


***Pernyataan Orisinalitas :***



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

Jakarta, Juni 2008

**Solahuddin**  
0606018122

**UNIVERSITY OF INDONESIA  
SOCIAL AND POLI TIC SCIENCES  
ADMINISTRATION SCIENCE DEPARTMENT  
POST GRADUATED PROGRAM  
ADMINISTRATION AND TAX POLICY**

## **ABSTRACT**

**Solahuddin**

0606018122

**Implementation of Policy In Making Tax Invoice on Transaction Between Taxable Entrepreneurs and Government Treasurer as Value Added Tax Collector**

xv + 127 pages + 19 table + 6 pictures + 3 additional

Literature: 49 books, 5 others (1981 – 2006)

Value Added Tax as an Indirect tax gives an impact on the involvement of two parties in levying tax, namely the seller as the tax levier, and the buyer as the tax payer. If the buyer is part of the chain, it will be the seller (tax levier) later on and it continues until it comes to the last consumer as the tax payer. There is an exception done concerning the appointment of The Government Treasurer as the levier of VAT. In regular mechanism, the seller is the one who levies the tax, but if the buyer or the service user is government, then the tax will be levied by the Government Treasurer. Such exception is aimed to guarantee that the tax goes to the Government Treasury more smoothly.

Mechanism of crediting VAT input tax requires accurate evidence concerning tax levies. The evidence of the existence of a transaction in which tax must be levied is tax invoice. At transaction to Government Treasurer as VAT levier, tax invoice is made at the latest on the same date as the date of the invoice. In practice, tax payers who carry out projects with government and financed by loan, donation from other countries or merely by The National Budget always make commercial invoice and tax invoice by not putting the date of the tax invoice or by leaving it blank when they hand over the claim to the treasurer.

The problems in this research are: What is the background of the issue of tax invoice regulation? What is the implication of tax invoice regulation towards the implementation of VAT which involves the Treasurer as tax levier for tax payers as well as tax officers? How to anticipate the problems in implementing VAT which involves the Treasurer as VAT levier? What policy can be used as the best solution of the problem caused by the Treasurer as VAT levier? The research method used is descriptive method with both qualitative and quantitative approaches. Data collection is done by interview and library research.

The result of the analysis shows that the background of the issue of tax invoice regulation includes some aspects, namely: to play the role as the rules of implementation of VAT Law, to assure law certainty, to optimize tax invoice system, and to be an instrument to monitor tax invoice. The implication of tax invoice regulation making is difficult for taxable entrepreneur. The other hand, Directorate General of Tax must do extra monitoring in doing the obligation of taxable entrepreneur. It is suggested that the appointment of the Treasurer and *KPPN* as VAT levier be eliminated since it does not go with the concept and the characteristics of VAT.



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI  
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN**

**ABSTRAK**

**Solahuddin**

0606018122

**Pelaksanaan Kebijakan Saat Pembuatan Faktur Pajak Atas Transaksi Antara Pengusaha Kena Pajak Rekanan Dan Bendaharawan Pemerintah Sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai**

xv + 127 halaman + 19 tabel + 6 gambar+ 3 tambahan

Literatur: 49 buku, 5 lain-lain (1981 – 2006)

Pajak Pertambahan Nilai sebagai Pajak Tidak langsung memiliki konsekuensi adanya dua pihak yang terlibat dalam pemungutan pajak, yaitu penjual sekaligus menjadi pemungut pajak, sedangkan pembeli adalah pembayar pajak. Jika pembeli tadi masih dalam mata rantai maka suatu saat akan bertindak sebagai penjual (pemungut pajak) demikian terus mekanisme berlaku sampai penanggung pajak yang sesungguhnya adalah konsumen akhir. Ada pengecualian yang dilakukan dengan penunjukkan bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN. Dalam mekanisme yang lazim, maka penjual adalah pihak pemungut PPN, namun jika yang menjadi pembeli atau pengguna jasa adalah pemerintah, maka bendaharawan pemerintah yang memungut PPN. Pengecualian ini dimaksudkan untuk menjamin masuknya Pajak ke kas negara dengan lebih lancar.

Mekanisme pengkreditan Pajak Masukan PPN menghendaki adanya bukti yang akurat tentang pemungutan pajak. Alat bukti adanya transaksi yang harus dipungut PPN adalah Faktur Pajak. Pada transaksi kepada bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN, faktur pajak harus dibuat paling lambat pada saat dibuatnya tagihan/invoice. Dalam praktiknya Wajib Pajak yang melakukan pekerjaan/proyek dengan pemerintah, baik yang pembiayaannya dari pinjaman atau hibah luar negeri maupun dari APBN murni, pada saat melakukan penagihan kepada bendaharawan selalu membuat *commercial invoice* dan membuat faktur pajak dengan mengosongkan atau tidak mencantumkan tanggal faktur pajak, karena nanti akan diberikan tanggal pada saat tagihan tersebut dicairkan. Sementara tenggang waktu antara penagihan dengan pencairan tagihan biasanya memakan waktu yang cukup lama.

Masalah dalam penelitian ini yaitu apa latar belakang dikeluarkannya tata cara pembuatan faktur pajak? Bagaimanakah Implikasi dikeluarkannya ketentuan mengenai faktur pajak? Bagaimanakah cara mengantisipasi permasalahan pelaksanaan kewajiban PPN berkaitan dengan transaksi yang melibatkan bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN? Alternatif-alternatif kebijakan yang bagaimanakah yang dapat menjadi solusi terbaik dari masalah saat pembuatan faktur pajak bagi pengusaha kena pajak rekanan yang menyampaikan tagihan kepada bendaharawan pemerintah sebagai pemungut PPN? Metode penelitian yang digunakan adalah metode diskriptif dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara dan studi kepustakaan.

Hasil analisis menunjukkan bahwa latar belakang dikeluarkannya ketentuan tersebut adalah sebagai peraturan pelaksana dari UU PPN, memberikan kepastian hukum, mengoptimalkan sistem faktur pajak, dan menjadi sarana pengawasan faktur pajak. Implikasi berlakunya ketentuan atas pembuatan faktur pajak justru menyulitkan bagi PKP rekanan. Di lain pihak bagi DJP memerlukan tambahan pengawasan dalam pelaksanaan kewajiban PKP. Saran yang diberikan adalah penunjukkan bendaharawan dan KPPN sebagai pemungut PPN sebaiknya dihilangkan saja karena tidak sesuai dengan konsep dan karakter PPN.



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI  
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN**

**LEMBAR PERSETUJUAN TESIS**



Judul Tesis : Pelaksanaan Kebijakan Saat Pembuatan Faktur Pajak Atas Transaksi Antara Pengusaha Kena Pajak Rekanan Dan Bendaharawan Pemerintah Sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai

Penyusun : Solahuddin

NPM : 0606018122

Program Studi : Ilmu Administrasi

Kekhususan : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan

Pembimbing Tesis:

**(Dr. Haula Rosdiana, M.Si.)**

**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI  
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PERPAJAKAN**

**LEMBAR PENGESAHAN**

Penyusun : Solahuddin  
NPM : 0606018122  
Judul Tesis : Pelaksanaan Kebijakan Saat Pembuatan Faktur Pajak Atas Transaksi Antara Pengusaha Kena Pajak Rekanan Dan Bendaharawan Pemerintah Sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai

Tesis ini telah dipertahankan dihadapan Sidang Penguji Tesis Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, pada hari Kamis, tanggal Sembilan Belas bulan Juni tahun Dua Ribu Delapan, dan dinyatakan: **LULUS**

**TIM PENGUJI**

Ketua Sidang:  
Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein ( ..... )

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

Pembaca Ahli :  
Dra. Titi Muswati Putranti, M.Si. ( ..... )

Sekretaris Sidang:  
Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si. ( ..... )

## KATA PENGANTAR

Pajak Pertambahan Nilai yang diterapkan di Indonesia memiliki karakteristik yang khas sebagai pajak tidak langsung. Mekanismenya yang sederhana dengan tarif tunggal, namun memiliki masalah yang dapat menjadi hambatan tercapainya tujuan pemungutan yang telah ditetapkan. Salah satu masalah yang muncul adalah saat pembuatan faktur pajak yang diatur dalam PER-159/PJ./2006, khususnya untuk PKP Rekanan pemerintah. Saat pembuatan faktur pajak yang ditentukan paling lambat saat menyampaikan tagihan kepada bendaharawan sulit untuk dilakukan.

Kesulitan terjadi karena transaksi yang melibatkan bendaharawan pemerintah dan KPPN sebagai pemungut pajak mengikuti tata cara internal yang ada di instansi pemerintah yang bersangkutan. Hal ini yang luput dari pertimbangan DJP sebagai pembuat kebijakan. Dampak yang dirasakan bagi Wajib pajak maupun fiskus kurang baik, karena terjadi perbedaan pendapat. Wajib Pajak mengikuti kemauan bendaharawan untuk mengosongkan tanggal faktur pajak. Jika dilakukan seperti itu maka dalam pandangan DJP adalah sebuah perbuatan melanggar ketentuan perpajakan. Kesalahan seperti ini seharusnya dapat diantisipasi jika DJP berhati-hati dan memperhatikan segala aspek dalam membuat suatu kebijakan.

Tesis ini menganalisis masalah saat pembuatan faktur pajak bagi PKP rekanan yang diatur dalam PER-159/PJ./2006 dengan judul "Pelaksanaan Kebijakan Saat Pembuatan Faktur Pajak Atas Transaksi Antara Pengusaha Kena Pajak Rekanan Dan Bendaharawan Pemerintah Sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai". Tesis ini merupakan tugas akhir untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si.) dalam Ilmu Administrasi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Perpajakan pada Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

Puji syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena hanya atas karunia-Nya, maka penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Dalam penyusunan tesis ini penulis juga mendapat banyak bantuan dari beberapa pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, selaku Ketua Program Pascasarjana FISIP Universitas Indonesia dan seluruh dosen yang telah memberikan ilmu pengetahuan dengan tulus.



2. Zuliansyah P. Zulkarnain, S.Sos, M.Si., selaku Sekretaris Program Pascasarjana FISIP Universitas Indonesia yang telah memberikan saran dan masukan dalam seminar tesis ini.
3. Dr. Haula Rosdiana, M.Si., selaku Pembimbing Tesis yang telah dengan penuh ketelitian dan kesabaran, memberikan banyak saran, wawasan baru serta inspirasi agar tesis ini menjadi lebih baik.
4. Dra. Titi Muswati Putranti, M.Si., selaku Pembaca Ahli yang telah banyak memberikan masukan-masukan untuk perbaikan tesis ini.
5. Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si., selaku Sekretaris Sidang atas arahan dan masukannya.
6. Bapak Herliansyah selaku pejabat di Direktorat Peraturan Perpajakan I DJP, Mbak Tami dan Mas Puji selaku Bendaharawan KPPN Jakarta Khusus atas kesempatan wawancara dan informasi yang diberikan.
7. Kedua orang tuaku yang telah mengajari penulis banyak hal dalam hidup serta doa tulusnya selalu mengiringi langkahku.
8. Istriku Aenur Rahmah, serta anak-anakku, Alifia Zahwa Rahma Shalahuddin dan Sherin Hanafiyya Marits Shalahuddin, yang senantiasa rela memberikan waktu dan kesempatan untuk menyelesaikan pendidikan Strata 2 Universitas Indonesia.
9. Bapak Fendy Dharma Saputra, S.H., L.L.M. selaku Kepala Kantor Pelayanan Pajak Wajib Pajak Besar Satu atas kesempatan yang diberikan untuk melanjutkan pendidikan ini.
10. Rekan-rekan kerja di KPP LTO1 dan teman-teman mahasiswa PAJAK XII yang selalu memberikan semangat dan dukungannya.
11. Pihak-pihak lain yang telah banyak membantu penulis yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Tak ada gading yang tak retak, semoga tulisan sederhana ini dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan agar dapat terwujud kebijakan perpajakan yang lebih baik. Amin.

Jakarta, Juni 2008

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman	
PERNYATAAN ORISINALITAS.....		i
ABSTRAK .....		ii
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS .....		vi
LEMBAR PENGESAHAN .....		vii
KATA PENGANTAR .....		viii
DAFTAR ISI .....		x
DAFTAR TABEL .....		xii
DAFTAR GAMBAR.....		xiv
DAFTAR LAMPIRAN .....		xv
BAB I PENDAHULUAN.....		1
1.1. Latar Belakang Masalah.....		1
1.2. Perumusan Masalah .....		6
1.3. Tujuan Penelitian.....		7
1.4. Signifikansi Penelitian.....		8
1.5. Sistematika Penulisan .....		9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN.....		11
2.1. Pengertian Pajak.....		11
2.2. Fungsi Pajak .....		14
2.3. Azas-Azas Perpajakan .....		16
2.4. Pajak Atas Konsumsi .....		22
2.5. Pajak Penjualan dan Sistem Pemungutan Pajak Penjualan.....		26
2.6. Pajak Pertambahan Nilai.....		28
2.7. Karakteristik Pajak Pertambahan Nilai.....		32
2.8. Metode Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai.....		38
2.9. Mekanisme Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai .....		40
2.10 Efek Pajak Pertambahan Nilai terhadap Harga dan Perekonomian.....		44
2.11 Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai Dalam Ketentuan Hukum.....		46
2.12 Faktur Pajak.....		48
2.13 Metode Penelitian.....		49
2.13.1 Pendekatan Penelitian.....		49
2.13.2 Jenis Penelitian.....		50
2.13.3 Metode dan Strategi Penelitian.....		51
2.13.4 Hipotesis Kerja.....		53
2.13.5 Nara Sumber.....		54
2.13.6 Proses Penelitian.....		55
2.13.7 Penentuan Lokasi dan Obyek Penelitian.....		56
2.13.8 Keterbatasan Penelitian.....		56
BAB III KETENTUAN PERPAJAKAN TENTANG PAJAK PERTAMBAHAN NILAI DAN GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN .....		58
3.1. Objek Pajak Pertambahan Nilai.....		58

	3.2	Subjek Pajak Pertambahan Nilai .....	60
	3.3.	Saat Terutangnya Pajak Pertambahan Nilai .....	65
	3.4.	Mekanisme Pajak Pertambahan Nilai yang Berlaku di Indonesia.....	67
	3.5.	Mekanisme Pajak Pertambahan Nilai yang melibatkan Bendaharawan Sebagai Pemungut .....	75
	3.6.	Peraturan Pajak yang Berkaitan Dengan Faktor Pajak .....	84
	3.7.	Gambaran Umum Perusahaan.....	92
BAB IV		PELAKSANAAN KEBIJAKAN SAAT PEMBUATAN FAKTUR PAJAK ATAS TRANSAKSI ANTARA PENGUSAHA KENA PAJAK REKANAN DAN BENDAHARAWAN PEMERINTAH SEBAGAI PEMUNGUT PAJAK PERTAMBAHAN NILAI.....	
			94
	4.1.	Latar Belakang Dikeluarkannya Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor: PER-159/PJ./2006 tanggal 31 Oktober 2006.....	
			94
	4.2.	Implikasi PER-159/PJ./2006 terhadap Pelaksanaan Kewajiban Pajak Pertambahan Nilai atas Transaksi antara PKP rekanan dan Bendaharawan Pemerintah sebagai pemungut Pajak Pertambahan Nilai .....	
			99
	4.2.1.	Implikasi Kebijakan PER-159/PJ./2006 untuk Pengusaha Kena Pajak.....	
			101
	4.2.2.	Implikasi Kebijakan PER-159/PJ./2006 untuk Fiskus..	
			114
	4.3.	Cara Mengantisipasi Permasalahan Kebijakan Saat Pembuatan Faktur Pajak Bagi PKP Rekanan yang Menyampaikan Tagihan Kepada Bendaharawan Pemerintah Sebagai Pemungut PPN.....	
			118
	4.4.	Alternatif-Alternatif yang Dapat Menjadi Solusi Terbaik dari Permasalahan Kebijakan Saat Pembuatan Faktur Pajak Bagi PKP Rekanan yang Menyampaikan Tagihan Kepada Bendaharawan Pemerintah sebagai Pemungut PPN.....	
			122
BAB V		SIMPULAN DAN SARAN.....	125
	5.1.	Simpulan .....	125
	5.2.	Saran .....	126
		DAFTAR PUSTAKA.....	
			128

LAMPIRAN  
DAFTAR RIWAYAT HIDUP



## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 : Perkembangan APBN dan Penerimaan Pajak Tahun 2002-2007.....	1
Tabel 2.1 : Ilustrasi Perbandingan Harga Barang Sebelum dan Setelah Menjadi Pengusaha Kena Pajak (PKP).....	45
Tabel 3.1 : Simulasi Perhitungan Pajak Penjualan .....	70
Tabel 3.2 : Simulasi Perhitungan Pajak Pertambahan Nilai.....	71
Tabel 4.1 : Kontrak Kerja PKP Rekanan dengan Bendaharawan Tahun 2004 s.d. 2008.....	102
Tabel 4.2 : Jumlah Faktur Pajak yang Dibuat dalam Kontrak Kerja PKP Rekanan dengan Bendaharawan Tahun 2004 s.d. 2008.....	103
Tabel 4.3 : Jumlah Faktur Pajak Berdasarkan Bulan Keterlambatan .....	104
Tabel 4.4 : Rata-rata Waktu Keterlambatan Faktur Pajak.....	104
Tabel 4.5 : Jumlah Nilai PPN yang Dibuat dalam Kontrak Kerja PKP Rekanan dengan Bendaharawan Tahun 2004 s.d. 2008.....	106
Tabel 4.6 : Jumlah Nilai PPN Berdasarkan Bulan Keterlambatan.....	107
Tabel 4.7 : Simulasi Penghitungan Jumlah Sanksi Bunga Yang Diterima PKP Berdasarkan Bulan Keterlambatan Untuk Kontrak I.....	107
Tabel 4.8 : Simulasi Penghitungan Jumlah Sanksi Bunga Yang Diterima PKP Berdasarkan Bulan Keterlambatan Untuk Kontrak II.....	108
Tabel 4.9 : Simulasi Penghitungan Jumlah Sanksi Bunga Yang Diterima PKP Berdasarkan Bulan Keterlambatan Untuk Kontrak IV.....	109
Tabel 4.10 : Sanksi Administrasi yang Mungkin Diterima PKP.....	109
Tabel 4.11 : Simulasi Penghitungan Jumlah Pendapatan Bunga Yang Diterima PKP Dari Bank Berdasarkan Bulan Keterlambatan Untuk Kontrak I.....	111
Tabel 4.12 : Simulasi Penghitungan Jumlah Pendapatan Bunga Yang Diterima PKP Dari Bank Berdasarkan Bulan Keterlambatan Untuk Kontrak II.....	112

Tabel 4.13 :	Simulasi Penghitungan Jumlah Pendapatan Bunga Yang Diterima PKP Dari Bank Berdasarkan Bulan Keterlambatan Untuk Kontrak IV.....	113
Tabel 4.14 :	Pendapatan Bunga dengan Rumus FV yang Mungkin Diterima PKP.....	113
Tabel 4.15 :	Perbandingan Pendapatan Bunga dengan Sanksi Bunga yang Mungkin Diterima PKP .....	114



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	:	Proses Penelitian.....	55
Gambar 3.1	:	Mekanisme PPN Sebagai Pajak Tidak Langsung.....	68
Gambar 3.2	:	Mekanisme PPN yang Bersifat Multi Stage Levy.....	69
Gambar 3.3	:	Kewajiban PKP Rekanan Dalam Pemungutan Pajak Oleh Pemungut PPN.....	82
Gambar 3.4	:	Mekanisme Pemungutan Pajak Oleh Bendaharawan Selaku Pemungut Pajak Pertambahan Nilai.....	83
Gambar 4.1	:	Mekanisme PPN Sebagai Pajak Tidak Langsung Dengan Bendaharawan Sebagai Pemungut Pajak.....	100

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Daftar Pertanyaan Pedoman Wawancara  
Lampiran 2 : Hasil Wawancara

