

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penerimaan pajak merupakan sumber penerimaan negara yang paling aman dan andal saat ini. Penerimaan pajak juga mempunyai peranan yang sangat dominan dalam pos penerimaan dalam negeri. Realisasi penerimaan pajak yang optimal sangat diharapkan, sebab perannya yang strategis untuk menunjang pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Buffes dan Shah dalam Machfud Sidik (2000: 4) menyatakan bahwa pengendalian defisit fiskal merupakan hal yang penting untuk menunjang pertumbuhan ekonomi. Pengendalian defisit fiskal dapat dilakukan dari pengelolaan sisi penerimaan, pengeluaran, dan sisi pembiayaan (*financing*). Sektor pajak melalui penerimaan pajak merupakan penerimaan yang utama dari sisi penerimaan untuk mewujudkan kemandirian pendanaan APBN.

Upaya pemerintah untuk meningkatkan penerimaan pajak salah satunya melalui pembentukan kebijakan perpajakan. Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Pajak terus melakukan reformasi perpajakan dengan mengeluarkan kebijakan perpajakan. Sementara di sisi lain, lingkungan yang dihadapi selalu berubah berdasarkan kondisi politik dan sosial ekonomi. Penjelasan tersebut sesuai dengan pendapat Machfud Sidik (2000:2) mengingat instrumen kebijakan perpajakan merupakan suatu kebijakan yang bersifat elastis dan memiliki sensibilitas yang tinggi, khususnya terhadap perkembangan sosial ekonomi, maka dalam mendisain suatu sistem perpajakan nasional harus merupakan suatu hasil kajian yang mendalam agar dalam menyeimbangkan berbagai kepentingan. Hal ini disebabkan oleh efek berantai (*multiplier effect*) dari perangkat aturan perpajakan yang multidimensi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pelaksanaan reformasi kebijakan tersebut salah satunya adalah dengan melakukan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak. Secara khusus ditegaskan dalam SE-06/PJ.9/2001 tanggal 7 November 2001

mengenai Pelaksanaan Ekstensifikasi Wajib Pajak dan Intensifikasi Pajak, bahwa ruang lingkup pelaksanaan kegiatan ekstensifikasi Wajib Pajak dan intensifikasi pajak meliputi pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak di lokasi usaha, termasuk pengukuhan sebagai Pengusaha Kena Pajak, terhadap Orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang mempunyai lokasi usaha di sentra perdagangan atau perbelanjaan atau pertokoan atau mal atau plaza atau kawasan industri atau sentra lainnya.

Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu sendiri pertama kali disebutkan dalam pasal 25 ayat 7 Undang-undang nomor 17 tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Selanjutnya dalam peraturan-peraturan yang khusus mengatur mengenai Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu diatur bahwa Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu wajib mendaftarkan diri untuk mendapatkan NPWP bagi setiap tempat usaha/gerai yang dimilikinya. Selain itu masing-masing tempat usaha/gerai tersebut setiap bulan harus membayar angsuran Pajak Penghasilan Pasal 25 setiap bulan sebesar 2% dari jumlah peredaran bruto, yang dibayarkan atas nama dan NPWP masing-masing tempat usaha/gerai tersebut. Angsuran sebesar 2% tersebut baru berlaku sejak 1 April 2002, sedangkan sebelumnya adalah 1%.

Wajib pajak Orang Pribadi pengusaha tertentu didefinisikan sebagai 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. Selanjutnya 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.

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.

Kebijakan perpajakan merupakan alternatif yang nyata-nyata dipilih dari berbagai pilihan lain, agar dapat dicapai sasaran yang hendak dituju sistem perpajakan. Alternatif-alternatif tersebut dipilih dengan mempertimbangkan agar sistem perpajakan tersebut tetap bertumpu pada azas-azas yang sudah ditentukan. Alternatif-alternatif tersebut menurut Mansury (1996: 19) meliputi :

- a. Pajak apa yang akan dipungut
- b. Siapa yang akan dijadikan subyek pajak
- c. Apa saja yang merupakan obyek pajak
- d. Berapa besarnya tarif pajak
- e. Bagaimana prosedurnya

Lanjut Mansury (1996: 4), setiap akan dipungut suatu pajak ataupun akan diperbaharui suatu sistem pajak maka perlu ditentukan terlebih dahulu tujuan-tujuan utama pemungutan pajak atau sistem pajak yang baru. Untuk mencapai tujuan-tujuan utama tersebut, lanjut Mansury (1996: 4), perlu juga ditentukan azas-azas yang harus dipegang teguh dalam memilih alternatif-alternatif yang berkenaan dengan pemungutan pajak tersebut. Azas-azas perpajakan oleh Adam Smith dalam bukunya *An Inquiry into Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Indianapolis : Liberty Classics. 1981) sebagaimana dikutip Mansury (2000: 11), bahwa pemungutan pajak hendaknya didasarkan atas empat yaitu : *Equity, Certainty, Convinience, dan Economy*.

Keadilan merupakan salah satu azas yang sering kali menjadi pertimbangan penting dalam memilih *policy option* yang ada dalam membangun system 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.

Azas keadilan berarti bahwa 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 dengan prosentase yang berbeda.

Selanjutnya, administrasi perpajakan merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan kebijaksanaan perpajakan. (Nowak dalam Mansury : 2000, 6). Administrasi perpajakan yang efektif merupakan kunci utama dari suatu sistem pajak yang produktif, adil, dan efisien (Kelly and Oldman: 1973). Bahkan Indrawati (dalam Gunadi: 2004, 8) menyatakan bahwa kesempatan terbaik untuk meningkatkan penerimaan pajak salah satu kemungkinannya adalah dengan perbaikan administrasi. Agar tujuan keadilan dapat tercapai, maka azas keadilan juga harus dipegang teguh dalam rangka penyelenggaraan pemungutan pajak (*tax administration*).

Sebagai suatu sistem, efektivitas implementasi kebijakan perpajakan akan sangat bergantung kepada saling terkaitnya satu sama lain mata rantai seluruh aktivitas yang harus dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakan maupun dengan unsur pelaksana dari kebijakan tersebut. Jones (1984:166) meyakini bahwa mata rantai keseluruhan aktivitas dalam implementasi kebijakan publik terdiri dari pengorganisasian (*organization*), penginterpretasian (*interpretation*) dan pengaplikasian (*application*).

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. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah dengan adanya kebijakan pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu seperti yang telah dilakukan sudah berpegang pada azas keadilan, serta bagaimana implementasi kebijakan tersebut, apakah sudah berjalan dengan baik dan berpegang pada azas keadilan juga.

Pertanyaan ini menyebabkan perlunya pengkajian secara ilmiah ihwal persoalan kebijakan dan administrasi perpajakan berkaitan dengan kebijakan tersebut dan implementasinya dari sudut pandang keadilan serta membandingkan dengan yang seharusnya. Penelitian dilakukan pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua.

Atas dasar hal itu, maka judul penelitian ini adalah "Analisis Kebijakan dan Implementasi Pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Bagi Wajib Pajak

Orang Pribadi Pengusaha Tertentu Ditinjau dari Azas Keadilan (Studi Kasus pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua)”

B. Perumusan Masalah

Persoalan kebijakan dan implementasinya bukanlah masalah sederhana. Untuk kebijakan perpajakan, hal tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti : jenis pajak yang akan dipungut, subyek pajaknya, obyek pajaknya, besarnya tarif yang akan dipungut, serta prosedurnya. Sedangkan untuk administrasi perpajakan dipengaruhi seperti : institusi itu sendiri, orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang terlibat, kegiatannya, sistemnya, kebijakannya, sistem informasi, prosesnya dan sebagainya. Mengingat keterbatasan yang ada, baik yang terkait dengan waktu, biaya, tenaga maupun pengetahuan, maka penelitian ini dibatasi hanya pada evaluasi kebijakan dan pelaksanaan kebijakan (implementasi) pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu ditinjau dari azas keadilan pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua.

Berdasarkan latar belakang, pembatasan dan perumusan masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana analisa Kebijakan Pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu ditinjau dari azas keadilan?
- b. Bagaimana pelaksanaan penerapan kebijakan Pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua?.

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Dengan pokok permasalahan dan rumusan masalah di atas, maka penulisan ini memiliki tujuan untuk mengetahui dan menganalisis:

- a. Kesesuaian Kebijakan Pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu dengan azas keadilan.
- b. Implementasi Kebijakan Pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 Bagi Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua.

2. Signifikansi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan signifikansi atau manfaat bagi berbagai pihak sebagai berikut:

- a. Dapat menambah wawasan terutama tentang kebijakan dan administrasi perpajakan terutama mengenai pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi wajib pajak orang pribadi pengusaha tertentu.
- b. Dapat memperkaya studi perpajakan, khususnya mengenai pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi wajib pajak orang pribadi pengusaha tertentu.
- c. Bagi Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Jakarta Gambir Dua, sebagai input atau masukan untuk meningkatkan kinerja administrasi sehubungan dengan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi wajib pajak orang pribadi pengusaha tertentu di wilayahnya.

D. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam bentuk tesis dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan diuraikan teori-teori dan konsep yang akan diteliti, yakni kebijakan perpajakan dan administrasi perpajakan. Selain itu, juga disajikan metode penelitian mencakup: pendekatan penelitian, tipe penelitian, metode dan strategi penelitian, hipotesis kerja, narasumber, proses penelitian, penentuan lokasi dan objek, serta keterbatasan penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Bab ini menjelaskan gambaran umum objek yang dijadikan penelitian yang antara lain mencakup, gambaran umum Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua, Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu yang terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua, serta hasil wawancara.

BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Dalam bab ini akan diuraikan hasil penelitian berdasarkan kebijakan yang ada dikaitkan dengan konsep dan teori yang digunakan, serta pelaksanaan administrasi yang dilaksanakan di lapangan dikaitkan dengan dasar-dasar terselenggaranya administrasi yang baik.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi simpulan atas materi yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya dan saran-saran sesuai hasil penelitian