

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Literatur

2.1.1 Dasar - Dasar Teori Kebijakan Publik dan Perpajakan

2.1.1.1 Teori Kebijakan

Banyak definisi tentang kebijakan yang tertuang dalam literatur. Hecllo sebagaimana dikutip oleh Parsons (2005), menyatakan bahwa kebijakan bukanlah sebuah istilah yang pasti atau swabukti (*self-evident*). Kebijakan adalah istilah yang tampaknya banyak disepakati bersama. Hal ini terbukti dengan banyaknya pendapat dari para ahli tentang ini. Parsons (2005) juga menyebutkan bahwa kata kebijakan (*policy*) umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan terpenting yang diambil baik dalam kehidupan organisasi atau privat. Kebijakan bebas dari konotasi yang dicakup dalam kata politis (*political*) yang seringkali diyakini mengandung makna keberpihakan dan korupsi.

Dapat dikatakan bahwa suatu ilmu akan merupakan ilmu kebijakan apabila menjelaskan proses pembuatan kebijakan di dalam masyarakat, atau menyediakan data yang dibutuhkan untuk membuat keputusan yang rasional mengenai persoalan kebijakan tertentu. Menurut Parsons (2005), ilmu kebijakan mencakup: (1) metode penelitian proses kebijakan; (2) hasil dari studi kebijakan; dan (3) hasil temuan penelitian yang memberikan kontribusi paling penting untuk memenuhi kebutuhan inteligensi di era sekarang”.

Pendekatan kebijakan bukan sekedar mengkaji berbagai isu yang beragam, tetapi lebih menitik beratkan pada persoalan yang fundamental namun seringkali diabaikan, yang muncul dari upaya manusia dalam menyesuaikan dirinya di dalam masyarakat, yang kemudian mendasari pendapat Lasswell sebagaimana dikutip oleh Parson (2005, hal 20) sebagai berikut:

”Ilmu kebijakan adalah sebuah disiplin yang menitikberatkan pada usaha menjelaskan proses pembuatan kebijakan dan proses pelaksanaan kebijakan, serta sebagai usaha untuk menemukan data dan menyediakan

intrepretasi yang relevan dengan persoalan kebijakan pada periode tertentu”

Selanjutnya suatu pendekatan diperlukan untuk memahami suatu kebijakan. Parson (2005) berpendapat bahwa terdapat dua pendekatan utama berkaitan dengan ilmu kebijakan, yaitu: analisis kebijakan dan analisis proses kebijakan. Analisis kebijakan berkaitan dengan pengetahuan dalam, dan untuk, proses politik, sedangkan analisis proses kebijakan berkaitan dengan pengetahuan tentang formasi dan implementasi kebijakan publik (Parsons, 2005).

Ilmu yang mempelajari kebijakan terus menerus berkembang. Hal ini menyebabkan kebijakan menjadi ilmu yang terdeferensiasi ke dalam beberapa sub ilmu diantaranya adalah kebijakan publik dengan sub ilmu kebijakan fiskal.

2.1.1.2 Kebijakan Publik

Konsep kebijakan publik dalam berbagai kepustakaan dirumuskan dan dimaknai secara beragam. Dalam kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat orang banyak maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak (umumnya melalui suatu proses pemilihan) untuk bertindak atas nama rakyat. Selanjutnya kebijakan publik dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. (Widodo,2008).

Kebijakan publik menunjukkan keinginan penguasa atau pemerintah yang idealnya dalam masyarakat demokratis merupakan cerminan pendapat umum. Untuk mewujudkan keinginan tersebut dan menjadikan kebijakan itu efektif , maka diperlukan sejumlah hal: pertama, adanya perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan sehingga diketahui publik apa yang telah diputuskan; kedua, kebijakan ini juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya; ketiga, diperlukan adanya kontrol publik, yakni mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak. (Parsons, 2005)

Definisi yang lain yang cukup komprehensif untuk menjelaskan apa itu kebijakan publik adalah respon dari sebuah sistem politik terhadap *demands/claims* dan support yang mengalir dari lingkungannya. (Widodo, 2008). Sistem politik merujuk pada aktor politik (pemerintah, parlemen, masyarakat, *pressure groups* dan aktor lainnya).

Dari definisi kebijakan publik di atas, dapat dilihat bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang mengikat banyak orang, yang dibuat oleh otoritas publik (pemerintah). Kebijakan ini bisa tanpa persetujuan otoritas politik dan yang harus dengan persetujuan otoritas politik. UUD, UU, dan Perda, dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik yang harus mendapatkan persetujuan otoritas politik, sedangkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Keputusan Dirjen, dan lain-lain adalah contoh kebijakan publik yang tidak memerlukan persetujuan otoritas politik.

2.1.1.3 Tahap-tahap Pembuatan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang dikaji (Lindblom, 1983). Menurut William N Dunn (2003,), tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut:



Sumber: Dunn (2003)

Gambar 2.1 Tahap-tahap Proses Pembuatan Kebijakan publik

Pada tahap penyusunan agenda, para pejabat yang dipilih dan diangkat sebagai pembuat kebijakan memilih dan menempatkan masalah-masalah ke dalam agenda publik. Pada tahap selanjutnya, tahap formulasi kebijakan, masalah tersebut dibahas, didefinisikan dan dicarikan pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Pada tahapan ini, masing-masing pejabat pembuat kebijakan akan mengusulkan pemecahan masalah yang terbaik.

Pada tahap adopsi kebijakan, salah satu dari berbagai alternatif kebijakan yang diusulkan oleh para perumus kebijakan dipilih untuk diadopsi berdasarkan dukungan mayoritas legislatif, konsensus antara lembaga, atau keputusan pengadilan. Pada tahap selanjutnya, tahap implementasi kebijakan, program kebijakan yang telah diadopsi akan dilaksanakan oleh badan-badan administrasi atau agen-agen pemerintah di tingkat bawah dengan memobilisasikan sumber daya keuangan dan manusia. Terakhir, pada tahap penilaian kebijakan, program atau kebijakan yang telah dilaksanakan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauhmana program atau kebijakan tersebut telah mampu memecahkan masalah. (Setiawan, 2008)

2.1.1.4 Evaluasi Kebijakan Publik

Dalam proses kebijakan publik, terdapat proses evaluasi kebijakan dari setiap kebijakan yang dibuat. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik dapat dipertanggungjawabkan. evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang obyektif, sistematis dan empiris terhadap efek dari kebijakan (Parsons, 2005). Apabila dilihat dari proses kebijakan publik, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dari kebijakan. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Menurut Lester dan Stewart (2000), evaluasi kebijakan dapat dibedakan dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama, untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan menggambarkan dampaknya. Tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan hal tersebut, usaha untuk melihat apakah program

kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atau tidak termasuk dalam tugas pertama. Bila tidak, faktor apa yang menjadi sebabnya. Tugas pertama ini berkait erat dengan tugas kedua. Setelah mengetahui konsekuensi dari kebijakan publik, maka dapat diketahui apakah program kebijakan yang dijalankan berhasil atau gagal.

Selanjutnya Anderson (1975) membagi kebijakan dalam tiga tipe berdasarkan pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, yakni:

1. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
2. Evaluasi kebijakan adalah tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program.
3. Evaluasi kebijakan adalah evaluasi kebijakan sistemik

Pada tipe pertama, para pembuat kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Tipe kedua berangkat dari pertanyaan mendasar yang menyangkut apakah program dilaksanakan dengan semestinya, berapa biayanya, siapa yang menerima manfaat dan berapa jumlahnya. Dalam tipe ini juga juga melihat apakah ada duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain. Evaluasi tipe ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

Evaluasi kebijakan sistematis adalah program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai dilihat secara obyektif. Dengan demikian, evaluasi ini berusaha menjawab apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sesuai dengan yang ditetapkan sebelumnya, berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang didapat. Selanjutnya evaluasi sistematis akan memberikan suatu pemikiran tentang dampak dari suatu kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan pada kenyataan yang sebenarnya.

Menurut Nugroho (2008), sebagian besar orang memahami evaluasi kebijakan publik sebagai evaluasi atas implementasi kebijakan saja. Sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan publik. Ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak.

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi dalam tiga periode evaluasi, yaitu:

- a. Evaluasi sebelum dilaksanakan
- b. Evaluasi pada waktu dilaksanakan
Disebut juga sebagai evaluasi proses
- c. Evaluasi setelah dilaksanakan

Dalam evaluasi ini juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan atau evaluasi dampak atau pengaruh (*outcome*) kebijakan, atau sebagai evaluasi sumatif. (Nugroho, 2008)

Evaluasi kebijakan dalam penelitian ini adalah evaluasi kebijakan pada waktu dilaksanakan, sehingga perlu dikaji bagaimana menganalisis isi suatu kebijakan dan bagaimana implementasinya. Tahap proses kebijakan tidak secara detail dilakukan, namun diperlukan juga analisis sederhana untuk memahami masalah.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1993) menegaskan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tergantung pada isi kebijakan yang mendasarinya. Banyak yang berpendapat tentang apa yang diatur dalam suatu kebijakan, terutama kebijakan yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Menurut Sabatier (1993), elemen penting yang terdapat dalam suatu kebijakan, biasanya mencakup tujuan, mekanisme, aktor atau pihak-pihak yang ditetapkan untuk terlibat, serta persyaratan tertentu yang terkait dengan subyek yang diatur dalam kebijakan tersebut. Ripley dan Franklin (1986) melihat implementasi suatu kebijakan melalui perspektif "*What's happening*" yang mendasarkan analisisnya pada apa yang terjadi selain mengidentifikasi faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi implementasi kebijakan. Pendekatan *what's happening* merupakan pendekatan induktif atau empiris sebagai faktor umum yang menjelaskan pola implementasi dari kebijakan.

Kebijakan surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan telah menjadi suatu kebijakan dengan ditetapkannya surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan dalam Pasal 4 ayat (1) huruf s Undang-undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983. Berdasar hal tersebut, evaluasi kebijakan publik yang relevan adalah evaluasi implementasi kebijakan. Setelah memahami evaluasi kebijakan pada tahap implementasi, maka perlu dibuat fokus bahasan pada kebijakan pajak. Oleh karena itu teori selanjutnya yang dibahas berkaitan dengan kebijakan pajak. Kebijakan pajak merupakan salah satu jenis kebijakan publik yang khusus mengatur hubungan pemerintah dengan masyarakat sebagai pelaksana hak dan kewajiban perpajakan. Evaluasi kebijakan pajak berkait dengan pengertian pajak, fungsi pajak, prinsip dan syarat pemajakan. .

2.1.1.5 Kebijakan Fiskal

Menurut Mansury (1999) berdasarkan pendapat Samuelson dan Nordhaus serta pendapat Simons, kebijakan fiskal dapat dibagi dalam dua pengertian, yaitu kebijakan fiskal dalam arti sempit dan kebijakan fiskal dalam arti luas. Kebijakan fiskal dalam pengertian luas adalah sebagai berikut: (Mansury, 1999, hal 1)

” Kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, peluang kerja, dan inflasi dengan mempergunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, lazimnya kebijakan fiskal disertai dengan kebijakan moneter. Kebijakan moneter dilakukan melalui penentuan besarnya jumlah uang yang beredar dan tingkat suku bunga, yang akan mempengaruhi investasi barang-barang modal dan pengeluaran-pengeluaran masyarakat”

Dari pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan fiskal dalam arti luas tidak semata mata tentang pajak, tetapi meliputi aspek yang lebih luas. Kebijakan bersifat makro dan mencakup banyak instrumen. Instrumen pajak digunakan bersama-sama dengan instrumen lainnya.

Menurut Mansury (1999, hal. 2), kebijakan fiskal dalam pengertian sempit adalah sebagai berikut:

” Kebijakan yang berhubungan dengan penentuan siapa-siapa yang akan dikenakan pajak, apa yang akan dijadikan dasar pengenaan pajak, bagaimana menghitung besarnya pajak yang harus dibayar dan bagaimana tata cara pembayaran pajak yang terutang. Kebijakan fiskal dalam pengertian sempit juga disebut kebijakan perpajakan”

2.1.16 Kebijakan Pajak Sebagai Bagian dari Kebijakan Fiskal

Dalam pengertian kebijakan fiskal di atas disebutkan bahwa kebijakan fiskal dalam pengertian sempit adalah kebijakan pajak. Dengan demikian kebijakan dalam mempengaruhi variabel pajak adalah dalam bentuk kebijakan perpajakan. Kebijakan perpajakan dalam pendekatan hukum dan ekonomi merupakan salah satu bentuk dari kebijakan publik atau kebijakan negara yang ditujukan untuk menghimpun dana dalam rangka mengisi kas negara.

Fungsi untuk menghimpun dana dalam rangka mengisi kas negara merupakan fungsi utama pajak, yakni fungsi *budgetair*. (Nurmantu, 2005). Menurut Nurmantu (2005) terdapat beberapa fungsi yang pada hakekatnya adalah sama dengan fungsi *budgetair*, yakni *Fiscal or budgetary function* yang dikemukakan oleh Fritz Neumark dan *Revenue* yang dikemukakan oleh Earl R. Rolph. Menurut Soemitro (1982), upaya pemerintah sebagai aplikasi dari kebijakan perpajakan dalam rangka menunjang penerimaan negara ditempuh dalam bentuk:

- Perluasan wajib pajak
- Perluasan jenis obyek pajak
- Penyempurnaan tarif pajak
- Penyempurnaan administrasi perpajakan

2.1.1.7 Definisi Pajak

Banyak definisi pajak yang disampaikan oleh para ahli, khususnya ahli di bidang keuangan negara, Ekonomi maupun Hukum. Musgrave (1993, hal 226) mendefinisikan pajak dengan cara memberikan perbedaan antara pajak dan pungutan dengan pinjaman sebagai berikut:

“ Pajak dan pungutan ditarik dari sector swasta tanpa mengakibatkan timbulnya kewajiban bagi pemerintah terhadap pihak pembayar. Pinjaman merupakan suatu penarikan yang dilakukan sebagai pengganti janji pemerintah untuk membayar kembali dimasa mendatang serta untuk membayar bunga selama periode pinjaman. Pajak merupakan suatu kewajiban sementara pungutan dan pinjaman lebih bersifat sukarela”

Selanjutnya menurut Soemitro (1992, hal 22) definisi pajak adalah:

“ Pajak adalah peralihan kekayaan dari sector swasta ke sector public berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapatkan imbalan langsung (*tengenprestatie*) yang secara langsung dapat ditunjuk dan yang untuk digunakan untuk membayar pengeluaran umum, dan yang digunakan untuk sebagai alat pendorong, penghambat atau pencegah untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan negara”

Sommerfeld, Anderson dan Brock dalam bukunya *An Introduction to Taxation* (1983, hal 1), mendefinisikan pajak sebagai berikut:

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

Definisi ini menunjukkan adanya transfer sumber daya dari sektor swasta ke sektor publik atau pemerintah. Dengan kata lain berdasarkan definisi-definisi di atas dapat dikatakan bahwa pajak adalah iuran atau peralihan kekayaan dari rakyat atau dari *private sector* kepada negara (*public sector*).

Menurut Nurmantu (2005) dari berbagai definisi tentang pajak dapat disarikan dalam beberapa unsur pokok yaitu :

1. Jika dilihat dari arus dana Pajak merupakan iuran atau pungutan
2. Dipungut berdasar Undang-undang serta aturan pelaksanaannya
3. Pajak dapat dipaksakan
4. Pembayar pajak tidak mendapat kontraprestasi
5. Pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran umum pemerintah

2.1.1.8 Prinsip dan Syarat Pemungutan Pajak

Sebelum abad 18 penguasa dapat sewenang-wenang dalam menentukan besarnya utang pajak yang harus dipikul oleh rakyat banyak. Menurut Nurmantu (2005) salah satu penyebab utama dari kesewenang-kesewenang adalah karena belum adanya prinsip-prinsip atau pedoman yang dibuat melalui Perwakilan rakyat dan yang harus dipatuhi oleh penguasa/ pemerintah. Prinsip-Prinsip yang selayaknya diperhatikan pemerintah dalam memungut pajak baru mendapat perhatian dari para pemikir antara lain Adam Smith, E.R.A, Seligman dan Fritz Neumark .

Prinsip yang sering dipakai sebagai rujukan adalah prinsip dari Adam Smith. Tahun 1776 Adam Smith menulis buku *An Inquiry In to the Nature and Causes of the wealth of Nations* (Kemakmuran Bangsa-Bangsa). Dalam buku tersebut khususnya mengenai pemungutan pajak dikemukakan bahwa terdapat 4 kaidah yang harus diperhatikan yang disebut *four maxim* atau *four Cannon*, yakni *Equality, Certainty, Convenience* dan *Efficiency* (Nurmantu, 2005).

1) *Equality*

Yang dimaksud *equality* adalah supaya tekanan pajak diantara subyek pajak masing-masing hendaknya dilakukan seimbang dengan kemampuannya, yaitu seimbang dengan penghasilan yang dinikmatinya di bawah perlindungan pemerintah (Nurmantu, 2005). Mansury (2002) menyebutkan bahwa pajak penghasilan sesuai dengan prinsip keadilan apabila semua orang dengan 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 Pajak Penghasilan yang berbeda setara dengan perbedaannya. Pajak harus bersifat adil dan merata yang dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (*ability to pay*) pajak tersebut dan sesuai dengan manfaat yang diterimanya. Jika dikaitkan dengan prinsip ini Bank Indonesia dianggap telah memenuhi syarat dikenakan pajak atas penghasilannya walau timbulnya penghasilan karena tugas dan fungsinya sebagai Bank Sentral.

2) *Certainty*

Menurut Nurmantu (2005) jika kaidah ini diperhatikan lebih lanjut akan meliputi empat hal. Pertama, kepastian siapa Wajib Pajak; kedua kepastian tentang obyek pajak; ketiga kepastian tentang kapan pajak itu harus dibayar; keempat kepastian tentang kemana pajak harus dibayar. Jika melihat empat kaidah tersebut, maka penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek PPh dalam Pasal 4 ayat (1) huruf s Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan adalah untuk memberikan kepastian bahwa Bank Indonesia adalah obyek pajak.

3) *Convenience*

Dengan adanya prinsip ini maka pemerintah dalam memungut pajak, harus memperhatikan saat-saat yang paling baik bagi si Pembayar Pajak. Menurut pendapat penulis penetapan surplus BI adalah terkait juga dengan prinsip ini. Jadi Bank Indonesia baru dikenakan pajak apabila kondisi keuangannya surplus.

4) *Efficiency*

Prinsip ini disebut juga "*economy of collection*". yakni bahwa pemungutan pajak dilaksanakan sehemat hematnya. Efisiensi pemungutan pajak akan tercapai apabila biaya pemungutan pajak *fiscus* dan biaya pemenuhan kewajiban pajak bagi wajib pajak (*compliance cost*) seyogyanya sekecil mungkin. Hambatan yang ditimbulkan oleh pemungutan pajak yang menghalangi Wajib Pajak untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi merupakan bagian dari biaya pemungutan pajak. Oleh sebab itu pemungutan pajak hendaknya memberikan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat dibandingkan dengan biaya yang dikorbankan oleh seluruh masyarakat untuk mengumpulkan pajak sebanyak yang telah ditetapkan oleh APBN. (Mansury, 2000). Berdasarkan prinsip ini, maka apabila terdapat biaya atau risiko dalam penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek PPh itu seharusnya diperhitungkan sebagai bagian dari biaya pemungutan pajak.

Prinsip selanjutnya adalah prinsip yang dikemukakan oleh E.R.A. Seligman sebagaimana dikutip Nurmantu (2005). Prinsip tersebut antara lain sebagai berikut:

1) *Fiscal*

Prinsip ini berhubungan dengan dua hal, yakni *Adequacy* (kecukupan) dan *elasticity* (keluwesan). Jadi pajak harus cukup menjamin terpenuhinya kebutuhan pengeluaran Negara dan harus cukup elastik menghadapi berbagai perubahan.

2) *Administrative*

Meliputi *certainty, convenience, dan economy*. Prinsip *certainty* adalah sama dengan prinsip Adam Smith, yakni ketentuan dalam perundang-undangan perpajakan harus jelas. *Convenience* berhubungan dengan pernyataan tentang bagaimana pajak harus dibayar, kapan dan dalam kondisi bagaimana pajak dibayar. Sedangkan *economy* sama dengan prinsip *efficiency* dari Adam Smith.

Bila mengacu pada prinsip ini, penetapan surplus BI sebagai obyek PPh adalah untuk memberikan kepastian dan dalam kondisi bagaimana BI harus membayar pajak penghasilan.

3) *Economic*

Prinsip ini dijabarkan dalam 2 prinsip: pertama, *innocuity* yakni hendaknya proses pemungutan pajak tidak menimbulkan hal destruktif. Kedua, *efficiency*, yakni supaya system perpajakan suatu Negara mampu mencapai hasil yang diinginkan.

4) *Ethical*.

Prinsip ke empat ini meliputi dua hal yaitu *Uniformity* (kesamaan/ keseragaman) dan *Universality*. *Uniformity* disebut *Equality of taxation*, bukanlah suatu keadilan yang mutlak melainkan suatu keadilan relative. Jadi ada perlakuan yang sama terhadap pembayar pajak yang diukur dari *ability to pay*. Prinsip *Universality* dimaksudkan sebagai perlakuan yang sama terhadap semua wajib pajak. Prinsip *Universality* menghendaki supaya setiap wajib pajak yang dikenakan pajak harus memikul beban pajaknya, dan tidak

satupun wajib pajak yang memikul beban pajak lebih dari semestinya. (Nurmantu, 2005)

Nurmantu (2005) membedakan prinsip-prinsip pemajakan sebagai berikut:

1) *Revenue Productivity.*

Prinsip ini menyangkut dua hal, yakni *principle of adequacy* dan *the principle of adaptability*. Dengan prinsip ini berarti bahwa sistem perpajakan nasional dapat menjamin penerimaan negara untuk membiayai semua pengeluaran negara. Sesuai dengan prinsip ini Penetapan surplus BI sebagai obyek PPh diharapkan dapat mengoptimalkan penerimaan Negara dan didapat kepastian bahwa setiap kali Bank Indonesia surplus berarti didapat penerimaan dari pemajakan atas surplus BI yang menjadi penerimaan dalam APBN tanpa harus menunggu rasio modal Bi di atas 10 %. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 62 Undang-undang Nomor 23 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia, atas surplus BI setelah dikurangi cadangan tujuan dan cadangan umum sehingga ratio modal BI terhadap kewajiban moneter di atas 10, maka sisa surplus akan menjadi bagian Pemerintah. Dimasukkannya surplus Bank Indonesia menjadi bagian penerimaan dalam APBN melalui pajak berarti dapat digunakan untuk membiayai semua pengeluaran Negara.

2) *Social Justice*

Menurut Fritz Neumark sebagaimana dikutip Nurmantu (2005), suatu system perpajakan yang baik, hendaknya memperhatikan keadilan sosial, yaitu suatu system perpajakan yang memperhatikan *the principle of universality, the equality principle, the ability to pay principle, the principle of redistribution of income*, dan *economic goals*. Pajak dipakai sebagai alat untuk membantu mencapai tujuan-tujuan ekonomi.

3) *Ease of administration and compliance*

Suatu sistem perpajakan yang baik haruslah mudah dalam administrasinya dan mudah pula untuk mematuhi.

Selain prinsip prinsip diatas, Fidel (2008) berpendapat bahwa suatu kebijakan yang baik adalah apabila tidak banyak menimbulkan hambatan dan atau

bantahan/ perlawanan dari masyarakat. Oleh karena itu dalam membuat suatu kebijakan perpajakan diperlukan syarat dalam pemungutannya. Berikut adalah syarat yang diperlukan dalam pemungutan pajak berdasarkan pendapat Fidel (2008) antara lain:

1) Adil

Pemungutan pajak harus berdasar undang-undang. Dengan demikian undang-undang dalam pemungutan pajak harus adil. Bagi pemerintah suatu pemungutan pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan perpajakan telah adil, tapi bagi wajib pajak belum tentu dianggap adil. Namun yang perlu diperhatikan adalah dalam pemungutan pajak harus umum dan merata.

2) Yuridis

pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. Dengan demikian ada jaminan hukum bagi negara mauun wajib pajak dalam pemungutan pajak

3) Ekonomis

Pemungutan pajak tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, yang pada akhirnya tidak menimbulkan kelesuan perekonomian rakyat.

4) Finansial

Salah satu fungsi pajak adalah mengumpulkan dana yang diperlukan pemerintah untuk membiayai pengeluaran belanja negara guna kepentingan dan keperluan seluruh masyarakat. Namun dalam pengumpulan dana ini pemungutannya harus ditekan serendah mungkin.

5) Sederhana

2.1.1.9 Subyek Pajak

Menurut Mansury (2002) Subyek Pajak adalah siapa-siapa yang menjadi sasaran untuk dikenakan pajak oleh undang-undang. Dalam Pasal 1 *OECD Model Tax Convention yang selanjutnya disebut OECD Model* diatur: *“This Convention shall apply to persons who are residents of one or both of the Contracting State”*. Arti dari ketentuan tersebut adalah *tax treaty* ini berlaku bagi orang-orang yang merupakan penduduk dari salah satu atau kedua Negara yang mengadakan *tax*

treaty ini. Dari ketentuan tersebut nampak bahwa dalam hukum pajak internasional tidak ada istilah subyek pajak, namun yang dituju atau yang menjadi sasaran untuk dikenakan pajak adalah persons.

Menurut Pasal 3 khususnya ayat (1) huruf a dan huruf b *General Definitions* OECD Model yang dimaksud dengan *persons* adalah sebagai berikut:

- a. *The term "person" includes an individual, a company and any other body of persons;*
- b. *The term "company" means any body corporate or any entity which is treated as body corporate or tax purposes*

Dari pengertian persons di atas, nampak bahwa dalam masyarakat perpajakan internasional yang dimaksud dengan *persons* mencakup 3 (tiga) kelompok, yaitu orang pribadi (*individual*), perseroan dan setiap badan yang terdiri dari orang-orang. Yang dimaksud badan yang terdiri dari orang-orang adalah "*partnership*, firma, kongsi, perseroan komanditer dan lain-lain persekutuan. (Mansury, 2000).

Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan menyebutkan bahwa yang menjadi Subyek Pajak adalah :

- a. Orang pribadi
- b. Badan;
- c. Bentuk Usaha Tetap

Orang pribadi di sini bila dalam OECD model adalah *individual*. *A company and any other body of persons* dalam OECD model dapat dikategorikan dalam kategori Badan. Bentuk Usaha Tetap merupakan subyek pajak yang perlakuan perpajakannya disamakan dengan badan. Dalam pasal 2 ayat (3) huruf b Undang-undang PPh disebutkan bahwa subyek pajak dalam negeri adalah badan yang didirikan atau bertempat kedudukan di Indonesia kecuali unit tertentu dari badan pemerintah yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Pembentukannya berdasarkan ketentuan perundang-undangan;
2. Pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

3. Penerimaannya dimasukkan dalam anggaran Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah; dan
4. Pembukuannya diperiksa oleh aparat aparat fungsional negara

Sehubungan dengan hal tersebut, dapat dilihat apakah Bank Indonesia memenuhi kriteria sebagai subyek pajak atau bukan. Apabila dilihat dari dasar berdirinya Bank Indonesia, pembentukan Bank Indonesia berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yakni Undang-undang Bank Indonesia. Jadi Bank Indonesia berdiri karena adanya perintah undang-undang. Hal ini berbeda dengan perusahaan biasa yang berdirinya bukan berdasarkan Undang-undang. Dalam hal pembukuan, setiap tahun pembukuan Bank Indonesia diperiksa oleh aparat fungsional Negara, yakni diperiksa oleh BPK. Hal ini diatur dalam Pasal 61 UU No. 23 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 4 tahun 2004. Dari sisi pembiayaan, Bank Indonesia adalah Badan Hukum publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari APBN ataupun APBD. Namun apabila dilihat dari modal bank Indonesia yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan adanya kewajiban Pemerintah untuk menambah modal Bank Indonesia bila modal Bank Indonesia kurang dari dua trilyun yang tertuang dalam Pasal 62 ayat (3) UU No. 23 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 4 tahun 2004 tentang Bank Indonesia, maka sebenarnya Bank Indonesia dapat dikategorikan bukan subyek pajak. Hal ini terjadi karena walaupun tidak rutin setiap tahun Pemerintah ikut dalam permodalan/ pembiayaan Bank Indonesia yang tentunya melalui APBN. Selanjutnya, dalam hal Penerimaan, Penerimaan Bank Indonesia tidak dimasukkan dalam anggaran Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, walaupun apabila ratio kecukupan modal BI telah melebihi 10 % terdapat bagian surplus yang diserahkan Pemerintah pusat (APBN) . Dengan demikian Bank Indonesia dalam pengertian undang undang ini adalah sebagai Subyek Pajak karena hanya sebagian kriteria yang terpenuhi.

2.1.1.10 Definisi Penghasilan dan Surplus

SHS Concept yang dikemukakan oleh Schanz, Haig dan Simon adalah salah satu konsep penghasilan yang banyak mempengaruhi *tax policy* di berbagai negara karena dianggap paling mencerminkan keadilan dan sekaligus *applicable*

(Mansury, 2002). Konsep lain tentang pengertian penghasilan disebut dalam buku *the Source Concept of Income* yang menyatakan bahwa penghasilan itu adalah penerimaan yang mengalir terus menerus dari sumber penghasilan (Mansury, 2000). Konsep penghasilan ini mirip dengan *The Capital Maintenance Concept of Income* dari JR Hicks. Menurut konsep ini penghasilan adalah jumlah maksimal yang dapat dikonsumsi tanpa menyebabkan orang bersangkutan menjadi berkurang harta kekayaannya. Kemiripannya adalah bahwa pada *the Source of Income* yang perlu tetap ada adalah sumber penghasilan, sedangkan pada *The Capital Maintenance Concept of Income* modal harus dipelihara supaya penghasilan terus bias dihasilkan yang apabila dikonsumsi, yang bersangkutan tetap tidak menjadi miskin atau berkurang kekayaannya.

Konsep penghasilan dalam Undang-undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan tercermin dalam pasal 4 ayat (1). Dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-undang PPh disebutkan bahwa 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 untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan, dengan nama dan bentuk apapun.

Dalam Laporan Keuangan Bank Indonesia pada bagian Laporan Surplus (Defisit), kondisi surplus adalah posisi pada saat penerimaan lebih besar dibandingkan pengeluarannya.

2.1.2 Analytic Network Process (ANP)

Analytic Network Process (ANP) merupakan kerangka kerja paling komprehensif untuk menganalisis pengambilan kebijakan di bidang pemerintahan, sosial, dan juga pengambilan kebijakan perusahaan (Azis, 2003). Kelebihan ANP dari metodologi yang lain adalah kemampuannya untuk melakukan pengukuran dan sintesis sejumlah faktor-faktor dalam hierarki atau jaringan. Tidak ada metodologi lain yang mempunyai fasilitas sintesis seperti metodologi ANP.

Kelebihan lain dari ANP adalah kemampuannya mengkuantifikasikan data persepsi dari nasasumber yang dianggap ekspert (ahli). Kriteria ahli di sini adalah

lebih mengacu pada orang yang mengerti suatu permasalahan, atau pelaksana yang terkait atau memiliki kepentingan terhadap suatu masalah dan merasa akibat dari masalah tersebut. Jadi tidak hanya apakah orang tersebut mempunyai kedudukan atau jabatan. Dengan demikian ANP dapat dikatakan sebagai suatu perangkat pengambilan keputusan yang komprehensif karena selain menggunakan input yang bersifat kualitatif berupa persepsi manusia, juga dapat mengolah data yang bersifat kuantitatif (Kusumaningtuti, 2008). Terakhir, ANP juga merupakan pendekatan yang sederhana. Kesederhanaan metodologi ANP membuat ANP lebih mudah diaplikasikan untuk studi kualitatif yang beragam, seperti pengambilan keputusan, *forecasting*, evaluasi, *mapping*, *strategizing*, alokasi sumber daya, dan lain sebagainya.

ANP sudah banyak dipakai di negara-negara maju, terutama untuk riset tesis dan disertasi di Perguruan Tinggi, serta riset evaluasi dan pengambilan keputusan di berbagai bidang. Di Indonesia, ANP juga sudah mulai familiar, antara lain untuk riset tesis dan disertasi di program pasca sarjana UI. Salah satu contoh pemakaian ANP adalah disertasi Kusumaningtuti dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang berjudul Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia.

2.1.2.1 Pengertian *Analytic Network Process*

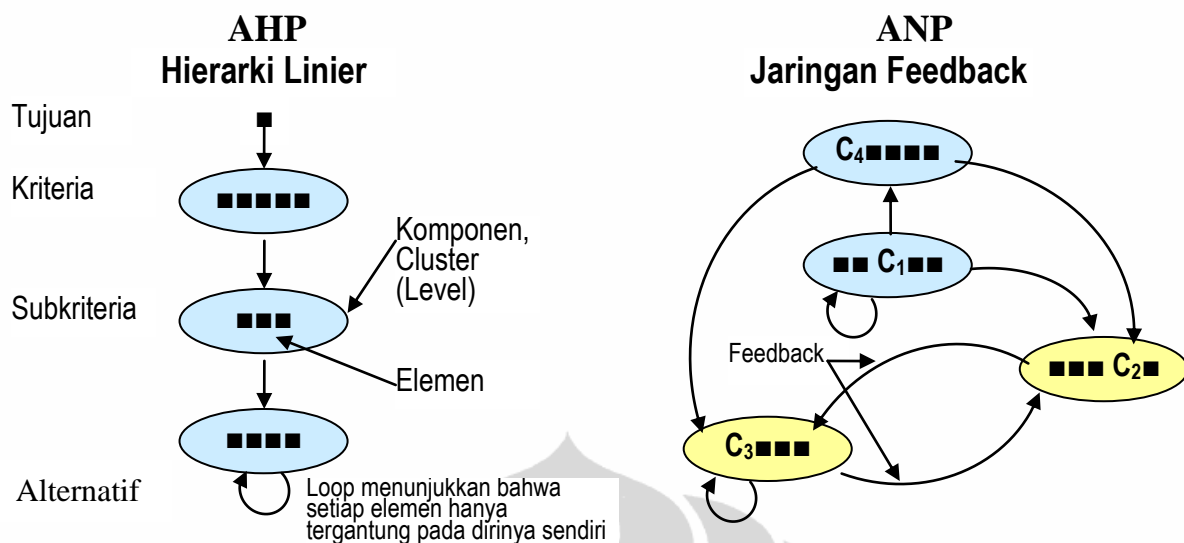
Analytical Network Process (ANP) adalah teori umum pengukuran relatif yang digunakan untuk menurunkan rasio prioritas komposit dari skala rasio individu yang mencerminkan pengukuran relatif dari pengaruh elemen-elemen yang saling berinteraksi berkenaan dengan kriteria kontrol (Saaty, 2003). ANP merupakan pendekatan baru metode kualitatif yang bersifat non parametrik dan non bayesian, dengan cara melakukan penilaian untuk proses pengambilan keputusan.

Dalam setiap proses pengambilan keputusan atau penilaian, seseorang akan senantiasa berhadapan dengan berbagai alternative dan kriteria. Kriteria pada umumnya memiliki tingkat kepentingan yang berbeda, dan setiap alternative pada gilirannya akan memiliki nilai yang berbeda bergantung pada preferensi dari seseorang tersebut terhadap tiap-tiap kriteria (Saaty, 2004). Alternatif akan dipilih

setelah orang tersebut dapat menilai atau menimbang semua alternatif berdasarkan kriterianya. Alternatif terpilih secara rasional adalah alternatif yang nilainya terbaik. Untuk melakukan pengukuran tersebut diperlukan suatu metode yang salah satu diantaranya adalah metode atau pendekatan *Analytic Network Process* (ANP)

Analytic Network Process atau ANP merupakan suatu alat pengambilan keputusan yang dikembangkan dari pendekatan *Analytic Hierarchy Process* (AHP). AHP dan ANP dikembangkan oleh Prof. Dr. Thomas L. Saaty, guru besar di Pittsburg University, Amerika Serikat. Saaty (2003) menyebutkan bahwa ANP merupakan teori umum pengukuran relatif yang dapat digunakan untuk menurunkan rasio prioritas komposit dari skala rasio individu yang mencerminkan pengukuran relatif terhadap elemen-elemen yang saling mempengaruhi atas suatu kriteria control. Azis (2003) mendefinisikan ANP sebagai penerapan teori matematika yang memungkinkan seseorang untuk memperlakukan *dependence* dan *feedback* secara sistematis sehingga dapat menangkap dan mengkombinasi faktor-faktor *tangible* dan *intangibile*. Berbeda dengan AHP yang lebih didasarkan pada konsep preferensi dengan menggunakan level yang berjenjang (*hierarchyi*) dalam pengambilan keputusan, ANP lebih didasarkan pada konsep pengaruh atau *influence* dalam suatu jaringan (*network*). Perbedaan jaringan ANP dan AHP digambarkan pada gambar 2.2.

Pada gambar 2.2 terlihat bahwa bila pada AHP digunakan level berjenjang mulai dari tujuan, kriteria, subkriteria, dan alternatif, serta hanya searah, yaitu dari tujuan mengarah ke kriteria kemudian ke sub kriteria dan ke alternative, maka pada ANP digunakan jaringan (tidak berjenjang) dari *cluster-cluster* yang memiliki kriteria dan alternative serta terjadi feedback atau hubungan dua arah. jaringan ANP terdiri atas *clusters* dari elemen-elemen, antara elemen di satu cluster dapat berhubungan dengan elemen di cluster yang lain atau disebut *outer dependence* atau juga antar elemen di cluster yang sama berhubungan atau disebut *inner dependence*.



Sumber: Azis (2003)

Gambar 2.2 Perbedaan Jaringan AHP dan ANP

2.1.2.2 Prinsip Dasar *Analytic Network Process*

ANP didasarkan kepada tiga prinsip yaitu: dekomposisi, penilaian komparasi (*comparative judgements*), dan sintesis dari prioritas (Saaty, 1994). Prinsip dekomposisi menjelaskan bahwa penerapan ANP dimaksudkan untuk menstrukturkan masalah yang kompleks menjadi lebih jelas dalam bentuk jaringan *cluster*, *sub-cluster*, *sus-sub cluster*, dan seterusnya. Dengan kata lain dekomposisi adalah memodelkan masalah ke dalam kerangka ANP.

ANP mengasumsikan bahwa pengambilan keputusan harus membuat perbandingan kepentingan antara dua pasangan atribut yang mungkin menggunakan suatu skala verbal (dari yang paling berpengaruh ke kurang berpengaruh) untuk tiap varian. Pengambil keputusan juga membuat perbandingan yang mirip untuk seluruh pasangan subkriteria untuk tiap kriteria. Informasi yang diperoleh dalam proses ini digunakan untuk menghitung skor untuk sub kriteria, dengan melihat pola tiap kriteria

Prinsip penilaian komparasi menjelaskan bahwa dalam ANP dipergunakan skala rasio yang diperoleh dengan membandingkan secara berpasangan (*pairwise comparison*). Perbandingan dalam ANP dilakukan dalam konteks mana yang mempunyai pengaruh lebih besar (berbeda dengan AHP yang membandingkan

mana yang lebih penting). Dalam ANP (dan juga AHP) perbandingan dilakukan secara resiprokal yang berarti bila A dinyatakan lima kali lebih besar dari B, maka besarnya B adalah $1/5$ dari A.

Skala perbandingan yang digunakan dalam ANP adalah skala verbal yang dikonversi menjadi skala numerik 1 sampai 9 sebagai berikut:

Tabel 2.1 Perbandingan Skala Penilaian Verbal dan Skala Numerik

Nilai Numerik	Definisi	Keterangan
1	Sama penting	Dua faktor dengan kontribusi yang sama terhadap tujuan
3	Sedikit lebih penting	Pengalaman dan penilaian satu faktor sedikit lebih dari yang lain
5	Lebih penting	Pengalaman dan penilaian satu faktor lebih kuat dibanding faktor lain
7	Sangat penting	Suatu aktor lebih kuat dan dominasinya terlihat dalam praktek
9	Amat sangat penting	Perbedaan antar item yang dibandingkan sangat besar sehingga semestinya tidak dibandingkan langsung
2,4,6,8	Nilai tengah	Untuk menggambarkan kompromi diantara dua penilaian yang berdekatan.

Sumber : Saaty (2004)

Skor 1 menunjukkan dua pilihan mempunyai tingkat kepentingan yang sama atau tidak ada perbedaan dan skor 9 menunjukkan dominasi yang besar sekali dari suatu komponen yang dipertimbangkan (komponen baris) terhadap komponen pembanding (komponen kolom). Jika suatu komponen mempunyai tingkat pengaruh yang lemah, rentang skor berkisar dari $n1$ sampai $1/9$ (sepersembilan), 1 menunjukkan tidak ada perbedaan dan $1/9$ menunjukkan

dominasi yang kuat dari elemen kolom terhadap elemen baris. Ketika penilaian skor dilakukan untuk suatu pasangan, suatu nilai kebalikan secara otomatis merupakan suatu nilai dalam matrik yang menunjukkan hubungan antara.

Terakhir, prinsip sintesis prioritas menjelaskan bahwa dalam ANP akan dihasilkan satu sintesis tentang prioritas global. Sintesis merupakan kebalikan dari analisis. Kalau analisis berarti mengurai *entitas* material atau abstrak ke dalam elemen-elemennya, maka sintesis berarti menyatukan semua bagian menjadi satu kesatuan.

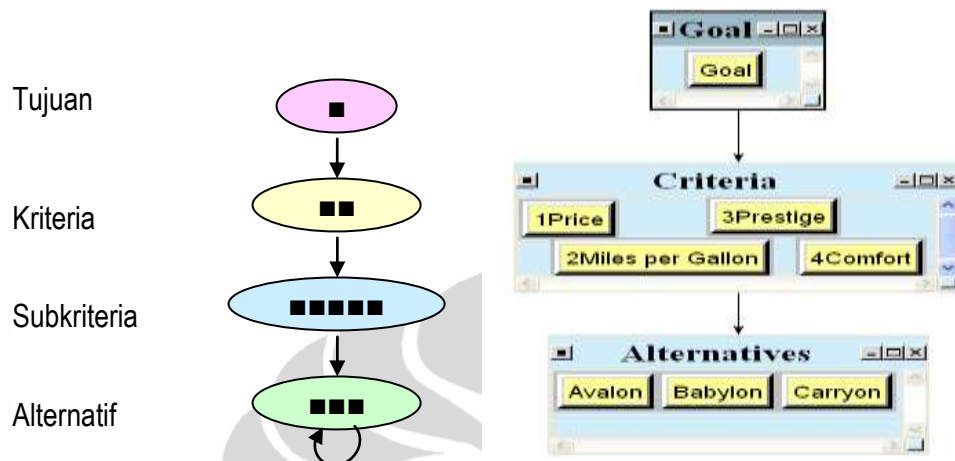
2.1.2.3 Bentuk Jaringan Dalam *Analytic Network Process*

Bentuk jaringan dalam ANP sangat beragam dan dapat dikatakan tidak terbatas, mulai dari bentuk yang sederhana sampai yang kompleks. Beberapa bentuk umum jaringan adalah sebagai berikut:

1) *Hierarki*

Bentuk jaringan yang paling sederhana adalah hirarki linier yang juga dipergunakan dalam AHP. Secara umum struktur hirarki linier berupa *cluster-cluster* dengan level tertinggi berupa tujuan, kemudian kriteria (dan sub-kriteria kalau ada), dan alternatif sebagai cluster pada level terendah. Dalam bentuk jaringan ini tidak terjadi *feedback* atau tidak terjadi hubungan dua arah antar masing masing elemen. Secara umum bentuk jaringan hirarki linier dapat dilihat pada gambar 2.3. Pada gambar 2.3 dapat dilihat juga contoh aplikasi menggunakan struktur hierarki linier tentang pemilihan mobil. Disini struktur hierarki terdiri dari tiga cluster, yaitu *Goal*, *Criteria*, dan *Alternatives*. Tujuannya adalah memilih mobil terbaik dari tiga alternatif yang tersedia yaitu Avalon, Babylon, dan Carryon. Pemilihan mobil terbaik dilakukan dengan mempertimbangkan kriteria harga (*price*), keiritan penggunaan bahan bakar (*miles per gallon*), prestise dari merk mobil (*prestige*), serta kenyamanan dikendarai *comfort*. Bila hanya didasarkan pada satu kriteria kenyamanan, bisa terjadi yang akan dipilih adalah merk Avalon, Sebaliknya bila hanya didasarkan pada kriteria harga mungkin yang terpilih adalah Babylon. Bagaimana bila

mempertimbangkan semua kriteria (sintesis), mobil apa yang akan dipilih? Dalam hal ini ANP memiliki keunggulan bila dibandingkan metodologi lainnya.

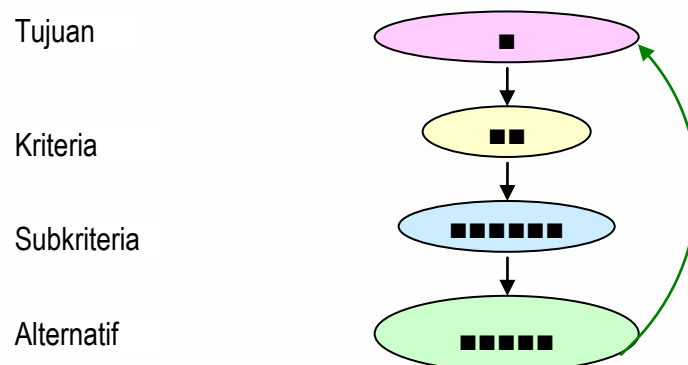


Sumber: Azis (2003)

Gambar 2.3 Hierarki Linier dan Contoh Aplikasinya

2) Holarki

Bentuk jaringan kedua dalam ANP adalah holarki. Jaringan holarki merupakan jaringan elemen (atau elemen-elemen) dalam cluster pada level yang paling tinggi dependen terhadap elemen (atau elemen-elemen) dalam cluster pada level yang paling rendah, sehingga terdapat garis hubungan antara cluster level terendah dengan cluster level tertinggi. Secara umum struktur jaringan holarki dapat dibaca pada gambar 2.4.



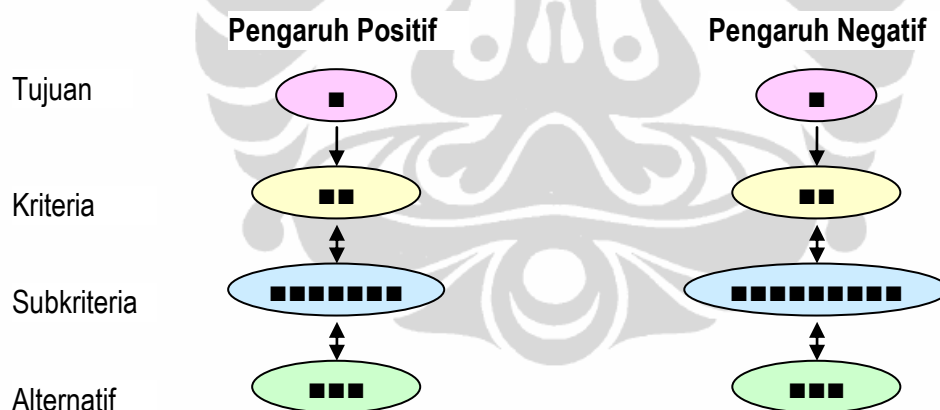
Sumber: Azis (2003)

Gambar 2.4 Struktur Jaringan Holarki

Pada gambar 2.4 terlihat bahwa pada jaringan holarki pilihan alternatif mempengaruhi tujuan. Mengambil contoh kasus pemilihan mobil pada gambar 2.3, bila menggunakan jaringan holarki, maka ketersediaan alternatif mobil avalon mungkin akan mempengaruhi tujuan membeli mobil.

3) Jaringan Analisa BCR (*Benefits-Costs Ratio*)

Bentuk jaringan ketiga dalam ANP adalah jaringan analisa *Benefit Costs Ratio* (BCR). Salah satu bentuk sederhananya adalah jaringan pengaruh (*impact*). Jaringan pengaruh mempunyai dua jaringan terpisah untuk pengaruh positif dan pengaruh negatif. Secara umum struktur jaringan BCR dapat dilihat pada pada gambar 2.5. Setelah dihasilkan bobot untuk masing-masing alternatif pada kedua jaringan, benefit-cost ratio (BCR) masing-masing alternatif dihitung dengan membagi bobot pengaruh positif terhadap bobot pengaruh negatif. Angka terbesar BCR merupakan kebijakan dengan prioritas tertinggi yang diusulkan.



Sumber: Azis (2003)

Gambar 2.5 Struktur Jaringan Pengaruh Untuk Analisa BCR Sederhana

Seperti terlihat pada Gambar 2.5, Jaringan BCR sederhana pada prinsipnya dipergunakan untuk membandingkan antara manfaat (Benefit) dan biaya (cost), dimana masing-masing benefit dan biaya tersebut dihitung terpisah hirarki. Kebijakan yang terbaik (yang dipilih) adalah kebijakan yang memiliki rasio manfaat terhadap biaya yang terbesar.

4) Jaringan umum

Bentuk jaringan keempat dalam ANP adalah jaringan yang tidak memiliki bentuk khusus. Salah satu bentuk sederhananya seperti dapat dilihat pada gambar 2.5.

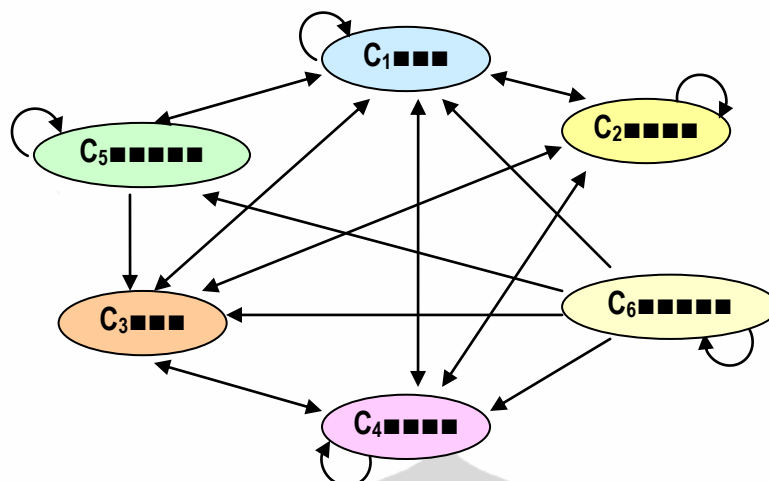


Sumber: Azis (2003)

Gambar 2.6 Jaringan Umum Sederhana dan Contoh Aplikasinya

Seperti terlihat pada gambar 2.6, salah satu contoh aplikasi jaringan umum sederhana adalah kasus pemilihan konstruksi jembatan. Disini struktur jaringan hanya terdiri dari dua *cluster*, yaitu *Objectives*, dan *Alternatives*. Tujuannya adalah memilih dari dua alternatif jembatan yang memenuhi syarat keamanan, tapi juga indah.

Struktur jaringan umum ini dapat juga berbentuk jaringan yang lebih kompleks yang melibatkan banyak cluster, dependensi, dan feedback. Secara umum struktur jaringan umum yang kompleks dapat dilihat pada gambar 2.7. Pada gambar 2.7 terlihat jaringan kompleks yang didalamnya setiap cluster mempengaruhi cluster lainnya. Jaringan kompleks ini lebih riil dalam kehidupan nyata. Pengambilan kebijakan pada umumnya mempertimbangkan banyak aspek yang saling berhubungan. Saaty (1996) dalam bukunya “Multy Criteria Decision Making” menyebutkan, semakin lengkap dan kompleks kriteria yang dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan akan menghasilkan kebijakan atau keputusan yang lebih baik.



Sumber: Azis (2003)

Gambar 2.7 Struktur Jaringan Kompleks

2.1.3 Penelitian Sebelumnya

Setelah diberlakukannya Undang-undang nomor 36 tahun 2008 tentang Pajak penghasilan, peneliti belum pernah menemukan penelitian yang mengkaji kebijakan penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak penghasilan. Penelitian yang ada dilakukan ketika rancangan undang-undang Pajak Penghasilan sedang diajukan ke DPR. Penulis hanya menemukan dua penelitian yang tidak menyetujui pengenaan PPh atas surplus Bank Indonesia, sedangkan penelitian yang setuju tidak diketemukan penulis.

Edi Yusuf Toto dan Leo Sukatrilaksana (2005) dalam penelitiannya berjudul Tinjauan Yuridis Rencana Pengenaan Pajak Penghasilan Terhadap Bank Sentral dalam Amandemen RUU Pajak Penghasilan menyatakan antara lain:

- 1) Bahwa dalam konteks keuangan negara, adalah tidak tepat apabila Bank Indonesia sebagai badan hukum publik dikenakan pajak. Hal ini sejalan dengan pendapat Ray M. Sommerfeld, Hershel M. Anderson dan Horace R. Brock yang menyatakan bahwa hakikat pajak adalah merupakan iuran dari sektor swasta ke sektor publik yaitu negara, sehingga apabila Bank Indonesia sebagai badan hukum publik dikenakan pajak, hanya merupakan perpindahan dari kantong yang satu ke kantong yang lain.

- 2) Pengenaan pajak terhadap surplus Bank Indonesia tidak sesuai dengan salah satu landasan filosofis pemungutan pajak yakni dengan teori daya beli. Dengan pengenaan pajak kepada surplus Bank Indonesia justru dapat berpotensi untuk mendorong inflasi yang tinggi.
- 3) Tujuan Bank Indonesia adalah untuk mencapai dan memelihara kestabilan rupiah. Dalam rangka mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah tersebut, diperlukan biaya yang sangat besar dan menjadi tanggungan Bank Indonesia sepenuhnya, namun Bank Indonesia sebagai lembaga non profit oriented tidak memperhitungkan untung rugi artinya berapapun biaya yang harus ditanggung akan tetap dilaksanakan sepanjang tujuan tersebut dapat tercapai. Tugas ini secara nyata mencerminkan kontribusi Bank Indonesia sebagai lembaga publik kepada masyarakat. Pengenaan pajak terhadap Bank Indonesia dapat mengurangi kemampuan keuangan Bank Indonesia dalam menyerap likuiditas perekonomian dan pada gilirannya dapat mendorong terjadinya inflasi yang tinggi dan nilai tukar Rupiah yang tidak stabil.
- 4) Dalam rangka pelaksanaan tugas pokok sebagai bank sentral, Bank Indonesia memerlukan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan berupa penjumlahan modal, cadangan tujuan dan cadangan umum serta bagian laba yang belum dibagi. Cadangan tujuan dan cadangan umum tersebut berasal dari sebagian surplus Bank Indonesia. Dengan demikian, pengenaan pajak atas surplus Bank Indonesia akan dapat berpotensi pada tidak terpenuhinya kecukupan modal sehingga berimplikasi pada terganggunya kelancaran tugas Bank Indonesia.
- 5) Apabila modal Bank sentral mengalami defisit, maka pemerintah wajib menutup kekurangan modal tersebut setelah mendapat persetujuan DPR.
- 6) Seluruh surplus Bank Indonesia akan diserahkan kepada pemerintah setelah diperhitungkan untuk cadangan tujuan dan cadangan umum sampai dengan rasio pemenuhan modal Bank Indonesia ditambah dengan cadangan umum mencapai minimal 10% dari seluruh kewajiban moneter.

- 7) Pajak penghasilan dapat membahayakan otonomi keuangan bank sentral karena secara tidak sengaja dapat mengalihkan perhatian bank sentral kepada pengelolaan penghasilan daripada mencapai tujuan utama.
- 8) Diperlukan adanya suatu keselarasan dari setiap aspek kebijakan termasuk harmonisasi kebijakan fiskal dan kebijakan moneter kendati dilakukan oleh otoritas yang berbeda. Dengan demikian setiap kebijakan diciptakan dengan semangat keberpihakan kepada masyarakat luas.

Penelitian lain yang menyoroti pengenaan pajak penghasilan atas surplus bank Indonesia adalah penelitian Dian N Puji Simatupang (2006) yang bertajuk Hakikat Keuangan Negara dalam Bank Indonesia dan Gagasan Arsitektur Keuangan Publik sebagai Konsep Pengaturan Keuangan yang Berbasis pada Prinsip Badan Hukum. Simatupang menyatakan sebagai berikut:

- 1) Dalam kedudukannya sebagai Bank Sentral, Bank Indonesia melepaskan fungsi komersial seperti pelayanan jasa perbankan sehingga dapat berkonsentrasi dalam upaya menjaga stabilitas moneter dan memperkuat cadangan devisa. Berdasarkan pemahaman ini setiap tindakan dan kebijakan Bank Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya merupakan bagian dari kebijakan penguatan ekonomi, sehingga tidak bisa dikategorikan sebagai tindakan komersial atau upaya memperoleh laba sebagai layaknya subyek pajak.
- 2) Surplus Bank Indonesia bukannya merupakan surplus yang menambah kekayaan atau menambah kemampuan ekonomis maupun memupuk laba Bank Indonesia.
- 3) Dilihat dari fungsinya, secara yuridis dan makro ekonomi, Bank Indonesia sama halnya dengan Negara tepat jika dikategorikan sebagai Badan Hukum *nirlaba*, dimana surplus yang diperoleh tidak untuk menambah kemampuan ekonomi tetapi semata-mata dipergunakan untuk memperkuat cadangan devisa Negara dan dalam rangka mencapai, menjaga dan memelihara kestabilan nilai rupiah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU BI. Kestabilan nilai rupiah penting untuk mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.

- 4) UU BI tidak secara tegas mengatur pengenaan pajak penghasilan atas surplus Bank Indonesia. Asumsi yang dapat diajukan karena Bank Indonesia mendapat surplus atas kegiatannya, bahkan pihak pemetintah mendapatkan bunga dan / atau jasa giro atas dana yang disimpan di Bank Indonesia.
- 5) Jumlah surplus kemungkinan besar diharapkan dapat mengurangi secara signifikan defisit APBN.
- 6) Pemerintah dihadapkan pada keinginan untuk mewujudkan skema kebijakan perpajakan yang tidak ada lagi obyek pajak yang digratiskan.
- 7) Modal bank Indonesia berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Apabila terjadi penyusutan modal kurang dari yang ditetapkan harus ditutup melalui surplus tahun berjalan yakni yang merupakan bagian dari cadangan umum. Hal ini berarti surplus Bank Indonesia dimanfaatkan sebagai cadangan untuk menutup defisit Bank Indonesia, bukan merupakan surplus yang menambah kekayaan atau menambah kemampuan ekonomi maupun memupuk laba Bank Indonesia. Selanjutnya apabila tetap belum menutup modal yang ditetapkan, pemerintah wajib menutupnya. Hal ini mengingat defisit keuangan Bank Indonesia yang berkelanjutan akan berdampak signifikan pada keuangan negara. Ini menunjukkan bahwa negara bertanggung jawab terhadap berkurangnya modal yang dialami Bank Indonesia sebagai akibat pelaksanaan sebagian fungsi negara dalam bidang moneter. Surplus kegiatan bank Indonesia pada hakekatnya termasuk kedalam keuangan Negara yang berdasarkan Pasal 2 huruf c UU nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai “Penerimaan Negara” yakni apabila jumlahnya telah melebihi jumlah cadangan umum. Pengenaan pajak penghasilan atas Surplus BI akan lebih menjadi tekanan terhadap keuangan Negara khususnya dalam dalam menjalankan kepentingan umum dibandingkan sebagai stimulus fiskal dalam APBN, sehingga dapat diategorikan sebagai biaya administrasi (*administrative price*) terhadap keuangan Negara
- 8) Secara teoritis, pengenaan pajak terhadap terhadap keuangan Negara yang ditujukan untuk kepentingan umum hanya melahirkan pajak bayangan (*shadow taxes*).

Selanjutnya, penerapan aplikasi ANP pada dasarnya dapat diterapkan pada berbagai disiplin ilmu, politik, kesehatan, pendidikan, ekonomi, lingkungan hingga militer. Di Indonesia pun demikian, penelitian ANP meskipun belum banyak dilakukan, namun telah diterapkan pada beberapa disiplin ilmu, salah satunya adalah pada pemerintahan, politik dan ekonomi.

Salah satu contoh penelitian ANP dalam bidang pemerintahan adalah mengenai investasi. Setiawan Mulyono (2003) dalam penelitiannya dengan topik “*Prioritizing Sectors of Economy for Investment*”, mengkaji mengenai sektor ekonomi yang paling diminati untuk investasi. Jaringan yang dipergunakan adalah BOCR (*benefit, opportunity, cost, and risk*). Jaringan terdiri dari control kriteria yang meliputi economic dan sosial, dan untuk masing-masing control criteria terdiri dari dua kluster, dengan indicator ekonomi yaitu equity, pertumbuhan, dan stabilitas harga, sedangkan society meliputi cohesiveness, modernization, dan security. Secara lebih rinci jaringan dimaksud dapat dilihat pada table 2.2.

Tabel 2.2 Kluster dan Elemen Kluster pada jaringan BOCR Investasi

BOCR	Control Criteria	Clusters	Elements
Benefits	Economic Social	Economic Society	Equity, growth, price stability Cohesiveness, modernization, security
Opportunities	Economic Social	Economic Society	Export, productivity Famous, sovereignty
Costs	Economic Social	Economic Society	Inflation, unemployment Dependency, technology backstop
Risks	Economic Social	Economic Society	Market contraction, poverty Political instability, riots
All networks	Alternatives		Agriculture, electronic industry, heavy industry tourism

Sumber: Mulyono (2003)

Dengan menggunakan jaringan BCR berdasarkan pertimbangan permasalahan ekonomi dan social maka urutan prioritas sektor untuk investasi

adalah industry berat, tourism, pertanian dan industri elektronik. Secara lebih rinci hasil pengolahan data adalah sebagaimana terlihat dalam table 2.3.

Tabel 2.3 BOCR Analisis Investasi

Benefit, Opportunities, Cost, Ratio (BOCR)				
Alternatif	Agriculture	Electronic Industry	Heavy Industry	Tourism
Overall Outcome	-0,325	-1,772	1,000	0,288

Sumber: Mulyono (2003)

Contoh lain penerapan ANP di Indonesia adalah penelitian yang dilakukan oleh Ascarya dkk (2003) di bidang perbankan syariah, yang berjudul: “Dominasi Pembiayaan Non Bagi Hasil di Perbankan Syariah Indonesia”. Penelitian ini ditujukan untuk melihat faktor-faktor apa saja yang menyebabkan rendahnya dominasi pembiayaan non bagi hasil di Indonesia.

Jaringan yang digunakan dalam Ascarya dkk dalam penelitiannya adalah jaringan umum dengan empat kriteria yang terdiri dari internal perbankan syariah, nasabah, regulator dalam hal ini Bank Indonesia, serta pemerintah. Goal dalam jaringan adalah mencari solusi dari rendahnya pembiayaan bagi hasil di perbankan syariah Indonesia. Untuk mencapai goal dimaksud terdapat tiga pilihan strategi kebijakan yaitu *market driven strategy*, *suplly led strategy*, dan *directed market driven strategy*.

Data persepsi narasumber diperoleh dengan cara melakukan *indephnt interview* serta *focus group discussion*. Dengan menggunakan software Superdecision dalam pengolahan data, selanjutnya diperoleh hasil bahwa permasalahan rendahnya bagi hasil di perbankan syariah bersumber dari dua permasalahan pokok yaitu aspek internal perbankan dan regulasi, yaitu masalah kurangnya pemahaman dan kualitas SDM dan kurangnya regulasi yang mendukung. Sementara itu, strategi kebijakan yang dianggap paling tepat untuk menyelesaikan masalah-masalah di perbankan syariah adalah dengan menerapkan *directed market driven strategy*, yaitu aturan-aturan yang dibuat bersifat

mengarahkan perbankan syariah agar berjalan pada rel syariah yang benar menuju arah perkembangan yang diinginkan.

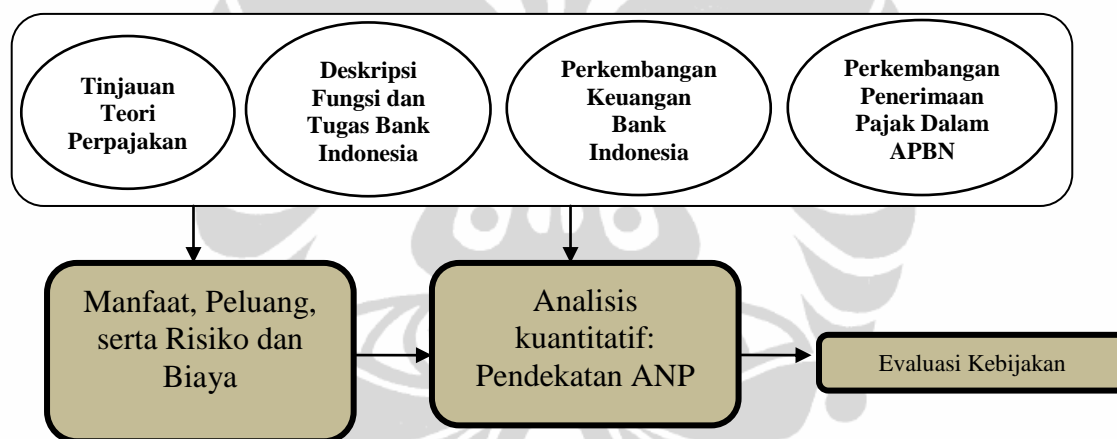
Mujan et.al (2003) menerapkan aplikasi ANP pada bidang politik untuk mencari kebijakan yang terbaik di dalam hubungan antara Turkey dengan European Union. Dengan menggunakan jaringan BCR, alternatif kebijakan yang dirumuskan adalah apakah Turkey akan menjadi anggota EU, tidak menjadi anggota, dan private status. Ada empat criteria yang dipergunakan yaitu ekonomi, kesejahteraan masyarakat, politik dan keamanan. Jaringan atau pola hubungan yang ada di aplikasikan pada dua negara baik bagi Turkey maupun bagi European Union. Dari hasil sintesis diperoleh bahwa dari sisi EU alternative kebijakan yang muncul adalah *private status* sementara dari sisi Turkey diperoleh hasil menjadi anggota.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek Pajak Penghasilan, penelitian ini lebih menekankan pada beberapa hal yakni bagaimana suatu kebijakan seharusnya diambil dengan melihat dari manfaat, peluang, biaya dan risiko kemudian menganalisa tepatkah sebenarnya kebijakan tersebut diambil dengan mengkuantitatifkan data persepsi menggunakan Analytical Network Process (ANP). Hal ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang terkait dengan penggunaan metode ANP yang lebih cenderung untuk pengambilan keputusan, maka dalam penelitian ini metode tersebut digunakan untuk mengevaluasi kebijakan yang sudah ada.

2.2 Kerangka Pemikiran

Dengan merujuk dasar-dasar teori kebijakan publik dan perpajakan, pengertian dan penggunaan *Analytic Network Process* (ANP), serta hasil-hasil penelitian sebelumnya, kerangka pemikiran analisis kebijakan penetapan surplus Bank Indonesia sebagai objek pajak berusaha mendeskripsikan berbagai teori perpajakan yang terkait dengan penetapan surplus Bank Indonesia sebagai obyek pajak. Selanjutnya akan dideskripsikan tentang fungsi dan tugas serta sistem dan perkembangan keuangan Bank Indonesia. Merujuk kepada pengertian penghasilan dan tinjauan teoritis pajak penghasilan serta dengan mempertimbangkan posisi,

fungsi, serta tujuan Bank Indonesia dan sistem keuangan Bank Indonesia serta perkembangan penerimaan pajak akan dapat dipahami terdapat beberapa hal yang menjadi manfaat, peluang, serta biaya dan risiko ditetapkannya surplus Bank Indonesia sebagai objek pajak. Selanjutnya untuk mendapatkan analisis yang objektif dan *holistic* (seluruh aspek dari kebijakan, yaitu manfaat, biaya, peluang, serta risiko dari kebijakan sepenuhnya dipertimbangkan), dilakukan perbandingan antara manfaat, peluang, serta biaya dan risiko yang akan mencerminkan apakah keputusan ditetapkannya surplus Bank Indonesia sebagai objek pajak merupakan kebijakan publik yang baik dan seharusnya diambil berdasar metode ANP. Kerangka pemikiran dari penelitian ini selanjutnya dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Diolah sendiri.

Gambar 2.8 Kerangka Pemikiran Analisis Kebijakan Penetapan Surplus Bank Indonesia sebagai Objek Pajak

2.3 Pembuatan Model

Sebagaimana telah diuraikan pada sub bab terdahulu, pendekatan atau metode *Analytic Network Processing* (ANP) merupakan pendekatan yang mampu mengkuantifikasikan data persepsi yang pada dasarnya bersifat kualitatif. Dengan kemampuan tersebut ANP selanjutnya dapat menetapkan skala prioritas atau skala tinggi rendah dari masing-masing aspek yang ditelaah yang berasal dari persepsi

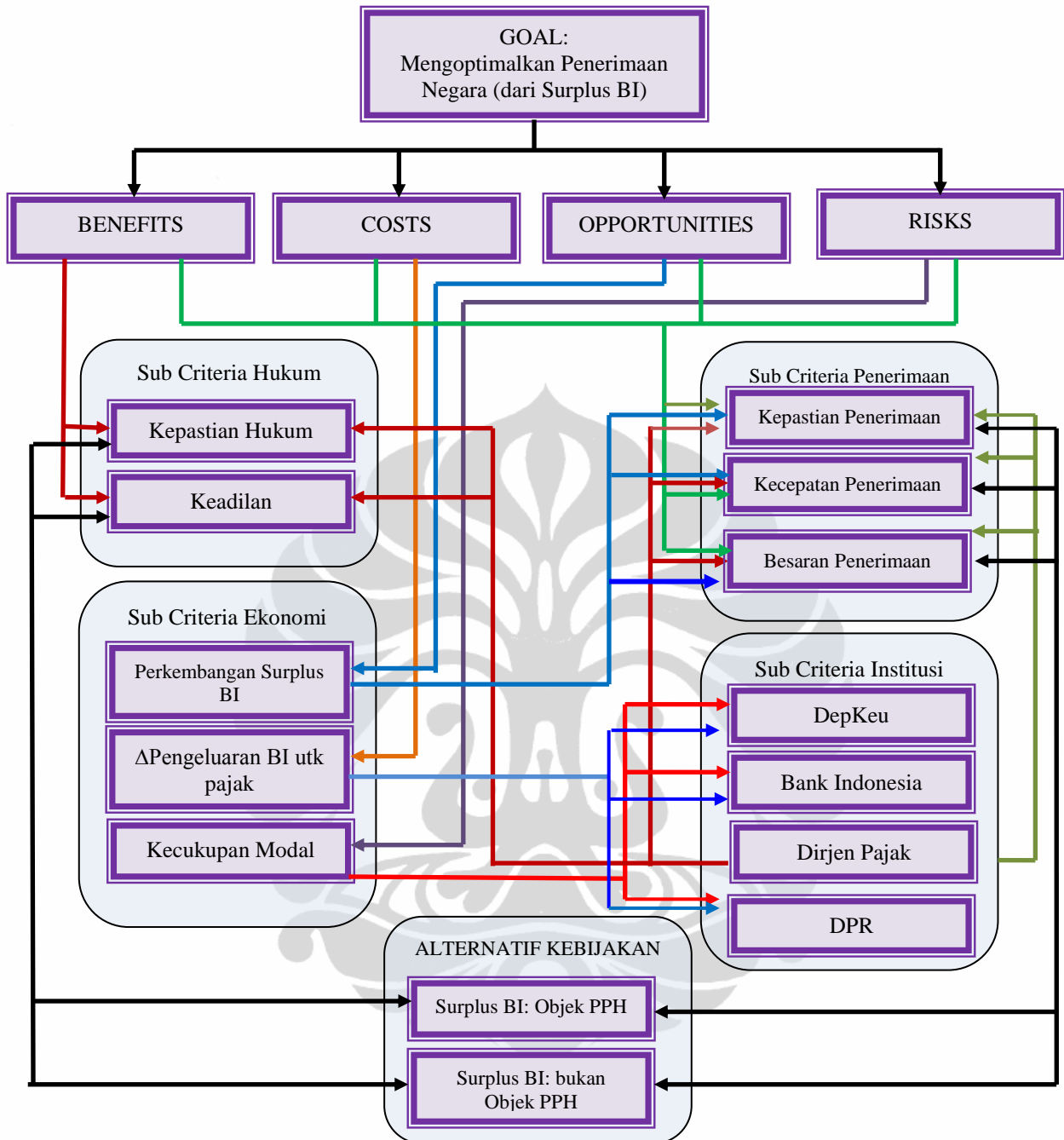
para pakar. Salah satu bentuk jaringan yang dipergunakan dalam ANP adalah jaringan analisa *Benefit, Costs, Opportunity, and Risk* (BOCR).

Dasar pemikiran pendekatan BOCR adalah bahwa dalam suatu kebijakan (pengambilan keputusan) terdapat setidaknya empat faktor yang harus diperhitungkan, yaitu: manfaat-manfaat dari kebijakan tersebut (*benefits*), biaya-biaya yang harus dikeluarkan (*costs*), risiko risiko yang terjadi dengan adanya kebijakan tersebut (*risks*), serta peluang yang ada sehubungan adanya kebijakan tersebut (*opportunities*). Bentuk hubungan ke empat faktor tersebut adalah saling mempengaruhi, tidak searah dan lebih bersifat interdependen (*network*) manfaat (*Benefits*) dan peluang (*Opportunities*) merupakan pengaruh positif, sedangkan pengaruh negatifnya adalah biaya (*Costs*) dan risiko (*Risks*).

Dengan merujuk teori mengenai pendekatan BOCR tersebut, konsep analisis/evaluasi kebijakan penetapan surplus BI sebagai objek pajak penghasilan dapat dioperasionalkan menggunakan pendekatan BOCR dari ANP sebagaimana terlihat pada gambar 2.9. Pada Gambar 2.9 ditunjukkan bahwa tujuan reformasi kebijakan perpajakan (termasuk didalamnya menetapkan surplus BI sebagai objek pajak) adalah mengoptimalkan penerimaan Negara (Nasution, 2009).

Dalam rangka mencapai tujuan reformasi tersebut pemerintah memiliki setidaknya dua alternatif kebijakan, yaitu menetapkan surplus BI sebagai objek pajak atau bukan sebagai objek pajak (sebagaimana sebelumnya diberlakukan pada periode tahun 2000-2007). Alternatif kebijakan menetapkan surplus BI bukan sebagai objek pajak tetap dapat dipandang sebagai upaya mengoptimalkan pendapatan negara dari surplus BI, walaupun melalui pembagian surplus bukan melalui mekanisme pajak.

Untuk memilih kebijakan mana yang terbaik dalam rangka mencapai tujuan mengoptimalkan pendapatan negara tersebut, maka sesuai teori pengambilan keputusan terdapat kriteria-kriteria yang harus dipertimbangkan yang dalam hal ini adalah kriteria *Benefits, Opportunities, Costs* dan *risks*. Pada masing-masing kriteria tersebut terdapat berbagai hal yang juga harus dipertimbangkan yang kita sebut sebagai sub kriteria (Saaty, 2005).



Sumber: Saaty (2004), diolah kembali

Gambar 2.9 Analisis BOCR Penetapan Surplus BI sebagai Objek PPh

Merujuk kepada hasil kajian literatur, termasuk hasil-hasil penelitian sebelumnya, dalam analisis optimalisasi penerimaan negara dari surplus BI setidaknya terdapat beberapa kelompok sub kriteria, yaitu: sub kriteria hukum, sub kriteria penerimaan negara, sub kriteria ekonomi, dan sub kriteria institusi. Sub kriteria hukum terdiri dari kepastian hukum dan keadilan. Sub kriteria ini

menjelaskan bagaimana tujuan mengoptimalkan pendapatan negara dari surplus BI hendaknya juga dilihat dari sudut pandang kepastian hukum dan keadilan. Pilihan kebijakan didasarkan kepada yang mampu memberikan kepastian dan keadilan hukum.

Sub kriteria penerimaan negara terdiri dari kepastian penerimaan negara, kecepatan diterimanya penerimaan negara, dan besarnya penerimaan negara. Sub kriteria ini menjelaskan bahwa suatu kebijakan akan mengoptimalkan penerimaan negara dari surplus BI bila kebijakan tersebut menjamin kepastian, mempercepat, dan bahkan bila mungkin meningkatkan besarnya penerimaan negara dari surplus BI. Sub kriteria ekonomi terdiri dari perkembangan surplus BI, peningkatan pengeluaran BI untuk pajak, dan kecukupan modal BI. Sub kriteria ini merepresentasikan beberapa kondisi internal BI yang dapat menjadi pertimbangan atau dampak dari kebijakan yang akan dipilih dalam rangka mengoptimalkan pendapatan negara dari surplus BI. Terakhir, Sub kriteria institusi yang terdiri dari institusi-institusi yang terlibat atau berkepentingan terhadap upaya mengoptimalkan pendapatan negara dari surplus BI, yaitu: DPR, Departemen Keuangan, Dirjen Pajak, serta Bank Indonesia.