

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Literatur

A.1 Teori Kebijakan Publik

Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) merupakan salah satu bagian penting dalam studi kebijakan publik. Suatu Kebijakan hanya dapat dilihat berhasil atau tidaknya, apabila kebijakan tersebut bisa menjawab atau tidak persoalan yang ada pada saat kebijakan tersebut dilaksanakan.

Tahapan-tahapan kebijakan publik secara teoritis adalah sebagai berikut : (Lindblom, 1986 ; 3)

1. Bagaimana masalah yang timbul dalam masyarakat dan kemudian masuk kedalam agenda para pengambil keputusan.
2. Bagaimanakah merumuskan masalah tersebut untuk mengambil suatu tindakan.
3. Sikap apa yang akan diambil oleh badan legislative atau lembaga terkait lainnya.
4. Bagaimana para pemimpin menerapkannya.
5. Bagaimana kebijakan tersebut dievaluasi

A.1.1 Konsep Kebijakan

Dalam arti yang luas kebijakan mempunyai 2 aspek pokok antara lain : (Thoha, 1993 : 56)

1. Kebijakan merupakan praktika sosial, dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
2. Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan baik untuk mendamaikan klaim dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan incentive tindakan bersama pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan, akan tetapi mendapat perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama

tersebut, dengan demikian jika ada pihak-pihak yang konflik usaha untuk mengatasinya antara lain dengan menghasilkan suatu kebijakan.

Definisi menurut *Thomas Dye*, analisis kebijakan adalah suatu upaya untuk mengetahui apa yang sesungguhnya dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukan hal itu, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda. (Wahab, 1990 ; 2).

A.1.2. Analisis Kebijakan

Analisis Kebijakan merupakan sesuatu kegiatan ilmiah yang lebih mengarah kepada kepentingan praktis yaitu mengedikan informasi kepada para pengambil keputusan yang dapat digunakan untuk menguji pertimbangan-pertimbangan yang mendasari setiap pemecahan masalah praktis. (Dunn, 1981: 7) Dalam kegiatan ini *Thomas Dye* sebenarnya menyatakan bahwa analisis kebijaksanaan itu pada hakekatnya merupakan suatu kegiatan yang bersifat preskriptif dan deskriptif. Sebagai kegiatan yang bersifat preskriptif maka analisis kebijaksanaan itu seharusnya mampu untuk memecahkan masalah-masalah sosial yang timbul dan kegiatan yang bersifat deskriptif analisis kebijaksanaan hanya dimaksudkan untuk menggambarkan keadaan masalah, dimana letak masalah, apa penyebab timbulnya masalah, bagaimana akibat-akibat masalah itu pada masyarakat.

A.1.3. Model Kebijakan Publik

Dalam studi kebijakan Publik dikenal adanya model-model yang dapat dijadikan sebagai besar dan pedoman perumusan kebijakan. Beberapa model dimaksudkan dapat membantu dalam menyusun hipotesis dan melakukan percobaan yang handal. Adapun model-model pembuatan kebijaksanaan negara (*Publik policy making models*) mengikuti pembagian pembagian sebagaimana telah dibuat oleh *Thomas R Dye* yang membaginya menjadi 6 (enam) model sebagai berikut : (Wahab, 1990 ; 2)

1. *Model Kelembagaan*

Pada dasarnya model ini memandang kebijakan negara sebagai kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah. Model kelembagaan kebijakan negara ini ditetapkan, disahkan, dilaksanakan dan dipaksakan pemberlakuannya oleh lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Dengan perkataan lain model ini terdapat hubungan yang erat antara kebijaksanaan negara dengan lembaga-lembaga pemerintah. Dalam model ini kebijakan yang dibuat pemerintah dipandang sebagai kewajiban yang harus dipatuhi oleh seluruh warga. Pemerintah dapat memaksakan kepatuhan kepada masyarakat atas kebijakan yang telah dibuat dengan terlebih dahulu mendapat persetujuan dari masyarakat yang bersangkutan.

2. *Model Kelompok*

Model ini pada dasarnya berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat merupakan pusat perhatian politik. Individu-individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun informal untuk melakukan tekanan pemenuhan tuntutannya kepada pemerintah. Perilaku individu akan mempunyai makna politik kalau mereka bertindak sebagai bagian atau atas nama kelompok. Menurut model ini kebijakan Publik pada saat tertentu dan kapanpun senantiasa merupakan usaha untuk menjaga keseimbangan ini ditentukan oleh pengaruh relative dari kelompok-kelompok berkepentingan. Pengaruh dari setiap kelompok yang diharapkan dapat berubah-ubah sesuai dengan arah perubahan dalam kebijakan Publik.

3. *Model Elite*

Model elite adalah sebuah model yang dikembangkan dengan mengacu pada teori elite. Dalam model ini kebijakan dipandang sebagai preferensi/kehendak elite, sehingga dengan adanya dominasi elite ini menggambarkan besarnya kepentingan elite terhadap kebijakan yang dibuat dan tujuannya juga jelas yaitu untuk mempertahankan kekuasaan dan kepentingan elite beserta kelompoknya, Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijaksanaan negara itu selalu mengalir dari elite kepada masyarakat, dan kebijaksanaan itu tidak akan muncul dari tuntunan-tuntunan

rakyat, dan kebijaksanaan itu tidak akan muncul dari tuntunan-tuntunan rakyat, sehingga tampak bahwa partisipasi rakyat dalam rumusan kebijaksanaan Negara dan implementasi kebijakan negara diabaikan.

Teori elite dilandasi oleh berbagai asumsi dasar sebagai berikut : (Thoah, 1993 ; 87).

Masyarakat dalam suatu negara terbagi dua bagian, yaitu sekelompok orang yang jumlahnya sedikit dan berkuasa serta sekelompok orang yang jumlahnya banyak namun tidak memiliki kekuasaan. Sekelompok Orang yang jumlahnya sedikit itulah yang sebetulnya pihak yang mendistribusikan nilai-nilai bagi masyarakat, sedangkan massa tidaklah menetapkan kebijakan negara.

1. Mereka yang jumlahnya sedikit dan memerintah itu (elite) tidak mempunyai ciri-ciri yang sama bila dibandingkan dengan massa yang diperintah, dan biasanya golongan elite ini berasal dari lapisan sosial ekonomi teratas dalam masyarakat.
2. Untuk mencapai stabilitas dan menghindari adanya revolusi, maka gerakan-gerakan non elite yang membahayakan posisi elite harus dikendalikan secara kontiyu, jika perlu diberlakukan tindakan represif demi stabilitas.
3. Golongan elite pada umumnya mempunyai kesadaran bersama mengenai nilai-nilai dasar dari sistem sosial yang berlaku dan berusaha untuk melanggengkan sistem sosial tersebut.
4. Kebijakan publik dalam model ini tidak merefleksikan tuntunan masyarakat secara umum, melainkan lebih menonjolkan nilai dan kepentingan elite. Oleh karena itu perubahan dalam kebijakan Publik pada umumnya bersifat incremental (sedikit demi sedikit) dan tidak bersifat revolusioner (secara besar-besaran dan radikal).
5. Keaktifan golongan elite sebenarnya menunjukkan betapa kecil pengaruh rakyat, dengan demikian golongan elitelah yang lebih banyak mempengaruhi rakyat ketimbang rakyat mempengaruhi golongan elite.

4. *Model Rasional*

Model rasional menganggap kebijaksanaan dipandang sebagai pencapaian tujuan yang efisien, dan suatu kebijakan yang rasional adalah dirancang secara tepat untuk memaksimalkan hasil nilai bersih (net value achievement). Dengan demikian nilai bersih ini dimaksudkan bahwa semua nilai-nilai yang berhubungan didalam masyarakat diketahui, dan setiap pengorbanan didalam satu atau lebih nilai yang dikehendaki oleh kebijakan adalah lebih besar jika dibandingkan dengan kompensasi pencapaian nilai-nilainya. Untuk memilih kebijakan yang rasional maka pembuat kebijakan harus :

1. Mengetahui semua preferensi nilai-nilai dalam masyarakat dan tekanan kecenderungannya.
2. Mengetahui semua pilihan atau alternative kebijakan yang tersedia.
3. Mengetahui semua konsekwensi dari setiap pilihan kebijakan.
4. Memperhitungkan ratio yang dicapai bagi setiap nilai-nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif kebijakan.
5. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

5. *Model Incremental*

Model incremental pada hakekatnya memandang kebijakan Negara sebagai kelanjutan dari kegiatan yang telah dilakuakn pemerintah di masa lampau atau dipandang variasi kebijakan-kebijakan sebelumnya dengan hanya sedikit dilakukan perubahan seperlunya.

Lindblom berpendapat bahwa para pembuat keputusan tidak mau melakukan peninjauan secara teratur dari seluruh kebijakan yang telah dibuatnya. (Lindblom, 1986 ;11).

Demikian pula mereka tidak mau melakukan identifikasi tujuan-tujuan social, meneliti untung-rugi dari alternative-alternative kebijakan yang dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan social tersebut. Sehubungan dengan ini suatu sistem dapat melindungi dirinya dengan cara: menghasilkan hasil-hasil yang dapat memuaskan: menggantungkan pada akar-akar yang telah mengikat secara mendalam dalam suatu sistem tersebut dan menggunakan pemaksaan.

A.1.4. Implementasi Kebijakan Publik

Administrasi Publik menurut pengertian klasik menganggap implementasi kebijaksanaan Publik sebagai suatu yang teknis, misalnya petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk pelaksanaan teknis (juknis) karena itu kurang memperhatikan bagaimana proses implementasi kebijaksanaan yang sebenarnya terjadi.

Implementasi menurut Pressman dan Widavsky adalah *“to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete”* (Nakamura, et.al, 1980 ; 13). Dari pengertian ini, implementasi dapat dikemukakan sebagai suatu kegiatan untuk menyempurnakan apa yang dikehendaki pembuat kebijakan, yang berarti pula menghasilkan sesuatu yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan.

Saat ini strategis implementasi kebijaksanaan Publik berkembang dari (Kasim, 1995 ; 14)

1. Strategis implementasi kebijaksanaan, yang terprogram, yaitu strategi yang berdasarkan pada asumsi bahwa penyimpangan dalam implementasi kebijaksanaan dapat dihilangkan atau dikurangi samapi titik yang ditolerir.
2. Strategi implementasi kebijaksanaan yang adaptif, yaitu strategi yang berdasarkan pada asumsi bahwa efektifitas implementasi diadaptasikan terhadap kondisi nyata lapangan.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa implementasi diartikan sebagai *“those action by public and private individuals for groups that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”* (1975 ; 14) atau dapat diartikan bahwa implementasi sebagai suatu tindakan oleh public dan individu atau kelompok yang diartikan pada pencapaian tujuan dalam keputusan suatu kebijakan.

Sejalan dengan kecenderungan untuk menjadi administrasi publik lebih responsive terhadap kebutuhan masyarakat melalui mekanisme pasar, maka berkembang pula pemikiran untuk menjadikan adminitrasi Publik lebih dapat dipertanggung jawabkan dari berbagai perspektif. Untuk itu telah dikembangkan berbagai teknik evaluasi program yang mencakup proses pengumpulan, analisis,

dan interpretasi informasi tentang kebutuhan terhadap program, implementasi program, serta efisiensi dan efektifitas pencapaian hasil program yang diinginkan. Suatu program yang sudah direncanakan tersebut. Hasil evaluasi program merupakan umpan balik bagi perbaikan rencana tersebut. Hasil evaluasi program merupakan umpan balik bagi perbaikan rencana atau bagi perencanaan selanjutnya, sehingga rencana semula perlu disesuaikan dengan kenyataan yang ditemui dilapangan.

Paul A. Sabatier dalam buku *Public Sector*, mengemukakan bahwa ada dua model yang dipacu (*Competing*) dalam implementasi kebijakan yakni implementasi berdasarkan *Top Down* dan berdasarkan *Bottom Up*. Apabila dilihat dari model pembuatan kebijakan Publik maka kedua aspek ini terdapat pada setiap model dari pembuatan kebijakan tersebut. Seperti misalnya untuk model elite, model proses, model incrementalism, dan model lainnya dapat merupakan gambaran dari pembuatan kebijakan yang berdasarkan *Top Down*. Sedangkan gambaran dari model *Bottom Up* dapat dilihat pada model kelompok model kelembagaan, dan beberapa model lain yang jika digambarkan akan merupakan model yang berasal dari bawah.

Dengan demikian kebijakan publik adalah pernyataan yang luas dari tujuan-tujuan, objektif dan penerjemah kedalam pelaksanaan program-program dan sarana dari penerjemah kedalam pelaksanaan program-program dapat dikembangkan berdasarkan tanggapan yang masuk untuk melengkapi tujuan kebijakan dimaksud. Pelaksanaan program-program dan proyek-proyek yang sifatnya individual disebabkan oleh perubahan didalam lingkungan kebijakan. Perubahan tersebut dapat menjadi pertimbangan terhadap *outcome* dari kebijakan yang dijalankan dalam bentuk program.

A.2 Teori Perpajakan

A.2.1 Pengertian Pajak

Pajak dapat didefinisikan sebagai iuran kepada negara yang mana dapat dipaksakan, yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan yang berlaku, dengan tidak mendapat prestasi langsung, yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum untuk pelaksanaan tugas negara dalam melaksanakan pemerintahan. (Mansury. 2002 : 1).

P.J.A. Adriani, guru besar hukum pajak dari Belanda mendefinisikan pajak sebagai iuran kepada negara yang dapat dipaksakan yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. (Waluyo dan Wirawan, 2000 : 2)

Definisi pajak yang lain juga dikemukakan oleh Smeets bahwa pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa adakalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah (Suandy, 2000 : 7).

Definisi atau pengertian pajak menurut Rochmat Soemitro, pajak adalah iuran rakyat kepada kas Negara yang berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbale balik (kontraprestasi) yang langsung ditunjukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. (Mardiasmo 2006 : 1).

Senada dengan para ahli diatas, definisi pajak juga dikemukakan oleh Judisseno (2000 : 76) Pajak adalah kewajiban kenegaraan berupa pengabdian serta peran aktif warga negara dan anggota masyarakat lainnya untuk membiayai berbagai keperluan negara berupa pembangunan nasional yang pelaksanaannya diatur dalam undang-undang dan peraturan-peraturan untuk tujuan kesejahteraan bangsa dan negara.

Dari definisi-definisi pajak yang telah diuraikan oleh beberapa ahli pajak tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian pajak secara keseluruhan memiliki unsur-unsur yaitu :

1. Iuran dari rakyat kepada negara, artinya hanya negara yang bisa melakukan pemungutan pajak dan iuran tersebut berupa uang (bukan barang).
2. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
3. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
4. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

A.2.2. Fungsi Pajak

Dalam melakukan pemungutan pajak pemerintah harus memperhatikan beberapa fungsi serta syarat dilakukannya pemungutan pajak, sehingga Wajib Pajak akan memperoleh keadilan dan kepastian hukum. Keadilan dan kepastian hukum ini harus dipegang teguh, baik dalam prinsip pembuatan undang-undang maupun dalam praktek sehari-hari dalam memberikan pelayanan kepada Wajib Pajak.

Ada dua fungsi utama pajak (Mansury 2002 : 8), yaitu :

1. Fungsi Mengisi Kas Negara (*Budgetary Purpose*)
Fungsi *Budgeter* artinya pajak berfungsi untuk mengumpulkan dana yang diperlukan pemerintah untuk membiayai pengeluaran belanja negara guna kepentingan dan keperluan seluruh masyarakat. Tujuan ini oleh para ahli kotemporer disebut *revenue adequacy* yaitu bahwa pemungutan tersebut ditujukan untuk mengumpulkan penerimaan yang memadai atau yang cukup untuk membiayai belanja negara.
2. Fungsi Mengatur (*Regulatory Purpose*)
Fungsi Mengatur artinya pajak digunakan sebagai alat untuk mengatur atau mencapai tujuan tertentu dibidang ekonomi, hukum, politik, sosial, budaya, pertahanan keamanan, misalnya dengan mengadakan perubahan tariff dan memberikan pengecualian., selain itu juga dalam hal hukum adalah

memberikan kepastian hukum, terutama dalam menyusun Undang-undang pajak senantiasa perlu diusahakan, agar ketentuan yang dirumuskan jangan sampai dapat menimbulkan interpretasi yang berbeda, antara Fiskus dan Wajib Pajak.

Sampai tahun 1930-an pajak hanya dilihat sebagai alat untuk memindahkan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah. Setelah itu terdapat perkembangan dimana pajak tidak lagi dipandang sebagai alat untuk menyalurkan dana guna membiayai pengeluaran pemerintah, tetapi juga pajak digunakan sebagai alat untuk menguasai volume pengeluaran di sektor swasta (Brotodihardjo, 1989 : 10).

Tokoh lain yang berpendapat mengenai fungsi pajak yang ditarik oleh pemerintah terdapat dalam buku Richard & Peggy B. Musgrave dalam buku *"Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik"*, Mc. Graw Hill. 1989 alih bahasa oleh Alfonsus Sirit adalah sebagai berikut :

1. Alokasi, yaitu untuk menyediakan barang social atau proses keseluruhan sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi dan barang social dan bagaimana bauran / komposisi barang social ditentukan.
2. Distribusi, yaitu penyesuaian terhadap pemerataan pendapatan dan kekayaan guna menjamin terpenuhnya suatu keadaan distribusi yang merata dan adil terhadap pendapatan.
3. Stabilisasi, yaitu sebagai suatu alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitass yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat, dengan memperhitungkan segala akibat terhadap perdagangan dan neraca pembayaran.

Adam Smith dalam bukunya yang berjudul *"An inquiry into the nature and causes of the wealth of the nations"* (terkenal dengan nama *Wealth of Nations*) menjelaskan dalam melakukan pemungutan pajak ada empat asas yang disebut *"The Four Maxims"* (Mansury 2002 : 11) yang harus diperhatikan, yaitu:

1. **Equality**

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

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. Suatu analogi penyewa sebagian dari suatu kompleks itu, sebanding dengan kepentingan si penyewa, dengan cara yang sama dengan penduduk yang wajib membayar pajak. Apabila *Benefits Received Approach* tersebut tidak dapat diterapkan, karena yang memperoleh manfaat besar dari pengeluaran belanja Negara adalah justru anggota masyarakat yang tidak mempunyai kemampuan untuk membayar pajak, maka penduduk harus membayar pajak sebanding dengan penghasilan yang didapatnya atas perlindungan pemerintah. Penghasilan merupakan *ability to pay* yang mengalir diterima oleh penduduk yang harus membayar pajak.

2. **Certainty**

Certainty yang dimaksud oleh Adam Smith adalah bahwa pajak itu tidak ditentukan secara sewenang-wenang, sebaliknya pajak itu harus dari semula jelas bagi semua Wajib Pajak dan seluruh masyarakat: berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar, dan bagaimana cara membayarnya. Apabila tidak ada kepastian kepada Wajib Pajak tentang kewajiban pajaknya, maka pajak yang terutang tergantung kepada kebijaksanaan petugas pajak yang dapat menyalahgunakan kekuasaannya untuk keuntungan dirinya sendiri. Menurut Adam Smith Kepastian hukum lebih penting dari keadilan karena apabila tanpa kepastian hukum pelaksanaan pemungutan pajak bisa menjadi tidak adil. Menurut Mansury (2002 : 12) tidak tepat bila kepastian itu lebih penting dari keadilan, seharusnya kepastian itu akan menjamin tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak.

3. **Convenience**

Azas ini menyatakan bahwa saat Wajib Pajak harus membayar pajak hendaknya ditentukan pada saat yang tidak akan menyulitkan Wajib Pajak, yaitu misalnya pada saat Wajib Pajak menerima gaji atau menerima penghasilan lain, seperti pada waktu menerima bunga deposito. Berdasarkan azas ini timbul dukungan yang kuat untuk menerapkan sistem pemungutan yang disebut : *Pay-As-You-Earn* (=P.A.Y.E). P.A.Y.E itu bukan saja saatnya tepat, tetapi pajak setahun dipotong secara berangsur-angsur sehingga tidak terasa kepada Wajib Pajak, pajaknya telah di bayar lunas, bahkan kadang-kadang tidak terasa telah dipotong kebanyakan, sehingga setelah tahun pajak lewat, Wajib Pajak masih mempunyai tuntutan restitusi kepada Pemerintah. Wajib Pajak berpenghasilan tetap yang mengajukan restitusi sebaiknya dipermudah tanpa harus diperiksa terlebih dahulu. *Convenience* bagi Wajib Pajak berpenghasilan tetap juga berarti restitusi melalui perhitungan dengan pajak-pajak bulan berikutnya.

4. **Economy**

Azas ini menyatakan bahwa dalam biaya pemungutan pajak bagi kantor pajak dan biaya dalam memenuhi kewajiban pajak (*Compliance Cost*) bagi Wajib Pajak hendaknya sekecil mungkin. Demikian pula halnya

dengan beban yang dipikul oleh Wajib Pajak hendaknya juga sekecil mungkin, Jadi sistem yang dipilih untuk mengumpulkan pajak sejumlah yang diperlukan untuk membiayai kegiatan pemerintah hendaknya adalah sistem yang membebani masyarakat secara keseluruhan sekecil mungkin. Pajak hendaknya tidak menghalangi Wajib Pajak untuk terus melakukan kegiatan-kegiatan ekonomisnya. Pajak harus memberikan manfaat lebih besar kepada masyarakat dari pada beban yang di pikul oleh masyarakat.

Pembebanan Pajak secara adil juga dikemukakan oleh Goode (1976:17) yang menyatakan:

Income tax is the fairest of all taxes arises from the conviction that accords best with ability to pay. Net Income is a measure of a person's capacity to command economic resourcer, and intuitively, it seems to be a great indicator of ability to help finance government.

Brotodihardjo (1998:172) menjelaskan bahwa pemungutan pajak tidaklah dapat terlepas dari keadilan. Hanya keadilanlah yang dapat menciptakan keseimbangan sosial, yang sangat penting untuk kesejahteraan masyarakat pada umumnya, dan karenanya dapat mencegah segala macam sengketa dan pertengkaran. Dalam mencari keadilan, salah satu jalan yang harus ditempuh ialah mengusahakan agar pemungutan pajak diselenggarakan secara umum dan merata, yaitu pemungutan pajak harus diselenggarakan sedemikian rupa, sehingga dapat diperoleh tekanan yang sama atas seluruh rakyat.

A.2.3. Sistem Pemungutan Pajak

Cara pemungutan pajak dapat dilakukan berdasarkan 3 pendekatan (*stelsel*), (Rosdiana & Tarigan : 2005 : 111) yaitu :

1. Stelsel Nyata

Pengenaan pajak didasarkan pada obyek (penghasilan) yang nyata, sehingga pemungutannya baru dapat dilakukan pada akhir tahun pajak, yakni setelah penghasilan sesungguhnya telah dapat diketahui. Kelebihannya adalah pajak yang dikenakan lebih bersifat realistik menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Kelemahannya adalah pajak baru dapat dikenakan pada akhir tahun setelah penghasilan riil diketahui.

2. Stelsel Anggapan/ Fiktif

Pengenaan pajak didasarkan pada suatu anggapan yang diatur oleh undang-undang. Misalnya, penghasilan satu tahun dianggap sama dengan tahun sebelumnya, sehingga pada awal tahun pajak telah dapat ditetapkan besarnya pajak yang terutang untuk tahun pajak berjalan.

Kelebihan stelsel ini adalah pajak dapat dibayar selama tahun berjalan, tanpa harus menunggu pada akhir tahun. Kelemahannya adalah pajak yang dibayar tidak berdasarkan pada keadaan yang sesungguhnya, karena hanya berdasarkan anggapan saja.

3. Stelsel Campuran

Stelsel ini merupakan kombinasi antara stelsel nyata dengan anggapan. Pada awal tahun, besarnya pajak dihitung berdasarkan suatu anggapan, kemudian pada akhir tahun besarnya pajak disesuaikan dengan keadaan yang sebenarnya. Apabila besarnya pajak yang disesuaikan dengan keadaan yang sebenarnya, tetapi apabila jika menurut kenyataan lebih besar dari pada menurut anggapan, maka wajib pajak harus menambanb kekurangan. Demikian pula sebaliknya, apabila lebih kecil maka kelebihanannya dapat diminta kembali.

Sistem perpajakan terdiri dari 3 unsur pokok (Mansury 1999 : 1) yang dalam subsistem tersebut akan saling mempengaruhi dan membentuk sistem perpajakan, yaitu :

1. Kebijakan Perpajakan (Tax Policy)
2. Undang-Undang Perpajakan (Tax Law)
3. Administrasi Perpajakan (Tax Administration)

Guru Besar Perpajakan Fisip Universitas Indonesia, Mansury, agar tercapai sistem perpajakan yang baik ada tiga asas perpajakan yang harus dipegang teguh, (Rosdiana, Haula dan Rasin 2005 : 119-142) yaitu :

a. *Equity*

Adalah keadilan dimana asas ini lebih mementingkan kepentingan masyarakat. Sistem perpajakan dapat berhasil jika masyarakat yakin bahwa pajak yang dipungut pemerintah telah dikenakan secara adil. Timbul persepsi umum bahwa pajak hanya merupakan law enforcement untuk pihak-pihak yang menghindarinya, sementara golongan masyarakat kaya justru membayar pajak lebih sedikit dari beberapa yang seharusnya mereka bayar atau mereka banyak menikmati fasilitas perpajakan. Hal ini menyebabkan sulitnya tercipta kesadaran dan kepatuhan membayar pajak dari wajib pajak. Beda halnya dengan dinegara maju, tingkat kesadaran membayar pajaknya sangat tinggi, karena mereka yakin pajak yang dipungut oleh pemerintah sudah adil.

b. *Revenue Productivity*

Adalah asas yang lebih menyangkut kepentingan pemerintah dalam hal mendapatkan penerimaan Negara sehingga asas ini oleh pemerintah menjadi sangat penting.

c. *Ease Of Administration*

The New Encyclopedia Britannica memasukan azas-azas kriteria *ease administration and compliance* yang meliputi :

1. *Clarity*

Dalam sistem perpajakan, baik dalam Undang-Undang Perpajakan maupun pada peraturan pelaksanaannya, khususnya dalam proses pemungutan maka ketentuan pajak haruslah dapat dipahami, tidak boleh menimbulkan keragu-raguan yang berbeda, tetapi harus jelas baik untuk wajib pajak maupun fiskus itu sendiri.

2. *Continuity*

Dalam sistem perpajakan, baik dalam Undang-Undang Perpajakan maupun pada peraturan pelaksanaannya, khususnya dalam proses pemungutan maka ketentuan pajak haruslah dapat dipahami, tidak boleh menimbulkan keragu-raguan yang berbeda, tetapi harus jelas baik untuk wajib pajak maupun fiskus itu sendiri.

3. *Cost Effectiveness*

Biaya-biaya penghitungan, penagihan dan pengawasan pajak harus pada tingkat serendah-rendahnya dan konsisten dengan tujuan-tujuan pajak yang lain. Biaya-biaya yang diminalkan tidak hanya meliputi biaya-biaya yang dikeluarkan oleh Wajib Pajak untuk melaksanakan kewajiban dan kepatuhan perpajakannya.

4. *Convenience*

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

Yosep Stigiltz seperti telah diedit oleh Andy Lymer & Dora Hancock (2001 : 84-87) dalam buku *Taxation Policy and Practice* menjelaskan bahwa sebuah sistem perpajakan seharusnya dibangun oleh :

1. *Economy collection*, maksudnya dalam melakukan pemungutan pajak kepada wajib pajak dihindari timbulnya distorsi ekonomi atas alokasi dari sumber-sumber daya.
2. *Administration simple*, maksudnya dalam melakukan pemungutan agar tidak haanya diperhatikan biaya pemungutan oleh pemerintah saja, tetapi juga harus diperhatikan *Compliance cost* (biaya pemenuhan kewajiban

perpajakan) dari wajib pajak. Oleh sebab itu dalam membuat prosedur pajak diusahakan berdasarkan *prinsip pay as you earned*.

3. *Flexible*, maksudnya pembuatan kebijakan pajak mem perhatikan perubahan pola ekonomi seperti kenaikan atau penurunan aktivitas ekonomi. Dengan menerapkan system Pajak Penghasilan fleksibilitas dan netralitas dalam menyelenggarakan pemungutan akan terjamin mengingat Pajak Penghasilan menerapkan system proporsional.
4. *Politically accountable*, dimana penduduk memerlukan informasi yang akurat mengenai *incidence of tax*, yaitu atas pajak yang dibayarkan agar jelas aturan dan pelaksanaannya agar bersih dari hal-hal yang tidak pasti.
5. *Fairness*, untuk mengukur *fairness* tidaknya suatu sistem perpajakan dibangun melalui :
 - a. Keadilan Horizontal

Keadilan horizontal mengandung pengertian yaitu pengenaan pajak harus diselenggarakan secara umum dan merata, yang berarti bahwa semua orang mempunyai kemampuan ekonomi yang sama harus dikenakan pajak yang sama.
 - b. Keadilan Vertikal

Keadilan vertical pada hakekatnya berkenaan dengan kewajiban membayar pajak yang kemampuan membayarnya tidak sama, yaitu semakin besar kemampuannya untuk membayar pajak harus semakin besar tarif pajak yang dikenakan.

A.2.4. Asas Pemungutan Pajak

1. Asas-asas Menurut Falsafah Hukum

Sesuai dengan maksud hukum pajak untuk memberikan keadilan maka muncul berbagai teori guna memberikan dasar menyatakan keadilan dalam pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara (Mardiasmo 2006 : 10) :

a. Teori Asuransi

Tugas negara dalah menjaga keamanan, ketertiban umum dan memberikan perlindungan pada rakyat dan segala kepentingannya di seluruh wilayah negara. Seperti halnya setiap perjanjian dengan perusahaan asuransi maka untuk perlindungan tersebut diperlukan

pembayaran premi, pajak dalam teori ini diidentikan atau sama dengan premi yang harus dibayarkan rakyat kepada negara.

b. Teori Kepentingan

Teori kepentingan hanya memperhatikan pembagian beban pajak yang harus dipungut negara dari rakyat yang disesuaikan dengan kepentingan masing-masing dalam tugas-tugas negara yang bermanfaat baginya termasuk perlindungan atas jiwa beserta harta bendanya. Oleh karena itu biaya-biaya yang timbul untuk melayani kepentingan rakyat dibebankan kepadanya yaitu berupa pungutan pajak.

c. Teori Gaya Pikul

Teori gaya pikul atau teori daya pikul mengajarkan bahwa pajak yang harus dibayar menurut gaya pikul atau kemampuan seseorang. Dasar pengukuran gaya pikul seseorang adalah jumlah penghasilan, kekayaan, belanja atau pengeluaran dan jumlah keluarga yang menjadi tanggungan dari orang tersebut..

d. Teori Kewajiban Pajak Mutlak

Teori kewajiban pajak mutlak disebut juga teori bakti. Didasarkan atas paham organisasi negara yang mengajarkan bahwa negara sebagai organisasi mempunyai tugas untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Dalam menjalankan tugasnya negara harus mengambil tindakan atau keputusan yang diperlukan termasuk tindakan atau keputusan perpajakan. Disatu sisi negara mempunyai hak mutlak untuk memungut pajak dan disisi lain rakyat harus menyadari kewajibannya untuk memberikan tanda bukti berbakti kepada negara dengan membayar pajak.

e. Teori Asas Gaya Beli

Teori ini mengajarkan bahwa penyelenggaraan kepentingan dapat dianggap sebagai dasar keadilan pemungutan pajak, bukan kepentingan individu dan juga bukan kepentingan negara melainkan kepentingan masyarakat yang meliputi kedua-duanya.

2. Asas Yuridis

Hukum pajak harus memberikan jaminan hukum yang pasti, baik untuk negara maupun untuk warganya. Oleh sebab itu mengenai pajak di negara hukum harus ditetapkan oleh undang-undang. Dalam pembuatan undang-undang tersebut nyata-nyata harus diusahakan tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak dan memperhatikan empat asas yang dinyatakan oleh Adam Smith.

3. Asas Ekonomis

Pajak dapat juga dipergunakan sebagai alat untuk menentukan politik perekonomian. Keseimbangan dalam perekonomian tidak boleh terganggu oleh pajak, bahkan dengan adanya pajak tersebut diharapkan perekonomian dapat lebih digiatkan. Dalam pemungutan pajak negara harus memperhatikan:

- a. Harus diusahakan jangan sampai menghambat kelancaran produksi dan perdagangan.
- b. Harus diusahakan jangan menghalang-halangi rakyat dalam usahanya mencapai kemamkmuranya dan jangan merugikan kepentingan umum.

4. Asas Finansial

Dalam melakukan pemungutan pajak harus diusahakan biaya yang dikeluarkan seminim mungkin apalagi bila dibandingkan dengan pendapatan dari pemungut pajak tersebut. Karena dari pemungutan pajak tersebut akan menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan negara termasuk juga biaya untuk aparat pajak sendiri. Pemungutan pajak harus dilakukan secara efektif dengan memperhatikan bahwa pengenaan pajak harus dilakukan pada saat yang terbaik bagi yang harus membayarnya, yaitu harus sedekat-dekatnya saatnya dengan saat terjadinya perbuatan, peristiwa ataupun keadaan yang menjadi dasar pengenaan pajak itu, sehingga sangat mudah dibayar oleh orang yang bersangkutan.

Dalam Pelaksanaan pemungutan pajak dilapangan banyak sekali hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Fiskus, Hambatan-hambatan tersebut menurut Munawir (1992 :7) terdiri dari :

1. Perlawanan Pajak Pasif

Perlawanan Pajak Pasif merupakan hambatan-hambatan yang mempersukar pemungutan pajak yang erat hubungannya dengan struktur ekonomi, perkembangan intelektual dan moral penduduk serta system pemungutan pajak itu sendiri. Dalam perlawanan pasif, tidak ada usaha secara nyata dari masyarakat untuk menghambat pemungutan pajak, namun karena kondisi masyarakat yang kurang atau bahkan tidak tahu seluk beluk pajak, maka mereka tidak mau membayar pajak.

2. Perlawanan Pajak Secara Aktif

Perlawanan Pajak Aktif merupakan hambatan-hambatan yang muncul akibat usaha langsung yang ditujukan kepada aparat pajak yang bertujuan untuk menghindari pajak. Dalam perlawanan aktif, jelas ada usaha langsung dari Wajib Pajak untuk mengelak dari membayar pajak, baik melalui penghindaran, melalaikan bahkan menyelundupkan pajak.

Pada umumnya dalam hukum pajak, seperti dikutip Brotodihardjo (1982:32-38), oleh sarjana-sarjana setelah mangkatnya Adam Smith, pemungutan pajak selain asas keadilan, juga ada syarat lainnya yaitu :

- a. Syarat yuridis, berkaitan dengan hierarki, artinya undang-undang perpajakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berkedudukan lebih tinggi dari undang-undang perpajakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berkedudukan lebih tinggi dari undang-undang, yaitu Undang-undang Dasar dan Ketetapan MPR.
- b. Syarat ekonomis, berkaitan dengan dampak ekonomis dari pemungutan pajak. Pajak harus merupakan alat untuk mempengaruhi keadaan ekonomi negara yang lebih baik.
- c. Syarat Financial, berkaitan dengan biaya pemungutan pajak harus kecil agar hasil pemungutan pajak yang dimasukkan ke dalam kas negara besar.
- d. Syarat sosiologis, berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Pemungutan pajak harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Hal yang sangat penting untuk mengurangi atau menghilangkan hambatan-hambatan dalam pemungutan pajak adalah mengupayakan adanya aparatur pajak yang angguh serta ditetapkannya sistem pemungutan pajak yang baik, sederhana dan mudah dilaksanakan. Dengan kondisi Indonesia yang masih dalam taraf kepercayaan masyarakat yang rendah (*low trust society*), system menghitung dan menetapkan pajak sendiri masih belum berjalan dengan baik di Indonesia, hal ini berdampak pada kelancaran sistem pemungutan pajak di Indonesia, karena sistem *self assessment* baru akan berjalan baik jika masyarakatnya memiliki disiplin pajak yang tinggi. Brotodihardjo (1993 : 67).

Pengembangan asas-asas pemungutan pajak Adam Smith, seorang pakar ilmu keuangan negara, Richard A, Musgrave, memberikan beberapa kriteria tambahan yang melengkapi "*The four Maxims'* nya Adam Smith, setelah memperoleh data kajian berbagai sistem keuangan negara modern yang berasaskan negara kesejahteraan (*Welfare state*), mensyaratkan adanya tujuh kriteria struktur pajak yang baik, seperti dari pembahasan Djangkung Sudjarwadi (Berita Pajak nomor 1496 : 38) yaitu:

1. Hasil Penerimaan pajak harus cukup besar.
Kriteria pemilihan suatu pajak yang dipungut oleh suatu negara di berbagai tingkat pemerintah harus mampu menghasilkan penerimaan pajak (*tax yield*) yang cukup besar. Hal ini adalah logis bahwa fungsi utama pajak adalah fungsi budgeter, untuk menghasilkan uang bagi pemerintah.
2. Distribusi beban pajak harus adil
Penentuan suatu jenis pajak harus mempertimbangkan struktur pajak yang ada dalam suatu negara secara keseluruhan, merupakan satu kesatuan sistem yang saling melengkapi sehingga terhindar pembebanan pajak berganda dan juga mengenakan pajak pada setiap orang, warga negara sesuai dengan kemampuannya.

3. *Tax Incidence* harus tepat

Pemilihan suatu jenis pajak yang baik, tidak hanya mengatur Subjek Pajak dan Objek Pajak, tarif pajak, dan perbuatan, transaksi, keadaan atau peristiwa apa yang menimbulkan utang pajak (*taatbestand*) tetapi yang lebih adalah menentukan siapa sebenarnya yang paling material menanggung beban pajak (*tax incidence*). Pajak yang baik adalah seminimal mungkin membebani masyarakat berpenghasilan rendah dan lebih banyak memberikan beban pajak kepada golongan masyarakat berpenghasilan tinggi.

4. *Non distortive on Economic Activity*.

Suatu pajak yang baik dapat menghindarkan atau meminimalkan distorsi terhadap keputusan dalam aktivitas ekonomi, sehingga dapat menunjang pasar yang efisien, Sifat non distorsi dari suatu pajak selain pemilihan objek pengenaan pajaknya harus memperhitungkan tingkat elastisitas dari transaksi kena pajak atau peristiwa kena pajak, juga dengan penentuan tarif nominal yang sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan kehilangan yang besar (*Dead Weight Loss*).

5. Menunjang pertumbuhan dan stabilitas ekonomi.

Penerapan suatu pajak yang baik membebani pajak terhadap capital investment, sehingga mendorong kegiatan investasi langsung baik dari dalam negeri maupun dalam negeri. Pajak atas konsumsi harus diterapkan sedemikian rupa agar dapat dicegah "*Lock in Effect*" dan menunjang peningkatan transaksi perdagangan semua komoditas yang seimbang antara ekspor. Begitu pula tarif pajak diupayakan tidak mengurangi minat pemilik modal untuk menyimpan uangnya di bank.

6 . Regulasi yang jelas, sederhana, mudah dipahami Wajib Pajak

Pengederhanaan peraturan perundang-undangan perpajakan telah menjadi kecenderungan bagi reformasi perpajakan di seluruh dunia, utamanya di negara-negara yang sedang berkembang. Peraturan perpajakan yang sederhana dan jelas akan mudah dipahami Wajib Pajak dan diharapkan mereka dapat melaksanakan kewajiban

perpajakannya dengan baik, sekaligus dapat mencegah terjadinya korupsi dengan aparat pajak dan pihak ketiga lainnya, sehingga penerima pajak dapat berjalan baik karena dukungan sukarela dari masyarakat.

7. Biaya administrasi seefisien mungkin

Dengan peraturan yang jelas dan sederhana, disediakan seluruh informasi peraturan perpajakan secara transparan dan dapat diakses oleh publik, memungkinkan pelaksanaan pembayaran pajak dengan biaya minimum.

Kondisi masyarakat Indonesia yang boleh dikatakan sebagai masyarakat peralihan dimana peralihan dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern akan berpengaruh terhadap asas pemungutan pajak yang ada di Indonesia, sebagai Negara yang masih dalam status berkembang (*developing country*), menurut Tadaro (1997 : 38) Indonesia memiliki beberapa karakteristik yaitu :

1. Standar hidup yang relatif rendah akibat dari tingkat pendapatan yang rendah, ketimpangan pendapatan, kurang memadainya pelayanan kesehatan serta system pendidikan yang belum baik, sehingga tingkat kepatuhan terhadap hukum yang berlaku (*law obedience*) masih relatif rendah.
2. Produktivitas yang rendah
3. Tingkat pertumbuhan penduduk serta beban ketegantungan yang relatif tinggi
4. Angka pengangguran yang relatif tinggi sebagai akibat dari besarnya beban penduduk.
5. Ketergantungan pendapatan pada sektor pertanian dan sektor bahan mentah.
6. Mekanisme pasar yang tidak sempurna sebagai akibat dari keterbatasan informasi yang ada.

Menurut Suandy (2003 : 13), sebagai Negara yang sedang membangun Indonesia mengalami kesulitan dalam masalah administrasi

perpajakan yang baik dan memadai, hal ini didorong Wajib Pajak untuk melaksanakan perencanaan pajak dengan baik agar terhindar dari sanksi administratif maupun pidana karena perbedaan penafsiran antara Fiskus dan Wajib Pajak.

A.2.5. Presumptive Taxation

Konsep umum tentang *Presumptive Taxation* :(Thuronyi, 1996 : 401)

Presumptive taxation involves the use of indirect means ascertain tax liability, which differ from the usual rules based on the tax payer's accounts, the term " Presumptive" is used to indicate that there is a legal presumption that the taxpayer's income is no less than the amount resulting from application of the indirect method. (Thuronyi, 1996 : 401).

The term presumptive taxation covers a number of procedures under which the "desired" base for taxation (direct or indirect) is not itself measured but is inferred from some simple indicators which are more easily measured than the based itself. (Ahmad & Stern. 1991 : 276).

Norma Penghitungan Pajak (*Presumptive Income Taxation*) adalah pedoman yang dipergunakan untuk menentukan besarnya penghasilan netto dari peredaran bruto. Penggunaan norma penghitungan tersebut pada dasarnya dilakukan dalam hal tidak terdapat suatu dasar perhitungan yang lebih baik, yaitu pembukuan atau catatan peredaran bruto yang lengkap serta adanya kemungkinan catatan peredaran bruto yang diselenggarakan Wajib Pajak tidak benar.

A.2.6. Global Taxation dan Schedular Taxation

Menurut Mansury (2002 : 19), Pengenaan Pajak atas penghasilan dengan cara menjumlahkan semua tambahan kemampuan ekonomis yang atasnya diterapkan hanya satu macam struktur tariff progresif kepada semua Wajib Pajak disebut *Global Taxation*. Pada sistem *Global Taxation* menurut Mansury (1999 : 47) cara mendapatkan penghasilan atau jenis penghasilan tidak menjadi pertimbangan dalam penentuan tariff pajak yang berlaku, melainkan seyogianya tariff yang diterapkan hanya didasarkan atas besarnya penghasilan atau besarnya tambahan kemampuan ekonomis, apabila jumlah

seluruh tambahan ekonomisnya sama ditetapkan tariff pajak yang sama dan apabila jumlah besarnya tambahan ekonomisnya tidak sama, maka Wajib Pajak dengan tambahan ekonomis lebih besar dikenakan pajak dengan tariff yang lebih tinggi, jadi atas semu Wajib Pajak hanya berlaku satu macam struktur tariff progresif.

Schedular Taxation adalah suatu jenis pemajakan dimana pajak dikenakan atas penghasilan dengan cara membeda-bedakan setiap jenis penghasilan yang diterima Wajib Pajak, dimana setiap jenis penghasilan yang berbeda-beda tersebut dikenakan tariff yang berbeda-beda pula. Menurut Gunadi (1997 : 132) *Schedular Taxation* bersumber dari definisi penghasilan dengan pendekatan sumber (*source concept of income*) dimana penghasilan dibatasi pada ada tidaknya sumber. Hal ini menyebabkan adanya penghasilan lain-lain, yang bukan berasal dari satu sumber yang mengalirkan penghasilan secara terus menerus tidak termasuk dalam pengertian penghasilan untuk perhitungan pajak.

A.2.7. Penentuan Pajak Penghasilan

Penghasilan adalah tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa. Semua tambahan kemampuan ekonomis, yaitu semua tambahan kemampuan untuk dapat menguasai barang dan jasa dimasukkan dalam pengertian Objek Pajak atau definisi penghasilan. (Mansury, 2000 : 19).

Dalam sejarah pemungutan pajak atas penghasilan, definisi penghasilan berasal dari dua ahli, yaitu yang terkenal, George Schanz dari Jerman dan yang kurang dikenal David Davidson dari Swedia (Mansury 2002 : 71) Mereka mengemukakan yang yang disebut *‘The Accretion Theory of Income’* yang mengatakan bahwa pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan, seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakaiannya, melainkan lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa. Kemudian Robert Murray Haig, juga mengemukakan definisi penghasilan untuk keperluan perpajakan. Definisi yang dikembangkan oleh Haig mirip dengan pendapat Schanz, Haig merumuskan penghasilan itu sebagai *“the increase or accretion in one’s power to*

satisfy his want in a given period in so far as that power consist of (a) money itself or (b) anything susceptible of voluation in terms of money” Selanjutnya Haig menekankan, bahwa hakikat 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 diterima, dan bukan pada saat kemampuan itu dipakai guna menguasai barang dan jasa pemuas kebutuhan, Juga Haig menekankan bahwa tambahan kemampuan yang dihitung sebagai penghasilan adalah hanya yang berbentuk uang dan dapat dinilai dengan uang, sebab jika tidak berbentuk uang dan tidak dapat dengan uang, maka jumlahnya menjadi tidak dapat dihitung dan tidak dapat diukur.

Henry C, Simons (1938:41), juga mengembangkan definisi penghasilan untuk keperluan perpajakan yang mirip dengan definisi yang telah diuraikan Haig dikwantifikasikan, jadi harus bisa diukur dan mengandung konsep perolehan (*acquisitive concept*). “*Acquisitive Concept*” mengundang maksa bahwa menyangkut perolehan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan, Simons menekankan kepada pengukuran berkenaan dengan apa yang diperoleh. Hal tersebut merupakan reaksi atas pengertian penghasilan yang terlalu pribadi, yaitu kepuasan yang dapat dinikmati dengan menggunakan atau membelanjakan penghasilan, sedangkan pajak atas penghasilan menurut pendapat yang menekankan atas perhitungan pribadi tersebut, mengambil dari yang bersangkutan sejumlah kepuasan, pengurangan atau pengambilan keputusan 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 subjektif.

Goode (1976:13) juga mengutip definisi penghasilan dari ahli-ahli yang sama, yaitu :

Many American experts have accepted as the ideal starting point for tax purpose an income definition usually associated in the United States with the names of haig and simont but which was anticipated by Schanz in Germany and apparently also by David Davidson in Sweden. In Haig’s language, income is “the increase or accreacion 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 term money” Simons equates personal income with the algebraic sum of comsumption and chage in net worth.

Penghasilan secara umum merupakan suatu penambahan jumlah uang yang diterima atas usaha yang dilakukan orang perorang, badan dan bentuk usaha lainnya yang dapat digunakan untuk aktivitas ekonomi seperti mengkonsumsi dan/atau menimbun serta menambah kekayaan.

Kemampuan membayar pajak tidak mencakup penerimaan yang telah dikeluarkan untuk membiayai perolehan penghasilan, oleh karena itu jumlah yang dipakai sebagai dasar untuk menghitung besarnya pajak haruslah jumlah neto yang sudah dikurangi dengan semua biaya atau beban untuk memperoleh penghasilan yang bersangkutan. (Mansury, 2000 :19)

Ukuran kemampuan membayar adalah jumlah keseluruhan tambahan kemampuan ekonomis selama satu tahun pajak dari sumber apapun dan berupa jenis penghasilan apapun, dalam bahasanya Gunadi (2002 : 24) menerangkan bahwa prinsip pemajakan dalam UU PPh adalah *unitary (global) taxation*. Maksudnya adalah bahwa semua penghasilan yang ada dari berbagai kategori dan sumber dikonsolidasikan menjadi satu kesatuan (*unitary*) basis pemajakan. Untuk mencapai keadilan atas satuan basis pemajakan tersebut dikenakan tarif umum (*progresif*).

Definisi penghasilan untuk kepentingan perpajakan menurut Gunadi dapat dilihat dengan 2 (dua) pendekatan, yaitu (Gunadi 2002 : 20) :

1. Pendekatan Sumber (*source concept of income*)

Penghasilan menurut pendekatan sumber adalah merupakan penerimaan yang mengalir terus menerus dari sumber penghasilan. Pengertian penghasilan dibatasi pada ada tidaknya sumber, hal ini menyebabkan adanya penghasilan lain-lain, yang bukan berasal dari satu sumber yang mengalirkan penghasilan secara terus menerus tidak termasuk dalam pengertian penghasilan untuk penghitungan pajak. Biasanya pendekatan ini diterapkan pada Negara yang menggunakan *Schedular Taxation* dimana pajak penghasilan dikenakan menurut sumber penghasilan yang kadang-kadang tarifnya berbeda untuk masing-masing jenis penghasilan.

2. Pendekatan Tambahan (*accretion concept of income*)

Pendekatan tambahan merupakan pendapat dari George Shunz seorang ahli ekonomi yang terkenal pendapatnya mengatakan bahwa pengertian penghasilan untuk kepentingan perpajakan seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakainya, tetapi lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa. Dalam konsep konsep pendekatan tambahan ini tidak menghendaki adanya perbedaan penggunaan dari penghasilan tersebut, apakah dipakai untuk konsumsi atau untuk ditabung atau untuk disumbangkan semua harus dikenakan pajak.

Definisi penghasilan itu mengandung lima unsur pokok berikut :

- a. Setiap tambahan kemampuan ekonomis,
- b. Yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak,
- c. Baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia,
- d. Yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dan
- e. Dengan nama dan dalam bentuk apapun.

Berikut adalah jenis-jenis penghasilan (Gunadi 2002 : 24) :

- a. Penghasilan dari pekerjaan dalam hubungan kerja dan pekerjaan bebas seperti gaji, honorarium, penghasilan dari praktek dokter, notaries, aktuaris, pengacara, dsb.
- b. Penghasilan dari usaha dan kegiatan
- c. Penghasilan dari modal yang berupa harta gerak ataupun harta tak gerak seperti : bunga, dividen, royalty, sewa, keuntungan penjualan harta atau hak yang dipergunakan untuk usaha, dsb.
- d. Penghasilan lain-lain seperti pembebasan utang, hadiah, dsb.

Untuk menentukan Penghasilan Kena Pajak (PKP) dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu : menggunakan pembukuan dan menggunakan norma penghitungan. (Gusdian dan Irwansyah, 2001 : 75) :

a. Menggunakan Pembukuan

Penghasilan Kena Pajak (PKP) dipakai sebagai dasar penetapan tarif PPh dimana untuk Wajib Pajak Orang Pribadi besarnya PKP sama dengan penghasilan neto dikurangi dengan PTKP.

b. Menggunakan Norma Penghitungan

Penghitungan Pajak dengan menggunakan Norma Penghitungan dikhususkan bagi Wajib Pajak orang pribadi yang memiliki peredaran bruto kurang dari Rp. 1.800.000.000 (satu milyar delapan ratus juta rupiah) setiap tahun, dimana Wajib Pajak tersebut dalam pelaksanaan kegiatan sehari-hari tidak melaksanakan pembukuan melainkan hanya melakukan pencatatan sederhana atas setiap transaksinya. Wajib Pajak Orang Pribadi yang dikecualikan dari kewajiban menyelenggarakan pembukuan harus melakukan pencatatan data yang dikumpulkan secara teratur tentang peredaran bruto dan/atau penerimaan penghasilan Wajib Pajak yang akan dijadikan sebagai dasar untuk menghitung jumlah pajak yang terutang.

A.2.8. Administrasi Perpajakan (*Tax Administration*)

Sebagai Negara yang sedang membangun yang didukung dengan wilayah geografis yang sangat luas, Indonesia saat ini masih belum dapat melaksanakan administrasi perpajakan secara optimal. Hal ini mendorong Wajib Pajak untuk melaksanakan perencanaan pajak dengan baik agar terhindar dari sanksi administrasi maupun pidana karena adanya perbedaan penafsiran antara aparat fiskus dengan Wajib Pajak akibat sangat luasnya peraturan perpajakan yang berlaku dan system informasi yang belum benar-benar efektif.

Penerapan Undang-Undang Perpajakan hendaklah diikuti dengan kebijakan perpajakan yang baik. Usaha untuk menghapuskan beberapa bentuk pemungutan, pajak dan retribusi daerah adalah dalam rangka untuk mengurangi ekonomi biaya tinggi. Tetapi hal ini tidaklah cukup apabila tidak didukung dengan administrasi yang baik pula. Karyawan hendaknya merupakan sosok yang mempunyai keahlian, integritas dan komitmen pada pekerjaan dan hubungan kerjanya.

Salamun sebagaimana dikutip oleh (Nasucha 2004 : 54) Administrasi Perpajakan adalah cara-cara dan prosedur pengenaan serta pemungutan pajak, dimana yang bertindak sebagai pelaku administrasi pajak di Indonesia adalah Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, dan Direktorat Jenderal Moneter.

Nowak mengatakan bahwa administrasi perpajakan merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan. Administrasi Perpajakan perlu disusun dengan sebaik-baiknya, sehingga mampu menjadi instrument yang bekerja secara efisien dan efektif dalam penyelenggaraan pemungutan pajak sesuai dengan hukum pajak positif. (Mansury, 2002 : 6).

Administrasi Perpajakan mengandung 3 (tiga) pengertian, yaitu : (Mansury, 2002 : 5)

- a. Suatu instansi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemungutan pajak.
- b. Orang – orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
- c. Proses kegiatan penyelenggaraan pemungutan pajak yang ditatalaksanakan sedemikian rupa, sehingga dapat mencapai sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan perpajakan, berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh Undang – undang perpajakan dengan efisien

Mansury (2002 : 6) menambahkan bahwa dasar-dasar terselenggaranya administrasi perpajakan yang baik adalah sebagai berikut :

- a. Adanya kejelasan dan kesederhanaan ketentuan Undang-Undang yang memudahkan bagi administrasi dan memberi kejelasan terhadap Wajib Pajak berkaitan dengan kepastian hukum.
- b. Kesederhanaan akan mengurangi penyelundupan pajak, kesederhanaan dimaksud, baik dalam perumusan yuridis, yang memberikan kemudahan untuk dipahami, maupun kesederhanaan dalam pelaksanaan baik oleh aparat pajak maupun oleh Wajib Pajak.

- c. Adanya reformasi perpajakan yang realistis dengan mempertimbangkan tujuan tercapainya efisiensi dan efektifitas administrasi perpajakan sejak dirumuskannya kebijakan perpajakan.
- d. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif perlu disusun dengan mempertimbangkan penataan pengumpulan, pengolahan, dan pemanfaatan informasi tentang subjek pajak dan objek pajak.

Beberapa hal pokok yang menjadi dasar-dasar terselenggaranya administrasi pajak yang baik sebagai berikut : (Gunadi dkk, 1999 : 80)

1. Kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan Undang-undang yang memudahkan bagi administrasi dan memberikan kejelasan bagi Wajib Pajak.
2. Kesederhanaan akan mengurangi penyelundupan pajak dalam artian mudah dipahami dan dipatuhi Wajib Pajak serta mudah dilaksanakan petugas.
3. Reformasi dibidang perpajakan yang realistis harus mempertimbangkan kemudahan tercapainya efisiensi dan efektifitas administrasi perpajakan.
4. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif perlu disusun dengan memperhatikan penataan, pengumpulan, pengolahan dan pemanfaatan informasi tentang subyek dan obyek pajak.

Bird & Casanegara dalam buku berjudul *"Improving Tax Administration In Developing Countries"* mengemukakan bahwa administrasi pajak yang efektif harus dapat mengatasi hal-hal yang dapat menyebabkan pencapaian dibawah target (*Shortfall*) sebagai berikut :

1. Wajib Pajak yang belum terdaftar (*unregistered tax payers*), merupakan gap yang terjadi antara para Wajib Pajak Potensial dengan para Wajib Pajak yang terdaftar.
2. Perbedaan antara para Wajib Pajak yang terdaftar dengan para Wajib Pajak yang menyampaikan atau melapor SPT (*stopfilling tax payers*).
3. Pelaku penggelapan pajak (*tax evaders*) merupakan perbedaan antara pajak yang dilaporkan oleh Wajib Pajak dengan pajak potensial menurut ketentuan yang berlaku.

4. Perbedaan yang terjadi antara pajak-pajak yang dilaporkan oleh Wajib Pajak ke otoritas pajak sesuai perhitungan Wajib Pajak berdasarkan *self assessment* dengan pajak yang sebenarnya terhutang (*delinquent tax payers*).

Keempat faktor diatas harus dapat diakomodir oleh administrasi pajak suatu negara jika ingin mencapai tingkat kepatuhan yang tinggi. Jika administrasi hanya dapat menangani secara efektif salah satu dari empat factor diatas, ketidakpatuhan akan bergeser kepada faktor lain dimana administrasi lebih lengah menanganinya. Tidak cukup hanya sampai disitu saja, kemampuan administrasi pajak untuk mengeliminir kegiatan ekonomi informal serta kemampuan mengatasi kondisi dimana Wajib Pajak yang terdaftar tidak selutuhnya menyampaikan SPT serta tidak membayar pajak sebagaimana mestinya, juga turut menentukan keberhasilan administrasi pajak.

A.2.9. Kepatuhan Pajak (*Tax Compliance*)

Membicarakan administrasi pajak tidak akan pernah lepas dari masalah kepatuhan pajak, karena adanya administrasi pajak dimaksudkan untuk mendorong masyarakat untuk patuh terhadap hukum pajak yang berlaku. Menurut Gunadi (2002 : 28) Kepatuhan Pajak adalah Wajib Pajak mempunyai kesediaan untuk memenuhi kewajiban perpajakan sesuai aturan yang berlaku tanpa perludanya pemeriksaan, investigasi seksama, peringatan maupun ancaman dan penerapan sanksi, baik hokum maupun administrasi.

Beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan terhadap pajak suatu negara adalah : (James & Nobes, 1996 : 137)

1. Sistem perpajakan yang kurang baik
2. Aparat pajak yang kurang simpatik
3. Lingkungan Wajib Pajak yang tidak sehat
4. Tarif Pajak yang tinggi
5. Sanksi perpajakan yang ringan

Dalam memantau kepatuhan pajak, ada beberapa hal dimana administrasi pajak sebaiknya dapat mengakomodasi hal-hal sebagai berikut : (Bird & Oldman, 1992 : 270)

1. Wajib Pajak yang belum terdaftar
2. Satu nomor pendaftaran untuk satu Wajib Pajak
3. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP)
4. Dapat menyimpan data-data Wajib Pajak yang Valid
5. Klasifikasi Lapangan Usaha
6. Mendeteksi Wajib Pajak yang belum terdaftar
7. Wajib Pajak yang tidak memasukan SPT
8. Wajib Pajak yang tidak berperilaku baik terhadap peraturan perpajakan
9. Dapat mengontrol penghindaran pajak ilegal
10. Menganalisa data-data Wajib Pajak dalam SPT

A.3. Kerangka Analisis

Pajak merupakan salah satu bentuk iuran kepada negara yang dapat dipaksakan pengenaannya kepada setiap warga Negara, namun dalam pemungutannya pajak tetaplah harus memenuhi asas-asas perpajakan seperti yang telah dijelaskan dalam kerangka teori diatas. Kebijakan pemerintah mengenai pemungutan pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu termasuk dalam Kriteria diatas. Asas Keadilan dalam pemungutan pajak sangatlah penting, mengingat pada prakteknya pemungutan pajak dilapangan sangat sensitive terhadap Wajib Pajak. Apabila seorang Wajib Pajak diperlakukan berbeda dengan sesamanya dalam hal pemungutan pajaknya, maka akan menimbulkan penolakan dari wajib Pajak tersebut, terlebih lagi apabila perbedaan tersebut membuat beban pajak yang harus dipikul oleh wajib Pajak tersebut semakin bertambah, sehingga akan membuat wajib Pajak tersebut menjadi enggan untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya.

Selain fakta yang ada diatas, masalah administrasi perpajakan yang harus dilaksanakan baik oleh Wajib Pajak maupun Fiskus dapat berpengaruh terhadap pelaksanaan suatu kebijakan perpajakan tertentu dilapangan, dimana apabila administrasi perpajakan tersebut bersifat sederhana maka

akan dengan mudah dilaksanakan baik oleh Wajib Pajak maupun Fiskus. Namun kesederhanaan administrasi perpajakan tersebut tidak mempengaruhi pada prinsip kepastian hukum dari penerapan dari suatu kebijakan perpajakan dalam hal ini yang dibahas dalam tesis ini adalah Kebijakan tentang Orang Pribadi Pengusaha Tertentu.

Beberapa hal yang dapat menjadi penyebab sebuah kebijakan pemungutan pajak belum dapat diterapkan di lapangan secara optimal antara lain.

1. Kurangnya pemahaman Wajib Pajak terhadap suatu kebijakan perpajakan tertentu.
2. Dasar pengenaan suatu kebijakan tersebut kurang memperhatikan asas keadilan bagi wajib Pajak dalam pemungutannya.
3. Kurangnya sosialisasi dari pihak-pihak yang berwenang dalam suatu kebijakan tersebut.
4. Lemahnya pengawasan dan sanksi yang dikenakan kepada Wajib Pajak apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan tersebut.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut diatas, maka penelitian dalam tesis ini, menekankan pada Implementasi suatu kebijakan dalam suatu area tertentu, yaitu Kebijakan tentang Orang Pribadi Pengusaha Tertentu di KPP Pratama Tamansari Dua.

B. Metode Penelitian

B.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, alasan utama memilih pendekatan ini adalah untuk mendapatkan pemahaman mendalam mengenai Orang Pribadi Pengusaha Tertentu khususnya di KPP Pratama Jakarta Tamansari Dua.

Pemilihan pendekatan kualitatif didasarkan pada karakteristik dari penelitian kualitatif adalah : (Creswell, 1994 : 146)

” Characteristic of qualitative research problem are : (a) the concept is immature due to a conspicuous lack of theory and previous research; (b) a notion that available theory may be inaccurate, inappropriate, incorrect, or biased; (c) a need exist to explore and describe the phenomena and to develop theory; or (d) the nature of the phenomenon may not be suited to quantitative measures.”

Karakteristik masalah penelitian kualitatif adalah (a) konsepnya tidak matang karena kurangnya teori dan penelitian terdahulu, (b) pandangan bahwa teori yang sudah ada mungkin tidak tepat, tidak memadai, tidak benar, atau rancu, (c) kebutuhan untuk mendalami dan menjelaskan fenomena dan untuk mengembangkan teori, atau (d) hakekat fenomenanya mungkin tidak cocok dengan ukuran-ukuran kuantitatif.

B.2. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan mendeskripsikan atau menjelaskan suatu hal seperti apa adanya. Penelitian deskriptif berfungsi untuk meneliti satu atau dua aspek dari sesuatu hal yang dipetakan secara umum dan luas (*specialis*) (Irawan, 1999 : 60).

Selitz (1966) dan Hyman (1960) menyatakan bahwa penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala dan kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara satu gejala dan gejala lain dalam masyarakat. Dalam hal ini mungkin sudah ada hipotesa-hipotesa, yang mungkin, tergantung dari sedikit banyaknya pengetahuan tentang masalah yang bersangkutan (Koentjaraningrat, 1993 : 29).

Sugiyono berpendapat bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variable mandiri, baik satu atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan antara variable yang satu dengan variable yang lain (2004 : 11). Sementara itu, Nawawi mengemukakan metode deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subyek/obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-

lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau bagaimana adanya. (1998 : 63).

Menurut Bodgan dan Biklen (Irawan 1999 : 100) bahwa analisis data adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip interview, catatan lapangan dan bahan-bahan lain yang ditemukan dilapangan. Kesemuanya itu dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap sesuatu fenomena dan membantu untuk mempresentasikan temuan penelitian kepada orang lain. Inilah yang menjadi ciri utama dari penelitian deskriptif kualitatif.

B.3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Penelitian Dokumen meliputi :

Studi Pustaka (*library research*); untuk mempelajari dan menelaah teori-teori yang berhubungan dengan Pajak Penghasilan Orang Pribadi pada umumnya dan Orang Pribadi Pengusaha Tertentu pada khususnya. Hal ini dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku ilmiah, majalah, jurnal, paper, artikel di media massa, ketentuan-ketentuan dan peraturan perpajakan yang berlaku di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, maupun Keputusan Direktur Jenderal Pajak.

Tujuan dari studi kepustakaan ini adalah untuk mendapatkan pemahaman berkenaan kerangka teori yang baik untuk analisa maupun mencari konsep-konsep yang sesuai dengan penulisan tesis ini.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Untuk kepentingan penulisan tesis ini juga dilakukan teknik pengumpulan data melalui penelitian lapangan baik data yang telah ada ditempat penelitian maupun data yang didapat dari hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan PPh Orang Pribadi Pengusaha Tertentu. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh data secara

langsung dari lapangan, yang dilakukan melalui serangkaian wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara dan pengumpulan data baik yang berasal dari pihak Direktorat Jenderal Pajak, antara lain Direktur Pajak Penghasilan, Kepala Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Tamansari Dua sampai petugas pelaksana, maupun dari beberapa Wajib Pajak yang terdaftar sebagai Orang Pribadi Pengusaha Tertentu di KPP Jakarta Pratama Tamansari Dua serta dari pihak-pihak yang banyak berhubungan dengan permasalahan ini.

B.4. Hipotesa Penelitian

Hipotesa penelitian merupakan dugaan sementara yang dilakukan oleh peneliti mengenai implementasi kebijakan pengenaan PPh Orang Pribadi Pengusaha Tertentu di KPP Pratama Jakarta Tamansari Dua adalah :

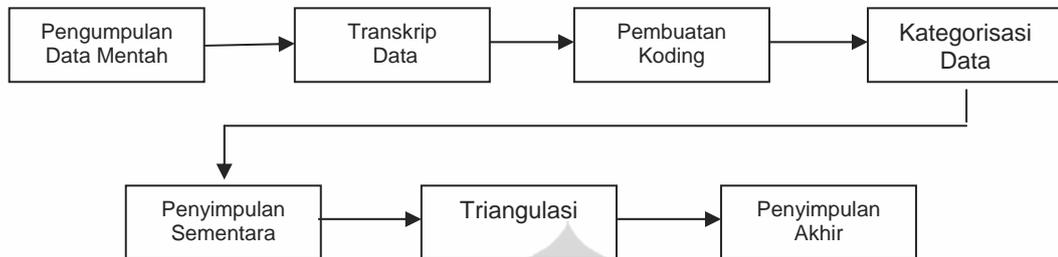
- a. Pelaksanaan kebijakan PPh Orang Pribadi Pengusaha Tertentu belum dipahami secara baik oleh Orang Pribadi perdagangan yang ada di wilayah kerja KPP Pratama Jakarta Tamansari Dua.
- b. Pelaksanaan dan pengawasan administrasi perpajakan khususnya Orang Pribadi Pengusaha Tertentu belum dilaksanakan secara maksimal sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

B.5. Teknik Analisis Data

Analisis data yang dilakukan dengan menggunakan *comparing methods* dengan model *ideal types* yaitu model yang digunakan untuk perbandingan antara kenyataan dilapangan dengan teori ideal. (Neuman, 1991 : 450)

Proses analisis data diawali dengan pengumpulan data melalui wawancara dan kajian pustaka kemudian dituangkan secara tertulis (transkrip data), pembuatan kode pada transkrip data yang selanjutnya disederhanakan dengan pembentukan kategorasi data. Setelah itu dilakukan penyimpulan sementara kemudian dilakukan proses triangulasi data yaitu proses *check* dan *recheck* antara satu sumber data dengan sumber yang lainnya. Proses analisis ini diakhiri dengan kesimpulan akhir. (Irawan, 2006 : 63)

Tabel II.1
Proses Analisis Data



Sumber : (Irawan, 2006 : 63)

B.7. Penentuan Lokasi, Objek dan Periode Penelitian

Lokasi penelitian dalam Tesis ini dilakukan di wilayah kerja Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Tamansari Dua, dimana terdapat Wajib Pajak orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang terdaftar baik yang aktif melaksanakan kewajiban perpajakannya sesuai ketentuan yang berlaku maupun yang tidak aktif ataupun tidak melaksanakan sama sekali kewajiban perpajakannya. Objek Penelitian adalah Kebijakan dan Administrasi atas pengenaan Pajak Penghasilan bagi Orang Pribadi Pengusaha Tertentu, sedangkan periode penelitian dilakukan Januari s.d Juni 2008.

BAB III
KEBIJAKAN PERPAJAKAN TERHADAP WAJIB PAJAK
ORANG PRIBADI PENGUSAHA TERTENTU

A. Pajak Penghasilan Orang Pribadi

1. Definisi Subjek Pajak

Subjek Pajak per definisi (secara teoritis) adalah pihak yang menjadi sasaran atau yang dimaksud oleh UU untuk membayar pajak atau memikul beban pajak. Subjek Pajak baru memenuhi syarat subjektif (memenuhi syarat sebagai Subjek Pajak), tetapi belum memenuhi syarat objektif (belum memenuhi syarat berupa memiliki harta kekayaan yang dimaksud UU untuk dibayar kenegara). Sedangkan Wajib Pajak adalah pihak yang telah memenuhi syarat subjektif dan syarat objektif. Jadi, pengertian Subjek pajak lebih luas dari pada pengertian Wajib Pajak.

Dalam UU Nomor 17 Tahun 2000 pasal 2 ayat (1) tentang Pajak Penghasilan, ada 4 pihak yang menjadi sasaran UU untuk melaksanakan kewajiban membayar PPh, atau yang ditentukan sebagai Subjek Pajak, yaitu :

- a. Orang Pribadi
- b. Warisan yang belum terbagi
- c. Badan
- d. Bentuk Usaha Tetap

Berdasarkan tempat tinggalnya Subjek Pajak dibedakan antara Subjek Pajak dalam negeri dan Subjek Pajak luar negeri (Undang-undang Pajak Penghasilan Pasal 2 ayat (2) dan (3) Yang dimaksud Subjek Pajak dalam negeri adalah:

- a. Orang pribadi yang bertempat tinggal di Indonesia atau orang pribadi yang tinggal di Indonesia lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, atau orang pribadi yang dalam se4suatu tahun pajak berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk bertempat tinggal di Indonesia.

- b. Badan yang didirikan atau bertempat kedudukan di Indonesia.
- c. Warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan, menggantikan yang berhak.

Yang dimaksud dengan Subjek Pajak luar negeri adalah:

- a. Orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, dan badan yang menjalankan usaha atau melakukan kegiatan melalui bentuk usaha tetap di Indonesia.
- b. Orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan, dan badan yang tidak didirikan dan tidak bertempat kedudukan di Indonesia yang dapat menerima atau memperoleh penghasilan dari Indonesia bukan dari menjalankan usaha atau melakukan kegiatan melalui bentuk usaha tetap di Indonesia.

Subjek Pajak dalam negeri menjadi Wajib Pajak apabila telah menerima atau memperoleh penghasilan yang besarnya melebihi Tidak Kena Pajak (PTKP) sedangkan Subjek Pajak luar negeri sekaligus menjadi Wajib Pajak, sehubungan dengan penghasilan yang diterima dari sumber penghasilan di Indonesia atau diperoleh melalui bentuk usaha tetap di Indonesia Dengan perkataan lain Wajib Pajak adalah orang pribadi atau badan yang telah memenuhi kewajiban subjek dan objektif. Kewajiban pajak subjektif Subjek Pajak dalam negeri untuk orang pribadi, sesuai dengan Pasal 2 Ayat (3) huruf a Undang-undang Pajak Penghasilan, yaitu bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia lebih dari 183 (seratus delapan puluh tiga) hari dalam jangka waktu 12 (dua beals) bulan, atau orang pribadi yang dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk bertempat tinggal di Indonesia.

Kewajiban pajak subjektif Subjek Pajak luar negeri, sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (4) huruf a Undang-undang Pajak Penghasilan, dimulai pada saat orang pribadi atau badan menjalankan usaha atau melakukan kegiatan sebagaimana

dimaksud Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Pajak Penghasilan, dan berakhir pada saat tidak lagi menjalankan usaha atau melakukan kegiatan bentuk usaha tetap.

Kewajiban Pajak Subjektif Pajak luar negeri, sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (4) huruf b Undang-undang Pajak Penghasilan dari Indonesia dan berakhir pada saat tidak lagi menerima atau memperoleh penghasilan tersebut Subjek Pajak luar negeri mempunyai kewajiban pajak objektif yang terbatas, semua ketentuan tentang Objek Pajak luar Pasal 26 Undang-Undang Pajak penghasilan, pada dasarnya adalah mengenai objek Pajak untuk Subjek Pajak dalam negeri. Adapun pasal 26 Undang-undang Pajak Penghasilan, khusus hanya mengatur Objek Pajak untuk Subjek Pajak luar negeri yang kewajiban pajak objektifnya meliputi “ *world wide income*” dalam subjek Pajak dalam negeri (mansury, 2002).

Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu adalah Wajib Pajak yang melakukan kegiatan usaha di bidang perdagangan grosir dan atau eceran barang-barang konsumsi melalui tempat usaha / gerai yang tersebar di beberapa lokasi, tidak termasuk perdagangan kendaraan bermotor dan restoran, dan arena ditujukan pada kegiatan tertentu maka disebut Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu.

2. Definisi Orang Pribadi Sebagai Subjek Pajak

Tidak ada definisi dari UU PPh mengenai apa yang dimaksud dengan Orang Pribadi sebagai Subjek Pajak. Tetapi konsep mengenai Orang Pribadi menurut UU PPh 1983 atau UU PPh 1994 (lama) tidak mengalami perubahan dalam UU PPh 2000 (baru), kecuali dalam UU PPh 1994 kata “perseorangan” dihilangkan dan UU PPh 2000 tidak mengadakan perubahan lagi atas hal tersebut. Jadi, yang dimaksud dengan Orang Pribadi dalam UU PPh adalah semua manusia yang masih hidup.

Kata Orang Pribadi tidak berpedoman pada usia, kewarganegaraan, kedudukan, pekerjaan, tempat tinggal, kondisi kesehatan, atau hal lainnya. Dengan demikian, yang dimaksud dengan Orang Pribadi itu mulai dari bayi yang baru lahir sampai orang tua yang sudah udzur, apapun pekerjaan yang

dilakukannya baik yang tinggal dan menetap di Indonesia maupun di luar Indonesia, warga negara Indonesia maupun warga negara asing.

3. Prinsip Perpajakan Menentukan Orang Pribadi Sebagai Subjek Pajak

Dari definisi mengenai Orang Pribadi, dapat disimpulkan bahwa pengertian Orang Pribadi itu sangat luas karena. pengertian Orang Pribadi mencakup semua manusia yang masih hidup dimuka bumi ini. Walaupun demikian, Undang-Undang Pajak Penghasilan tidak bermaksud menjadikan semua Orang Pribadi dimuka bumi ini sebagai Subjek Pajak di Indonesia.

Dalam menentukan Orang Pribadi mana saja yang dijadikan sasaran Undang-Undang Pajak Penghasilan untuk membayar pajak di Indonesia, atau rakyat mana yang menjadi Subjek Pajak di Indonesia, pembuat Undang-Undang harus berpijak pada hak yuridis atau ruang lingkup hukum pajak dari suatu negara.

4. Perbedaan Antara Konsep Subjek Pajak Dan Wajib Pajak

Dalam penjelasan pasal 1 dan 2 Undang-Undang Pajak Penghasilan Nomor 17 tahun 2000 dikatakan bahwa pengertian Subjek pajak berbeda dari pengertian wajib Pajak.

Subjek Pajak adalah Orang Pribadi yang dapat atau mempunyai kemungkinan menerima penghasilan, sedangkan Wajib pajak adalah Subjek Pajak yang telah menerima penghasilan. Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa Wajib Pajak menurut Undang-Undang Pajak Penghasilan adalah Orang Pribadi atau badan yang telah memenuhi kewajiban (pajak) subjektif dan kewajiban (pajak) objektif.

Jadi, pengertian Wajib Pajak berbeda dari Subjek Pajak. Subjek Pajak adalah pihak yang berpotensi menjadi wajib Pajak, Subjek Pajak ini baru menjadi Wajib Pajak jika ia sudah memenuhi syarat-syarat objektif, yang dalam Undang-Undang Pajak Penghasilan pemenuhan syarat-syarat objektif ini adalah telah menerima/memperoleh penghasilan.

5. Objek Pajak Orang Pribadi

Di Indonesia, wajib Pajak dikenakan pajak atas transaksi yang menimbulkan penghasilan baginya. Dengan demikian, yang dijadikan Objek Pajak adalah penghasilan Wajib Pajak, bukan kekayaan atau pengeluaran konsumsinya.

Pengertian *Penghasilan* menurut UU PPh Nomor 17 tahun 2000 pasal 4 ayat (1) adalah :

“ 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 apapun...”

Definisi penghasilan itu mengandung lima unsur pokok berikut :

- a. Setiap tambahan kemampuan ekonomis,
- b. Yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak,
- c. Baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia,
- d. Yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dan
- e. Dengan nama dan dalam bentuk apapun.

Berikut adalah jenis-jenis penghasilan (Gunadi 2002 : 24) :

- a. Penghasilan dari pekerjaan dalam hubungan kerja dan pekerjaan bebas seperti gaji, honorarium, penghasilan dari praktek dokter, notaries, aktuaris, pengacara, dsb.
- b. Penghasilan dari usaha dan kegiatan
- c. Penghasilan dari modal yang berupa harta gerak ataupun harta tak gerak seperti : bunga, dividen, royalty, sewa, keuntungan penjualan harta atau hak yang dipergunakan untuk usaha, dsb.
- d. Penghasilan lain-lain seperti pembebasan utang, hadiah, dsb.

6. Tarif PPh Orang Pribadi

Tarif Pajak Orang Pribadi sesuai dengan pasal 17 Undang-Undang Pajak Penghasilan Nomor 17 tahun 2000 adalah sebagai berikut :

Tabel : III.1
Tarif Pajak PPh Orang Pribadi

Untuk Lapisan Penghasilan Kena Pajak	Tarif Pajak
Berjumlah s.d Rp. 25.000.000	5%
Berjumlah diatas Rp. 25.000.000 s.d Rp. 50.000.000	10%
Berjumlah diatas Rp. 50.000.000 s.d Rp. 100.000.000	15%
Berjumlah diatas Rp. 100.000.000 s.d Rp. 200.000.000	25%
Berjumlah diatas Rp. 200.000.000	35%

7. Cara Menghitung Penghasilan Kena Pajak Dan Pajak Penghasilan

Untuk menentukan Penghasilan Kena Pajak (PKP) dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu : menggunakan pembukuan dan menggunakan norma penghitungan.

a. Menggunakan Pembukuan

1. Penghasilan Kena Pajak (PKP) dipakai sebagai dasar penetapan tarif PPh dimana untuk Wajib Pajak Orang Pribadi besarnya PKP sama dengan penghasilan neto dikurangi dengan PTKP. Biaya-biaya yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto seperti :
 - a. Biaya untuk mendapatkan , menagih, dan memelihara penghasilan.
 - b. Penyusutan atas pengeluaran untuk memperoleh barang-barang atau harta yang berwujud, dan amortisasi atas pengeluaran untuk hak dan atas biaya lain yang mempunyai masa manfaat lebih dari satu tahun.
 - c. Iuran kepada Dana Pensiun yang pendiriannya telah disahkan 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 karena selisih kurs mata uang asing
 - f. Biaya penelitian dan pengembangan perusahaan yang dilakukan di Indonesia.
 - g. Biaya bea siswa, magang, dan pelatihan.
 - h. Sisa Hasil Usaha (SHU) koperasi sehubungan dengan kegiatan usahanya yang semata-mata dari dan untuk anggotanya.
 - i. Kompensasi kerugian tahun-tahun sebelumnya dalam 5 tahun.
2. Yang tidak boleh dikurangkan dari penghasilan bruto adalah :
- 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. Pembentukan dana cadangan kecuali cadangan piutang tak tertagih untuk usaha bank dan sewa guna usaha dengan hak opsi, cadangan untuk asuransi, dan cadangan biaya reklamasi untuk usaha pertambangan.
 - c. Premi asuransi kesehatan, kecelakaan, jiwa, dan asuransi bea siswa.
 - d. Imbalan pekerjaan atau jasa diberikan dalam bentuk natura dan kenikmatan, kecuali di daerah tertentu dan yang berkaitan dengan pelaksanaan pekerjaan, yang ditetapkan dengan keputusan Menteri Keuangan.
 - e. Jumlah yang melebihi kewajiban yang dibayarkan kepada pemegang saham atau pihak yang mempunyai hubungan istimewa.
 - f. Harta yang dihibahkan, bantuan atau sumbangan, dan warisan.
 - g. Pajak Penghasilan
 - h. Biaya yang dibebankan atau dikeluarkan untuk kepentingan pribadi.
 - i. Sanksi Administrasi dan pidana di bidang perpajakan.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Indonesia, untuk Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha yang bersifat bebas seperti usaha perdagangan, keagenan, toko dan sebagainya, kewajiban pengenaan perpajaknya dapat dikatakan lebih rumit dan kompleks, dapat dikatakan demikian karena Wajib Pajak harus menghitung, memotong, memungut dan melaporkan jumlah pajak yang terutangya sendiri.

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pajak Penghasilan, mengatur tiga hal penting (Mansury, 2002:76), yaitu:

1. Menentukan Objek Pajak, yaitu bahwa Objek Pajak dari Pajak Penghasilan adalah penghasilan.
2. Memberikan definisi penghasilan yang dikenakan pajak tersebut dan unsure-unsur dari penghasilan yang dikenakan pajak.
3. Memberikan contoh-contoh penerima atau perolehan yang termasuk dalam pengertian penghasilan yang dikenakan pajak.

Objek Pajak adalah tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, termasuk penghasilan dari menjalankan perusahaan atau penghasilan yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang berasal dari kegiatan usahanya dibidang perdagangan. Objek pajak yang menjadi penelitian penulis adalah penghasilan yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang berasal dari kegiatan usahanya di bidang perdagangan.

b. Menggunakan Norma Penghitungan

Penghitungan Pajak dengan menggunakan Norma Penghitungan dikhususkan bagi Wajib Pajak orang pribadi yang memiliki peredaran bruto kurang dari Rp. 1.800.000.000 (satu milyar delapan ratus ribu rupiah) setiap tahun, Undang-undang Pajak Penghasilan memperbolehkan Wajib Pajak tersebut untuk tidak membuat pembukuan melainkan hanya menggunakan pencatatan dan kemudian untuk menentukan penghasilan netonya dapat menggunakan norma

penghitungan penghasilan neto yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

Ketentuan mengenai penggunaan norma penghitungan neto tersebut terdapat dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang menyatakan :

- (1) Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas dan Wajib Pajak badan di Indonesia, wajib menyelenggarakan pembukuan.
- (2) Dikecualikan dari kewajiban menyelenggarakan pembukuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tetapi wajib pajak melakukan pencatatan adalah Wajib Pajak orang pribadi yang melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan diperbolehkan menghitung penghasilan neto dengan menggunakan Norma Penghitungan Neto dan Wajib Pajak orang pribadi yang tidak melakukan kegiatan usaha atau pekerjaan bebas.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Wajib Pajak orang pribadi yang dikecualikan dari kewajiban menyelenggarakan pembukuan harus melakukan pencatatan data yang dikumpulkan secara teratur tentang peredaran bruto dan/atau penerimaan penghasilan Wajib Pajak yang akan dijadikan sebagai dasar untuk menghitung jumlah pajak yang terutang (Mardiasmo, 2006 : 43).

Norma penghitungan yang dimaksud dalam ketentuan di atas adalah pedoman untuk menentukan besarnya penghasilan neto yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak dan disempurnakan secara terus menerus. Norma penghitungan penghasilan neto disusun sedemikian rupa oleh pihak Direktorat Jenderal Pajak berdasarkan hasil penelitian atau data lain dan dengan memperhatikan kewajaran. Norma penghitungan ini akan sangat membantu Wajib Pajak yang belum mampu menyelenggarakan pembukuan untuk menghitung penghasilan neto.

Penghitungan penghasilan neto bagi wajib pajak yang memiliki lebih dari satu jenis usaha atau pekerjaan bebas, dilakukan terhadap masing-masing jenis usaha dengan memperhatikan pengelompokan wilayah seperti tersebut diatas. Penghasilan neto bagi tiap jenis usaha dihitung dengan cara mengalikan angka persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto dengan peredaran bruto atau besarnya Pajak Penghasilan yang terutang oleh Wajib Pajak orang pribadi, sebelum dilakukan penerapan tarif umum terlebih dahulu dihitung Penghasilan Kena Pajak dengan mengurangi penghasilan neto dengan Penghasilan Tidak Kena Pajak.

B. Pajak Penghasilan Orang Pribadi Pengusaha Tertentu

B.1 Pengertian Orang Pribadi Pengusaha Tertentu

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 394/KMK.03/2001 tanggal 07 Juli 2001 dan diubah terakhir dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 84/KMK.03/2002 tanggal 8 Maret 2002 tentang penghitungan besarnya angsuran pajak penghasilan dalam tahun pajak berjalan yang harus dibayar sendiri oleh wajib pajak baru, bank, sewa guna usaha dengan hak opsi, badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerah dan wajib pajak lainnya termasuk wajib pajak orang pribadi pengusaha tertentu, yang dimaksud dengan orang pribadi pengusaha tertentu adalah sebagai berikut :

Keputusan Menteri Keuangan No. 394/KMK.03/2001 pasal 1 ayat (2) :

“ Orang Pribadi Pengusaha Tertentu adalah wajib Pajak yang melakukan usaha dibidang perdagangan grosir dan atau eceran barang-barang konsumsi melalui tempat usaha/gerai (outlet) yang tersebar dibeberapa lokasi.”

Keputusan Menteri Keuangan No. 84/KMK.03/202 pasal 1 ayat (2) :

“ Orang Pribadi Pengusaha Tertentu adalah wajib Pajak yang melakukan usaha dibidang perdagangan grosir dan atau eceran barang-barang konsumsi melalui tempat usaha/gerai (outlet) yang tersebar dibeberapa lokasi, tidak termasuk perdagangan kendaraan bermotor dan restoran.”

B.2 Perlakuan PPh Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu Menurut Undang-Undang Pajak Penghasilan

Menurut Pasal 25 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang perubahan ketiga atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan ayat (7) menyatakan bahwa perhitungan besarnya angsuran pajak bagi Wajib Pajak baru, bank, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Wajib Pajak tertentu lainnya termasuk Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu diatur dengan Keputusan Menteri Keuangan.

Penjelasan Pasal 25 Undang-Undang Pajak Penghasilan ayat (7) antara lain menyebutkan bahwa pada prinsipnya perhitungan besarnya angsuran bulanan dalam tahun berjalan didasarkan pada Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan tahun yang lalu. Namun berdasarkan ketentuan ini, Menteri Keuangan diberi wewenang untuk menetapkan dasar perhitungan besarnya angsuran bulan selain berdasarkan prinsip tersebut dengan tujuan agar lebih mendekati kewajaran berdasarkan data yang dapat dipakai untuk menemukan besarnya pajak yang akan terutang pada pada akhir tahun serta sebagai dasar perhitungan besarnya angsuran pajak dalam tahun berjalan. Dalam perkembangan dunia usaha, kemungkinan terdapat bidang usaha atau Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yaitu Wajib Pajak orang pribadi yang mempunyai toko di beberapa pusat perbelanjaan, yang angsuran pajaknya dapat dihitung berdasarkan data atau kenyataan yang ada sehingga mendekati kewajaran.

Berdasarkan Pasal 25 Undang-undang pajak penghasilan ayat (9) menyatakan bahwa pajak yang telah dibayar sendiri dalam tahun berjalan oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu merupakan pelunasan pajak yang bersangkutan menerima atau memperoleh penghasilan lain yang tidak dikenakan Pajak Penghasilan yang bersifat final menurut undang-undang ini.

Penjelasan Pasal 25 Undang_undang Pajak Penghasilan ayat (9), menyatakan bahwa sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (7), besarnya angsuran pajak bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yaitu Wajib Pajak orang pribadi yang mempunyai tempat usaha tersebar di beberapa tempat, misalnya pedagang elektronik yang mempunyai toko di beberapa pusat

perbelanjaan, ditetapkan tersendiri dengan Keputusan Menteri Keuangan. Angsuran pokok bagi Wajib Pajak tersebut, merupakan pelunasan pajak yang terutang untuk tahun pajak yang bersangkutan, sepanjang Wajib Pajak tersebut tidak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang tidak dikenakan Pajak Penghasilan yang bersifat final, maka dalam menghitung pajaknya, seluruh penghasilannya digabungkan dan dikenakan Pajak Penghasilan berdasarkan ketentuan umum, sedangkan pajak yang telah dibayar merupakan kredit pajak.

Ketentuan tentang Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu diberikan Undang-Undang pada waktu mengatur Pasal 25 Undang-Undang Pajak Penghasilan, pasal tersebut menyangkut prosedur Pajak, khususnya pelunasan pajak yang harus dibayar sendiri oleh Wajib Pajak. Ketentuan lebih lanjut diserahkan pengaturannya ke Menteri Keuangan.

B.3 Perlakuan PPh Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu Dalam Peraturan Pelaksanaan

Beberapa ketentuan perpajakan bagi Orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang membedakannya dengan Orang Pribadi Biasa sesuai dengan Keputusan Dirjen Pajak No. KEP-547/PJ./2000 tanggal 29 Desember 2000 sebagaimana diubah terakhir dengan No. KEP-171/PJ/2002 tanggal 28 Maret 2002 dan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak No. SE-40/PJ.41//2000 tanggal 29 Desember 2000 sebagaimana diubah terakhir dengan No. SE-14/PJ.41/2002 tanggal 7 Agustus 2002 adalah sebagai berikut :

- a. Wajib Pajak wajib mendaftarkan diri untuk memperoleh NPWP bagi setiap tempat usaha/gerai di Kantor Pelayanan Pajak yang meliputi wilayah kerjanya meliputi tempat usaha/gerai (outlet) tersebut (KPP lokasi) dan di Kantor Pelayanan Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal Wajib Pajak (KPP Domisili).
- b. Besarnya angsuran Pajak Penghasilan Pasal 25 yang harus dibayar oleh Wajib Pajak adalah sebesar 2% (dua persen) dari jumlah peredaran bruto berdasarkan pembukuan atau pencatatan setiap bulan yang dilakukan oleh Wajib Pajak pada setiap gerai/outlet yang dimiliki.

- c. Dalam hal Wajib Pajak Orang pribadi dikukuhkan sebagai Orang Pribadi Pengusaha Tertentu dalam tahun berjalan, maka besar pembayaran 2% dimulai pada masa ditetapkannya sebagai Orang Pribadi Pengusaha Tertentu sedangkan angsuran biasa yang dibayar pada bulan sebelum pengukuhan diperhitungkan sebagai kredit pajak pada saat SPT Tahunan.
- d. Pembayaran angsuran PPh Pasal 25 yang 2% dilaporkan di setiap Wilayah Kerja Kantor Pelayanan Pajak tempat masing-masing gerai/outlet tersebut terdaftar.
- e. Pembayaran PPh pasal 25 sebesar 2% tersebut sebagai pelunasan pajak penghasilan yang terutang apabila dalam tahun pajak yang bersangkutan Wajib Pajak tidak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang dikenakan PPh yang bersifat tidak final.
- f. Pembayaran PPh pasal 25 sebesar 2% tersebut sebagai Kredit Pajak atas Pajak Penghasilan yang terutang untuk tahun pajak yang bersangkutan apabila Wajib Pajak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang dikenakan PPh yang bersifat tidak final.
- g. Kompensasi kerugian tidak dapat diperhitungkan apabila Wajib Pajak Pengusaha Tertentu tidak memperoleh penghasilan lain yang dikenakan PPh yang bersifat tidak final.
- h. Dalam hal Wajib Pajak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang dikenakan PPh yang bersifat tidak final, kompensasi kerugian dapat diperhitungkan dengan penghasilan pengusaha tertentu sepanjang masa kompensasinya.
- i. Peredaran usaha yang dilaporkan dalam SPT Tahunan Wajib Pajak Orang Pribadi Tertentu adalah jumlah keseluruhan peredaran bruto usaha sesuai dengan pembukuan atau pencatatan dari masing-masing tempat usaha/gerai (outlet).
- j. Penyampaian SPT Tahunan Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu dengan melampirkan daftar jumlah penghasilan dan pembayaran Pajak Penghasilan Pasal 25 masing-masing gerai/outlet kepada Kantor Pelayanan Pajak terdaftar (KPP Domisili) dengan dilampiri Surat Setoran Pajak (SSP) lembar ke-3.

k. Dasar penghitungan pokok pajak terutang dalam rangka penerbitan Surat Tagihan Pajak untuk PPh Pasal 25 bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu didasarkan pada :

- Hasil pemeriksaan lapangan dalam pelaksanaan ekstensifikasi Wajib Pajak
- Peredaran bruto menurut Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai sepanjang Dasar Pengenaan Pajak untuk Pajak Pertambahan Nilainya meliputi satu outlet/gerai yang dimiliki Wajib Pajak terdaftar pada Kantor Pelayanan Pajak yang sama dengan Kantor Pelayanan Pajak dimana pengusaha kena pajak terdaftar.

Besarnya angsuran pajak penghasilan Pasal 25 yang harus dibayar oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, yaitu:

1. Sampai akhir Maret 2002
Besarnya 1% dari jumlah peredaran bruto berdasarkan pembukuan/pencatatan setiap bulan, yang dibayar atas nama Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) masing-masing tempat usaha/gerai (sesuai KMK-522/KMK-04/2000 tanggal 14 Desember 2000, dan Kep-547/PJ/2000, serta Kep-513/PJ/2001 tanggal 16 Juli 2001)
2. Mulai 1 April 2002
Besarnya 2% dari jumlah peredaran bruto berdasarkan pembukuan/pencatatan setiap bulan, yang dibayar atas nama, NPWP masing-masing tempat usaha/gerai. (sesuai KMK-84/KMK-03/02 tanggal 8 Maret 2002 dan Kep-171/PJ/2002 tanggal 28 Maret 2002).

Contoh Perhitungan PPh Pasal 25 Orang Pribadi Pengusaha Tertentu

Berikut adalah data-data jumlah penghasilan bruto tahun 2007 yang dihasilkan oleh Wajib Pajak A yang telah dikukuhkan sebagai Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu karena mempunyai 2 (dua) yang mempunyai usaha sebagai penjual eceran alat-alat tulis kantor.

Tabel : III.2

Penghasilan Bruto dan PPh Pasal 25 Wajib Pajak Orang pribadi Pengusaha Tertentu

Bulan	Penghasilan Bruto Tahun 2007		PPh Pasal 25 Tahun 2007	
	Outlet A	Outlet B	Outlet A	Outlet B
Januari	28.200.000	21.400.000	564.000	428.000
Februari	25.600.000	24.200.000	512.000	484.000
Maret	27.800.000	25.300.000	556.000	506.000
April	22.900.000	20.700.000	458.000	414.000
Mei	26.400.000	22.900.000	528.000	458.000
Juni	24.800.000	25.800.000	496.000	516.000
Juli	28.700.000	28.500.000	534.000	570.000
Agustus	24.300.000	23.900.000	486.000	478.000
September	27.800.000	26.400.000	556.000	528.000
Oktober	24.500.000	20.800.000	490.000	416.000
November	28.100.000	27.700.000	562.000	554.000
Desember	25.700.000	24.200.000	514.000	484.000
Total	314.800.000	291.800.000	6.296.000	5.836.000

C. Penerapan Norma Penghitungan

Yang dimaksud dengan norma penghitungan (*presumptive income*) adalah pedoman yang dipergunakan untuk menentukan besarnya peredaran bruto dan penghasilan netto. Penggunaan norma penghitungan tersebut pada dasarnya dilakukan dalam hal tidak terdapat suatu dasar perhitungan yang lebih baik, yaitu pembukuan atau catatan peredaran bruto yang lengkap serta adanya

kemungkinan catatan peredaran bruto yang diselenggarakan Wajib Pajak tidak benar.

Ditinjau dari sudut tujuannya, penghitungan penghasilan netto dengan menggunakan norma penghitungan dibedakan menjadi :

- a. Norma penghitungan yang didasarkan pada Pasal 14 Undang-Undang No. 10 Tahun 1994, atau disebut dengan norma penghitungan biasa, dimaksudkan untuk membantu para Wajib Pajak yang belum mampu dalam menyelenggarakan pembukuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 Undang-Undang No. 9 Tahun 1994. Adapun penghasilan netto diperoleh dengan mengalikan prosentase norma penghitungan dengan nilai peredaran bruto Wajib Pajak. Sedangkan prosentase norma penghitungan ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak dengan mempertimbangkan tingkat rata-rata penghasilan yang diperoleh usaha yang sejenis.
- b. Norma penghitungan yang didasarkan pada Pasal 15 Undang-Undang No. 10 Tahun 1994, atau disebut dengan norma penghitungan khusus, dimaksudkan untuk menghindari kesulitan serta demi kepraktisan dalam pemungutan pajak bagi jenis-jenis usaha tertentu. Berbeda dengan norma penghitungan biasa diatas, prosentase norma penghitungan khusus, ditetapkan oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia.

Ketentuan tentang norma penghitungan penghasilan neto diatur dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor : KEP-536/PJ/2000 tanggal 29 Desember 2000. Dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 01/PMK.03/2007 tanggal 16 Januari 2007 besarnya peredaran bruto bagi wajib pajak orang pribadi yang boleh menghitung penghasilan netto dengan menggunakan norma penghitungan penghasilan netto adalah sebesar Rp. 1.800.000.000,- (satu milyar delapan ratus juta rupiah).

Wajib Pajak yang menggunakan Norma Penghitungan Penghasilan Neto wajib memberitahukan mengenai penggunaan Norma Penghitungan kepada Direktur Jenderal Pajak paling lama 3 (tiga) bulan sejak awal tahun pajak yang bersangkutan. Norma penghitungan penghasilan netto dikelompokkan menurut wilayah sebagai berikut :

1. 10 (sepuluh) ibukota provinsi yaitu Medan, Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Denpasar, Manado, Makasar dan Pontianak,
2. Ibu kota provinsi lainnya,
3. Daerah lainnya.

Penghasilan neto bagi tiap jenis usaha dihitung dengan cara mengalikan angka persentase Norma Penghitungan Penghasilan Neto dengan peredaran bruto atau penghasilan bruto dari kegiatan usaha atau pekerjaan bebas dalam 1 (satu) tahun. Dalam menghitung besarnya Pajak Penghasilan yang terutang oleh Wajib Pajak Orang Pribadi, sebelum dilakukan penerapan tarif umum terlebih dahulu dihitung Penghasilan Kena Pajak dengan mengurangi Penghasilan Tidak Kena Pajak dari penghasilan neto.

Pilihan untuk dikenakan Norma Penghitungan Pajak Penghasilan Neto, bagi pedagang eceran tidak perlu menyetor dan melaporkan pajak masukan yang terutang karena memang tidak ada kewajiban yang melekat padanya. Akan tetapi Pajak Penghasilan yang terutang yang harus dibayarkan olehnya akan menjadi lebih besar ataupun dapat lebih besar ataupun dapat lebih kecil tergantung kepada kemampuan penghasilan yang didapatnya, disebabkan penghitungan pajak penghasilannya tidak didasarkan oleh Pasal 17 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tentang Pajak Penghasilan melainkan berdasarkan norma yang ditentukan oleh fiskus.

Contoh Pemakaian Norma Penghitungan :

Wajib Pajak A memiliki usaha sebagai pedagang eceran bahan bangunan seperti semen, seng, cat dan bermacam-macam besi di Jakarta. Penjualan Wajib Pajak A dalam satu bulan di tahun 2007 adalah sebesar Rp. 25.000.000. Wajib Pajak A berstatus kawin dimana istri hanya ibu rumah tangga dan mempunyai 1 (satu) orang anak yang masih duduk dibangku Sekolah Dasar

Penghasilan Bruto	:	300.000.000
(12 x 25.000.000)		
Norma Perhitungan	:	30%
(Kode 62440)		
Penghasilan Netto	:	90.000.000
(30% x 300.000.000)		
PTKP	:	15.600.000*
PKP	:	74.400.000
(90.000.000 - 15.600.000)		
Pajak Terutang	:	7.410.000**
Pajak PPh Pasal 25	:	617.500
(1/12 x 7.410.000)		

*PTKP :

Wajib Pajak A =	13.200.000
Status Kawin =	1.200.000
Satu Anak =	<u>1.200.000</u>
	15.600.000

**Pajak Terutang :

5% x 25.000.000 =	1.250.000
10% x 25.000.000 =	2.500.000
15% x 24.400.000 =	<u>3.660.000</u>
	7.410.000