 12	Rp 42.250,00

Perhitungan PPh Pasal 21 di atas tertuang dalam bukti potong PPh Pasal 21 yang diterbitkan oleh PT Untung Sejati (1721A1). PPh Pasal 22 dapat pula menjadi kredit pajak bagi orang pribadi namun relatif terbatas pada kegiatan-kegiatan tertentu seperti impor. Demikian pula untuk PPh Pasal 23, yang terbatas untuk penghasilan *passive income* seperti bunga atau royalti.

Penghasilan yang bersumber dari negara lain dapat dipotong pajak oleh otoritas pajak di negara lain sesuai dengan ketentuan domestiknya atau *tax treaty* sepanjang terdapat haknya. Sesuai dengan Pasal 24, pajak yang telah dipotong tersebut dapat dikreditkan dengan PPh yang terutang dalam tahun pajak yang bersangkutan berdasarkan metode pengkreditan terbatas (*ordinary credit method*), di mana jumlah PPh Pasal 24 yang dapat dikreditkan tidak boleh melebihi jumlah PPh terutang menurut UU PPh di Indonesia.

Sebagaimana diatur dalam KMK 164/KMK.03/2002, besarnya PPh Pasal 24 yang dapat dikreditkan di Indonesia ditentukan berdasarkan pada nilai terkecil antara jumlah PPh yang terutang atau dibayarkan di luar negeri dengan nilai yang dihitung berdasarkan perbandingan antara penghasilan dari luar negeri terhadap PKP dikalikan dengan pajak yang terutang atas PKP tersebut.

Penghasilan Kena Pajak yang diperhitungkan tidak termasuk penghasilan yang dikenakan pajak yang bersifat final sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (2) dan atau penghasilan yang dikenakan pajak tersendiri sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (1) dan (4) UU PPh. Apabila penghasilan luar negeri diperoleh dari beberapa negara, maka penghitungan jumlah maksimal kredit pajak dilakukan

untuk masing-masing negara. Apabila jumlah PPh yang dibayar atau terutang di luar negeri tersebut telah melebihi jumlah maksimal kredit pajak yang diperkenankan, maka kelebihan tersebut tidak dapat diperhitungkan dengan PPh, tidak boleh dibebankan sebagai biaya atau pengurang penghasilan dan tidak dapat dimintakan restitusi.

Berdasarkan Pasal 4 KMK No. 164/KMK.03/2002 diatur beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh WP untuk dapat melakukan pengkreditan pajak luar negeri, yaitu harus menyampaikan permohonan kepada Dirjen Pajak dengan dilampiri:

- a. Laporan Keuangan dari penghasilan yang berasal dari luar negeri;
- b. *Fotocopy* Surat Pemberitahuan Pajak yang disampaikan di luar negeri; dan
- c. Dokumen pembayaran pajak di luar negeri.

Penyampaian permohonan tersebut dilakukan bersamaan dengan penyampaian SPT Tahunan PPh-nya. Apabila terjadi *force majeure* yang menyebabkan WP tidak dapat menyampaikan permohonan pengkreditan kredit pajak luar negeri secara lengkap bersamaan dengan penyampaian SPT Tahunan PPh, maka WP harus mengajukan perpanjangan jangka waktu penyampaian tersebut kepada Dirjen Pajak.

Contoh Kasus:

Tuan A (K/1), mendapatkan penghasilan dari luar negeri dari negara X pada tahun 2011 sebesar Rp50.000.000,-. PPh yang dibayar di negara X adalah sebesar Rp5.000.000,- Tuan A mendapatkan penghasilan neto dari dalam negeri sebesar Rp200.000.000. Penghitungan besarnya PPh terutang beserta kredit pajak yang dapat dikreditkan oleh Tuan A adalah sebagai berikut:

Penghasilan dari luar negeri	Rp 50.000.000,-	
Penghasilan neto dari Indonesia	<u>Rp200.000.000,-</u>	
Jumlah Penghasilan Neto		Rp250.000.000,-
PTKP		<u>Rp 18.840.000,-</u>
PKP		Rp231.520.000,-

PPh Terutang	5% X Rp50.000.000,-	= Rp 2.500.000,-
	15% X Rp181.520.000,-	= <u>Rp 27.228.000,-</u>
		Rp 29.728.000,-

Batas maksimum kredit pajak luar negeri:

Penghasilan dari luar negeri X PPh terutang

Penghasilan Kena Pajak

$$\frac{\text{Rp50.000.000,-}}{\text{Rp231.520.000,-}} \times \text{Rp 29.728.000,-} = \text{Rp6.420.180,-}$$

Jumlah PPh Pasal 24 yang diakui adalah jumlah yang paling kecil antara pajak yang dibayar di luar negeri dengan kredit pajak yang sudah dihitung secara proporsional di atas, atau sebesar Rp5.000.000,-

Bagi orang pribadi yang mendapatkan penghasilan semata-mata dari satu pemberi kerja dan jika istrinya bekerja juga hanya pada satu pemberi kerja, angsuran PPh Pasal 25 biasanya tidak timbul. Hal ini karena angsuran PPh Pasal 21 adalah sama dengan PPh terutang WP. Namun dalam hal yang berbeda seperti jika penghasilan lebih dari satu pemberi kerja atau mendapatkan penghasilan dari usaha/pekerjaan bebas, maka rumus umum untuk menghitung PPh Pasal 25 adalah PPh terutang tahun lalu dikurangi dengan jumlah kredit pajak dari pihak ketiga dibagi dengan 12 bulan.

4.8 Penghasilan yang Dikenakan PPh Final

Untuk beberapa jenis penghasilan seperti penghasilan dari jasa konstruksi, penghasilan dari bunga tabungan dan deposito, penghasilan dari dividen, penghasilan sewa tanah dan atau bangunan yang diterima oleh orang pribadi dikenakan PPh Final. PPh ini dikenakan dengan dasar pengenaan pajak berupa penghasilan bruto dan tidak memperhitungkan realisasi untung rugi wajib pajak

yang sesungguhnya. Dalam SPT PPh, penghasilan yang dikenakan PPh Final ini cukup dilaporkan tanpa dihitung ulang pajaknya.

4.9 Kewajiban Daftar NPWP

Pendaftaran NPWP wajib dilakukan ketika wajib pajak memenuhi persyaratan subjektif dan objektif. Pendaftaran dilakukan pada KPP yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal wajib pajak dan tempat usahanya. Wajib Pajak orang pribadi yang menjalankan usaha atau melakukan pekerjaan bebas dan Wajib Pajak badan, wajib mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak paling lama 1 (satu) bulan setelah saat usaha mulai dijalankan.

Wajib Pajak orang pribadi yang tidak menjalankan usaha atau tidak melakukan pekerjaan bebas, apabila jumlah penghasilannya sampai dengan suatu bulan yang disetahunkan telah melebihi Penghasilan Tidak Kena Pajak, wajib mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak paling lama pada akhir bulan berikutnya. Wajib Pajak orang pribadi selain Wajib Pajak di atas dapat mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak.

Bagi wajib pajak yang berstatus sebagai wanita kawin, pendaftaran NPWP tidak wajib dilakukan sepanjang suaminya sudah ber-NPWP dan tidak memiliki perjanjian pisah harta dan penghasilan dengan suaminya. Dalam hal wajib pajak ingin melakukan sendiri hak dan kewajiban pajaknya, pendaftaran NPWP dapat dilakukan atas namanya sendiri.

4.10 Kewajiban Pembayaran Pajak

Pembayaran pajak ada yang dilakukan dengan mekanisme angsuran, yaitu melalui angsuran dari pihak ketiga dan angsuran yang dibayar sendiri. Pembayaran angsuran dari pihak ketiga dilakukan oleh pihak ketiga tersebut paling lambat pada tanggal 10 bulan berikutnya setelah bulan transaksi. Sedangkan atas pembayaran melalui angsuran sendiri dilakukan paling lambat setiap tanggal 15 bulan berikutnya setelah bulan transaksi. Pembayaran pajak pada akhir tahun pajak muncul apabila jumlah angsuran wajib pajak lebih kecil dari PPh terutang. Tenggang waktu pembayaran pajak tersebut adalah paling

lambat sebelum SPT akhir tahun disampaikan, yaitu pada akhir bulan ketiga setelah berakhirnya tahun pajak.

4.11 Kewajiban Melaporkan SPT

SPT PPh orang pribadi terdiri dari tiga jenis yaitu SPT 1770, 1770S dan 1770 SS. SPT 1770 dilaporkan oleh orang pribadi yang menjalankan usaha atau pekerjaan bebas, SPT 1770S dilaporkan oleh orang pribadi yang mendapatkan penghasilan sebagai pegawai sedangkan SPT 1770SS dilaporkan oleh orang pribadi karyawan dengan penghasilannya tidak melebihi Rp60 juta. SPT tersebut dilaporkan paling lambat pada akhir bulan ketiga setelah tahun pajak.

BAB 5

ANALISIS PENENTUAN SUBJEK PAJAK TENAGA KERJA INDONESIA DIKAITKAN DENGAN AZAS *CERTAINTY*, *HORIZONTAL EQUITY* DAN *REVENUE PRODUCTIVITY*

Pada Bab 5 berikut ini, Penulis akan menganalisis kebijakan penentuan status subjek pajak TKI dengan kriteria keberadaan di luar negeri. Analisis akan diawali dengan latar belakangnya dirumuskannya kebijakan tersebut, dilanjutkan dengan pembahasan apakah kebijakan itu telah selaras dengan azas *certainty*, *equity*, khususnya *horizontal equity* dan *revenue productivity*.

5.1 Latar Belakang Perumusan Kebijakan

Setiap perumusan kebijakan publik, termasuk kebijakan pajak, tentunya dilandasi oleh latar belakang tertentu. Yang dimaksud dengan latar belakang tertentu dalam hal ini adalah adanya isu strategis yang muncul dan berkembang di tengah masyarakat. Menurut Nugroho, suatu isu disebut strategis manakala bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau keselamatan bersama, tidak bisa diselesaikan secara individual, dan memang harus diselesaikan.

Isu kebijakan tersebut dapat digolongkan ke dalam dua sudut pandang yaitu *problem* dan *goal*. Artinya, kebijakan publik dapat berorientasi pada permasalahan (*problem*) strategis yang muncul di tengah masyarakat atau berorientasi pada suatu tujuan (*goal*) yang ingin dicapai dalam kehidupan masyarakat.⁸⁰

Kebijakan PPh terkait penentuan status subjek pajak TKI memenuhi persyaratan isu strategis tersebut. Sebagaimana ditampilkan dalam Grafik 1.2 pada Bab 1, jumlah penempatan TKI di luar negeri cukup signifikan dan cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Penghasilan yang diterima oleh para TKI tersebut berbeda-beda, bergantung negara kedatangan dan jenis pekerjaan yang dilakukannya. TKI yang bekerja pada sektor formal umumnya digaji lebih tinggi dibandingkan dengan TKI yang bekerja pada sektor informal. Penghasilan yang diterima oleh TKI kemudian dikirimkan ke Indonesia dengan volume yang

⁸⁰ Riant Nugroho, Op. Cit, hal 157

cukup signifikan, sebagaimana dapat dilihat dalam Grafik 1.3. Data-data tersebut menimbulkan isu strategis berupa penentuan kebijakan PPh yang terbaik atas TKI.

Pada dasarnya, arah kebijakan PPh atas TKI sangat bergantung pada penggolongan statusnya, apakah sebagai subjek pajak dalam negeri atau sebagai subjek pajak luar negeri. Penentuan status sebagai subjek pajak dalam negeri pada Undang-Undang PPh sendiri, mengalami berbagai perkembangan. Jika bertitik tolak pada Pasal 2 ayat (3) huruf a Undang-Undang No. 7 Tahun 1983, hanya digunakan dua kriteria alternatif untuk menentukan status subjek pajak dalam negeri yaitu kriteria keberadaan di Indonesia lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan dan kriteria dalam suatu tahun berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk bertempat tinggal di Indonesia. Mengenai status sebagai subjek pajak luar negeri disebutkan dalam Pasal 2 ayat (4) yang dalam konteks orang pribadi adalah mereka yang tidak bertempat tinggal di Indonesia.

Kemudian, setelah Undang-Undang tersebut direformasi pada tahun 1994, ditentukan tiga kriteria alternatif yang digunakan untuk menentukan status subjek pajak dalam negeri yaitu tempat tinggal, keberadaan lebih dari 183 hari di Indonesia dalam jangka waktu 12 bulan atau dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan memiliki niat untuk bertempat tinggal di Indonesia. Jika salah satu kriteria tersebut terpenuhi, maka orang pribadi dikelompokkan sebagai subjek pajak dalam negeri. Sedangkan status sebagai subjek pajak luar negeri disebutkan di Pasal 2 ayat (3) huruf b, yaitu orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia, tidak berada di Indonesia lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan.

Kriteria-kriteria tersebut menandakan bahwa Indonesia menggunakan *residence criterion* dalam penentuan Subjek Pajak dalam negeri orang pribadi. Dalam hal ini, tampak bahwa pemerintah menginginkan jangkauan pemajakan yang luas atas orang pribadi dalam negeri sebab penggunaan azas domisili tersebut diikuti dengan kebijakan pemajakan dengan basis *world wide income*. Sepanjang seseorang masih berstatus sebagai subjek pajak dalam negeri, maka ia dikenakan pajak tidak hanya atas penghasilan yang bersumber dari dalam negeri tetapi juga atas penghasilan yang bersumber dari luar negeri.

Sebagai rangkaian penting dari kebijakan penentuan subjek pajak, UU PPh mengatur saat dimulai dan berakhirnya kewajiban pajak subjektif orang pribadi sebagai subjek pajak dalam negeri. Saat dimulai dan berakhirnya kewajiban pajak subjektif tersebut penting ditentukan untuk memberikan kepastian hukum bagi wajib pajak mengenai hak dan kewajiban pajak yang melekat padanya. Hak dan kewajiban pajak sebagai subjek pajak dalam negeri jauh lebih luas dari subjek pajak dalam negeri.

Pada mulanya, kebijakan tersebut dinyatakan pada bagian penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1 UU PPh Tahun 1983. Terkait saat dimulainya kewajiban pajak subjektif, dinyatakan bahwa, “Mereka yang bertempat tinggal di Indonesia mulai menjadi Subyek Pajak pada saat lahir di Indonesia, atau bila seseorang berada di Indonesia lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, maka ia menjadi Subyek Pajak pada saat pertama kali berada di Indonesia.” Sedangkan saat berakhirnya kewajiban pajak subjektif tersebut dinyatakan, “Orang pribadi yang bertempat tinggal atau berada di Indonesia tidak lagi *menjadi subjek pajak* pada saat meninggal dunia atau meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya.”⁸¹

Kemudian dalam amandemen kedua Undang-Undang PPh, yang menghasilkan UU PPh No. 10 Tahun 1994, kebijakan tersebut dituangkan dalam pasal tersendiri yaitu Pasal 2A UU PPh. Dalam hal ini, ditegaskan bahwa, “Kewajiban pajak subjektif orang pribadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) huruf a dimulai pada saat orang pribadi tersebut dilahirkan, berada, atau berniat untuk bertempat tinggal di Indonesia dan berakhir pada saat meninggal dunia atau meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya.”⁸²

Jika diperhatikan, ada perbedaan dalam kedua aturan tersebut. Perbedaan pertama bersifat substansial, sehubungan dengan penambahan kriteria subjek pajak dalam negeri pada UU No. 10 Tahun 1994, yaitu bertempat tinggal di Indonesia. Perbedaan kedua berkaitan dengan redaksional kalimat yang digunakan, di mana UU No. 7 Tahun 1983 menggunakan kalimat “mulai menjadi subjek pajak” dan “tidak lagi menjadi subjek pajak”. Dalam UU No. 10 Tahun

⁸¹ Penjelasan Pasal 2 ayat (1) huruf a angka 1 UU PPh No. 7 Tahun 1983

⁸² Pasal 2A UU No. 7 Tahun 1983 Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan UU No. 10 Tahun 1994

1994, kalimat yang digunakan adalah “saat dimulainya” dan saat berakhirnya kewajiban pajak subjektif”.

Dalam hal ini substansi kedua pasal tersebut sama yaitu mengatur kriteria untuk menentukan saat dimulai dan berakhirnya kewajiban pajak subjektif orang pribadi. Terkait saat berakhirnya kewajiban pajak subjektif orang pribadi, kriteria yang digunakan tidak mengalami perubahan yaitu meninggal dunia atau meninggalkan Indonesia selama-lamanya. Sepanjang kedua kriteria ini tidak terpenuhi, kewajiban pajak subjektif sebagai orang pribadi dalam negeri dianggap belum berakhir sehingga statusnya pun dengan demikian tetap sebagai subjek pajak dalam negeri.

Dalam kasus TKI, meski keberadaannya di Indonesia dalam suatu tahun pajak bisa kurang dari 183 hari, kriteria alternatif lainnya yang menjadi syarat pengelompokan sebagai subjek pajak dalam negeri dapat dikatakan masih terpenuhi. Jika dilihat pada sudut pandang berakhirnya kewajiban pajak subjektif sebagai subjek pajak dalam negeri, salah satu syarat yang menandakan kondisi tersebut dapat saja terpenuhi namun agaknya tidak dapat digeneralisir berlaku bagi seluruh TKI.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya arahan kebijakan PPh atas TKI sama dengan para pekerja Indonesia lainnya yang bekerja di dalam negeri. Hak dan kewajiban pajak antara TKI dengan pekerja Indonesia di dalam negeri tidak terlalu berbeda jauh. Perbedaan yang muncul lebih dikarenakan sumber penghasilannya, di mana dalam kasus TKI, penghasilan bersumber dari luar negeri sehingga terdapat hak kredit pajak PPh Pasal 24 yang tidak dinikmati oleh pekerja di Indonesia (dengan asumsi penghasilan semata-mata dari pekerjaan di Indonesia).

Kebijakan penentuan berakhirnya status subjek pajak orang pribadi dalam negeri tersebut berjalan dari sejak tahun 1983 sampai dengan tahun 2008. Pada tanggal 12 Januari 2009, Ditjen Pajak mengambil kebijakan baru dalam penentuan status subjek pajak atas TKI, yang diatur dalam PER-02/PJ/2009 (dalam peraturan tersebut istilah yang digunakan bukanlah “TKI”, tapi “Pekerja Indonesia di luar negeri”). Dalam hal ini, patokan yang digunakan untuk menentukan status subjek

pajak TKI adalah keberadaan di luar negeri. Resume selengkapnya PER-02/PJ/2009 tersebut disajikan dalam Tabel 5.1 berikut ini.

Tabel 5.1
Resume PER-02/PJ/2009
tentang Penentuan Status Pekerja Indonesia di Luar Negeri

Pasal	Perihal	Detil Aturan
Pasal 1	Cakupan definisi pekerja Indonesia di Luar Negeri.	Orang pribadi WNI yang bekerja di luar negeri lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan.
Pasal 2	Penegasan status subjek pajak pekerja Indonesia di luar negeri	Pekerja Indonesia di luar negeri berstatus sebagai Subjek Pajak luar negeri.
Pasal 3	Pembatasan pengenaan pajak di Indonesia dan persyaratannya	Atas penghasilan dari luar negeri yang sudah dikenakan pajak di luar negeri tidak dikenakan pajak di Indonesia
Pasal 4	Penegasan pengenaan PPh atas penghasilan yang bersumber dari Indonesia	Dalam hal pekerja Indonesia di luar negeri menerima atau memperoleh penghasilan yang bersumber dari Indonesia, maka penghasilan tersebut dikenakan pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dari resume peraturan di atas bisa disimpulkan bahwa PER-02/PJ/2009 mengatur kebijakan bahwa WNI yang bekerja di luar negeri (tanpa memandang sektor pekerjaan dan negara kedatangannya) merupakan Subjek Pajak Luar Negeri manakala bekerja di luar negeri lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan. Kemudian, pada akhir tahun 2011, Ditjen Pajak menerbitkan PER-43/PJ/2011 tentang penentuan status Subjek Pajak Luar Negeri. Melalui Pasal 12 ayat (1) peraturan tersebut, Ditjen Pajak menegaskan kembali penggunaan kriteria keberadaan di luar negeri lebih dari 183 itu, dengan mencantumkan legalitas formal yang harus dipenuhi untuk mendapatkan status sebagai Subjek Pajak Luar

Negeri. Dalam hal ini, TKI harus memiliki salah satu dari beberapa dokumen berikut:

- a. *Green Card*;
- b. *Identity card*;
- c. *Student card*;
- d. Pengesahan alamat di luar negeri pada paspor oleh Kantor Perwakilan Republik Indonesia diluar negeri;
- e. Surat keterangan dari Kedutaan Besar Republik Indonesia atau Kantor Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, atau tertulis resmi di paspor oleh Kantor Imigrasi negara setempat.

Hal yang berbeda dari PER-02/PJ/2009 adalah tidak diaturnya persyaratan pengenaan pajak di luar negeri sebagai kriteria untuk diklasifikasikan sebagai subjek pajak luar negeri sebagaimana diatur secara implisit dalam Pasal 3 PER-02/PJ/2009.

Jika dibandingkan, kebijakan yang dianut dalam PER-02/PJ/2009 tersebut jelas berbeda dari kebijakan yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (3) UU PPh. Pasal 2 ayat (3) tampak menentukan tiga kriteria alternatif untuk menggolongkan orang pribadi sebagai subjek pajak dalam negeri sedangkan PER-02/PJ/2009 justru menggunakan kriteria jangka waktu keberadaan di luar negeri selama lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan.

Perbedaan kebijakan yang ditempuh oleh PER-02/PJ/2009, yang kemudian ditegaskan kembali dalam PER-43/PJ/2011, menimbulkan pertanyaan tentang latar belakang dirumuskannya penentuan status subjek pajak TKI dengan menggunakan kriteria keberadaan di luar negeri tersebut. Sebagai bagian dari kebijakan publik, perumusan kebijakan pajak yang berbeda dari aturan induknya ini tentu dilandasi oleh latar belakang tertentu.

Dalam konsideran PER-02/PJ/2009 dinyatakan bahwa tujuan diterbitkannya PER-02/PJ/2009 adalah dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi pekerja Indonesia di luar negeri (TKI). Dari konsideran ini, secara implisit tampak terdapat persoalan ketidakpastian yang melanda para TKI di luar negeri, yang menjadi latar belakang dirumuskannya peraturan Ditjen tersebut.

Dari hasil wawancara penulis dengan Rizki (Rizki Nugroho, diwawancarai tanggal 1 Mei 2012) kebijakan tersebut yang berorientasi pada *goal* yang ingin dicapai pemerintah sekaligus *problem* yang ingin diselesaikan. Orientasi *goal* atau tujuan, berkaitan dengan keinginan untuk memberikan fasilitas kepada orang pribadi yang bekerja di luar negeri.

Jika dikaitkan dengan orientasi *goal*-nya, penggunaan kebijakan penentuan status subjek pajak TKI sebagai subjek pajak luar negeri dapat dikatakan cukup efektif dalam rangka memberikan fasilitas kepada TKI. Dengan status sebagai subjek pajak luar negeri, penghasilan dari luar negeri yang diterima oleh TKI secara otomatis tidak dikenakan PPh di Indonesia. TKI juga tidak memiliki kewajiban formal perpajakan lainnya seperti mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP dan melaporkan SPT.

Pertimbangan pemberian fasilitas ini cukup dapat dimaklumi. Meski angka remitansi TKI cukup tinggi dan rata-rata penghasilan TKI per orang bisa berada di atas angka Penghasilan Tidak Kena Pajak, namun pengenaan PPh atas TKI adalah isu yang sensitif. Salah satu sebabnya adalah mayoritas keberangkatan TKI ke luar negeri justru dilatarbelakangi oleh persoalan kemiskinan, kesulitan lapangan kerja dan rendahnya tingkat pendidikan. Mayoritas TKI tidak perlu bekerja di luar negeri untuk mendapatkan penghasilan jika persoalan-persoalan tersebut sudah mampu diselesaikan oleh pemerintah.

Sementara itu, proses untuk menjadi seorang TKI juga tidaklah sederhana dan tidak pula murah. Untuk berangkat ke luar negeri, umumnya TKI terlebih dahulu menutup perjanjian kredit dengan bank (utamanya perwakilan bank di negara tempat bekerja) dengan tingkat pengembalian hutang yang cukup tinggi. Hal lainnya, keberadaan serta kondisi TKI di luar negeri tidak sepenuhnya dapat terpantau oleh pemerintah di samping persoalan lemahnya perlindungan TKI di luar negeri.

Latar belakang yang kedua adalah permasalahan ketidakjelasan dalam penentuan berakhirnya status sebagai subjek pajak dalam negeri orang pribadi sebagaimana diatur dalam Pasal 2A UU PPh, khususnya pada kriteria meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya. Dalam hal ini, Pasal 2A UU PPh

tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai kriteria meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya tersebut.

Jika merujuk pada penjelasan Pasal 2A UU PPh disebutkan bahwa, “Pengertian meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya harus dikaitkan dengan hal-hal yang nyata pada saat orang pribadi tersebut meninggalkan Indonesia. Apabila pada saat ia meninggalkan Indonesia terdapat bukti-bukti yang nyata mengenai niatnya untuk meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya, maka pada saat itu ia tidak lagi menjadi Subjek Pajak dalam negeri.” Apa yang dimaksud dengan “bukti-bukti yang nyata” tidak dijelaskan lebih lanjut. Hal ini menimbulkan pertanyaan dari kalangan TKI tentang kewajiban pajaknya, umumnya terkait pelaporan SPT pada akhir tahun.

Dalam pandangan Gunadi, (Gunadi, diwawancarai tanggal 10 April 2012) penilaian aspek *certainty* terkait kebijakan penentuan berakhirnya kewajiban pajak subjektif sebagai subjek pajak orang pribadi dalam negeri perlu dilakukan dengan hati-hati. Implementasi konsep *certainty* dalam UU PPh bukanlah hal yang mudah karena adanya kecenderungan dari wajib pajak untuk melakukan *tax avoidance*. “Sesuatu yang pasti itu *avoidance*-nya tinggi sekali. Makanya dibuat berbagai alternatif kemungkinan. Untuk menutup itu, kadang-kadang kepastian hukum agak dibelakangkan.”

Gunadi mencontohkan, jika Undang-Undang menggunakan kriteria “tempat tinggal” dan bukan “bertempat tinggal” sebagai salah satu syarat untuk menentukan status subjek pajak dalam negeri, hal tersebut membuka peluang wajib pajak untuk melakukan *tax avoidance*. “Misalnya disaklek, orang yang punya tempat tinggal, *avoid*-nya bagaimana? Orang kan ndak punya tempat tinggal di sini,” kata Gunadi menggambarkan strategi wajib pajak melakukan *tax avoidance*.

Perumusan ketentuan Undang-Undang perpajakan memang tidak sederhana dan tidak pula mudah. Terkait itu, penyusunan Undang-Undang perpajakan sangat perlu memperhatikan kriteria-kriteria penyusunan undang-undang yang baik seperti mudah dipahami, pengorganisasian yang baik, efektif dan *integrated*. Terpenuhinya persyaratan mudah dipahami seyogyanya juga berlaku bagi masyarakat yang awam pajak.

Ketiadaan penjelasan lebih lanjut tentang kriteria meninggalkan Indonesia selama-lamanya agaknya membuat sisi efektivitas penyusunannya menjadi kurang terpenuhi. Penyusunan Pasal 2A berlandaskan pada tujuan untuk memberikan kepastian hukum. Tujuan ini, tentunya akan tercapai dengan lebih efektif apabila wajib pajak mendapatkan gambaran mengenai kondisi terpenuhinya kriteria meninggalkan Indonesia selama-lamanya.

Penentuan status subjek pajak memang perlu dilakukan dengan hati-hati, akan tetapi penjelasan lebih detil (misalnya dalam bentuk contoh atau penegasan maksud aturan tersebut) agar maksud suatu aturan menjadi lebih jelas, tentunya tetap perlu dilakukan. Jika dibandingkan dengan negara lainnya seperti di Amerika Serikat, penentuan kriteria subjek pajak dalam negeri dan subjek pajak luar negeri dijelaskan dengan rinci. Seperti halnya Indonesia, Amerika juga menggunakan kriteria kuantitatif keberadaan dalam menentukan status *resident tax payer* untuk melengkapi kriteria lain yaitu kewarganegaraan (memiliki *green card*). Dalam hal ini, kriteria kuantitatif dalam bentuk keberadaan di Amerika Serikat dijelaskan dengan memberikan contoh perhitungan, sehingga sangat memudahkan untuk memahami ketentuan tersebut.⁸³

5.2 Analisis Azas *Certainty* dalam Penentuan Status Subjek Pajak Tenaga Kerja Indonesia

Dari pemaparan pada bagian sebelumnya tergambar bahwa salah satu latar belakang dalam perumusan kebijakan penentuan status subjek pajak TKI dengan parameter keberadaan di luar negeri adalah permasalahan ketidakjelasan dalam penentuan berakhirnya kewajiban pajak subjektif orang pribadi dalam negeri. Dalam hal ini, Undang-Undang tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai kriteria meninggalkan Indonesia selama-lamanya, sebagai salah satu kriteria untuk menentukan berakhirnya kewajiban pajak subjektif sebagai subjek pajak dalam negeri.

Sebagai dampak ketidakjelasan itu, muncul pertanyaan dari sebagian TKI di luar negeri mengenai kewajiban perpajakannya, mayoritasnya mengenai pelaporan SPT PPh orang pribadi. Oleh karena itu, Ditjen Pajak merumuskan

⁸³ www.irs.gov, diunduh pada 19 Juni 2012

kebijakan penentuan Subjek Pajak bagi TKI dengan menggunakan kriteria jangka waktu keberadaan di luar negeri dalam PER-02/PJ/2009.

Sebagai bagian dari kebijakan publik, evaluasi kebijakan pajak sebagaimana tertuang dalam PER-02/PJ/2009 merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan. Evaluasi dapat memberikan gambaran kepada pembuat kebijakan sampai seberapa jauh kebijakan yang diterbitkan mencapai tujuan yang ditetapkan. Dengan kata lain, evaluasi dilakukan untuk menilai apakah kebijakan tersebut sudah berjalan dengan efektif atau belum. Jika evaluasi menunjukkan bahwa kebijakan perpajakan tersebut belum efektif, maka revisi kebijakan perlu dilakukan.

Untuk menciptakan *certainty* dalam perpajakan, penyusunan ketentuan perpajakan sangat perlu menaati landasan pembentukan peraturan perundangan itu sendiri, yang merupakan bagian kebijakan publik di ranah hukum. Landasan pembuatan peraturan perundang-undangan terdiri dari tiga yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis. Landasan yuridis terdiri dari aspek kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis aturan dengan aspek yang diatur, keharusan mengenai mengikuti tatacara tertentu, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya, dan dapat diterima masyarakat secara wajar/spontan.

Selain memenuhi landasan-landasan dalam penyusunan peraturan, penilaian pemenuhan kriteria *certainty* dalam suatu kebijakan perpajakan tentunya harus dilihat dari sudut pandang konsep *certainty* sebagaimana dikemukakan para ahli. *Certainty* merupakan salah satu azas yang sangat fundamental dalam pemungutan pajak. Azas ini mengandung arti bahwa ketentuan-ketentuan perpajakan yang diimplementasikan dalam peraturan-peraturan pajak diatur dengan *jelas, tegas, dan tidak mengandung arti ganda, serta tidak menimbulkan pengertian yang berbeda*. *Certainty* mencakup empat hal yaitu kepastian mengenai subjek pajak, objek pajak, tarif pajak dan cara pembayaran pajak.

Oleh karena itu, *Certainty* sangat penting bagi wajib pajak sekaligus bagi petugas pajak. *Certainty* bagi wajib pajak menjadi penentu benar tidaknya pelaksanaan hak dan kewajiban pajak bagi wajib pajak. Suatu ketidakpastian dalam pemungutan pajak dapat menimbulkan kerugian khususnya bagi wajib pajak. Sedangkan bagi petugas pajak, kepastian tersebut menjadi pedoman utama

dalam menjalankan tugasnya untuk mengawasi pemenuhan kewajiban perpajakan wajib pajak.

5.2.1 *Certainty* Terkait Landasan Pembentukan Peraturan

Dari ketiga landasan pembentukan Undang-Undang, keberadaan PER-02/PJ/2009 agaknya kurang sejalan dengan landasan yuridis khususnya aspek kewenangan dan tidak adanya pertentangan dengan aturan di atasnya. Dari aspek kewenangan, terbitnya PER-02/PJ/2009 tampak bukan merupakan kewenangan dari Ditjen Pajak. Pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23A UUD 1945, diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, penentuan hal-hal yang bersifat strategis dalam pajak, di mana salah satu di antaranya adalah penentuan subjek pajak, seharusnya diatur dalam Undang-Undang, dan bukannya Peraturan Ditjen Pajak.

Dalam Pasal 2A UU PPh tidak terdapat kebijakan untuk melimpahkan wewenang kepada peraturan di bawahnya untuk mengatur lebih lanjut penentuan kriteria meninggalkan Indonesia selama-lamanya. Dalam Pasal 35 UU PPh dinyatakan bahwa hal-hal yang belum cukup diatur dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Sampai dengan saat ini, terdapat beberapa Peraturan Pemerintah yang pernah diterbitkan yaitu:

1. PP No. 42 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Undang-Undang PPh Tahun 1984;
2. PP No. 47 Tahun 1994 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan sebagaimana telah diubah dengan PP No. 83 Tahun 1988;
3. PP No. 138 Tahun 2000 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan;
4. PP No. 94 Tahun 2010 tentang Penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan Pelunasan Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan.

Jika perihal maupun konten dari berbagai Peraturan Pemerintah tersebut diperhatikan, tidak terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai penentuan kriteria meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya. Oleh karena itu, keberadaan

peraturan Ditjen Pajak tersebut, terlepas dari latar belakangnya untuk memberikan fasilitas kepada TKI yang bekerja di luar negeri, justru dapat dipertanyakan dari segi hukum.

Kebijakan yang dituangkan dalam PER-02/PJ/2009 juga tampak kurang sejalan dengan peraturan di atasnya yaitu UU PPh yang merupakan induk dari segala induk peraturan pajak. Dari perspektif Pasal 2 ayat (3) huruf a Undang-Undang PPh, status subjek pajak dalam negeri ditentukan dengan menggunakan kriteria bertempat tinggal di Indonesia, berada di Indonesia lebih dari 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan, dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan memiliki niat untuk bertempat tinggal di Indonesia.

Kriteria yang pertama yaitu domisili (tempat tinggal) pada awalnya tidak diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1983. Kriteria ini baru disebutkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1994 sebagai tambahan dua kriteria yang telah diatur terlebih dahulu yaitu keberadaan di Indonesia melebihi 183 hari dalam jangka waktu 12 bulan dan dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan memiliki niat untuk bertempat tinggal di Indonesia. Meski demikian, kriteria ini tidak sama sekali baru di mana pernah digunakan dalam Ordonansi Pajak Pendapatan 1944, yang merupakan salah satu dasar Undang-Undang PPh saat ini.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa tempat tinggal fiskal ditentukan karena adanya hubungan tetap (*duurzame band*) antara negara dan wajib pajak. Tidak diputuskannya hubungan tetap ini, ternyata karena misalnya saja terdapat kenyataan bahwa anak-anak wajib pajak tetap bersekolah di negeri ini, atau tetap menjadi anggota suatu perkumpulan di negeri ini ataupun tetap menegakkan kepentingan finansial/komersialnya di negeri ini.⁸⁴

Terkait erat dengan ketentuan tersebut adalah Pasal 2 ayat (6) Undang-Undang PPh yang menyatakan bahwa tempat tinggal orang pribadi ditetapkan menurut keadaan yang sebenarnya, misalnya, dapat berupa petunjuk formal (kependudukan) atau substansial (keberadaan keluarga, tempat tinggal, alamat tetap, atau kepentingan ekonomis dan sosial). Dengan demikian, orang yang tidak berada di Indonesia (selama lebih dari 183 hari) masih dapat dianggap bertempat

⁸⁴ Gunawan Wibisono, *Pajak Pendapatan*, Mulia Offset, Jakarta, 1977, hal 32

tinggal di Indonesia apabila keadaan yang sebenarnya dapat menunjukkan hal tersebut dan oleh karenanya termasuk WPDN.⁸⁵

Mengenai kriteria kedua, Tillinghast, sebagaimana dikutip oleh Gunadi, menyatakan bahwa seseorang dapat dianggap sebagai WPDN (suatu negara) apabila secara substansial ia berada (hadir) di negara tersebut. Oleh karena itu, kriteria keberadaan yang bersifat objektif kuantitatif tersebut berfungsi sebagai “*de minimus rule*” kehadiran (minimal) seseorang di Indonesia.

Terkait kriteria yang ketiga, penentuannya lebih bersifat subjektif kualitatif sehingga pengukurannya kurang jelas. Dalam keadaan tertentu, tes subjektif (niat) dapat menjadi pelengkap terhadap tes kehadiran substansial yang sekaligus juga semakin memperluas yurisdiksi pemajakan suatu negara dan hal ini tentu saja sejalan dengan kebijakan kebijakan perpajakan yang bertujuan memobilisasi penggalangan perolehan penerimaan negara.⁸⁶

Selanjutnya, tes niat ini dapat merupakan titik awal dari tes domisili. Dengan demikian, ketiga tes tersebut saling melengkapi dan terkait satu sama lain. Berdasarkan tes subjektif, (baik formal maupun kuantitatif) dapat saja seseorang berada di Indonesia kurang dari 183 hari namun ia dapat dianggap sebagai WPDN karena adanya tempat tinggal di Indonesia atau adanya petunjuk (niat) untuk tinggal di Indonesia.⁸⁷

Menurut Yusuf (Yusuf Ngantung, diwawancarai pada tanggal 21 Juni 2012) status TKI tetap dapat dikatakan sebagai subjek pajak dalam negeri sebab masih memenuhi kriteria “niat” untuk bertempat tinggal di Indonesia sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 2 ayat (3a) UU PPh. “Niat” dapat diartikan secara luas, dalam artian TKI pada umumnya bekerja untuk sementara di luar negeri di mana pada akhir masa tugasnya akan kembali ke Indonesia. Hal ini juga dapat dibuktikan dari kontrak kerja, di mana pada umumnya disebutkan masa bekerjanya dan kewajiban untuk kembali ke Indonesia. “Dengan demikian pada prinsipnya kriteria (2) “niat” sebenarnya telah terpenuhi, sehingga seorang TKI dapat saja masih dianggap sebagai subyek pajak dalam negeri walaupun tidak berada di Indonesia selama 183 hari.”

⁸⁵ Gunadi, Op. Cit, hal 56

⁸⁶ Gunadi, Op. Cit, hal 57

⁸⁷ Gunadi, Op. Cit, hal 58

Dari perspektif Pasal 2A Undang-Undang PPh, Undang-Undang PPh tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai kriteria meninggalkan Indonesia selama-lamanya. Mengenai penentuan meninggalkan Indonesia selama-lamanya, menurut Gunadi hal tersebut pada prinsipnya dikembalikan pada terpenuhi atau tidaknya kriteria sebagai subjek pajak dalam negeri dalam Pasal 2 ayat (3) UU PPh sendiri. Terkait kriteria bukti nyata telah meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya, Gunadi mengatakan bahwa maksud ketentuan itu adalah penilaian harus dilakukan sesuai dengan keadaan sebenarnya dan bukan keadaan yang bersifat formal.

Contoh bukti-bukti nyata sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang, lanjutnya, bisa dalam bentuk dicabutnya kewarganegaraan seseorang. Namun demikian Gunadi menegaskan, mengingat kewarganegaraan bukanlah *tax connection* yang digunakan untuk menentukan status subjek pajak dalam negeri di Indonesia, perlu dilihat lagi apakah orang tersebut masih memenuhi kriteria subjek pajak dalam negeri seperti diatur dalam Pasal 2 ayat (3) UU PPh, misalnya masih tinggal di Indonesia.

Dalam hal wajib pajak meninggalkan Indonesia dengan membawa seluruh keluarganya, Gunadi menegaskan hal ini juga bisa menjadi indikasi bahwa wajib pajak tersebut akan meninggalkan Indonesia selama-lamanya. Namun Gunadi kembali menggarisbawahi bahwa dalam kasus tersebut, harus ditelaah lebih dahulu apakah orang pribadi terkait masih memiliki tempat tinggal atau tidak di Indonesia.

Ditemui di tempat terpisah, Rachmanto mengatakan bahwa petunjuk mengenai kriteria meninggalkan Indonesia selama-lamanya memang belum ada. Akan tetapi, lanjutnya, hal tersebut setidaknya-tidaknya mengacu pada orang Indonesia yang pindah ke luar negeri. “Orang kita banyak yang tinggal di Australia, Kanada. Tadinya dia WP Dalam Negeri Indonesia.”

Dalam kasus TKI, kepergian ke luar negeri ke luar negeri bukan karena keinginan untuk meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya melainkan karena faktor tuntutan pekerjaan semata, dengan jangka waktu tertentu. Selain itu, keterkaitan TKI dengan Indonesia juga masih terbina erat karena keluarga TKI (suami, istri atau anak) tetap berada di Indonesia.

Sementara itu, data empirik dari BNP2TKI membuktikan bahwa dalam kurun waktu 2006-2012 (31 Mei), ratusan ribu TKI pulang kembali ke Indonesia. Oleh karena itu, kriteria “meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya” seperti disyaratkan dalam Pasal 2A menjadi tidak terpenuhi. Data jumlah TKI yang pulang kembali ke Indonesia tersebut selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel 5.2 berikut ini.

Tabel 5.2
Jumlah Kepulangan TKI (2006-2012)

TAHUN	JUMLAH TKI PULANG
2006	376.782
2007	354.921
2008	447.016
2009	492.073
2010	466.497
2011	494.212
2012 (SD 31/5)	150.748
TOTAL	2.782.249

Sumber: BNP2TKI

Selain kurang sejalan dengan garis kebijakan dalam Undang-Undang PPh, penentuan status subjek pajak TKI dengan patokan keberadaan di luar negeri agaknya juga kurang sejalan dengan ketentuan *tax treaty*, yang berdasarkan prinsip *lex specialis derogat lex generalis*, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan UU PPh. Sebagai konsekuensi dari kebebasan setiap negara menentukan definisi subjek pajak dalam negeri, seseorang dapat saja dianggap sebagai subjek pajak dalam negeri pada dua negara yang berbeda. Dalam hal status ganda tersebut melekat pada TKI yang datang dan bekerja di negara yang terikat dengan *tax treaty* dengan Indonesia, Rachmanto mengingatkan bahwa ketentuan *tax treaty* perlu diperhatikan terlebih dahulu.

Dalam ketentuan *tax treaty*, diatur cara untuk menentukan status subjek pajak seseorang yang dikenal dengan sebutan *tie breaker rule*. *Tie breaker rule* tersebut umumnya terdiri dari empat kriteria yaitu penentuan *permanent home*, *centre of vital interest*, *habitual abode* dan *mutual agreement*. Dalam hal Undang-

Undang domestik negara kedatangan menganggap status TKI sebagai subjek pajak dalam negerinya, maka persoalan seharusnya dipecahkan dengan menggunakan kriteria-kriteria tersebut terlebih dahulu secara berurutan. Meski perlu proses yang tidak sederhana, status seorang TKI dapat tetap dipandang sebagai subjek pajak dalam negeri Indonesia sepanjang salah satu dari kriteria-kriteria tersebut dapat dipenuhi dengan memperhatikan urutan hirarkinya.

Dalam kriteria *permanent home* misalnya, tempat tinggal tetap seorang TKI lebih tepat dikatakan berada di Indonesia. Tempat tinggal TKI di luar negeri, misalnya rumah majikannya, kurang tepat dikatakan sebagai *permanent home*, karena tidak bersifat “tetap”, yang merupakan syarat esensial dalam kriteria ini.

Persyaratan lain dalam landasan penyusunan peraturan adalah keharusan mengikuti tata cara tertentu. Seiring terbitnya KMK No. 09/KMK.01/2011, yang berlaku pada 10 Januari 2011, Badan Kebijakan Fiskal ditugaskan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan perpajakan, yang meliputi kebijakan pajak, pabean dan cukai, yang mengatur tentang subjek, objek, dan tarif, yang berdampak terhadap penerimaan negara. Namun demikian, sebagaimana disampaikan oleh Joni, (Joni Kiswanto, diwawancarai tanggal 11 Juni 2012) terbitnya PER-43/PJ/2011 yang mempertegas kembali kriteria keberadaan di luar negeri belum berada di bawah koordinasi Badan Kebijakan Fiskal.

Tidak terpenuhinya landasan yuridis dalam suatu ketentuan perpajakan dapat menimbulkan persoalan ketidakpastian hukum yang cenderung akan merugikan wajib pajak. Jika TKI sudah kembali ke Indonesia, membawa penghasilan dan berhasil membangun rumah misalnya, tidak tertutup kemungkinan timbulnya pertanyaan apakah penghasilan yang digunakan untuk membuat rumah tersebut sudah dikenakan pajak atau belum, dengan dasar hukum UU PPh. Dari sudut pandang ini, terbitnya kebijakan penentuan status subjek pajak TKI tersebut agaknya kurang efektif dalam upayanya untuk memberikan kepastian hukum kepada wajib pajak pajak.

5.2.2 Certainty dari Sisi Konsep Perpajakan

Kebijakan pengenaan PPh atas orang pribadi di Indonesia dibangun dengan fondasi utama yaitu adanya kesamaan status subjek pajak antara suami dan istri yaitu sama-sama sebagai *Subjek Pajak Dalam Negeri*. Secara implisit hal ini

terlihat begitu komprehensifnya kriteria untuk menentukan status subjek pajak dalam negeri. Lain dari itu, kriteria yang digunakan untuk menentukan berakhirnya kewajiban pajak subjektif sebagai orang pribadi dalam negeri juga bersifat sangat “ketat” yaitu meninggal dunia maupun meninggalkan Indonesia selamanya.

Secara filosofis, kriteria meninggal dunia berada di luar jangkauan *tax planning* seorang wajib pajak. Sedangkan pada kriteria meninggalkan Indonesia untuk selamanya terselip karakteristik yang sulit untuk dipenuhi. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pejabat publik.⁸⁸ Menurut pendapat penulis, langkah pembuat kebijakan untuk tidak memberikan penjelasan mengenai contoh-contoh “bukti yang nyata” maupun memberikan kewenangan pada peraturan pelaksana di bawahnya untuk menegaskan hal tersebut secara implisit menegaskan digunakannya fondasi tersebut.

Selain itu, meski Pasal 35 UU PPh sampai dengan perubahan keempat memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur hal-hal yang kurang jelas dalam Peraturan Pemerintah, namun beberapa peraturan pemerintah yang pernah diterbitkan dan yang berlaku sampai saat ini, tidak pernah menyinggung penentuan status subjek pajak. Perihal yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah yang pernah dan masih berlaku tersebut lebih mengedepankan petunjuk lebih lanjut tentang penghitungan Penghasilan Kena Pajak dan pelunasan PPh dalam tahun berjalan.

Terkait erat dengan kebijakan penentuan subjek pajak di atas adalah kebijakan tentang penentuan *taxable unit*. *Taxable unit* (bersama dengan penentuan penghasilan, pengurang-pengurang penghasilan serta tarif perpajakan) pada gilirannya akan menjadi penentu beban PPh yang harus ditanggung oleh seseorang. Dalam hal *taxable unit* adalah individu maka status perkawinan individu tersebut tidak menjadi faktor penentu beban pajaknya. Namun jika *taxable unit* yang dipilih adalah keluarga, maka pada prinsipnya beban pajak dihitung berdasarkan penggabungan penghasilan antara keluarga (suami, istri, dan anak yang belum dewasa) tersebut.

⁸⁸ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, USA, 2002, Page 1

Dari beberapa alternatif penentuan *taxable unit*, kebijakan yang dianut di Indonesia adalah keluarga sebagai *taxable unit*. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU PPh No. 7 Tahun 1983, penghasilan dan kerugian istri dianggap sebagai penghasilan dan kerugian suaminya, kecuali penghasilan dari satu pemberi kerja dan telah dikenakan PPh Pasal 21 serta tidak ada hubungannya dengan usaha suami atau anggota keluarga lainnya. Jadi, dalam kasus di mana istri mendapatkan penghasilan dari dua pemberi kerja atau pada kasus lainnya, seperti jika istri memiliki usaha/melakukan pekerjaan bebas, maka pajak atas penghasilan tersebut tidak bersifat final.

Pada perjalanannya, kebijakan *taxable unit* di Indonesia mengalami perkembangan pada tahun 1994. Konsep keluarga sebagai *taxable unit* tersebut tidak berlaku untuk kondisi suami dan istri sudah hidup berpisah. Dalam konteks ini penentuan PPh terutang seharusnya memang tidak dilakukan bersama-sama, karena secara prinsip sudah tidak terdapat hubungan keluarga antara suami dan istri. Kemudian dalam hal terdapat perjanjian pisah harta dan penghasilan, di mana suami dan istri masih terikat hubungan perkawinan, dikatakan bahwa pajak dikenakan secara terpisah. Dalam hal ini, penghitungan PPh terutang atas suami dan istri didasarkan pada konsep penggabungan penghasilan.

Perubahan kebijakan *taxable unit* di Indonesia kembali terjadi pada tahun 2009 lalu. Melalui Pasal 8 ayat (2) huruf c UU PPh ditegaskan bahwa penghasilan suami dan istri dapat dikenakan pajak secara terpisah apabila dikehendaki oleh istri untuk melaksanakan sendiri kewajiban pajaknya dengan penghitungan beban pajak tetap berdasarkan penggabungan penghasilan. Artinya, ketentuan ini bersifat sebagai opsi, dan bukan suatu kewajiban. Namun demikian, dalam praktik di lapangan, ketentuan ini banyak disalahtafsirkan di mana seolah-olah wanita kawin yang suaminya sudah ber-NPWP juga wajib untuk memiliki NPWP sendiri.

Kebijakan *taxable unit* dalam Undang-Undang PPh boleh dikatakan unik karena meskipun dikatakan bahwa suami dan istri dikenakan pajak secara terpisah (baik dalam konteks adanya perjanjian pisah harta dan penghasilan serta istri menghendaki untuk menjalankan sendiri hak dan kewajiban pajaknya), suami dan istri tetap dikenakan pajak berdasarkan penggabungan penghasilan neto keduanya. Penggabungan penghasilan neto hanya tidak dilakukan pada dua kondisi yaitu istri

bekerja pada satu pemberi kerja dan memenuhi persyaratan lainnya dalam Pasal 8 ayat (1) yaitu sudah dikenakan PPh Pasal 21 dan pekerjaan tersebut tidak ada hubungannya dengan usaha atau pekerjaan bebas suami/anggota keluarga lainnya dan ketika istri dan suami sudah hidup berpisah (bercerai).

Dengan berlandaskan pada fondasi dasar penentuan subjek pajak (yang terkait erat dengan penentuan *taxable unit*) tersebut, berbagai ketentuan material dan formal terkait lainnya yang menjadi sistem untuk menentukan kewajiban pajak seseorang disusun. Hak dan kewajiban pajak seseorang yang berstatus sebagai subjek pajak dalam negeri dan subjek pajak luar negeri dalam hal ini sangat berbeda. Gambaran perbedaan hak dan kewajiban pajak yang melekat pada subjek pajak dalam negeri dan luar negeri tersebut, dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU PPh sebagaimana dituangkan dalam Tabel 5.3.

Tabel 5.3
Perbedaan Hak dan Kewajiban Pajak Subjek Pajak dalam Negeri dan Subjek Pajak Luar Negeri

Kriteria	SPDN	SPLN
Cakupan Penghasilan	Penghasilan baik yang diterima atau diperoleh dari Indonesia maupun dari luar Indonesia (WWI)	Penghasilan yang bersumber dari Indonesia
Dasar Pengenaan Pajak dan Tarif Pajak	Penghasilan Neto dan tarif umum	Penghasilan Bruto dan tarif sepadan
Pelaporan SPT	Wajib SPT	Tidak wajib SPT

Sumber: UU PPh No. 7 Tahun 1983 sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 36 Tahun 2008

Sebagaimana dipaparkan dalam Tabel 5.3, tampak bahwa hak dan kewajiban pajak sebagai subjek pajak dalam negeri bersifat sangat luas, yang meliputi seluruh aspek material dan formal yang ditentukan dalam UU.

Kekeliruan identifikasi aspek pajak tersebut dapat menimbulkan pengenaan sanksi perpajakan bagi wajib pajak, sehingga sangat penting baginya untuk mengidentifikasi dengan tepat apa status subjek pajak yang melekat padanya. Sementara itu, hak dan kewajiban pajak sebagai subjek pajak luar negeri pada prinsipnya terbatas pada aspek *withholding*, yaitu pemotongan pajak ketika subjek pajak luar negeri tersebut mendapatkan penghasilan yang bersumber dari Indonesia yang diiringi dengan pemberian bukti potongnya.

Meski secara substansi beban PPh atas penghasilan yang diterima oleh wajib pajak luar negeri seharusnya ditanggung sendiri olehnya, namun dalam tataran praktik, kondisinya tidak selalu demikian. Wajib pajak luar negeri, khususnya yang punya *bargaining power* lebih kuat ketimbang wajib pajak dalam negeri, ada kalanya tidak bersedia dikenakan pajak di Indonesia. Namun dalam hal ini, tidak ada konsekuensi berupa sanksi yang akan dikenakan kepada wajib pajak luar negeri tersebut. Risiko sanksi, justru melekat kepada wajib pajak dalam negeri, dalam hal pemotongan PPh *withholding* ternyata tidak atau terlambat dilakukan.

Dengan landasan kebijakan subjek pajak dan *taxable unit*, pokok-pokok ketentuan material terkait pelaksanaan kewajiban PPh orang pribadi penentuan definisi objek pajak dan non objek pajak, penentuan pengurang-pengurang yang akan menjadi unsur penentu dasar Dasar Pengenaan Pajak, tarif PPh, serta angsuran pajak (baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri) dan pelunasan pajak di akhir tahun bagi orang pribadi ditegaskan lebih lanjut.

Dalam hal terdapat penghasilan dari luar negeri, penghasilan tersebut dikenakan pajak di Indonesia sesuai dengan konsep *world wide income*. Apabila terdapat pajak yang dibayar atas penghasilan dari luar negeri, maka wajib pajak berhak menggunakannya sebagai kredit pajak sesuai dengan jumlah yang diperkenankan dan sepanjang memenuhi persyaratan pembuktian formalnya. Hal ini berlaku bagi jenis penghasilan apa pun, termasuk penghasilan yang bersumber dari pekerjaan sebagai pegawai.

Kewajiban membayar PPh di Indonesia secara umum muncul jika beban pajak yang dibayar di luar negeri lebih kecil dari pada beban PPh terutang berdasarkan penghitungan proporsional sebagaimana dijelaskan dalam KMK

164/KMK.03/2002. Jika istri memperoleh penghasilan, pengaruhnya terhadap beban pajak keluarga di akhir tahun muncul sepanjang tidak memenuhi kriteria dalam Pasal 8 ayat (1).

Jika istri mendapatkan penghasilan dari luar negeri, prinsipnya penghasilan tersebut juga dikenakan pajak di Indonesia. Perlakuan ini berbeda dari istri yang penghasilan juga berasal dari satu pemberi kerja namun bersumber dari Indonesia (bekerja di Indonesia). Sebagaimana dinyatakan di atas, bagi istri yang penghasilannya berasal dari aktivitasnya sebagai karyawan dari satu pemberi kerja dan bersumber dari Indonesia terdapat kemungkinan penghasilan tersebut bersifat final. Dalam hal ini, pengenaan pajaknya cukup dilakukan pada level *withholding* apabila memenuhi sudah dikenakan PPh Pasal 21 dan tidak ada kaitannya dengan usaha atau pekerjaan bebas yang dilakukan oleh suaminya.

Dalam hal istri mendapatkan penghasilan dari luar negeri, secara otomatis perlakuan PPh yang bersifat final tersebut tidak dapat dinikmati. Hal ini karena penghasilan tersebut tidak memenuhi persyaratan sudah dikenakan PPh Pasal 21 sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (1) UU PPh. Dengan kata lain, terdapat konsekuensi berupa kewajiban penghitungan ulang PPh atas penghasilan yang diterima oleh istri, yang dalam hal ini akan dihitung bersamaan dengan penghasilan suaminya.

Secara formal, dalam UU KUP juga telah diatur rangkaian kewajiban yang melingkupi Wajib Pajak orang pribadi baik yang belum atau pun sudah berkeluarga. Penentuan kewajiban formal tersebut tampak berpatokan pada kebijakan *family as taxing unit*, di mana secara khusus telah diatur bahwa kewajiban pajak dalam keluarga diemban oleh kepala keluarga (suami). Suami wajib menyampaikan SPT setiap tahun dan melaporkan kewajiban perpajakan keluarga sebagaimana digariskan dalam ketentuan material yang berlaku.

Dalam pengisian SPT tersebut, penghasilan istri yang juga berstatus sebagai SPDN bisa dilaporkan saja jika memenuhi kriteria bersifat final yaitu berasal dari satu pemberi kerja, sudah dikenakan pajak dan tidak ada kaitannya dengan usaha atau kegiatan suami. Dalam hal tidak memenuhi kriteria tersebut, maka penghasilan istri tidak bersifat final sehingga harus digabungkan dengan penghasilan suami dan dihitung ulang total kewajiban pajaknya.

Sejalan dengan itu, secara umum istri diberi fleksibilitas untuk tidak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dengan catatan suaminya sudah memiliki NPWP, memiliki NPWP dengan status cabang suami, atau memiliki NPWP sendiri. Dalam hal istri tidak memiliki NPWP atau memiliki NPWP dengan status sebagai cabang suami, konsekuensi pajaknya sama saja dengan tidak memiliki NPWP. Istri tidak wajib melaporkan SPT PPh orang pribadi di mana kewajiban tersebut tetap berada di pundak suaminya. Dalam hal istri dan suami terikat perjanjian pisah harta dan penghasilan, istri wajib memiliki NPWP sendiri. Dalam hal ini, istri juga wajib melaporkan SPT sebagaimana suami. Dengan demikian, secara administratif akan terdapat dua SPT PPh orang pribadi dalam satu keluarga.

Dari pemaparan di atas dapat dilihat bahwa penentuan kebijakan subjek pajak termasuk *taxable unit* adalah hal yang fundamental sebab akan sangat menentukan bagaimana hak dan kewajiban pajak yang melekat pada orang pribadi secara keseluruhan. Dari sudut pandang wajib pajak, identifikasi status subjek pajak yang melekat pada dirinya adalah hal yang sangat penting sebab akan menentukan rangkaian hak dan kewajiban pajak yang melekat padanya.

5.2.2.1 Certainty Terkait Subjek Pajak

Dalam kasus TKI, telaah aspek *certainty* perlu dilakukan dengan hati-hati dengan mempertimbangkan kondisi subjektif TKI, apakah sudah menikah atau belum menikah. Pada kondisi TKI yang sudah menikah, aspek *certainty* tersebut juga dapat dipengaruhi dengan ada atau tidaknya penghasilan yang diterima oleh keluarga (khususnya suami atau istri TKI).

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, penentuan subjek pajak TKI dengan menggunakan penggunaan kriteria yang berbeda antara Undang-Undang dengan PER-02/PJ/2009 cenderung menimbulkan ketidakpastian bagi wajib pajak. Jika dievaluasi lebih lanjut, secara spesifik penggunaan kriteria dalam PER-02/PJ/2009 tersebut juga menimbulkan pertanyaan terkait status subjek pajak keluarga khususnya pada kondisi suami bekerja sebagai TKI.

Sebagai contoh, misalkan Pak Amin adalah WNI yang bekerja sebagai TKI di Arab Saudi. Pak Amin mempunyai seorang istri dan anak di Indonesia. Jika

Pak Amin bekerja di Arab Saudi melebihi 183 hari, maka sesuai dengan ketentuan PER-02/PJ/2009 maupun PER-43/PJ/2011, Pak Amin merupakan Subjek Pajak Luar Negeri. Dalam hal ini, bagaimanakah status subjek pajak istri Pak Amin? Apakah, dengan mengingat keluarga ditetapkan sebagai satu kesatuan ekonomis, status istri turut menjadi subjek pajak luar negeri mengikuti status Pak Amin, atau tetap sebagai subjek pajak dalam negeri?

Dalam hal ini muncul dua pandangan yang berbeda. Pandangan *pertama* menekankan bahwa status subjek pajak antara suami dan istri adalah dua hal yang berbeda. Definisi subjek pajak adalah orang yang dituju oleh Undang-Undang untuk dikenakan pajak. Dari sudut pandang ini, dapat dikatakan bahwa istri merupakan subjek pajak yang berbeda dari suami. Statusnya sebagai subjek pajak yang memungkinkan istri dikenakan PPh Pasal 21 manakala mendapatkan penghasilan dari pekerjaan sebagai pegawai, misalnya.

Pandangan *kedua* mengemukakan bahwa penentuan status Subjek Pajak keluarga TKI dalam hal suami berstatus sebagai subjek pajak luar negeri, terkait erat dengan evolusi kebijakan penentuan *taxable unit* dalam UU PPh. Apabila istri tidak memilih untuk menjalankan kewajiban pajaknya sendiri, maka status keluarganya mengikuti status suami atau dengan kata lain, menjadi subjek pajak luar negeri. Namun apabila istri memilih untuk menjalankan sendiri kewajiban pajaknya, maka status subjek pajaknya ditentukan secara terpisah atau dengan kata lain dapat terjadi perbedaan status antara suami dan istri.

Cukup sulit untuk menentukan mana yang benar dari kedua pendapat tersebut. Pendapat penulis, penentuan status subjek pajak istri dalam konteks TKI tidak dapat berbeda dari suaminya. Penulis lebih condong pada garis kebijakan penentuan subjek pajak dalam Pasal 2A di mana berakhirnya kewajiban pajak subjektif tersebut sulit terpenuhi sehingga status suami tetap sebagai subjek pajak dalam negeri. Dalam hal ini, pertanyaan apakah status istri dapat mengikut status suami sebagai subjek pajak luar negeri, tidak seharusnya muncul. Kalau suami dianggap memenuhi kriteria meninggalkan Indonesia selama-lamanya, salah satu indikatornya tentunya adalah seluruh keluarga (termasuk istri) dibawa serta. Dengan demikian, status istri juga menjadi subjek pajak luar negeri.

Bagi TKI yang belum berkeluarga, persoalan sebagaimana dicontohkan di atas tentunya tidak muncul sebab tidak ada faktor istri yang perlu dipertanyakan status subjek pajaknya. Dalam hal istri yang bekerja di luar negeri sebagai TKI, pertanyaan dengan konteks yang sama bisa saja muncul di mana perdebatan yang sama juga tidak terelakkan. Jika mengingat bahwa kewajiban perpajakan keluarga tidak dilaksanakan oleh istri melainkan oleh suami sebagai kepala keluarga, status istri dapat dikatakan mengikuti suami atau dengan kata lain sama-sama sebagai subjek pajak dalam negeri. Sedangkan jika dikaitkan dengan konteks istri memilih untuk menjalankan sendiri kewajiban pajaknya, bisa dikatakan bahwa pihaknya menjadi subjek pajak luar negeri. Persoalan terkait subjek pajak ini akan menimbulkan persoalan pula dalam penentuan PPh terutang wajib pajak.

5.2.2.2. *Certainty* Terkait Objek Pajak

Apabila TKI memenuhi kriteria sebagai subjek pajak luar negeri berdasarkan PER-02/PJ/2009 dan persyaratan formalnya dalam PER-43/PJ/2011, maka akan muncul perbedaan status antara suami atau istri yang menjadi TKI dengan pasangan hidupnya yang berada di Indonesia. Dalam hal ini ada dua kemungkinan yang terjadi yaitu, *pertama*, suami berstatus sebagai subjek pajak dalam negeri dan istri (TKI) berstatus sebagai subjek pajak luar negeri. *Kedua*, suami berstatus sebagai subjek pajak luar negeri dan istri berstatus sebagai subjek pajak dalam negeri.

Hal tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai perlakuan PPh atas transfer dari TKI kepada keluarganya di Indonesia, apakah sebagai objek pajak atau bukan? Eksistensi transfer tersebut terkait erat dengan tujuan utama keberangkatan TKI (khususnya yang sudah menikah) ke luar negeri yaitu untuk menghidupi atau membantu ekonomi keluarga di Indonesia.

Dalam hal status TKI dan pasangannya sama-sama Subjek pajak dalam negeri, sesuai dengan garis kebijakan dalam UU PPh, transfer antar keluarga tersebut tidak menimbulkan objek pajak bagi penerima. Hal ini sejalan dengan diberlakukannya kebijakan penentuan *family as taxing unit* sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 UU PPh, yang mana tidak terdapat tambahan

kemampuan ekonomis bagi penerima transfer. Namun apakah kebijakan ini juga berlaku ketika terdapat perbedaan status antara suami dan istri?

Menurut pendapat Rizki, sesuai dengan kebijakan *family as taxing unit* tersebut, maka penghasilan yang ditransfer oleh TKI kepada keluarganya di Indonesia bukan merupakan Objek Pajak bagi keluarga. Dalam hal ini Penulis sependapat dengan argumen tersebut namun dengan catatan bahwa penentuan status subjek pajak tetap harus konsisten dengan kebijakan dalam Pasal 2A UU PPh. Di samping itu, dalam konteks satu kesatuan ekonomis tersebut, perlu dibedakan terlebih dahulu apakah antara suami dan istri terdapat perjanjian pisah harta dan penghasilan atau tidak.

Dalam kasus TKI, hal tersebut sulit diidentifikasi dan dapat dikatakan jarang terjadi, di samping bahwa fondasi dasar penentuan subjek pajaknya adalah terdapat kesamaan status sebagai subjek pajak dalam negeri. Namun secara umum, dalam hal terdapat perjanjian pisah harta maka transfer penghasilan dari TKI kepada keluarganya (istri) dapat dikatakan menimbulkan tambahan kemampuan ekonomis bagi keluarga. Hal ini karena secara status pun antara suami dan istri tersebut adalah dua subjek pajak yang berbeda dengan penghasilannya masing-masing. Sebaliknya, apabila tidak terdapat perjanjian pisah harta dan penghasilan maka tidak terdapat pula tambahan kemampuan ekonomis tersebut karena suami dan istri dianggap sebagai satu kesatuan yang sama.

5.2.2.3 Certainty Terkait Penentuan PPh Terutang

Bagi TKI yang belum menikah, penentuan PPh terutang relatif tidak menimbulkan persoalan. Sebab, tidak terdapat kewajiban untuk melakukan penggabungan penghasilan dengan pasangan hidup di Indonesia, sebagaimana digariskan dalam ketentuan Pasal 8 UU PPh. Penentuan PPh terutang menimbulkan polemik tersendiri manakala TKI berstatus sudah menikah. Patokan penentuan status subjek pajak dengan menggunakan kriteria jangka waktu keberadaan lebih dari 183 hari di luar negeri, dapat menimbulkan perbedaan status subjek pajak antara TKI dengan suami atau istrinya di mana suami sebagai SPLN atau istri sebagai SPLN.

Sebagaimana sudah diuraikan dalam bagian *certainty* terkait subjek pajak, muncul pertanyaan tentang status subjek pajak bagi para keluarga TKI. Jika dimungkinkan terjadinya perbedaan status, lantas bagaimana penghitungan beban pajak dalam hal keluarga (istri atau suami) TKI memiliki penghasilan di Indonesia? Pertanyaan ini sekali lagi sangat berkaitan erat dengan penentuan *taxable unit* dan konsep yurisdiksi pemajakan berdasarkan azas sumber yang dianut oleh Indonesia. Perbedaan status tersebut dapat terjadi pada dua kondisi yaitu suami sebagai subjek pajak luar negeri atau istri sebagai subjek pajak luar negeri.

Terkait kondisi di mana status subjek pajak luar negeri melekat pada suami, dapat dicontohkan kasus sebagai berikut.

Contoh Kasus 1:

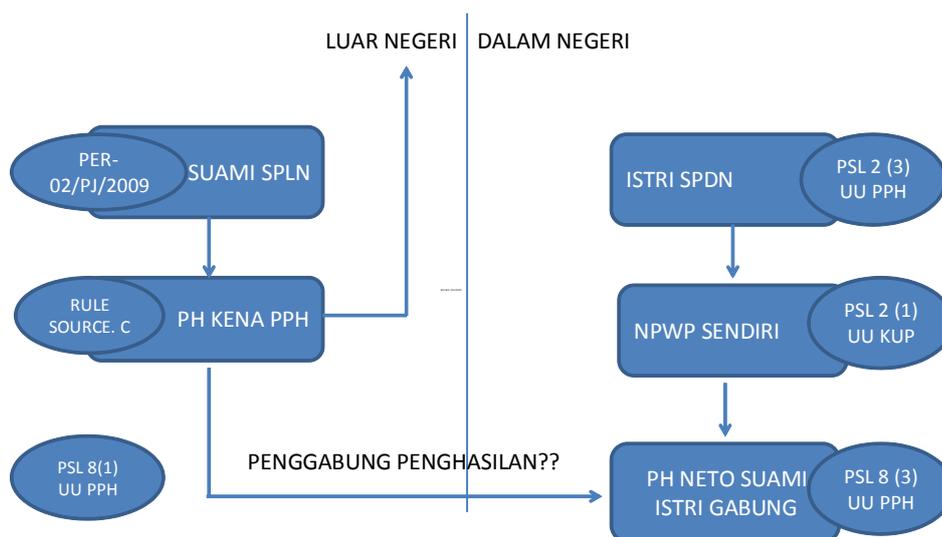
Misalkan Pak Amin bekerja di Arab Saudi dengan penghasilan sebesar Rp10.000.000 sebulan. Istri Pak Amin di Indonesia membuka toko kelontong dengan penghasilan neto sebesar Rp5.000.000 sebulan. Apakah untuk menentukan pajak atas penghasilan istri Pak Amin, penghasilan Pak Amin di Arab Saudi digabungkan terlebih dahulu?

Sebagaimana sudah diuraikan sebelumnya, kebijakan pengenaan PPh atas keluarga (baik yang terikat perjanjian pisah harta maupun yang tidak) dilandaskan pada konsep penggabungan penghasilan neto antara suami dan istrinya. Konsep penggabungan penghasilan neto tersebut hanya dapat dilakukan manakala tidak terdapat perbedaan status antara suami dan istri. Dengan kata lain, ketika terdapat perbedaan status antara suami dan istri, maka konsep tersebut tidak dapat diterapkan.

Dalam hal suami sebagai subjek pajak luar negeri (istri sebagai subjek pajak dalam negeri), berdasarkan kebijakan dalam Pasal 8 ayat (2) huruf c UU PPh, istri dapat melakukan hak dan kewajiban pajaknya sendiri. Artinya, istri dapat mendaftarkan diri guna memiliki NPWP, menyetor pajak dan melaporkan SPT atas namanya sendiri. Namun demikian, akan terdapat kendala dalam penghitungan penghasilan netonya, yang sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 8

ayat (3) tetap wajib berdasarkan penggabungan penghasilan neto. Untuk jelasnya simak Gambar 5.3.

Gambar 5.3
Persoalan Akibat Perbedaan Status Subjek Pajak TKI
(Suami SPLN, Istri SPDN)



Penghasilan neto Pak Amin tidak mungkin digabungkan dengan penghasilan neto Bu Amin sebab status Pak Amin adalah Subjek Pajak Luar Negeri. Sebagaimana ditegaskan dalam UU PPh, Subjek Pajak Luar Negeri hanya dikenakan pajak apabila mendapatkan penghasilan dari Indonesia (azas sumber). Konteks pengenaan pajaknya pun adalah PPh Pasal 26, bukan PPh dengan tarif progresif. Dalam hal istri tidak memiliki NPWP karena mengikut dengan suaminya, penghasilan istri bisa turut bebas pajak.

Jika konsisten dengan kebijakan untuk memberikan fasilitas kepada TKI, yang dalam hal ini memberikan status sebagai subjek pajak luar negeri, maka permintaan penghapusan NPWP bagi para TKI merupakan implikasi yang bisa terjadi. Dan permintaan ini tidak keliru, karena kewajiban NPWP hanya dilekatkan kepada subjek pajak dalam negeri. Meski demikian, arah kebijakan NPWP bagi para TKI bukanlah pada penghapusan, melainkan pada penon-efektifan NPWP (SE-89/PJ/2009). Dengan demikian, pelaporan penghasilan dan pajak istri bisa turut non efektif. Dalam hal kondisi yang terjadi adalah sebaliknya,

di mana status subjek pajak luar negeri justru melekat pada istri, permasalahan juga dapat muncul. Untuk mempermudah pemahaman, dapat disimak contoh kasus berikut ini.

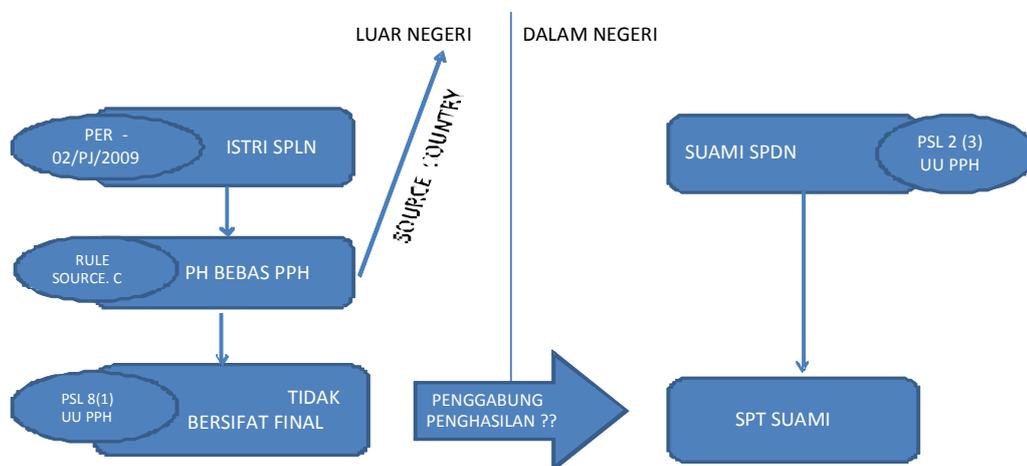
Contoh Kasus 2:

Misalkan Bu Amin bekerja di Arab Saudi dengan penghasilan sebesar Rp10.000.000 sebulan. Pak Amin bekerja di Indonesia sebagai pegawai dengan penghasilan neto sebesar Rp5.000.000 sebulan. Apakah penghasilan Bu Amin di Arab Saudi dapat digabungkan dengan penghasilan Pak Amin, untuk menghitung pajak atas penghasilan Pak Amin di Indonesia?

Jika yang berstatus Subjek Pajak luar negeri adalah istri, suami tetap menjalankan hak dan kewajiban pajaknya di Indonesia. Kebijakan dalam Pasal 8 UU PPh mensyaratkan bahwa penggabungan penghasilan neto tidak perlu dilakukan manakala istri bekerja hanya pada satu pemberi kerja, penghasilannya sudah dikenakan PPh Pasal 21 oleh pemberi kerja dan pekerjaan tersebut tidak ada hubungannya dengan usaha atau kegiatan suami.

Persyaratan pemotongan PPh Pasal 21 tersebut tidak mungkin dipenuhi sehingga dengan demikian, sejalan dengan konsep *family as taxing unit*, terdapat kewajiban untuk menggabungkan penghasilan neto yang diperoleh istri dengan penghasilan neto suaminya. Namun demikian, terdapat kendala dalam menjalankan kebijakan ini, sebagaimana tercermin dalam Gambar 5.4.

Gambar 5.4
Persoalan Akibat Perbedaan Status Subjek Pajak TKI
(Istri SPLN, Suami SPDN)



Sebagaimana halnya kasus suami berstatus sebagai subjek pajak luar negeri, penggabungan penghasilan neto tidak dapat dilakukan karena secara konsep, subjek pajak luar negeri dikenakan pajak di Indonesia hanya apabila mendapatkan penghasilan yang bersumber dari Indonesia. Kalaupun terdapat penghasilan dari Indonesia, maka skema pengenaan pajaknya adalah melalui *withholding* sesuai dengan ketentuan Pasal 26 UU PPh, dan bukannya dengan skema tarif Pasal 17.

Sistem penghitungan PPh atas keluarga, dibangun dari kebijakan *family as taxable unit* dengan konsep dasar penggabungan penghasilan neto antara suami dan istri. Sementara itu, persyaratan utama untuk menggabungkan penghasilan neto tersebut adalah adanya kesamaan status subjek pajak antara suami dan istri di mana keduanya harus berstatus sebagai subjek pajak dalam negeri. Sejalan dengan adanya penggabungan penghasilan neto tersebut, maka wajib pajak juga dapat menikmati kredit pajak luar negeri (PPh Pasal 24), apabila terdapat pajak yang dibayar di luar negeri.

5.3 Analisis Azas *Horizontal Equity* dalam Penentuan Status Subjek Pajak Tenaga Kerja Indonesia

Horizontal Equity mensyaratkan beberapa kriteria yang harus dipenuhi seluruhnya yaitu seluruh tambahan kemampuan ekonomis dimasukkan sebagai unsur penghasilan, *ability to pay* ditentukan secara global dalam arti semua unsur tambahan kemampuan ekonomis harus dijadikan satu untuk dikenakan PPh. Kemudian terdapat pula kriteria *net income* yang mensyaratkan bahwa biaya-biaya yang digunakan untuk mendapatkan penghasilan tersebut tidak menjadi dasar untuk penghitungan pajak, adanya *personal exemption* serta *equal treatment for the equals*, di mana pengenaan pajak tidak dibedakan berdasarkan jenis maupun sumber penghasilannya.

Dalam kebijakan penentuan status Subjek Pajak TKI dengan kriteria jangka waktu keberadaan di luar negeri, penghasilan yang diterima TKI dari luar negeri (sumbernya dari luar negeri) tidak dikenakan PPh di Indonesia. Dengan demikian, tidak terdapat penggabungan penghasilan secara global sehingga *ability to pay* orang pribadi juga turut tidak ditentukan secara global. Pengenaan pajak justru seolah didasarkan pada sumbernya, hal mana yang seharusnya tidak terjadi dalam konsep *horizontal equity*.

Terlepas dari terbitnya kebijakan penentuan status subjek pajak TKI dengan patokan kriteria keberadaan di luar negeri, teknis pengenaan PPh atas TKI khususnya yang berasal dari negara bebas PPh – seperti Arab Saudi – juga kurang memenuhi kriteria *horizontal equity* karena belum mengecualikan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan penghasilan sebagai syarat penentuan *net income*. Bagi karyawan yang bekerja di Indonesia, kriteria *net income* tersebut relatif terpenuhi dengan menentukan beberapa biaya sebagai unsur pengurang penghasilan bruto yaitu biaya jabatan dan iuran-iuran yang terkait dengan gaji seperti iuran pensiun. Biaya-biaya tersebut sudah ter-cover dalam penghitungan PPh Pasal 21 oleh pemberi kerja dan dinyatakan secara formal dalam formulir bukti potong PPh Pasal 21. Dalam hal ini, SPT PPh orang pribadi hanya men-cover biaya tersebut sepanjang terdapat bukti potong dari pemberi kerja. TKI yang bekerja di negara tanpa pajak (mayoritas negara Timur Tengah) tentu tidak

memiliki bukti potong. Unsur biaya yang menentukan penghasilan netonya seyogyanya tetap harus diperhitungkan agar *horizontal equity* dapat terpenuhi.

5.3 Analisis Azas *Revenue Productivity* dalam Penentuan Status Subjek Pajak Tenaga Kerja Indonesia

Kebijakan perpajakan yang dianut oleh sebagian besar negara umumnya ditujukan untuk memperluas pengenaan pajak. Dalam transaksi yang bersifat *cross border*, kebijakan tersebut diupayakan untuk menjaring pengenaan pajak atas penghasilan yang diperoleh wajib pajak luar negeri yang bersumber dari negara tersebut dan pengenaan pajak atas penghasilan luar negeri yang diterima atau diperoleh wajib pajak dalam negeri negara terkait.

Dalam konteks Indonesia, hal tersebut tampak pada kebijakan penggunaan azas domisili dalam menentukan yurisdiksi pemajakan. Penggunaan azas domisili itu pada gilirannya mewajibkan wajib pajak untuk melaporkan seluruh penghasilan dari luar negeri yang diterimanya, untuk dikenakan pajak bersamaan dengan penghasilan domestik.

Mengacu kepada konsep pengenaan PPh atas orang pribadi sebagaimana diatur dalam UU PPh di mana status TKI pada dasarnya masih sebagai subjek pajak dalam negeri, penghasilan TKI dari luar negeri tetap dikenakan pajak di Indonesia sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sementara sesuai dengan PER-02/PJ/2009, TKI berstatus sebagai subjek pajak luar negeri sehingga penghasilannya dari luar negeri, justru tidak dikenakan pajak di Indonesia. Secara umum, hal tersebut mengindikasikan bahwa terbitnya PER-02/PJ/2009 kurang selaras terhadap pemenuhan azas *revenue productivity*.

Terkait itu, perlu dilakukan analisis lebih lanjut untuk memberikan gambaran mengenai potensi pemajakan yang hilang terkait dengan terbitnya PER-02/PJ/2009 tersebut. Perhitungan *potensial lost* pada negara yang memberlakukan PPh dan pada negara yang tidak memberlakukan PPh akan memberikan hasil yang berbeda. Pada negara yang memberlakukan pajak, unsur biaya untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan umumnya sudah ter-*cover* dalam penentuan penghasilan neto dari luar negeri. Seiring dengan itu, TKI juga berhak untuk mendapatkan kredit pajak luar negeri dengan memenuhi ketentuan

material dan formalnya. Total kredit pajak tersebut dapat berbeda-beda pada tiap-tiap negara, bergantung pada total pajak yang harus dibayarkan oleh TKI.

Secara umum, jika beban pajak TKI di luar negeri lebih kecil dari beban pajak di Indonesia, maka masih ada potensi kurang bayar PPh orang pribadi yang sekaligus menjadi *potensial lost* bagi negara. Sementara jika beban pajak di luar negeri lebih tinggi dari beban pajak di Indonesia, maka tidak ada *potensial lost* yang dialami oleh negara. Pada negara yang tidak mengenakan pajak, unsur biaya untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan dari pekerjaan, tidak dapat diperhitungkan mengingat mekanisme penghitungan PPh orang pribadi belum mengakomodir biaya-biaya tersebut dalam hal tidak terdapat pemotongan PPh Pasal 21 melalui pemberi kerja. Dalam hal TKI bekerja di negara tanpa pajak, potensi kurang bayar yang terjadi di Indonesia lebih tinggi karena tidak ada unsur kredit pajak PPh Pasal 24.

Sebagai gambaran, pada bagian berikut ini penulis akan menyajikan perhitungan *potential lost* khususnya di negara Arab Saudi. Pertimbangan untuk memilih Arab Saudi adalah negara tersebut merupakan negara terbesar pengiriman TKI. Total TKI yang bekerja pada sektor Formal adalah sebanyak 31.714 dan sebesar 105.929 untuk sektor *in formal*, sehingga jumlah penempatan TKI pada tahun 2011 di Arab Saudi adalah sebesar 137.643 orang.⁸⁹ Di samping itu, Arab Saudi tidak mengenakan pemungutan PPh sehingga lebih menggambarkan jumlah PPh terutang yang dapat dikenai di Indonesia karena tidak terdapat unsur kredit pajak luar negeri (PPh Pasal 24) sebagai pengurang PPh terutang di Indonesia.

Menurut Kepala BNP2TKI, Jumhur Hidayat, jumlah upah di Arab Saudi untuk sektor informal (PRT) rata-rata 800 real per bulan, atau sekitar Rp 1,9 juta (1 Real = Rp 2.415). Sejak kebijakan moratorium, jumlah upah tersebut meningkat 2.000 real (Rp 4,8 juta) hingga 3.000 real (Rp 7,2 juta).⁹⁰ Berdasarkan hasil wawancara dengan Riki, penghasilan yang diterima oleh TKI formal berada pada kisaran 1500-2500 Real (rata-rata 2000 Real) sedangkan untuk TKI informal, berada pada kisaran 800-1200 Real (rata-rata 1000 Real). Sumber

⁸⁹ www.bnptki.go.id, diunduh tanggal 18 Juni 2012

⁹⁰ *Gaji TKI PRT di Saudi Melambung*, <http://www.jpnn.com/read/2011/12/14/111187/Gaji-TKI-PRT-di-Saudi-Melambung->, diunduh tanggal 18 Juni 2012

berbeda menyebutkan bahwa penghasilan TKI di luar negeri berada di atas angka tersebut di mana upah rata-rata yang bisa diterima oleh TKI Formal berada pada kisaran 10.000 Riyal atau sekitar Rp23,5 juta. Untuk profesional lulusan Amerika atau Eropa, upah yang diterima bahkan bisa lebih tinggi yang mencapai Rp30 juta.⁹¹

Dalam hal ini asumsi penghasilan yang penulis gunakan adalah yang paling kecil yaitu rata-rata sebesar 2000 Riyal (sekitar Rp4.6 juta dengan asumsi kurs Rp2300) dan 1000 Riyal (sekitar Rp2.3 juta dengan asumsi kurs Rp2300). Selain jumlah penghasilan yang diterima, penghitungan PPh orang pribadi di Indonesia sangat bergantung pada komposisi tanggungan TKI untuk menentukan jumlah PTKP yang diperkenankan. Dalam hal ini, tidak ada kredit pajak yang perlu diakui. Karena keterbatasan akses dan informasi mengenai data *real* tersebut, penulis menentukan PTKP dengan menggunakan beberapa asumsi yaitu rata-rata status TKI adalah K/0, K/1, K2, dan K/3.

Berdasarkan asumsi upah dan PTKP tersebut, penghitungan kewajiban PPh orang pribadi atas TKI yang bekerja pada sektor formal dan informal di negara Arab Saudi pada tahun 2011 diilustrasikan pada Tabel 5.5 sampai dengan Tabel 5.8 berikut.

Tabel 5.5
Perhitungan PPh Orang Pribadi TKI Arab Saudi Tahun 2011
Status K/0 (dalam Rupiah)

SEKTOR	FORMAL	INFORMAL
Penghasilan Sebulan	4.600.000	2.300.000
Penghasilan Setahun	55.200.000	27.600.000
PTKP (Status K/0)	17.160.000	17.160.000
Penghasilan Kena Pajak (status K/0)	38.040.000	10.440.000
PPH OP (status K/0)	1.902.000	522.000
Total Potensial Lost Per Sektor	51.357.804.000	57.754.602.000
Total Potensial Lost	109.112.406.000	

⁹¹ *Penghasilan Ceperan TKI Migran Saudi*, <http://www.kompasiana.com>, diunduh tanggal 18 Juni 2011

Dari Tabel 5.5 di atas, tampak bahwa jumlah PPh Orang Pribadi yang terutang sesuai dengan sistem pemungutan PPh orang pribadi dalam UU PPh cukup signifikan. Secara keseluruhan, PPh Orang Pribadi yang bisa diperoleh dengan asumsi status rata-rata TKI K/0 adalah sebesar Rp51.357.804.000 untuk sektor formal dan sebesar Rp57.754.602.000 untuk sektor informal. Secara keseluruhan, *potential lost* yang dihasilkan adalah sebesar Rp109.112.406.000 (formal dan informal).

Tabel 5.6
Perhitungan PPh Orang Pribadi TKI Arab Saudi Tahun 2011
Status K/1 (dalam Rupiah)

SEKTOR	FORMAL	INFORMAL
Penghasilan Sebulan	4.600.000	2.300.000
Penghasilan Setahun	55.200.000	27.600.000
PTKP (Status K/1)	18.480.000	18.480.000
Penghasilan Kena Pajak (status K/1)	36.720.000	9.120.000
PPH OP (status K/1)	1.836.000	456.000
Total Potensial Lost Per Sektor	49.575.672.000	50.452.296.000
Total Potensial Lost	100.027.968.000	

Pada Tabel 5.6 di atas, tampak bahwa total *potential lost* pada asumsi status rata-rata TKI K/1 adalah sebesar Rp100.027.968.000. Angka ini lebih kecil dari *potential lost* pada Tabel 5.5 sebab faktor PTKP sebagai pengurang penghasilan juga lebih kecil.

Tabel 5.7
Perhitungan PPh Orang Pribadi TKI Arab Saudi Tahun 2011
Status K/2 (dalam Rupiah)

SEKTOR	FORMAL	INFORMAL
Penghasilan Sebulan	4.600.000	2.300.000
Penghasilan Setahun	55.200.000	27.600.000
PTKP (Status K/2)	19.800.000	19.800.000
Penghasilan Kena Pajak (status K/2)	35.400.000	7.800.000
PPH OP (status K/2)	1.770.000	390.000
Total Potensial Lost Per Sektor	47.793.540.000	43.149.990.000
Total Potensial Lost	90.943.530.000	

Pada Tabel 5.7 tersebut, total *potensial lost* masih berada pada kisaran angka Rp 90.943.530.000. Hal tersebut juga terjadi karena faktor PTKP di mana terdapat kenaikan pengurangan PTKP menjadi sebesar Rp19.800.000,00.

Tabel 5.8
Perhitungan PPh Orang Pribadi TKI Arab Saudi Tahun 2011
Status K/3 (dalam Rupiah)

SEKTOR	FORMAL	INFORMAL
Penghasilan Sebulan	4.600.000	2.300.000
Penghasilan Setahun	55.200.000	27.600.000
PTKP (Status K/3)	21.120.000	21.120.000
PKP (status K/3)	34.080.000	6.480.000
PPH OP (status K/3)	1.704.000	324.000
Totl Potensial Lost Per Sektor	46.011.408.000	35.847.684.000
TOTAL PPH OP (status K/3)	81.859.092.000	

Jika asumsi status rata-rata TKI adalah K/3, penurunan *potensial lost* juga kembali terjadi. Semakin kecil PTKP yang diberikan, maka semakin besar *potensial lost* yang terjadi. *Potensial lost* ini paling tinggi terjadi pada kondisi rata-rata PTKP TKI berada pada status TK sebab pengurang penghasilannya pun juga paling rendah. Sementara pada rata-rata PTKP TKI adalah TK/1, TK/2, T/3, *potensial lost*-nya akan sama dengan status K/0, K/1, K/2.

Dalam kasus TKI, keberadaan *potensial lost* tersebut merupakan kondisi yang dapat dikatakan bersifat dilematis. Meski tampak bahwa baik azas *certainty* maupun keadilan horizontal kurang terpenuhi, penerapan PPh kepada para TKI tampak sulit dilakukan. Di satu sisi, kebijakan tersebut menimbulkan *potensial lost*. Di sisi lain, kontribusi TKI kepada negara diberikan dalam bentuk yang berbeda, dan tidak kalah pentingnya, yaitu devisa negara.

Oleh karena itu, meski pemajakan pada pertalian personal dapat dilakukan, namun tampaknya pemerintah lebih memilih untuk tidak mempertahankan yurisdiksi pemajakan atas pertalian personal tersebut. Tujuan dirumuskannya kebijakan dalam PER-02/PJ/2009 yaitu untuk memberikan fasilitas kepada TKI, membuat keberadaan *potensial lost* tersebut bahkan dapat digolongkan sebagai

suatu *intended tax expenditure*. Meski pada dasarnya penghasilan TKI yang jumlahnya berada di atas PTKP tetap dikenakan pajak, penghasilan TKI tidak dipandang sebagai sumber untuk memenuhi fungsi *budgetair* perpajakan.

BAB 6

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

Dari analisis yang sudah dilakukan pada bab 5, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Latar belakang dirumuskannya kriteria penentuan status subjek pajak TKI sebagaimana diatur dalam PER-02/PJ/2009 adalah adanya pemberian fasilitas perpajakan kepada TKI yang bekerja di luar negeri dan ketidakpastian dalam penentuan berakhirnya kewajiban pajak subjektif khususnya kriteria meninggalkan Indonesia untuk selama-lamanya.
2. Kebijakan penentuan status Subjek Pajak TKI dalam PER-02/PJ/2009 tersebut kurang selaras dengan azas *certainty* sebab timbul pertentangan dengan kebijakan lain yang terkait dengan pengenaan PPh atas orang pribadi.
3. Penentuan status subjek pajak TKI dengan menggunakan kriteria keberadaan di luar negeri kurang selaras dengan azas *horizontal equity* karena perlakuan PPh didasarkan atas sumber penghasilannya dan tidak mencerminkan *equal treatment for the equals*. Terlepas itu, sistem penghitungan PPh orang pribadi di Indonesia juga belum mengakomodir secara jelas penentuan biaya untuk mendapatkan menagih dan memelihara penghasilan bagi TKI yang tidak dikenakan PPh di luar negeri.
4. Penentuan status subjek pajak TKI dengan menggunakan kriteria keberadaan di luar negeri menutup pengenaan PPh atas penghasilan TKI dari luar negeri sehingga tampak kurang selaras dengan azas *revenue productivity*. Meski demikian, *potential lost* yang terjadi merupakan *trade off* atas devisa yang menjadi kontribusi penting TKI kepada negara.

6.1 Saran

1. Untuk lebih memberikan kepastian hukum kepada wajib pajak, khususnya TKI, dalam UU PPh perlu diberikan penjelasan lebih lanjut

mengenai terpenuhinya kriteria meninggalkan Indonesia untuk selamanya.

2. Penentuan status Subjek Pajak TKI dengan menggunakan kriteria jangka waktu keberadaan di luar negeri dalam PER-02/PJ/2009 maupun PER-43/PJ/2011 perlu ditinjau kembali, seiring dengan langkah pada saran pertama.
3. Perlu dirumuskan pengenaan PPh atas TKI yang lebih mencerminkan terpenuhinya azas *horizontal equity*.
4. Meski saat ini TKI mendapatkan fasilitas untuk tidak dikenakan pajak, sosialisasi perpajakan sederhana dengan bekerja sama dengan berbagai instansi terkait (misalnya BNP2TKI atau Kemenlu/Atase) tetap perlu dilakukan agar kesadaran perpajakan TKI dapat dibentuk sejak dini. Harapannya, hal tersebut dapat membantu pelaksanaan kewajiban perpajakan ketika kembali dan mendapatkan penghasilan dari Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Arnold, Brian J. dan McIntyre, Michael J, *International Tax Primer*, Kluwer Law International, The Netherlands, 1995
- Ault, Hugh J. and Arnold, Brian J, *Comparative Income Tax, A Structural Analysis*, Kluwer Law International, UK, 2004
- Bird, Richard M, *Tax Policy And Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, London, 1992
- Bird, Richard M, and Casanegra de Jantscher, Milka, *Improving Tax Administration In Developing Countries*, International Monetary Fund, Washington DC, 1992
- Brotodihardjo, Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Bandung, 2003
- Burns, Lee and Krever, Richard dalam *Tax Law Design and Drafting*, International Monetary Fund, Volume 2, 1996
- Cadesky, Michael and Chong, Sonja, *A New Twist to the Tie Breaker Rule on Dual Residency*, Tax Management International Journal, Bloomberg BNA, Washington, 1992
- Dunn, William N, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*, Gajah Mada University Press, Jogjakarta
- Du Toit, Antoinette, *Natural Persons and Residence Based Tax*, Accountancy SA, South African Institute of Chartered Accountants, 2001
- Gunadi, *Pajak Internasional*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 2007
- Goode, Richard, *Comprehensive Income Tax*, Edited By Joseph A. Pechman, The Brooking Institutions, Washington DC, 1977
- Holmes, Kevin, *The Concept of Income: A Multi-Disciplinary Analysis* IBFD Publications BV, The Netherlands, 2001
- Irawan, Prasetya, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*, DIA Fisip-UI, Jakarta 2007
- Mansury, R, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1996
- *Kebijakan Fiskal*, YP4, Tangerang, 1999

- Nasir, Moh, *Metode Penelitian*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988
- New York: Individual Subject to Tax as Resident*, State Tax Review, CCH Incorporated: Federal and State Tax, 2000
- Nugroho, Riant, *Public Policy: Dinamika Kebijakan – Analisis Kebijakan – Manajemen Kebijakan*, PT Elex Media Computindo, Jakarta, 2011
- OECD, *Personal Income Tax Systems Under Changing Economic Conditions*, OECD, 1986
- Plasschaert, Sylvain R. F, *Schedular, Global and Dualistic Patterns of Income Taxation*, IBFD, Amsterdam, 1988
- Rosdiana, Haula dan Slamet Irianto, Edy, *Pengantar Ilmu Pajak, Kebijakan dan Implementasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Shome, Parthasarathi (editor), *Tax Policy Handbook*, International Monetary Fund, Washington DC, 1995
- Simons, Henry C, *Personal Income Taxation, The Definition of Income As a Problem of Fiscal Policy*, The University of Chicago Press, London
- Soemitro, Rochmat, *Asas dan Dasar Perpajakan Jilid 1*, Refika Aditama, Bandung, 1998
- Surahmat, Rachmanto, *Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda: Sebuah Pengantar*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000
- Thuronyi, Victor, *Tax Law Design and Drafting (Chapter 3)*, International Monetary Fund, 1996
- *Comparative Tax Law*, Kluwer Law International, USA, 2003
- Wibisono, Gunawan Pajak Pendapatan, Mulia Offset, Jakarta, 1977
- Yuliandri, *Azas-azas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta

Peraturan Perundang-undangan:

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan;
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan;

————— Undang-Undang No. 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga
atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan
Tata Cara Perpajakan

Lain-lain:

Berita Resmi Statistik No. 72/11/Th. XIV, hal 1, 7 November 2011,
www.bps.go.id, diunduh 16 Maret 2012

Berita Resmi Statistik No. 74/11/Th. XIV, 7 November 2011, hal 1,
www.bps.go.id, diunduh 16 Maret 2012

“Laporan Perekonomian Tahunan Bank Indonesia”, www.bi.go.id, diunduh 16
Maret 2012

Laporan Data Penempatan Tenaga Kerja di Luar Negeri,
www.kemenakertrans.go.id, diunduh Maret 2012

“Kemiskinan, Faktor Utama Picu TKI Bekerja di Luar Negeri”,
www.korannusantara.com, diunduh pada 16 Maret 2012

“Ratusan Ilmuwan Indonesia Pilih Bekerja di Luar Negeri”, <http://www.i-4.or.id>
(tribunnews.com), diunduh 18 Maret 2012

Sinaga, Ramiany, Bahan Presentasi pada Forum Komunikasi Kehumasan
Pemerintah, www.google.com, diunduh pada 16 Maret 2012

“Universitas Chicago: Ekonomi RI Kuat Hadapi Krisis Global”,
<http://finance.detik.com>, diunduh 17 Maret 2012

Penempatan Per Tahun Per Negara, www.bnp2tki.go.id, diunduh pada 19 Juni
2012

Laporan Survey Nasional Pola Remitansi TKI Tahun 2008, www.bi.go.id,
diunduh Maret 2012

Model Tax Convention on Income and on Capital, OECD, April 2002, hal 26

Gaji TKI PRT di Saudi Melambung,
[http://www.jpnn.com/read/2011/12/14/111187/Gaji-TKI-PRT-di-Saudi-
Melambung-](http://www.jpnn.com/read/2011/12/14/111187/Gaji-TKI-PRT-di-Saudi-Melambung-), diunduh tanggal 18 Juni 2012

“Penghasilan Ceperan TKI Migran Saudi”, <http://www.kompasiana.com>, diunduh
tanggal 18 Juni 201

LAMPIRAN

**TRANSKRIP WAWANCARA
 PROF. Dr. GUNADI, M.Sc, Ak
 GURU BESAR PERPAJAKAN FISIP UI
 DIWAWANCARA TANGGAL 10 APRIL 2002**

Apa yang dimaksud kewajiban pajak subjektif?

Kewajiban pajak yang melekat pada subjeknya. Bahwa subjeknya itu memenuhi syarat untuk dikenakan pajak. Ya paling tidak harusnya orang dewasa, bukan anak-anak, punya akal sehat dan kesehatan juga. Kalau di kita kan anak-anak penghasilannya digabung dengan orang tua, atau mungkin ada wali atau pengampunya.

Kenapa menggunakan kriteria selama-lamanya? Apa alasannya?

Karena kemungkinan masih balik lagi di Indonesia, untuk yang sifatnya sementara-sementara. Kita punya beberapa kriteria. Yang pertama, orang yang bertempat tinggal, ini kan relatif. Misalnya dia ada rumah, ini kan jadi masalah juga. Kedua, keberadaannya di Indonesia. Jadi menggunakan kriteria economics, jadi jelas. Modelnya menggunakan kuantitatif method, bukan kualitatif. Yang ketiga, niat untuk tinggal di Indonesia.

Bagaimana mengukur niatnya?

Mengukur niatnya bisa dilihat dari peraturan yang baru. PER-43. Dari visanya.

Kalau tidak ada aturan tentang berakhirnya kewajiban pajak subjektif (aturan selama-lamanya), apa implikasinya?

Ya tidak ada masalah, karena pajak itu berhubungan dengan efektivitas juga. Dalam arti bisa tidak dikenakan pajak? Kalau tidak mungkin dikenakan pajak buat apa? Kalau law enforcement-nya ga mungkin ya gimana?

Kriteria SPDN Bebas ditentukan oleh negara-negara. Apakah kebebasan ini juga meliputi penentuan kewajiban pajak subjektif ini?

Agak sulit ya. Karena di Indonesia ini kita sering kali cuma berpikir pajak subjektif, pajak objektif, itu yang melekat di situ. Kriteria-kriteria itu tidak terlalu signifikan. Karena tidak ada subjeknya, objeknya bisa kena pajak juga tergantung pada *connecting factor*-nya suatu negara mengenakan pajak itu. Kalau pajak subjektif, pengertian orang adalah memperhatikan keadaan subjeknya, itu kan hanya terkait PPh orang pribadi. Kalau badan hukum, apakah pajak subjektif? Ya ndak.

Penentuan selamanya berdasarkan bukti-bukti. Bukti seperti apa yang dimaksudkan di sini?

Keadaan sebenarnya. Itu kan hal yang bersifat umum, berdasarkan keadaan sebenarnya itu, bukan keadaan yang formal.

Jika orang pribadi tersebut mencabut kewarganegaraannya apakah bisa jadi salah satu contohnya?

Bisa saja, tapi dalam hal ini tidak ada masalah karena kalau dia tinggal di Indonesia, Indonesia tidak menggunakan kriteria kewarganegaraan untuk mengenakan pajak. Tetap kembali pada kriteria pasal 2 ayat 3) karena kita tidak memakai kriteria WN sebagai tax connection.

Kalau bawa keluarga ke luar negeri, apakah bisa jadi contoh bukti yang nyata yang lain?

Ya, itu sebagai indikasi. Tapi dia kan ga ada, tempat tinggalnya di Indonesia?

**Yang tidak mungkin double kalau pake kriteria jangka waktu kebera
Apakah penggunaan kriteria “selama-lamanya” tersebut memberikan ketidakpastian hukum bagi WP?**

Hati-hati berbicara mengenai kepastian hukum. Pajak itu penuh avoidance, penuh akal-akalan. Artificially economic dengan kepastian hukum? Bagaimana bisa kepastian hukum. Sesuatu yang pasti itu *avoidance*-nya tinggi sekali. Makanya dibuat berbagai alternatif kemungkinan. Untuk menutup itu, kadang-kadang kepastian hukum agak dibelakangkan.

Jadi kepastian hukum itu bukan sesuatu yang sifatnya harus saklek?

Ya, tidak bisa satu tambah satu sama dengan dua. Karena avoid. Orang akan selalu menghindari pajak. Misalnya disaklek, orang yang punya tempat tinggal, avoid-nya bagaimana? Orang kan ndak punya tempat tinggal di sini. UU ngomong bertempat tinggal, tapi dalam peraturan bilanganya punya tempat tinggal. Itu kan lain. Dia bertempat tinggal tapi bukan punya saya. Bisa ndak gitu? Dari segi hukum bisa di-avoid lho. Makanya hati-hati jika berbicara kepastian hukum. Kepastian hukum itu terkait dengan siapa yang bayar pajak, jumlahnya berapa, bayarnya ke mana.

Ya, kriteria subjek kepastian hukum, tapi tidak terlalu saklek. Kriteria subjek termasuk kepastian hukum, tapi dalam konteks ini tidak boleh saklek, harus luwes. Soalnya kalau tidak, *avoid*. Jadi suatu peraturan yang banyak bolong-bolongnya.

Bagaimana pendapat Bapak mengenai penggunaan kriteria 183 hari?

Kriteria 183 hari itu suatu hal yang sifatnya kuantitatif, jadi ndak ada masalah. Tapi karena kita pakenya *family system*, maka timbul pertanyaan-pertanyaan.

**TRANSKRIP WAWANCARA
RACHMANTO SURAHMAT
PARTNER ERNST AND YOUNG
DIWAWANCARA TANGGAL 10 MEI 2012**

Berakhirnya status SPDN sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2A, adalah jika meninggal atau selama-lamanya. Apa yang dimaksud dengan selama-lamanya?

Itu tidak... belum ada petunjuk atau apa ya.. Tapi setidaknya-tidaknya orang Indonesia yang pindah ke luar negeri, kasarnya begitu. Itu banyak. Orang kita banyak yang tinggal di Australia, Kanada. Tadinya dia WP Dalam Negeri Indonesia.

Kembali lagi sebetulnya kalau mau mengatur yang seperti itu, rujukannya ya harus Pasal 2A itu, jangan diperluas yang macem-macem. Artinya kalau seseorang Indonesia itu WPDN Indonesia, katakanlah suka salah kaprah Ditjen Pajak mengatakan “orang Indonesia” padahal UU PPh kita kan tidak menganut azas kewarganegaraan.

Jadi orang dalam negeri pindah ke luar negeri, kembali lagi kalau dia pindahnya ke negara *treaty country*, ada masa tertentu statusnya *double resident*. Itu dipecahkan dulu. Artinya kalau itu menyangkut *treaty country* kan bisa dipecahkan. Artinya, si A, menjadi resident katakanlah Kanada. Kalau sudah begitu, secara konsekuen Indonesia harus melepaskan, dia bukan WP Indonesia lagi. Prinsip itu harus disadari dengan sepenuh-penuhnya.

Nah, di surat edaran itu apa begitu itu? Dia kan hanya menyebut kalau lebih dari 183 hari, itu dari kacamata siapa? Kacamata kita? Apakah 183 hari itu ada di dalam Pasal 2A? Enggak ada.. nah cara berpikir seperti itu lho. Justru dulu, UU yang lama sedikit lebih jelas karena mengatakan sepanjang dia punya hubungan ekonomis dengan Indonesia.

Hubungan ekonomis ini yang seperti apa Pak?

Itu tidak dijabarkan lebih lanjut. Tapi kalau dia punya rumah, menyewakan, itu sudah menunjukkan adanya hubungan ekonomis. Nah undang-undang kita kan ga. Terus diperlebar gitu. Interpretasinya diperluas. Ada aturan yang di bawah undang-undang.

Nah dari segi konstelasi undang-undang, apa benar begitu? Ya kan? Itu cara berpikir itu harus benar dulu. Tolak ukurnya begitu, *legalistic view*-nya harus begitu. Apalagi PER DJP, itu kan nabrak.

Kalau menimbang assistance and collection, per dirjen itu salah sama sekali, ga melihat treaty kita.

Kalau menggunakan patokan Pasal 2A, status subjek pajak luar negeri tersebut sangat sulit lepas?

Ya.

Seandainya ada pertimbangan, mereka di luar negeri dan sulit untuk melakukan kewajiban pajaknya. Untuk Ditjen Pajak juga sulit untuk “mengejar” mereka..

Nah, kembali lagi, pokoknya itu apa? Dia WPDN atau bukan? Itu dulu diputuskan. Kalau sudah diputuskan WPLN, kewajiban administratifnya menjadi hilang. Enggak ada masalah lagi.

Dalam Pasal 8 Taxing unit kita family. Apakah si family harus sama-sama SPDN?

Tidak harus. Tergantung. Apakah ada pemisahan harta atau tidak. Iya kan, di undang-undang kita kan ada. Jadi ada dua situasi.

Kalau pisah harta, salah satu di luar negeri, dan dilihat dari kacamata Indonesia, apa bisa kita. Kalau pisah harta, dari kacamata pajak dianggap orang yang terpisah. Bukan satu kesatuan ekonomis. Jadi, suaminya kan juga ga, karena sudah dikenakan pajak.

Dalam konteks pisah harta, dalam ketentuan Pasal 8 tetap ada penggabungan penghasilan neto?

Itu kan dengan asumsi bahwa dua-duanya dalam negeri. Jadi kalau suami di luar negeri, istri di dalam negeri, nah ini harus digabung. Bener. Karena satu kesatuan ekonomis. Satu kesatuan ini, kadang-kadang begini. Seperti anak saya, sarjana lawyer, dia dengan suaminya minta pisah NPWP-nya. Karena kalau partner kan ga boleh. Tapi dia sebagai WPDN. Tetap dia harus lapor, dijadikan satu dengan suaminya. Karena kalau nanti suaminya ditugaskan di luar negeri setahun dia kan bukan WPDN atau tetap WPDN karena hanya setahun. Tapi kan tetap jadi satu.

Kalau pisah harta, WP-nya ada dua, dalam arti betul-betul terpisah.

Jadi kalau dalam hal pisah harta, salah satunya adalah luar negeri, ya sudah, dia lepas. Yang dikenakan yang hanya yang dalam negeri saja. Secara yuridis bener emang harus begitu.

Jadi kalau satu kesatuan, status WP dalam negeri dan luar negerinya tidak pengaruh?

Enggak, kan satu kesatuan. Jadi, misalnya, dibalik. Suaminya di dalam negeri istrinya di luar negeri, gajinya kalau posisi istri WPLN, ya sudah dikenakan pajak di sana. Hanya, penghasilannya, digabungkan ke suaminya. Kalau ada pajaknya, dikreditkan, gitu.

Berarti sama saja ketika terjadi transfer antara suami dan istri tidak ada objek pajak?

Bukan, tidak ada. Itu ada ketika ada pisah harta.

Untuk *taxing unit individual*, transfer antara suami sama istri transfer antara suami dan istri jadi objek?

Ya sekarang kembali lagi, transaksinya apa? Oh ga dong, itu kan udah dikenain pajak. Dua-duanya boleh dikenakan pajak di tangan istri tapi juga di tangan suami. Sama.

Suami sebagai kepala keluarga yang melakukan kewajiban pajak?

Enggak, makanya sekarang analoginya WP dalam negerinya siapa? Kalau suaminya di luar negeri, istri WPDN. Status WPDN-nya siapa, kalau dia pisah harta. Kalau ga pisah harta, tetap aja suaminya juga, tapi kan jadi satu. Yang beda hanya perlakuan pajak suaminya itu. Artinya dia dikenakan pajak di Indonesia setelah digunggung dengan istrinya.

Jadi mesti konsisten dengan konsep satu kesatuan?

Iya, itu harus dipastikan dulu. Kalau sudah begini, apa pun variasinya, ya tetap seperti itu.

Apa pun perbedaan statusnya, sepanjang satu kesatuan ekonomis, maka tidak ada masalah. Tapi kalau unitnya beda, dengan perjanjian pisah harta, maka tidak kena di Indonesia kecuali dia dapat penghasilan yang bersumber dari Indonesia.

Mengapa ada penggabungan penghasilan neto antara suami dan istri?

Sebetulnya dulu intinya dimaksudkan untuk tetap mengenakan tarif progresif. Itu intinya begitu. Tapi harus diingat bahwa satu pasal dengan pasal yang lain ada kemungkinan konflik.

Jika diberikan contoh Pasal 2A, maka apakah bisa menimbulkan tax planning wajib pajak?

Kalau untuk tax planning tidak segampang itu. Itu bukanlah alasan utama untuk meninggalkan Indonesia. Bener, kasarnya saja, saya disuruh milih, kerja di Brunei, supaya tidak dikenakan pajak saya disuruh milih tinggal di Brunei. Ya mikir dua kali. Tapi itu non tax consideration. Seringkali aturan kita itu tidak konsekuen secara konsisten melepaskan ya lepas gitu. Ya, kadang-kadang begitu. Dan yang tidak tersurat tapi tersirat seolah-olah undang-undang kita menganut azas kewarganegaraan. Padahal ga ada bedanya. Korea bisa jadi WPDN.

Angka 183 dari mana Pak?

Itu kan dulu yang tahun 1944 juga begitu kira-kira. Dan itu, tes yang universal.

Kriteria SPDN terpisah atau kumulatif?

Terpisah, salah satu dari tiga itu menangkap sebagai WPDN. Satu sama lain bisa memperkuat. Kalau misalnya berniat tinggal di Indonesia terus dia beli rumah di Indonesia, sudah pasti 183 hari-nya gugur kan..

Penggunaan *tie breaker rule* bagaimana?

Ada, tapi jarang sekali. Pernah ada satu kasus, dia pasti WP Singapura. Untuk sebaiknya diminta ruling. Tapi... ya itu digondeli lagi. Yang menurut saya secara yuridis itu keliru.

**TRANSKRIP WAWANCARA
JONI KISWANTO
KASUBDIT PPH
BADAN KEBIJAKAN FISKAL**

Apakah PER-02 sejalan dengan ketentuan dalam UU PPh?

Sempat ada permasalahan pada awalnya, di mana ada kemungkinan terjadinya double non SP. Jadi kalau sudah > 183 hari dia tidak di Indonesia, menjadi SPLN. Gimana kasusnya kalau di Indonesia bukan SP, di luar negeri juga bukan SP di negara itu. Kami pada saat itu sempat tidak sependapat dengan PER-02. Secara official sempat memberikan masukan di mana ada kemungkinan double non tax. Kalau enam bulan di luar negeri dia ada kemungkinan kembali lagi, karena keluarganya ada di sini. Kalau di UU, kalau berniat meninggalkan Indonesia, maka barulah bukan SP Indonesia. Dia kan tidak berniat meninggalkan Indonesia. Hanya kondisi pekerjaan dia mengharuskan dia untuk tidak kembali di Indonesia secara sementara.

PER-43 tahun 2011 seperti penegasan ulang. Apakah ada koordinasi dengan pihak BKF?

Untuk PER-43 kita tidak terlibat. Waktu itu belum ada koordinasi. Ada KMK 09 tahun 2011, tapi PER-43 tahun 2011 belum. PER-02 karena inisiatif memberikan masukan.

BKF memandang penghasilan TKI sebagai sumber penerimaan?

Tidak ke arah sana, tidak ke arah sebagai *budgetair* ya. Artinya, karena kondisi negara yang tidak bisa menciptakan lapangan kerja maka mereka ke luar. Kebanyakan pun di Indonesia golongan ekonomi di bawah PTKP. Tapi tidak semua, yang kaya banyak juga. *Basic*-nya kalau di atas PTKP kena, kalau di bawah ya tidak. Tapi bukan ke arah untuk menjadi sumber penerimaan sendiri.

Kalau status TKI SPLN, misalnya suaminya. Keluarganya dapat penghasilan. Bagaimana status istrinya?

Tidak mengikut. Harus sendiri. Konsekuensinya harus kena NPWP juga.

Bagaimana menggabungkan penghasilannya sesuai dengan ketentuan Pasal 8?

Jangan digabung, ya harus sendiri-sendiri. Kalau suaminya sudah SPLN, penghasilannya tidak mungkin digabung. SI istri juga harus sendiri.

Jadi, teknis penghitungannya ga match dengan Pasal 8 dong?

Ya, jadi tidak match. KPLN tidak diakui, WWI tidak masuk.

Keluarganya bagaimana?

Keluarganya pun sama, artinya mereka harusnya dihandle oleh negara.

**TRANSKRIP WAWANCARA
RIZKI NUGROHO
STAF PELAKSANA DIREKTORAT PP II DITEN PAJAK
DIWAWANCARA TANGGAL 1 MEI 2012**

Apa latar belakang terbitnya PER-02/PJ/ 2009?

Pada dasarnya penerbitan PER-02/PJ/2009 untuk memberikan fasilitas bagi orang pribadi yang bekerja di luar negeri, seperti TKI dan laut. Penentuan SPDN-nya belum jelas. Mereka kan ke luar negerinya berapa lama, ada yang setahun, dua tahun. Terus ada juga pelaut yang tidak menetap di luar negeri tapi moving berpindah-pindah dari satu kota ke kota lain.

Jadi latar belakangnya karena ada ketidakjelasan dalam Pasal 2A?

Iya. Parameter selama-lamanya kan belum ada. Kalau SPLN di Indonesia penentuannya seperti apa kan lebih jelas. Kalau dari Indonesia ke luar negeri seperti apa, penentuannya belum ada.

Ada juga WP yang berstatus sebagai pelaut, mereka tidak menetap di luar negeri tapi pindah-pindah. Belum jelas seperti apa, cuma dikatakan kalau ada kriteria selama-lamanya. WP mempertanyakan bagaimana pelaporan SPT-nya.

Ya tergantung, itu kan administratif. Kalau dia tidak termasuk sebagai SPDN ya tidak perlu lapor. Salah satu sarannya kan non efektif dulu seperti diatur dalam ketentuan SE - 89/PJ/2009 tentang Tata Cara Penanganan Wajib Pajak Non Efektif. Kewajiban pajaknya bisa “dibekukan” dulu. Dia tidak perlu melaporkan apa-apa. Ada fasilitas di mana tidak perlu lapor dulu. Tapi masih terdaftar dalam administrasi kita.

Berapa lama batas Non Efektif?

Tidak ada batas waktunya. Tapi kalau dia udah sekali lapor maka efektif lagi.

PER-02/2009 dan PER-43/2011 sama-sama mengatur tentang status subjek pajak TKI. Dalam PER-02/2009, penghasilan TKI tidak dikenakan pajak di Indonesia jika di luar negeri dikenakan pajak. Sedangkan di PER-43/2011 tidak disebutkan demikian. Mana aturan yang harus dipakai oleh WP?

Kalau ada penghasilan, kita balik ke dasarnya dulu. Ada SPDN ada SPLN. Kalau dia berada di luar negeri lebih dari 183 hari, dan bisa membuktikan, maka dia bukan SPDN. Kalau sudah memenuhi itu, dia tidak perlu lapor. Kalau dia punya penghasilan di sini, misalnya punya tanah. Kalau kita balik ke dasarnya, karena dia adalah SPLN, dan dia punya tanah di sini, maka menurut pendapat saya dia dipotong yang Pasal PPh 26.

Apabila ada transfer penghasilan dari TKI (suami) kepada keluarganya, bagaimana perlakuan PPh-nya?

Dalam PER-43 sama PER-2 secara eksplisit memang tidak diatur secara langsung ya. Dari beberapa pemikiran, kalau istri tidak punya NPWP, maka tidak masalah

karena berarti sudah bebas. Sepanjang bisa membuktikan ada green card, udah ok dia SPLN. Caranya ada dua, kalau selama-lamanya berarti penghapusan. Kalau cuma *temporary* (tiga tahun, empat tahun) maka mengajukan permohonan NE (sesuai ketentuan SE-89 tahun 2009).

Kalau minta hapus aja bisa ga?

Sebenarnya bisa saja untuk meminta penghapusan NPWP sepanjang memenuhi syarat objektif dan subjektif. Tapi perlu dipertimbangkan kembali, mengingat keberadaan TKI di luar negeri itu tidak selama-lamanya. Ada kemungkinan besar mereka untuk kembali menetap di Indonesia, dia bisa dikenakan pemotongan pajak lebih besar karena dia ga punya NPWP. Kalau untuk penghapusan itu, sih mbak, ada syarat meninggalkan Indonesia selama-lamanya. Solusinya kembali ke jawaban sebelumnya, TKI tersebut dapat menonefektifkan NPWP-nya terlebih dahulu.

Kalau Istri Punya NPWP yang melekat ke suami dan NPWP suami sudah dicabut bagaimana pelaporan istri?

Sebelum melihat kondisi NPWP suami dicabut atau tidak, kita harus melihat kembali alasan apa yang menyebabkan NPWP suami harus dicabut. Perlu dipertimbangkan kembali, mengingat keberadaan TKI di luar negeri itu tidak selama-lamanya.

Namun apabila istri punya NPWP cabang yang melekat ke suami, Kalau ada istri usaha, sebaiknya NPWP tidak perlu dicabut walaupun memang benar bahwa suaminya memenuhi syarat 183 hari itu. Agar secara administratif, istrinya memiliki sarana untuk melaporkan penghasilannya. Kalau menurut saya, NPWP suami sebaiknya tetap aktif.

Jika istri punya NPWP sendiri, lalu suami SPLN, bagaimana penggabungan penghasilan antara suami dan istri tersebut?

Kalau menurut saya tidak terutang, karena satu kesatuan ekonomis.

Angka 183 hari munculnya dari mana ya?

Angka 183 hari dasarnya dari ketentuan UU PPh. Itu kan sudah baku dari internasionalnya seperti itu. Kalau 365 kan kita pakenya mana yang lebih banyak. Kalau di Indonesia lebih dari 183, maka di luar kan lebih sedikit.

***Law enforcement*-nya selama ini bagaimana?**

Kalau kontrol adanya di KPP. Tapi KPP juga tidak tahu WP-nya ada di mana. KPP (dalam hal ini *Account Representative*) mempunyai fungsi pengawasan atas pemenuhan kewajiban perpajakan oleh Wajib Pajak. Dalam sistem informasi perpajakan, dapat diketahui apakah Wajib Pajak melaporkan SPT Tahunan atau tidak. Wajib Pajak yang tidak melaporkan SPT Tahunannya dapat dikenakan Surat Tagihan Pajak oleh KPP terkait.

**Wawancara dengan BAPAK Riki Adriansjah, V.D, MM
Kasubdit Kerjasama Antar Lembaga Direktorat Pemberdayaan BNP2TKI
Diwawancara Tanggal 05 Maret 2012**

Bagaimana persoalan dalam pemberangkatan dan penempatan Tki?

...Bank kita tidak mau memberikan pinjaman. Akibatnya mereka pinjam pada bank asing. Katakan taiwan. Taiwan resminya biaya penempatannya 16 juta. Tapi karena pinjamkan banki asing (china trust), dia harus mengembalikan 24 juta dalam waktu 9 bulan. Selain China Trust, Bank BPR Tata Karya Indonesia. BPR Inti Dana. Tapi itulah, ini semua mengacu kepada bank china trust. Ada biaya bunga, jasa administrasi pengembalian cicilan.

Hongkong, 15.500 plus 5 dollar. Tapi kenyataannya, bank kita enggak ada yang mau kasih pinjam. Akibatnya diberikan pinjaman oleh bank-nya hongkong (negara kedatangan). Demikian juga singapura. Bank-bank di sana mengenakan biaya yang tinggi. Seperti Hk, 21.000 HKD (kurs 1200 = 27 juta). Hk dikembalikan dalam 7 bulan. Banyak masalah di Hongkong, TKI sudah dipotong 4 bulan, majikan bicara sama si agen. Ini TKI-nya malas. Akibatnya dipindah majikan. Dengan pindah, pemotongan dimulai dari nol lagi. Ini yang banyak kejadian di lapangan. Singapura hampir sama dengan Hongkong. BNPTKI memberikan masukan untuk merubah besarnya cost structure. Artinya melihat biaya penempatannya 21.000 hkd, ya kita harus seperti begitu.

Di lapangan tidak bisa diterapkan. TKI dari kampung harusnya langsung ke PJTKI. Di lapangan direkrut oleh sponsor. Yang bisa dibayar 7 juta satu orang tki. Kalau ke taiwan 5 juta satu orang. Hal inilah yang menyebabkan biaya tinggi, yang memikul TKI.

Penghasilannya cukup Pak?

Penghasilannya bisa, sepanjang dibayarnya penuh dan tidak ada potongan dimulai dari nol lagi. Inilah yang kita sampaikan di perwakilan kita di luar negeri (KBRI/KJRI). Majikan perlu TKI, minta tlg sama agen, agen datang ke KBRI, saya perlu 100 orang dan kerjasama dengan PJTKI A di Indonesia. KBRI meng-endorse kamu boleh mengirimkan seratus orang. Setelah dicap, baru dia kirim ke PJTKI sini. Anda recruit anda latih, berangkatin, nanti saya yang... Umumnya si TKI ini, pinjamannya dicairkan tidak ke TKI, langsung ke PJTKI. Jadi, Anak ini berangkat ke hongkong, udah kerja di sana satu minggu, baru dicairkan uang biaya perekrutan dan segala macam kepada PJTKI-nya. Kenapa begitu, karena PJTKI sudah merekrut, melatih, periksa kesehatan, buatkan paspor, belikan tiket pesawat. Jadi TKI-nya berangkat ya uang itu masuk ke PJTKI.

Beda dengan timur tengah, di mana majikan ngasih duit ke PJTKI. Saya perlu 100 orang. Nah makanya di timur tengah, seolah-olah TKI sudah dibeli. Jadi kalau dia mau digaji, terserah majikan. Tapi kalau Asia pasifik, mereka lebih tertata. Tapi itulah, perlu teman-teman KBRI menseleksi ini agen yang nakal, majikan yang nakal kalau sudah berkali-kali jangan.. Ini TKI-nya kok sudah dipindah dua kali kenapa, apakah dianya malas atau jangan-jangan majikannya.. Biasanya majikan kerjasama dengan agen. Itulah kenapa TKI itu selama dua tahun tidak terima gaji,

karena bayar angsuran terus. Itulah yang kita sampaikan, agar cost structure disusun sesuai dengan kenyataan di lapangan. Di lapangan, masih juga ada, harusnya 150 ternyata di lapangan naik. Demikian juga, saya katakan di luar negeri peran KBRI harus lebih besar. TKI ini dua bulan kok udah pindah majikan. Nah agen-agen yang nakal, majikan yang nakal, jangan lagi dikasih TKI. Nah itu seharusnya.

Berapa gaji TKI yang paling besar Pak?

Pekerja Indonesia di Taiwan tahun, upahnya sebesar 15.840 NTD. Ini saya bicara sektor informal ya, sektor rumah tangga. Kalau formal, 18.880 NTD. Korea itu, pas waktu dibuka, 2004, minimal 700 ribu won perbulan. Kalau korea kita semua formal, di pabrik. Sekarang mungkin sudah naik. Kalau Hongkong, 3.740. Kalau di Hongkong tidak ada yang formal. Di Singapura, informal, 340 SGD.

Semakin tinggi kompetensi TKI, upahnya semakin tinggi?

Ya, umumnya begitu.

Berapa Upah Rata-Rata di Arab Saudi?

Formal rata-rata 1500 sd 2500 sedang informal rata-rata 800-1200.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama Lengkap : Yulia
Tempat, tanggal Lahir: Lubuk Linggau, 15 Maret 1980
Agama : Islam
Alamat : Jl. Taman Malaka Utara 5, Blok D3 No. 18 Jakarta Timur

Riwayat Pendidikan :

- SD 01 Wua-Wua Kendari : 1986 - 1992
- SMP 18 Semarang : 1992 - 1995
- SMA 05 Semarang : 1995 - 1998
- Diploma Perpajakan FISIP UI : 1998 - 2001
- Sarjana Adm Fiskal FISIP UI : 2001 - 2003

Pengalaman Kerja :

- Penulis dan Trainer Pajak LMF : 2001 - Sekarang