

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN

Pajak memiliki fungsi yang strategis bagi negara karena pajak dapat merupakan sumber penerimaan dan sekaligus dapat digunakan sebagai alat untuk mengatur pola perilaku masyarakat. Pemerintah sebagai pihak yang berwenang membuat kebijakan pajak hendaknya menyadari peran penting tersebut sehingga dapat membuat kebijakan yang tepat. Sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, maka kebijakan di bidang perpajakan perlu dievaluasi agar dampak buruk yang mungkin timbul akibat kebijakan tersebut dapat diminimalkan.

Dalam kaitannya dengan analisis permasalahan pokok penelitian, maka kerangka pemikiran berdasarkan teori perlu disusun dengan memperhatikan segala aspek. Oleh karenanya tinjauan pustaka yang dilakukan akan diawali dengan pemahaman tentang Pajak dan Pajak Pertambahan Nilai.

#### 2.1 Pengertian Pajak

Pengertian pajak telah banyak dikemukakan oleh para pakar, tetapi tidak semuanya secara lengkap dan jelas dapat menerangkan pengertian pajak, oleh karena itu penulis mengutip beberapa pendapat ahli. Musgrave<sup>1</sup> memberikan pengertian pajak dengan cara memberikan perbedaan antara pajak dan pungutan dengan pinjaman sebagai berikut:

“Pajak dan pungutan ditarik dari sektor swasta tanpa mengakibatkan timbulnya kewajiban bagi pemerintah terhadap pihak pembayar. Pinjaman merupakan suatu penarikan yang dilakukan sebagai pengganti janji pemerintah untuk membayar

---

<sup>1</sup> Musgrave, Richard A., and Peggy B. Musgrave, 1993, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Edisi kelima, alih bahasa Alfonsus Sirait, Penerbit Erlangga, Jakarta, hal 226.

kembali di masa mendatang serta untuk membayar bunga selama periode pinjaman. Pajak merupakan suatu kewajiban sementara pungutan dan pinjaman lebih bersifat sukarela.”

Dari pengertian di atas terkandung dua hal yang mendasar yang melekat pada pajak, yaitu tidak adanya timbal balik secara langsung dari pemerintah dan pajak merupakan kewajiban. Dua hal tersebut yang membedakan pajak dengan pungutan lainnya dan pinjaman.

Hal senada disampaikan oleh Seligman dalam buku *Essay in Taxation* yang dikutip oleh Brotodiharjo<sup>2</sup> menyatakan pendapatnya sebagai berikut: “*Tax is compulsory contribution from the person, to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all, without reference to special benefit conferred*”. Jadi pajak dipungut tanpa imbalan langsung dari pemerintah.

Definisi-definisi yang dikemukakan para ahli yang telah dikutip di atas umumnya kurang lengkap, oleh karena itu perlu kiranya dikutip pendapat Suandy<sup>3</sup> yang mencoba menarik kesimpulan yang merupakan ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak dari definisi yang disampaikan para ahli, yaitu:

1. Pajak merupakan peralihan kekayaan dari orang/badan ke pemerintah.
2. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya, sehingga dapat dipaksakan.
3. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
4. Pajak dipungut oleh negara baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
5. Pajak diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah, yang bila dari pemasukkannya masih

---

<sup>2</sup> Brotodihardjo, Santoso, 1998, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Refika Aditama, Bandung, hal 1

<sup>3</sup> Suandy, Erly, 2002, *Perpajakan*, Salemba Empat, Jakarta, hal 11

terdapat surplus, dipergunakan untuk membiayai *public investment*.

6. Pajak dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu dari pemerintah.
7. Pajak dapat dipungut secara langsung atau tidak langsung.

Definisi pajak yang lebih lengkap disampaikan oleh Sommerfeld, Anderson, dan Brock<sup>4</sup>

*“A tax can be defined meaningfully as any non penal yet compulsory transfer of resources from the private to the public sector, levied on the basis of predetermined criteria and without receipt of specific benefit of equal value, in order to accomplish some of a nation’s economic and social objectives.”*

Beberapa kata dalam definisi yang telah disampaikan di atas, mempunyai arti yang sangat penting sebagai unsur-unsur yang memaknai pajak, yaitu:

1. Pemungutan pajak dapat dipaksakan

Kata *campulsory* digunakan untuk menunjukkan bahwa pemungutan pajak dapat dipaksakan. Pemerintah memiliki kewenangan penuh untuk melakukan pemaksaan agar Wajib Pajak memenuhi kewajiban perpajakannya. Oleh karena itu pajak yang terutang menurut ketentuan perpajakan, penagihannya dapat dipaksakan.

2. Pajak dipungut berdasarkan Undang-Undang

Kata *predetermined criteria* secara implisit menunjukkan bahwa pungutan pajak tidak bisa dilakukan secara semena-mena oleh pemerintah, namun harus ada kriteria-kriteria yang telah

---

<sup>4</sup> Sommerfeld, Ray M, et al, 1983, *An Introduction to Taxation*, Harcourt Brace Jovanich inc. New York, hal 1

ditetapkan sebelumnya. Tentunya kriteria-kriteria tersebut ditetapkan oleh otoritas publik dalam bentuk undang-undang.

3. Pembayar pajak tidak mendapat manfaat langsung

Kalimat *without reference to special benefits conferred*, berarti pembayar pajak tidak menerima langsung manfaat atas kontribusi pembayaran pajaknya. Hal tersebut berbeda dengan pungutan lainnya seperti retribusi. Retribusi dipungut kepada orang yang akan atau ingin mengkonsumsi barang dan jasa tertentu, artinya pembayar retribusi akan mendapatkan manfaat langsung atas pembayaran yang telah dilakukan.

4. Penerimaan pajak digunakan untuk menjalankan fungsi negara

Kalimat *in order to accomplish some of a nation's economic and social objective*, artinya penerimaan pajak digunakan untuk tujuan membiayai pengadaan *public goods*, dan juga untuk tujuan ekonomi dan sosial yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi negara.

## 2.2 Fungsi Pajak

Setiap negara yang memungut pajak kepada rakyatnya pasti mempunyai tujuan, yaitu untuk membiayai pemerintahan yang dijalankan dalam rangka memenuhi kebutuhan rakyat itu sendiri. Pelaksanaan pemungutan pajak diharapkan dapat mencerminkan keadilan, dengan besarnya pajak yang dibebankan sesuai dengan objek pajak yang dimiliki rakyat. Besarnya objek pajak dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi suatu negara. Oleh karena itu, pelaksanaan pemungutan pajak juga diharapkan

dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara, termasuk didalamnya ekonomi rakyat secara individu.

Fungsi pajak menurut pendapat Musgrave<sup>5</sup> ada tiga, yaitu:

1. Penyediaan barang sosial, atau proses pembagian keseluruhan sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi dan barang sosial, dan bagaimana bauran/komposisi barang sosial ditentukan. Penyediaan ini dapat disebut sebagai fungsi alokasi dari kebijakan anggaran. Kebijakan pengaturan, yang juga dipertimbangkan sebagai suatu bagian dari fungsi alokasi tidak dimasukkan di sini karena kebijakan itu tidak terlalu merupakan masalah kebijakan anggaran.
2. Penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai suatu keadaan distribusi yang merata dan adil yang di sini disebut sebagai fungsi distribusi.
3. Penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat, dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran. Fungsi tersebut dikenal sebagai fungsi distribusi.

Berdasarkan uraian di atas, maka fungsi pajak ada tiga yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi. Melalui fungsi alokasi memungkinkan kebijakan perpajakan mempengaruhi masyarakat untuk melakukan tindakan investasi dan perekonomian pada umumnya sehingga sumber daya yang ada terbagi secara merata.

Sedangkan melalui fungsi distribusi kebijakan perpajakan diharapkan mampu menciptakan pemerataan penghasilan melalui perbedaan tarif misalnya. Bagi masyarakat dengan kemampuan lebih, membayar pajak lebih tinggi dan penerimaan pajak disalurkan untuk subsidi masyarakat dengan kemampuan ekonomi yang rendah. Fungsi stabilisasi menghendaki kebijakan perpajakan yang baik agar kemakmuran yang sudah ada dapat dipertahankan.

---

<sup>5</sup> Musgrave, *ibid*, hal. 6.

Selain tiga fungsi di atas, ada dua fungsi pajak lainnya yang dikenal secara luas. Fungsi tersebut adalah, pertama fungsi pajak untuk menjamin penerimaan negara dalam rangka menjalankan pemerintahan, disebut dengan *fungsi budgeter*. Kedua adalah fungsi pajak untuk ikut mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah dalam bidang ekonomi, sosial budaya bahkan politik, disebut fungsi mengatur atau *fungsi regulerend*.

Fungsi *budgeter* dapat dianalisis dengan cara melihat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pajak daerah. Penerimaan negara dari pemungutan pajak-pajak negara dalam APBN merupakan bagian dari penerimaan atau pendapatan dalam negeri, dimana jumlah penerimaan dalam negeri ini bila melebihi pengeluaran rutin, maka sisanya merupakan tabungan pemerintah. Oleh karena itu semakin besar penerimaan negara dari pemungutan pajak, semakin meningkat penerimaan dalam negeri, berarti semakin meningkat pula tabungan pemerintah sepanjang pengeluarannya tidak ikut meningkat. Apalagi bagi Indonesia yang sedang dilanda krisis perekonomian sehingga ekspor menjadi sangat kecil, maka harapan terbesar dari sisi penerimaan dalam APBN adalah penerimaan dalam negeri yang berarti dari pajak.

### **2.3 Azas-Azas Perpajakan**

Untuk menentukan hal-hal yang berkaitan dengan perpajakan seperti, berapa besar tarif pajak akan diberlakukan, siapa saja subyek pajaknya, apa saja obyek pajaknya, serta bagaimana dan kapan pajak tersebut harus dibayar atau dipungut, dibutuhkan suatu azas-azas demi

tercapainya tujuan pemungutan pajak. Azas-azas perpajakan merupakan faktor yang harus diperhatikan dalam pembuatan suatu kebijakan pajak, undang-undang atau peraturan pajak, maupun administrasi pajak.

Salah satu ahli yang terkenal adalah Adam Smith<sup>6</sup> dalam bukunya “*An Inquiry Into The Nature and Causes of The Wealth of Nations*” mengemukakan empat kaidah yang harus diperhatikan:

1. *The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities, that is in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state.*
2. *The tax which each individual is bound to pay ought to be certain, and not arbitrary .....  
The time of payment, the quantity to be paid ought all to be clear and plain to the contributor, and to every other person ...*
3. *Every tax ought to be levied at the time, or in the manner, in which it is most likely to be convenient for the contributor to pay it .....*
4. *Every tax ought to be so contrived as both to take out and to keep out of the pockets of the people as little as possible, over and above what is brought into the public treasury of the state .....*

Keempat kaidah yang dimaksud di atas dapat diuraikan sebagai berikut:

### 1. **Azas Equality**

Pembebanan pajak itu harus adil dan merata, yaitu hendaknya dikenakan kepada para subjek pajak seimbang dengan kemampuannya untuk membayar pajak tersebut dan juga sesuai dengan manfaat di bawah perlindungan pemerintah. Pembebanan pajak itu adil apabila setiap wajib pajak menyumbangkan suatu jumlah untuk dipakai guna

---

<sup>6</sup> Smith Adam, 1981 *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Volume II Indianapolis, Liberty Classics, halaman 350.

pengeluaran pemerintah sebanding dengan kepentingannya dan dengan manfaat yang diterima dari pemerintah.

## 2. **Azas Certainty**

Yang dimaksud azas *certainty* adalah bahwa pajak yang dibayar oleh wajib pajak harus jelas bagi semua wajib pajak dan seluruh masyarakat dan mempunyai kepastian hukum. Kepastian hukum yang diutamakan adalah mengenai subjek pajak, objek pajak, tarif pajak, kapan harus dibayar, jumlah yang harus dibayar dan bagaimana cara membayarnya.

Menurut Mansury<sup>7</sup>, kalau kepastian tersebut dihubungkan dengan empat pertanyaan pokok, akan menjadi sebagai berikut:

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

Adam Smith berpendapat sebagaimana dikutip Mansury<sup>8</sup> bahwa kepastian itu lebih penting dari keadilan. Seharusnya kepastian itu menjamin tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak yang diinginkan. Sistem pajak yang adil berarti penentuan subyek pajak, objek pajak, tarif pajak, dan prosedur pajak yang disarankan atas keadilan itulah yang harus pasti dari semula.

## 3. **Azas Convenience**

Saat wajib pajak harus membayar pajak hendaknya ditentukan pada saat yang tidak menyulitkan bagi Wajib Pajak. Pajak hendaknya

---

<sup>7</sup> Mansury, 1996, *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Jakarta, Ind-Hill Co, hal. 5.

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 6.



dipungut pada saat yang paling baik bagi Wajib Pajak, yaitu saat sedekat-dekatnya dengan saat diterimanya penghasilan/keuntungan yang dikenakan pajak<sup>9</sup>. Berdasarkan azas ini timbul dukungan yang kuat untuk menerapkan sistem pemungutan yang disebut *pay as you earn* (P.A.Y.E).<sup>10</sup>

#### 4. Azas Economy

Biaya pemungutan pajak bagi kantor pajak dan biaya memenuhi kewajiban pajak bagi wajib pajak hendaknya sekecil mungkin. Demikian pula halnya dengan beban yang dipikul oleh wajib pajak hendaknya juga sekecil mungkin.

Berkenaan dengan keadilan dalam pemungutan pajak tersebut, Musgrave<sup>11</sup> menyatakan bahwa ada dua pendekatan dalam menentukan keadilan, yaitu: *benefit principle* (prinsip manfaat) dan *ability to pay principle* (prinsip kemampuan membayar). Pendekatan dengan prinsip manfaat menyatakan bahwa suatu sistem pajak dikatakan adil, bila kontribusi yang diberikan oleh setiap wajib pajak, sesuai dengan manfaat yang diperolehnya dari jasa-jasa pemerintah. Berdasarkan prinsip ini, maka sistem pajak yang benar-benar adil akan sangat berbeda-beda tergantung pada struktur pengeluaran pemerintah. Oleh karena itu prinsip manfaat tidak hanya menyangkut kebijakan pajak saja melainkan juga kebijakan pengeluaran pemerintah yang dibiayai pajak.

Pendekatan kedua adalah didasarkan pada prinsip kemampuan membayar. Menurut prinsip ini, perekonomian memerlukan suatu jumlah penerimaan pajak tertentu, dan setiap wajib pajak diminta untuk membiayai

---

<sup>9</sup> Early Suandy, 2000, *Hukum Pajak*, Penerbit Salemba Empat, hal.20.

<sup>10</sup> Mansury, *ibid*, 1996, hal. 6.

<sup>11</sup> Musgrave, *op.cit*, hal. 233.

sesuai dengan kemampuannya. Jadi dalam pendekatan kedua ini masalah pajak dilihat dari pajak itu sendiri terlepas dari penentuan pengeluaran. Suatu jumlah penerimaan tertentu perlu menyumbang sesuai dengan kemampuannya masing-masing.

Musgrave juga mengatakan bahwa dalam prinsip kemampuan membayar (*ability to pay principle*), orang-orang yang mempunyai kemampuan sama harus membayar pajak dengan jumlah yang sama, sementara orang yang mempunyai kemampuan lebih besar harus membayar lebih besar. Pernyataan yang pertama disebut keadilan horizontal (*horizontal equity*) dan yang kedua disebut keadilan vertikal (*vertical equity*).

Mansury<sup>12</sup> membedakan keadilan dalam pemungutan pajak di antara keadilan horizontal dan keadilan vertikal adalah sebagai berikut:

“Keadilan horizontal adalah keadilan yang dicapai melalui pengenaan pajak yang sama atas semua tambahan kemampuan ekonomis yang sama, tanpa membedakan jenis-jenis penghasilan. Asal ada tambahan kemampuan ekonomis dikenakan pajak yang sama dan tambahan kemampuan ekonomis yang sama besarnya dikenakan pajak yang sama pula. Atas penghasilan dari semua sumber penghasilan atau dari berbagai jenis penghasilan diterapkan hanya satu macam struktur tarif pajak.”

Sedangkan yang dimaksud keadilan vertikal adalah:

“Keadilan vertikal adalah keadilan yang dicapai melalui pengenaan pajak yang berbeda apabila jumlah penghasilan seorang wajib pajak berbeda. Semakin besar jumlah penghasilan seorang wajib pajak semakin besar tarif pajak yang harus dikenakan atas wajib pajak tersebut.”

Jadi apabila azas keadilan ingin diterapkan dalam sistem pajak, harus dipenuhi syarat keadilan horizontal maupun syarat keadilan vertikal.

---

<sup>12</sup> Mansury, *ibid*, hal. 9.

Selain azas-azas dalam pemungutan pajak yang dikemukakan oleh Adam Smith, ada juga asas penting dalam pemungutan pajak yang tidak disarankan oleh Adam Smith, yaitu:

### 1. Azas Pajak Dapat Tercapai (*The Revenue Adequacy Principles*)

Azas ini dikemukakan oleh Jesse Burkhed dalam tulisannya "Tax" dalam *Encyclopedia Americana* volume 26,1998, yang dikutip oleh Mansury<sup>13</sup>, yang menyatakan bahwa:

" Apabila *the equity principle* dan *the convenience principle* merupakan azas-azas yang menyangkut kepentingan wajib pajak, maka *the revenue-adequacy principle* adalah azas pajak dapat tercapai, bahkan sering dianggap oleh pemerintah yang bersangkutan sebagai azas yang terpenting. Apa gunanya memungut pajak kalau penerimaan yang dihasilkan tidak memadai dan untuk apa bersusah payah memikirkan agar pajak yang dipungut adil dan jangan menghambat kegiatan masyarakat dibidang perekonomian."

Azas ini adalah dalam rangka mencapai rencana penerimaan yang telah ditetapkan. Negara berkembang selalu menghadapi masalah tentang penerimaan pajak yang tidak memadai, sedangkan di negara maju masalah yang dihadapi adalah bahwa pemungutan pajak hendaknya jangan sampai terlalu tinggi hingga menghambat pertumbuhan ekonomi.

### 2. Azas Netralitas (*Neutrality Principle*)

Mansury mengemukakan bahwa azas netralitas bertujuan untuk menjaga jangan sampai pemungutan pajak itu menghambat kemajuan ekonomi dan jangan sampai pajak itu mengurangi efisiensi perekonomian nasional. Namun demikian perlu diingat bahwa adakalanya pemungutan pajak dengan sengaja dipakai oleh pemerintah

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal 13

untuk mempengaruhi pola konsumsi masyarakat supaya menuju pola hidup sederhana.

#### **2.4 Pajak Atas Konsumsi**

Berdasarkan pertimbangan fungsi dan azas perpajakan, suatu kebijakan pajak yang diambil suatu negara tentulah melalui proses penentuan basis pemajakan dan besarnya tarif pajak. Basis pajak yang banyak akan lebih menguntungkan dibandingkan basis pemajakan yang lebih sedikit. Banyaknya basis pajak akan cenderung mempertahankan tarif pada tingkat yang rendah, sebaliknya basis pemajakan yang sedikit akan cenderung meningkatkan tarif pajak terlebih pada saat negara memerlukan tambahan pemasukan ke kas negara. Basis pemajakan dapat terdiri dari beberapa alternatif, antara lain penghasilan perorangan atau perusahaan, konsumsi, penjualan komoditi tertentu, nilai harta kekayaan, tanah atau harta warisan seseorang, perpindahan barang yang melewati batas negara dan lain sebagainya.

Ada beragam alternatif basis pemajakan untuk dipilih pemerintah saat memungut pajak dari rakyat. Jika dilihat dari sisi rakyat atau penduduk pajak tersebut tetaplah menjadi beban meskipun berasal dari basis pemajakan yang berbeda. Apapun pajak yang dibebankan kepada penduduk, pada dasarnya hanya soal pilihan teknik dan waktu pemajakan. Alternatif manapun yang akhirnya dipilih harus dapat dipertanggungjawabkan sebagai salah satu dari empat golongan utama pajak sebagai berikut: 1) pajak yang membebani penghasilan ketika diperoleh, 2) pajak yang membebani penghasilan ketika dibelanjakan, 3)

pajak yang membebani penghasilan ketika penghasilan tersebut terakumulasi menjadi kekayaan, atau 4) pajak yang membebani penghasilan ketika terjadi transfer kekayaan atau transfer hak atas kekayaan atau hak atas sumber penghasilan (pajak atas lalu lintas hukum). Jenis pajak yang keempat tersebut diakui banyak yang berciri tradisional dan tidak jelas hubungannya dengan penghasilan.

Salah satu basis pemajakan yang secara universal dipilih adalah konsumsi masyarakat. Pilihan konsumsi sebagai basis pemajakan sudah dilakukan sejak zaman Romawi yaitu dengan dipungutnya pajak penjualan yang dikenakan terhadap barang-barang yang dijual di pasar atau pelelangan. Dalam perkembangannya, konsumsi juga ada yang dijadikan basis pemajakan yang bersifat langsung, yaitu pajak pengeluaran/pembelanjaan (*expenditure tax*). Ide dasar pajak ini muncul sejak abad ke-17, yaitu sejak adanya pernyataan Hobbes bahwa orang membayar pajak didasarkan atas apa yang mereka peroleh dari sumber-sumber penghasilan masyarakat yang terbatas (diukur dengan konsumsi) dari pada apa yang mereka kontribusikan pada sumber-sumber penghasilan (diukur dengan pendapatan).<sup>14</sup>

Pajak atas konsumsi merupakan alternatif untuk memajaki penghasilan, namun sebagian ahli menyatakan bahwa pemajakan atas dasar konsumsi lebih realistis karena konsumsi adalah realisasi dari penghasilan yang berupa kekuatan potensial untuk konsumsi (*buying power*). Pendapat yang disampaikan Dora Hancock sebagaimana dikutip oleh Haula<sup>15</sup> menyatakan bahwa dijadikannya konsumsi sebagai basis

---

<sup>14</sup> Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, 2005, *Perpajakan Teori dan Aplikasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal 179

<sup>15</sup> Haula, *ibid*, hal. 183

pemajakan adalah lebih wajar ketimbang penghasilan, karena konsumsi adalah nilai barang dan jasa yang diambil dari masyarakat sedangkan penghasilan adalah nilai sumbangan individu terhadap masyarakat.

Sebelum dikenal istilah Pajak Pertambahan Nilai, terlebih dahulu dikenal istilah Pajak Penjualan. Menurut Musgrave<sup>16</sup> ada persamaan antara Pajak Penjualan dan Pajak Penghasilan, yaitu:

“Bahwa keduanya dikenakan terhadap arus yang dihasilkan dalam output produksi saat itu. Tetapi Pajak Penghasilan dikenakan pada sisi penjual pada transaksi faktor produksi, sementara Pajak Penjualan dikenakan di sisi penjual dari transaksi produk atau barang/jasa.”

Berdasarkan pendapat di atas perbedaan pajak penjualan dengan pajak penghasilan adalah pada pembebanannya, sama-sama dikenakan pada seorang Wajib Pajak tetapi dari sisi yang berbeda. Pajak penghasilan pada saat diperolehnya penghasilan dari transaksi faktor produksi dan pajak penjualan pada transaksi barang dan jasa.

Pakar lain yang menyumbangkan pendapatnya adalah Due<sup>17</sup> membedakan pajak atas konsumsi menurut sudut pendekatannya menjadi dua, yaitu:

- a. Pendekatan Langsung – pajak atas pengeluaran (*expenditure tax*), yaitu pajak yang berlaku bagi seluruh pengeluaran untuk konsumsi yang merupakan hasil penjumlahan seluruh penghasilan dikurangi pengeluaran untuk tabungan dan pembelian aktiva.
- b. Pendekatan Tidak Langsung atau pendekatan pajak komoditi, yaitu pajak yang dikenakan atas penjualan komoditi yang

<sup>16</sup> Musgrave, *ibid*, hal 423

<sup>17</sup> Due, John F., and Friedlaender, Ann F., 1981, *Government Finance*. 7<sup>th</sup> edition, Richard D. Irwin, Inc., New York. hal. 332

dipungut terhadap pengusaha yang melakukan penjualan. Pajak ini kemudian dialihkan kepada pembeli selaku pemikul beban pajak.

Berdasarkan tingkat pengenaannya, pajak atas konsumsi, khususnya Pajak Penjualan, Pajak Peredaran dan Pajak Pertambahan Nilai, menurut Terra<sup>18</sup> dapat dibedakan ke dalam dua tingkat pengenaan, yaitu: *Single Stage Tax* dan *Multi Stage Tax*, yang masih dapat dibedakan menjadi dua lagi, yaitu *a dual stage tax* dan *an all stage tax*. *Single Stage Tax*, yaitu PPN yang pengenaannya dilakukan hanya pada salah satu mata rantai jalur produksi atau jalur distribusi. Distribusi dari suatu barang dilakukan dengan tiga tahap hingga sampai ke tangan konsumen, yaitu pabrikan, pedagang besar, dan pedagang eceran. Dalam hal ini pengenaan PPN (sesuai dengan kebijakan pemerintah dan peraturannya) dilakukan hanya pada satu mata rantai saja, yaitu dapat di pabrikan saja, di pedagang besar saja, atau di pedagang eceran saja.

*Multi Stage Tax*, yaitu PPN yang pengenaannya dilakukan beberapa kali sepanjang mata rantai jalur distribusi (pabrikan, pedagang besar, dan pedagang eceran). Pengenaan PPN dalam beberapa tahap (*Multi Stage Tax*) menyebabkan terjadinya perhitungan nilai tambah sebagai dasar pengenaan pajak di setiap tahap distribusi. Sesuai dengan mekanisme yang berlaku, setiap pembelian atau perolehan barang yang digunakan untuk kegiatan perusahaan, PPN yang dikenakan akan merupakan pajak masukan (*input tax*), sedangkan atas barang yang dijual PPN yang dikenakan merupakan pajak keluaran (*output tax*). Untuk menghindari

---

<sup>18</sup> Ben Terra, 1988, *Sales Tax : The Case of VAT in the European Community*, Kluwer Law and Taxation Publisher, deventer-The Netherlands, hal. 21-29

*cascade effects* dalam menghitung PPN yang bersumber dari nilai tambah, pajak keluaran dikurangi dengan pajak masukan.

## 2.5 Pajak Penjualan dan Sistem Pemungutan Pajak Penjualan

Secara umum pajak penjualan bertujuan memajaki barang dan jasa yang dikonsumsi oleh perseorangan, namun tidak semua jenis pajak yang memajaki barang atau jasa mempunyai ciri yang sama dengan pajak penjualan. Ciri atau *nature* suatu jenis pajak oleh Terra<sup>19</sup> disebut dengan *legal character* dan dinyatakan olehnya bahwa *legal character* suatu jenis pajak adalah suatu hal yang penting untuk dipahami, bahkan *legislative structure* dan *interpretation of terminology* suatu jenis pajak sebaiknya dipandu oleh *legal character*-nya.

*Legal character* dari pajak penjualan dapat dideskripsikan sebagai pajak tidak langsung atas konsumsi yang bersifat umum (*general indirect tax on consumption*). Oleh karena itu *legal character* pajak penjualan dapat dirinci menjadi tiga hal, yaitu:

### 1. *General*

Kata umum dalam hal ini bermakna bahwa pajak penjualan berbeda dengan *excise* (cukai). Pajak penjualan bersifat umum, sedangkan cukai bersifat *specific*, maksudnya pajak penjualan dikenakan terhadap semua jenis barang, sedangkan cukai hanya dikenakan atas barang-barang tertentu saja. Kata umum juga bermakna bahwa pajak penjualan dikenakan atas seluruh *private expenditure*. Akibat dari pandangan ini, maka pajak penjualan tidak membedakan

---

<sup>19</sup> Terra, *ibid*, hal 5.



antara barang dan jasa mengingat keduanya dapat dikonsumsi melalui *private expenditure*.

Obyek pajak penjualan idealnya tidak hanya penyerahan barang melainkan juga penyerahan jasa. Hal ini wajar sebab dalam praktek dapat saja jasa mensubstitusi barang. Contohnya seseorang dapat saja menggunakan jasa *laundry* untuk mencuci pakaian dari pada membeli mesin cuci.

*Legal character* pajak penjualan yang *general* juga menuntut adanya keterkaitan antara beban pajak dan kuantitas *expenditure*. Beban pajak harus dapat diukur (*measurable*) dengan pasti, yaitu dengan adanya prosentase tarif pajak sama atas jenis barang atau jasa yang identik. Karakter *general* juga berarti *the equal is treated equally and the unequal is proportion unequally*. Dengan kata lain, karakter *general* bermuara kepada prinsip *equality*, termasuk barang atau jasa impor yang sejenis dengan barang atau jasa produksi dalam negeri harus dikenakan pajak dengan tarif yang sama.

## 2. *Indirect*

*Indirect* artinya penarikan pajaknya dilakukan melalui pihak penjual dengan mekanisme penambahan harga barang atau jasa oleh penjual sebesar nilai pajaknya. Kemudian pihak penjual menyetorkan pajak yang diterima dari konsumen kepada negara. Ditinjau dari sudut pandang yang lebih luas, pajak penjualan diklasifikasikan sebagai pajak tidak langsung, artinya beban pajak penjualan dimaksudkan untuk dilimpahkan kepada pembeli.

## 3. *On Consumption*

Pajak penjualan dikenakan atas terjadinya konsumsi barang atau jasa tanpa membedakan jenis dan kualitas barang atau jasanya. Hal ini berarti bahwa, konsumsi atas jenis barang yang dapat dihabiskan sekaligus atau bertahap sama-sama dikenakan pajak penjualan. Demikian pula dalam hal kualitas barang dan jasa yang dikonsumsi tidak sesuai dengan yang diharapkan tetap saja dikenakan pajak penjualan yang sama dengan barang atau jasa yang berkualitas. Karakter *consumption* juga berarti bahwa konsumsi terjadi ketika pengeluaran atau pembelian dilakukan. Artinya pajak penjualan terutang saat pembelian, tanpa membedakan apakah barang yang dibeli langsung dikonsumsi atau ditunda.

## 2.6 Pajak Pertambahan Nilai

Menurut banyak pakar pada hakekatnya konsepsi PPN semata-mata mengandung pengertian sebagai suatu tatacara pemungutan pajak daripada sebagai suatu jenis pajak. Musgrave<sup>20</sup> menyampaikan pendapat yang senada, yaitu “...*the value-added tax is not genuinely new form of taxation, but merely a sales tax which is administered in a different form*”. Adapun pengertian PPN yang disampaikan para pakar diantaranya Tait<sup>21</sup> adalah:

*“Value added is the value that a producer (whether a manufacturer, distributor, advertising agent, hairdresser, farmer, race horse trainer, or circus owner) adds to his raw materials or purchase (other than labor) before selling the new or improved product or service. That is, the inputs (the raw materials, transport, rent, advertising, and so on) are bought,*

<sup>20</sup> Musgrave, *ibid*, hal. 441.

<sup>21</sup> Tait, Alan. A., 1988, *Value added Tax International Practice And Problem*, International Monetary Fund, Washington D.C, hal. 4.

*people are paid wages to work on these input and, when the final good or service is sold, some profit is left*<sup>22</sup>.

Dari pengertian tersebut terlihat bahwa nilai tambah bersumber dari adanya kegiatan ekonomi seperti terjadinya transaksi jual-beli, sewa, dan lain sebagainya. Secara kalkulatif nilai tambah akan mempengaruhi hasil akhir (harga jual) transaksi barang atau jasa, yaitu dengan ditambahkan nilai tambah pada harga perolehan.

Secara umum nilai tambah dapat dirumuskan dengan dua persamaan sebagaimana disampaikan oleh Tait<sup>22</sup>, yaitu:

- |  |
|--|
| 1. Nilai Tambah = Upah + Keuntungan                        |
| 2. Nilai Tambah = Nilai <i>output</i> – Biaya <i>input</i> |

Dalam persamaan 1 terlihat komponen nilai tambah dari sisi penjumlahan (*additive*), yaitu upah dan keuntungan. Dalam suatu perusahaan, besarnya komponen nilai tambah umumnya telah dapat diperkirakan pada saat perusahaan menyusun rencana kegiatan dalam satu tahun. Dalam penyusunan rencana kegiatan tersebut akan ditetapkan besarnya jumlah upah bagi karyawan. Hal yang sama juga dilakukan atas tingkat keuntungan yang diharapkan akan diperoleh dalam kurun waktu tertentu, sehingga dalam satu tahun dapat diprediksi besarnya nilai tambah yang dicapai, yang akan mempengaruhi harga jual barang atau jasa.

Dalam persamaan 2, tidak terlihat komponen yang ada dalam nilai tambah, melainkan cukup dengan mengurangi (*subtractive*) harga akhir (*output*) terhadap harga perolehan (*input*). Untuk memperoleh angka *input* dan *output* harus didukung dengan ketersediaan dan tersajinya

<sup>22</sup> Tait, *ibid*, hal. 4.

dokumen penjualan (*output*) dan dokumen pembelian/perolehan (*input*) secara lengkap untuk setiap kurun waktu.

Berdasarkan persamaan tersebut yang dikaitkan dengan besarnya tarif pajak yang berlaku, maka terdapat variasi formula dasar untuk menghitung PPN, yaitu:

#### **A. The Additive Method**

Dengan cara menghitung pertambahan nilai beli barang/jasa. Pencatatan atau pembukuan yang dibutuhkan adalah mengenai upah/gaji serta keuntungan/laba dan biaya.

Metode ini dapat dihitung dengan dua macam cara, yaitu:

##### **1. The Addictive Direct/Account Method**

Pengenaan pajak dihitung langsung dari penambahan nilainya dengan rumus:

$$\text{PPN} = \text{Tarif (upah + keuntungan)}$$

##### **2. The Addictive Indirect Method**

Pengenaan pajak dihitung bukan langsung dari penambahan nilainya tetapi dari komponen pertambahan nilai dengan rumus:

$$\text{PPN} = \text{Tarif (upah)} + \text{Tarif (keuntungan)}$$

#### **B. The Subtractive Method**

Perhitungannya dilakukan dengan cara mengurangi nilai beli barang/jasa terhadap nilai jual barang/jasa yang komponennya berasal dari barang/jasa tersebut. Pencatatan atau pembukuan yang dibutuhkan adalah mengenai pembelian, penjualan, dan persediaan barang/jasa.

Metode ini dapat dihitung dengan dua macam cara, yaitu:

### 1. *The Subtractive Direct Method*

Pengenaan pajak dihitung langsung dari selisih nilai jual terhadap nilai beli. Disebut *direct/langsung* karena masih berdasarkan pembukuan atau pencatatan. Rumusnya adalah:

$$\text{PPN} = \text{Tarif} (\text{output} - \text{input})$$

### 2. *The Subtractive Indirect Method/Invoice Method/Credit Method*

Pengenaan pajak dihitung dari selisih pajak nilai jual terhadap pajak nilai beli. Dikatakan *subtractive indirect method* karena penghitungannya tidak lagi berdasarkan pencatatan atau pembukuan melainkan berdasarkan faktur, sehingga disebut juga *invoice method*. Jadi *indirect method* menjelaskan perhitungan penambahan nilainya terjadi secara tidak langsung yaitu dengan mengurangi nilai faktur pembelian terhadap nilai faktur penjualan secara berkesinambungan dari suatu periode ke periode berikutnya. Metode ini juga dikenal dengan nama *credit method* karena di dalamnya terdapat mekanisme pengkreditan pajak. Rumusnya adalah:

$$\text{PPN} = \text{Tarif} (\text{output}) - \text{Tarif} (\text{input})$$

## 2.7 Karakteristik Pajak Pertambahan Nilai

Di banyak negara, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) terpilih sebagai pengganti Pajak Penjualan (PPn) karena memiliki beberapa karakteristik positif. Tait<sup>23</sup> antara lain mengemukakan bahwa "karakteristik Pajak Pertambahan Nilai secara umum antara lain adalah *General Tax on Consumption, Indirect Tax, Neutral, dan Non Cumulative.*"

Apabila dikaitkan dengan karakteristik Pajak Pertambahan Nilai yang berlaku di Indonesia, maka karakteristik positif tersebut di atas dapat dijabarkan lebih lanjut dengan penjelasan sebagai berikut:

#### **A. *General Tax on Consumption***

Tujuan akhir Pajak Pertambahan Nilai sebagai pajak atas konsumsi adalah mengenakan pajak atas pengeluaran untuk konsumsi baik yang dilakukan oleh perseorangan maupun oleh badan baik swasta maupun badan pemerintah. Konsumen dalam memenuhi kebutuhan hidupnya pastilah akan mengkonsumsi barang dan jasa, karena dua hal ini merupakan alat pemuas kebutuhan manusia. Maka dapatlah dipastikan bahwa Pajak Pertambahan Nilai akan dikenakan pada setiap kegiatan mengkonsumsi baik konsumsi atas barang maupun jasa. Hal ini menjelaskan satu hal bahwa PPN merupakan pemajakan pada setiap kegiatan konsumsi tanpa memandang perbedaan barang dan jasa.

#### **B. *Indirect Tax***

Pajak Pertambahan Nilai merupakan Pajak Tidak Langsung. Karakter ini memberikan suatu konsekuensi yuridis bahwa antara pemikul beban akhir pajak (destinataris pajak) dengan penanggung jawab atas pembayaran pajak ke kas negara berada pada pihak yang

---

<sup>23</sup> Tait, *ibid*, hal. 5-19.

berbeda. Pemikul beban pajak adalah pembeli Barang Kena Pajak (BKP) atau penerima Jasa Kena Pajak (JKP). Sedangkan penanggung jawab atas pembayaran pajak ke Kas Negara adalah Pengusaha Kena Pajak (PKP) yang bertindak selaku penjual Barang Kena Pajak (BKP) atau Pengusaha Jasa Kena Pajak (JKP). Apabila terjadi penyimpangan pemungutan Pajak Pertambahan Nilai, fiskus akan meminta pertanggungjawaban kepada penjual Barang Kena Pajak atau Pengusaha Jasa Kena Pajak tersebut, bukan kepada pembeli, walaupun pembeli kemungkinan juga berstatus sebagai Pengusaha Kena Pajak.

Sebagai Pajak Tidak Langsung, pengertian Pajak Pertambahan Nilai dapat dirumuskan berdasarkan dua sudut pandang menurut pendapat Untung Sukardji<sup>24</sup> sebagai berikut:

- 1) Sudut pandang ekonomi, yaitu bahwa beban pajak dialihkan kepada pihak lain, dalam hal ini pihak yang akan mengkonsumsi barang atau jasa yang menjadi objek pajak;
- 2) Sudut pandang yuridis, yaitu bahwa tanggung jawab pembayaran pajak kepada kas negara tidak berada di tangan pihak yang memikul beban pajak. Dengan kata lain bahwa dalam Pajak Tidak Langsung apabila pembeli atau penerima jasa telah membayar pajak yang terutang kepada penjual atau pengusaha jasa, pada hakikatnya sama dengan telah membayar pajak kepada kas negara.

### **C. Neutral**

---

<sup>24</sup> Untung Sukardji, 2005, *Pajak Pertambahan Nilai*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 20.

Netralitas Pajak Pertambahan Nilai dibentuk oleh 2 faktor utama yang berperan dalam pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, yaitu:

- 1) Pajak Pertambahan Nilai dikenakan atas konsumsi barang ataupun jasa;
- 2) Dalam pemungutannya Pajak Pertambahan Nilai mengandung prinsip tempat tujuan.

Dalam mekanisme pemungutannya, Pajak Pertambahan Nilai mengenal 2 prinsip pemungutan, yaitu :

1. Prinsip tempat asal (*origin principle*)
2. Prinsip tempat tujuan (*destination principle*)

Prinsip tempat asal mengandung pengertian bahwa Pajak Pertambahan Nilai dipungut di tempat asal barang atau jasa yang akan dikonsumsi. Berdasarkan prinsip tempat tujuan, Pajak Pertambahan Nilai dipungut di tempat barang atau jasa dikonsumsi.

Pajak Pertambahan Nilai dapat dipandang memiliki sifat netral terlihat dalam hal perdagangan internasional. Dalam perdagangan internasional, komoditi impor akan menanggung beban pajak yang sama dengan barang yang diproduksi di dalam negeri. Mengingat barang komoditi impor dan barang yang diproduksi di dalam negeri tersebut akan dikonsumsi di dalam negeri, maka akan dikenakan pajak dengan beban yang sama. Sebaliknya, barang yang diproduksi di dalam negeri dan akan diekspor tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai di dalam negeri karena akan dikenakan Pajak Pertambahan Nilai di negara tempat tujuan barang yaitu tempat barang tersebut dikonsumsi. Mengatasi hal demikian, terhadap barang produksi dalam



negeri yang akan diekspor bukanlah tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai sama sekali, melainkan dikenakan Pajak Pertambahan Nilai dengan tarif 0%. Hal tersebut menunjukkan adanya sifat netral dari Pajak Pertambahan Nilai.

#### ***D. Non Cumulative***

Karakter ini menunjukkan bahwa Pajak Pertambahan Nilai menghindari kemungkinan terjadinya pengenaan pajak berganda seperti yang terjadi dalam pemungutan Pajak Penjualan. Hal ini karena Pajak Pertambahan Nilai dipungut hanya atas nilai tambah saja, dan Pajak Pertambahan Nilai yang dibayar kepada pemasok pada mata rantai sebelumnya dapat diperhitungkan dengan Pajak Pertambahan Nilai yang dipungut dari mata rantai jalur distribusi berikutnya. Dengan sistem tersebut maka pajak atas konsumsi yang dipungut pada mata rantai sebelumnya tidak dikalkulasikan ke dalam harga jual sehingga harga barang yang dibayar oleh konsumen akan menjadi lebih rendah bila dibandingkan apabila atas penyerahan ini dikenakan pajak dengan sifat kumulatif.

Selain karakteristik tersebut di atas, bila diperhatikan lebih jauh, maka terlihat bahwa Pajak Pertambahan Nilai masih menunjukkan beberapa karakter tersendiri bila dibandingkan dengan jenis pajak lainnya, yaitu :

##### **1. Pajak Objektif**

Suatu jenis pajak yang saat timbulnya kewajiban pajak ditentukan oleh faktor objektif, yaitu adanya keadaan, atau peristiwa, atau perbuatan hukum yang dapat dikenakan pajak yang

disebut juga dengan nama objek pajak. Sebagai pajak objektif, timbulnya kewajiban untuk membayar Pajak Pertambahan Nilai ditentukan oleh adanya objek pajak. Kondisi subjektif subjek pajak tidak ikut menentukan. Pajak Pertambahan Nilai tidak membedakan antara konsumen yang berpenghasilan tinggi dengan berpenghasilan rendah. Sepanjang mereka mengkonsumsi barang atau jasa dari jenis yang sama, mereka diperlakukan sama.

## 2. **Multi Stage Tax**

*Multi Stage Tax* adalah karakteristik Pajak Pertambahan Nilai yang dikenakan pada setiap mata rantai jalur produksi maupun distribusi. Setiap penyerahan barang menjadi objek Pajak Pertambahan Nilai mulai dari tingkat pabrikan kemudian di tingkat pedagang besar dalam berbagai bentuk atau nama sampai dengan tingkat pedagang pengecer dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

## 3. **Pajak Pertambahan Nilai Terutang untuk dibayar ke Kas Negara dihitung menggunakan *Indirect Substraction Methods/Credit Method/Invoice Method***

Pajak yang dipungut oleh Pengusaha Kena Pajak Penjual atau Pengusaha Jasa Kena Pajak tidak secara otomatis wajib dibayar ke kas negara. Pajak Pertambahan Nilai terutang yang wajib dibayar ke Kas Negara merupakan hasil perhitungan mengurangkan Pajak Pertambahan Nilai yang dibayar kepada Pengusaha Kena Pajak lain yang dinamakan Pajak Masukan dengan Pajak Pertambahan Nilai yang dipungut dari pembeli atau penerima jasa yang dinamakan Pajak Keluaran. Pola ini dinamakan metode pengurangan tidak langsung (*indirect subtraction*

*methods*). Pajak yang dikurangkan dengan pajak untuk memperoleh jumlah pajak yang akan dibayarkan ke Kas Negara dinamakan *tax credit*, sehingga pola ini dinamakan juga sebagai metode pengkreditan (*credit method*). Untuk menguji kebenaran jumlah Pajak Masukan dan Pajak Keluaran yang terlibat dalam mekanisme ini dibutuhkan suatu dokumen penunjang sebagai alat bukti. Dokumen penunjang ini biasanya berupa faktur pajak, sehingga metode ini dinamakan juga metode faktur (*invoice method*).

Konsekuensi penggunaan *credit method* untuk menghitung Pajak Pertambahan Nilai yang terutang, maka setiap penyerahan Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak, PKP yang bersangkutan diwajibkan untuk membuat faktur pajak sebagai bukti pemungutan pajak. Di pihak lain, bagi pembeli, dan penerima jasa maka faktur pajak tersebut merupakan bukti pembayaran pajak. Berdasarkan faktur pajak inilah akan dihitung jumlah pajak terutang dalam suatu masa pajak yang wajib dibayar ke Kas Negara.

Sesuai dengan pola atau metode yang digunakan ini, maka mekanisme pemungutan dan penghitungan Pajak Pertambahan Nilai mutlak memerlukan faktur pajak sebagai dokumen yuridis untuk membuktikan kebenaran jumlah Pajak Masukan dan Pajak Keluaran yang terlibat dalam pengkreditan. Oleh karena itu faktur pajak memiliki peranan penting dalam mekanisme PPN.

## 2.8 Metode Pengenaan Pajak Pertambahan Nilai

Sekalipun metode pengenaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) telah disinggung sedikit di atas, tetapi masih perlu dibahas lebih jelas tentang metode pengenaan PPN. Ada dua metode yang umumnya digunakan dalam pengenaan PPN yaitu:

### a. Metode Langsung (*Direct method*)

Metode Langsung ini, pertama yang harus dilakukan adalah memperoleh pajak terhutang (PPN) dengan cara langsung (*direct method*) yaitu dengan mengalikan tarif dengan nilai Dasar Pengenaan Pajak (DPP). Cara yang sama dapat saja digunakan dalam menentukan besarnya pajak yang terhutang dalam PPN. Dengan demikian maka dalam menentukan nilai tambah (*value added*) secara langsung untuk selanjutnya adalah dengan mengalikan tarifnya guna mendapatkan jumlah pajak yang terhutang.

### b. Metode Tidak Langsung (*Indirect method*)

Ada 4 (empat) alasan mengapa penghitungan PPN dengan cara yang tidak langsung (*indirect method*) banyak digunakan di beberapa negara di dunia, sebagaimana disampaikan Tait<sup>25</sup> yaitu:

- (1) *the invoice method* mengkaitkan pajak yang terhutang dengan transaksi yang menyebabkan timbulnya utang pajak. Hal ini menjadikan metode ini paling unggul dibanding dengan yang lain, baik dilihat dari sudut yuridis maupun teknis pemungutan. Kedudukan faktur pajak pada PPN yang menggunakan metode ini sangat penting. Selain sebagai bukti adanya suatu transaksi, faktur pajak juga berfungsi sebagai adanya pembayaran pajak yang terhutang;
- (2) *the invoice method* menciptakan suatu *audit trail* atau jejak lacak yang baik bagi otoritas pajak. Konsekuensinya PKP penjual maupun PKP pembeli harus melaksanakan kewajiban

---

<sup>25</sup> Tait, *op.cit*, hal 5

perpajakannya dengan baik. Mereka otomatis dirangsang untuk melakukan pembukuan dengan tertib, baik dan benar bila tidak ingin mengalami berbagai masalah sehubungan dengan mekanisme pengkreditan pajak masukan atas pajak keluaran. Karena faktur pajak masukan merupakan bukti yang sah atas pajak yang telah ia bayar;

- (3) Bagi penggunaan metode 1 dan 2 di atas, PKP harus menghitung lebih dahulu jumlah keuntungannya. Hal ini bukanlah merupakan suatu pekerjaan yang mudah. Itupun PKP di dalam pembukuannya harus memilah-milah kategori produknya sesuai dengan tarif PPN yang berlaku. Juga, inputnya harus sesuai dengan jumlah pajak yang terutang. Apabila hal tersebut tidak dilakukan, maka hanya PPN dengan tarif tunggal yang dapat diterapkan yang memakai cara ini. Penerapan multi-tarif (beragam penggunaan tarif) akan menjadikan suatu teori bahwa cara ini akan menghasilkan hitungan PPN sama dengan cara lainnya menjadi tidak terbukti; dan
- (4) Cara termudah untuk menghitung PPN yang dapat terlihat adalah dengan menggunakan cara ke 3 yang populer disebut dengan "*the subtractive-indirect method*" atau *the business transfer tax*. Hal yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah menghitung pertambahan nilai yang terjadi. Cara ini dilakukan dengan cara mengurangi *input* terhadap *output*nya. Di dalam praktiknya para pengusaha juga kurang menyukai cara ini bila harus melakukannya setiap bulan (masa pajak). Alasannya, untuk pembelian, penjualan maupun persediaan dalam sebulan dapat berfluktuasi dengan signifikan. Juga penggunaan metode ini idealnya menggunakan periode tahunan. Di samping itu tarif pajak yang digunakan juga sebaiknya adalah tarif tunggal (*single tariff*).

Dari keempat cara penghitungan PPN di atas metode yang paling praktis adalah *the subtractive-indirect method* karena berdasarkan cara ini besarnya pajak yang terutang tidak saja dapat dihitung setahun sekali, melainkan triwulanan, bulanan dan bahkan seminggu sekali. Dalam metode ini tarif yang dapat digunakan bagi PPN tidak saja berdasarkan tarif tunggal, melainkan dengan multi tarif sekalipun.

Di dalam mekanisme kredit pajak menurut metode *the subtractive-indirect method* khususnya pada PPN, fungsi faktur pajak

merupakan dokumen yang paling penting. Alasan ini menyebabkan mengapa metode penghitungan pajak tersebut disebut juga dengan *credit method* atau *invoice method*. Dalam mengimplementasikan mekanisme pajak keluaran dengan pajak masukan tidak harus selalu mengandalkan kepada keberadaan faktur pajak. Karena sudah bukan rahasia umum bahwa tidak tertutup kemungkinan faktur pajak dapat saja tidak “benar” atau merupakan faktur pajak “palsu”. Sebagaimana terjadi di Jepang yang telah mengubah metode penghitungan pajak menjadi *subtractive-indirect method* sehingga metode ini tidak harus selalu identik dengan *invoice method*. Dalam mekanisme klaim pajak masukan atas pajak keluaran, Jepang lebih mengandalkan pada *voucher* dan pembukuan ketimbang faktur pajak itu sendiri. Sejak saat itulah dikenal *account-based* di dalam *subtractive-indirect method*.

## 2.9 Mekanisme Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai

Mekanisme pemungutan Pajak Pertambahan Nilai yang dianut di Indonesia termasuk dalam kelompok *Non-Cummulative Multi Stage Sales Tax*, yang artinya dikenakan pajak pada Nilai Tambah dari Barang Kena Pajak atau Jasa kena Pajak pada setiap mata rantai jalur produksi dan jalur distribusi. Sebelum Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak sampai pada tingkat konsumen, Pajak Pertambahan Nilai sudah dikenakan pada setiap tingkat mata rantai jalur produksi maupun distribusi. Meskipun demikian, pemungutan pajak secara bertingkat ini tidak menimbulkan efek ganda (*cascade effect*) karena adanya metode perolehan kembali pajak yang telah dibayar (kredit pajak) oleh Pengusaha Kena Pajak. Prosentase beban

pajak yang dipikul oleh konsumen tetap sama dengan tarif pajak yang berlaku, sehingga panjang atau pendek jalur produksi atau distribusi tidak mempengaruhi prosentase beban pajak yang dipikul oleh konsumen.

Dalam konteks ini, nilai tambah dapat diartikan sebagai suatu nilai yang merupakan hasil penjumlahan biaya produksi atau distribusi yang meliputi penyusutan, bunga modal, gaji/upah yang dibayarkan, sewa, telepon, listrik serta pengeluaran lainnya, dan laba yang diharapkan oleh pengusaha, atau dapat juga diartikan sebagai selisih antara harga jual dengan harga beli barang dagangan.

Perpajakan Indonesia menganut *Credit Method/Invoice Method/Indirect Substraction Method*, yang dalam Undang-Undang Pajak Pertambahan Nilai 1984 disebut mekanisme "Pengkreditan". Dengan metode ini, walaupun pengenaan Pajak Pertambahan Nilai dikenakan secara bertingkat, dapat dihindari kemungkinan timbulnya pengenaan pajak berganda.

Dalam *credit method*, dikenal adanya pajak yang dibayar pada saat perolehan Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak (disebut sebagai Pajak Masukan) dan Pajak yang dipungut pada saat penyerahan Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak (disebut sebagai Pajak Keluaran). Dalam setiap pemungutan Pajak Pertambahan Nilai, Pengusaha Kena Pajak (PKP) yang bersangkutan wajib membuat Faktur Pajak. Bagi Pengusaha Kena Pajak yang membuat Faktur Pajak, maka faktur tersebut dinamakan sebagai Faktur Pajak Keluaran, dan bagi Pengusaha Kena Pajak yang menerima dinamakan sebagai Faktur Pajak Masukan.

Keuntungan *Subtractive Indirect Method/Invoice Method/Credit Method* menurut Tait<sup>26</sup>, jika dibandingkan dengan metode/sistem yang lainnya adalah sebagai berikut:

**a. Faktur Pajak mengkaitkan Pajak terutang dengan transaksi yang menyebabkan timbulnya hutang Pajak**

Dalam metode ini keberadaan Faktur Pajak menjadi sangat penting karena selain sebagai bukti adanya suatu transaksi, juga sebagai bukti adanya pembayaran pajak yang terutang. Metode ini menjadi paling unggul dibandingkan dengan metode yang lain baik dari sudut yuridis maupun teknis pemungutannya.

**b. Menciptakan audit trail atau “jejak lacak”**

Faktur Pajak dapat menciptakan suatu *audit trail* atau “jejak lacak” yang sangat baik bagi fiskus. *Audit trail* ini akan memudahkan untuk melakukan pemeriksaan di mana dengan adanya *invoice* maka dapat menjadi *audit trail* dalam pembuktian adanya suatu transaksi pembelian dan penjualan sehingga hal tersebut akan menuntut pihak penjual maupun pembeli untuk melakukan pembukuan atau pencatatan dan pada akhirnya melaksanakan pemenuhan hak dan kewajiban perpajakan dengan tertib dan benar.

**c. Memberikan informasi besarnya pajak pada mata rantai sebelumnya**

Dengan metode ini, informasi besarnya pajak pada mata rantai produksi dan distribusi sebelumnya dapat diketahui telah dibayar atau belum. Pada metode yang lain seperti *additive method* dan *subtractive direct method* tidak dapat memberikan informasi atas besarnya pajak pada mata rantai sebelumnya.

---

<sup>26</sup> Tait, *op.cit* hal 5



**d. Tidak perlu menghitung keuntungan terlebih dahulu**

Dalam metode ini, untuk menghitung besarnya pajak tidak perlu menghitung keuntungan terlebih dahulu, karena penghitungan pajak dilakukan dengan mengurangi nilai pajak hasil penjualan terhadap pajak hasil pembelian. Metode lain seperti *additive direct method/account method* dan *additive indirect method*, pengusaha harus menghitung terlebih dahulu jumlah keuntungannya. Hal ini tidak mudah karena pengusaha di dalam pembukuannya harus memilah-milah kategori produk sesuai dengan tarif Pajak Pertambahan Nilai.

**e. Dalam *subtractive direct method* dihitung dulu pertambahan nilai yang terjadi**

Dalam *subtractive direct method*, untuk menghitung besarnya pajak, terlebih dahulu harus dihitung pertambahan nilai yang terjadi. Dalam praktiknya, pengusaha akan kurang menyukai cara ini bila harus dilakukan setiap masa mengingat transaksi pembelian maupun penjualan yang tidak sama jumlahnya setiap bulan.

**f. Periode penghitungan besarnya pajak lebih fleksibel**

Dalam metode ini, periode penghitungan besarnya pajak yang terutang tidak saja dapat dihitung setahun sekali, melainkan dapat triwulanan, bulanan, atau bahkan seminggu sekali. Sedangkan dalam metode yang lainnya seperti *additive method* hanya dapat dihitung setahun sekali.

**g. Tarif pajak yang digunakan bukan tarif tunggal**

Oleh karena bertumpu pada *invoice*, maka tarif pajak yang digunakan pada metode ini dapat berbeda-beda, dan tidak harus menggunakan tarif tunggal saja sehingga lebih fleksibel dalam penerapannya. Sedangkan metode lain seperti *additive method* hanya dapat dipakai untuk tarif tunggal dan *subtractive direct method* akan sulit bila tarifnya berbeda-beda karena mensyaratkan adanya pembukuan atau pencatatan untuk komoditi yang tarif pajaknya berbeda.

#### **2.10 Efek Pajak Pertambahan Nilai Terhadap Harga dan Perekonomian**

Pajak yang dipungut dari masyarakat dapat menimbulkan dampak baik yang sifatnya ekonomi maupun non ekonomi. Dampak non ekonomi dicapai melalui kebijakan pajak yang sifatnya mengatur. Dampak terbesar umumnya dirasakan di bidang ekonomi, terutama terhadap harga. Pajak yang ditambahkan dalam harga barang membuat harga lebih tinggi, hal ini terjadi pada pajak penjualan. Untuk menghindarinya maka digunakan PPN sebagai pengganti pajak penjualan. Perlu dipahami bahwa masih ada keraguan pada banyak pihak tentang dampak PPN pada harga dan perekonomian umumnya.

Sesuai dengan sistem pengenaan Pajak Pertambahan Nilai yaitu atas penyerahan Barang Kena Pajak (BKP) atau Jasa Kena Pajak (JKP), PPN dikenakan atas harga jual atau nilai penggantiannya. Sepanjang belum terjadi proses PPN, harga barang atau jasa tersebut akan naik sebesar kenaikan PPN. Setelah terjadi proses PPN, yaitu melalui proses pengenaan nilai tambah atau proses *input-output*, dan juga terhindar dari

adanya *cascading effects*, prosentase kenaikan harga tersebut sebenarnya tidaklah sebesar prosentase tarif PPN, misalnya di Indonesia 10%. Secara efektif kenaikannya berada dibawah tarif PPN yang berlaku. Hal ini dapat dilihat dalam ilustrasi sebagai berikut:

**Tabel 2.1**  
**Ilustrasi Perbandingan Harga Barang Sebelum dan Setelah Menjadi Pengusaha Kena Pajak (PKP)**

Sebelum Menjadi PKP		Setelah Menjadi PKP	
- Harga Pokok barang dibeli termasuk PPN	1.100	- Harga Pokok barang dibeli termasuk PPN	1.100
- PPN (pajak Masukan)	<u>0</u>	- PPN (pajak Masukan)	<u>100</u>
- Harga Pokok barang dibeli	1.100	- Harga Pokok barang dibeli	1.000
- Margin Laba (20%)	<u>220</u>	- Margin Laba (20%)	<u>220</u>
Harga Jual	1.320	Harga Jual	1.220
- PPN (pajak keluaran)	<u>0</u>	- PPN (pajak keluaran)	<u>122</u>
- Harga jual termasuk PPN	<b>1.320</b>	- Harga jual termasuk PPN	<b>1.342</b>

Sumber : Liberty Pandiangan, nilai disesuaikan

Catatan : Tarif PPN = 10% dan margin laba sama besarnya = 20% dari harga beli (termasuk PPN)

Dari ilustrasi di atas dapat dilihat bahwa bila dilakukan perhitungan harga jual secara murni dan jujur, dengan tarif PPN 10% dan margin laba sebesar 20% dari harga beli (termasuk PPN), maka terdapat perbedaan harga jual oleh pengusaha yaitu ketika belum dikukuhkan sebagai PKP sebesar Rp 1.320 dengan setelah dikukuhkan sebagai PKP menjadi Rp 1.342. Perhitungan di atas menunjukkan bahwa pendapat yang mengatakan kenaikan harga barang akan naik sebesar 10% akibat dikenakan PPN 10% adalah anggapan yang kurang tepat. Ilustrasi diatas dapat dijadikan dasar bahwa PPN tidak akan menjadikan harga naik.

### 2.11 Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai dalam Ketentuan Hukum

Dalam sistem perpajakan, setelah kebijakan pajak (*tax policy*) ditentukan, selanjutnya kebijakan tersebut dituangkan dalam ketentuan hukum (*tax law*) yang umumnya dapat dilihat dalam ketentuan undang-undang. Tujuan dicantumkan dalam undang-undang adalah agar kebijakan pajak tersebut mempunyai dasar hukum dalam pelaksanaannya. Hal-hal pokok yang diatur dalam undang-undang PPN biasanya mengenai penyerahan yang dikenakan pajak dan kredit pajak.

Ketentuan penyerahan yang dikenakan pajak meliputi unsur-unsur siapa pengusaha yang berkewajiban memungut PPN (*taxable person* atau Pengusaha Kena Pajak), pengertian penyerahan (*supplies*), pengertian barang kena pajak, pengertian jasa kena pajak, sifat penyerahan yang terutang pajak, daerah pemungutan pajak (teritorial), dan tarif. Berkaitan dengan semua unsur tersebut tentunya diatur juga pengecualian-pengecualian dalam rangka pencapaian fungsi *regulerend* dan tujuan kemudahan administrasi.

Pengusaha kena pajak ditentukan dengan kriteria siapapun yang melakukan kegiatan ekonomi. Berdasarkan kriteria ini, maka cakupannya sangat luas, sehingga pemerintah juga dapat menjadi pengusaha kena pajak apabila melakukan kegiatan bisnis. Untuk kepentingan administrasi, diatur juga batasan yang tidak harus menjadi pengusaha kena pajak. Ketentuan tentang penyerahan lazimnya didefinisikan sebagai pengalihan hak atas barang atau fasilitas dari suatu pihak kepada pihak lainnya. Ketentuan ini akan mencakup transaksi jual beli dan pemberian cuma-

cuma. Untuk pemakaian sendiri, meskipun bukan merupakan pengalihan hak dimasukkan juga ke dalam definisi penyerahan, karena semata-mata memelihara terjaminnya pembayaran pajak atas konsumsi. Jika pemakaian sendiri tidak dimasukkan dalam cakupan penyerahan, maka akan terjadi konsumsi tanpa membayar PPN, padahal pajak masukan yang melekat pada barang atau jasa yang dikonsumsi sudah dikreditkan.

Ketentuan tentang barang atau jasa kena pajak biasanya didasarkan atas pertimbangan kepentingan masing-masing negara. Namun yang pasti, kemampuan administrasi menjadi suatu syarat yang penting untuk dipertimbangkan. Barang atau jasa yang sulit dipajaki lazimnya akan dikecualikan sebagai barang atau jasa yang dikenakan pajak. Sifat penyerahan yang biasanya dijadikan salah satu unsur yang dipersyaratkan untuk terutang pajak adalah yang bersifat usaha atau bisnis. Jika sifatnya non bisnis bukan merupakan penyerahan yang dikenakan pajak.

Penentuan pajak masukan yang tidak dapat dikreditkan mempunyai tujuan agar pajak yang diterima negara adalah benar-benar atas terjadinya konsumsi oleh konsumen akhir dan menekan seminimal mungkin terjadinya *cascading effect* yang terjadi akibat ketentuan tidak dapat dikreditkannya Pajak Masukan yang berlebihan. Setidaknya ada tiga hal yang harus dipertimbangkan dalam merumuskan ketentuan pajak masukan yang tidak dapat dikreditkan, yaitu:

1. Pajak masukan atas pembelian/perolehan barang/jasa sebelum pengusaha dikukuhkan menjadi *taxable person*.
2. Pajak masukan atas pembelian/perolehan barang/jasa yang tidak mempunyai hubungan dengan kegiatan usaha.

3. Pajak masukan atas pembelian *luxurious goods* (kecenderungan konsumtif).<sup>27</sup>

## 2.12 Faktor Pajak

Faktor Pajak Pertambahan Nilai menurut David William dalam Victor Thuronyi<sup>28</sup> menyatakan bahwa: “A VAT invoice is an invoice, chit, till roll print, or other document that is issued by taxable person who makes a taxable supply and that records the supply and the amount of VAT payable on it”. Dari pendapat tersebut dapat dinyatakan bahwa faktur pajak dapat berbentuk faktur, struk atau dokumen lain yang dibuat oleh orang yang kena pajak atas penyerahan barang yang terkena PPN.

Sebuah faktur disebut Faktur PPN jika memenuhi ketentuan yang dibuat dalam undang-undang tentang PPN. Faktur yang dibuat untuk tujuan lain dan tidak memenuhi kriteria ketentuan PPN tidak dapat disebut faktur PPN. Faktur PPN biasanya diperlukan untuk mengidentifikasi beberapa hal, seperti yang disampaikan David William dalam Victor Thuronyi<sup>29</sup>, yaitu:

- a. *The name, address, and VAT number of the taxable person making the supply.*
- b. *The nature of the supply made (type of supply, type of goods or services, and quantity of goods or extent of services)*
- c. *The time the supply was made*
- d. *The amount of payment for the supply*
- e. *The amount of VAT*
- f. *The name, address, and VAT number of the taxable person supplied*
- g. *The date on which the invoice issued; and*
- h. *The serial number of the invoice (together with identification of the printer if the invoice was purchased privately)*

<sup>27</sup> Haula, *op.cit*, hal. 249

<sup>28</sup> Victor Thuronyi, 1996, *Tax Law Design and Drafting*, International Monetary Fund, Washington, hal 224

<sup>29</sup> Thuronyi, *ibid*, hal. 225

Negara kemungkinan tidak memerlukan seluruh informasi, misalnya kalau hanya ada satu tarif PPN, maka tidak perlu besarnya PPN untuk penjual dan pembeli karena dengan satu angka sudah dapat diketahui besarnya PPN. Jika memenuhi semua informasi maka faktur akan menjadi dokumen yang formal, dan tidak sesuai untuk transaksi yang kecil nilainya, seperti tingkat retailer atau penjual yang pembelinya adalah konsumen akhir. Menurut David William dalam Victor Thuronyi<sup>30</sup>, negara dapat menyederhanakan faktur untuk tingkat retailer dan tidak akan digunakan untuk mengkreditkan pajak masukan sehingga dapat menyederhanakan administrasi PPN.

## **2.13 Metode Penelitian**

### **2.13.1 Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah gabungan antara dua pendekatan, yaitu pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pemilihan dua pendekatan sekaligus karena masalah penelitian yang diajukan memerlukan dua pendekatan tersebut untuk menjawabnya. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memecahkan masalah (*research question*) pertama, ketiga, dan keempat. Adapun masalah yang kedua memerlukan pendekatan kuantitatif.

Menurut Irawan<sup>31</sup> dalam penelitian kualitatif, metodologi yang digunakan memiliki ciri-ciri yang unik. Ciri tersebut bermula dari permasalahan penelitian yang dimulai dari pertanyaan luas dan umum,

---

<sup>30</sup> Thuronyi, *ibid*, hal. 225

<sup>31</sup> Irawan, Prasetyo, 2000, *Logika dan Prosedur Penelitian*, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Press, Jakarta hal. 81.

pengumpulan data yang fleksibel, terbuka dan kualitatif, serta penyimpulan temuan yang bersifat induktif dan tidak digeneralisasikan.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka penelitian ini sesuai jika menggunakan pendekatan kualitatif karena untuk memahami masalah kebijakan mengenai saat pembuatan faktur pajak dan pemungutan PPN oleh bendaharawan pemerintah dimulai dari pertanyaan yang luas tentang latar belakang dikeluarkannya kebijakan tersebut, untuk kemudian membuat analisis berdasarkan kasus. Penelitian ini sebetulnya tidak terbatas pada pendekatan kualitatif saja, karena dalam analisis data juga digunakan pendekatan kuantitatif yaitu saat menghitung *time value of money* dari perbedaan waktu pembayaran PPN yang terjadi akibat dari adanya kebijakan pembuatan faktur pajak dan prosedur internal yang ada di bendaharawan pemerintah sebagai pemungut.

### **2.13.2. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian dapat dibedakan menurut beberapa kriteria, salah satu dasar yang dapat digunakan untuk membedakan metode penelitian menurut Irawan<sup>32</sup> adalah tingkat kedalaman pemahaman terhadap objek penelitian. Berdasarkan tingkat kedalaman pemahaman terhadap obyek penelitian, maka penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Pengertian penelitian deskriptif menurut Irawan<sup>33</sup> adalah penelitian yang bertujuan mendeskripsikan atau menjelaskan sesuatu hal seperti apa adanya. Metode deskriptif memungkinkan peneliti untuk memilih satu objek penelitian untuk dikaji secara mendalam dan bukan hanya membuat peta umum dari objek yang diteliti.

---

<sup>32</sup> Irawan, *Ibid*, hal. 59.

<sup>33</sup> Irawan, *Ibid*, hal. 60.



Berdasarkan pendapat yang telah dikemukakan di atas, maka penelitian ini lebih tepat menggunakan metode deskriptif yang menganalisis kebijakan penetapan waktu pembuatan tanggal pada faktur pajak PPN yang dilakukan Wajib Pajak yang bertransaksi dengan bendaharawan. Meskipun berawal dari hal praktis dari suatu kebijakan, namun penelitian ini tidak diarahkan untuk menganalisis secara praktis saja, namun lebih jauh akan membahas dalam tataran strategis sebuah kebijakan agar dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan perpajakan yang diambil.

### **2.13.3. Metode dan Strategi Penelitian**

Banyak metode yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data, namun tidak semua metode sesuai untuk suatu jenis penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa cara, antara lain:

#### **a. Wawancara**

Wawancara dilakukan dengan pejabat yang terlibat dalam perumusan kebijakan sehingga diharapkan dapat diungkap tentang latar belakang munculnya kebijakan PER-159/PJ./2006 serta kebijakan pemungutan PPN oleh bendaharawan dalam mekanisme PPN. Wajib Pajak yang diwakili oleh PT. XYZ juga akan diminta pendapatnya tentang pemungutan PPN oleh bendaharawan. Bendaharawan pada sisi yang lain juga merupakan nara sumber yang akan diwawancarai sebagai pihak yang terlibat sebagai pemungut pajak dalam mekanisme PPN.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan untuk mempelajari dan menelaah literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah yang dibahas sehingga dapat disusun kerangka teori. Studi kepustakaan juga dilakukan untuk melengkapi data yang diperoleh dari wawancara, yang dilakukan dengan cara mempelajari dokumen yang berkaitan dengan masalah penelitian. Dokumen yang dipelajari adalah dokumen yang otentik tentang kontrak kerja PT. XYZ dengan instansi pemerintah dalam proyek-proyek, Surat Setoran Pajak, faktur pajak, surat tagihan, dan lain sebagainya.

Langkah penting dalam penelitian setelah data terkumpul adalah menganalisis data. Analisis data dilakukan oleh peneliti untuk menjawab permasalahan pokok yang ada melalui data dan informasi yang diperoleh pada saat penelitian dilakukan. Metode analisis data yang digunakan oleh peneliti dalam menyusun tesis ini yaitu dengan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Metode kualitatif dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran tentang latar belakang terbitnya PER-159/PJ./2006 terutama yang berkaitan dengan mekanisme PPN yang melibatkan bendaharawan sebagai pemungut.

Pendekatan kuantitatif digunakan untuk menganalisis permasalahan yang kedua yaitu implikasi dari PER-159/2006, berkaitan dengan masalah terlambatnya pajak masuk ke kas negara dengan menggunakan rumus *time value of money* untuk aliran kas tunggal, artinya penerimaan pembayaran satu kali tetapi digandakan untuk beberapa periode. Metode

ini dipilih karena penundaan pembayaran menimbulkan konsekuensi seperti bunga berganda di bank. Pokok pembayaran mendapat bunga, jika bunga tidak diambil maka akan digandakan dan terakumulasi menjadi pokok pada periode berikutnya. Rumusnya adalah sebagai berikut:

$$FV_n = PV_0 (1 + r)^n$$

Sumber: Hanafi<sup>34</sup>

Di mana: FV<sub>n</sub> = nilai masa mendatang (tahun n)  
 PV<sub>0</sub> = nilai saat ini  
 r = tingkat bunga  
 n = jangka waktu

Analisis kuantitatif yang digunakan dalam penelitian ini tetap dalam kerangka penelitian deskriptif, artinya tujuan analisis ini untuk mengetahui profil statistik dari variabel ketepatan waktu dan nilai uang yang ada di dalam faktor pajak. Alat statistik yang digunakan adalah:

- modus untuk menjelaskan kecenderungan terbanyak
- frekuensi relatif untuk melihat atau menjelaskan penyebaran data menurut frekuensinya
- prosentase (%) untuk mengetahui proporsi data dalam persen

#### 2.13.4 Hipotesis Kerja

Hipotesis menurut Irawan<sup>35</sup> pada hakekatnya adalah jawaban peneliti terhadap pertanyaan penelitian yang diajukan. Jawaban tersebut diberikan sebelum penelitian dilakukan karena jawaban ini masih perlu diuji

<sup>34</sup> Hanafi, Mamduh, 2004, *Manajemen Keuangan*, BPFE, Yogyakarta, hal. 86

<sup>35</sup> Irawan, *ibid*, hal. 47.

kebenarannya. Jadi hipotesis akan diuji melalui penelitian bukan dibuktikan kebenarannya. Hipotesis diajukan dalam penelitian jika peneliti mempunyai data yang cukup kuat untuk mengajukannya. Penelitian kualitatif dapat menggunakan hipotesis tetapi hanya berfungsi sebagai pengarah saja bukan untuk diuji seperti halnya penelitian kuantitatif.

Berdasarkan pendapat tersebut hipotesis yang akan diuji kebenarannya dalam penelitian ini adalah apakah terbitnya PER-159/PJ./2006 telah mengakomodasi segala kondisi di lapangan. Perbedaan mekanisme PPN yang melibatkan bendaharawan sebagai pemungut PPN dalam mekanisme Pajak Pertambahan Nilai dapat menimbulkan berbagai masalah yang menyebabkan tidak adanya kepastian (*certainty*) dalam kebijakan pajak.

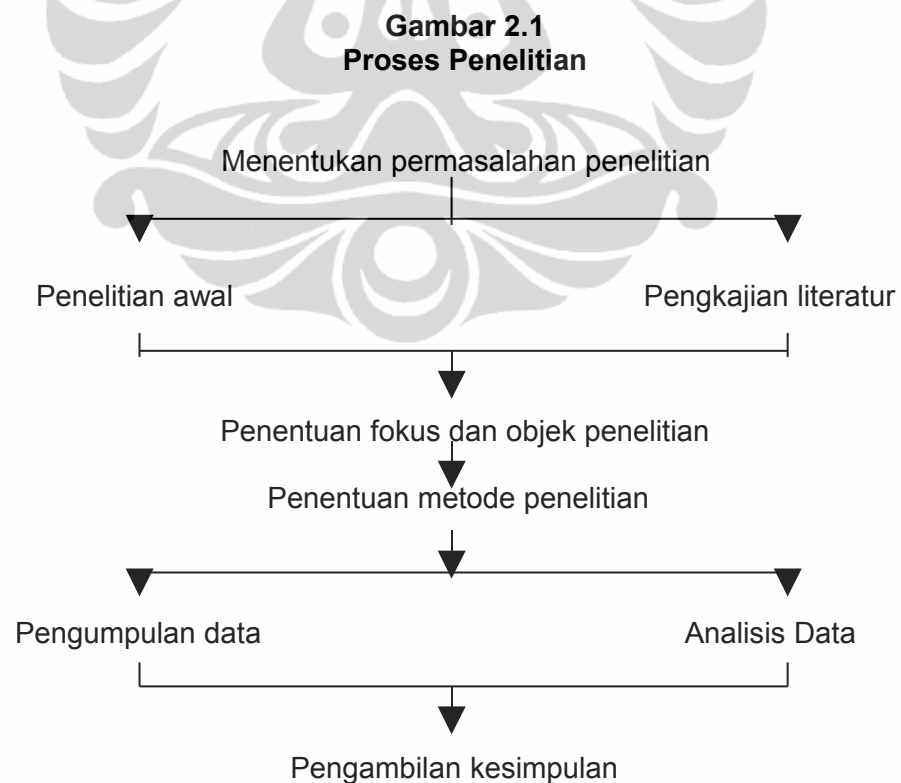
#### **2.13.5 Nara Sumber**

Metode pengumpulan data yang umum digunakan adalah wawancara. Wawancara digunakan selain untuk memperoleh data primer melalui proses tanya jawab, juga dapat memperoleh data sekunder. Misalnya data dan dokumen naskah akademis, notula pembahasan yang melahirkan kebijakan. Nara sumber yang akan dimintakan pendapatnya adalah pejabat pada Direktorat Peraturan Perpajakan I Direktorat Jenderal Pajak (DIT PP I DJP), Bendaharawan, dan Bagian Keuangan PT. XYZ. Ketiga nara sumber tersebut dipilih karena diyakini penulis sebagai pihak yang paling mengetahui masalah yang diteliti. Pejabat pada DIT PP I DJP beserta jajaran dokumentasinya diyakini mengetahui, memahami serta mendokumentasikan dengan jelas latar belakang terbitnya

PER-159/PJ./2006 serta mekanisme PPN dan peranan bendaharawan sebagai pemungut pajak dan kebijakan pemungutan PPN oleh Bendaharawan. Bagian Keuangan PT. XYZ adalah pihak yang menjalankan kebijakan perusahaan di bidang keuangan dan perpajakan sehingga memahami bagaimana transaksi yang melibatkan bendaharawan. Bendaharawan sebagai pelaksana kebijakan perbendaharaan merupakan pihak yang mengetahui masalah apa yang terjadi di lapangan.

### 2.13.6 Proses Penelitian

Proses penelitian dilakukan dengan langkah-langkah yang sistematis sesuai dengan langkah penelitian kualitatif, yang dapat digambarkan sebagai berikut:



### 2.13.7 Penentuan Lokasi dan Obyek Penelitian

Penelitian ini memilih PT. XYZ sebagai obyek penelitian tentang pelaksanaan hak dan kewajiban perpajakan khususnya PPN yang dilaksanakan bersama dengan bendaharawan sebagai pemungut PPN. Alasan memilih PT. XYZ adalah perusahaan ini memiliki banyak transaksi dengan bendaharawan karena bisnis utamanya adalah menjadi mitra bisnis perusahaan negara. Alasan lainnya adalah kebijakan Direktorat Jenderal Pajak juga menjadi obyek yang diteliti khususnya kebijakan mengenai tata cara pembuatan faktur pajak oleh PKP rekanan. Sementara penunjukan pemungut PPN oleh bendaharawan yang menyimpang dari mekanisme umumnya PPN, dimana pemberi jasa atau penjual barang menjadi pemungut pajak, sedangkan Bendaharawan dalam kasus ini sebagai penerima jasa atau pembeli barang justru yang menjadi pemungut PPN.

### 2.13.8 Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian ini tidak semua dapat berjalan seperti yang direncanakan. Dalam tahap persiapan dan pelaksanaan penelitian ditemui beberapa kendala yang menyebabkan keterbatasan, diantaranya adalah:

a. Tahap Persiapan:

Pada tahap ini ditemui masalah mencari teori tentang pemungutan PPN oleh bendaharawan. Teori mekanisme PPN yang dilakukan oleh pemungut atau bendaharawan masih kurang dalam banyak literatur yang dibaca. Umumnya literatur yang dibaca lebih mengulas praktek pemungutan PPN oleh Pemungut dan Bendaharawan. Sedangkan literatur berbahasa

Inggris serta praktik bendaharawan sebagai pemungut PPN di negara lain tidak ditemukan. Literatur yang diperoleh pada umumnya tentang mekanisme PPN sebagai Pajak Tidak Langsung.

b. Tahap Pelaksanaan:

Data transaksi yang dilakukan perusahaan tempat penelitian sulit diungkap secara menyeluruh sehingga terdapat beberapa masalah yang tidak dapat diungkap dengan menggunakan data keuangan. Keterbatasan lainnya adalah bahwa dalam proses wawancara, pejabat yang dahulu terlibat dalam perumusan kebijakan perpajakan yang menjadi objek penelitian ini mungkin saat ini tidak pada posisi jabatan yang ada di DIT PP I DJP sebagai Direktorat yang membawahi penyusunan kebijakan PPN dikarenakan adanya mutasi pegawai atau jabatan di DJP.

## BAB III

### KETENTUAN PERPAJAKAN TENTANG PAJAK PERTAMBAHAN NILAI DAN GAMBARAN UMUM PERUSAHAAN

#### 3.1 Objek Pajak Pertambahan Nilai

Sebagaimana telah dibahas dalam landasan teori pada bab II, bahwa Pajak Pertambahan Nilai (PPN) termasuk dalam kelompok pajak objektif. Artinya hal yang diperhatikan pertama kali adalah objek pajak bukan subjek pajak. Oleh karena itu harus jelas apa objek pajak PPN.

Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang menjadi Objek Pajak diatur dalam Pasal 4 yang berbunyi;

Pajak Pertambahan Nilai dikenakan atas:

- a. penyerahan Barang Kena Pajak di dalam Daerah Pabean yang dilakukan oleh pengusaha;
- b. impor Barang Kena Pajak;
- c. penyerahan Jasa Kena Pajak di dalam daerah Pabean yang dilakukan oleh Pengusaha;
- d. pemanfaatan Barang Kena Pajak tidak berwujud dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean;
- e. pemanfaatan Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean; atau
- f. ekspor Barang Kena Pajak oleh Pengusaha Kena Pajak.

Kata “penyerahan Barang Kena Pajak” sangat luas untuk dimengerti maknanya, karena setiap terjadi transaksi pasti terjadi penyerahan barang, tetapi yang dimaksud penyerahan Barang Kena Pajak diatur dalam Pasal 1A ayat (1) sebagai berikut:



Yang termasuk dalam pengertian penyerahan Barang Kena Pajak adalah:

- a. penyerahan hak atas Barang Kena Pajak karena suatu perjanjian;
- b. pengalihan Barang Kena Pajak oleh karena suatu perjanjian sewa beli dan perjanjian leasing;
- c. penyerahan Barang Kena Pajak kepada pedagang perantara atau melalui juru lelang;
- d. pemakaian sendiri atau pemberian secara cuma-cuma atas Barang Kena Pajak;
- e. Persediaan Barang Kena Pajak dan aktiva yang menurut tujuan semula tidak untuk diperjualbelikan, yang masih tersisa pada saat pembubaran perusahaan, sepanjang Pajak Pertambahan Nilai atas perolehan aktiva tersebut menurut ketentuan dapat dikreditkan.
- f. Penyerahan Barang Kena Pajak dari Pusat ke Cabang atau sebaliknya dan penyerahan Barang Kena Pajak antar Cabang;
- g. Penyerahan Barang Kena Pajak secara konsinyasi.

Pengertian penyerahan Barang Kena Pajak telah kita ketahui dalam daftar seperti juga objek PPN, sehingga yang tidak termasuk dalam pengertian Barang Kena Pajak juga diatur dalam Pasal 1A ayat (2), sebagai berikut:

- a. penyerahan Barang Kena Pajak kepada makelar sebagaimana dimaksud dalam kitab Undang-Undang Hukum Dagang;
- b. penyerahan Barang Kena Pajak untuk jaminan utang piutang;
- c. penyerahan Barang Kena Pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f dalam hal Pengusaha Kena Pajak memperoleh ijin pemusatan tempat pajak terutang.

Memperhatikan Pasal 1A ayat (1) dan (2) dan Pasal 4 tampaknya jelas bahwa semua penyerahan Barang Kena Pajak dan Jasa Kena Pajak tidak termasuk yang dikecualikan dikenakan PPN. Tetapi dalam UU yang sama juga dilakukan pengecualian bahwa dengan Peraturan Pemerintah memungkinkan untuk tidak dipungut pajak terutang sebagaimana diatur Pasal 16B sebagai berikut:

- (1) Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan bahwa pajak terutang tidak dipungut sebagian atau seluruhnya, baik untuk sementara waktu atau selamanya, atau dibebaskan dari pengenaan pajak, untuk:
- a. kegiatan dikawasan tertentu atau tempat tertentu didalam daerah Pabean;
  - b. penyerahan Barang Kena Pajak tertentu atau penyerahan Jasa Kena Pajak tertentu;
  - c. impor Barang Kena Pajak tertentu;
  - d. pemanfaatan Barang Kena Pajak tidak berwujud tertentu dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean;
  - e. pemanfaatan Jasa Kena Pajak tertentu dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean
- (2) Pajak Masukan yang dibayar untuk perolehan Barang Kena Pajak dan atau perolehan Jasa Kena Pajak yang atas penyerahannya tidak dipungut Pajak Pertambahan Nilai, dapat dikreditkan.
- (3) Pajak Masukan yang dibayar untuk perolehan Barang Kena Pajak dan atau perolehan Jasa Kena Pajak yang atas penyerahannya dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai, tidak dapat dikreditkan.

### 3.2 Subyek Pajak Pertambahan Nilai

Berdasarkan ketentuan PPN dapat diketahui bahwa Subjek PPN dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

#### 1. Pengusaha Kena Pajak (PKP)

Ketentuan yang mengatur bahwa subjek PPN harus Pengusaha Kena Pajak adalah Pasal 4 huruf a, huruf c, dan huruf f, serta Pasal 16D UU PPN, Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 143 Tahun 2000. Dari pasal-pasal ini dapat diketahui bahwa:

- a. Melakukan penyerahan BKP atau JKP yang dapat dikenakan PPN adalah PKP dan Pengusaha Kecil yang memilih untuk dikukuhkan menjadi Pengusaha Kena Pajak

- b. Mengekspor Barang Kena Pajak yang dapat dikenakan Pajak Pertambahan Nilai adalah Pengusaha Kena Pajak (PKP).
- c. Menyerahkan aktiva yang tujuan semula tidak untuk diperjualbelikan adalah Pengusaha Kena Pajak (PKP).
- d. Bentuk kerja sama operasi yang apabila menyerahkan Barang Kena Pajak dan atau Jasa Kena Pajak dapat dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) adalah Pengusaha Kena Pajak (PKP).

Jadi ketentuan UU PPN Pasal 1 Angka 15 menyatakan bahwa Pengusaha Kena Pajak adalah: Pengusaha yang melakukan penyerahan BKP dan atau penyerahan JKP yang dikenakan pajak berdasarkan UU PPN, tidak termasuk Pengusaha Kecil yang batasannya ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan, kecuali Pengusaha Kecil yg memilih untuk dikukuhkan sebagai PKP. Contoh Pengusaha Kena Pajak (PKP)

- Pabrikasi atau Produsen.
- Importir dan *Indentor*.
- Pengusaha yang mempunyai hubungan istimewa dengan Pabrikasi atau Importir.
- Agen utama dan penyalur utama pabrikasi atau importir.
- Pemegang hak paten atau merek dagang Barang Kena Pajak (BKP).
- Pedagang Besar.
- Pedagang Eceran.
- Pengusaha Jasa yang melakukan penyerahan Barang Kena Pajak (BKP).

## 2. Bukan Pengusaha Kena Pajak

Subjek PPN tidak harus PKP, tetapi bukan PKP pun dapat menjadi subjek PPN sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Huruf b dan huruf e serta Pasal 16 C UU PPN. Berdasarkan pasal tersebut bahwa yang dapat dikenakan PPN adalah:

- Siapapun yang mengimpor Barang Kena Pajak (BKP) (Pasal 4 huruf b).
- Siapapun yang membangun sendiri tidak dalam kegiatan usaha atau pekerjaan.
- Siapapun yang memanfaatkan Barang Kena Pajak (BKP) tidak berwujud dan atau Jasa Kena Pajak (JKP) dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean.

Untuk lebih jelasnya tentang subjek pajak terlebih dahulu harus dipahami istilah pengusaha sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 14 yang telah dikutip di atas, bahwa Pengusaha adalah:

Orang pribadi atau Badan yang dalam kegiatan usahanya menghasilkan barang, mengimpor barang, mengekspor barang, melakukan usaha perdagangan, memanfaatkan barang tidak berwujud dari luar Daerah Pabean, melakukan usaha jasa, memanfaatkan jasa dari luar Daerah Pabean.

Dalam Pasal 1 angka 13 UU PPN istilah “badan” dirumuskan sebagai sekumpulan orang dan atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dengan nama dan dalam

bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi yang sejenis, lembaga, bentuk usaha tetap, dan bentuk badan lainnya.

Jadi kegiatan usaha orang pribadi atau badan yang termasuk kelompok pengusaha kena pajak yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 14 UU PPN adalah:

a. Menghasilkan Barang

Pasal 1 angka 16 UU PPN memberikan batasan bahwa menghasilkan adalah kegiatan mengolah melalui proses mengubah bentuk atau sifat suatu barang dari bentuk aslinya menjadi barang baru atau mempunyai daya guna baru, atau kegiatan mengolah sumber daya alam termasuk menyuruh orang pribadi atau badan lain melakukan kegiatan tersebut.

Perubahan bentuk dapat terjadi karena dilakukan suatu proses pengolahan yang menggunakan satu faktor produksi atau lebih.

Kegiatan yang termasuk dalam pengertian menghasilkan adalah:

- ◆ merakit : menggabungkan bagian-bagian lepas dari suatu Barang menjadi barang setengah jadi atau barang jadi seperti merakit mobil, barang elektronik, perabot rumah tangga, dan sebagainya;
- ◆ memasak : mengolah Barang dengan cara memanaskan. Pengertian memanaskan termasuk merebus, membakar, mengasap, memanggang, dan menggoreng, baik dicampur dengan bahan lain atau tidak;
- ◆ mencampur : mempersatukan dua atau lebih unsur (zat) untuk menghasilkan satu atau lebih Barang lain;
- ◆ mengemas : menempatkan suatu Barang kedalam suatu benda yang melindunginya dari kerusakan dan/atau untuk meningkatkan kekuatan pemasarannya;
- ◆ membotolkan : memasukkan minuman atau benda cair ke dalam botol yang ditutup menurut cara tertentu;
- ◆ menambang : mengambil hasil sumber kekayaan alam dari permukaan atau dari dalam tanah, baik di darat maupun di laut, dan kegiatan lain yang dapat dipersamakan dengan kegiatan itu, atau

menyuruh orang atau badan lain melakukan kegiatan-kegiatan tersebut.

- ◆ Menyediakan makanan dan minuman yang dilaksanakan oleh usaha catering

- b. Mengimpor barang
- c. Mengekspor barang
- d. Melakukan usaha perdagangan
- e. Memanfaatkan Barang Tidak berwujud dari Luar Daerah Pabean
- f. Melakukan Usaha Jasa
- g. Memanfaatkan Jasa dari Luar Daerah Pabean.

Berdasarkan Pasal 3A ayat (1) Undang-undang PPN, pengusaha yang melakukan Penyerahan BKP atau mengekspor BKP, wajib:

- a. Memiliki Nomor Pengukuhan Pengusaha Kena Pajak (NPPKP).
- b. Memungut Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas barang mewah (PPnBM) yang terutang.
- c. Menyetor Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang masih harus dibayar dalam hal pajak keluaran lebih besar daripada Pajak Masukan yang dapat dikreditkan, serta menyetorkan PPN yang terutang.
- d. Melaporkan penghitungan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM) yang terutang.

Batasan yang digunakan untuk menentukan apakah seorang pengusaha masuk ke dalam kelompok wajib PKP dan bukan di gunakan istilah Pengusaha Kecil. Pada dasarnya Pengusaha Kecil adalah bukan Pengusaha Kena Pajak. Bila Pengusaha Kecil mengajukan permohonan untuk dikukuhkan menjadi PKP maka setelah dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak, Pengusaha Kecil tersebut menjadi Pengusaha

Kena Pajak sepenuhnya, dan wajib memungut, menyetor, dan melaporkan PPN dan PPnBM yang terutang.

Batasan Pengusaha Kecil diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 571/KMK.03/2003 Tanggal 29 Desember 2003 Tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 552/KMK.04/2000 tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai yang menetapkan batasan pengusaha untuk dapat ditentukan sebagai Pengusaha Kecil sebagai berikut: "Pengusaha Kecil adalah Pengusaha yang selama satu tahun buku melakukan penyerahan Barang Kena Pajak dan atau Jasa Kena Pajak dengan jumlah peredaran bruto dan atau penerimaan bruto tidak lebih dari Rp 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah)". Atas penyerahan BKP dan JKP yang dilakukan Pengusaha Kecil tidak dikenakan PPN.

### **3.3 Saat Terutangnya Pajak Pertambahan Nilai**

Setelah mengetahui apa saja yang menjadi objek pajak dan dasar pengenaan pajak, maka selanjutnya dapat ditentukan kapan saat terutangnya PPN. Menurut Pasal 11 ayat (1) UU PPN terutangnya pajak terjadi pada saat:

- a. penyerahan Barang Kena Pajak;
- b. impor Barang Kena Pajak;
- c. penyerahan Jasa Kena Pajak;
- d. pemanfaatan Barang Kena Pajak tidak berwujud dari luar Daerah Pabean sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d;
- e. pemanfaatan Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf e; atau
- f. ekspor Barang Kena Pajak

Mencermati ketentuan dalam Pasal 11 tersebut di atas, saat terutangnya pajak terjadi apabila salah satu dari peristiwa seperti yang telah tertulis tersebut terpenuhi. Persoalan muncul kalau pembayaran dilakukan sebelum penyerahan atau pemanfaatan Barang Kena Pajak dan Jasa Kena Pajak. Untuk itu Pasal 11 ayat (2) mengatur sebagai berikut:

Dalam hal pembayaran diterima sebelum penyerahan Barang Kena Pajak atau sebelum penyerahan Jasa Kena Pajak, atau dalam hal pembayaran dilakukan sebelum dimulainya pemanfaatan Barang Kena Pajak tidak berwujud sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d atau Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf e, saat terutangnya pajak adalah pada saat pembayaran.

Pasal 11 ayat (2) di atas dengan tegas menetapkan saat pembayaran merupakan saat terutangnya PPN, kalau pembayaran terjadi sebelum peristiwa yang menyebabkan terutangnya PPN itu terjadi, yaitu penyerahan Barang Kena Pajak atau penyerahan Jasa Kena Pajak. Ada kemungkinan bahwa saat terutangnya pajak sulit ditentukan karena berbagai alasan, maka UU PPN mengaturnya dalam Pasal 11 ayat (4) yang pada dasarnya memberi hak kepada Direktur Jenderal Pajak untuk mengatur tentang saat terutangnya pajak yang sukar ditentukan. Selengkapnya bunyi Pasal 11 ayat (4) adalah sebagai berikut:

Direktur Jenderal Pajak dapat menetapkan saat lain sebagai saat terutangnya pajak dalam hal saat terutangnya pajak sukar ditetapkan atau terjadi perubahan ketentuan yang dapat menimbulkan ketidakadilan.

Dari indentifikasi pasal-pasal dalam UU PPN yang berkaitan dengan saat terutangnya pajak, jelaslah bahwa ketentuan pajak berusaha memberikan kepastian hukum sehingga tidak ada keragu-raguan dari Wajib Pajak untuk menentukan kapan harus membayar pajak yang terutang.



### 3.4 Mekanisme Pajak Pertambahan Nilai yang Berlaku di Indonesia

Untuk dapat memahami mekanisme Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang berlaku di Indonesia, dapat dimulai dengan memahami karakteristik PPN. Jika diperhatikan dengan seksama, maka Pajak Pertambahan Nilai yang dianut Indonesia memiliki legal karakter sebagai berikut:

#### a. PPN adalah Pajak Tidak Langsung

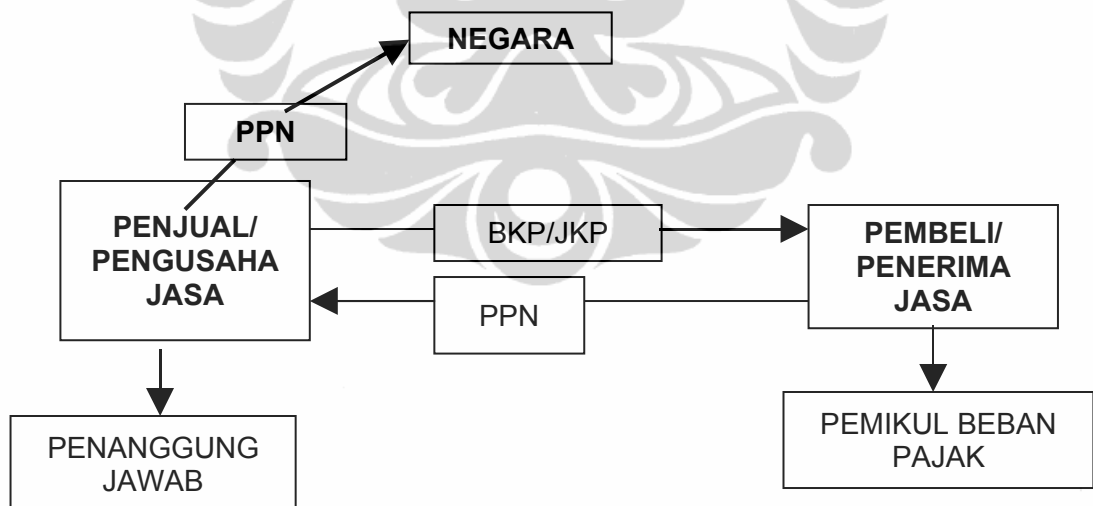
Secara teoritis, PPN termasuk kelompok Pajak Tidak Langsung, yang memiliki mekanisme yang berbeda dengan pajak langsung. Mekanisme yang khas dari pajak tidak langsung adalah adanya dua pihak yang terlibat dalam sistem pemungutan pajak. Sebagai pajak tidak langsung, pengertian PPN dapat dirumuskan berdasarkan dua sudut pandang sebagai berikut:

- 1) Sudut pandang ekonomi, beban pajak dialihkan kepada pihak lain, yaitu pihak yang akan mengkonsumsi barang atau jasa yang menjadi obyek pajak.
- 2) Sudut pandang hukum, menempatkan kedudukan penanggung jawab pemungutan dan pembayaran (pelaporan) pajak ke negara dengan pemikul beban pajak berada pada pihak-pihak yang berbeda. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi pembeli atau penerima jasa dari tindakan sewenang-wenangan negara (pemerintah). Apabila penjual atau pengusaha jasa tidak memungut PPN dari pembeli atau penerima jasa, sepenuhnya menjadi tanggung jawab penjual atau pengusaha jasa. Negara tidak dapat meminta pertanggungjawaban dari pembeli atau penerima jasa.

Demikian juga apabila pembeli atau penerima jasa sudah membayar PPN kepada penjual atau pengusaha jasa, tetapi ternyata tidak disetor kepada negara, sepenuhnya menjadi tanggung jawab penjual atau pengusaha jasa. Sudut pandang secara yuridis ini membawa konsekuensi filosofis dalam Pajak Tidak Langsung yaitu apabila pembeli atau penerima jasa telah membayar pajak yang terutang kepada penjual atau pengusaha jasa, pada dasarnya sama dengan telah membayar pajak tersebut ke kas negara.

Hal tersebut dapat lebih mudah dipahami dengan memperhatikan gambar berikut:

**Gambar 3.1**  
**Mekanisme PPN sebagai Pajak Tidak Langsung**



Sumber: Disusun berdasarkan UU PPN

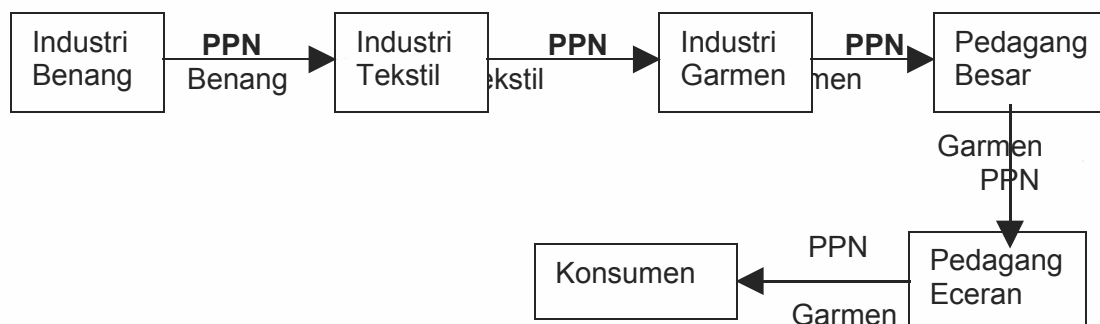
### b. PPN adalah Pajak Objektif

Sebagai pajak obyektif mengandung pengertian bahwa timbulnya kewajiban pajak di bidang PPN sangat ditentukan oleh adanya objek pajak. Kondisi subyektif subjek pajak tidak relevan untuk diperhitungkan. Hal ini tentu berbeda dengan pajak subyektif, timbulnya kewajiban pajak sangat dipengaruhi oleh kondisi subyektif subjek pajak. Karakter PPN sebagai pajak obyektif ini menimbulkan dampak regresif, artinya semakin tinggi kemampuan konsumen, semakin ringan beban pajak yang dipikul, sebaliknya semakin rendah kemampuan konsumen, semakin berat beban pajak. Dalam kaitannya sebagai pajak obyektif maka tidak terlihat dimana peranan faktor pajak dalam mekanisme PPN.

### c. PPN bersifat *Multi Stage Levy*

*Multi stage levy* mengandung pengertian bahwa PPN dikenakan pada setiap mata rantai jalur produksi dan jalur distribusi BKP dan JKP. Hal ini dapat digambarkan dalam ilustrasi berikut:

**Gambar 3.2**  
**Mekanisme PPN yang Bersifat Multi Stage Levy**



Dari karakter tersebut di atas, nampak bahwa pada saat terjadi perpindahan BKP atau JKP dikenakan PPN atas nilai tambah yang

tercipta setiap mata rantai. Faktur Pajak dibuat dalam setiap tingkatan transaksi. Hal ini yang menjadikan banyaknya jumlah faktur pajak yang dibuat oleh Wajib Pajak dan sebagai konsekuensinya DJP harus melakukan pemeriksaan dari faktur pajak yang ada.

**d. PPN bersifat non Kumulatif**

Meskipun PPN memiliki sifat *Multi stage levy*, namun tidak menimbulkan pengenaan pajak berganda, hal ini disebut *contradiksio in terminis*. Pada umumnya suatu jenis pajak yang dikenakan berulang-ulang pada setiap mata rantai jalur distribusi, akan menimbulkan pengenaan pajak berganda. Ternyata PPN mengingkari fenomena umum ini. Hal tersebut dapat dijelaskan dalam tabel perbandingan PPN dengan PPN:

**Tabel 3.1**  
**Simulasi Perhitungan Pajak Penjualan**

Pengusaha	Aktivitas	Nilai Tambah	Harga Jual	PPN 10%	Setor ke kas negara	Harga yang dibayar
Industri Benang	menyerahkan	1000	1000	100	100	
Industri Tekstil	Membeli	-	-	-	-	1100
	menyerahkan	400	1500	150	150	-
Industri Garmen	Membeli	-	-	-	-	1650
	menyerahkan	350	2000	200	200	-
Pedagang Besar	Membeli	-	-	-	-	2200
	menyerahkan	300	2500	250	250	-
Pedagang Eceran	Membeli	-	-	-	-	2750
	menyerahkan	250	3000	300	300	-
Konsumen	Membeli	-	-	-	-	3300

Sedangkan simulasi perhitungan PPN yang berlaku saat ini adalah sebagai berikut:

**Tabel 3.2**  
**Perhitungan Pajak Pertambahan Nilai**

Pengusaha	Aktivitas	Nilai Tambah	Harga Jual	PPN 10%	Setor ke kas negara	Harga yang dibayar
Industri Benang	menyerahkan	1000	1000	100	100	
Industri Tekstil	Membeli	-	-	-	-	1100
	menyerahkan	400	1400	140	40	-
Industri Garmen	Membeli	-	-	-	-	1540
	menyerahkan	350	1750	175	35	-
Pedagang Besar	Membeli	-	-	-	-	1925
	menyerahkan	300	2050	205	30	-
Pedagang Eceran	Membeli	-	-	-	-	2255
	menyerahkan	250	2300	230	25	-
Konsumen	Membeli	-	-	-	-	2530

**e. Penghitungan PPN menggunakan *Indirect Subtraction Method***

*Indirect Subtraction Method* adalah metode penghitungan PPN yang akan disetor ke kas negara dengan cara mengurangkan pajak atas perolehan dengan pajak atas penyerahan barang atau jasa. Jadi yang dijadikan dasar pengenaan adalah nilai tambah. Nilai tambah adalah penjumlahan unsur-unsur biaya dan laba dalam rangka proses produksi atau distribusi barang atau jasa. Jadi nilai tambah tidak semata-mata dihasilkan dari perubahan bentuk atau sifat suatu barang dalam kegiatan produksi.

Berdasarkan sifatnya yang khas karena karakteristik sebagai pajak yang penghitungannya dilakukan dengan cara *Indirect Subtraction Method*, maka faktur pajak berperan dalam membuktikan besarnya pajak masukan yang dipungut pada saat memperoleh BKP atau JKP. Selain itu juga pada saat menyerahkan BKP atau JKP harus dicatat dalam faktur pajak besarnya PPN yang dipungut dari pembeli

BKP atau penerima JKP. PPN yang akan disetor ke kas negara merupakan perbandingan antara pajak masukan dan pajak keluaran.

f. **PPN menganut tarif tunggal (*Single Rate*)**

PPN Indonesia menganut tarif tunggal yang dalam UU PPN ditetapkan sebesar 10%. Dengan Peraturan Pemerintah tarif ini dapat dinaikkan paling tinggi menjadi 15% atau diturunkan paling rendah 5%. Sisi negative tarif tunggal adalah mempertajam regresivitas PPN. Untuk memperkecil sisi negative ini, UU PPN mengenakan PPNBm sebagai pajak tambahan disamping PPN atas penyerahan BKP yang tergolong mewah.

Sisi positif menerapkan tarif tunggal adalah sederhana, baik dalam pelaksanaan maupun dalam pengawasan. Penyebutan tarif tunggal sebenarnya tanpa mempertimbangkan tarif 0% yang dikenakan atas ekspor BKP dan pengecualian terhadap beberapa obyek yang dipandang sangat esensial untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Dalam PPN Indonesia tarif 0% sebenarnya tarif teknis berdasarkan pertimbangan ekonomi yang dikenakan atas ekspor BKP, dimaksudkan supaya Pajak Masukan atas perolehan BKP dan JKP yang terkait dapat dikreditkan sehingga tidak perlu dibebankan sebagai biaya. Dengan demikian dalam harga ekspor benar-benar bersih dari unsur PPN di dalam negeri sehingga dapat dijamin bahwa netralitas PPN terhadap perdagangan internasional benar-benar dapat direalisasi.

**g. PPN adalah Pajak atas konsumsi Dalam Negeri**

Sebagai pajak atas konsumsi dalam negeri maka PPN hanya dikenakan atas barang atau jasa yang dikonsumsi di dalam daerah pabean Republik Indonesia. Apabila barang atau jasa tersebut dikonsumsi di luar negeri, tidak dikenakan PPN di Indonesia. Ini sesuai dengan *destination principle* yang digunakan dalam pengenaan PPN, yaitu PPN dikenakan di tempat tujuan barang atau jasa dikonsumsi. Dengan menerapkan *destination principle* ini, PPN dapat menunjukkan netralitasnya di dunia perdagangan internasional.

**h. PPN Indonesia adalah *Consumption Type VAT***

Dilihat dari sisi perlakuan terhadap barang modal, PPN Indonesia termasuk tipe konsumsi artinya, seluruh biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh barang modal dapat dikurangi dari dasar pengenaan pajak. Pajak Masukan (*input tax*) atas perolehan barang modal dapat dikreditkan dengan Pajak keluaran (*output tax*) sehingga barang modal dikenakan PPN hanya satu kali.

Berdasarkan legal karakter tersebut, maka dapat diketahui bahwa faktur pajak dalam mekanisme PPN memiliki peranan sangat strategis, yaitu sebagai bukti otentik transaksi baik penyerahan Barang Kena Pajak maupun Jasa Kena Pajak. Faktur pajak dapat menjadi alat untuk mendeteksi atau menguji kebenaran jumlah pajak yang terutang atas perolehan dan jumlah pajak yang terutang atas penyerahan. Faktur pajak merupakan syarat mutlak dalam *indirect subtraction method*. Oleh karena itu faktur pajak seharusnya mendapat perhatian sangat istimewa.

Maksudnya adalah kesadaran yang tinggi bahwa PPN dengan legal karakter yang dimilikinya memerlukan satu sarana untuk merekam semua aktivitas penyerahan barang kena pajak dan jasa kena pajak yang terjadi di daerah pabean Indonesia, yaitu faktur pajak. Banyak pakar berpendapat bahwa sistem PPN yang dianut Indonesia memerlukan beberapa dukungan agar berhasil, yaitu:

1. Sistem perdagangan sudah teradministrasikan dengan baik, artinya perlu dukungan pencatatan semua transaksi dengan baik, tertib, dan benar. Hal ini dapat tercipta dengan dukungan perdagangan yang sudah lebih modern artinya lebih banyak perdagangan formal yang teradministrasi dengan baik.
2. Wajib Pajak yang memiliki kesadaran tinggi. Wajib Pajak disini bukanlah konsumen akhir yang membayar PPN sesungguhnya tetapi PKP yang menjadi penanggung jawab pemungutan pajak. Ada perbedaan antara PPh sebagai Pajak Langsung dengan PPN sebagai Pajak Tidak Langsung, yaitu PPh memerlukan kesadaran tinggi dari Wajib Pajak agar dapat menghasilkan pemasukan pajak ke kas negara, sedangkan PPN sebagai Pajak Tidak Langsung cenderung “memanfaatkan” ketidaktahuan konsumen akhir sehingga mengkonsumsi banyak BKP atau JKP yang pada akhirnya menghasilkan penerimaan pajak ke kas negara. Oleh karena itu kesadaran PKP



sebagai penanggungjawab pemungutan pajak sangat diperlukan.

3. Memerlukan kejujuran sebagai modal, karena sistem administrasi PPN yang sangat tergantung pada faktur pajak, rawan dengan pemalsuan ataupun penyelewengan lainnya.
4. Untuk menghindari masalah pada point 3, maka PPN sebetulnya memerlukan dukungan teknologi informasi dan administrasi yang lebih modern dengan sistem *on line* sehingga seluruh transaksi BKP dan JKP terekam dengan baik. Jika teknologi ini diberlakukan, maka administrasi PPN menjadi lebih sederhana, tidak memerlukan kertas-kertas faktur pajak.

Berdasarkan *legal character* PPN sebagaimana telah diuraikan di atas, jelas sekali bahwa dalam PPN ada dua pihak yang diharapkan kesadarannya, yaitu penanggung pajak dan terutama penanggungjawab pemungutan pajak, dalam hal ini adalah PKP yang secara ekonomis tidak menanggung beban pajak tetapi menjadi penanggung jawab terlaksananya pemungutan pajak.

### **3.5 Mekanisme Pajak Pertambahan Nilai yang melibatkan Bendaharawan Sebagai Pemungut**

Pemungutan Pajak Pertambahan Nilai memiliki mekanisme yang khas, yaitu adanya pengurangan antara Pajak Masukan dengan Pajak Keluaran. Selain itu untuk menjamin penerimaan negara, maka pemungutannya dibantu oleh pihak ketiga. Ada beberapa pihak yang ditunjuk menjadi pemungut pajak, yaitu sebelum tahun 2003 dikenal

Kontraktor Kontrak Bagi Hasil, Kontrak Karya, dan Bendaharawan. Setelah tahun 2003, hanya Bendaharawan dan Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) sebagai pihak pemungut PPN.

Sebelum sampai pada mekanisme pemungutan PPN dengan Bendaharawan sebagai pemungutnya, terlebih dulu ditelusuri bahwa penunjukan Pemungut PPN oleh pihak ketiga dimungkinkan oleh UU sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 27 UU PPN. Adapun kewajiban Pemungut PPN diatur dalam Pasal 16A ayat (1) UU PPN yaitu memungut, menyetor, dan melaporkan pajak yang terutang atas penyerahan BKP dan atau JKP yang dilakukan Pengusaha Kena Pajak kepada pemungut. Pasal 16A ayat (2) menentukan bahwa cara pemungutan, penyetoran dan pelaporan pajak oleh pemungut PPN akan diatur oleh Menteri keuangan. Sejak 1 Januari 2001, ketentuan ini direalisasikan dengan ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 180 Tahun 2000 tanggal 22 Desember 2000 yang mencabut Keputusan Presiden Nomor 56 tahun 1988.

Ketentuan operasionalnya diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 547/KMK.04/2000 tanggal 22 Desember 2000 yang menunjuk Bendaharawan Pemerintah, Bendaharawan tertentu, dan instansi pemerintah sebagai Pemungut PPN adapun pedoman pemungutan, penyetoran, dan pelaporannya diatur dalam 3 Keputusan Menteri keuangan, yaitu:

1. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 548/KMK.04/2000, tanggal 22 Desember 2000 yang menetapkan pedoman pemungutan, penyetoran, dan pelaporan PPN dan PPnBM oleh bendaharawan Pemerintah selaku Pemungut PPN

2. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 549/KMK.04/2000, tanggal 22 Desember 2000 yang menetapkan pedoman pemungutan, penyetoran, dan pelaporan PPN dan PPnBM oleh Badan-badan tertentu selaku Pemungut PPN
3. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 550/KMK.04/2000 tanggal 22 Desember 2000 yang menetapkan pedoman pemungutan, penyetoran, dan pelaporan PPN dan PPnBM oleh Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Pemungut PPN.
4. Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor KEP-382/PJ./2002 tanggal 13 Agustus 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemungutan, penyetoran, dan pelaporan PPN dan PPnBM bagi Pemungut PPN dan PKP Rekanan.

Sejak 1 Januari 2004, seluruh Keputusan Menteri Keuangan dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak tersebut dinyatakan tidak berlaku dan diganti dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 563/KMK.03/2003 tanggal 24 Desember 2003. Keputusan Menteri keuangan yang baru ini pada dasarnya mengatur ulang penunjukkan Pemungut PPN dan pedoman pemungutan, penyetoran, dan pelaporan PPN dan PPnBM oleh Pemungut.

Keputusan Menteri Keuangan Nomor 563/KMK.03/2003 Tanggal 24 Desember 2003 yang menunjuk Bendaharawan Pemerintah dan Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) sebagai Pemungut PPN. Sejak 1 Januari 2004, badan tertentu yang tidak lagi sebagai Pemungut PPN adalah:

- a. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

- b. Bank Pemerintah Pusat dan Bank Pembangunan Daerah seperti BNI 1946, Bank Mandiri, BPD dan lain sebagainya
- c. Bank Indonesia
- d. Pertamina
- e. Kontrak Karya, Kontrak Bagi Hasil di bidang pertambangan umum.

Secara garis besar, hal baru yang ditetapkan dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 563/KMK.03/2003, adalah:

- a. Sejak 1 Januari 2004, Bendaharawan Pemerintah dan Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) ditetapkan sebagai Pemungut PPN
- b. Bendaharawan Pemerintah yang melakukan pembayaran melalui KPKN, wajib melaporkan PPN dan PPnBM yang terutang oleh PKP Rekanan yang telah dipungut oleh KPKN (seperti biasa)
- c. Dalam harga kontrak yang akan dibayar oleh Pemungut PPN kepada PKP Rekanan sudah termasuk PPN dan PPnBM atau PPN yang terutang.

Mekanisme pemungutan PPN oleh Bendaharawan Pemerintah yang menjadi objek penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Semua pembayaran yang dilakukan oleh Bendaharawan Pemerintah atau KPKN atas penyerahan BKP dan atau JKP yang dilakukan oleh PKP Rekanan Pemerintah dipungut PPN dan atau PPnBM. Bendaharawan Pemerintah dan KPKN tidak memungut PPN dan atau

PPnBM sepanjang PKP Rekanan Pemerintah menyerahkan barang dan atau jasa jika:

- a. pembayaran yang jumlahnya paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan tidak merupakan pembayaran yang terpecah-pecah;
- b. pembayaran untuk pembebasan tanah;
- c. pembayaran atas penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak yang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku, mendapat fasilitas Pajak Pertambahan Nilai tidak dipungut dan/atau dibebaskan dari pengenaan Pajak Pertambahan Nilai;
- d. Pembayaran atas penyerahan Bahan Bakar Minyak dan Bukan Bahan Bakar Minyak oleh PT (PERSERO) PERTAMINA;
- e. pembayaran atas rekening telepon;
- f. pembayaran atas jasa angkutan udara yang diserahkan oleh perusahaan penerbangan; atau
- g. pembayaran lainnya untuk penyerahan barang atau jasa yang menurut ketentuan Perundang-undangan yang berlaku tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai.

**2.** Pada saat PKP rekanan pemerintah menyampaikan tagihan kepada Bendaharawan Pemerintah atau KPKN, baik untuk sebagian atau seluruhnya, wajib membuat Faktur Pajak dan SSP, dengan ketentuan:

- a.** Faktur Pajak diisi dengan rangkap tiga, masing-masing untuk:
  - lembar ke-1 untuk Bendaharawan Pemerintah atau KPKN sebagai Pemungut PPN.
  - lembar ke-2 untuk arsip PKP rekanan Pemerintah.

- lembar ke-3 untuk Kantor Pelayanan Pajak melalui Bendaharawan Pemerintah atau KPKN.

Pada setiap lembar Faktur Pajak tersebut, oleh Bendaharawan Pemerintah yang melakukan pemungutan wajib dibubuhi cap “Disetor tanggal.....” dan ditandatangani oleh Bendaharawan Pemerintah yang bersangkutan.

**b.** SSP dibuat rangkap lima, diisi dengan membubuhkan NPWP dan identitas PKP Rekanan Pemerintah yang bersangkutan, tetapi penandatanganan SSP dilakukan oleh Bendaharawan pemerintah atau KPKN sebagai penyetor atas nama PKP Rekanan Pemerintah. Setelah PPN dan atau PPnBM disetor di bank Persepsi atau Kantor Pos, lembar-lembar SSP tersebut diperuntukkan sebagai berikut:

- lembar ke-1 untuk PKP Rekanan Pemerintah.
- lembar ke-2 untuk Kantor Pelayanan Pajak melalui KPKN.
- lembar ke-3 untuk PKP rekanan Pemerintah dilampirkan pada SPT Masa PPN.
- lembar ke-4 untuk Bank Persepsi atau Kantor Pos.
- lembar ke-5 untuk pertinggal Bendaharawan Pemerintah.

**3.** Pemungutan PPN dan PPnBM dilakukan pada saat pembayaran dengan cara pemotongan secara langsung dari tagihan Pengusaha Kena Pajak Rekanan Pemerintah.

4. Penyerahan kepada pemungut PPN, atau pembayaran yang diterima oleh pemungut PPN, dilaporkan dalam SPT Masa PPN sesuai dengan bulan pembayaran. Jadi bukan dalam SPT Masa PPN pada bulan dimasukkan tagihan.

5. PPN dan PPnBM yang dipungut oleh Bendaharawan Pemerintah disetorkan ke Bank Persepsi atau Kantor Pos paling lambat 7 (tujuh) hari setelah bulan dilakukannya pembayaran atas tagihan.
6. Bendaharawan Pemerintah yang melakukan pemungutan dan penyetoran PPN dan PPn BM diwajibkan melaporkan PPN dan PPn BM yang telah dipungut dan disetor, setiap bulan ke Kantor Pelayanan Pajak tempat Bendaharawan Pemerintah terdaftar dengan menggunakan formulir "Surat Pemberitahuan Masa bagi Pemungut Pajak Pertambahan Nilai" yang dibuat dalam rangkap 3 (tiga) paling lambat 20 (dua puluh) hari setelah berakhirnya bulan dilakukan pembayaran tagihan, yang masing-masing diperuntukkan sebagai berikut:
  - lembar ke-1, dilampiri Faktur Pajak lembar ke-3 untuk KPP.
  - lembar ke-2, untuk KPKN.
  - lembar ke-3, untuk arsip Bendaharawan Pemerintah.

Selanjutnya dapat digambarkan mekanisme pemungutannya sebagai berikut:

Dari gambar di atas dapat dianalisis bahwa perbedaan perlakuan antara PPN dengan PPN yang dipungut Bendaharawan pemerintah terletak pada saat terutang pajak adalah pada saat pembayaran, hal ini menyimpang dari ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU PPN 1984. Oleh karena itu dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 143 Tahun 2000 ditetapkan bahwa pajak yang terutang dipungut pada saat pembayaran oleh pemungut PPN.

Alasan menunjuk Pemungut Pajak dalam mekanisme PPN adalah kesetidakpercayaan pemerintah pada Wajib Pajak untuk menjalankan mekanisme PPN. Namun waktu yang telah 24 tahun berlalu tentu sudah sangat cukup bagi Wajib Pajak untuk memahami mekanisme PPN dan menjalankan kewajibannya sebagai pelaku atau penanggung jawab dalam pemungutan pajak. Persoalan yang menarik untuk dianalisis adalah apakah waktu yang telah cukup lama kurang lebih 24 tahun masih kurang untuk masyarakat Wajib Pajak menyadari hak dan kewajiban perpajakannya dalam kaitannya dengan Mekanisme PPN.

### **3.6 Peraturan Pajak yang Berkaitan Dengan Faktur Pajak**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, menyatakan dalam pengertian umumnya, bahwa yang dimaksud dengan Faktur Pajak adalah sesuai dengan yang diatur Pasal 1 angka 23 sebagai berikut:



Faktur Pajak adalah bukti pungutan pajak yang dibuat oleh Pengusaha Kena Pajak yang melakukan penyerahan Barang Kena Pajak atau penyerahan Jasa Kena Pajak, atau bukti pungutan pajak karena impor Barang Kena Pajak yang digunakan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Faktur Pajak berdasarkan pengertiannya di atas dapat berfungsi sebagai alat bukti bahwa telah dipungut pajak oleh Pengusaha Kena Pajak, oleh karena itu yang wajib membuat Faktur Pajak adalah Pengusaha Kena Pajak. Hal tersebut lebih tegas diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang PPN selengkapnya sebagai berikut:

- (1) Pengusaha Kena Pajak wajib membuat Faktur Pajak untuk setiap penyerahan Barang Kena Pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a atau huruf f dan setiap penyerahan Jasa Kena Pajak sebagaimana dimaksud Pasal 4 huruf c.
- (2) Menyimpang dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pengusaha Kena Pajak dapat membuat satu Faktur Pajak meliputi seluruh penyerahan yang dilakukan kepada pembeli Barang Kena Pajak atau penerima Jasa Kena Pajak yang sama selama sebulan takwim.
- (3) Apabila pembayaran diterima sebelum penyerahan Jasa Kena Pajak, Faktur Pajak dibuat pada saat pembayaran
- (4) Saat pembuatan, bentuk, ukuran, pengadaan, tata cara penyampaian, dan tata cara pembetulan Faktur Pajak ditetapkan oleh Direktur Jenderal pajak.
- (5) Dalam Faktur Pajak harus dicantumkan keterangan tentang penyerahan Barang Kena Pajak atau Penyerahan Jasa Kena Pajak yang paling sedikit memuat:
  - a. Nama, alamat Nomor Pokok Wajib Pajak yang menyerahkan Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak;
  - b. Nama, alamat Nomor Pokok Wajib Pajak pembeli Barang Kena Pajak atau penerima Jasa Kena Pajak;
  - c. Jenis Barang atau Jasa, jumlah Harga Jual atau Penggantian, dan Potongan Harga;
  - d. Pajak Pertambahan Nilai yang dipungut;
  - e. Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang dipungut;
  - f. Kode, nomr seri dan tanggal pembuatan Faktur Pajak; dan
  - g. Nama, jabatan, dan tanda tangan yang berhak menandatangani Faktur Pajak.

- (6) Direktur Jenderal Pajak dapat menetapkan dokumen tertentu sebagai Faktur Pajak.
- (7) Pengusaha Kena Pajak dapat membuat Faktur Pajak Sederhana yang persyaratannya ditetapkan dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak.

Pasal 13 mengatur tentang kewajiban PKP untuk membuat Faktur Pajak termasuk saat pembuatannya dan apa yang harus dicantumkan dalam Faktur Pajak. Selebihnya diberikan keleluasaan kepada Direktur Jenderal Pajak untuk membuat aturan pelaksana tentang tata cara, syarat, dan dokumen lain yang dapat menjadi Faktur Pajak.

Tindak lanjut dari Pasal 13 ayat (5), Direktur Jenderal pajak mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 549/PJ./2000 Tentang Saat Pembuatan, Bentuk, Ukuran, Pengadaan, Tata Cara Penyampaian, dan Tata Cara Pembetulan Faktur Pajak Standar. Selanjutnya Keputusan Direktur Jenderal Pajak tersebut diperbaharui dengan Keputusan Nomor 323/PJ./2001 dan terakhir diperbaharui dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER -159/PJ./2006.

Dalam pengertian umum Pasal 1 PER-159/PJ./2006 dijelaskan bahwa Faktur Pajak Standar adalah Faktur Pajak yang paling sedikit memuat keterangan tentang :

- a. Nama, alamat, Nomor Pokok Wajib Pajak yang menyerahkan Barang Kena Pajak atau Jasa Kena Pajak;
- b. Nama, alamat, Nomor Pokok Wajib Pajak Pembeli Barang Kena Pajak atau Penerima Jasa Kena Pajak;
- c. Jenis barang atau jasa, jumlah Harga Jual atau Penggantian, dan potongan harga;
- d. Pajak Pertambahan Nilai yang dipungut;

- e. Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang dipungut;
- f. Kode, Nomor Seri, dan tanggal pembuatan Faktur Pajak; dan
- g. Nama, Jabatan, dan tanda tangan yang berhak menandatangani Faktur Pajak

Saat pembuatan Faktur Pajak diatur dalam Pasal 2, selengkapnya sebagai berikut:

(1). Faktur Pajak Standar harus dibuat paling lambat :

- a. pada akhir bulan berikutnya setelah bulan terjadinya penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak dalam hal pembayaran diterima setelah akhir bulan berikutnya setelah bulan penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak;
- b. pada saat penerimaan pembayaran dalam hal pembayaran terjadi sebelum akhir bulan berikutnya setelah bulan penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau penyerahan Jasa Kena Pajak;
- c. pada saat penerimaan pembayaran dalam hal penerimaan pembayaran terjadi sebelum penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau sebelum penyerahan Jasa Kena Pajak;
- d. pada saat penerimaan pembayaran termin dalam hal penyerahan sebagian tahap pekerjaan; atau
- e. pada saat Pengusaha Kena Pajak rekanan menyampaikan tagihan kepada Bendaharawan Pemerintah sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai.

(2) Faktur Pajak Gabungan harus dibuat paling lambat :

- a. pada akhir bulan berikutnya setelah bulan penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak, dalam hal pembayaran baik sebagian atau seluruhnya terjadi setelah berakhirnya bulan penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak; atau
- b. pada akhir bulan penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau Jasa Kena Pajak, dalam hal pembayaran baik sebagian atau seluruhnya terjadi sebelum berakhirnya bulan Penyerahan Barang Kena Pajak dan/atau penyerahan Jasa Kena Pajak.

Berdasarkan ketentuan tersebut bagi PKP rekanan yang menjadi fokus penelitian ini, maka saat pembuatan faktur pajak standar adalah pada saat Pengusaha Kena Pajak rekanan menyampaikan tagihan kepada Bendaharawan Pemerintah sebagai Pemungut Pajak Pertambahan Nilai. Apabila ketentuan tersebut dilanggar maka faktur pajak dianggap cacat dan Pajak Masukannya tidak dapat dikreditkan. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 5 sebagai berikut:

- (1) Keterangan dalam Faktur Pajak Standar harus diisi secara lengkap, jelas dan benar, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3, serta ditandatangani oleh pejabat/kuasa yang ditunjuk oleh Pengusaha Kena Pajak untuk menandatangani.
- (2) Faktur Pajak Standar yang tidak diisi secara lengkap, jelas, benar, dan/atau tidak ditandatangani sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Faktur Pajak Cacat yaitu Faktur Pajak yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (5) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak

Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2000.

- (3) Pajak Pertambahan Nilai yang tercantum dalam Faktur Pajak Cacat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan Pajak Masukan yang tidak dapat dikreditkan oleh Pengusaha Kena Pajak.
- (4) Tata cara pengisian keterangan pada Faktur Pajak Standar sebagaimana diatur dalam Lampiran II Peraturan Direktur Jenderal Pajak ini.

Selain keterangan yang dibuat tidak lengkap, jangka waktu pembuatan faktur pajak yang diatur dalam Pasal 2, jika tidak ditepati akan menjadi masalah yaitu dianggap tidak membuat faktur pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 13 sebagai berikut:

- (1) Faktur Pajak Standar yang diterbitkan setelah melewati jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak saat Faktur Pajak Standar seharusnya dibuat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, adalah bukan merupakan Faktur Pajak Standar.
- (2) Pengusaha Kena Pajak yang menerbitkan Faktur Pajak Standar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap tidak menerbitkan Faktur Pajak Standar.

Dari Pasal 5 dan Pasal 13 tersebut di atas, diatur tentang sanksi yang akan dikenakan jika dilanggar, yaitu dalam Pasal 14 sebagai berikut:

- (1) Pengusaha Kena Pajak dikenakan sanksi sesuai dengan Pasal 14 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa

kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 dalam hal :

- a. menerbitkan Faktur Pajak Standar yang tidak memuat keterangan dan/atau tidak mengisi secara lengkap, jelas, benar, dan/atau tidak ditandatangani oleh Pejabat atau Kuasa yang ditunjuk oleh Pengusaha Kena Pajak untuk menandatangani Faktur Pajak Standar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2).
  - b. Menerbitkan Faktur Pajak Standar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1).
- (2) Pengusaha Kena Pajak yang menerima Faktur Pajak Standar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) tidak dapat mengkreditkan Pajak Pertambahan Nilai yang tercantum di dalamnya.

Selain ketentuan yang mengatur tentang Faktur Pajak Standar, ada ketentuan yang mengatur dokumen lain yang dapat diperlakukan sebagai Faktur Pajak standar, yaitu Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor 522/PJ./2000 tentang Dokumen-Dokumen tertentu yang Diperlakukan Sebagai Faktur Pajak Standar sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor 312/PJ./2001. Syarat yang harus dipenuhi agar sebuah dokumen diperlakukan sebagai Faktur Pajak Standar diatur dalam Pasal 1, yaitu: Dokumen-dokumen tertentu yang diperlakukan sebagai Faktur Pajak Standar paling sedikit harus memuat:

- a. Identitas yang berwenang menerbitkan dokumen;
- b. Nama dan alamat penerima dokumen;

- c. Nomor Pokok Wajib Pajak dalam hal penerima dokumen adalah sebagai Wajib Pajak Dalam Negeri;
- d. Jumlah satuan barang apabila ada;
- e. Dasar Pengenaan Pajak;
- f. Jumlah pajak yang terutang kecuali dalam hal ekspor

Dokumen-dokumen yang dianggap atau disamakan dengan faktur pajak standar diatur dalam Pasal 2 sebagai berikut:

Dokumen-dokumen tersebut di bawah ini sepanjang memenuhi persyaratan sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 diperlakukan sebagai Faktur Pajak Standar, yaitu :

- a. Pemberitahuan Impor Barang (PIB) yang dilampiri Surat Setoran Pajak dan atau bukti pungutan pajak oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk impor Barang Kena Pajak;
- b. Pemberitahuan Ekspor Barang (PEB) yang telah difiat muat oleh pejabat yang berwenang dari Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dan dilampiri dengan invoice yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan PEB tersebut;
- c. Surat Perintah Penyerahan Barang (SPPB) yang dibuat/dikeluarkan oleh BULOG/DOLOG untuk penyaluran tepung terigu;
- d. Faktur Nota Bon Penyerahan (PNBP) yang dibuat/dikeluarkan oleh PERTAMINA untuk penyerahan BBM dan atau bukan BBM;
- e. Tanda pembayaran atau kuitansi untuk penyerahan jasa telekomunikasi.
- f. Tiket, tagihan Surat Muatan Udara (Airway Bill), atau Delivery Bill, yang dibuat/dikeluarkan untuk penyerahan jasa angkutan udara dalam negeri;

- g. Surat Setoran Pajak untuk pembayaran Pajak Pertambahan Nilai atas pemanfaatan Barang Kena Pajak tidak berwujud atau Jasa Kena Pajak dari luar Daerah Pabean;
- h. Nota Penjualan Jasa yang dibuat/dikeluarkan untuk penyerahan jasa kepelabuhanan;
- i. Tanda pembayaran atau kuitansi listrik.

### **3.7 Gambaran Umum Perusahaan**

Perusahaan yang menjadi objek penelitian ini didirikan pada tahun 1982. Pada awal didirikannya di Indonesia, perusahaan merupakan kantor perwakilan dagang asing berbentuk bentuk usaha tetap (BUT) dari perusahaan induknya di luar negeri. Perusahaan terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak Badan dan Orang Asing sampai dengan tahun 2002. Sejak tahun 2002 perusahaan terdaftar pada Kantor Pelayanan Pajak Wajib Pajak Besar Satu.

Kegiatan yang dilakukan sebagai kantor perwakilan dagang asing adalah memberikan informasi mengenai produk yang diperdagangkan perusahaan induknya di luar negeri. Apabila pembeli di Indonesia tertarik dengan produk tersebut maka transaksi dilakukan langsung antara pembeli di Indonesia (importir) dengan perusahaan induk di luar negeri (eksportir). Informasi yang diberikan ke luar negeri juga dapat berupa informasi kegiatan atau proyek-proyek apa saja yang sedang atau akan dilakukan oleh pemerintah Indonesia (BUMN).

Dalam perjalanannya perusahaan ini terus berkembang. Peran yang dijalannya tidak hanya sebagai kantor perwakilan dagang, melainkan



juga membentuk bidang usaha konstruksi khususnya konstruksi bangunan dan elektrikal. Bidang usaha konstruksi bangunan dan elektrikal merupakan *core bussiness* induk usahanya. Pengalaman perusahaan induk di luar negeri membantu perusahaan berkembang lebih cepat dan mencapai tingkat kemajuannya saat ini.

Pada tahun 2004, perusahaan melakukan penandatanganan kontrak berupa proyek pengerjaan pusat listrik tenaga uap dari perusahaan BUMN. Dalam kontrak yang telah ditandatangani, perusahaan bertindak sebagai PKP rekanan pemerintah, sedangkan perusahaan BUMN mewakili pemerintah adalah pemilik proyek. Kontrak kerja berjangka waktu dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2008.

Selama kurun waktu tersebut, terdapat 4 kontrak yang ditandatangani di mana kontrak untuk masing-masing blok pengerjaan dibuatkan satu kontrak. Proyek yang dikerjakan oleh perusahaan merupakan proyek yang sumber dananya berasal dari pinjaman atau hibah luar negeri serta sebagian lagi sumber dananya berasal dari APBN murni (Rupiah).

Perusahaan telah terdaftar sebagai Wajib Pajak di Indonesia sejak tahun 1982, serta telah dikukuhkan sebagai pengusaha kena pajak (PKP) sejak tahun 2002. maka sejak saat itu hak dan kewajibannnya sebagai WP harus dijalankan sesuai dengan ketentuan perpajakan yang berlaku.