



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM PASCASARJANA**

**TESIS**

**ANALISIS KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI PENGENAAN PAJAK  
PENGHASILAN PASAL 25 BAGI WAJIB PAJAK ORANG PRIBADI  
PENGUSAHA TERTENTU DITINJAU DARI AZAS KEADILAN  
(STUDI KASUS PADA KANTOR PELAYANAN PAJAK PRATAMA  
JAKARTA GAMBIR DUA)**

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar  
Magister Sains (M.Si.) Dalam Ilmu Administrasi

Oleh

Nama : Siti Lestari  
NPM : 6905031312  
Program Studi : Ilmu Administrasi  
Kekhususan : Administrasi dan Kebijakan Perpajakan

JAKARTA  
Juli 2008

UNIVERSITY OF INDONESIA  
FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCE  
DEPARTMENT OF ADMINISTRATION SCIENCE  
POSTGRADUATE PROGRAM  
ADMINISTRATION SCIENCE PROGRAMME  
MAJOR IN TAXATION ADMINISTRATION AND POLICY

SITI LESTARI  
6905031312

ANALYSIS OF POLICY AND IMPLEMENTATION OF THE INCOME TAX OF ARTICLE 25 IMPOSITION FOR INDIVIDUAL TAXPAYERS OF CERTAIN ENTREPRENEURS FROM THE POINT OF VIEW OF THE EQUITY PRINCIPLE (CASE STUDY AT PRATAMA DISTRICT TAX OFFICE OF JAKARTA GAMBIR DUA)

xiv + 129 pages + 10 Tables + 2 figures + 2 attachment

Reference : 50 books, 11 articles and journal, 1 paper, 1 other literature (1967-2006)

#### ABSTRACT

In its effort to increase the income tax, the government has conducted taxpayers expansion and tax base intensification. One of the expansion and intensification effort is to give Taxpayer Identification Number (NPWP) to each of certain entrepreneur person having shop in a trading or shopping centre or stores or mall or plaza or industrial area or other centre, as well as the obligation to pay income tax Article 25 at 2% of gross revenue per month in respective business location. The payment is treated as final tax. This research is made to find out whether this policy has met the requirement of equity principle. In addition it is also aimed to recognize how the implementation of this policy at Pratama District Tax Office of Jakarta Gambir Dua.

Determining a tax policy should comply with taxation principles. One of the tax principles that must be obeyed is the equity principle. A tax collection is considered fair if those who are in equal economic condition were imposed with equal tax, while those who are in unequal economic condition were treated unequal, relative to its difference. If equity principle would be applied in income tax system, then both horizontal equity requirements and vertical equity requirements should be fulfilled. The high fairness level in tax system will motivate every taxpayer to comply voluntarily.

This research used descriptive qualitative method. Primary data collection was conducted through interview with informants having knowledge and experience on individual taxpayer of certain entrepreneurs. Informants were selected from

tax officers and taxpayers. Interview with the tax officers were conducted with the Head Officer of KPP Pratama Jakarta Gambir Dua, head of supervision and consultancy section, head of expansion section, and one of the expansion section officer. In addition documentation evaluation representing secondary data was also conducted on various documents.

The obligation to register for each business location for individual taxpayer of certain entrepreneur actually is proper and can direct to equal treatment, but the fact that motor vehicle and restaurant entrepreneur were excluded from this obligation make it become unfair. Further the imposition of income tax Article 25 at 2% of gross revenue and treated as final tax does not fulfill equity principle, in the way that it does not fulfill five requirements of horizontal equity and two requirements of vertical equity.

In implementation level, the inequality can caused much incompliance with this policy. From the tax office side, the weakness of law enforcement, among of them s indicated by none penalty for the tax violator pursuant to this policy, also contribute in creating taxpayer incompliance. Further this incompliance may caused unfairness in policy implementation, because taxpayer in similar condition get different treatment in tax area.

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

SITI LESTARI  
6905031312

ANALISIS KEBIJAKAN DAN IMPLEMENTASI PENGENAAN PAJAK  
PENGHASILAN PASAL 25 BAGI WAJIB PAJAK ORANG PRIBADI  
PENGUSAHA TERTENTU DITINJAU DARI ASAS KEADILAN (STUDI KASUS  
PADA KANTOR PELAYANAN PAJAK PRATAMA JAKARTA GAMBIR DUA)

xiv + 129 Halaman + 10 Tabel + 2 Gambar + 2 Lampiran  
Daftar Pustaka : 50 buku, 11 artikel dan jurnal, 1 karya ilmiah, 1 literatur lain  
(1967-2006)

#### ABSTRAK

Dalam upaya untuk meningkatkan penerimaan pajak, pemerintah melakukan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi obyek pajak. Salah satu usaha ekstensifikasi dan intensifikasi tersebut adalah pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak di lokasi usaha terhadap Orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang mempunyai lokasi usaha di sentra perdagangan atau perbelanjaan atau pertokoan atau mal atau plaza atau kawasan industri atau sentra lainnya, serta kewajiban untuk membayar Pajak Penghasilan Pasal 25 sebesar 2% dari peredaranusaha tiap bulan di masing-masing lokasi usaha tersebut, di mana pembayaran ini diperlakukan sebagai pajak final. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui apakah kebijakan ini telah memenuhi azas keadilan. Di samping itu juga ditujukan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan ini pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua.

Pembuatan suatu kebijakan perpajakan harus memperhatikan azas-azas perpajakan. Salah satu azas perpajakan yang harus dipegang teguh adalah azas keadilan. Suatu pemungutan pajak adalah adil, apabila orang-orang yang berada dalam keadaan ekonomis yang sama dikenakan pajak yang sama, sedang orang-orang yang keadaan ekonomisnya tidak sama diperlakukan tidak sama, setara dengan ketidaksamaannya itu. Apabila azas keadilan ingin diterapkan dalam sistem pajak penghasilan, maka baik syarat keadilan horizontal maupun syarat keadilan vertikal harus dipenuhi. Tingkat keadilan (*fairness*) yang tinggi dalam sistem perpajakan akan memicu setiap individu untuk patuh secara sukarela.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara terhadap para informan yang mempunyai pengetahuan dan pengalaman terhadap Wajib Pajak Orang Pribadi pengusaha Tertentu. Informan dipilih dari pihak fiskus dan Wajib Pajak. Dari pihak fiskus wawancara dilakukan dengan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua, Kepala Seksi Pengawasan dan Konsultasi, Kepala Seksi Ekstensifikasi, dan salah seorang petugas seksi ekstensifikasi. Selain itu kajian dokumentasi yang merupakan data sekunder juga dilakukan terhadap berbagai dokumen yang relevan.

Kewajiban pendaftaran di setiap lokasi usaha bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu sebenarnya sudah tepat dan dapat membawa pada keadilan, tetapi adanya pengecualian bagi pedagang kendaraan bermotor dan restoran menyebabkan timbulnya ketidakadilan. Selanjutnya pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 yang ditetapkan sebesar 2% dari peredaran bruto serta diperlakukan sebagai pajak final juga tidak memenuhi azas keadilan dengan tidak terpenuhinya lima syarat keadilan horizontal dan dua syarat keadilan vertikal.

Pada tingkat implementasi, ketidakadilan tersebut membawa kepada banyaknya ketidakpatuhan pada kebijakan ini. Dari sisi kantor pajak, lemahnya *law enforcement*, yang antara lain ditandai dengan tidak adanya sanksi bagi Wajib Pajak yang tidak memenuhi kewajibannya sesuai kebijakan ini, juga memiliki andil dalam membuat ketidakpatuhan Wajib Pajak. Selanjutnya ketidakpatuhan ini dapat membawa pada ketidakadilan dalam implementasi peraturan, karena Wajib Pajak yang berada dalam kondisi sama mendapat perlakuan perpajakan yang berbeda.

Pernyataan Orisinalitas



Tesis ini adalah  
Hasil karya saya sendiri, dan  
Seluruh sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
Telah saya nyatakan dengan benar

Siti Lestari

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

### **TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS**

Nama : Siti Lestari  
NPM : 6905031312  
Judul : Analisis Kebijakan dan Implementasi Pengenaan Pajak  
Penghasilan Pasal 25 Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi  
Pengusaha Tertentu Ditinjau Dari Azas Keadilan (Studi Kasus  
pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua)

Pembimbing Tesis :

( PROF. R. MANSURY, Ph.D. )

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

### LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Nama : Siti Lestari  
NPM : 6905031312  
Judul : Analisis Kebijakan dan Implementasi Pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu Ditinjau Dari Azas Keadilan (Studi Kasus pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua)

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Sidang Penguji Tesis Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia pada tanggal tiga bulan Juli tahun dua ribu delapan dan telah dinyatakan : **LULUS**

#### Tim Penguji :

Ketua Sidang :  
PROF. DR. BHENYAMIN HOESSEIN  
(.....)

Pembimbing :  
PROF. R. MANSURY, Ph.D.  
(.....)

Penguji Ahli :  
DRS. IMAN SANTOSO, Msi.  
(.....)

Sekretaris Sidang :  
DRA. RETNO KUSUMASTUTI, Msi.  
(.....)



## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah*, puji syukur ke hadirat Allah SWT, atas karunia dan ridhonya maka penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini ditulis dalam rangka memenuhi persyaratan memperoleh gelar Magister Sains dalam ilmu administrasi.

Penulis berusaha untuk memandang salah satu kebijakan pemerintah di bidang perpajakan, yaitu pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi wajib pajak orang pribadi pengusaha tertentu, dari sudut pandang asas keadilan, serta implementasi kebijakan tersebut pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua. Tesis ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis mengenai kebijakan dan administrasi terutama mengenai topik ini, menambah khazanah ilmu pengetahuan administrasi dan kebijakan perpajakan, serta dapat memberikan masukan bagi KPP Pratama Jakarta Gambir Dua untuk dapat melakukan perbaikan dalam penerapan kebijakan ini.

Dengan segala hormat, penulis ucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

- Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein sebagai Ketua Program Pascasarjana Ilmu Administrasi dan Ketua Sidang Penguji Tesis.
- Dra. Retno Kusumastuti, MSi sebagai Sekretaris Sidang Penguji Tesis yang telah melakukan koreksi teknik penulisan, demi penyempurnaan tesis ini.
- Prof. R. Mansury, Ph.D. selaku pembimbing tesis, atas waktu, bimbingan dan arahan serta inspirasi yang telah diberikan sampai selesainya tesis ini.
- Drs. Iman Santoso, MSi. Selaku penguji ahli, yang telah memberikan koreksi yang konstruktif untuk perbaikan tesis ini.
- Para narasumber yang telah memberikan waktu dan data, baik dari pihak fiskus maupun Wajib Pajak;

- Para pengajar dan staff pada Program Ilmu Administrasi kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Perpajakan Universitas Indonesia;
- Semua yang telah mendukung dan membantu baik langsung maupun tidak langsung dalam penulisan.

Pada akhirnya, penulis ucapkan hormat dan terima kasih kepada kedua orang tua atas doa yang tidak pernah putus, serta penghargaan khusus bagi suami dan anak-anak tercinta, Kuncoro Tri Margono, Nabila Nur Tsuraya, Rania Nur Farahiyah, dan Dzaky Ahmad Trinindito, atas dorongan dan pengertian yang diberikan dalam penyelesaian penulisan ini.

Jakarta, Juli 2008

Siti Lestari

## DAFTAR ISI

	Halaman
Abstract	i
Abstrak	iii
Lembar Pernyataan Orisinalitas	v
Lembar Persetujuan Pembimbing Tesis	vi
Lembar Pengesahan Tesis	vii
Kata Pengantar	viii
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xii
Daftar Gambar	xiii
Daftar Lampiran	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	5
C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian	5
1. Tujuan Penelitian	5
2. Signifikansi Penelitian	6
D. Sistematika Penulisan	6
<b>BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN</b>	<b>8</b>
A. Tinjauan Literatur	8
1. Kebijakan Publik	8
2. Kebijakan Pajak	9
3. Asas-Asas Pemungutan Pajak	14
4. Asas Keadilan ( <i>Equity / Equality</i> )	25
5. Pajak Penghasilan Orang Pribadi	32
6. Angsuran Pajak Penghasilan	37
7. Konsep Penghasilan	39
8. <i>Presumptive Taxation</i>	43
9. Administrasi Perpajakan	50
10. Kepatuhan Pajak	60
11. Penelitian Terdahulu	64
B. Kerangka Pemikiran	66
C. Metode Penelitian	67
1. Pendekatan Penelitian	67
2. Jenis Penelitian	67
3. Metode dan Strategi Penelitian	68
4. Hipotesis Kerja	69
5. Narasumber/Informan	70
6. Proses Penelitian	70
7. Penentuan Lokasi dan Objek Penelitian	71

BAB III	GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN	72
A.	Kebijakan Pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu	72
B.	Sejarah Singkat KPP Pratama Jakarta Gambir Dua	77
C.	Struktur Organisasi Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua	78
D.	Struktur Sumber Daya Manusia	81
E.	Ruang Lingkup Pekerjaan	82
F.	Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang terdaftar di KPP Pratama Jakarta Gambir Dua	83
G.	Gambaran Lokasi Potensi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang terdapat di wilayah kerja KPP Pratama Jakarta Gambir Dua	84
BAB IV	PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	86
1.	Kewajiban Pendaftaran di tiap Tempat Usaha/Gerai (Outlet)	86
2.	Kewajiban Pembayaran Pajak Penghasilan Pasal 25 Sebesar 2% dari Peredaran Bruto dan Perlakuan atas Pembayaran tersebut	91
BAB V	SIMPULAN DAN SARAN	116
A.	Simpulan	116
B.	Saran	118
	Daftar Pustaka	120
	Lampiran	124
	Riwayat Hidup Penulis	139

## DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1. Perbedaan Antara <i>Global Taxation</i> dengan <i>Schedular Taxation</i>	35
Tabel 3.1. Sumber Daya Manusia KPP Pratama Jakarta Gambir Dua	81
Tabel 3.2. Data tempat kegiatan usaha ITC Roxy Mas	84
Tabel 4.1. Perbandingan Perhitungan Pajak terutang antara Wajib Pajak A (Orang Pribadi Pengusaha Tertentu) dengan Wajib Pajak B (bukan orang pribadi pengusaha tertentu)	105
Tabel 4.2. Perbandingan perhitungan pajak penghasilan dengan menggunakan tarif 2% dari omset (A) dengan tarif progresif dari penghasilan neto (B)	106
Tabel 4.3. Perbandingan Perhitungan Pajak terutang antara Wajib Pajak A (Orang Pribadi Pengusaha Tertentu tanpa penghasilan lain) dengan Wajib Pajak B (orang pribadi pengusaha tertentu yang memiliki penghasilan lain)	108
Tabel 4.4. Perbandingan Perhitungan Pajak terutang antara Wajib Pajak A (Orang Pribadi Pengusaha Tertentu tanpa penghasilan lain) dengan Wajib Pajak B (orang pribadi pengusaha tertentu yang memiliki penghasilan lain)	109
Tabel 4.5. Perbandingan Perhitungan Pajak terutang antara dua Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dengan omset sama tetapi penghasilan neto berbeda	110
Tabel 4.6. Persentase beban pajak yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak pada berbagai tingkat penghasilan jika pajak dihitung dengan menggunakan tarif progresif	112
Tabel 4.7. Perbandingan persentase beban pajak yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak pada berbagai tingkat penghasilan jika pajak dihitung dengan menggunakan tarif progresif dan tarif <i>flat</i> 2% dari omset	113

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran	65
Gambar 2.2. Proses Penelitian	69
Gambar 3.1. Struktur Organisasi KPP Pratama Jakarta Gambir Dua	78



## DAFTAR LAMPIRAN

		Halaman
Lampiran 1	Pedoman Wawancara dengan Fiskus	124
Lampiran 2	Pedoman Wawancara dengan Wajib Pajak	126
Lampiran 3	Hasil Wawancara dengan Kepala Kantor	127
Lampiran 4	Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan dan Konsultasi 1	130
Lampiran 5	Hasil Wawancara dengan Kepala Seksi Ekstensifikasi	132
Lampiran 6	Hasil Wawancara dengan Wajib Pajak Patuh (Rusli)	134
Lampiran 7	Hasil Wawancara dengan Wajib Pajak Patuh (H.S.)	135
Lampiran 8	Hasil Wawancara dengan Wajib Pajak Tidak Patuh (E.H.)	136
Lampiran 9	Hasil Wawancara dengan Wajib Pajak Tidak Patuh (T.E.)	137
Lampiran 10	Hasil Wawancara dengan Subyek Pajak yang belum terdaftar	138