

BAB III

**PENERAPAN PRINSIP KEADILAN DALAM UPAYA
MENINGKATKAN PENDAPATAN NEGARA DARI PPH FINAL
PADA MASA PANDEMI COVID-19**

3.1. Keterwujudan Keadilan Dalam Menjalankan Fungsi Pajak

Asas kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan selalu menjadi ruh dalam pelaksanaan suatu hukum, tidak luput juga hukum pajak, berbicara kepentingan nasional dalam situasi pandemi Covid-19, cita-cita mencapai masyarakat yang makmur tidak lepas dari rasa keadilan dalam menjalankan hak dan kewajiban warga negara sebagai wajib pajak.

Keadilan bagi wajib pajak hanya dapat dimengerti bila ditempatkan dalam hukum pajak dan penerapannya yang pasti. Usaha perwujudan keadilan ini prosesnya terus menerus (konsisten) dalam bentang waktu yang lama, dan acapkali dipengaruhi tarik-menarik dominasi kekuasaan politik yang bersaing untuk mewujudkannya.⁵⁸ Tatanan yang adil apabila hak-hak dasar, kebebasan, kekuasaan, kewibawaan, kesempatan, pendapatan, dan kesejahteraan terfasilitasi.

Keadilan dari sisi perpajakan, adalah isu-isu yang tak akan habisnya bila menyangkut UMKM, meskipun menguasai 60 % dari PDB Negara ini, realitanya UMKM belum bisa berperan banyak sebagai sumber pemasukan berupa pajak. Sebelum ada aturan pajak UMKM, sebenarnya

⁵⁸ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 239

ada aturan berupa fasilitas potongan tarif PPh bagi UMKM , terkhusus WP badan, yaitu di dalam UU No.36 Tahun 2008 (UU PPh) pasal 31 E tentang WP Badan DN dengan peredaran bruto sampai dengan Rp 50 miliar mendapat fasilitas berupa pengurangan tarif sebesar 50%., tarifnya tinggal $25 \% \times 50 \% = 12,5 \%$ atas penghasilan sampai dengan Rp.4,8 miliar. Dasar pengenaan pajaknya berupa laba bersih koreksi fiskal, melalui proses pembukuan yang disyaratkan pasal 28 ayat (1) UU KUP No. 28 Tahun 2007.

Setelah melalui berbagai pertimbangan, terbitlah PP 46 Tahun 2013, ada tarik menarik kepentingan di sini, karena suatu konsep perpajakan yang adil itu menuntut kompleksitas dan progresivitas bukan malah simplikasi yang mengarah ke PPh final. Aturan umum UU PPh menyatakan PPh dihitung dari penghasilan neto dengan tarif progresif, berbeda dengan aturan PPh final PP 46 Tahun 2013 yang tarifnya flat 1% dari peredaran bruto.

Simplikasi menjadi syarat utama untuk penerapan perpajak PP 46 ini, karena UMKM identik dengan kurang pahamannya pembukuan dan pajak yang rumit, ditambah omzet cenderung tidak besar. Di sisi lain sebagai kelompok PPh Final maka penerapan aturan PP 46 tidak sesuai dengan prinsip keadilan (*equity principle*), tidak menggambarkan kemampuan membayar (*ability to pay*), karena pemajakan yang adil merupakan keadilan vertikal yang berlaku moto semakin besar penghasilan maka semakin besar pula pajaknya.

Regulasi dan definisi perihal UMKM terdapat dalam beberapa aturan dan kelembagaan terkait, yaitu sebagai berikut :

a. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 (UU 20/2008) tentang UMKM

Sesuai UU 20/2008, Usaha Mikro, bersifat produktif, perorangan dan/atau badan usaha perorangan, punya asset paling maksimum sebesar 50 juta dan peredaran brutonya sejumlah 300 juta. Usaha Kecil kriterianya sama dengan usaha mikro, bukan milik cabang perusahaan, asetnya bernilai antara 50 juta sampai dengan 500 juta dan omzet sebesar 300 juta sampai dengan 2,5 miliar. Sedang Usaha Menengah, asetnya senilai 500 juta hingga 10 miliar dan omzet senilai 2,5 miliar hingga 50 miliar.

b. Keputusan Menteri Keuangan(KMK) No. 316/KMK 016/1994

Rumusan Usaha Kecil menurut KMK yang terbit per 27 Juni 1994 ini adalah usaha perorangan atau badan usaha yang penghasilannya/tahun maksimal Rp. 600.000.000 atau asset (aktiva) aset Rp.600.000.000 (diluar tanah dan bangunan yang ditempati).

c. Undang-Undang Nomor 9 tahun 1995 (UU 9/1995)

Aturan UU ini menyebutkan bahwa usaha kecil nilai aktiva tetap (di luar tanah dan bangunan) maksimum Rp 200 juta dengan penghasilan/tahun maksimal Rp 1 milyar. Sedang Usaha Menengah diatur dalam Inpres No.10 tahun 1999 , dengan batasan aset tetap (di luar tanah dan bangunan) senilai Rp 200 juta sampai dengan Rp 10 milyar.

d. Kementerian Koperasi dan UKM

Kementerian Koperasi dan UKM memberi kriteria usaha kecil punya omset/tahun kurang dari Rp 1 milyar. Sedang usaha menengah omset/tahunnya antara Rp 1 hingga Rp 50 milyar.

e. Departemen Perindustrian dan Perdagangan

Departemen ini memberi batasan untuk industri kecil dan menengah nilai investasinya maksimal Rp 5 milyar. Sedang usaha kecil di bidang perdagangan dan industri mempunyai aktiva tetap kurang dari Rp 200 juta dan omzet/tahun kurang dari Rp 1 milyar (dasarnya UU 9/1995)

f. Bank Indonesia (BI)

Usaha kecil digolongkan BI berdasarkan UU 9/1995, sementara itu BI mengklasifikasikan usaha menengah BI melalui aset tetapnya, yang mana untuk industri manufaktur (Rp 200 juta hingga Rp 5 miliar) dan non manufaktur (Rp 200 – 600 juta).

g. Badan Pusat Statistik (BPS)

Pendefinisian UMKM berpatokan pada jumlah pekerja. Kriteria usaha kecil mempunyai 5 hingga 19 pekerja, untuk usaha menengah mempunyai 20 hingga 99 pekerja.

3.2. Perpajakan UMKM sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Negara

Apapun cara penggolongannya, ini menjadi petunjuk, UMKM menjadi primadona untuk harapan sebagai penyumbang penerimaan negara cukup besar di masa mendatang bila ditangani dengan benar. Persiapan dilakukan untuk merespon harapan ini dengan peraturan pemerintah yang memberi aturan WP Badan maupun WP OP dengan penghasilan atau peredaran bruto tertentu, terbitlah Peraturan Pemerintah No 46 tahun 2013 (PP 46) pada tanggal 12 Juni 2013.

Peraturan ini semangatnya ialah simplikasi dalam penghitungan, pemungutan, penyetoran, dan pelaporan pajak, serta memangkas biaya kepatuhan untuk WP dan Pemerintah, yang hasil akhirnya menaikkan penerimaan pajak dari sektor UMKM.

Objek pajak dari peraturan PP 46 ini merupakan peredaran bruto WP yang tidak melebihi Rp. 4.800.000.000/tahun dengan tarif pajaknya 1 % dan bersifat final. Subjek pajaknya merupakan WP OP atau WP badan tidak termasuk bentuk usaha tetap (BUT), dengan pengecualian sebagai berikut:

(1) WP OP yang memanfaatkan sarana atau prasarana yang bisa dibongkar pasang, dan WP OP yang memanfaatkan sebagian atau seluruh tempat untuk kepentingan umum yang tidak diperuntukkan bagi tempat usaha atau berjualan.

(2) WP Badan yang belum beroperasi secara komersial atau WP badan yang dalam jangka waktu satu tahun setelah beroperasi secara komersial peredaran brutonya melampaui Rp.4.800.000.000. Objek pajak yang sudah melampaui Rp.4.800.000.000, maka penghitungannya sesuai ketentuan UU PPh yang berlaku umum.

Klasifikasi penghasilan bruto menurut PP ini terdiri penghasilan dari :

(1) Pekerjaan berkaitan dengan relasi kerja dan pekerjaan bebas seperti gaji, honorarium, penghasilan dari praktek dokter, notaris, aktuaris, akuntan, pengacara, dan sebagainya. (2) Usaha dan kegiatan. (3) Modal, baik harta gerak maupun harta tak gerak, hasil bunganya simpanan, dividen, royalti, sewa, dan keuntungan/laba pelepasan aset yang tidak diperuntukkan bagi usaha. (4) Hasil lain-lain, seperti keuntungan pembebasan hutang dan hadiah.

Apabila WP memiliki pendapatan dari luar Indonesia dan terutang pajak, maka WP bisa menggunakan pajak tersebut sebagai kredit terhadap PPh yang terutang. Sebaliknya bila menderita rugi, atas rugi tersebut dikompensasikan penghasilan yang tidak final dengan aturannya sebagai berikut: (1) Dikompensasikan pada tahun pajak selanjutnya, berurutan hingga lima tahun. (2) Tahun Pajak yang terkena PPh yang berkriteria final ini merupakan bagian lima tahun.

(3) Rugi pada suatu tahun pajak yang terkena PPh yang berkriteria final tak bisa diperhitungkan pada tahun pajak selanjutnya.

3.2.1. Konsepsi Keadilan Penerapan PPh bagi UMKM

Antipasi penolakan penerapan metode pungut pajak, maka cara ini seharusnya memenuhi : (1) Keadilan. (2) Perundang-undangan (Hukum). (3) Kelancaran secara ekonomi. (4) Praktis. (5) Simplikasi.⁵⁹

Keadilan ini patut searah tujuan hukum, aturan dan penerapan mesti adil dalam pajak yang lazim dan menyeluruh, serta menurut kapasitas WP. Penerapan bersifat adil juga meliputi hak untuk WP dalam pengajuan keberatan, tunda bayar dan banding. Asas keadilan ini menjadi ruh dari aturan perundangan ataupun penerapannya, dan keharusan dalam pembentukan UU dan aturan perpajakan, untuk dilaksanakan bagi WP dan Fiskus.

Penekanan lebih lanjut perihal metode pungut pajak harus beraskan antaranya: (1) Distribusi beban pajak antara WP semestinya setara dengan kapasitasnya dengan pengayoman otoritas pemerintahan (asas *equality*). (2) Jelas dan pasti (asas *certainty*), menyangkut aturan hukumnya baik subyek maupun obyeknya, beserta penghitungan dan bayarnya (3) Nyaman dan mudah supaya pembayaran tidak terlambat (asas *convenience of payment*). (4) Rendah biaya pelaksanaan.⁶⁰

Pengaplikasian prinsip keadilan pada metode pungut pajak prioritasnya pada PPh, macamnya terbagi dua yakni:

a. Prinsip keadilan horizontal

⁵⁹ Mardiasmo, loc. cit, hlm. 2

⁶⁰ Adam Smith, An inquiry Into The Nature and Cause of the Wealth of Nations, London, 1976, hlm.351

Sudut pandangannya bahwa kesetaraan kapasitas atau pendapatan WP sepatutnya ada kesetaraan pajaknya.

b. Prinsip keadilan vertikal.

Prinsip ini berbicara kapasitas WP berbanding lurus dengan pengenaan pajaknya, prinsip ini mendasari penerapan progresivitas perpajakan.

Ada poin yang perlu diperhatikan dalam aplikasi PP 46 ini, yaitu kurang terpenuhi prinsip keadilan. Penerapan pemajakan bertarif final kurang memenuhi *equity principle*, tak menggambarkan kesanggupan pemenuhan perpajakan (*ability to pay*). Keadilan dalam pajak ialah hasil pendapatan punya arah *trend/kecenderungan* yang setara dengan pajaknya (keadilan vertikal). Penghitungannya dari penghasilan neto, dengan menghitung untung ruginya menurut UU PPh secara lazimnya.

Peraturan PP 46 ini dasar pengenaannya dari omzet/peredaran bruto berkriteria final, otomatis penghasilan neto tidak ada efeknya. Asumsinya ada omzet ada keuntungan. Realitasnya tidak demikian, sehingga memberatkan bagi usahawan mikro/kecil, ujungnya kontinuitas usaha terganggu.

Suatu badan UMKM ada penghasilan kena pajak (PKP) melebihi 8%, penerapan PPh final PP 46 menjadi menguntungkan. Sebaliknya menjadi kurang bermanfaat apabila PKP di bawah 8% dari peredaran bruto, malahan PPh PP 46 ini tetap harus dilunasi walaupun rugi.

Ada fenomena ketidakadilan bagi WP OP maupun badan yang memakai pembukuan, dan sesuai prinsip *self-assessment* ada hitungan laba rugi kemudian penyesuaian fiskal untuk hasilkan PKP menjadi percuma karena pajak PP 46 ini hitung dari brutonya. Penerapan mengindikasikan tidak ada kemajuan malah kemerosotan, tak seiring dengan semangat *self-assesment* ini yakni patuh/taat bayar pajak secara mandiri dan tidak terpaksa.

Tingkat kepatuhan pajak juga UMKM masih minim, memang karena tipe WP masih berupa :

- a. bisnis rumah-tangga, kurang sadar pajak dan aturannya.
- b. lazimnya WP OP yang usaha sendiri, kepatuhannya di bawah WP OP pekerja tetap yang dipotong oleh pemberi kerja.. (3)
- c. aktivitasnya tidak formal, administrasi hampir tidak ada.

Tiga kriteria keterbatasan inilah sebenarnya harus dicermati para pembuat aturan PP ini, karena penerimaan dari sektor masih tetap rendah, tidak sesuai ekspektasi dari PP 46 ini.

3.2.2. Penurunan Tarif Pajak UMKM, Antara Ekspektasi Keadilan dan Kejujuran/Transparansi Wajib Pajak

Peraturan PP 46 ini pada akhirnya direvisi menjadi PP bernomor 23 bertahun 2018 (PP 23) ini berlaku secara efektif per 1 Juli 2018. Peraturan PP 23 ini pada pokoknya atur PPh final berasal 4 (angka2) untuk WP dengan peredaran bruto (omset) hingga Rp. 4,8 miliar/tahun. Ada penurunan tarif awalnya 1% berubah jadi 0,5% dari omzet. Aturan PP 23

mensyaratkan berbeda dari PP sebelumnya, ada pembatasan waktu bagi pelaku UMKM yang menggunakan PPh final PP 23 ini, dengan acuannya sebagai berikut :

- a. WP OP masanya 7 tahun.
- b. WP Badan ber kriteria koperasi, CV, dan Firma masanya 4 tahun.
- c. WP Badan PT hanya 3 tahun.

3.2.2.1. Ekspektasi Keadilan

Penggantian PP 46, karena desakan para UMKM bahwa tarif 1% PPh Final atas Penghasilan Bruto Tertentu ketinggian dan cukup berat buat mereka. Lahirnya PP 23 yang memunculkan penurunan tarif PPh Final bagi pelaku UMKM menjadi 0,5%. Penurunan tarif ini ekspektasinya menimbulkan rasa keadilan bagi para WP UMKM, dan menjadi bayar pajak sesuai kapasitasnya.

Peraturan PP 23 ini juga bertujuan memotivasi UMKM usahanya lebih terbuka/formal, melalui simplikasi yang ditawarkan, dan lebih setara serta memberi pendekatan keadilan proposional untuk WP dengan peredaran bruto tertentu yang mempraktekkan pembukuan. Ada pilihan sebagai prinsip kebebasan dan keadilan karena WP diberi kesempatan pilihan untuk dikenakan tarif PPh berpasal 17 UU PPh . Pilihan ini pada awalnya belum terakomodasi dalam PP 46 .

3.2.2.2. Kejujuran/Transparansi Wajib Pajak

Pada penggalan penjelasan UU KUP bernomor 6 bertahun 1983 diubah terakhir dengan UU bernomor 28 berahun 2007, negara RI

menerapkan perpajakan *self assessment*, yang mempercayai pada WP untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya. Tanggung jawab yang dijamin dengan UU ini harusnya disertai kesadaran WP dalam memenuhi perpajakan dengan jujur waktu isi SPT.

Aturan UU KUP berasl 3 mengharuskan WP isi SPT dengan benar, lengkap dan jelas. Pemerintah punya ekspektasi dengan PP 23 bertarif lebih rendah 0,5% memberi efek positif untuk WP jujur melaporkan omset yang realitas, dan semakin banyak WP UMKM yang berperan dalam perpajakan. Ada juga media untuk peran aktif lain bila WP UMKM masih merasa tidak adil dengan penerapan PPh final bertarif 0,5% , maka WP diberi kesempatan untuk pilih melaksanakan pembukuan dan dikenakan pajak menggunakan bertarif umum yang diatur dalam UU PPh berpasal 17, dengan dibarengi semangat untuk jujur melaksanakan perpajakan dengan baik.

3.2.3.Prinsip keadilan/kesetaraan terkait kepatuhan kooperatif

Usaha menaikkan kepatuhan sudah lama dilakukan pemerintah, diantaranya diadakan program kepatuhan koperatif. Program ini, dengan nilai diantaranya keadilan proposionalitas dan kerbukaan WP.⁶¹ Program kepatuhan ini bersifat menyeluruh (koheren) . Hal ini juga untuk menanggulangi agresivitas perencanaan perpajakan.⁶² Pemungutan pajak

⁶¹ Kataryzna Brnzevska, *Cooperative Compliance A New Approach to Managing Taxpayer Relations*, IBFD, 2016, hlm. 86

⁶² *Ibid*, hlm.87

lebih praktis dan menjadi pasti, sehingga mendorong kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*).⁶³

Ada beberapa pendapat bahwa kepatuhan kooperatif malah mengganggu prinsip keadilan di mata hukum (*equality before the law*) perpajakan. Hal ini ada disebabkan ketidaksamaan layanan antara WP (WP mampu) yang melaksanakan program ini dan yang tidak, , sehingga terkemukalah masalah keadilan (*fairness*).⁶⁴Layanan yang eksklusif terhadap WP besar tidak diperoleh oleh WP kecil (UMKM).⁶⁵Argumen ini sendiri tidak kuat juga, karena.

Kesatu, prinsip keadilan di mata hukum, prinsipnya layanan yang sama terhadap WP dalam keadaan yang sama. Perbedaan tindakan terhadap WP bisa saja diterima karena secara telaah obyektivitas memang ada keadaan berbeda yang terjadi pada WP.⁶⁶

Kedua, kepatuhan kooperatif tujuannya sama, bukan untuk segelintir WP terkhusus, tapi untuk membangun tata cara yang praktis bagi kenaikan tingkat kepatuhan WP itu sendiri.

Ketiga, intinya ada kesiapan WP terbuka dalam perpajakannya, maka program ini berfungsi bagi WP.

⁶³ Iur Roman Seer, *Voluntary Compliance Bulletin for International Taxation*, 2013, hlm. 589

⁶⁴ OECD, *Study in the Role of Raxation Intermediates*, OECD, Paris, 2008

⁶⁵ Judith Freedman, "Responsive Regulation, Risk and Rules: Applying the Theory to Tax Practice," UBC law No. 444, 2011, 649-650

⁶⁶ OECD, *Co-operative Compliance: A Framewrok-From Enhanced relationship to Co-Operative Compliance*, OECD Publishing, Paris, 2013, hlm. 45 -47

Keempat, kriteria WP dengan segala yang aktivitas dan kerumitan, menentukan keseringan WP tersebut berhubungan dengan fiskus. Keadaan ini bagi WP kecil (UMKM) menjadi keengganan.

Intinya, program kepatuhan menjadi nyaman bagi WP yang transparan tidak peduli WP besar atau kecil, perlakuannya sama, mereka bisa dianggap beresiko rendah, ini sejalan dengan prinsip keadilan di mata hukum. Perlu diperhatikan juga pemahaman suatu hukum dihasilkan (*spirit of the law*), dalam relasinya dengan kepatuhan, bahwa program tidak untuk memberi hak lebih kepada fiskus untuk menterjemahkan suatu aturan hukum pajak yang ada semauanya, apalagi pada situasi pemeriksaan.⁶⁷ Program seyogyanya memberi titik temu dalam pembahasan masalah antara WP dan fiskus. Walaupun ada sengketa tapi penyelesaiannya lebih praktis.⁶⁸

3.3. Tinjauan PPh Final secara Komprehensif dari Hukum Positif di Indonesia

Aturan PPh bersifat final sebenarnya sudah ada dalam UU PPh sebagai hukum positif di Indonesia. Pendalaman PPh final berkaitan dengan prinsip keadilan, harus ditinjau dari berbagai segi, sebagai berikut :

3.3.1. Definisi PPh Final dalam UU PPh

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 48 - 50

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 51

Rumusan tentang PPh final tidak dengan jelas dikatakan dalam UU PPh, tapi perkataan ‘bersifat final’ bisa didapat pada poin-poin pasal berikut ini:⁶⁹

- (i) Pasal 4 ayat (2), ketika membahas macam penghasilan dibebani pajak bersifat final;
- (ii) Pasal 17 ayat (2) huruf c, ada tarif 10% dari dividennya WPOP DN yang bersifat final.;
- (iii) Pasal 17 ayat 7, pasal ini berbicara kewenangan pemerintah dalam penetapan tarif pajak terpisah dan bersifat final terhadap macam penghasilan tertentu sesuai dengan makna pasal Pasal 4 ayat (2);
- (iv) Pasal 26 ayat (5), berbicara tentang pajak yang dipotong atas penghasilan tertentu yang didapat Subyek Pajak Luar Negeri(SPLN) bersifat final;
- (v) Penjelasan Pasal 2 ayat 2, berbicara aturan untuk SPLN tidak diharuskan melaporkan SPT, karena pemenuhan perpajakannya sudah terlaksana melalui pemotongan pajak yang bersifat final;
- (vi) Penjelasan Pasal 4 ayat (1), menyebutkan bila penghasilan terpacu tarif yang bersifat final, maka harus disendirikan penghasilan lain yang pacu dengan tarif umum;
- (vii) Penjelasan Pasal 8 ayat (1), menyatakan adanya pemisahan dari penghasilan suami , bila istri punya penghasilan yang diterima melalui satu pemberi kerja dan sudah terpotong pajak bersifat final;

⁶⁹ Berdasarkan konsolidasi UU No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan s.t.d.t.d UU No. 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat UU No. 7 Tahun 1983 (UU PPh)

(viii) Penjelasan Pasal 22 ayat (1), menyatakan bahwa pajak yang dipungut melalui Pasal 22 ini, dimaksudkan menaikkan keikut-sertaan WP dalam bayar pajak, simplikasi, dan sesuai saat pemajakannya, dan dapat bersifat final; dan

(ix) Penjelasan Pasal 26 ayat (5), menyatakan bila SPLN beralih jadi SPDN atau bentuk usaha tetap(BUT), maka pajak yang dipotong tidak bersifat final, sehingga bisa jadi kredit terhadap pajak terutang pada saat pelaporan SPT tahunan.

Kesimpulannya bahwa 'PPh yang bersifat final' mencakup ragam pajak dan tarifnya, serta terpisah dari macam penghasilan yang bertarif umum, juga tak dapat dikreditkan.

Tingkat urgensi pelaporan SPT Tahunan berkaitan PPh yang bersifat final bisa berbeda, misal terhadap SPLN, tidak diharuskan melaporkan SPT, sedang WP OP yang terdapat PPh bersifat final, PPhnya dilaporkan terpisah, dan tertampung ke Lampiran III SPT Tahunan Orang Pribadi Bagian A,⁷⁰ dan bagi WP Badan, dilaporkan PPh bersifat finalnya, dilaporkan Lampiran IV SPT Badan Bagian A.⁷¹

3.3.2.Kajian Analitis dan Kompatibilitas PPh Final di Indonesia

3.3.2.1.PPh Final dan Kepatuhan Pajak

⁷⁰ Lihat Lampiran Peraturan Dirjen Pajak No. 36 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Dirjen Pajak No. PER-34/PJ/2010 tentang Bentuk Formulir Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi dan Wajib Pajak Badan Beserta Petunjuk Pengisiannya

⁷¹ Lihat Lampiran Peraturan Dirjen Pajak No. 19 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Dirjen Pajak No. PER-34/PJ/2010 tentang Bentuk Formulir Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi dan Wajib Pajak Badan Beserta Petunjuk Pengisiannya

Penerapan sistem perpajakan yang efektif sangat tergantung tingkat kepatuhan ataupun ketidakpatuhan yang terjadi. Ketidakpatuhan contohnya disebabkan oleh celah *shadow economy*, perangai wajib pajak yang minim, tak ada info yang dapat disepadankan untuk ukuran kepatuhan dan lain sebagainya. Skema untuk solusinya, ada dua poin yang bisa disampaikan dalam penelitian ini, yakni

- (i) cara potong pungut (*withholding tax*), pajak dapat dipotong maupun dipungut oleh pihak ketiga,⁷² sangat praktis mencegah ketidakpatuhan,⁷³ meminimalisasi biaya kepatuhan untuk DJP,⁷⁴ dan menaikkan kepraktisan⁷⁵, serta
- (ii) cara penyederhanaan (simplifikasi), yang sering dihubungkan ke *presumptive tax*,⁷⁶ suatu pembebanan pajak dengan suatu asumsi,⁷⁷ biasanya diteraokan pada WP yang susah dikenakan pajaknya (*hard to tax*) karena minim data dalam mengukur penghasilannya, contohnya UMKM perpajakan melalui PP 23/2018, PPh final jasa konstruksi, ataupun PPh Pasal 15. Pada saat penerapannya, sebenar momen penting untuk mengumpulkan data

⁷² Pirooska Soos, *Self-Employed Evasion and Tax Withholding: A Comparative Study and Analysis of the Issues*, University of California Davis, 1990, hlm. 122

⁷³ Jorge Martinez-Vazquez, Gordon B. Harwood, dan Ernest R. Larkins, "Withholding Position and Income Tax Compliance: Some Experimental Evidence," *Public Finance Review* Vol. 2 (1992): 152-174

⁷⁴ Karl Frieden, Ashley Giles, dan Josh Howell, "Global Withholding Taxes: The Awakening Giant," *Tax Notes International*, 17 September 2012: 1147

⁷⁵ Libor Dušek dan Sutirtha Bagchi, "Are Efficient Taxes Responsible for Big Government? Evidence from Tax Withholding," *SSRN Papers* (2016): 2-3

⁷⁶ Joel Slemrod, "Tax Compliance and Enforcement," *NBER Working Paper No. 24799* (2018)

⁷⁷ Victor Thuronyi, "Presumptive Taxation," dalam *Tax Law Design and Drafting*, Victor Thuronyi, ed. (IMF, 1996): 1

sebagai dasar untuk perpajakan mendatang.⁷⁸ Ciri pengenaan pajak ini dari penghitungan DPP dari aset atau peredaran bruto dengan tarif yang ringan dibanding tarif umum ataupun tariff potong pungut.⁷⁹

Dua cara tersebut memang erat dengan penerapan PPh bersifat final di Indonesia, dan harus ditata dengan jeli, perlakuan yang beda dengan ketentuan umum, rentan dengan isu keadilan dapat berimbas pada tingkat kepatuhan WP, yaitu isu tentang batasan omzet dan jangka waktu penggunaan supaya WP masuk klasifikasi demikian.⁸⁰

Isu keadilan yang berpengaruh pada tingkat kepatuhan, bila terdapat perbedaan tarif yang mencolok antara penghasilan dari modal dengan penghasilan dikenai tarif umum, disinilah prinsip keadilan harus benar-benar diterapkan, karena bisa timbulkan penggunaan *income shifting*, penyamaran penghasilan ke tarif yang ringan.

3.3.2.2. PPh Final dan Sumber Pendapatan Negara

Pengenaan PPh final dengan cara penerapan *withholding tax* cukup praktis menaikkan sumber pemasukan pemerintah.⁸¹ dan anggarannya

⁷⁸ OECD, *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 23 (Paris: OECD Publishing, 2015)

⁷⁹ OECD, *Taxation of SMEs: Key Issues and Policy Considerations*, OECD Tax Policy Studies, No.18 (Paris: OECD Publishing, 2009)

⁸⁰ Richard M. Bird dan Sally Wallace, "Is It Really So Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes," ITP Paper 0307 (Desember 2003): 19-23

⁸¹ Christian Vossler dan Michael McKee, "Behavioral Effects of Tax Withholding on Tax Compliance: Implications for Information Initiatives," Department of Economics Working Paper No. 15-12 (2015): 1

lebih terencana ini juga dapat membantu pemerintah dalam pengelolaan anggaran karena pennerimaan lebih terprediksi.⁸²

Simplifikasi yang merupakan ciri dari PPh bersifat final, yang arahnya mengaktifkan keikutsertaan dan kepatuhan WP, misalnya UMKM, yang sebelumnya seolah-olah diluar jangkauan perpajakan.

Pemikiran bahwa PPh final memberi pengaruh positif pada pendapatan negara juga dipertanyakan, karena bisa timbulkan *tax gap*. Yang merupakan celah antara potensinya basis pajak dengan eksekusinya.⁸³ Dipandang dengan pendekatan komprehensif, kesenjangan antara potensi dengan realitasnya meliputi dua poin, yakni efek kepatuhan (*compliance gap*) dan efek dari kebijakan yang dipilih (*policy gap*)⁸⁴ yang menggambarkan jumlah pajak yang tidak dapat terkoleksi, karena pemerintah memutuskan untuk tidak memajaki basis pajak tersebut,⁸⁵ dan PPh final dapat dianggap sebagai salah satu pemberi sebab dari *policy gap*.⁸⁶

⁸² OECD, *Withholding & Information Reporting Regimes for Small/Medium-sized Businesses & Self-employed Taxpayers*, OECD Publishing, Paris, 2009, hlm. 9

⁸³ Eric Hutton, *The Revenue Administration—Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation*, IMF Fiscal Affairs Department, Washington, D.C., 2017, hlm. 3 – 5

⁸⁴ IMF, “*United Kingdom: Technical Assistance Report—Assessment of HMRC’s Tax Gap*,” IMF Country Report 13/314 (Oktober 2013): hlm.11

⁸⁵ *Compliance gap* merupakan komponen umum yang menjadi faktor penyebab terjadinya *tax gap*. Kesenjangan kepatuhan pajak ini dapat didefinisikan sebagai perbedaan antara pajak yang telah dikumpulkan oleh otoritas dengan jumlah pajak yang dapat dikumpulkan oleh suatu yurisdiksi apabila otoritas berwenang benar-benar menerapkan regulasi perpajakan yang saat ini berlaku dengan asumsi bahwa regulasi tersebut dianggap tepat oleh otoritas pajak. Lihat Richard Murphy, “*The European Tax Gap*,” *A Report for the Socialists and Democrats Group in the European Parliament*, 2019, hlm. 9.

⁸⁶ Hal ini juga bisa diperdebatkan karena PPh final sejatinya turut mengurangi *compliance gap*. Oleh karena itu, dalam konteks PPh final, terdapat *trade-off* antara *policy*

Misalnya saja usaha jasa konstruksi yang memperoleh perlakuan pajak final, bisa menjadi petunjuk adanya *tax gap*. Hal ini dapat dilihat peran PPh finalnya berkaitan produk domestik bruto (PDB), minim walaupun peran terhadap produk domestik bruto (PDB) arahnya naik. Contoh lainnya ialah PPh final berpasal 4 berayat 2 terhadap tanah dan bangunan, baru dikenakan pajak ketika terjadi pengalihan aset, tidak mencerminkan keuntungan atas modal (*capital gains*) WP. Sedang kekayaan itu bisa diartikan pengumpulan dari penghasilan yang tidak dikonsumsi, maka perlu pajak yang adil, untuk mengurangi kesenjangan.

Pengarahannya *capital gain tax* ditujukan pajak yang berbasis kekayaan. Bila dibandingkan antara ketentuan pajak pengalihan aset yang diatur dalam PPh final berpasal 4 berayat 2 UU PPh, *capital gain tax* dapat menjadi alternatif kebijakan yang lebih adil.⁸⁷ Dalam aturan PPh final, pengalihan aset misalnya berupa tanah dan bangunan dikenakan tarif final atas nilai jual bruto. Sementara, dalam *capital gains tax*, pajak hanya dikenakan atas keuntungan atau selisih nilai jual aset dan nilai perolehan aset tersebut. Selain itu, pengenaannya dianggap lebih memenuhi asas keadilan dan sesuai dengan kapasitas bayarnya (*ability to pay*) WP.

3.3.2.3. PPh Final dan Pendistribusian kembali

Penerapan PPh final sarat dengan isu negatif tentang keadilan akibat simplifikasi, mengabaikan prinsip *ability to pay*, padahal tatanan pajak

dan *compliance gap*. Selama kenaikan *policy gap* yang diakibatkan tidak lebih besar dari berkurangnya *compliance gap*, kebijakan PPh final tersebut bisa dijustifikasi

⁸⁷ Michael Littlewood dan Craig Elliffe, *Capital Gains Taxation: A Comparative Analysis of Key Issues*, London: Edward Elgar Publishing, London, 2017

yang berfungsi pemerataan distribusi semesti memenuhi asas, sebagai berikut :

Kesatu, prinsip *ability to pay* , struktur PPh final cenderung mengesampingkan prinsip ini. Lazimnya, pajak yang mendorong kesetaraan pendistribusian pendapatan mestinya berpegang pada beberapa hal :

- (a.) meringankan pajak bagi yang kurang mampu,
- b) memungut pajak yang lebih tinggi searah kenaikan penghasilan WP (*vertical equity*), dan (c) menarif yang kurang lebih sama terhadap WP yang kapasitas pembayaran (*ability to pay*) juga relatif sama (*horizontal equity*).

Simplifikasi penerapan PPh final, menjadikan PPh ini mengabaikan prinsip *ability to pay*, karena DPP dari hasil bruto/kotor, kecuali PPh berpasal 21 atas gaji istri dari satu perusahaan, yang pelaporannya disatukan dengan suami, membuat prinsip keadilan vertikal ataupun horizontal kurang tercermin dalam PPh final, pada akhirnya muncul kesenjangan.

Kedua, Adanya pelanggaran progresivitas tarif, sebenarnya kompleksitas tarif progresif untuk penanggulangan kesenjangan tadi.⁸⁸ Prinsip keadilan atau kesetaraan terfasilitasi dengan tarif progresif ini.

Ketiga, PPh final bisa memperbesar kepincangan yang disebabkan kepunyaan aset atau modal karena terkandung penghasilan bersifat pasif.

⁸⁸ Jonathan Heathcote, Kjetil Storesletten, dan Giovanni L. Violante, “*Optimal Tax Progressivity: An Analytical Framework*,” NBER Working Paper Series No. 19899, 2014, hlm. 1

3.3.2.4. PPh Final dan Kompetivitas

Penggabungan hasil dari kapital dan pekerjaan, membuat progresivitas pajak naik, ini memicu arus modal keluar daerah pabean. Pemecahan bisa dilakukan untuk situasi, dengan memakai PPh final untuk modal yang bertarif yang cenderung ringan dan tunggal (*dual income tax*).

Kompetisi penarikan dana modal investasi menjadi prioritas penanganan di tengah isu globalisasi berpengaruh pada arah reformasi.⁸⁹ Penekanannya pada kemanfaatan atas pajak yang diterapkan bukan berfokus pada keuntungan investasi itu sendiri.⁹⁰ Perlombaan antar negara buat rancangan pajak PPh final dengan tarif bersaing untuk menarik minat pemodal, misalnya perumusan tarif pungutan PPh final berpasal 26, untuk pemilikan aset portofolio., berefek pada pembiayaannya⁹¹

Hal lain yang perlu adalah pemajakan modal berupa deviden 10% bersifat final untuk WP OP DN, tarif bertahap diupayakan mendekati ketentuan berlaku umum untuk terapkan prinsip keadilan. *Dual income tax*, selain bicara pemilahan penanganan PPh dari modal dan pekerjaan, juga berkaitan dengan pemajakan WP OP dan WP Badan.

⁸⁹ Eric Toder, "International Competitiveness: Who Competes Against Whom and for What?" Tax Law Review ,2012, hlm. 509

⁹⁰ Stephen Matthews, "What is a "Competitive" Tax System?" OECD Taxation Working Paper No.2 , 2011, hlm. 7

⁹¹ Dickson, Joel M. dan John B. Shoven, "Taxation and Mutual Funds: An Investor Perspective", 1994, hlm.151 – 180, dalam James M. Poterba, "Tax Policy and the Economy Volume 9," MIT Press , 1994

Penerapan murni *dual income tax* justru memberi efek pemajakan berganda (*double taxation*) yakni di tingkat perusahaan serta pada saat dividen tersebut didistribusikan, upaya penyelesaiannya dengan *imputation system*.⁹² Sistem ini pilihannya seluruh (*full imputation*) atau parsial (*partial imputation*), dengan cara pajak korporasi diikutkan ke penghasilan dividen bruto bagi pemegang saham, pungutan pajaknya dikreditkan pajak pada pajak yang terutang WP tersebut.⁹³ Pemajakan mengakibatkan perpajakannya bertarif besar, dan tidak menarik bagi pemodal / WP DN. Sehingga untuk tidak mengurangi kemampuan kompetisi dan tetap memakai *dual income tax*, pilihannya sistem imputasi dan sistem pembebasan (*full integration*) yang dicanangkan dalam *Omnibus Law* klaster pajak.⁹⁴ Pada UU No. 11 tahun 2020 Cipta Kerja (*Omnibus Law*) klaster perpajakan, yang berpasal 111 mengubah ketentuan pasal 26 (1b) UU PPh menjadi bahwa tarif PPh pasal 26 sebesar 20% dari total bruto, yang WP bayar atas hasil bunganya, meliputi premium, diskonto, dan imbalan berkaitan dengan jaminan pengembalian hutang dapat diturunkan dengan Peraturan Pemerintah (PP).

3.3.2.5. PPh Final dan Cara Pandang Pajak

Kecenderungan perluasan PPh final dilakukan di NKRI, sebab pelaksanaan praktis dan lebih pasti dalam mendulang pendapatan negara,

⁹² Bernd Genser, "The Dual Income Tax: Implementation and Experience in European Countries," *Ekonomski Pregled*, Vol. 57 No 3-4 (2006): 277

⁹³ Sijbren Cnossen, "What Kind of Corporation Tax?" *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 52 Issue 2, 2015, hlm. 535

⁹⁴ Darussalam, "RUU Omnibus Law Perpajakan: Selamat Tinggal Pajak Berganda," *DDTC News* (22 Februari, 2020). Dapat diakses pada: <https://news.ddtc.co.id/selamat-tinggal-pajak-berganda-19113>

pemerintah lebih giat memberi fasilitas untuk tetap memberlakukan dan bahkan memperbanyak objeknya.⁹⁵

3.3.2.5.1. Kompatibilitas penerapan PPh final dan cara pandang nya

Penggunaan *withholding tax*, pada penambahan obyek PPh final membuat pemahaman *self-assessment* menjadi tidak jelas.⁹⁶ Kembali pada poin pokok UU PPh bernomor 10 bertahun 1994, dinyatakan bahwa sistem potong pungut pajak untuk menaikkan kepatuhan WP, dan menopang metode *self assessment* dengan intensif koleksi dan pemanfaatan data yang praktis. Hasilnya *withholding tax* memberi sumbang sih yang bahkan lebih banyak dari pada metode *self-asesment*.

Sebenarnya penerapan PPh final secara menyeluruh justru berlawanan dengan semangat reformasi pajak dan sistem pajak yang modern., tapi ini dapat dipahami karena Indonesia masih berbenah diri menjadi negara maju, yang kepatuhan WP masih kecil, informasi dan data tentang WP masih sedikit, ini mendukung justifikasi perbanyak penggunaan PPh final, sampai pemerintah bisa mendapatkan suatu sistem yang baik dalam akses data WP. Misalnya pelaporan SPT dengan sistem *pre-populated tax return*. Program ini merupakan sistem pelaporan pajak di mana pemerintah (DJP) membantu dengan memberi data berkaitan tentang

⁹⁵ Hal ini dibahas dalam konteks mekanisme *withholding tax*. Lihat Parthasarathi Shome, Pawan K. Aggrawal, dan Kanwarjit Singh, “*Tax Evasion and Tax Administration: A Focus on Tax Deduction at Source*,” dalam Luigi Bernardi, Angela Fraschini, dan Parthasarathi Shome, eds, *Tax Systems and Tax Reforms in South and East Asia*, Routledge 2007), hlm. 99-111

⁹⁶ Darussalam, “*Kembali ke Filosofi Pajak*,” *Inside Tax* Edisi 18 (November-Desember 2013): 10.

wajib pajak, yang berasal dari pihak lain dan terpercaya.⁹⁷ Program ini sangat bermanfaat dan memberi simplifikasi prosedur pelaporan pajak.⁹⁸

Kompatibilitas simplifikasi dengan cara pandang metode perpajakan Indonesia bahwa PPh final identik dengan kepraktisan pemajakan untuk mendukung peningkatan kepatuhan WP dengan cara pemungutan bersifat final, inijuga dijelas pokok perubahan dari UU PPh bernomor 10 berahun 1994 poin 13.

Pemungutan pajak yang bersifat final harus diakui sebagai solusi di keadaan perpajakan yang belum didukung data yang lengkap. Metode pemungutan yang bersifat final untuk menjembatani kesukaran WP dalam memenuhi kewajibannya dalam menghitung, menyetor, dan melaporkan pajak. Pada akhirnya dapat disimpulkann keterbatasan administrasi pajak akan mempengaruhi rancangan sistem pajak suatu negara.⁹⁹ Pengharapannya bila masyarakat sudah sadar pajak dan bagaimana memenuhi kewajibannya, maka bisa dilakukan pengurangan penerapan PPh yang bersifat final, dan simplifikasi hanya dilihat sebagai sarana

⁹⁷ Informasi yang bersumber dari pihak ketiga akan tersedia secara otomatis pada formulir laporan SPT wajib pajak di mana wajib pajak kemudian melakukan konfirmasi atas kesesuaian data dan informasi yang disediakan tersebut. Lihat OECD, *“Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations – Country Experiences with the Use of Pre-populated Personal Tax Returns,”* CTPA Information Note. (2006).

⁹⁸ Dea Yustisia, *“Menilik Gagasan Pre-Populated Tax Return,”* DDTCNews (17 Mei 2018).

⁹⁹ Lihat Arindam Das-Gupta, *“Implications of Tax Administration for Tax Design: A Tentative Assessment,”* dalam James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, dan Mark Rider, *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, Springer, New York, 2006, hlm. 363-412.

menggapai misi pajak.¹⁰⁰ Tidak berlebihan pemerintah lebih mengutamakan pemenuhan kriteria sistem pajak daripada kriteria simplifikasi pajak.¹⁰¹ Inti simplifikasi PPh final wajib mempertimbangkan faktor keadilan dan kepastian hukum.

Fokusnya prinsip *'for the ease of administration'* pada pemungutan PPh final tidak diperkenankan mengemphasikan pelaksanaan asas idealnya. Contohnya, bertujuan untuk pemudahan tapi justru pemungutan pajak menjadi tidak adil¹⁰², berujung melemahkan motivasi WP untuk patuh secara sukarela.

3.3.2.6. PPh Final dan Tata Rancang UU PPh

Mulai diterapkan UU PPh bernomor 7 bertahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, hingga perubahan UU PPh bernomor 36 bertahun 2008, aturan PPh final sudah banyak diterbitkan dengan tetap mengutamakan azas kepastian, keadilan, kesederhanaan, dan netralitas dalam pemungutan pajak.

Cara pandang bahwa kekuasaan untuk membebaskan pajak tidak diijinkan berkriteria tak terbatas, untuk itu perlu diatur dengan perundang-undangan¹⁰³, sehingga ada keseimbangan dan menghindari perlakuan

¹⁰⁰ Binh Tran-Nam, "Tax Reform and Tax Simplification: Conceptual and Measurement Issues and Australian Experiences," dalam *The Complexity of Tax Simplification: Experiences from Around the World*, ed. Simon James, Adrian Sawyer, dan Tamer Budak, Palgrave Macmillan, New York, 2016, hlm. 14-38

¹⁰¹ Jeffrey Partlow, "The Necessity of Complexity in The Tax System," *Wyoming Law Review* Vol. 13 No. 1 (2013): 305-317

¹⁰² R. Mansury, *Pajak Penghasilan Lanjutan: Pasca Reformasi 2000*, YP4, Jakarta, 2002, hlm. 78

¹⁰³ Philippe Vitu, "Fiscal Constitutionalism and the Basic of Law," dalam *Asia Pacific Tax Bulletin*, 1999, hlm.407

pintas hanya sekedar capai target, yang malah melenyapkan kontinuitas penerimaannya.¹⁰⁴

Pelaksanaan pengenaan perpajakan inilah harus sesuai dengan prinsip-prinsip yaitu *equality* (dikenakan sesuai dengan kemampuan membayar), *certainty* (harus mempunyai kepastian hukum), *convenience* (dikenakan pada saat yang tidak menyulitkan), dan *economy* (biaya administrasi dan kepatuhan seminimal mungkin).¹⁰⁵

Bentuk pelaksanaannya melalui penetapan basis dan tarif pajak dengan aturan pada level UU atau *primary law*, sehingga hanya bisa dilaksanakan dengan persetujuan legislatif. Pada *primary law*, wajib mengandung poin krusial: pendefinisian WP, objek perpajakannya, basis pemajakannya, tarifnya, dan aturan pokok perihal administrasi perpajakan. Hukum perpajakan juga melingkupi perihal prosedurnya, prosesnya, tata caranya untuk melakukan kebijakan pajak.¹⁰⁶ Hukum perpajakan memperoleh legalitasnya dari proses diskusi publik, argumentasi, dan persetujuan dengan kekuasaan legislatif.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Bogumil Brzezinski, "Improving Tax Legislation: Some Theoretical Issues," dalam *Tax Legislation: Standards, Trends and Challenges*, ed. Wlodzimierz Nykiel dan Malgorzata Sek, Wolter Kluwer SA, 2015, hlm. 24

¹⁰⁵ Darussalam dan Danny Septriadi, *Membatasi Kekuasaan untuk Mengenakan Pajak: Tinjauan Akademis terhadap Kebijakan, Hukum, dan Administrasi Pajak di Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2006, hlm.3

¹⁰⁶ Jit B. S. Gill, *A Diagnostic Framework for Revenue Administration*, The World Bank, Washington D.C., 2000, hlm.17

¹⁰⁷ Dominic de Cogan, "Tax, Discretion and the Rule of Law," dalam *The Delicate Balance: Tax, Discretion and the Rule of Law*, ed. Chris Evans, Judith Freedman dan Richard Krever, IBFD, Amsterdam, 2011, hlm. 16-17

Ini tidak diartikan rincian skema kebijakan perpajakan wajib ada *primary law*.¹⁰⁸ Kekurangan penjabaran suatu *primary law* juga tidak bisa dianggap perluasan kewenangan pejabat perpajakan.¹⁰⁹ Pasal 23 A UUD tahun 1945 juga menyatakan pajak dan pungutan diatur dalam UU itu artinya ada pembatasan kekuasaan. Pendefinisian tentang subjeknya, objeknya, tarifnya dan prosedurnya serta pembayarannya sedapatnya tidak diaturkan pada peraturan perundang-undangan yang di bawah UU.¹¹⁰ Contohnya pendelegasian terlalu meluas pada Peraturan Pemerintah (PP) ataupun Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Frase seperti ‘akan diatur kemudian’, ‘diatur dengan’, ‘diatur melalui’, dan sebagainya, harus diperketat.

Pada permasalahan PPh final, berpasal 4 (berayat 2) UU PPh bertahun 2008 menyatakan pengenaan pajak pada macam-macam hasil pendapatan tertentu, yang berlainan dengan macam-macam hasil pendapatan yang diatur pada UU PPh (berpasal 4 berayat 1). Pada UU PPh berpasal 4 (berayat 2) disampaikan penerapannya perpajakannya dilakukan dengan PP, artinya pemerintah punya kewenangan untuk mengatur penghasilan tertentu lainnya, tidak ikuti aturan PPh secara lazimnya, hal ini mengindikasikan bahwa objek perpajakan jadi sangat

¹⁰⁸ Frans Vanistendael, “*Legal Framework for Taxation*,” dalam *Tax Law Design and Drafting Volume 1*, ed. Victor Thuronyi, IMF, Washington D.C, 1996, hlm. 17

¹⁰⁹ Dominic de Cogan, “Tax, Discretion and the Rule of Law,” dalam *The Delicate Balance: Tax, Discretion and the Rule of Law*, ed. Chris Evans, Judith Freedman dan Richard Krever, IBFD, Amsterdam, 2011, hlm. 6

¹¹⁰ R. Mansury, Penghitungan dan Pemotongan Pajak atas Penghasilan dari Pekerjaan (PPh Pasal 21 dan Pasal 26), (1999), 153, seperti dikutip dalam Darussalam dan Danny Septriadi, *Membatasi Kekuasaan untuk Mengenakan Pajak: Tinjauan Akademis terhadap Kebijakan, Hukum, dan Administrasi Pajak di Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 4

luas/tak terbatas. Ada kemungkinan memunculkan perbedaan perpajakan antar WP akibat beda kriteria penghasilan. Sedangkan teori keadilan vertical prinsipnya besar kecilnya beban pajak bukan ditentukan kriteria penghasilan tapi oleh, tetapi oleh banyak sedikitnya penghasilan.

Pendelegasian kewenangan untuk pengenaan pajak (penetapan *tax base* dan *tax rate*) atas ragam penghasilan seperti diuraikan pada UU PPh berpasal 4 (berayat 2) tersebut semestinya tidak bisa diserahkan pada pemerintah, karena UUD bertahun 1945 berpasal 23 huruf A menegaskan pengenaan pajak wajib menggunakan UU, maknanya Artinya, bahwa pemajakan atas hasil pendapatan WP wajib diketahui dan disetujui parlemen/legislatif, yang fungsinya mewakili WP dikenai pajak.

Tata susun UU PPh juga membingungkan WP, perihal alurnya, pengelompokannya, serta penjelasannya yang tak rigid. Ini terjadi UU PPh bernomor 36 bertahun 2008 adalah perombakan berulang (4 kali) dari UU PPh bernomor 7 bertahun 1983, wajar ada aturan perpasalan yang ditambahkan sana-sini (tidak runtut) Pemikiran dasar UU PPh berubah awalnya. Banyak perpasalan pajak yang dipungut berkriteria final dalam UU PPh yang berlaku pada masa ini bisa dimaklumi, karena pungutan yang berkriteria final muncul disebabkan ragam maksud berkaitan pada subjeknya atau objeknya.

Pada akhirnya, butuh perombakan terbaru UU PPh yang menyeluruh dan menggaransi pendapatan negara stabil, dan menguatkan prinsip keadilan dan kepastian hukum bagi otoritas pajak dan wajib pajak.

3.4. Perpajakan UMKM di masa pandemi Covid-19 dan prospeknya dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Klaster Perpajakan.

3.4.1. Kebijakan Fiskal di Bidang Penerimaan Perpajakan Dalam Menyikapi Kondisi Pandemi COVID 19

Keberadaan dan ketahanan dunia usaha menjadi prioritas penting pemerintah dalam menghadapi efek pandemi Covid-19, berupa pemberian pemberian insentif pajak. Pada mulanya terbit aturan insentif pajak berupa PMK-23/PMK.03/2020, namun peraturan ini ternyata tidak mencakup semua sektor usaha yang terdampak.

Bertambahnya sektor yang terdampak, dan dirasakan oleh WP UMKM direspon pemerintah dengan aturan perluasannya yaitu PMK-44/PMK.03/2020, kemudian direvisi lagi pada tanggal 16 Juli 2020 dengan terbit PMK 86/PMK.02/2020, lalu didirevisi dan perluasan cakupan terhadap perusahaan yang terdampak pandemi COVID-19 dengan diterbitkan PMK-110/PMK.03/2020 tanggal 14 Agustus 2020. Insentif pajak diberikan untuk masa pajak April 2020 sampai dengan Desember 2020 atas lima jenis pajak sebagai berikut:

Kesatu, untuk memampukan daya beli masyarakat/WP, pemerintah memberikan tambahan penghasilan berupa insentif PPh Pasal 21 Ditanggung Pemerintah (DTP).

Kedua, pembebasan PPh Pasal 22 supaya WP bisa tetap ada gairah impor.

Ketiga, pengurangan PPh Pasal 25 yang awalnya sebesar 30% menjadi 50% diberikan agar *cash flow* WP terjaga.

Keempat, insentif pengembalian pendahuluan PPN..

Berdasarkan PMK-23/PMK.03/2020 keempat bentuk insentif tersebut hanya untuk WP sektor tertentu dan WP KITE (Kemudahan Impor Tujuan Ekspor) kemudian sektor usaha diperluas dengan PMK-44/PMK.03/2020 dan menambahkan Wajib Pajak Kawasan Berikat sebagai penerima insentif, Lalu yang terakhir berubah dengan PMK-110/PMK.03/2020 dimana pemotongan pengurangan angsuran pph 25 naik dari 30 % menjadi 50 %.

Kelima adalah PPh Final UMKM Ditanggung Pemerintah (DTP). Insentif ini baru ada pada PMK-44/PMK.03/2020 karena di lapangan banyak sektor informal seperti UMKM yang justru paling terdampak namun tidak termasuk dalam WP yang mendapatkan insentif pada mulanya.

Pemerintah memunculkan insentif pajak sebenarnya berpengaruh pada penurunan pendapatan negara, tapi perlu ditekan fungsi pajak bukan hanya sekedar pencapaian pendapatan negara, juga menyokong pertumbuhan yang berkesinambungan. Strategi pemerintah untuk memberikan semangat kepada WP yang terdampak, dan mendukung dalam penanggulangan Covid-19. Penerimaan pajak akan cenderung turun tapi *tax expenditure* akan naik, dan akan diiringi .kenaikan *government expenditure*, yang memunculkan *multiplier effect* pada pemulihan nasional, diantaranya adalah kenaikan kemampuan beli WP/masyarakat , sehingga pajak konsumsi berupa PPN naik, berakibat produktifitas usaha naik dan menaikkan potensi PPh terutang sesudah periode insentif berakhir.

Strategi pemerintah sudahlah tepat tapi perlu pengawalan agar meminimalisir adanya penyelewengan, implementasi insentif pajak harus dikawal dengan pengawasan dan penegakkan hukum yang ketat. Sebagai bentuk pertanggungjawaban, penerima insentif berkewajiban menyampaikan laporan realisasi pemanfaatan insentif untuk setiap masa pajak.

3.4.2. Pengaturan perpajakan UMKM dalam UU Cipta Kerja

Pengaturan perpajakan UMKM sebelum disahkan UU Cipta Kerja pada tanggal 2 November 2020, terdapat dalam PP 23/2018 (tarif 0,5 % final) dan pasal 31 E UU PPh yang memberikan pengurangan tarif 50 % untuk WP Badan dengan omzet bruto hingga Rp. 50 milyar.

Undang-undang Cipta Kerja tidak mengatur tentang UMKM, namun ada beberapa indikasi, sebagai berikut :

1. Pasal 153 A UU Cipta Kerja menyebutkan Perseroan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil dapat didirikan oleh 1 (satu) orang.
2. Pasal 87 UU Cipta Kerja tidak mengatur kriteria UMKM, namun kriteria ini akan diatur dalam PP (sebelumnya diatur dalam UU bernomor 20 Bertahun 2008).

Undang-undang Cipta Kerja juga menyebutkan bahwa Usaha Mikro dan Kecil tertentu dapat diberikan insentif PPh.