

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN MODEL PENELITIAN

A. Tinjauan Literatur

1. Kebijakan Publik

Pajak merupakan kewenangan publik yang ditetapkan oleh pemerintah. White dalam Shafritz dan Hyde sebagaimana dikutip Nasucha (2004, 13) menyebutkan bahwa kewenangan dalam pengambilan suatu kebijakan terkait dengan peran pemerintah sebagai agen pembuat peraturan publik dan sekaligus berperan sebagai agen pendorong hubungan sosial. Pemerintah sebagai agen pembuat peraturan publik mempunyai kewenangan untuk membuat suatu kebijakan yang dituangkan dalam perangkat peraturan hukum. Peran pemerintah sebagai agen pendorong hubungan sosial adalah menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan terdapat alat hubungan sosial yang harmonis.

Dudy Singadilaga dalam Nasucha (2004, 13) mengatakan bahwa demokrasi sebagai sistem politik adalah mekanisme untuk melaksanakan ide-ide, guna menjamin pemerintahan yang dilakukan melalui cara-cara yang sesuai dengan kehendak yang diperintahkan oleh rakyat (*the many who are governed*). Hal ini selaras dengan pendapat Berthrand dalam Nasucha (2004, 14) bahwa fungsi pemerintah meliputi (a) pembuat hukum, (b) menegakkan hukum, (c) pelayanan publik, dan (d) pendorong hubungan sosial.

Easton dalam Toha (1991, 60) mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai alokasi otoritatif bagi seluruh masyarakat sehingga semua yang dipilih pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan adalah hasil alokasi nilai-nilai tersebut. Sementara itu, Koontz dan O'Donnell dalam Nasucha (2004, 14) mendefinisikan kebijakan sebagai pernyataan umum dalam pembuatan keputusan. Komponen proses kebijakan dijelaskan secara rinci oleh Dunn (1994, 48) sebagai suatu proses perubahan yang dinamis dan melibatkan transformasi informasi kebijakan. Transformasi informasi kebijakan meliputi komponen-komponen informasi kebijakan, yaitu permasalahan kebijakan, pelaksanaan

kebijakan, hasil-hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Komponen-komponen informasi kebijakan inilah yang ditransformasikan dari satu bentuk ke bentuk lainnya dengan menggunakan metode analisis kebijakan yang tepat.

2. Kebijakan Pajak (*Tax Policies*)

Kebijakan pajak menurut Mansury (1999, 1) adalah kebijakan fiskal dalam arti sempit. Kebijakan fiskal dalam arti luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan mempergunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Pengertian kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan apa yang akan dijadikan sebagai *tax base*, siapa-siapa yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, apa-apa yang akan dijadikan sebagai objek pajak, apa-apa saja yang dikecualikan, bagaimana menentukan prosedur pelaksanaan kewajiban pajak terutang.

Menurut Michael P. Devereux (1996, 9) dalam Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan (2005, 94) isu-isu penting dalam kebijakan pajak adalah sebagai berikut :

- a. *What should the tax base be : income, expenditure, or a hybrid?*
- b. *What should the tax rate schedule be?*
- c. *How should international income flows be taxed?*
- d. *How should environmental taxes be designed?*

Selanjutnya, menurut Musgrave dan Musgrave (1980, 6), kebijakan pajak merupakan instrumen kebijakan fiskal yang ditetapkan pemerintah dalam melakukan fungsi alokasi, distribusi, regulasi, dan fungsi stabilisasi. Sementara menurut Lewis (1984, 3), kebijakan pajak berhubungan dengan tiga fungsi publik, yaitu alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Oleh karena itu, pajak merupakan kewenangan publik yang ditetapkan oleh pemerintah. Sebagaimana dikatakan White dalam Shafritz dalam Nasucha (2004, 13) bahwa kewenangan dalam pengambilan suatu kebijakan terkait dengan peran pemerintah sebagai agen pembuat kebijakan sosial dan sekaligus berperan sebagai agen hubungan masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan pajak harus dilakukan melalui pembagian sistem perpajakan yang berpengaruh terhadap alokasi sumber, distribusi

pendapatan, dan stabilitas ekonomi. Kaldor dalam Lewis (1984, 27) membagi sistem perpajakan menjadi sistem perpajakan yang elastis dan sistem perpajakan yang progresif. Sistem perpajakan yang elastis berkaitan erat dengan pajak dan kebijakan fiskal sebagai fungsi alokasi dan fungsi stabilitas ekonomi.

Salah satu kebijakan pemerintah dalam penyusunan kebijakan perpajakan bertujuan untuk mengakomodasi kebijakan fiskal, yaitu dengan melalui perlakuan perpajakan secara khusus (*tax expenditure*). *Tax expenditure* adalah kegagalan pemerintah dalam memasukkan item-item tertentu ke dalam dasar pengenaan pajak (*tax base*) sehingga pemerintah kehilangan potensi penerimaan yang seharusnya dapat diterima (Rosen: 1988, 365-368). Dari uraian diatas dapat diartikan bahwa pemerintah memberikan uang secara cuma-cuma kepada sejumlah warga negara tertentu melalui subsidi. Dampak dari pemberian subsidi itu pada akhirnya menimbulkan ketidakadilan.

Penjelasan kebijakan perpajakan tersebut mendorong pemerintah agar mampu memperbaiki perekonomian nasional dan mampu memperbaiki perekonomian nasional dan mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif di berbagai sektor. Sehubungan dengan hal itu maka pemerintah harus melakukan kebijakan perpajakan dengan prinsip-prinsip perpajakan yang baik sehingga dapat dijadikan acuan dalam perbaikan penyusunan sistem perpajakan.

Pajak didefinisikan sebagai penerimaan untuk mendukung pemerintahan. Ini berarti bahwa pajak dimaksudkan untuk menyediakan sebagian besar anggaran pendapatan negara agar sebuah negara dapat menjalankan fungsi pemerintahannya. Namun, pajak juga bukan merupakan satu-satunya sumber penerimaan. Pajak mempunyai beberapa karakteristik (Pratt dan Kulsrud, 1997, 1) antara lain sebagai berikut:

1. Tidak ada hubungan secara langsung antara penerimaan yang diterima dengan keuntungan yang akan diterima oleh wajib pajak. Oleh karena itu, pembayar pajak tidak akan mengetahui penggunaan dana yang telah dibayarkan kepada pemerintah.
2. Pajak dapat dibebankan berdasarkan kriteria-kriteria yang ditentukan sebelumnya. Ini berarti bahwa pajak dapat ditentukan, dihitung, dan bahkan direncanakan besarnya.
3. Pajak bukan merupakan pengaturan atau denda.
4. Sebagian pajak ditentukan berdasarkan pajak tahunan.

Kebijakan perpajakan secara umum menurut Pratt dan Kulsrud (1997: 52) bertujuan sebagai alat untuk mengumpulkan sumber pendanaan. Bagi negara-negara berkembang digunakan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja, menstabilkan perekonomian, mendistribusikan pendapatan dan kekayaan serta meningkatkan tabungan pemerintah ataupun swasta dengan malakukan pembatasan konsumsi barang-barang mewah.

Ditinjau dari aspek ekonomi menurut Pratt dan Kulsrud (1997: 53), tujuan kebijakan perpajakan merupakan penyedia sumber-sumber penerimaan untuk pembiayaan negara dan kontrol penawaran keuangan atau menstabilkan tingkat harga di pasar. Dari sisi sosial berfungsi sebagai instrumen untuk menetapkan besarnya upah minimum di suatu negara, dengan cara penentuan besarnya penghasilan tidak kena pajak (PTKP) yang digunakan sebagai biaya standar hidup minimum.

Menurut R. Mansury (2000, 5) tujuan kebijakan perpajakan adalah sama dengan kebijakan publik pada umumnya yaitu mempunyai tujuan pokok sebagai berikut :

- a. peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran.
- b. distribusi penghasilan yang lebih adil, dan
- c. stabilitas.

Pajak dapat berperan sebagai instrumen untuk mematok besarnya upah minimum di suatu negara. Penentuan besarnya batas tidak kena pajak dapat digunakan sebagai salah satu ukuran untuk menentukan besarnya standar biaya hidup minimum. Kebijakan perpajakan di dalam kegiatan ekonomi negara lebih cenderung untuk penerimaan negara dan mengontrol harga.

Pajak dipungut berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang menentukan orang-orang tertentu harus menyerahkan sebagian penguasaan atas sumber daya kepada pemerintah. Ketentuan perundang-undangan tersebut memuat kriteria yang dijadikan dasar untuk melakukan pemungutan pajak tersebut. Kriteria tersebut dapat dibagi dua macam kriteria yaitu *external criteria* dan *internal criteria* (Mansury: 2000, 7). Yang dimaksud dengan *external criteria* adalah tujuan dari kebijakan, yaitu pertumbuhan, stabilitas, dan distribusi sedangkan *internal criteria* yang dimaksud adalah *equity* dan *administration*.

Di samping dua macam kriteria tersebut, terdapat kriteria lain dari sistem perpajakan yang baik, lanjut R. Mansury (2000, 7). Kriteria tersebut adalah : *revenue adequacy, revenue stability, simplicity, multiplicity of revenue sources, economy of collection, neutrality, and tax consciousness.*

Suatu sistem perpajakan yang tepat untuk suatu negara pada suatu waktu bukanlah masalah sesuai tidaknya sistem yang bersangkutan dengan kriteria-kriteria tersebut melainkan sistem tersebut harus mengakomodasi faktor-faktor khusus sebagai berikut :

- a. kondisi ekonomi, politik dan administratif pada waktu ini,
- b. tujuan kebijakan publik pada waktu ini, dan
- c. tersedianya instrumen-instrumen kebijakan, di samping pajak juga instrumen-instrumen lain (moneter dan pengaturan). (Mansury: 2000, 7-8).

Menurut Smith dalam Simon dan Nobes (1992, 13), perpajakan yang baik adalah perpajakan yang menerapkan empat prinsip perpajakan (*the four canon of taxation*), yaitu prinsip keadilan (*equity*), kepastian (*certainty*), kecocokan (*convenience*), dan efisiensi (*efficiency*). Berdasarkan prinsip keadilan, rakyat hendaknya membayar pajak dengan adil, yaitu sesuai dengan kemampuannya. Azas kepastian mensyaratkan bahwa pajak harus ditetapkan dengan metode-metode, format, dan jumlah pajak yang dibayarkan harus jelas dan sederhana bagi rakyat. Penerapan azas kecocokan adalah pajak jangan sampai terlalu menekan wajib pajak sehingga pembayaran pajak akan dilakukan oleh wajib pajak dengan kesadarannya. Azas efisiensi mensyaratkan bahwa biaya pemungutan harus seminimal-minimalnya.

Sementara itu, Toshiyuki dalam Nasucha (2004, 52) menyatakan bahwa terdapat sembilan azas perpajakan yang berdasarkan pada empat azas ilmu keuangan negara (azas kebijaksanaan keuangan negara, azas ekonomi rakyat, azas keadilan, dan azas administrasi perpajakan). Uraian kesembilan azas tersebut pada empat prinsip perpajakan adalah sebagai berikut :

- a. Azas kebijaksanaan keuangan negara, terdiri dari (1) azas kecukupan dan (2) azas elastisitas.
- b. Azas ekonomi rakyat, terdiri dari (3) azas pemilihan sumber pajak dan (4) azas pemilihan jenis pajak.

- c. Azas keadilan, terdiri dari (5) azas universal dan (6) azas keadilan.
- d. Azas administrasi perpajakan, terdiri dari (7) azas kejelasan, (8) azas kepraktisan, dan (9) azas minimalisasi biaya pemungutan.

Selanjutnya Mangkusubroto dalam Nasucha (2004, 17) mengemukakan kriteria pengenaan perpajakan yang baik, yaitu:

- a. Distribusi beban pajak yang adil;
- b. Pajak harus meminimalisasi campur tangan keputusan-keputusan ekonomi agar dicapai sistem pasar yang efisien;
- c. Apabila memungkinkan, pajak harus berperan dalam memperbaiki ketidakefisienan pada sektor swasta;
- d. Instrumen pajak harus dapat digunakan dalam kebijakan fiskal untuk tujuan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi;
- e. Minimalisasi biaya administrasi pajak; dan
- f. Penjaminan kepastian hukum.

Pratt dan Kulsrud (1997, 5) menyatakan, banyak pakar berpendapat bahwa pajak yang baik adalah yang memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. keadilan/kesamaan;
- b. secara ekonomi efisien;
- c. tingkat kepastian tinggi dan tidak arbituari;
- d. pajak dapat diadministrasikan oleh pemerintah dengan mudah dan dengan biaya yang rendah;
- e. administrasi dan kepatuhan wajib pajak dapat diawasi dan dapat dilaksanakan dengan mudah.

Lima prinsip perpajakan diatas harus sesuai dengan tujuan ekonomi dan sosial perpajakan. Sistem perpajakan dipertimbangkan memenuhi keadilan jika pajak memperlakukan semua wajib pajak yang mempunyai kondisi ekonomi sama dalam keadaan yang sama. Aspek kesamaan/keadilan ini didasarkan pada keadilan yang horizontal. Sebaliknya, keadilan vertikal menunjukkan bahwa wajib pajak yang mempunyai tingkat ekonomi tidak sama harus diperlakukan secara berbeda.

3. Azas-Azas Pemungutan Pajak

Dalam memilih alternatif-alternatif yang berkenaan dengan pemungutan pajak perlu ditentukan azas-azas yang harus dipegang teguh agar tercapai tujuan-tujuan utama perpajakan (Mansury: 2002, 10). Lebih lanjut Mansury menegaskan bahwa dari pengalaman, apabila setiap ketentuan rancangan undang-undang pada saat penyusunan tidak diuji apakah sejalan tidaknya dengan tujuan dan azas yang harus dipegang teguh, ketentuan tersebut mudah sekali mengatur sesuatu yang sebenarnya tidak sejalan dengan azas yang harus dipegang teguh. Apabila dimaksudkan sistem PPh itu harus mencapai tujuan tertentu maka harus berpegang kepada azas tertentu.

Banyak pendapat ahli yang mengemukakan tentang azas-azas perpajakan yang harus ditegakkan dalam membangun suatu sistem perpajakan. Di antara pendapat para ahli tersebut, yang paling terkenal adalah *four maxims* dari Adam Smith. Adam Smith (1976, vol 2, 350-351) menyatakan bahwa pemungutan pajak hendaknya didasarkan pada empat azas, yaitu :

1. *Equality*
2. *Certainty*
3. *Convenience of payment*
4. *Economy*

Mansury (2000, 1-2 dan 2002, 19-20) menambahkan bahwa di samping azas-azas yang disarankan oleh Adam Smith tersebut, masih ada beberapa azas lain yang penting yang disarankan oleh beberapa ahli lainnya. Yang pertama adalah *the Revenue-Adequacy Principle* atau Azas Kecukupan Penerimaan yang dikemukakan oleh Jesse Burkhead. Azas kedua adalah *the Neutrality Principle* yang antara lain dikemukakan oleh John F. Due.

Selanjutnya Mansury (2002, 22) menyimpulkan azas-azas mana yang seharusnya dianut berkenaan dengan pemungutan pajak atas penghasilan di Indonesia, yaitu :

1. *The Revenue-Adequacy Principle*
2. *Equality Principle*
3. *Certainty Principle*

Tiga azas tersebut seharusnya dipegang teguh oleh sistem pajak penghasilan kita yang seimbang memperhatikan semua kepentingan. *The Revenue-Adequacy Principle* adalah kepentingan pemerintah, *the Equity Principle* adalah kepentingan masyarakat, dan *the Certainty Principle* adalah untuk kepentingan pemerintah dan masyarakat.

Senada dengan Mansury, Rosdiana (2004, 70-86) juga mengemukakan azas *revenue productivity* dan *equality* sebagai azas dalam sistem perpajakan yang ideal. Perbedaan dengan azas menurut Mansury adalah bahwa Haula memilih azas *ease of administration* dibanding dengan azas *certainty*, di mana azas *certainty* merupakan bagian dari azas *ease of administration*. Secara lengkap azas-azas yang penting untuk diperhatikan dalam mendisain sistem pemungutan pajak menurut Rosdiana adalah :

1. *Equity / Equality*
2. *Revenue Productivity*
3. *Ease of Administration*, terdiri dari :
 - a. *Certainty*
 - b. *Efficiency*
 - c. *Convenience of Payment*
 - d. *Simplicity*
4. *Neutrality*

Sedangkan Stiglitz yang dikutip oleh Dora Hancock (1997, 44) yang dimuat oleh Rosdiana (2005, 118) menyatakan bahwa lima karakteristik yang diharapkan ada dalam suatu sistem perpajakan, yaitu:

1. *Economically efficient* : tidak memiliki banyak pengaruh pada pengalokasian sumber daya.
2. *Administratively simple* : mudah dan tidak mahal dalam pengadministrasiannya.
3. *Flexible* : sistem dapat dengan mudah merespon perubahan keadaan ekonomi.
4. *Politically accountable* : pembayar pajak dapat menentukan apa yang sebenarnya mereka bayar sehingga sistem politik dapat mencerminkan secara akurat keinginan masyarakat.

5. *Fair* : memiliki pengaruh yang adil pada semua individu.

Pendapat lain lagi dikemukakan oleh Arnold sebagaimana dikutip oleh Gunadi (1999, 4). Arnold menunjuk beberapa kebijakan pemajakan seperti (1) keadilan (*equity*), (2) netralitas (*neutrality*), (3) penerimaan (*revenue*), dan (4) pertimbangan administrasi dan kepatuhan (*administrative and compliance*).

a. Azas Equity / Equality

Keadilan merupakan salah satu azas yang sering kali menjadi pertimbangan penting dalam memilih *policy option* yang ada dalam membangun sistem perpajakan. Suatu sistem perpajakan dapat berhasil apabila masyarakatnya merasa yakin bahwa pajak yang dipungut pemerintah telah dikenakan secara adil dan setiap orang membayar sesuai dengan bagiannya (Rosdiana: 2005,120).

Azas equity (keadilan) mengatakan bahwa pajak itu harus adil dan merata. Pajak dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar pajak tersebut dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya dari negara (Rosdiana: 2004, 71). Mansury (2002, 17) mengungkapkan bahwa 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.

b. Azas Revenue Productivity / Revenue-Adequacy

Azas ini merupakan azas yang lebih menyangkut kepentingan pemerintah, sehingga azas ini oleh pemerintah yang bersangkutan sering dianggap sebagai azas yang terpenting (Rosdiana: 2004,76). Pajak dipungut dengan tujuan utama untuk mengumpulkan penerimaan negara yang akan dipakai untuk membiayai barang-barang publik yaitu barang dan jasa yang diperlukan masyarakat secara keseluruhan (Mansury: 2000,1). Kutipan pendapat dalam *The Encyclopedia Britannica* seperti dikutip Rosdiana dan Tarigan (2005: 128) berikut juga mencantumkan azas ini.

“ A national tax system should guarantee revenues adequate to cover the expenditure of government at all levels. Since public expenditures tend to grow at least as fast as the national product,

taxes as the main vehicle of government finance should produce revenues that grow correspondingly. In developed economies this criterion would give first place.”

Upaya ekstensifikasi maupun intensifikasi sistem perpajakan nasional serta penegakan *law enforcement*, tidak akan berarti bila hasil yang diperoleh tidak memadai (Rosdiana dan Tarigan: 2005,128). Bahkan Mansury (2002,20) secara tegas mengungkapkan untuk apa memungut pajak kalau penerimaan yang dihasilkan tidak memadai. Untuk apa susah payah memikirkan agar pajak yang dipungut berkeadilan dan pajak yang dipungut jangan menghambat kegiatan masyarakat di bidang perekonomian. Negara berkembang selalu menghadapi masalah tentang penerimaan pajak yang tidak memadai, jadi berbeda dengan masalah yang dihadapi negara maju, yaitu bahwa pemungutan pajak hendaknya jangan sampai terlalu tinggi hingga menghambat pertumbuhan ekonomi.

Meskipun azas ini menyatakan bahwa jumlah pajak yang dipungut hendaknya memadai, tetapi hendaknya dalam implementasinya tetap harus diperhatikan bahwa jumlah pajak yang dipungut jangan sampai terlalu tinggi sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi. Azas *revenue productivity* dan azas *equity* apabila dilihat dari kepentingannya berada dalam titik-titik ekstrim yang berbeda. *Revenue productivity* merupakan azas yang terkait dengan kepentingan pemerintah, sementara azas *equity* sangat terkait dengan kepentingan masyarakat. Padahal seharusnya kedua azas ini bukan merupakan dua hal yang dipertentangkan, melainkan melengkapi satu dengan lainnya, seperti yang disimpulkan dari World Bank seperti dikutip Rosdiana (2004,77) berikut :

“Government attempts to use tax systems to achieve many goals; raising revenue is only one of them. To facilitate compliance and collection, however, a tax system must be administratively feasible. For the same reason, but also as an end in itself, it must spread its burden equitable.”

Karena itu dapat disimpulkan bahwa suatu pemungutan pajak dikatakan optimal apabila dalam pemungutannya terpenuhi azas *revenue productivity* dengan tetap menjaga keadilan dalam pemungutannya (Rosdiana dan Tarigan: 2005,129-130).

c. Azas *Ease of Administration*

Menurut Rosdiana (2004,79) azas ini mencakup azas *certainty*, azas *efficiency*, azas *convenience of payment*, dan azas *simplicity*. Hal ini diusulkan setelah menganalisis relevansi antara azas-azas yang dicantumkan dalam “The Encycopedia Americana”, yakni azas *certainty*, *convenience*, dan *economy* yang dimasukkan sebagai *the administrative principles*, dengan azas-azas yang dicantumkan dalam “The New Encyclopedia Britannica”, yakni azas *clarity*, *continuity*, *cost effectiveness*, dan *convenience* yang merupakan kriteria *ease of administration and compliance*.

1. Azas *Certainty*

Pengertian Adam Smith (1976, vol 2, 351) tentang azas *certainty* adalah bahwa pemungutan pajak tidak ditentukan secara sewenang-wenang. Sebaliknya, bahwa pajak itu harus dari semula jelas bagi semua pembayar pajak dan semua masyarakat : berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar, dan bagaimana cara membayarnya. Sebab apabila tidak terjamin satu kepastian bagi wajib pajak tentang kewajiban pajaknya, sangat mungkin pajak yang terutang akan tergantung kepada “kebijaksanaan” petugas pajak, yang pada gilirannya dapat saja menggunakan kekuasaan untuk keuntungan pribadinya.

Perumusan dan makna ketentuan undang-undang pajak harus memberikan kepastian tentang siapa-siapa yang wajib membayar pajak, apa yang menyebabkan subyek pajak itu harus membayar pajak, berapa pajak yang harus dibayar, dan bagaimana pajak terutang itu harus dibayar (Mansury: 2002, 22-23). Artinya, kepastian bukan hanya menyangkut kepastian mengenai subjek pajak (dan pengecualiannya), objek pajak (dan pengecualiannya), dasar pengenaan pajak serta besarnya tarif pajak, tetapi juga mengenai prosedur pemenuhan kewajibannya – antara lain prosedur pembayaran dan pelaporan – serta pelaksanaan hak-hak perpajakannya. Tanpa adanya prosedur yang jelas, maka Wajib Pajak akan sulit untuk menjalankan kewajiban serta haknya, dan bagi fiskus akan kesulitan untuk mengawasi pelaksanaan kewajiban perpajakn

yang dilakukan oleh Wajib Pajak juga dalam melayani hak-hak Wajib Pajak (Rosdiana: 2004,81)

Azas kepastian juga dikemukakan oleh Sommerfeld, Anderson, dan Brock (1982, 7). Kutipan pendapatnya adalah sebagai berikut :

“tax administrators have attempted to increase the certainty of some aspects of income taxation by providing detailed instructions, advance rulings, regulations, and other interpretations of the law.”

Penyelenggara perpajakan (dalam hal ini kantor pajak) harus berusaha untuk meningkatkan kepastian dari beberapa aspek pajak penghasilan dengan menyediakan instruksi yang terinci, peraturan lebih lanjut, dan interpretasi hukum lainnya. Hal ini sesuai pula dengan pendapat yang diambil dari “*The Encyclopedia Britannica*” seperti dikutip Rosdiana dan Tarigan (2005: 133) bahwa hukum dan peraturan perpajakan harus dapat dimengerti oleh pembayar pajak, harus pasti dan tidak bermakna ganda dan tidak bisa ditafsirkan lain bagi pembayar pajak dan petugas pajak

Tax laws and regulations must be comprehensible to the taxpayer, they must be unambiguous and certain, both to the taxpayer and to the tax administrator.

Termasuk dalam azas ini adalah *continuity*, yang dalam *The Encyclopedia Britannica* dalam Rosdiana dan Tarigan (2005: 131) dimasukkan sebagai salah satu kriteria kemudahan administrasi dan kepatuhan. Undang-undang perpajakan hendaknya jangan terlalu sering berubah, dan walaupun ada perubahan, hendaknya perubahan tersebut dalam konteks reformasi perpajakan yang sistematis dan menyeluruh. Peraturan yang tidak terlalu sering berganti mempunyai derajat kepastian yang relatif lebih tinggi dibanding peraturan yang terlalu sering berubah. Apalagi jika seringnya perubahan tersebut menyangkut hal-hal yang esensial. Hal tersebut selain akan membingungkan Wajib Pajak, juga akan menyulitkan Wajib Pajak Badan untuk membuat perencanaan bisnis strategis (Rosdiana dan Tarigan: 2005, 132)

Azas *certainty* ini sangat penting, karena tanpa kepastian, maka keadilan yang telah dirancang ke dalam sistem perpajakan sulit untuk bisa dicapai. Sebagai contoh, ketentuan undang-undang yang memberi wewenang kepada pejabat untuk menentukan besarnya pajak yang terutang tidak memberi

kepastian, karena dapat diatur di belakang hari suatu pengenaan PPh dengan tarif yang tidak sama dengan struktur tarif progresif sebagaimana diatur oleh undang-undang. Hal ini dapat menjadi tidak adil, karena prinsip yang sama diperlakukan sama dan yang tidak sama diperlakukan tidak sama tidak dipegang teguh. Jadi kepastian dapat diciptakan oleh perumusan kata-kata undang-undang maupun oleh materi ketentuan tersebut, sebagaimana halnya contoh tersebut di atas mengenai kewenangan yang dipakai untuk mengatur hal-hal yang berbeda dengan pengaturan undang-undang sendiri (Mansury: 2002, 22-23).

Bahkan bagi Adam Smith kepastian hukum lebih penting daripada keadilan. Jadi suatu sistem yang telah dirancang menganut azas keadilan, apabila tanpa kepastian hukum, maka pemungutan pajak tersebut bisa menjadi tidak adil. Namun Mansury (2002,12) menyanggah pendapat Smith tersebut. Menurut Mansury seharusnya kepastian itu menjamin tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak. Kepastian tentang subjek pajak, objek pajak, tarif pajak dan prosedur pajak harus menjamin tercapainya keadilan. Penentuan subjek pajak, objek pajak, tarif pajak, dan prosedur pajak harus berlandaskan keadilan. Itulah yang harus pasti dari semula, Jangan sampai perumusan ketentuan undang-undang tidak berpegang teguh pada *certainty principle*, sehingga sesuatu yang berdasarkan pertimbangan keadilan dimaksudkan untuk tidak dikenakan pajak, menjadi dikenakan pajak.

2. Azas Efficiency

Azas efisiensi pelaksanaan pemungutan pajak ini disebut Adam Smith sebagai *economy of collection*. Biaya pemungutan pajak diusahakan sehemat mungkin, jangan sampai terjadi biaya pemungutan pajak lebih besar dari hasil pemungutan pajak (Smith, 1976, vol 2, 351). Biaya pemungutan pajak bagi kantor pajak dan biaya pemenuhan kewajiban pajak bagi Wajib Pajak (*compliance cost*) hendaknya sekecil mungkin. Jadi sistem yang dipilih untuk mengumpulkan pajak sejumlah yang diperlukan untuk membiayai kegiatan pemerintah hendaknya adalah sistem yang membebani masyarakat secara keseluruhan sekecil mungkin. Biaya pemungutan pajak adalah sumber daya yang dikorbankan untuk mengumpulkan pajak sejumlah tertentu. Pajak

hendaknya tidak menghalangi Wajib Pajak untuk terus melakukan kegiatan-kegiatan ekonomisnya. Hambatan yang ditimbulkan oleh pemungutan pajak yang menghalangi Wajib Pajak untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi juga merupakan bagian dari biaya pemungutan pajak. Pemungutan pajak hendaknya memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat dibandingkan dengan biaya yang dikorbankan oleh seluruh masyarakat (Mansury: 2000, 2 dan 2002, 13).

Seperti telah tersirat dari uraian Mansury di atas, Rosdiana (2004, 82-84) mengatakan bahwa azas efisiensi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu dari sisi fiskus dan dari sisi Wajib Pajak. Dari sisi fiskus pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya pemungutan pajak yang dilakukan oleh kantor pajak (antara lain dalam rangka pengawasan kewajiban Wajib pajak) lebih kecil daripada jumlah pajak yang berhasil dikumpulkan. Dari sisi Wajib Pajak, sistem pemungutan pajak dikatakan efisien jika biaya yang harus dikeluarkan oleh Wajib Pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya (*compliance cost*) bisa seminimal mungkin.

Biaya pemungutan pajak dari sisi fiskus yang digunakan untuk mengukur efisiensi adalah *administrative cost* dan *enforcemnet cost*. *Administrative cost* merupakan biaya yang harus dikeluarkan pemerintah untuk menjalankan sistem administrasi perpajakan. Jadi yang termasuk dalam biaya ini bukan hanya gaji pegawai pajak, tetapi juga biaya operasional lainnya, termasuk :

- biaya untuk melakukan penyuluhan / sosialisasi perpajakan,
- biaya yang dikeluarkan dalam menghadapi keberatan dan atau banding dari Wajib Pajak.

Enforcement cost terkait dengan biaya penegakan hukum dan keadilan, yang dapat berupa :

- biaya pelaksanaan pemeriksaan
- biaya pelaksanaan penagihan
- biaya pelaksanaan penyanderaan, dan lain-lain.

Antara azas *efficiency* dengan azas *revenue productivity* saling berkaitan erat. Suatu sistem pemungutan pajak tidak bisa dikatakan berhasil

memenuhi azas *revenue productivity* bila semata-mata hanya dilihat dari besarnya *tax revenue* yang dikumpulkan, karena harus dihitung/dikurangkan dengan biaya pemungutannya.

Sementara dari sisi Wajib Pajak, *compliance cost* tidak selalu biaya yang *tangible* – yang dapat dinilai dengan uang – tetapi juga biaya yang *intangible*. *Compliance cost* ini dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu :

- a. *Direct Money Cost*, yaitu biaya atau beban yang dapat diukur dengan nilai uang yang harus dikeluarkan/ditanggung oleh Wajib Pajak berkaitan dengan proses pelaksanaan kewajiban dan hak perpajakan.
- b. *Time Cost*, yaitu biaya berupa waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan kewajiban dan hak perpajakan.
- c. *Psychic Cost*, yaitu biaya psikis / psikologis, antara lain berupa stress dan atau ketidaktenangan, kegamangan, kegelisahan, ketidakpastian, yang terjadi dalam proses pelaksanaan kewajiban dan hak perpajakan.

Pemahaman terhadap *compliance cost* merupakan suatu hal yang sangat penting, agar pemerintah dapat mendesain administrasi perpajakan yang lebih efisien, sehingga tidak memberatkan Wajib Pajak dan tidak mengurangi *revenue* yang akan diterima pemerintah.

Menurut Mansury (2002, 23) azas ini bukan merupakan azas yang berkenaan dengan penentuan besarnya pajak yang harus dibayar dalam ketentuan undang-undang, melainkan merupakan azas yang harus dipegang teguh dalam melaksanakan ketentuan undang-undang.

3. Azas *Convenience of Payment*

Yang dimaksud dengan azas ini adalah pajak harus dipungut pada saat, atau dengan cara, yang tepat (baik/menyenangkan) bagi wajib pajak (saat yang paling baik), misalnya di saat wajib pajak baru menerima penghasilan sewa (Smith, 1976, vol 2, 351). Senada dengan itu, Mansury (2002,12-13) memberikan pengertian *convenience* bahwa saat Wajib Pajak harus membayar pajak hendaknya ditentukan pada saat yang tidak akan menyulitkan Wajib Pajak, misalnya pada saat Wajib Pajak menerima gaji atau menerima penghasilan lain, seperti pada waktu menerima bunga deposito.

Berdasarkan azas ini timbul dukungan yang kuat untuk menerapkan sistem pemungutan yang disebut *Pay-As-You-Earn* (P.A.Y.E.). P.A.Y.E. ini bukan hanya saatnya tepat, tetapi pajak setahun dipotong secara berangsur-angsur, sehingga tidak terasa kepada Wajib Pajak pajaknya telah dibayar lunas. Azas ini bisa juga dilakukan dengan cara membayar terlebih dahulu pajak yang terutang selama satu tahun secara mengangsur setiap bulan (seperti PPh Pasal 25). Dengan demikian pada akhir tahun pajak, Wajib Pajak tidak terlalu berat dalam membayar pajaknya, dibandingkan dengan jika pajak yang terutang selama satu tahun pajak tersebut dibayar sekaligus pada akhir tahun (Rosdiana dan Tarigan: 2005,135).

Seperti pada azas *efficiency* di atas, Mansury (2002, 23-24) juga menyatakan bahwa azas ini tidak termasuk azas yang harus dipegang teguh pada penentuan besarnya pajak yang terutang, melainkan merupakan situasi Wajib Pajak yang perlu diperhatikan dalam penyusunan prosedur perpajakan, karena *convenience of payment* bukan berkenaan dengan penentuan besarnya pajak yang harus dibayar, melainkan pemilihan saat dikenakan pajak.

4. Azas *Simplicity*

Kesederhanaan mengandung dua arti, yaitu kesederhanaan struktur dari sistem perpajakan yang bersangkutan dan kesederhanaan susunan undang-undang pajak yang bersangkutan. Kesederhanaan struktur sistem perpajakan dapat pula menciptakan kesederhanaan dalam melaksanakan pemungutan pajak, karena misalnya ditentukan pengenaan pajak dilakukan pada arus penghasilan yang paling mudah (Mansury: 2002, 23).

Kesederhanaan penyusunan undang-undang akan mempermudah pemahaman undang-undang. Pada umumnya peraturan yang sederhana akan lebih pasti, jelas, dan mudah dimengerti oleh Wajib Pajak. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh C.V Brown dan P.M. Jackson sebagaimana dikutip oleh Rosidana (2004, 85) : "*Taxes should be sufficiently simple so that those affected can understand them*".

Lebih lanjut Rosdiana mengungkapkan bahwa dalam Pajak Penghasilan terdapat suatu metode penghitungan pajak yang disebut

presumptive tax atau *deemed taxable income*, di mana dalam menghitung pajak penghasilan yang terutang, Wajib Pajak diberi kemudahan untuk menghitung dengan menggunakan norma penghitungan penghasilan neto yang sifatnya hanya merupakan asumsi atau perkiraan. Metode penghitungan semacam ini jauh lebih sederhana dibandingkan dengan ketentuan penghitungan pajak penghasilan pada umumnya yang membutuhkan pembukuan yang lengkap dan akurat. *Presumptive tax* akan sangat berguna dan efektif untuk Wajib Pajak perseorangan dengan omset yang relatif kecil atau menengah ke bawah, juga bagi jenis-jenis usaha yang memiliki karakteristik khusus.

d. Azas Neutrality

John F. Dye seperti disadur Mansury (2002, 20) mengemukakan bahwa pajak itu seyogianya adalah netral, yaitu tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk melakukan konsumsi dan juga tidak mempengaruhi pilihan produsen untuk menghasilkan barang dan jasa, juga jangan sampai mengurangi semangat orang untuk bekerja, sehingga mereka lebih memilih *leisure*. Perlu dijaga, agar pemindahan sumber daya dari sektor swasta ke sektor publik menimbulkan distorsi sekecil mungkin.

Selanjutnya Mansury mengingatkan agar pemungutan pajak jangan sampai menghambat kemajuan ekonomi, mengurangi pertumbuhan ekonomi serta mengurangi efisiensi perekonomian nasional. Efisiensi perekonomian nasional adalah dapat dihasilkannya barang dan jasa semaksimal mungkin dari sumber daya yang tersedia, sedang apabila terjadi distorsi maka ada sumber daya yang diborosan, sehingga barang dan jasa yang dihasilkan tidak pada tingkat yang memberikan kesejahteraan maksimal kepada masyarakat.

Sehubungan dengan hal ini, Rosdiana (2004, 86) menyarankan agar dalam menentukan tarif, hendaknya jangan dipilih tarif yang masuk dalam "*prohibited area*". Menaikkan tarif pajak belum tentu akan meningkatkan penerimaan pajak, bahkan sebaliknya mungkin akan menyebabkan penerimaan menurun. Begitu juga dalam memberikan insentif perpajakan. Kebijakan untuk memberikan insentif perpajakan tetap menjamin adanya *level playing field* yang

fair sehingga tidak menyebabkan *entry barrier*. Menurut Gunadi (1999, 5) beberapa preferensi dan kemudahan perpajakan, baik karena keharusan politis maupun lingkungan ataupun faktor eksternal lainnya dapat mengganggu atau mengurangi tercapainya kebijaksanaan netralitas perpajakan.

4. Azas Keadilan (*Equity / Equality*)

Smith (1976, vol 2, 350) menguraikan bahwa azas *equality* berarti bahwa pemungutan pajak harus adil dan merata, artinya, pemungutan pajak harus dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (*ability-to-pay*) pajak tersebut, dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya. Pemungutan pajak dikatakan adil apabila setiap wajib pajak yang menyumbangkan suatu jumlah untuk dipakai guna pengeluaran pemerintah sebanding dengan kepentingan dan manfaat yang diterimanya dari pemerintah. Analogi yang tepat untuk mengilustrasikan kondisi tersebut adalah penyewa sebagian kompleks perumahan atau tempat usaha harus membayar sebagian biaya-biaya yang dikeluarkan untuk memelihara kompleks tersebut, sebanding dengan kepentingan si penyewa. Demikian pula penduduk yang wajib membayar pajak harus sebanding dengan penghasilan yang didapatkannya atas perlindungan pemerintah (Smith: 1976, vol 2, 350).

Ada dua faktor yang harus diperhatikan dalam penerapan sistem perpajakan yang berkeadilan. *Pertama*, diperlukan metode yang sama untuk menentukan kapan wajib pajak dikatakan mempunyai kondisi ekonomi yang sama. *Kedua*, harus ada alasan jika terdapat perbedaan antara wajib pajak yang mempunyai situasi ekonomi berbeda (Pratt dan Kulsrud: 1997, 4). Kesulitan utama untuk mengimplementasikan konsep keadilan adalah identifikasi beberapa teknik untuk menentukan wajib pajak dalam kondisi yang sama. Kesamaan diukur berdasarkan kemampuan wajib pajak dalam membayar pajak. Oleh karena itu, wajib pajak dengan kemampuan membayar yang sama harus membayar beban pajak yang sama.

Selanjutnya Smith dalam Mansury (2000, 3) mengungkapkan bahwa pertama-tama pajak harus dibebankan kepada masyarakat berdasarkan manfaat yang dinikmati anggota masyarakat yang bersangkutan. Kedua, apabila

manfaat belanja Negara tersebut yang dinikmati masing-masing Wajib Pajak tidak dapat ditentukan, seperti pertahanan nasional, maka pajak dipungut dari masyarakat berdasarkan kemampuan membayar masing-masing Wajib Pajak.

Senada dengan yang dikemukakan Smith tersebut, Musgrave dan Musgrave (1980, 238) menggunakan dua pendekatan dalam menentukan keadilan, yaitu pendekatan manfaat (*benefit approach*) dan pendekatan kemampuan membayar (*ability-to-pay approach*). Pada pendekatan pertama, suatu sistem pajak dikatakan adil bila kontribusi yang diberikan oleh setiap wajib pajak sesuai dengan manfaat yang diperolehnya dari jasa-jasa pemerintah. Menurut pendekatan ini, sistem pajak yang benar-benar adil akan sangat berbeda tergantung pada struktur pengeluaran pemerintah. Karena itu pendekatan manfaat tidak hanya menyangkut kebijakan pajak saja, melainkan juga menyangkut kebijakan pengeluaran pemerintah yang dibiayai pajak. Pendekatan ini oleh Mansury (2002,14) disebut juga "*the revenue and expenditure approach*". Jadi untuk memungkinkan pembebanan pajak melalui pendekatan ini, perlu diketahui besarnya manfaat yang dinikmati Wajib Pajak yang bersangkutan dari kegiatan pemerintah yang memerlukan pengeluaran yang dibiayai dari penerimaan pajak tersebut.

Dalam pendekatan kedua masalah pajak hanya dilihat dari sisi pajak itu sendiri. Menurut pendekatan ini, perekonomian memerlukan suatu jumlah penerimaan pajak tertentu, dan setiap wajib pajak diminta untuk membayar sesuai dengan kemampuannya.

Kedua pendekatan ini tidak mudah untuk diinterpretasikan dan diterapkan. Agar pendekatan manfaat dapat dilaksanakan maka manfaat yang diperoleh wajib pajak tertentu dari pengeluaran pemerintah harus diketahui lebih dahulu. Agar pendekatan kemampuan membayar dapat diterapkan harus diketahui bagaimana kemampuan itu diukur.

Senada dengan Musgrave dan Musgrave, Mansury (2002, 15) menegaskan bahwa pendekatan manfaat tidak dapat diterapkan secara umum atas pajak yang diperlukan untuk membiayai semua kegiatan pemerintah, melainkan hanya dapat diterapkan untuk memungut pembayaran untuk membiayai kegiatan pemerintah tertentu. Kegiatan pemerintah yang dapat

dibiayai dengan pajak yang didasarkan atas manfaat yang dinikmati oleh Wajib Pajak adalah terbatas, sedangkan sebagian besar kebutuhan akan dana untuk membiayai kegiatan pemerintahan rutin dan pembangunan tidak dapat dikumpulkan atas dasar manfaat yang dinikmati oleh Wajib Pajak. Pendekatan manfaat hanya dapat diterapkan atas kegiatan pemerintah di bidang *public utilities*, namun tidak dapat diterapkan untuk jasa pertahanan dan keamanan, serta kegiatan-kegiatan pemerintah lainnya yang manfaatnya sulit ditentukan untuk orang seorang atau sulit ditentukan untuk Wajib Pajak tertentu mana. Pendekatan ini juga tidak dapat diterapkan untuk melakukan "*the redistributive function*" dalam "*the tax-transfer-process*", yaitu dipungut pajak kepada yang kaya untuk meningkatkan kesejahteraan yang miskin.

Konsep *the ability-to-pay* sendiri masih mempunyai tiga alternatif dalam penerapannya (Mansury: 1996, 18), yaitu :

1. Kemampuan yang dimiliki pada suatu saat yang disebut kekayaan; apabila alternatif ini yang dipilih maka pajak yang dipungut disebut Pajak Kekayaan atau *Nett Wealth Tax*.
2. Tambahan kemampuan yang didapat orang tersebut selama jangka waktu tertentu, misalnya selama satu tahun; apabila alternatif ini yang dipilih maka disebut Pajak Penghasilan atau *Income Tax*.
3. Kemampuan yang benar-benar dipakai untuk membeli barang dan jasa untuk pemenuhan kebutuhannya; apabila alternatif ini yang dipakai maka disebut Pajak Konsumsi Pribadi (*Personal Consumption Tax*) atau Pajak Pengeluaran (*Expenditure Tax*)

Konsep *ability-to-pay* tidak terlepas dari kajian tentang pajak langsung karena pajak langsung merupakan konsekuensi logis dari dipilihnya *the ability-to-pay principle* dalam kerangka kebijakan pajak (Rosdiana: 2004,72). Senada dengan itu, Mansury (2002, 22) menyatakan bahwa sehubungan Pajak Penghasilan adalah "*the fairest of the major taxes*" maka Pajak Penghasilan dipilih untuk dipungut karena Pajak Penghasilan dapat dipakai untuk memungut pajak secara adil.

Keadilan dalam Pajak Penghasilan terdiri dari keadilan horizontal dan keadilan vertikal (Rosdiana: 2004, 72). Mansury (2002, 17) juga

menegaskan bahwa apabila azas keadilan ingin diterapkan dalam sistem pajak penghasilan harus dipenuhi baik syarat keadilan horizontal maupun syarat keadilan vertikal. Musgrave & Musgrave (1980, 254) juga mensyaratkan bahwa pendekatan *ability-to-pay* menghendaki adanya distribusi beban pajak sesuai dengan keadilan vertikal dan horizontal.

Orang-orang yang mempunyai kemampuan sama harus membayar pajak dengan jumlah yang sama. Inilah yang dimaksud oleh Musgrave & Musgrave (1980,254) sebagai *horizontal equity*. Rosdiana (2004, 72) juga menjelaskan bahwa suatu pemungutan pajak dikatakan memenuhi keadilan horizontal jika wajib pajak yang berada dalam kondisi yang sama diperlakukan sama (*equal treatment for the equals*). Pengertian yang sama juga diungkapkan oleh Atkinson sebagaimana dikutip Mansury (2002,16), bahwa "*the concept of horizontal equity*" adalah mengenai beban pajak atas orang-orang yang jumlah besar penghasilannya dan besar tanggungannya sama adalah sama. Jadi suatu pemungutan pajak adalah adil secara horizontal apabila beban pajaknya adalah sama atas semua wajib pajak yang mendapatkan penghasilan yang sama dengan jumlah tanggungan sama, tanpa membedakan jenis penghasilan dan sumber penghasilan. Mansury menambahkan bahwa untuk mencapai keadilan horizontal maka dalam pengertian penghasilan perlu dimasukkan semua tambahan kemampuan ekonomis, yaitu semua tambahan kemampuan yang berdasarkan substansi ekonomisnya adalah sama, sama-sama bisa dipakai untuk menguasai barang dan jasa yang memberikan kepuasan kepada Wajib Pajak yang bersangkutan, apabila barang dan jasa tersebut dikonsumsi.

Azas keadilan vertikal terpenuhi apabila wajib pajak yang mempunyai tambahan kemampuan ekonomis yang berbeda diperlakukan tidak sama (*unequal treatment for the unequals*). Hal tersebut dikemukakan oleh Rosdiana (2004,74). Demikian pula menurut Harvey S. Rosen sebagaimana dikutip Mansury (2002,16) :

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

Demikian menurut Rosen, bahwa beban pajak harus dibagi secara adil kepada orang-orang dengan tingkat kemampuan membayar yang berbeda.

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Holmes (2000, 19). Keadilan horizontal memperlakukan orang dalam kondisi yang sama secara sama. Keadilan horizontal dicapai jika dua orang dengan penghasilan yang sama dikenakan jumlah pajak yang sama. Keadilan vertikal menekankan keadilan bagi orang dengan kelas penghasilan yang berbeda. Untuk mencapai keadilan dalam distribusi beban pajak antara orang dengan kelompok pendapatan yang berbeda, maka tarif pajak penghasilan harus progresif. Tarif yang demikian bukan saja mencerminkan kemampuan orang-orang dengan penghasilan yang lebih tinggi untuk membayar jumlah pajak yang lebih besar dari pada mereka yang berpenghasilan rendah, tetapi juga mencerminkan kemampuan kelompok yang berpenghasilan lebih tinggi untuk membayar lebih secara proporsional dari penghasilan mereka untuk pajak.

Mansury (2002, 17) merumuskan keadilan horizontal dan keadilan vertikal sebagai berikut : “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 rumusan tersebut diterapkan untuk Pajak Penghasilan, maka rumusannya akan menjadi sebagai berikut : “Pajak Penghasilan itu sesuai dengan Azas Keadilan, apabila semua orang dengan tambahan kemampuan ekonomis yang sama tanpa memperhatikan sumber penghasilan dan tanpa membedakan jenis-jenis penghasilannya dikenakan pajak yang sama, sedangkan orang-orang dengan tambahan kemampuan ekonomis berbeda dikenakan PPh yang berbeda setara dengan perbedaannya : Wajib Pajak yang menerima tambahan kemampuan ekonomis lebih besar dikenakan PPh dengan prosentase tarif yang lebih besar”.

Lebih lanjut Mansury (2000,4-5) menjabarkan lima syarat keadilan horizontal dan dua syarat keadilan vertikal. Syarat keadilan horizontal adalah sebagai berikut :

1. Definisi penghasilan : Semua tambahan kemampuan ekonomis, yaitu semua tambahan kemampuan untuk dapat menguasai barang dan jasa, dimasukkan dalam pengertian obyek pajak atau definisi penghasilan. Penghasilan yang dikenakan pajak memenuhi suatu definisi tentang

penghasilan yang paling mencerminkan kemampuan untuk membayar dari semua Wajib Pajak.

2. *Globality* : Semua tambahan kemampuan itu merupakan ukuran dari keseluruhan kemampuan membayar atau *“the global ability-to-pay”*, oleh karena itu harus dijumlahkan sebagai satu sebagai obyek pajak. *Global income* digunakan sebagai indeks untuk membandingkan kemampuan membayar Wajib Pajak yang satu dengan Wajib Pajak yang lain.

Gunadi (2002, 24) mengatakan bahwa prinsip pemajakan dalam Undang-Undang Pajak Penghasilan adalah *unitary (global) taxation*. Maksudnya adalah bahwa semua penghasilan dari berbagai kategori dan sumber dikonsolidasikan menjadi satu kesatuan (*unitary*) basis pemajakan.

Musgrave dan Musgrave yang dikutip Mansury (2002, 19) menyatakan bahwa :

“All accretion should be included whether it be regular or fluctuating, expected or unexpected, realized or unrealized. Income from all sources thus defined should be treated uniformly and combined in a global income measure to which tax rates are applied. Without globality, the application of a progressive rate schedule cannot serve its purpose of adapting the taxpayer’s ability to pay.”

3. *Net income* : Yang menjadi *ability-to-pay* adalah jumlah neto setelah dikurangi semua biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan itu, sebab penerimaan atau perolehan yang dipakai untuk mendapatkan penghasilan, tidak dapat dipakai lagi untuk kebutuhan Wajib Pajak, jadi yang dipakai untuk biaya tersebut tidak merupakan tambahan kemampuan ekonomis Wajib Pajak.
4. *Personal Exemption* : untuk Wajib Pajak orang pribadi suatu pengurangan untuk memelihara diri Wajib Pajak (kehidupan pribadinya) dan keluarganya harus diperkenankan.
5. *Equal Treatment for the Equals* : jumlah seluruh penghasilan yang memenuhi definisi penghasilan, apabila jumlahnya sama, dikenakan pajak dengan tarif pajak sama, tanpa membedakan jenis-jenis penghasilan atau sumber penghasilan.

Sedangkan syarat keadilan vertical yaitu :

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

Sementara itu Vanistendael (1996, vol 1, 19) memandang azas keadilan sebagai aplikasi dari konsep legal, di mana hukum harus diterapkan tanpa pengecualian terhadap semua yang berada dalam kondisi yang sama. Vanistendael menambahkan bahwa azas keadilan memiliki dua arti, yaitu prosedural dan substantif. Arti secara prosedural yaitu bahwa hukum atau peraturan harus diterapkan secara menyeluruh dan bukan secara sebagian-sebagian, tanpa memandang status orang yang terlibat. Ini berarti tidak ada yang boleh menerima perlakuan istimewa atau diskriminasi dalam penerapan hukum. Sedangkan arti substantif dari azas keadilan dimulai dari posisi di mana orang-orang dalam keadaan sama harus diperlakukan secara sama.

Azas keadilan ini memiliki esensi yang sama dengan prinsip *ethical* dalam pemungutan pajak, sebagaimana yang dikemukakan Seligman dalam Davey (1988, 41-42). Prinsip ini berkaitan dengan dua hal yaitu (1) kesamaan atau keseragaman (*uniformity*), artinya persamaan dalam pemajakan (*equality of taxation*), yang menggambarkan perlunya perlakuan yang sama terhadap para pembayar pajak melalui penerapan dasar pengenaan pajak yang sama; dan (2) *universality*, yaitu perlakuan yang sama terhadap Wajib Pajak, pembebasan pajak (*tax exemption*) yang diberikan undang-undang harus meliputi semua Wajib Pajak, tidak boleh hanya ditujukan atau dinikmati oleh segolongan Wajib pajak saja.

Fritz Neumark sebagaimana dikutip Nurmantu (1994, 75) juga mengemukakan prinsip *social justice*. Suatu sistem perpajakan yang baik hendaknya memperhatikan keadilan sosial, yaitu suatu sistem perpajakan yang memperhatikan prinsip *universality, equity, the ability to pay, dan redistribution of income*.

Namun, meskipun diakui bahwa prinsip keadilan merupakan suatu hal yang mutlak diperlukan, namun terdapat berbagai pendapat dalam upaya mengimplementasikannya. Plasschaert (1988, 105) mengatakan:

Unfair tax are morally repulsive. One must nonetheless admit that the concept of tax equity is elusive and value-laden and owes more to ethical considerations and political judgements than to unassailable scientific guidelines.

Dalam sistem perpajakan modern, menurut Gunadi (1997,4), keadilan dalam pemajakan sangat relatif dan bahkan nampak semu dan sangat kasar. Dalam praktik, preferensi dan kemudahan perpajakan dibuat tersedia untuk beberapa kelompok wajib pajak atau sektor ekonomi tertentu. Demikian juga kompleksitas ketentuan pemajakan modern dan kurang memadainya kualitas, sistem serta pendukung administrasi pajak secara tidak sengaja memberi peluang penghindaran atau kekurangpatuhan perpajakan dari masyarakat sebagai penyebab kekurangadilan. Namun demikian, dengan memperhatikan berbagai tantangan tersebut adalah merupakan hal yang esensial untuk selalu mengupayakan keadilan dalam setiap kebijakan perpajakan.

5. Pajak Penghasilan Orang Pribadi

5.1. Subjek Pajak

Berdasarkan Undang-undang Pajak Penghasilan Indonesia, subjek Pajak Penghasilan Orang Pribadi terdiri dari :

1. orang pribadi
2. warisan yang belum terbagi sebagai satu kesatuan, manggantikan yang berhak.

Subjek pajak terdiri dari subjek pajak dalam negeri dan luar negeri. Orang pribadi yang merupakan subjek pajak dalam negeri adalah orang pribadi yang bertempat tinggal di Indonesia atau orang pribadi yang berada di Indonesia lebih dari 183 hari dalam jangka waktu dua belas bulan, atau orang pribadi yang dalam suatu tahun pajak berada di Indonesia dan mempunyai niat untuk bertempat tinggal di Indonesia. Sedangkan orang pribadi yang merupakan subjek

pajak luar negeri adalah orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia atau berada di Indonesia tidak lebih dari 183 hari dalam jangka waktu dua belas bulan, yang menjalankan usaha atau melakukan kegiatan melalui bentuk usaha tetap di Indonesia, dan yang menerima atau memperoleh penghasilan dari Indonesia bukan dari menjalankan usaha atau melakukan kegiatan melalui bentuk usaha tetap.

Selanjutnya secara implisit dalam Undang-undang Ketentuan Umum Perpajakan dan Undang-Undang Pajak Penghasilan dinyatakan bahwa di antara Wajib Pajak orang pribadi terdapat kategori Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu.

5.2. Pemajakan *Schedular* dan *Global*

Ada dua model struktur pajak penghasilan orang pribadi, yaitu *schedular* dan *global*. *Schedular taxation* adalah suatu model pemajakan di mana pajak yang terpisah diterapkan pada kategori penghasilan yang berbeda. Sedangkan *global taxation* adalah suatu model pemajakan di mana pajak dikenakan terhadap seluruh penghasilan, apapun sifatnya (Lee dan Krever: 1998, 495-496).

Pada sistem *schedular*, penghasilan kotor dan biaya yang dapat dikurangkan ditentukan secara terpisah untuk tiap jenis penghasilan; dalam beberapa kasus, biaya yang dapat dikurangkan terbatas atau bahkan tidak boleh sama sekali. Tarif pajak berbeda untuk tiap kategori penghasilan. Prosedur yang berbeda dapat diterapkan pada masing-masing kategori penghasilan, baik dalam hal pelaporan, penilaian, dan pembayaran. Beberapa jenis penghasilan hanya dapat dipajaki melalui pemotongan, sedangkan yang lain melalui pengisian laporan pajak.

Mansury (2002, 232) menggunakan istilah perlakuan khusus untuk mendefinisikan pengenaan pajak dengan tarif khusus yang berbeda dengan tarif umum dan penerapan tarif khusus itu bersifat final, yaitu jenis penghasilan khusus itu tidak digabungkan dengan jenis-jenis penghasilan lain yang dikenakan tarif umum yang progresif. Dalam sistem perpajakan Indonesia, perlakuan khusus ini berdasarkan Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Pajak Penghasilan.

Pertimbangan yang mendasari diberikannya perlakuan tersendiri dimaksud antara lain untuk kesederhanaan dalam pemungutan pajak, keadilan dan pemerataan dalam pengenaan pajaknya (Rosdiana dan Tarigan: 2005, 269). Mansury (2002, 234-242) mengidentifikasi tiga puluh jenis penghasilan yang dikenakan pajak dengan tarif khusus ini.

Sedangkan pada sistem global, tidak ada penyesuaian (*matching*) antara jenis penghasilan tertentu dengan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan penghasilan tersebut. Seluruh penghasilan dan biaya diperhitungkan menjadi satu untuk menghitung penghasilan kena pajak. Jadi, dalam sistem global, tidak ada pengategorian penghasilan (Burns dan Krever: 1998, 496-497). Mansury (2002, 128) mendefinisikan global taxation sebagai sistem pengenaan pajak atas penghasilan dengan cara menjumlahkan semua jenis tambahan kemampuan ekonomis di manapun didapat, lalu atas seluruh jumlah penghasilan tersebut diterapkan suatu struktur tarif progresif yang berlaku atas semua Wajib Pajak.

Dalam menghitung besarnya Pajak Penghasilan berdasarkan tarif umum dan tarif khusus terdapat perbedaan dasar pemajakan (Mansury: 2002, 233). *Tax base* untuk struktur tarif umum adalah bertingkat, yaitu untuk lapisan kena pajak dan prosentase tarif pajak yang berbeda. Sedangkan *tax base* untuk tarif khusus pada umumnya tidak bertingkat-tingkat, jadi berapapun Penghasilan Kena Pajak, maka tarif yang berlaku adalah sama. Pada umumnya *tax base* untuk tarif khusus adalah penerimaan bruto atau harga penjualan bruto.

Rosdiana (2004, 112) membuat perbedaan antara global taxation dan schedular taxation menjadi lebih mudah dimengerti dengan membuat tabel berikut :

Tabel 2.1
Perbedaan Antara *Global Taxation* dengan *Schedular Taxation*

GLOBAL TAXATION	SCHEDULAR TAXATION
<p><i>Equal treatment for the equals.</i> Semua penghasilan digabungkan dengan tidak membedakan asal dan sumber/jenis penghasilan</p> <p>Hanya ada satu struktur tarif yang diperlakukan terhadap total penghasilan tersebut (Di Indonesia : tarif PPh Pasal 17)</p> <p>Dalam menghitung Penghasilan Kena Pajak, dasar pengenaannya adalah <i>Net Income</i> karena itu <i>global gross income</i> dikurangkan terlebih dahulu dengan <i>tax reliefs</i>.</p> <p>Umumnya digunakan sistem <i>self assessment</i> atau kombinasi antara <i>self assessment</i> dengan <i>withholding tax</i>. Pajak yang sudah dipotong oleh pihak ketiga (<i>withholding</i>), dapat dijadikan sebagai kredit pajak.</p>	<p>Perlakuan pajak (<i>tax treatment</i>) dibedakan berdasarkan sumber/jenis penghasilan. Artinya suatu jenis penghasilan mempunyai perlakuan pajak yang berbeda dengan penghasilan lain.</p> <p>Tarifnya berbeda-beda, tergantung sumber/jenis penghasilannya.</p> <p>Dalam menghitung Penghasilan Kena Pajak, dasar pengenaannya adalah <i>Gross Income</i> atau <i>Deemed Profit/Deemed Taxable Income</i>, karena itu tidak ada <i>tax reliefs</i>.</p> <p>Umumnya digunakan <i>withholding tax</i>. Pajak yang sudah dipotong pihak ketiga tidak dapat dijadikan sebagai kredit pajak.</p>

Sumber: Rosdiana, Pajak : Teori dan Kebijakan, Jakarta, 2004, 112

Selanjutnya Burns dan Kreyer mengajukan kelemahan-kelemahan dalam sistem *schedular*, yaitu :

1. Pemisahan penghasilan orang pribadi menjadi lebih dari satu jenis menyulitkan atau tidak mungkin untuk menerapkan pemajakan progresif dan pembebasan pajak personal (dalam bentuk pembebasan, pengurangan, atau pengembalian).
2. Lebih sulit untuk diadministrasikan.
3. Perbedaan dalam beban pajak akhir yang dikenakan dengan menggunakan sistem *schedular* untuk jenis penghasilan yang berbeda dapat digunakan oleh Wajib Pajak dalam perencanaan pajak dengan cara memastikan bahwa penghasilan mereka masuk dalam kategori yang paling menguntungkan.

Sementara itu global taxation, menurut Mansury (2002, 128), merupakan sistem pajak atas penghasilan yang paling adil, yaitu berhubung memakai konsep-konsep sebagai sarana untuk mencapai keadilan horizontal dan keadilan vertikal.

5.3. Personal Exemptions

Dengan mengutip artikel dari Ernst & Young International Ltd, Rosdiana (2004, 94) menyatakan bahwa hampir seluruh negara yang memungut pajak penghasilan menerapkan *tax reliefs* berupa *personal exemption* dalam memperhitungkan penghasilan kena pajak Wajib Pajak orang pribadinya, termasuk Indonesia. Dalam sistem pajak penghasilan Indonesia, ini dikenal dengan istilah Penghasilan Tidak Kena Pajak. Mansury (2002, 18) juga menyatakan bahwa untuk Wajib Pajak orang pribadi suatu pengurangan untuk memelihara diri Wajib Pajak harus diperkenankan.

Ada dua pendapat mengenai tujuan utama dari *personal exemption* ini, sebagaimana dikemukakan oleh Seltzer (1968, 5-6). Yang pertama adalah untuk mengeluarkan mereka yang penghasilannya hanya sama atau kurang dari jumlah minimal yang diperlukan untuk suatu standar kehidupan yang dapat diterima, termasuk tanggungan keluarga. Yang kedua adalah untuk mengeluarkan sebagian dari seluruh penghasilan yang diperlukan untuk kebutuhan hidup.

Rosdiana (2004, 94) mengemukakan bahwa justifikasi penerapan *personal exemption* adalah hendaknya sebagian penghasilan neto Wajib Pajak orang pribadi yang diperlukan untuk hidup dikecualikan dari pengenaan pajak agar memungkinkan Wajib Pajak dapat melakukan pekerjaannya. Dengan Wajib Pajak dapat bekerja maka ia akan dapat memperoleh penghasilan yang nantinya akan dikenakan pajak. Dengan kata lain, besarnya keperluan untuk hidup tersebut dapat dianggap sebagai biaya untuk memperoleh penghasilan. Pendapat demikian juga dapat dilihat dalam tulisan Mansury (1996, 164) sebagai berikut :

Sejak Adam Smith menulis bukunya "*the Wealth of Nations*" telah disarankan agar kepada Wajib pajak perseorangan diberikan pembebasan atau pengurangan atas penghasilannya yang

dikenakan pajak, yang dapat dianggap sebagai biaya yang harus dikeluarkan untuk memungkinkan Wajib Pajak perseorangan tersebut mempunyai kemampuan untuk menghasilkan. Tanpa biaya hidup minimal tersebut Wajib Pajak perseorangan itu tidak dapat mencari penghasilan, sehingga juga tidak akan ada obyek pajak, oleh karena itu tidak akan ada pajak yang dapat masuk ke kas negara dari sumber ini.

Lebih lanjut Rosdiana mengatakan bahwa sebagian *fiscal economist* berpendapat bahwa *personal exemption* diberikan karena Wajib Pajak orang pribadi harus menyesuaikan *ability-to-pay* mereka dengan adanya anak, karena konsekuensi logis dari membesarkan anak adalah timbulnya biaya yang tidak bisa dihindari (*nondiscretionary*) sehingga mau tidak mau *ability-to-pay* mereka pasti akan berkurang. Sebagian lain menyarankan diberlakukannya *personal exemption* sebagai upaya untuk memberikan keringanan bagi keluarga yang berpenghasilan rendah.

6. Angsuran Pajak Penghasilan

Pelunasan pajak dapat dilakukan pada akhir tahun pajak dan pelunasan pajak dalam tahun berjalan. Pelunasan pajak dalam tahun berjalan dimaksudkan untuk mengurangi beban pajak yang terlalu besar di akhir tahun. Pelaksanaan pelunasan pajak dalam tahun berjalan menurut Gunadi (1999: 47) dapat dilakukan melalui:

1. Pemotongan pajak oleh pihak lain dalam hal diperoleh penghasilan oleh Wajib Pajak dari pekerjaan, jasa atau kegiatan, pemungutan pajak atas penghasilan dari usaha dan pemotongan pajak atas penghasilan dari modal, jasa atau kegiatan tertentu.
2. Pembayaran pajak di luar negeri sehubungan dengan penghasilan yang diperoleh di luar negeri.
3. Pembayaran yang dilakukan oleh Wajib Pajak sendiri melalui angsuran pajak.

Pembayaran angsuran pajak yang dilakukan oleh Wajib Pajak biasanya dilakukan oleh Wajib Pajak orang pribadi atau badan hukum. Perhitungan angsuran Pajak Penghasilan dilakukan dengan berdasarkan stelsel anggapan, dimana penghasilan tahun ini dianggap sama dengan penghasilan tahun lalu.

Nantinya pada akhir tahun angsuran pajak yang telah dibayarkan setiap bulannya akan dikurangkan dengan pajak yang terutang selama satu tahun setelah tahun buku berakhir. Hal ini didukung oleh pandangan Sylwia Sobowiec dan Agnieszka Lojek (2006 :179) yang mengatakan:

Sekalipun pajak penghasilan atas keuntungan perusahaan terutang setahun sekali, namun perusahaan wajib melakukan pembayaran angsuran pajak penghasilan dalam tahun berjalan serta melaporkan pembayaran ke institusi pajak negara....Dalam praktek, penghasilan kena pajak diturunkan dari profit menurut akuntansi. Secara umum penghasilan kena pajak dihitung dari penghasilan yang termasuk dalam obyek pajak, yang dikurangi dengan biaya-biaya yang diperbolehkan untuk dikurangkan sesuai ketentuan perpajakan yang berlaku.

Pandangan lain dari Lauchlan Chipman (2004 : 4) menyatakan bahwa:

Lump sum tax (pajak tetap/flat tax) yang dibayarkan oleh WP atas penghasilannya, merupakan bentuk pajak penghasilan yang terbaik, karena setiap orang memiliki kewajiban yang sama dengan lainnya dalam mengangsur pajak setiap bulannya dengan bergantung dengan penghasilan yang diperolehnya. Penghasilan yang besar atau kecil, tetap dapat dikenakan lump sum tax tanpa harus menghilangkan nafas progresifitas dari tarif pajak penghasilan.

Menurut Glen Feltham dan Alan Macnaughton (2000 : 3 & 9) ada beberapa cara yang lazim digunakan untuk membayar angsuran Pajak Penghasilan tiap bulannya, yaitu :

1. Membayar 1/12 dari estimasi hutang pajak pada tahun pajak yang bersangkutan.
2. Membayar 1/12 dari hutang pajak yang didasarkan pada perhitungan pajak terutang pada tahun pajak sebelumnya.
3. Untuk dua bulan pertama, membayar 1/12 dari pajak terutang pada tahun sebelumnya, dan untuk sepuluh bulan berikutnya membayar 1/10 dari kelebihanannya jika hutang pajak dari tahun pajak sebelumnya lebih besar dari total pembayaran pajak dua bulan tersebut.

Salah satu kewajiban perpajakan berdasarkan artikel dalam Indonesian Tax Review, Vol I Edisi 34/2002 hal. 60 adalah melunasi serta melaporkan Pajak Penghasilan Pasal 25 setiap bulannya. Pajak Penghasilan Pasal 25 merupakan kredit pajak terhadap pajak yang terutang oleh WP untuk satu tahun pajak yang

bersangkutan dalam hal WP tersebut memperoleh penghasilan lain yang tidak dikenakan PPh yang bersifat final.

Gunadi (1999: 80) mengemukakan pendapat bahwa Pajak Penghasilan Pasal 25 adalah salah satu bentuk pelunasan pajak tahun berjalan yang merupakan salah satu angsuran pajak penghasilan yang harus dilunasi oleh WP setiap bulannya yang bertujuan untuk mengurangi beban pajak diakhir tahun, serta menjamin terisnya kas negara setiap bulannya, tanpa harus menunggu tahun buku berakhir. Angsuran PPh pasal 25 yang dibayar tiap bulan nantinya akan dikurangkan dengan PPh terutang setelah tahun buku berakhir. Stelsel yang digunakan dalam PPh Pasal 25 adalah stelsel fiktif/ anggapan, dimana penghasilan dalam satu tahun pajak tertentu dianggap sama dengan tahun pajak sebelumnya, karena belum diketahui dengan jelas berapa pajak penghasilan badan yang terutang akibat tahun buku belum berakhir.

7. Konsep Penghasilan

Keadilan merupakan kriteria utama dalam merumuskan konsep penghasilan yang dapat dipakai dalam penerapan pajak (Holmes: 2000, 15). Thuronyi (dalam Holmes) juga menegaskan bahwa “argumen dan pertimbangan tentang keadilan adalah yang utama dalam mendefinisikan penghasilan dan ...penghasilan paling baik diperlakukan, setidaknya untuk tujuan perpajakan, dengan arti yang tidak terpisah dari keadilan.”

Salah satu konsep tentang penghasilan adalah *the Source Concept of Income*, yang menyatakan bahwa penghasilan adalah penerimaan yang mengalir terus menerus dari sumber penghasilan. Konsep ini dikembangkan di negara-negara Eropa yang memungut pajak atas penghasilan yang semula memakai *schedular taxation* (Mansury: 2002, 70).

Konsep penghasilan yang paling banyak mempengaruhi *tax policy* di beberapa negara karena dianggap paling mencerminkan keadilan dan *applicable* adalah S-H-S *Income Concept* yang dikemukakan oleh Schanz, Haig, dan Simon (Rosdiana dan Tarigan: 2005, 143).

Konsep penghasilan yang dikemukakan oleh George Schanz, seorang ekonom dari Jerman, sebagaimana dikutip oleh R. Mansury (1996: 62) yang menyatakan bahwa :

Pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakainya, tetapi lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa. Jadi apa dipakai untuk konsumsi ataukah untuk disimpan untuk konsumsi dikemudian hari tidak penting, yang penting adalah bahwa penerimaan atau perolehan tersebut merupakan tambahan kemampuan ekonomis.

Pendekatan ekonomi tentang penghasilan dikemukakan oleh Robert Murray Haig, ekonom Amerika, dalam bukunya *"The Federal Income Tax"* (New York: Columbia University Press, 1921) sebagaimana dikutip Richard Goode (1976: 13) yaitu :

"Income is the increase or accretion in one's power to satisfy his wants in a given period in so far as that power consists of (a) money itself, or, (b) anything susceptible of valuation in terms of money."

Pada definisi ini Haig menekankan bahwa hakekat penghasilan adalah kemampuan untuk memenuhi kebutuhan untuk mendapatkan kepuasan, bukan kepuasan itu sendiri. Oleh karena itu, penghasilan didapat saat tambahan kemampuan itu diterima, bukan pada saat kemampuan itu dipakai guna menguasai barang dan jasa pemuas kebutuhan, dan bukan pula pada saat barang dan jasa tersebut dipakai untuk memuaskan kebutuhan (Mansury, 2002, 71).

Henry C. Simons (1938, 50) berpendapat tentang penghasilan sebagai berikut :

"Personal income may be defined as the algebraic sum of (1) the market value of rights exercised in consumption and (2) the change in the value of the store of property rights between the beginning and end of the period in question. In the words, it is merely the result obtained by adding consumption during the period to 'wealth' at the end of the period and then subtracting 'wealth' at the beginning"

Berdasarkan definisi Henry C. Simons, penghasilan adalah jumlah aljabar dari nilai pasar suatu hak yang dipakai dalam konsumsi dan perubahan

dalam nilai persediaan atas hak atas kekayaan/harta (*property*) antara awal sampai dengan akhir periode.

Pendekatan Schanz, Haig dan Simons tersebut merupakan pandangan *the Accretion Concept of Income*. Menurut Mansury (2002, 72), konsep penghasilan tersebut merupakan satu-satunya konsep yang memungkinkan penerapan pemungutan pajak berdasarkan kemampuan membayar (*ability to pay approach*). Holmes (2000, 82) juga berpendapat bahwa untuk kepentingan praktikal, konsep penghasilan ini dapat mencapai keadilan.

Namun konsep ini juga mendapat kritikan karena dalam pengertian penghasilan dimasukkan juga keuntungan yang belum direalisasi (*unrealized gain*), misalnya nilai aktiva yang belum dijual yang diukur berdasarkan nilai pasar. Menurut Mansury (2002, 73), kenaikan nilai harta tersebut sulit diikuti petugas pajak, sehingga konsep S-H-S sulit untuk dilaksanakan pemungutannya dalam praktek, apabila semua penghasilan yang disarankan konsep ini benar-benar harus dikenakan pajak. Karena itu dalam sistem perpajakan Indonesia, kenaikan nilai tersebut telah menjadi "*realized economic power accretion*". *The realized income concept* tersebut merupakan *the second best concept* yang diambil, karena dengan konsep ini tetap memungkinkan dicapainya penerimaan pajak sesuai dengan jumlah yang dikehendaki, namun tetap dapat dibagikan bebannya dengan adil.

Pengertian penghasilan secara lebih sederhana dikemukakan oleh Gordon (1992, 157), yakni penghasilan adalah pendapatan kotor dikurangi dengan pengurangan-pengurangan.

Menurut Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan No. 23 (1994), Pendapatan, yang merupakan hasil keputusan Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), digunakan istilah pendapatan, yaitu :

Pendapatan didefinisikan dalam Kerangka Dasar Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan sebagai peningkatan manfaat ekonomi selama suatu periode akuntansi tertentu dalam bentuk pemasukan atau penambahan aktiva atau penurunan kewajiban yang mengakibatkan kenaikan ekuitas, yang tidak berasal dari kontribusi penanaman modal. Dengan demikian Penghasilan meliputi pendapatan (*revenue*) dan keuntungan (*gain*). Pendapatan adalah penghasilan dari kegiatan usaha dengan

sebutan yang berbeda seperti penjualan, penghasilan jasa (*fee*), bunga, deviden, royalti, dan sewa.

Pada PSAK yang sama alinea 06 definisi pendapatan adalah :

Arus masuk bruto dari manfaat ekonomi yang timbul dari aktifitas normal perusahaan selama suatu periode bila arus masuk itu mengakibatkan kenaikan ekuitas, yang tidak berasal dari kontribusi penanam modal.

Pengertian penghasilan menurut akuntansi pada umumnya juga dianggap penghasilan oleh ketentuan perpajakan. Pada prakteknya pengertian penghasilan menurut akuntansi pada umumnya juga dianggap penghasilan oleh ketentuan perpajakan.

Definisi penghasilan menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 tercantum pada pasal 4 ayat (1) sebagai berikut :

Yang menjadi obyek pajak adalah penghasilan yaitu setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apapun termasuk :

- a)sampai dengan b)
- c) laba usaha;
- d)...dst

Unsur tambahan kemampuan ekonomis dari definisi penghasilan tersebut mengikuti *SHS Income Concept* dengan *Accretion theory*-nya, bahwa yang termasuk penghasilan adalah setiap tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang didapat Wajib Pajak dalam tahun pajak yang berkenaan (Mansury: 2002, 77).

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Pajak Penghasilan dinyatakan bahwa Undang-undang Pajak Penghasilan menganut prinsip pemajakan atas penghasilan dalam arti yang luas yaitu pajak dikenakan atas setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak dari manapun asalnya (*world-wide income*). Tambahan kemampuan

ekonomis yang diterima atau diperoleh wajib pajak merupakan ukuran terbaik mengenai kemampuan wajib pajak tersebut (*ability to pay*).

Karena Undang-undang Pajak Penghasilan menganut pengertian penghasilan yang luas maka semua jenis penghasilan yang diterima atau diperoleh dalam satu tahun pajak digabungkan untuk mendapatkan dasar pengenaan pajak. Dengan demikian, apabila dalam satu tahun pajak suatu usaha atau kegiatan menderita kerugian, maka kerugian tersebut dikompensasikan dengan penghasilan lainnya, kecuali kerugian yang diderita di luar negeri. Namun demikian, apabila dalam suatu jenis penghasilan dikenakan pajak dengan tarif yang bersifat final atau dikecualikan dan obyek pajak, maka penghasilan tersebut tidak boleh digabungkan dengan penghasilan lain yang dikenakan tarif umum.

8. *Presumptive Taxation*

Presumptive taxation didefinisikan oleh Thuronyi (1996, vol 1, 410) sebagai penggunaan cara tidak langsung untuk menentukan hutang pajak, yang berbeda dengan aturan biasa yang didasarkan pada pembukuan wajib pajak. Istilah "*presumptive*" digunakan untuk mengindikasikan bahwa terdapat anggapan legal bahwa pendapatan pembayar pajak tidak kurang dari jumlah yang diperoleh dari hasil penerapan metode tidak langsung tersebut.

Pemajakan *presumptive* ini diadopsi oleh banyak negara karena adanya faktor-faktor penghindaran pajak, penggelapan pajak, dan biaya serta kesulitan perusahaan baru untuk memenuhi ketentuan hukum perpajakan yang kompleks. Di banyak negara, pemajakan *presumptive* secara tradisional digunakan sebagai cara untuk memperoleh pendapatan pajak dari pembayar pajak, yang jika atasnya tidak diterapkan metode pemajakan ini, tidak akan dipajaki sama sekali (Wallace: 1992, 1).

Thuronyi (1996, vol 1, 402) memberikan beberapa alasan diterapkannya teknik *presumptive*. Pertama, untuk simplifikasi, terutama dalam hubungannya dengan hambatan kepatuhan pada pembayar pajak dengan turnover sangat rendah (dan hambatan administratif terkait dalam memeriksa pembayar pajak tersebut). Alasan kedua adalah untuk mengatasi penghindaran

dan penggelapan pajak (hanya berhasil bila indikator yang menjadi dasar penghitungan pajak *presumptive* lebih sulit disembunyikan daripada menggunakan dasar pencatatan akuntansi). Ketiga, dengan memberikan indikator penetapan pajak yang obyektif, metode *presumptive* mungkin akhirnya dapat menghasilkan distribusi beban pajak yang lebih adil, ketika metode normal yang berdasarkan pembukuan tidak dapat dipercaya karena masalah kepatuhan pembayar pajak atau kelemahan administratif. Keempat, *rebuttable presumption* dapat mendorong pembayar pajak untuk menyelenggarakan pembukuan yang memadai, karena pembayar pajak dapat dikenai beban pajak yang lebih tinggi jika tidak memiliki pembukuan. Kelima, tipe eksklusif dari *presumptive tax* ini dapat dianggap menarik karena efek insentif yang ada, yakni seorang pembayar pajak yang memiliki penghasilan lebih banyak tidak perlu membayar pajak lebih banyak. Terakhir, anggapan yang digunakan sebagai pajak minimal dapat dijustifikasi oleh berbagai alasan (keperluan penerimaan atau pertimbangan kelayakan).

Sistem *presumptive*, menurut Bird dan Wallace (2003, 21), memiliki berbagai tujuan, yaitu untuk meningkatkan partisipasi dalam sistem pajak formal, memperoleh suatu tingkat pendapatan tertentu dari seluruh pelaku ekonomi, mendidik pembayar pajak baru, atau mengurangi biaya kepatuhan bagi pembayar pajak. Jika digunakan secara bijaksana, pemajakan *presumptive* dapat memperluas dasar pemajakan dengan meningkatkan jumlah pembayar pajak dan nilai pembayaran pajak mereka, dan dapat mengurangi penggelapan pajak – semuanya dengan biaya administrasi yang relative rendah. Walaupun pendapatan yang diperoleh per pembayar pajak rendah, tetapi pemajakan ini dapat memiliki keuntungan tambahan dalam memfasilitasi perpindahan pembayar pajak kecil dari sektor informal ke sektor formal dan sebagai sumber informasi untuk mengurangi penggelapan pajak (Bulutoglu; 1995, 258). Wallace (2002, 1) memberikan pandangan bahwa metode pemajakan ini dapat digunakan sebagai batu loncatan untuk menuju sistem pemajakan regular, karena pembayar pajak hanya menjadi subyek pemajakan ini selama beberapa saat untuk kemudian dapat menjadi bagian dari sistem pemajakan regular.

Pemajakan *presumptive* dapat mengurangi penghindaran pajak melalui pengurangan hambatan kepatuhan bagi pembayar pajak dan

mengurangi biaya penerapan oleh administrasi perpajakan. Sistem pemajakan ini mengurangi biaya kepatuhan pembayar pajak dan sekaligus mengurangi biaya administrasi perpajakan. Pemajakan ini juga mendorong perusahaan baru untuk mendaftarkan diri sebagai perusahaan pembayar pajak sejak awal. Di banyak negara, sistem yang disederhanakan ini adalah satu-satunya cara yang paling hemat untuk mendapatkan suatu tingkat pajak tertentu dari kelompok pembayar pajak tertentu (Wallace:2002, 4).

Metode *presumptive* dapat dibedakan berdasarkan tipe pembayar pajak yang dituju. Secara umum, ada tiga kelompok pembayar pajak yang dilihat sebagai sumber permasalahan yang dituju oleh metode *presumptive*. Masalah yang paling umum adalah ketidakpatuhan (*noncompliance*) oleh usaha kecil dan para profesional. Masalah kedua adalah ketidakpatuhan oleh orang pribadi / individu (ini mungkin berhubungan dengan yang pertama, tetapi fokusnya adalah pada jumlah yang telah diambil oleh orang pribadi dari usaha mereka atau yang diterima dari sumber lain dan digunakan untuk konsumsi). Kelompok pembayar pajak ketiga yang dituju adalah usaha / bisnis secara keseluruhan, termasuk perusahaan besar.

Konsep ini memiliki alternatif cara yang luas dalam menentukan dasar pengenaan pajak, mulai dari metode menentukan kembali penghasilan yang didasarkan pada praktek administratif, yang bisa dibantah oleh pembayar pajak, sampai pada penetapan pajak minimal dengan dasar pengenaan pajak ditetapkan dalam peraturan perpajakan (Thuronyi: 2003,2).

Bulutoglu sebagaimana dikutip Bird dan Wallace (2003, 10-11) memberikan empat pendekatan penilaian dalam metode *presumptive*, yaitu:

1. Mengestimasi penghasilan pembayar pajak dengan menggunakan dasar tertentu.
2. Sistem yang menerapkan pajak pada asset.
3. Sistem yang menerapkan pajak atas penerimaan kotor atau peredaran usaha.
4. Sistem yang mendasarkan pajak atas indikator penghasilan lain seperti pengeluaran pribadi atau kekayaan.

Metode *presumptive* dapat dibantah/ditolak (*rebuttable*) atau tidak dapat dibantah (*irrebuttable*) oleh pembayar pajak. Metode yang *rebuttable* meliputi pendekatan administratif untuk menghitung kembali penghasilan pembayar pajak, dan dapat dijelaskan secara khusus dalam peraturan ataupun tidak dijelaskan secara khusus. Jika pembayar pajak tidak setuju dengan hasil yang diperoleh, maka pembayar pajak dapat mengajukan keberatan dengan membuktikan bahwa penghasilan yang sebenarnya, yang dihitung dengan menggunakan aturan akuntansi pajak biasa, adalah kurang daripada penghasilan yang dihitung dengan menggunakan metode anggapan. Sebaliknya, penilaian *presumptive* yang tidak dapat dibantah harus secara khusus dan jelas dimuat dalam peraturan (Thuronyi: 1999, vol 1, 3).

Lebih lanjut Thuronyi (1999, vol 1, 4) membagi *irrebuttable presumptions* menjadi dua jenis: pajak minimum, di mana kewajiban pajak yang terutang tidak kurang daripada yang ditentukan dengan menggunakan aturan *presumptive*, dan *exclusive*, di mana kewajiban pajak yang terutang ditentukan dengan hanya menggunakan anggapan, bahkan jika penghitungan pajak menggunakan aturan umum yang biasa akan menghasilkan kewajiban pajak yang lebih besar.

Keuntungan *exclusive presumptions* adalah kesederhanaan dan memiliki efek disinsentif yang minimal, tetapi metode ini juga lemah dalam hal keadilan. Pembayar pajak dengan jumlah penghasilan aktual yang secara substansial berbeda harus membayar pajak dalam jumlah yang sama jika dasar pengenaan pajak *presumptivenya* sama. Di lain pihak, jika korelasi antara penghasilan anggapan dan penghasilan sebenarnya lebih dekat daripada korelasi antara penghasilan sebenarnya dengan yang dilaporkan, maka suatu anggapan (*presumption*) dapat meningkatkan keadilan (Thuronyi: 2003, 4).

Kadang timbul pertanyaan tentang pajak apa yang seharusnya digantikan dengan metode *presumptive*. Tujuan metode ini adalah memberikan metode alternatif dalam menilai kewajiban pajak bagi pembayar pajak yang tidak menyelenggarakan pembukuan yang baik. Karena itu, pajak yang bisa digantikan oleh metode ini adalah semua pajak yang penghitungannya berdasarkan pembukuan, bukan yang lain (Thuronyi: 2003, 6). Hal ini ditegaskan lagi oleh Thuronyi (1999, 2) bahwa *Presumptive taxation* dapat digunakan untuk pajak

yang secara normal didasarkan pada pencatatan akuntansi – pajak penghasilan, pajak peredaran, dan pajak pertambahan nilai atau pajak penjualan – walaupun biasanya digunakan untuk pajak penghasilan.

Permasalahan berikutnya adalah pembayar pajak yang mana yang menjadi target dari perpajakan berdasarkan asumsi ini. Thuronyi (2003, 6) mengingatkan bahwa definisi pembayar pajak yang layak dipilih untuk diterapkan metode *presumptive* harus disusun secara hati-hati agar terhindar dari memasukkan pembayar pajak dengan penghasilan yang lebih tinggi dan mereka yang seharusnya dapat menyelenggarakan pembukuan dengan baik. Ada kecenderungan politis untuk memberikan label usaha kecil dan menerapkan pemajakan *presumptive* pada kelompok ini untuk dengan alasan kesederhanaan. Ini harus dihindari. Sebagai gantinya, pajak atas laba atau penghasilan seharusnya dibuat sesederhana mungkin dan aturan akuntansi yang sederhana (misalnya *cash method*) diberikan bagi pembayar pajak yang *turnover*nya di bawah tingkat tertentu. Pemajakan *presumptive* seharusnya diberikan hanya bagi mereka yang benar-benar tidak dalam keadaan untuk menyelenggarakan pembukuan sama sekali.

Bird dan Wallace (2003, 6) juga menyoroti bahwa masalah serius dalam metode *presumptive* adalah bagaimana menjaga agar perusahaan besar dan sedang, yang berusaha agar tampak seperti perusahaan kecil dan bersembunyi dari “mata” perpajakan, tidak berada dalam sistem perpajakan *presumptive*. Juga harus dipastikan bahwa jika suatu perusahaan kecil telah menjadi besar maka mereka telah “lulus” dan masuk dalam sistem perpajakan biasa. Selain itu juga dipastikan bahwa mereka yang telah berada dalam sistem perpajakan biasa – atau mereka yang seharusnya berada dalam sistem ini – tidak pindah ke dalam sistem perpajakan yang disederhanakan dan berlindung dalam kedok usaha kecil untuk melindungi mereka dari perpajakan.

Dalam kaitannya untuk menentukan pihak mana yang pantas menjadi subyek *presumptive tax*, Musgrave (1990, 299) membagi pembayar pajak menjadi tiga kelompok :

1. Pembayar pajak sangat kecil, yang seharusnya dibebaskan

2. Pembayar pajak kecil, yang seharusnya merupakan subyek dari *presumptive tax*
3. Seluruh pembayar pajak lainnya, yang seharusnya menjadi subyek dari sistem yang umum dalam melaporkan pajak penghasilan. Kategori ini dibedakan menjadi dua :
 - a. Kelompok *the hard-to-tax*, untuk kelompok ini diusulkan sistem review berdasarkan perkiraan penghasilan, dan
 - b. Kelompok yang lain, yang seharusnya diminta untuk menyiapkan laporan perpajakan berdasarkan pembukuan yang memadai.

Pendekatan *presumptive* adalah yang paling sederhana dan seharusnya diterapkan pada sejumlah besar pembayar pajak kecil. Kesederhanaan sistem ini ditujukan untuk meminimalkan biaya administrasi dan secara bersamaan memberikan jumlah penghasilan minimal yang masuk akal. Target sebenarnya dari sistem ini adalah untuk memindahkan kelompok pembayar pajak kecil ini menjadi kelompok *the hard-to-tax* dan pada akhirnya menjadi kelompok yang dapat menyiapkan laporan perpajakan berdasarkan pembukuan yang memadai.

Bulutoglu (1995, 258) juga menyatakan bahwa pemajakan *presumptive* sebagian besar digunakan dalam menentukan pajak penghasilan atas usaha kecil. Pemajakan ini juga dapat digunakan sebagai pengganti pajak penghasilan pada petani kecil, pemilik atau penyewa property, professional, kontraktor independent, dan kelompok *hard-to-tax* lainnya.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa pembahasan mengenai pembayar pajak mana yang pengenaan pajaknya dapat diperlakukan dengan menggunakan pemajakan *presumptive* tidak dapat terlepas dari pembahasan mengenai kelompok pembayar pajak yang termasuk "*hard-to-tax*". Schneider dalam Bird dan Wallace (2003, 3) mengatakan bahwa kategori *hard-to-tax* jarang didefinisikan secara jelas, tetapi tampaknya istilah ini ditujukan pada sektor ekonomi "informal" yang merupakan sifat utama dari banyak negara berkembang. Istilah ini biasanya diarahkan pada petani-petani kecil dan usaha-usaha kecil (orang pribadi yang bekerja sendiri / *self-employed persons*) (Thuronyi: 2003,1).

Hampir senada dengan pendapat di atas, Plasschaert (1988, 127) merinci kelompok *hard-to-tax* menjadi (a) perdagangan kecil, perajin, dan unit industri, (b) professional, dan mereka yang menjual jasa intelektual dan jasa lain, (c) sektor pertanian.

Thuronyi (2003, 1) merinci faktor-faktor yang berkontribusi dalam membuat kelompok ini susah untuk dipajaki, yaitu :

- jumlah mereka sangat banyak, sehingga tidak mungkin untuk menyelidiki secara mendalam seluruhnya, melainkan hanya sebagian kecil;
- penghasilan mereka kecil, biasanya di bawah tingkat kemiskinan;
- mereka tidak diharuskan oleh usaha mereka untuk menyelenggarakan pembukuan yang memadai;
- penjualan mereka kebanyakan kepada masyarakat luas secara tunai sehingga penerapan pemungutan (*withholding*) untuk menagih penghasilan mereka tidak dapat diterapkan;
- sebagian disebabkan oleh faktor-faktor di atas, mereka dapat dengan mudah menyembunyikan penghasilan mereka.

Berbeda dengan pandangan di atas, Bird dan Wallace (2003, 4-5) membagi tiga kasus berbeda yang biasanya diperlakukan sebagai *hard-to-tax*, yaitu :

1. Perusahaan dan individu, biasanya kecil, yang tidak menyelenggarakan pembukuan dan pencatatan yang baik, tetapi secara potensial (dan legal) dapat dikenakan pajak.
2. Perusahaan dan individu yang aktivitasnya secara jelas cukup besar untuk dapat dimasukkan ke dalam sistem perpajakan, tetapi mereka menghindar. Sebagian dari kelompok ini benar-benar di luar “radar” perpajakan (“hantu”). Sisanya seperti “gunung es”, di mana bagian dari aktivitas mereka yang tampak oleh pihak berwenang (kantor pajak) mungkin hanya sebagian kecil dari kenyataan yang disembunyikan.
3. Entitas besar dan sedang yang seharusnya bisa menggunakan sistem perpajakan yang normal tapi gagal melakukannya.

Dalam menerapkan metode *presumptive*, Thuronyi (2003, 4) menyarankan untuk menggunakan *thresholds* untuk meminimalkan jumlah pembayar pajak yang harus ditangani oleh sistem perpajakan. Dalam hal pajak penghasilan, filosofi pemajakan progresif adalah untuk mengeluarkan mereka yang memiliki penghasilan rendah dari sistem perpajakan. Pembentukan *thresholds* harus potensial untuk mengeluarkan sebagian besar *the hard-to-tax* dari jaringan pajak penghasilan. Hal ini juga didukung oleh Bird dan Wallace (2003,4) bahwa individu yang sangat kecil dan lemah seharusnya dibebaskan dari sebagian besar atau seluruh kewajiban perpajakan, terutama karena biaya (administratif, *compliance*, dan ekonomis) untuk memajaki mereka melebihi keuntungan yang diperoleh. Lebih lanjut Bird dan Wallace (2003, 19) menyarankan penggunaan dua *thresholds* dalam penggunaan metode pajak *presumptive*. Di bawah level tertentu, suatu entitas tidak dipajaki. Di atas level tersebut, mereka berada dalam sistem *presumptive*. Di atas level yang lain, mereka keluar dari sistem *presumptive* dan berada dalam sistem perpajakan biasa.

Untuk menilai keberhasilan metode ini tidak dapat hanya dengan melacak pendapatan sebelum dan setelah penerapan metode ini, karena biasanya metode ini menghasilkan pendapatan yang kecil (Bird dan Wallace: 2003, 21). Secara prinsip, metode ini dinilai sukses jika perusahaan kecil dan baru berdiri dapat menjadi bagian dari sektor formal, berada dalam sistem perpajakan yang disederhanakan untuk periode terbatas dan “lulus” ke dalam sistem perpajakan regular. Sebaliknya, sistem ini dinilai gagal bila adanya sistem ini mendorong perusahaan yang sebelumnya merupakan bagian sistem perpajakan regular untuk pindah menggunakan metode ini. Juga dikatakan gagal dari segi edukasi bila perusahaan tinggal dalam sistem ini untuk waktu yang lama.

9. Administrasi Perpajakan

Pembicaraan masalah perpajakan dalam berbagai literatur selalu didahului dengan menentukan kebijakan perpajakan, kemudian kebijakan perpajakan diolah dan ditetapkan dalam bentuk undang-undang perpajakan.

Setelah itu barulah kemudian dibahas masalah pemungutannya oleh aparat perpajakan yang termasuk dalam ruang lingkup administrasi perpajakan.

Banyak sekali literatur yang mengupas teori-teori tentang administrasi perpajakan. Menurut Norman D. Nowak sebagaimana dikutip oleh Mansury (2000 : 5) administrasi perpajakan merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan kebijakan perpajakan. Tugas administrasi perpajakan tidak membuat kebijakan atau ketentuan undang-undang, tetapi kebijakan pajak yang baik tidak akan berjalan tanpa dukungan administrasi perpajakan. Oleh karena itu administrasi perpajakan perlu disusun dengan sebaik-baiknya sehingga mampu menjadi instrumen yang bekerja secara efektif dan efisien dalam penyelenggaraan pemungutan pajak.

Dasar-dasar terselenggaranya administrasi pajak yang baik menurut R. Mansury (2003, 4) meliputi :

- a. Kejelasan dan kesederhanaan dari ketentuan undang-undang yang memudahkan bagi administrasi dan memberikan kejelasan bagi Wajib Pajak.
- b. Kesederhanaan akan mengurangi penyelundupan pajak, dalam artian mudah dipahami dan dipatuhi Wajib Pajak serta mudah dilaksanakan petugas.
- c. Reformasi di bidang perpajakan yang realistis harus mempertimbangkan kemudahan tercapainya efisiensi dan efektivitas administrasi perpajakan.
- d. Administrasi perpajakan yang efisien dan efektif perlu disusun dengan memperhatikan penataan, pengumpulan, pengolahan dan pemanfaatan informasi tentang Subyek dan Obyek Pajak.

Van Blijswijk, Van Breukelen, Franklin, Raadschelders & Slump (2004, 721) mengemukakan pandangan bahwa administrasi pajak harus memegang tiga prinsip yaitu:

1. *Legitimacy*
Yang dapat didefinisikan bahwa dalam bertindak, administrasi pajak harus bertindak berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku;
2. *Legal certainty*
Dilukiskan sebagai institusi yang dapat diandalkan dan dipercaya oleh masyarakat;
3. *Equality before the law*
Yang maksudnya adalah memastikan keseragaman penerapan aturan-aturan perpajakan serta implementasinya tanpa melihat perbedaan kelas Wajib Pajak.

Brooks (2001, 32) mengemukakan pendapat bahwa reformasi administrasi pajak di negara berkembang dibutuhkan agar mencapai stabilitas makroekonomi serta untuk dapat merespon perkembangan ekonomi pasar dan meningkatkan jumlah pembayar pajak. Untuk itu aturan legal yang dibutuhkan untuk membentuk administrasi pajak yang efektif dapat dikategorikan dalam empat hal yaitu:

1. Aturan mengenai keberadaan kewajiban pajak individual;
2. Aturan mengenai sistem *self assessment*;
3. Aturan mengenai pengumpulan pajak;
4. Aturan mengenai wewenang institusi pajak serta sanksi-sanksi.

Lebih lanjut Mansury (2002, 5) menyebutkan administrasi perpajakan mengandung tiga pengertian yaitu :

- a. Suatu institusi atau badan yang mempunyai wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemungutan pajak;
- b. Orang yang bekerja pada instansi perpajakan untuk melaksanakan kegiatan pemungutan pajak;
- c. Proses kegiatan penyelenggaraan pemungutan pajak yang ditatalaksanakan sedemikian rupa sehingga dapat mencapai sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan perpajakan, berdasarkan hukum yang ditentukan oleh undang-undang perpajakan secara efisien.

Sehingga dapat diambil kesimpulan teori dari Mansury (2002, 8) yang mengatakan :

Administrasi perpajakan dapat dikatakan sebagai proses yang mencakup semua kegiatan untuk melaksanakan berbagai fungsi administrasi perpajakan, seperti mendaftarkan diri Wajib Pajak, menyediakan SPT Masa dan Tahunan, mengeluarkan ketetapan pajak, menagih pajak terutang, menyelesaikan sengketa pajak yang menjadi wewenang DJP, dan menghapus utang pajak.

Ott dalam Nasucha (2004, 54) menyatakan bahwa struktur administrasi perpajakan harus sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan perpajakan. Tanzi dan Pallechio (1995) dalam Ott (2001: 3) sebagaimana dikutip Nasucha (2004, 54) menyatakan bahwa tugas utama administrasi perpajakan melibatkan : (a) informasi dan instruksi kepada wajib pajak; (b) pendaftaran, pengorganisasian, dan pemrosesan surat pemberitahuan (memasukkan data, pemrosesan deklarasi, dan pembayaran); (c) tahap

pemungutan (lebih menyerupai dan berhubungan dengan pendaftaran, penghitungan, dan pemrosesan surat pemberitahuan); (d) mengontrol dan menyupervisi (menemukan ketidaklengkapan surat pemberitahuan, dan kontrol terhadap data dalam kantor administrasi pajak atau aktivitas bisnis dan data dari wajib pajak, sementara penelitian yang rutin telah dilakukan dalam tahap pendaftaran, penghitungan, dan pemrosesan surat pemberitahuan); (e) pelayanan hukum dan ketidakpuasan wajib pajak (keberatan, banding, dan pengurangan).

Richard M. Bird (1992, 99) mengemukakan 3 tugas pokok dalam administrasi perpajakan, yaitu :

- a. Mengidentifikasi pembayar pajak potensial
- b. Menetapkan pajak secara tepat
- c. Melakukan penagihan pajak

Sehubungan dengan tugas pokoknya maka tugas administrasi pajak dikenal juga dengan “*three Es*” yaitu, *Enumerate* (menghitung), *Estimate* (memperkirakan), dan *Enforce* (melaksanakan).

Mengenai identifikasi pembayar pajak, Lemus (1973, 198) menegaskan bahwa identifikasi dan daftar (register) Wajib Pajak sangat penting bagi suatu administrasi perpajakan yang efisien, dan harus dimasukkan dalam program dasar dengan prioritas tertinggi, karena tanpa hal itu maka program yang lain akan menjadi kurang pasti dan kurang efektif. Identifikasi Wajib Pajak bukan hanya membawa pada tercapainya tujuan penerimaan, tetapi juga pada terpenuhinya prinsip keadilan, dengan membuat semua pihak yang berdasarkan Undang-undang wajib membayar pajak melakukannya, dan mencegah Wajib Pajak yang jujur untuk berhenti melaksanakan kewajibannya karena ia melihat bahwa banyak pihak yang seharusnya membayar pajak tidak melakukannya dan terlewat oleh administrasi pajak.

Suatu administrasi pajak yang benar pada dasarnya dimulai dengan pemrosesan suatu daftar di mana di dalamnya terdapat banyak sekali Wajib Pajak, yang potensial dan efektif, dengan data-data yang mungkin diidentifikasi, seperti aktivitasnya, properti yang dapat mendatangkan penghasilan, lokasinya, dan sebagainya. Selanjutnya Lemus (1973, 200) mengingatkan bahwa daftar

tersebut hanya bermanfaat jika daftar tersebut terus diperbaharui agar selalu mengikuti perkembangan.

Silvani (1992, 276) menambahkan bahwa pada register tersebut setiap pembayar pajak terdiri dari nomor identifikasi pembayar pajak (NPWP) dan informasi yang berkaitan dengannya, yaitu nama, nama keluarga, merk dagang atau nama usaha komersial, alamat, aktivitas usaha, dan jenis pajak yang menjadi kewajiban Wajib Pajak tersebut. Untuk tujuan pengawasan perlu untuk menghubungkan NPWP suatu persekutuan atau perusahaan dengan NPWP anggotanya, serta antara NPWP perusahaan (atau perorangan) dengan lokasi atau cabang.

Suatu administrasi pajak yang efektif, menurut Silvani (1992: 275-283), harus dapat mengatasi hal-hal yang dapat menyebabkan pencapaian dibawah target (*Shortfall*) sebagai berikut:

1. Wajib Pajak-Wajib Pajak yang belum terdaftar (*unregistered tax payer*)
Merupakan gap yang terjadi antara Wajib Pajak-Wajib Pajak potensial dengan Wajib Pajak-Wajib Pajak yang terdaftar;
2. Perbedaan antara Wajib Pajak-Wajib Pajak yang terdaftar dengan Wajib Pajak-Wajib Pajak yang menyampaikan SPT/melapor (*Stopfiling tax payers*);
3. Pelaku penggelapan pajak (*tax evaders*)
Merupakan perbedaan antara pajak yang dilaporkan oleh Wajib Pajak dengan pajak potensial menurut ketentuan yang berlaku;
4. Perbedaan yang terjadi antara pajak-pajak yang dilaporkan oleh Wajib Pajak ke otoritas pajak sesuai perhitungan Wajib Pajak berdasarkan *self assessment* dengan pajak yang sebenarnya terutang (*delinquent tax payers*)

Untuk memperkecil perbedaan yang terjadi pada empat hal tersebut di atas, administrasi pajak sebaiknya mengakomodir hal-hal berikut:

1. Perbedaan antara Wajib Pajak potensial dengan yang terdaftar
 - a. Daftar Wajib Pajak tunggal
 - b. Pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak
 - c. Data-data Wajib Pajak yang valid
 - d. Klasifikasi Lapangan Usaha
 - e. Mendeteksi Wajib Pajak yang belum terdaftar

2. Perbedaan antara Wajib Pajak yang terdaftar dengan yang menyampaikan laporan pajak

Ada tiga hal yang menyebabkan tingginya rasio Wajib Pajak yang tidak menyampaikan laporan pajak (*stopfiling taxpayer*), yaitu (1) daftar Wajib Pajak tidak valid dan terdapat banyak Wajib Pajak yang sudah tidak memiliki penghasilan; (2) beberapa laporan direkam pada NPWP yang salah, sehingga Wajib Pajak yang sebenarnya melapor dianggap tidak melapor; (3) administrasi pajak tidak memiliki pengawasan yang memadai terhadap Wajib Pajak yang tidak melapor.

Masalah pertama dan kedua dapat diatasi dengan melakukan *update* pada register Wajib Pajak dan memberikan tanda terima yang dicetak kepada Wajib Pajak. Masalah ketiga diatasi dengan pengawasan ketat terhadap Wajib Pajak yang tidak melapor. Bagi pembayar pajak besar, pengawasan dilakukan setiap bulan, sementara untuk pembayar pajak kecil, pengawasan dapat dilakukan setiap enam bulan atau setahun sekali.

3. Perbedaan antara pajak yang dilaporkan dengan pajak potensial sesuai hukum (penggelapan pajak)
 - a. Menganalisa data-data dalam laporan pajak
 - b. Memperkirakan penghindaran pajak
4. Tunggakan pajak

Prioritas penagihan harus dibuat berdasarkan jumlah tunggakan. Sebagai tambahan, prioritas juga seharusnya dilakukan terhadap hutang yang lebih baru. Hutang yang tidak tertagih juga harus dihapuskan.

Lebih lanjut Silvani memberikan dua cara yang dapat ditempuh untuk mendeteksi Wajib Pajak yang belum terdaftar. Pertama yaitu melalui pencarian dan inspeksi di mana sekelompok petugas pajak melakukan kunjungan *door-to-door* dalam suatu wilayah geografis tertentu, kemudian meneliti apakah semua orang atau badan yang terlibat dalam aktivitas usaha di wilayah tersebut telah terdaftar. Cara kedua dilakukan melalui Wajib Pajak yang telah terdaftar untuk mendeteksi pemasok atau konsumen mereka yang belum terdaftar.

Mengenai perbedaan antara jumlah pajak yang dilaporkan dengan potensi pajak yang seharusnya ada sesuai dengan hukum pajak, Silvani (1992,

287-288) memberikan saran bahwa untuk memperkecil perbedaan itu harus dilaksanakan suatu perencanaan pemeriksaan (audit) yang memadai. Cakupan rencana pemeriksaan tersebut harus luas dan ditujukan pada aktivitas ekonomi yang berbeda-beda serta berbagai ukuran Wajib Pajak. Suatu rencana audit yang baik memerlukan program khusus untuk mencegah ketidakpatuhan. Keefektifan fungsi audit seharusnya diukur dengan cara sampai sejauh mana audit pajak berkontribusi dalam meningkatkan kepatuhan.

Banyak teori yang mengatakan bahwa administratur pajak di hampir semua negara menemukan bahwa sistem *self assessed* lebih efektif diterapkan sepanjang administrasi pajak di negara-negara tersebut memfokuskan kemampuannya dalam mengidentifikasi dan menangani Wajib Pajak-Wajib Pajak yang tidak patuh dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Keefektifan administrasi perpajakan tidak hanya ditentukan dari kemampuannya memicu tingkat kepatuhan, tetapi juga menjadi kunci utama dari sistem perpajakan, terutama di negara-negara yang memiliki tingkat ketidakpatuhan yang tinggi. Selain itu variabel makro ekonomi seperti tingkat suku bunga serta inflasi, juga dapat mempengaruhi tingkat kepatuhan. Di negara-negara dimana tingkat ketidakpatuhannya relatif tinggi, kemampuan dari administrasi untuk mengenakan sanksi perpajakan, mungkin merupakan kunci untuk mengurangi tingkat ketidakpatuhan (Silvani, 274).

Tujuan administrasi perpajakan adalah untuk mendorong kepatuhan wajib pajak secara sukarela. Kepatuhan sukarela dapat ditingkatkan apabila administrasi berhasil menetapkan bahwa ketidakpatuhan dapat terdeteksi dan denda dapat diterapkan secara efektif (Silvani: 1992, 274).

Lewis Jr (1984: 149) memberikan pandangan mengenai tolok ukur kemampuan dari administrasi pajak, peranan validitas data, serta kepatuhan sukarela dari Wajib Pajak yang dikaitkan dengan keberhasilan sistem PPh di suatu negara. Pendapatnya adalah bahwa kemampuan dari administrasi pajak apapun, tergantung dari kemampuannya dalam mengekstensifikasi jumlah pembayar pajak serta perbandingan antara pembayaran relatif terhadap biaya pengumpulan pajak (*cost of collection*). Selain itu juga tergantung pada ekstensi data-data yang diperoleh dari sumber lain untuk menguji silang pelaporan pajak

dari tiap-tiap Wajib Pajak. Yang terakhir, administrasi pajak ditentukan juga oleh kepatuhan secara sukarela Wajib Pajak terhadap ketentuan perpajakan yang berlaku. Di negara-negara berkembang, tampaknya tidak satupun dari kondisi tersebut terjadi.

De Jantscher, Silvani dan Vehorn (1992: 121) dalam jurnalnya yang berjudul *Modernizing Tax Administration* memberikan pandangan tentang sistem perpajakan di negara berkembang. Pendapat mereka adalah untuk negara-negara transisi/berkembang, administrasi pajak mau tidak mau harus membuat perubahan yang mendasar dalam cara pengumpulan pajak untuk menopang penerimaan pemerintah. Di negara-negara transisi tersebut, administrasi pajak memperlihatkan periode transisi sebagai kesempatan untuk membangun institusi pajak yang lebih lengkap. Reformasi ekonomi akan memaksa administrasi pajak untuk secara drastis memperbaharui hubungannya dengan Wajib Pajak, terutama dalam segi pemeriksaan serta fungsi pengumpulan dana. Tantangan terbesar dari negara-negara berkembang adalah membangun sistem pajak yang memadai, yang artinya, pihak-pihak yang membuat kebijakan harus mengerti tentang konsekuensi yang akan terjadi antara konflik kepentingan ekonomi dengan efisiensi, kesamaan (*equity*) serta kemudahan administratif dalam perpajakan.

Bird dan Oldman (1967: 470) mengemukakan perlunya pemrosesan data secara otomatis (*Automatic Data Processing (ADP)*) dalam administrasi pajak, yang aspek-aspeknya adalah sebagai berikut:

1. Proses terintegrasi (*Integrated processing*);
2. Prosedur pengawasan jika terjadi kesalahan dalam penyampaian SPT (*check on failure to taxpayers to file returning*);
3. Prosedur perhitungan pajak (*tax computation*)
4. Efisiensi dalam prosedur tagihan, pengembalian pajak dan penetapan pajak terutang melalui produk hukum surat ketetapan pajak.

Sistem dan prosedur yang perlu dilakukan modernisasi menurut De Jantscher, Silvani dan Vehorn (1992: 139) adalah:

1. Pendaftaran;
2. Proses penyampaian SPT:
 - menyediakan informasi dan bimbingan;
 - menyederhanakan prosedur

3. Pengumpulan dana pajak:
 - kemudahan mencapai tempat pembayaran;
 - kemudahan proses pembayaran di tempat pembayaran;
 - kemudahan pengisian dokumen pembayaran pajak;
 - kemudahan memperoleh dokumen-dokumen untuk pembayaran pajak.
4. Pemeriksaan;
5. Sanksi:
 - sanksi tidak membayar;
 - sanksi tidak memotong/memungut pajak;
 - sanksi mengenai pembukuan;
 - sanksi pidana.
6. Keberatan dan banding.

Sistem informasi yang efektif merupakan kunci terselenggaranya pemungutan pajak secara adil (Mansury: 2002, 7). Apabila administrasi perpajakan tidak ditunjang sistem informasi yang efektif, maka akan mengakibatkan ketimpangan, yaitu ada subyek pajak yang seharusnya menjadi Wajib Pajak tetapi tidak terdaftar dalam administrasi perpajakan, sehingga penyelenggaraan pemungutan pajak tidak adil.

Sedangkan Rosen (2002: 331) mengatakan bahwa perlakuan yang sama secara horizontal, biaya administrasi, sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran pajak, kepatuhan terhadap pajak, dasar pengenaan pajak, tarif pajak serta kendala politik, kesemuanya akan mempengaruhi perancangan dari sistem perpajakan suatu negara. Pandangan Rosen ini lebih menekankan pada perlakuan yang adil terhadap implementasi peraturan perpajakan, baik yang terkait dengan biaya administrasi, sanksi yang diberikan terhadap pelanggar pajak, kepatuhan terhadap pajak, dasar pengenaan pajak maupun tarif pajak.

Administrasi pajak memerlukan dukungan dari masyarakat. Sebab tanpa kepercayaan dari masyarakat, administrasi pajak tidak akan berjalan dengan baik. Hal ini diperkuat oleh teori dari Zain (2005: 26) yang mengatakan beberapa faktor yang menjadi indikator hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap sistem perpajakan:

1. Diskriminasi pajak
2. Pelaksanaan perundang-undangan yang tidak tuntas
3. Tindakan yang tidak tegas terhadap ketidakpatuhan dan penyelundupan pajak
4. Pengisian SPT yang tidak jelas, tidak lengkap dan tidak benar

5. Penagihan yang tidak menghasilkan penerimaan atau pelunasan pajak.

Sedangkan untuk desain dari sistem perpajakan serta persamaan perlakuan terhadap Wajib Pajak, Bird (1992: 25, 183) berpendapat bahwa makin baik desain sistem perpajakan dan persamaan perlakuan serta makin kuatnya administrasi perpajakan adalah jalan satu-satunya untuk mengatasi penghindaran/penggelapan pajak. Hal-hal utama yang sangat dibutuhkan untuk reformasi perpajakan adalah keinginan nyata dari pemerintah untuk mengarahkan serta kebijakan dan administrasi perpajakan yang diinstitutionalkan dengan baik.

Administrasi perpajakan tidak dapat berjalan tanpa dukungan sistem lainnya, karena administrasi perpajakan hanya merupakan salah satu sub-sistem dari sekian banyak sistem di suatu negara. Agar berjalan dengan baik administrasi pajak juga memerlukan dukungan dari sistem lain di luar perpajakan. Beberapa teori yang mendukung pernyataan tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut. Don Tapscott, seorang pakar ekonomi digital, dalam Prasetyo (2005: 5) menulis dalam era ekonomi digital, teknologi digital pada sistem administrasi perpajakan bukan hanya memungkinkan penerapan sistem pembayaran dan pelaporan melalui media elektronik, melainkan juga sistem pemeriksaan terhadap Wajib Pajak oleh fiskus. Melalui skema saling keterkaitan antar instansi (*networked intelligence*) pada organisasi pemerintahan, fiskus memperoleh kemudahan dalam rangka melayani Wajib Pajak dan Wajib Pajak memperoleh kemudahan dalam rangka pemenuhan kewajiban pajak, dengan tingkat kebocoran penerimaan negara minimal.

Sedangkan Van Blijswijk, Van Breukelen, Franklin, Raadschelders dan Slump (2004: 721) berpendapat bahwa administrasi pajak harus bekerja sama dengan instansi pemerintah baik di dalam negeri maupun luar negeri. Pendapat Van Blijswijk, Van Breukelen, Franklin, Raadschelders dan Slump menitikberatkan perlunya kerja sama institusi pajak dengan institusi lain di satu negara. Dengan adanya kerja sama antar instansi, transaksi-transaksi keuangan akan menjadi lebih transparan dan dapat terdeteksi mana saja yang dapat dikenakan pajak. Di Indonesia hal ini masih sulit terwujud.

10. Kepatuhan Pajak

Kepatuhan pajak merupakan pelaksanaan atas kewajiban untuk menyetor dan melaporkan pajak yang terutang sesuai dengan perpajakan. Kepatuhan yang diharapkan adalah kepatuhan yang sukarela (*voluntary compliance*) bukan kepatuhan yang dipaksakan (*compulsary compliance*). Untuk meningkatkan kepatuhan sukarela WP diperlukan keadilan dan keterbukaan dalam menerapkan peraturan perpajakan, kesederhanaan peraturan dan prosedur perpajakan dan pelayanan yang baik dan cepat terhadap pembayar pajak (Bird: 1992, 274-275).

Gunadi (2005, 28), mengutip definisi Simon James dkk (2003) mengatakan bahwa kepatuhan pajak adalah Wajib Pajak mempunyai kesediaan untuk memenuhi kewajiban perpajakan sesuai aturan yang berlaku tanpa perlu diadakan pemeriksaan, investigasi seksama, peringatan maupun ancaman dan penerapan sanksi, baik hukum maupun administrasi.

Kewajiban perpajakan bagi Wajib Pajak adalah ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi kewajiban Wajib Pajak yang harus dilaksanakan oleh Wajib Pajak. Kewajiban tersebut apabila dilanggar oleh WP maka akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Ada 4 hal yang mempengaruhi patuh tidaknya WP dalam memenuhi kewajiban perpajakannya :

1. tarif
2. pelaksanaan penagihan yang rapi, konsisten, dan konsekuen
3. ada tidaknya sanksi bagi pelanggar
4. pelaksanaan sanksi secara konsisten, konsekuen dan tanpa pandang bulu (Suandy, 2001:66)

Dalam artikel Motivasi Tax Management di majalah *Indonesian Tax Review Vol. IV*, edisi 16/2005 halaman 41, disimpulkan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan terhadap pajak di suatu negara, yaitu :

1. Sistem perpajakan yang kurang baik
2. Aparat pajak yang kurang simpatik
3. Lingkungan Wajib Pajak yang tidak sehat

4. Tarif pajak yang tinggi
5. Sanksi perpajakan yang ringan.

Brooks (2001, 19) juga mengemukakan tiga teori yang terkait dengan kepatuhan yaitu :

1. Teori kepatuhan pajak menurut ilmu ekonomi

Teori ini didasari asumsi bahwa seseorang dapat menjadi tidak patuh terhadap hukum pajak yang berlaku karena individu tersebut bertindak rasional dengan mengevaluasi biaya dan manfaat dari setiap tindakan mereka. Variabel-variabel yang termasuk dalam teori ini antara lain adalah tarif pajak, struktur sanksi perpajakan yang diterapkan, serta peluang mereka ditangkap dan dikenakan sanksi karena tidak patuh.

2. Teori kepatuhan pajak menurut ilmu psikologi

Menurut teori ini, patuh atau tidak patuh ditentukan oleh pertimbangan moral masing-masing individu. Variabel-variabel yang termasuk dalam teori ini antara lain persepsi bisa diterima atau tidaknya secara moral jika patuh atau tidak patuh terhadap ketentuan perpajakan, dan memandang variabel-variabel seperti peluang terdeteksi dan kadar sanksi dari sudut pandang mereka.

3. Teori kepatuhan pajak menurut ilmu sosial

Teori ini melihat bahwa kepatuhan Wajib pajak tergantung kondisi sosial di sekitarnya / di negara di mana mereka tinggal. Kondisi sosial seperti tingkat penegakan hukum, hubungan dengan institusi pajak, serta karakter demografi mempengaruhi perilaku Wajib Pajak untuk patuh atau tidak.

Selanjutnya Boidman sebagaimana dikutip oleh Gordon (1990, 456) mendefinisikan tiga jenis ketidakpatuhan: (1) kelalaian untuk memasukkan semua jenis laporan pajak; (2) kesalahan dalam melaporkan penghasilan yang diperoleh dalam laporan pajak; dan (3) mengurangi penghasilan kena pajak dengan cara melaporkan secara tidak benar pengurangan, pengecualian, dan kredit pajak.

Bird dan Oldman (1990, 453) menyampaikan beberapa hal yang dapat dilakukan untuk mengatasi ketidakpatuhan, yaitu :

1. Wajib Pajak harus ditentukan, atau didaftarkan.
2. Struktur pemotongan pajak yang memadai harus dibuat dan diimplementasikan
3. Struktur sanksi yang layak harus dirancang dan diterapkan
4. Hukum atau peraturan harus dirancang sejak awal agar dapat diterapkan dan dipaksakan
5. Prosedur pemeriksaan yang memadai harus dibangun dan dimanfaatkan.

Selanjutnya Brooks (2001, 21-32) mengatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kepatuhan pajak, pemerintah harus mengadopsi strategi yang menyeluruh. Ada 16 aspek dasar yang harus diperhatikan dan diakomodir oleh administrasi pajak untuk meningkatkan kepatuhan, yaitu :

1. Perubahan dalam hukum pajak substantif
2. Iklim untuk membayar pajak
3. Dorongan pajak
4. Pelayanan yang didapat oleh Wajib Pajak
5. Konsultan pajak yang sah
6. Nomor Pokok Wajib Pajak
7. Transparansi dalam transaksi komersial
8. Informasi mengenai laporan pajak
9. Uji silang terhadap laporan pajak
10. Uji silang dengan dokumen-dokumen lain
11. Pemungutan pajak oleh pihak lain
12. Pemeriksaan
13. Penegakan hukum yang berlaku
14. Sanksi yang dikenakan
15. Tuntutan kriminal
16. Riset mengenai tingkat kepatuhan Pajak Penghasilan.

LeBaube dan Vehorn (1992, 310) mengatakan bahwa administrasi pajak memiliki kewajiban untuk memberikan jasa kepada Wajib Pajak, berupa bantuan, informasi, dan edukasi. Tujuan penting dari pemerintah dalam bidang

administrasi perpajakan adalah (1) untuk mendukung warga negara yang ingin patuh pada hukum pajak dengan mengurangi hambatan kepatuhan dan cara pembayaran seringan mungkin; (2) untuk meminimalkan jumlah sumber daya publik dan swasta yang dialihkan dari penggunaan-penggunaan lain untuk memastikan bahwa pajak dapat dikumpulkan; (3) untuk melakukan edukasi untuk meningkatkan jumlah pembayar pajak sukarela. Pendidikan ini meliputi penjelasan mengenai bagaimana keuntungan masyarakat dari pajak dan apa yang akan terjadi terhadap mereka yang gagal membayar bagiannya (tidak patuh).

Sehubungan dengan pemberian informasi dan instruksi kepada Wajib Pajak, Yudkin (1971, 80) bahkan menegaskan bahwa ketersediaan informasi mengenai hukum pajak dan peraturan pelaksanaannya merupakan bentuk perlindungan yang diberikan bagi Wajib Pajak. Berbagai jenis informasi harus secara khusus disediakan bagi Wajib Pajak. Informasi tersebut dapat berupa pemberian pernyataan kepada media, penerbitan dan penyiaran mengumumkan, dan distribusi pamflet yang berisi hal-hal yang khusus disiapkan bagi Wajib Pajak.

Bird (1992, 193) mengemukakan beberapa solusi untuk mengatasi problem administrasi perpajakan yang dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:

1. Mengubah lingkungan
Kepatuhan terhadap hukum pajak yang berlaku lebih banyak ditentukan oleh kata batin untuk memenuhi kewajiban (*civic consistence*) daripada perasaan takut terdeteksi atau terperangkap. Banyak jalan yang dapat digunakan, salah satunya jalan yang mudah adalah dengan pendidikan tentang perpajakan kepada semua Wajib Pajak, untuk meyakinkan bahwa pajak adalah harga yang harus dibayar masyarakat yang beradab karena mereka tinggal di masyarakat suatu negara dan sistem perpajakan memperlakukan mereka dengan sama. Pendekatan lain adalah dengan mengalihkan persepsi bahwa pemerintah memberikan nilai tambah kepada hidup masyarakat, bukan dengan menambah biaya kepada masyarakat. Sekalipun tidak menyenangkan bagi masyarakat, namun pajak dapat diterima oleh masyarakat jika pemerintah dapat menunjukkan niat baiknya dengan memberikan nilai tambah kepada publik;
2. Merubah Administrasi
Administrasi pajak merupakan bagian dari administrasi publik secara umum. Agar berjalan dengan baik diperlukan perancang kebijakan yang baik, aparat pajak yang baik (dalam segi

pendidikan, profesionalisme maupun gajinya), peralatan pendukung yang memadai (komputer, sistem komunikasi, dll). Tidak dapat dipungkiri bahwa administrasi pajak yang baik membutuhkan sistem komputerisasi serta orang yang dapat mengoperasikan dengan baik. Komputer harus diprogram dan dioperasikan oleh manusia, mereka juga bergantung pada informasi yang di-*input* oleh orang lain. *Output* yang dihasilkan juga akan digunakan oleh pihak lain untuk ditindaklanjuti. Secara keseluruhan sistem komputerisasi akan berguna jika administrasi pajak telah diorganisasikan dengan baik. Dimensi administratif adalah titik sentral dari reformasi perpajakan;

3. Merubah ketentuan hukum

Ada tiga jalan untuk memodifikasi struktur legal dari sistem administrasi perpajakan di negara berkembang. *Pertama*, membangun sistem yang memadai untuk mengatasi permasalahan yang ada. *Kedua*, mempersiapkan struktur yang legal / hukum yang memadai untuk administrasi perpajakan. Struktur legal ini dibutuhkan dalam rangka mencapai kepastian hukum di bidang perpajakan, agar fiskus dan Wajib Pajak mudah untuk menjalankan hak dan kewajibannya masing-masing sesuai ketentuan perpajakan yang berlaku. *Ketiga*, merancang dasar hukum perpajakan yang memadai.

Lewis Jr (1984: 149) menyatakan bahwa tingkat keadilan (*fairness*) yang tinggi dalam sistem perpajakan akan memicu setiap individu baik perorangan maupun perusahaan untuk patuh secara sukarela.

11. Penelitian Terdahulu

Penelitian dengan topik yang berkaitan dengan Wajib Pajak Orang Pribadi pengusaha tertentu pernah dilakukan oleh Triyani Yuningsih pada tahun 2004 dengan judul “Pengenaaan Pajak Penghasilan atas Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang Sesuai dengan Azas Keadilan (Studi Kasus pada Kantor Pelayanan Pajak Serang)”.

Sebagai hasil dari penelitian tersebut didapatkan temuan bahwa :

1. Sistem perpajakan atas penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi pengusaha tertentu tidak sesuai dengan asas keadilan, terutama pada penentuan Dasar Pengenaan Pajak, tarif, adanya pengecualian terhadap perdagangan kendaraan bermotor dan restoran, serta adanya definisi penghasilan lain.
2. Tingkat kepatuhan Wajib Pajak Orang Pribadi yang terdaftar sebagai orang pribadi pengusaha tertentu rendah, sedangkan petugas KPP tidak optimal.

3. 100% Wajib Pajak menyatakan tidak adil.

Analisa yang dilakukan untuk mendapatkan hasil tersebut didasarkan pada hasil wawancara. Selanjutnya hasil wawancara dengan Wajib Pajak diperlakukan sebagai sample untuk menyimpulkan bahwa 100% Wajib pajak menyatakan tidak adil. Analisa keadilan tidak menggunakan indikator keadilan yang merupakan syarat keadilan dalam pengenaan Pajak Penghasilan. Kelemahan dari penelitian ini adalah tidak adanya analisa melalui berbagai perhitungan yang menunjukkan ketidakadilan sistem perpajakan ini serta tidak adanya analisa mengenai penyebab dikecualikannya perdagangan kendaraan bermotor dan restoran.

Berbeda dengan penelitian terdahulu tersebut, pada penelitian ini digunakan lima syarat keadilan horizontal dan dua syarat keadilan vertikal sebagai indikator dalam menilai terpenuhi atau tidaknya azas keadilan dalam kebijakan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu ini. Ketujuh syarat tersebut dikaitkan pula dengan hasil wawancara, dan berbagai teori yang terkait, antara lain teori tentang penghasilan dan *presumptive taxation*. Selain itu analisa didukung dengan berbagai ilustrasi perhitungan yang menggambarkan perbandingan antara penggunaan kebijakan ini dengan penggunaan tarif umum dalam menghitung pajak, untuk menunjukkan adil atau tidaknya kebijakan ini. Selanjutnya penelitian ini juga menyoroti masalah kewajiban pendaftaran di setiap lokasi usaha bagi wajib pajak orang pribadi pengusaha tertentu jika dilihat dari azas keadilan, dengan menggunakan data Wajib Pajak yang ada di administrasi Kantor Pelayanan Pajak dengan kenyataan di lapangan, hasil wawancara, yang dikaitkan dengan teori yang berhubungan.

Pada pembahasan mengenai implementasi, penelitian ini mengaitkan hasil wawancara dengan teori yang terkait dengan masalah kepatuhan dan sanksi. Pada penelitian terdahulu, tidak ada teori yang diajukan terkait masalah ini.

B. Kerangka Pemikiran

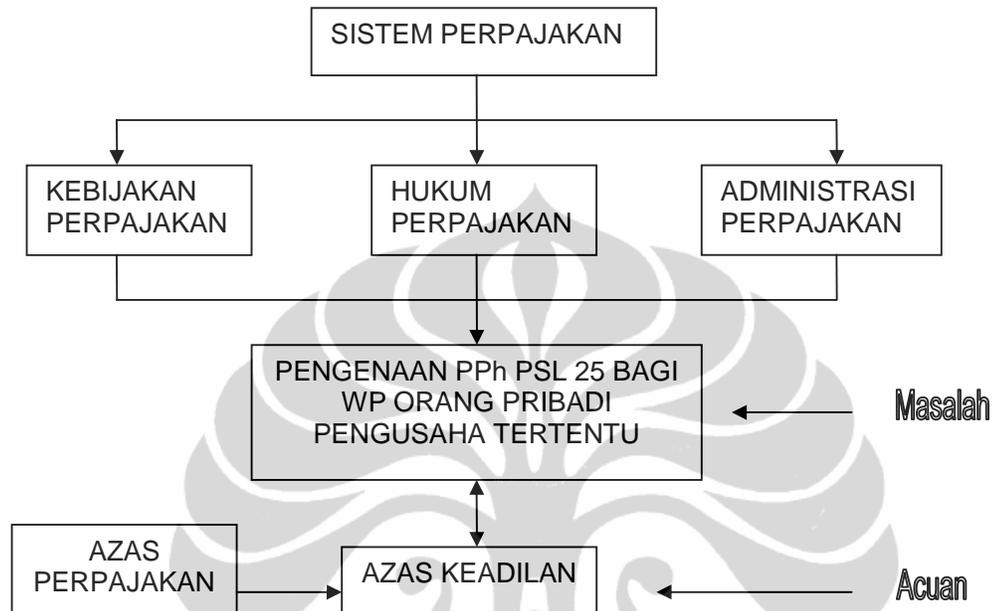
Kerangka (landasan) pemikiran adalah kerangka berpikir yang bersifat teori atau konseptual mengenai masalah yang akan diteliti. Kerangka berpikir tersebut menggambarkan hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Konsep itu sendiri merupakan abstraksi dari gejala atau fenomena yang akan diteliti.

Sistem perpajakan terdiri dari tiga unsur, yaitu kebijakan perpajakan (*tax policy*), undang-undang perpajakan (*tax laws*), dan administrasi perpajakan (*tax administration*). Kebijakan pengenaan PPh Pasal 25 bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dengan tarif sebesar 2% dari penghasilan bruto merupakan bagian dari *tax policy* dan *tax laws*. Sedangkan implementasinya merupakan kegiatan penyelenggaraan pungutan pajak yang merupakan bagian dari administrasi pajak.

Dalam suatu kebijakan dan hukum pajak, yakni dalam memilih alternatif-alternatif yang berkenaan dengan pemungutan pajak, perlu diuji apakah sejalan dengan azas-azas perpajakan. Salah satu azas perpajakan yang penting dan dikemukakan oleh semua ahli perpajakan adalah azas keadilan. Pelaksanaan (implementasi) kebijakan juga perlu diperhatikan, apakah dalam pelaksanaannya telah menjamin bahwa azas keadilan telah terpenuhi.

Penjelasan kerangka pemikiran dapat dilihat dalam gambar 2.1. dibawah ini:

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



C. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan sebagai alat untuk memahami fenomena sosial yang kompleks, sebagaimana dikemukakan oleh Marshall dan Roosman (1989, 9) : “...*qualitative research methods as a means for better understanding a complex social phenomenon*”.

2. Jenis Penelitian

Tipe yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif. Menurut Ndraha (dalam Widodo dan Mukhtar, 2000: 15), metode penelitian deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-luasnya terhadap objek penelitian pada suatu saat tertentu. Dalam

rangka menemukan pengetahuan itu, menurut Bayle, penelitian deskriptif selain mendeskripsikan berbagai kasus yang sifatnya umum tentang berbagai fenomena sosial yang ditemukan, juga harus mendeskripsikan hal-hal yang bersifat spesifik yang disoroti dari sudut ke “mengapaan” dan “kebagaimanaannya” tentang sesuatu yang terjadi.

Oleh karena itu, bagi Faisal (2003: 20), penelitian deskriptif dimaksudkan untuk mengeksplorasi dan klarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. Rakhmat (1999: 25) memandang hal itu sebagai melukiskan variabel demi variabel, satu demi satu.

Penggunaan metode deskriptif dalam penelitian ini dilatarbelakangi oleh sejumlah kekuatan atau keunggulan metode deskriptif, yang antara lain meliputi: melukiskan keadaan suatu objek pada suatu saat tertentu, mengidentifikasi data yang menunjukkan gejala-gejala dari suatu peristiwa, menemukan data yang menunjukkan *appearance* dari suatu realitas, dan mengumpulkan data yang dapat menunjukkan realisasi suatu gagasan/ide atau peraturan (Widodo dan Mukhtar, 2000: 19).

3. Metode dan Strategi Penelitian

Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara terhadap para informan yang mempunyai pengetahuan dan pengalaman terhadap Wajib Pajak Orang Pribadi pengusaha Tertentu. Kajian dokumentasi yang merupakan data sekunder juga dilakukan terhadap berbagai dokumen yang relevan.

Ada bermacam-macam cara pembagian jenis wawancara yang dikemukakan dalam kepustakaan. Menurut Patton (2002, 197), jenis-jenis wawancara adalah sebagai berikut: (a) wawancara pembicaraan informal, (b) pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara, dan (c) wawancara baku terbuka.

Pembagian lain dari jenis wawancara dikemukakan oleh Egon G. Guba dan Yvonna S. Lincoln (1981, 160-170), terdiri dari (a) wawancara oleh tim atau panel, (b) wawancara tertutup dan terbuka, (c) wawancara riwayat secara lisan, dan (d) wawancara terstruktur dan tak terstruktur.

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan menggunakan petunjuk umum wawancara (pedoman wawancara), wawancara terbuka dan tidak terstruktur. Pendekatan ini mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang dirumuskan dan tidak perlu ditanyakan secara berurutan. Pelaksanaan wawancara dan pengurutan pertanyaan disesuaikan dengan keadaan informan dalam konteks wawancara yang sebenarnya. Dalam penyusunan pertanyaan, lebih baik menggunakan kata “bagaimana” daripada kata “mengapa”, karena pertanyaan “bagaimana” menceritakan tentang suatu proses, sedangkan pertanyaan “mengapa” sering menghasilkan suatu pembenaran (*justification*). Juga hindari pertanyaan yang mengarahkan informan pada suatu jawaban.

Dengan wawancara terbuka, para informan tahu bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui pula apa maksud dan tujuan wawancara itu. Dalam wawancara tak terstruktur, akan diajukan pertanyaan-pertanyaan secara lebih luas dan leluasa, tanpa terikat oleh susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya. Dari wawancara tak terstruktur ini diharapkan terjadi komunikasi yang berlangsung lebih luwes, arahnya dapat lebih terbuka, sehingga diperoleh informasi yang lebih kaya.

Tujuan kajian dokumen adalah untuk memahami fenomena, untuk membuat interpretasi, untuk menyusun teori dan untuk membantu validasi data. Selanjutnya data berupa hasil studi kepustakaan dan hasil wawancara dengan informan dapat menggambarkan fenomena penelitian. Berdasarkan hasil penelitian ini akan dilakukan analisis kualitatif dengan menerapkan metode naratif, yakni merubah hasil penelitian ke dalam bentuk deskriptif untuk menceritakan secara rinci, agar dapat meningkatkan pemahaman terhadap fenomena yang terjadi dibandingkan dengan teori yang ada.

4. Hipotesis Kerja

Hipotesis kerja merupakan dugaan sementara yang digunakan oleh peneliti untuk mengarahkan penelitian. Hipotesis kerja yang berkaitan dengan pengenaan pajak penghasilan Pasal 25 terhadap Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu adalah:

- a. Kebijakan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 terhadap Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu belum sesuai dengan azas keadilan.
- b. Pelaksanaan administrasi perpajakan sehubungan dengan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 terhadap Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu belum seluruhnya sesuai dengan tata administrasi yang baik.

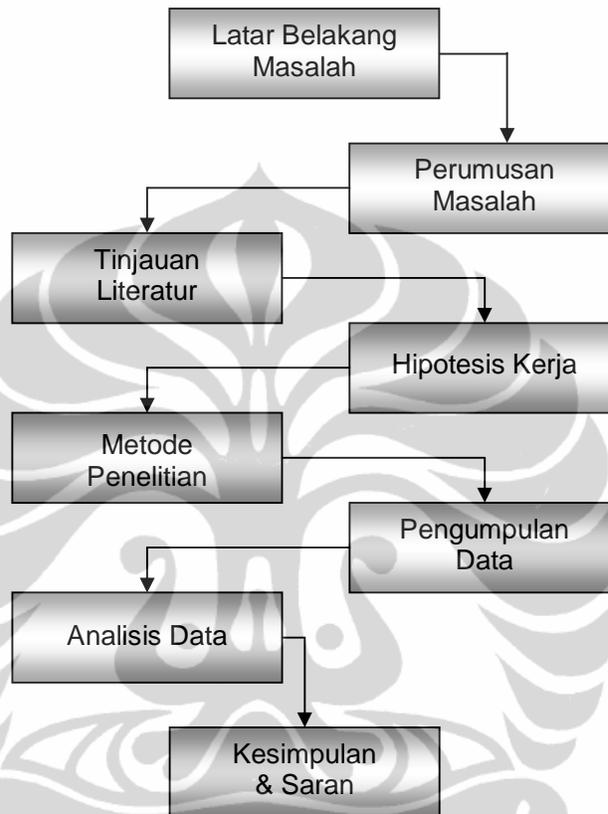
5. Nara Sumber/Informan

Dalam penelitian kualitatif sampel penelitian umumnya disebut dengan istilah informan. Dalam hal ini informan target adalah wajib pajak terkait dan fiskus. Wajib Pajak yang diwawancarai meliputi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang patuh (melaporkan SPT PPh Pasal 25 dan membayar sesuai ketentuan) sebanyak 2 orang, Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang tidak patuh (melaporkan SPT PPh Pasal 25 tetapi tidak sesuai ketentuan dan yang tidak melaporkan SPT PPh Pasal 25) sebanyak 2 orang, serta orang pribadi yang seharusnya merupakan orang pribadi pengusaha tertentu, tetapi tidak terdaftar sebagai Wajib Pajak sebanyak 2 orang. Fiskus yang dipilih meliputi Kepala Kantor, Kepala Seksi Ekstensifikasi, Kepala Seksi Pengawasan dan Konsultasi yang mengawasi Wajib Pajak yang diteliti, serta petugas seksi ekstensifikasi.

6. Proses Penelitian

Proses penelitian mulai dari tahap awal sampai dengan akhir dapat dilihat pada gambar 2.2.

Gambar 2.2
Proses Penelitian



7. Penentuan Lokasi dan Objek Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua, di mana pada kantor ini juga terdaftar banyak Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu. Objek Penelitian adalah kebijakan dan administrasi atas pengenaan pajak penghasilan pasal 25 atas Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu.

BAB III

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

A. Kebijakan Pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 pasal 2 ayat (3) huruf b beserta penjelasannya, diatur bahwa Pajak orang pribadi pengusaha tertentu di samping wajib mendaftarkan diri pada kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal Wajib Pajak, juga diwajibkan mendaftarkan diri pada kantor Direktorat Jenderal Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat kegiatan usaha Wajib Pajak dilakukan.

Mengenai kewajiban Pajak Penghasilan Pasal 25 bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000 Pasal 25 Ayat (7), penghitungan besarnya angsuran pajak bagi Wajib Pajak baru, bank, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Wajib Pajak tertentu lainnya termasuk Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu diatur dengan Keputusan Menteri Keuangan.

Pada penjelasan atas pasal 25 ayat (7) Undang-Undang ini, dijelaskan bahwa pada prinsipnya penghitungan besarnya angsuran bulanan dalam tahun berjalan didasarkan pada Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan tahun yang lalu. Namun berdasarkan ketentuan ini, Menteri Keuangan diberi wewenang untuk menetapkan dasar penghitungan besarnya angsuran bulanan selain berdasarkan prinsip tersebut dengan tujuan agar lebih mendekati kewajaran berdasarkan data yang dapat dipakai untuk menentukan besarnya pajak yang akan terutang pada akhir tahun serta sebagai dasar penghitungan jumlah (besarnya) angsuran pajak dalam tahun berjalan. Khusus mengenai Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dijelaskan bahwa dalam

perkembangan dunia usaha, kemungkinan terdapat bidang usaha atau Wajib Pajak tertentu termasuk Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yaitu Wajib Pajak orang pribadi yang mempunyai tempat usaha tersebar di beberapa tempat, misalnya pedagang elektronik yang mempunyai toko di beberapa pusat perbelanjaan, yang angsuran pajaknya dapat dihitung berdasarkan data atau kenyataan yang ada, sehingga mendekati kewajaran.

Selanjutnya pada pasal 25 ayat (9) diatur bahwa pajak yang telah dibayar sendiri dalam tahun berjalan oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu merupakan pelunasan pajak yang terutang untuk tahun pajak yang bersangkutan, kecuali apabila Wajib Pajak yang bersangkutan menerima atau memperoleh penghasilan lain yang tidak dikenakan Pajak Penghasilan yang bersifat final menurut Undang-Undang ini. Pada penjelasan atas pasal 25 ayat (9) yaitu Wajib Pajak orang pribadi yang mempunyai tempat usaha tersebar di beberapa tempat, misalnya pedagang elektronik yang mempunyai toko di beberapa pusat perbelanjaan, ditetapkan tersendiri dengan Keputusan Menteri Keuangan. Angsuran pokok bagi Wajib Pajak tersebut, merupakan pelunasan pajak yang terutang untuk tahun pajak yang bersangkutan, sepanjang Wajib Pajak tersebut tidak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang tidak dikenakan Pajak Penghasilan yang bersifat final. Apabila Wajib Pajak tersebut juga menerima atau memperoleh penghasilan lain yang tidak dikenakan pajak penghasilan yang bersifat final, maka dalam menghitung pajaknya, seluruh penghasilannya digunggung dan dikenakan Pajak Penghasilan berdasarkan ketentuan umum, sedangkan pajak yang telah dibayar merupakan kredit pajak.

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Undang-Undang tersebut dan untuk memperjelas definisi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu dikeluarkan Keputusan Menteri Keuangan nomor 84/KMK.03/2002 tanggal 8 Maret 2002 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Menteri Keuangan Nomor 522/KMK.04/2000 tentang Penghitungan Besarnya Angsuran Pajak Penghasilan Dalam Tahun Pajak Berjalan Yang Harus Dibayar Sendiri Oleh Wajib Pajak Baru, Bank, Sewa Guna Usaha Dengan Hak Opsi, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Wajib Pajak Lainnya Termasuk Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu. Untuk pengaturan lebih lanjut mengenai pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 bagi Wajib Pajak Orang

Pribadi Pengusaha Tertentu diterbitkan Keputusan Dirjen Pajak nomor Kep-171/WPJ/2002 tanggal 28 Maret 2002 tentang Pelaksanaan Pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu, yang ditegaskan lagi dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak nomor SE-14/PJ.41/2002 tanggal 7 Agustus 2002. Sebelumnya sebenarnya telah diterbitkan Keputusan Dirjen Pajak nomor Kep-547/PJ./2000 tanggal 29 Desember 2000 dan Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak nomor SE-40/PJ.41/2000 tanggal 29 Desember 2000 tentang Besarnya Pajak Penghasilan Pasal 25 dalam Tahun Pajak Berjalan untuk Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu, tetapi kedua peraturan ini telah dicabut.

Yang dimaksud Wajib pajak Orang Pribadi pengusaha tertentu adalah Wajib Pajak yang melakukan kegiatan usaha di bidang perdagangan grosir dan atau eceran barang-barang konsumsi melalui tempat usaha/gerai (outlet) yang tersebar di beberapa lokasi, tidak termasuk perdagangan kendaraan bermotor dan restoran. Sedangkan yang dimaksud dengan barang konsumsi adalah barang-barang yang dijual langsung kepada konsumen akhir, kecuali kendaraan bermotor dan makanan yang disajikan atau dijual di restoran.

Dalam peraturan-peraturan tersebut diatur bahwa Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu wajib mendaftarkan diri untuk mendapatkan NPWP bagi setiap tempat usaha/gerai (outlet) yang dimilikinya di Kantor Pelayanan Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat usaha/gerai (outlet) tersebut (KPP lokasi) dan di Kantor Pelayanan Pajak yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal Wajib Pajak (KPP domisili). Ketentuan tersebut juga berlaku dalam hal tempat usaha/gerai (outlet) dan tempat tinggal Wajib Pajak yang bersangkutan berada dalam wilayah kerja Kantor Pelayanan Pajak yang sama.

Dalam hal Wajib Pajak orang pribadi yang telah dikukuhkan sebagai pengusaha tertentu menyatakan semata-mata memiliki satu tempat usaha/gerai (outlet), maka KPP domisili berdasarkan hasil pemeriksaan/penelitian memberitahukan hasil pemeriksaan/penelitian tersebut kepada KPP lokasi untuk mencabut pengukuhan Wajib Pajak yang bersangkutan di KPP Lokasi. Jika pengukuhan sebagai Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu di KPP Lokasi belum dicabut, tetap diperlakukan sebagai Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu.

Masing-masing tempat usaha/gerai tersebut setiap bulan harus membayar angsuran Pajak Penghasilan Pasal 25 sebesar 2% dari jumlah peredaran bruto berdasarkan pembukuan atau pencatatan setiap bulan, yang dibayarkan atas nama dan NPWP masing-masing tempat usaha/gerai (outlet) tersebut. Angsuran sebesar 2% tersebut baru berlaku sejak 1 April 2002, sedangkan berdasarkan peraturan sebelumnya yang berlaku sejak 1 Januari 2001 adalah sebesar 1%. Angsuran Pajak Penghasilan Pasal 25 sebesar 2% tersebut wajib dibayar mulai masa pajak pengukuhan sebagai pengusaha tertentu. Angsuran PPh Pasal 25 yang telah dibayar untuk bulan-bulan sebelum pengukuhan, diperhitungkan sebagai kredit pajak dalam SPT Tahunan Pajak Penghasilan tahun yang bersangkutan

Pembayaran Pajak Penghasilan Pasal 25 tersebut dapat diperlakukan sebagai pembayaran final maupun tidak final, dengan ketentuan sebagai berikut :

- Apabila Wajib Pajak tidak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang dikenakan PPh yang bersifat tidak final, maka pembayaran Pajak Penghasilan Pasal 25 tersebut merupakan pelunasan Pajak Penghasilan yang terutang untuk tahun pajak yang bersangkutan (final).
- Apabila Wajib Pajak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang dikenakan PPh yang bersifat tidak final, maka pembayaran Pajak Penghasilan Pasal 25 tersebut merupakan kredit pajak atas Pajak Penghasilan yang terutang untuk tahun pajak yang bersangkutan.

Dalam hal Wajib Pajak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang dikenakan Pajak Penghasilan yang tidak bersifat final, maka Wajib Pajak masih harus membayar angsuran Pajak Penghasilan Pasal 25 atas penghasilan lain tersebut dengan ketentuan sebagai berikut :

- Besarnya angsuran PPh Pasal 25 atas penghasilan lain yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak untuk bulan-bulan sebelum batas waktu penyampaian Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan, sama dengan besarnya angsuran pajak untuk bulan terakhir dari tahun pajak yang lalu.
- Besarnya angsuran PPh Pasal 25 atas penghasilan lain yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak setelah batas waktu penyampaian Surat

Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan adalah sebesar perbandingan antara penghasilan neto dengan total penghasilan neto dikalikan besar angsuran yang terutang berdasarkan SPT Tahunan tahun sebelumnya.

Selanjutnya Wajib Pajak wajib melaporkan pembayaran tersebut ke Kantor Pelayanan Pajak tempat usaha/gerai (outlet) Wajib Pajak terdaftar, dengan menggunakan bentuk formulir khusus, yang memuat informasi mengenai peredaran usaha dari perdagangan serta penghasilan lain, juga PPh Pasal 25 yang terutang. Formulir tersebut dilampiri dengan lembar ke-3 Surat Setoran Pajak.

Jika Pajak Penghasilan Pasal 25 tersebut tidak atau kurang dibayar dan atau tidak atau terlambat dilaporkan oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, maka diterbitkan Surat Tagihan Pajak setiap saat setelah lewat jatuh tempo pembayaran/penyetoran dan atau jatuh tempo pelaporan. Penerbitan Surat Tagihan Pajak dilakukan meliputi bulan-bulan pada saat atau masa Pajak Penghasilan terutang yang tidak /kurang dibayar atau timbulnya sanksi administrasi berupa denda dan atau bunga yang terutang. Sebagai dasar penghitungan pokok pajak terutang dalam rangka penerbitan Surat Tagihan Pajak tersebut didasarkan pada :

- a. Hasil pemeriksaan lapangan dalam pelaksanaan ekstensifikasi Wajib Pajak
- b. Peredaran bruto menurut Surat Pemberitahuan Masa Pajak Pertambahan Nilai sepanjang Dasar Pengenaan Pajak PPN meliputi satu outlet/gerai yang dimiliki Wajib Pajak terdaftar pada Kantor Pelayanan Pajak yang sama dengan Kantor Pelayanan Pajak di mana Pengusaha Kena Pajak terdaftar.

Peraturan-peraturan tersebut juga memuat mengenai ketentuan perlakuan atas kompensasi kerugian, di mana terdapat perbedaan perlakuan antara Wajib Pajak yang tidak memiliki penghasilan lain yang dikenakan PPh yang bersifat tidak final dengan Wajib Pajak yang memiliki penghasilan lain yang dikenakan Pajak Penghasilan yang bersifat tidak final.. Dalam hal Wajib Pajak tidak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang dikenakan PPh tidak bersifat final, kompensasi kerugian tidak dapat diperhitungkan Sedangkan dalam

hal Wajib Pajak menerima atau memperoleh penghasilan lain yang dikenakan PPh tidak bersifat final, kompensasi kerugian dapat diperhitungkan dengan penghasilan pengusaha tertentu sepanjang belum habis masa kompensasinya.

Setiap akhir tahun pajak, Wajib Pajak tetap wajib menyampaikan SPT Tahunan Pajak Penghasilan di KPP domisili dengan melampirkan formulir berisi daftar jumlah penghasilan dan pembayaran Pajak Penghasilan Pasal 25 dari masing-masing tempat usaha/gerai (outlet). Peredaran usaha yang dilaporkan dalam SPT Tahunan tersebut adalah jumlah keseluruhan peredaran bruto usaha sesuai dengan pembukuan atau pencatatan dari masing-masing tempat usaha/gerai (outlet).

B. Sejarah Singkat KPP Pratama Jakarta Gambir Dua

Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua merupakan salah satu unit vertikal di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) yang secara struktural berada di bawah Departemen Keuangan. Pada awalnya, Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua, yang kala itu bernama Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Gambir II, dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : KEP-162/KMK.01/1997 tanggal 10 April 1997. Unit kerja ini merupakan pecahan dari Kantor Pelayanan Pajak Type A Jakarta Gambir. Wilayah kerjanya ketika itu meliputi 3 (tiga) kelurahan di Kecamatan Gambir Kota Madya Jakarta Pusat yaitu (1) Kelurahan Cideng, (2) Kelurahan Petojo Selatan, dan (3) Kelurahan Duri Pulo.

Pada tahun 2001, unit kerja ini mengalami perubahan nomenklatur menjadi Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Gambir Dua seiring dengan adanya reorganisasi di tubuh DJP melalui Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : KEP-443/KMK.01/2001 tanggal 21 Juli 2001. Wilayah kerjanya pun dipersempit, yaitu hanya meliputi dua kelurahan Cideng Petojo dan Selatan. Kelurahan Duri Pulo dialihkan ke dalam wilayah kerja Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Gambir Tiga yang baru didirikan.

Di penghujung tahun 2004, kantor pajak ini melaksanakan reformasi administrasi yang dikenal sebagai program modernisasi administrasi perpajakan.

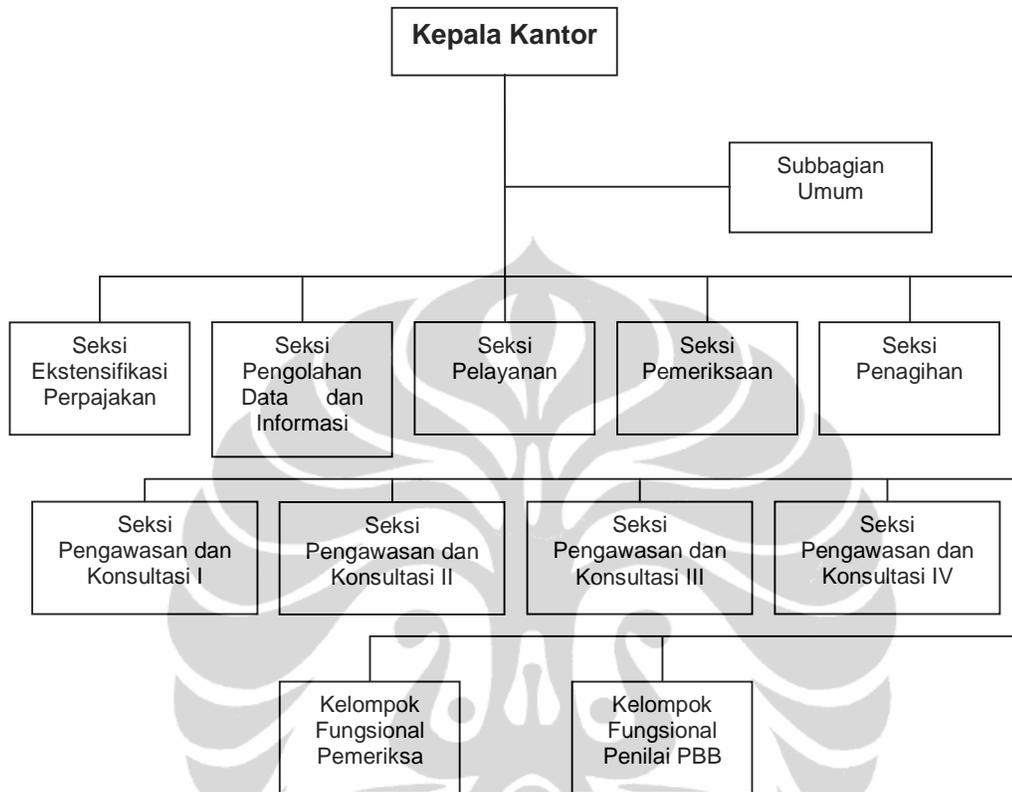
Melalui Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : KEP-254/KMK.01/2004 tanggal 24 Mei 2004 dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor : KEP-172/PJ./2004 tanggal 29 November 2004, dibentuklah Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua yang menerapkan Sistem Administrasi Perpajakan Modern (SAPM). Pembentukan administrasi perpajakan pratama ini merupakan yang pertama di Indonesia dan ditandai dengan perubahan struktur organisasi, prosedur kerja, penempatan sumber daya manusia dan aplikasi sistem informasi yang baru.

C. Struktur Organisasi Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua

Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : KEP-254/KMK.01/2004 tanggal 24 Mei 2004 dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak Nomor : KEP-172/PJ./2004, Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Gambir Dua ditetapkan sebagai kantor pajak yang pertama menerapkan sistem administrasi perpajakan modern pratama di Indonesia. Sebagai unit kerja pelopor, struktur organisasi kantor pajak ini menjadi prototipe bagi kantor pajak lainnya yang hendak menerapkan administrasi perpajakan modern pratama.

Struktur organisasi Kantor pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua dapat dilihat pada gambar dibawah ini:

Gambar 3.1 Struktur Organisasi KPP Pratama Jakarta Gambir Dua



Seperti dapat dilihat pada Gambar 3.1, secara garis besar bagian-bagian dari struktur organisasi Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua dapat dijelaskan sebagai berikut.

a. Kepala Kantor

Fungsi kepala kantor dijalankan oleh seorang pejabat setingkat eselon III yang bertugas memimpin organisasi dan bertanggung jawab atas kinerja kantor secara keseluruhan.

b. Sub Bagian Umum

Sub bagian umum dipimpin oleh seorang pejabat eselon IV yang mengkoordinasikan tugas dan wewenang pelayanan kesekretariatan, pelaksanaan tata usaha dan kepegawaian, pengelolaan rumah tangga, perlengkapan kantor dan keuangan kantor.

c. Seksi Pengolahan Data dan Informasi

Seksi ini dipimpin oleh seorang pejabat eselon IV yang mengkoordinasikan tugas dan wewenang dalam pengumpulan dan pengolahan data, penyajian data dan informasi perpajakan, *entry-data* perpajakan (perekaman dokumen), pengalokasian PBB dan BPHTB, pelayanan dukungan teknis komputer, pemantauan aplikasi *e-SPT* dan *e-Filling*, penyiapan laporan kerja dan urusan tata usaha penerimaan pajak.

d. Seksi Pelayanan

Seksi pelayanan dipimpin oleh pejabat eselon IV yang mengkoordinasikan tugas penetapan dan penerbitan produk hukum perpajakan, pengadministrasian dokumen dan berkas perpajakan, penerimaan dan pengolahan surat pemberitahuan serta penerimaan surat lainnya, penyuluhan perpajakan, pelaksanaan registrasi wajib pajak dan kerja sama perpajakan.

e. Seksi Penagihan

Seksi penagihan dipimpin oleh pejabat eselon IV yang mengkoordinasikan tugas urusan penatausahaan piutang pajak, penundaan dan angsuran tunggakan pajak, penagihan aktif, usulan penghapusan piutang pajak, serta penyimpanan dokumen-dokumen penagihan pajak.

f. Seksi Pemeriksaan

Seksi pemeriksaan dipimpin oleh pejabat eselon IV yang mengkoordinasikan tugas pelaksanaan penyusunan rencana pemeriksaan, pengawasan pelaksanaan aturan pemeriksaan, penerbitan dan penyaluran surat perintah pemeriksaan pajak serta administrasi pemeriksaan secara umum.

g. Seksi Ekstensifikasi Perpajakan

Seksi ekstensifikasi perpajakan dipimpin oleh pejabat eselon IV yang mengkoordinasikan tugas pelaksanaan potensi perpajakan, pendataan obyek dan subyek pajak, penilaian obyek pajak dalam rangka ekstensifikasi perpajakan.

h. Seksi Pengawasan dan Konsultasi (I s.d. IV)

Terdiri dari empat seksi, yaitu Seksi Pengawasan dan Konsultasi I, II, III dan IV. Masing-masing seksi dipimpin oleh pejabat eselon IV yang mempunyai tugas mengkoordinasikan pengawasan kepatuhan kewajiban perpajakan wajib pajak, bimbingan/himbauan kepada wajib pajak dan konsultasi teknis

perpajakan, penyusunan profil wajib pajak, analisis kinerja wajib pajak, rekonsiliasi data wajib pajak dalam rangka intensifikasi dan melakukan evaluasi hasil banding. Pelaksanaan tugas di seksi ini didukung *Account Representative* yaitu pegawai yang khusus memberikan pelayanan, pengawasan dan konsultasi kepada wajib pajak yang terdapat di wilayah kerjanya masing-masing yang sebelumnya telah ditentukan.

i. Kelompok Pejabat Fungsional

Terdiri dari kelompok pejabat fungsional pemeriksa pajak dan fungsional penilai Pajak Bumi Bangunan (PBB). Pejabat fungsional pemeriksa pajak memiliki tugas dan wewenang melakukan pemeriksaan pajak. Pejabat fungsional penilai bertugas melakukan pendataan dan penilaian objek PBB.

Pada dasarnya, struktur organisasi pada administrasi perpajakan modern pratama merupakan gabungan dari tiga struktur kantor pajak yang belum pratama (non modern) yaitu struktur organisasi kantor pelayanan pajak, struktur organisasi kantor pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dan struktur organisasi kantor pemeriksaan dan penyidikan pajak. Seperti ditunjukkan dalam Gambar 3.2, struktur organisasi KPP Pratama menampung fungsi-fungsi yang sebelumnya terdapat pada tiga unit kerja tersebut. Peleburan dari tiga kantor pajak ini berimbas pada semakin berat dan luasnya fungsi, tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh kantor pajak pratama.

D. Struktur Sumber Daya Manusia

Struktur sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki KPP Pratama Jakarta Gambir Dua sebagian besar memiliki latar belakang pendidikan sarjana atau setingkat sarjana (S1 dan DIV), yaitu sebanyak 66 orang atau sekitar 57,89% dari total pegawai. Pegawai berpendidikan DI dan DIII menyusul dengan komposisi masing-masing sebesar 13,16% dan 11,40%. Dari perspektif jabatan, pegawai yang berperan sebagai *account representative* paling banyak, yaitu 41 orang, kemudian disusul pelaksana 37 orang dan pejabat fungsional sebanyak 25 orang.

Dari perspektif kepangkatan, sebagian besar pegawai berada pada pangkat IIIA (penata muda) dengan jumlah 35 orang. Pegawai dengan pangkat

IIIB dan IIIC berada di urutan kedua dan ketiga dengan jumlah masing-masing 20 dan 16 orang. Struktur sumber daya manusia KPP Pratama Jakarta Gambir Dua selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Sumber Daya Manusia KPP Pratama Jakarta Gambir Dua

Jabatan & Pangkat/Golongan	Pendidikan						Total
	SLTA	D I	D III	D IV	S1	S2	
Kepala Kantor					1		1
Kepala Seksi					3	7	10
Fungsional			5		16	4	25
AR			1	9	30	1	41
Pelaksana	8	15	7		7		37
Jumlah	8	15	13	9	57	12	114
IIA		8					8
IIB		4					4
IIC	2	3	7		2		14
IID	5		4		1		10
IIIA	1		2	4	28		35
IIIB				5	12	3	20
IIIC					11	5	16
IIID					2	3	5
IVA						1	1
IVB					1		1
Jumlah	8	15	13	9	57	12	114
%	7,02%	13,16%	11,40%	7,89%	50,00%	10,53%	100%

Sumber : Subbagian Umum KPP Pratama Jakarta Gambir Dua

E. Ruang Lingkup Pekerjaan

Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua menangani administrasi pajak-pajak negara (pusat) baik pajak langsung maupun tidak langsung. Secara umum fungsi kantor pelayanan pajak pratama adalah sebagai berikut :

- pengumpulan dan pengolahan data, pengujian informasi perpajakan, pengamatan potensi perpajakan, dan ekstensifikasi perpajakan;
- Penelitian dan penatausahaan surat pemberitahuan tahunan dan masa serta berkas wajib pajak;
- Pengawasan pembayaran masa pajak penghasilan (PPh), pajak pertambahan nilai (PPN), pajak penjualan barang mewah (PPnBM), pajak tidak langsung lainnya (PTLL), pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB);

- Penatausahaan penerimaan pajak dan penagihan piutang pajak;
- Pemrosesan permohonan keberatan dan peninjauan kembali, atau meneruskan ke kantor wilayah atau kantor pusat direktorat jenderal pajak, penatausahaan banding serta penyelesaian restitusi semua jenis pajak;
- Pemeriksaan pajak;
- Penerbitan surat ketetapan pajak;
- Penyuluhan dan konsultasi perpajakan; dan
- Pelaksanaan administrasi kantor pelayanan pajak pratama.

Secara geografis, wilayah kerja Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua meliputi dua kelurahan di Kecamatan Gambir Jakarta Pusat yaitu Kelurahan Cideng dan Petojo Selatan. Batas-batas wilayah kerja meliputi jalan KH Hasyim Ashari di sebelah utara, jalan Jatibaru di sebelah selatan, jalan Banjir Kanal dan rel kereta api Tanah Abang di sebelah barat, dan jalan Abdul Muis, jalan Majapahit dan jalan Cideng Barat di sebelah timur.

Luas wilayah kerja melingkupi 239,98 Ha yang terdiri dari tanah kering dan bangunan dengan jumlah penduduk sebanyak \pm 32.022 jiwa dari 8.369 Kepala Keluarga (KK). Sementara komposisi wajib pajak dan objek pajak terdiri dari 5.358 wajib pajak orang pribadi, 9.512 wajib pajak badan serta 8.458 objek pajak bumi dan bangunan.

F. Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang terdaftar di KPP Pratama Jakarta Gambir Dua

Secara geografis, wilayah kerja Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua meliputi dua kelurahan di Kecamatan Gambir Jakarta Pusat yaitu Kelurahan Cideng dan Petojo Selatan. Batas-batas wilayah kerja meliputi jalan KH Hasyim Ashari di sebelah utara, jalan Jatibaru di sebelah selatan, jalan Banjir Kanal dan rel kereta api Tanah Abang di sebelah barat, dan jalan Abdul Muis, jalan Majapahit dan jalan Cideng Barat di sebelah timur. Termasuk di dalamnya adalah pusat perbelanjaan ITC Roxy Mas yang terletak di Jalan Hasyim Ashari no 125.

Luas wilayah kerja melingkupi 239,98 Ha yang terdiri dari tanah kering dan bangunan dengan jumlah penduduk sebanyak \pm 32.022 jiwa dari 8.369

Kepala Keluarga (KK). Sementara komposisi wajib pajak dan objek pajak terdiri dari 6.440 wajib pajak orang pribadi, 9.985 wajib pajak badan serta 8.458 objek pajak bumi dan bangunan.

Di antara seluruh Wajib Pajak orang pribadi tersebut sebanyak 289 merupakan NPWP untuk Wajib Pajak cabang (kode 001 ke atas). Dari jumlah tersebut sebanyak 222 Wajib Pajak bergerak di bidang usaha perdagangan besar dan eceran barang-barang keperluan rumah tangga. Tetapi dari data master file Direktorat Jenderal Pajak, hanya 46 Wajib Pajak yang sudah pasti dapat digolongkan Wajib Pajak Orang Pribadi pengusaha tertentu, karena hanya sejumlah tersebut yang mempunyai NPWP cabang lebih dari dua, yang mencerminkan Wajib Pajak tersebut memiliki lebih dari satu tempat usaha/gerai (outlet). Hampir seluruh Wajib Pajak tersebut berlokasi di ITC Roxy Mas.

Mengenai pelaksanaan kewajiban pembayaran Pajak Penghasilan Pasal 25 dan pelaporannya, dari 222 Wajib Pajak orang pribadi tersebut hanya 35 Wajib Pajak yang melakukan pembayaran dan pelaporan PPh Pasal 25, dan dari 35 Wajib Pajak tersebut hanya 5 orang yang membayar PPh Pasal 25 sesuai aturan (2% dari omset).

G. Gambaran Lokasi Potensi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang terdapat di wilayah kerja KPP Pratama Jakarta Gambir Dua

Hampir seluruh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang telah terdaftar di KPP Pratama Jakarta Gambir Dua memiliki tempat kegiatan usaha di ITC Roxy Mas. Di lokasi tersebut memang terdapat banyak kios yang dimiliki oleh orang pribadi.

ITC Roxy Mas sendiri terdiri dari 5 lantai termasuk basement. Di seluruh lantai tersebut terdapat 827 gerai dan kantor, dengan penjelasan sebagai berikut:

Lantai basement

Di lantai ini sebagian besar ditempati oleh pasar swalayan dan bakery. Sisanya terdapat bank, restoran dan kantin, serta salon.

Lantai dasar sampai dengan lantai III

Di lantai-lantai ini terdapat beberapa bank dan ATM, beberapa restoran cepat saji, serta gerai-gerai perdagangan besar/eceran, baik yang dimiliki badan ataupun orang pribadi, yang sebagian besar menjual telepon selular dan perlengkapannya.

Lantai IV

Pada lantai ini sebagian besar ditempati rumah makan dan salon, kantor pengelola, serta sedikit gerai penjualan telepon selular.

Dari data yang diperoleh dari seksi ekstensifikasi dan para Account Representative dapat dirangkum dalam tabel 3.2. sebagai berikut :

Tabel 3.2. Data tempat kegiatan usaha ITC Roxy Mas

Lantai	Jumlah kios	Kosong	WP Badan	WP Orang Pribadi		
				Jumlah	Tidak ada NPWP	Ada NPWP
Dasar	224	16	25	183	88	95
I	216	1	10	205	84	121
II	141	3	12	126	51	75
III	150	7	13	130	59	71
IV	74	0	1	73	45	28
Jumlah	805	27	61	717	327	390

Dari jumlah Wajib Pajak orang pribadi yang memiliki NPWP, sebanyak 175 merupakan Wajib Pajak dengan NPWP domisili (kode 000).