

**ANALISIS PEMENUHAN KONSEP *CURRENT PAYMENT* DAN
FINAL LIABILITY DALAM PENGHITUNGAN PPh PASAL 25
DAN PENGENAAN SANKSI TERKAIT**

Andang Wirawan Setiabudi *

ABSTRACT

Nowadays about 80% of APBN (National Budget) revenue is rooted from tax revenue. Therefore, Directorate General of Tax Department (Dirjen Pajak/DJP) as the organizer of tax revenue should straighten themselves up constantly in order that they could reach the revenue target which is burdened. One of the actions is through tax reform system which relies on self-assessment system. People, in this system, are the most in determining of the activity that they should do by themselves connected to the tax; starting from the registration of tax obligatory, counting the amount of owed tax that they have to pay, pay the tax by themselves to the bank or post office and report it to KPP (tax service office). Tax revenue is achieved, among others, from the tax payment and also imposition payment if the tax obligatory has broken the certainty of taxation regulations. One of them is income tax section 25 payment; it is tax payment on fiscal year in accordance with current payment concept. Each month the payment of PPh section 25 is counted based on PPh of SPT a year before then minus tax credit and divided in 12, in other words; based on the last year benefit which is not reflecting the actual condition of tax obligatory (fictive stelsel), and in the end of the year; it will give the influence in the owed tax. Moreover, this is added by imposition of doubt in case of PPh section 25 that unpaid or minus in payment in the form of interest on 2% each month on PPh section 25 that unpaid or minus payment. Those two things about is not in accordance with final liability concept which states that the obligation for income tax would become owed tax in the end of the year. In addition the doubt would be imposed if the actual income has been known. In the fiscal year, actuality, the tax obligatory does not owe in Income Tax yet. So it is not precisely if the Directorate General of Tax department impose a doubt in the form of interest (written on Letter of Tax Claim/Surat Tagihan Pajak/STP) on the PPh payment in fiscal year (PPh 25). However in the fact, the STP of PPh 25 which unpaid or minus in payment is still brought up continually.

Keywords: *self assessment system, PPh section 25, final liability*

* Universitas Katolik Atma Jaya Indonesia, andangsetiabudi@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Pada era sekarang ini, dalam menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), pemerintah memberikan beban yang berat terhadap sektor pajak dalam upaya memberikan kontribusi pada pembangunan. Sadar akan fungsinya sebagai tulang punggung dalam membiayai pembangunan, penerimaan pajak dari waktu ke waktu terus ditingkatkan, termasuk penerimaan dari PPh Pasal 25. Selama kurun waktu 2016--2017, besarnya penerimaan pajak dari PPh sebagaimana tampak pada tabel berikut:

Tabel 1. Penerimaan Pajak dari PPh secara Nasional Tahun 2016 dan 2017

No	Tahun Pajak	Jumlah (Miliar Rp)
1	2016	657.162,70
2	2017	783.970,30

Sumber : BPS

Penerimaan tersebut dicapai berkat reformasi dalam bidang perpajakan (*tax reform*) yang dimulai pada tahun 1983. Momentum tersebut telah mendorong perubahan mendasar ke arah pembaruan dalam sistem perpajakan nasional. Masyarakat ditempatkan dalam posisi utama dalam pelaksanaan kewajiban perpajakannya. Hal itu selaras dengan tuntutan *social oriented*, masyarakatlah yang paling menentukan kehidupan dan kegiatannya, sedangkan pemerintah lebih berfungsi sebagai pengawas, pembina, dan penyedia fasilitas. Saat itu, melalui kesepakatan dan kemauan politik bersama antara pemerintah dan masyarakat (melalui perwakilan di DPR), yang dituangkan dalam UU Perpajakan, terjadi perubahan mendasar dalam sistem penghitungan dan penetapan pajak, yakni dari *official assessment system* menjadi *self assessment system*. Bila semula dengan *official assessment system*, besar pajak yang terutang yang harus dibayar masyarakat dihitung oleh kantor pajak. Dengan sistem ini, banyak yang beranggapan dan memberikan kesan bahwa penetapan pajak dilakukan sepihak, sehingga pajak

dianggap sebagai momok. Dengan sistem ini, bisa saja setiap saat muncul ketetapan pajak yang mungkin tidak diduga sebelumnya.

Dengan *self assessment system*, masyarakat yang menentukan dalam melaksanakan kewajiban perpajakan, mulai dari mendaftarkan diri sebagai Wajib Pajak, menghitung besar pajak yang terutang, membayar pajak sendiri ke bank atau kantor pos, dan melaporkannya ke Kantor Pelayanan Pajak (KPP). Dalam hal ini KPP hanya melakukan fungsi pengawasan dan pembinaan, apakah masyarakat telah melaksanakan kewajiban perpajakannya sesuai dengan UU Perpajakan.

Reformasi berikutnya masing-masing terjadi pada tahun 1984, 1994, 2000, dan terakhir 2008. Oleh sebab itu, sangat diperlukan juga kesadaran dari Wajib Pajak untuk turut serta berpartisipasi dengan melaksanakan hak dan kewajibannya di bidang perpajakan. Dalam realitanya, tidak semua penghasilan dikenakan pajak. Mansury (2002, p.76) memberikan batasan penghasilan yang dikenakan pajak mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

1. tambahan kemampuan ekonomis;
2. yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak;
3. baik yang berasal dari Indonesia atau luar Indonesia;
4. yang dipakai untuk konsumsi atau yang dipakai untuk membeli tambahan harta;
5. dengan nama dan dalam bentuk apa pun juga.

Oleh sebab itu, setiap tambahan kemampuan wajib Pajak merupakan obyek pajak yang seharusnya dikenakan pajak. Dilihat dari mengalirnya (*inflow*) tambahan kemampuan ekonomis kepada Wajib Pajak, penghasilan dapat dikelompokkan menjadi empat jenis:

1. penghasilan dari pekerjaan, dalam hubungan kerja dan bebas, seperti gaji, honorarium, penghasilan dari praktik dokter, notaris, aktuaris, akuntan, dan pengacara;
2. penghasilan dari usaha dan kegiatan;

3. penghasilan dari modal, baik berupa harta gerak maupun tidak gerak, seperti bunga, deviden, royalty, sewa, keuntungan penjualan harta atau hak yang tidak/dipergunakan untuk usaha, dan lain-lain;
4. penghasilan lain-lain, seperti pembebasan utang, hadiah, dan lain-lain.

Dalam kaitannya untuk menghitung dasar pengenaan pajak, menurut Mansury (2002,p.84), penghasilan dapat dihitung sebagai jumlah aljabar dari semua pengeluaran untuk konsumsi, ditambah dengan pengeluaran untuk menambah kekayaan Wajib Pajak atau dikurangi dengan suatu jumlah untuk konsumsi yang berasal dari penjualan atau pengalihan kekayaan Wajib Pajak kepada pihak lain. Dengan pengertian tersebut, pajak penghasilan dikenakan terhadap jumlah neto, yaitu jumlah penghasilan yang diperoleh atau diterima dikurangi dengan konsumsi yang berasal dari penjualan atau pengalihan kekayaan Wajib Pajak kepada pihak lain.

Penerimaan pajak diperoleh antara lain dari pembayaran pajak oleh Wajib Pajak dan pembayaran sanksi apabila Wajib Pajak melanggar ketentuan peraturan perpajakan. Salah satunya adalah pembayaran PPh Pasal 25 yang merupakan pembayaran pajak dalam tahun berjalan. Pembayaran PPh Pasal 25 setiap bulan dihitung berdasarkan PPh dalam SPT tahun lalu dikurangi kredit pajak dan dibagi dua belas. Apabila tidak dibayar, dikenakan sanksi berupa bunga 2% sebulan atas PPh 25 yang tidak atau kurang dibayar (Pasal 14 ayat (1) dan (3) UU KUP).

Menurut Burns dan Krever (1998, p. 667), kewajiban atas pajak penghasilan baru terutang pada akhir tahun, sedangkan menurut Yudkin (1971, p. 40), sanksi baru akan dikenakan apabila penghasilan aktual telah diketahui. Dalam tahun berjalan sebetulnya Wajib Pajak belum terutang Pajak Penghasilan. Apabila ada PPh yang harus dibayar (PPh 25), dapat dilakukan dengan prinsip tetap tidak bertentangan dengan asas-asas yang berlaku dalam hukum administrasi negara, khususnya hukum pajak, yaitu

1. *self assesment system*,

2. perhitungan PPh Orang Pribadi/Badan Hukum baru dapat dihitung pada akhir tahun takwim/tahun pajak,
3. pajak yang dipungut kepada WP pada saat yang tepat (*convenience of payment*).

Jadi, sebetulnya apakah tepat apabila Direktorat Jenderal Pajak dalam menghitung besar angsuran dalam tahun berjalan (PPh Pasal 25) berdasarkan penghasilan tahun lalu dan mengenakan sanksi berupa bunga (dituangkan dalam Surat Tagihan Pajak) atas kekurangan pembayaran PPh dalam tahun berjalan (PPh 25) mengingat bahwa sebenarnya kewajiban pajak yang harus dibayar baru timbul di akhir tahun.

Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas tampak bahwa penerimaan pajak, salah satunya adalah PPh Pasal 25 yang di dalamnya termasuk pembayaran pokok dan penerimaan dari sanksi terhadap tidak/kurang dibayarnya PPh Pasal 25. Mengingat kewajiban pajak terutang baru dapat diketahui pada akhir tahun, yang menjadi permasalahan pokok terkait dengan hal tersebut adalah sebagai berikut.

1. Apakah implemmentasi dasar pengenaan PPh 25 dari laba tahun lalu sudah sesuai dengan konsep *current payment*?
2. Apakah implementasi pengenaan sanksi atas kekurangan atau keterlambatan pembayaran PPh Pasal 25 telah sesuai dengan konsep *final liability*?

2. TINJAUAN LITERATUR

Pengertian PPh Pasal 25

Untuk memperoleh pengertian tentang PPh 25, tidak terlepas dari pengertian tentang Pajak Penghasilan itu sendiri serta obyek PPh 25 tersebut. Dalam kaitannya dengan kesadaran masyarakat akan pentingnya peranan pajak dalam pembiayaan pembangunan dan kesadaran masyarakat untuk mau mendaftarkan diri menjadi Wajib Pajak, masih banyak harapan bagi

Direktorat Jenderal Pajak untuk terus menggali potensi pajak penghasilan yang merupakan jenis pajak subyektif. Gunadi (2002,p.37) menyatakan bahwa pajak penghasilan merupakan jenis pajak subjektif yang kewajiban pajaknya melekat pada subjek pajak yang bersangkutan. Artinya, kewajiban pajak tersebut dimaksudkan untuk dipikul sendiri dan tidak dilimpahkan kepada subjek pajak lainnya.

Menurut UU Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Wajib Pajak setelah memperoleh nomor pokok wajib pajak (NPWP), baik dengan mendaftarkan dirinya maupun secara jabatan, memulai kewajiban perpajakannya, antara lain menghitung dan menyetor pajak. Salah satu kewajiban perpajakan tersebut adalah PPh Pasal 25, sesuai UU Nomor 36 Tahun 2008, yang merupakan angsuran pajak dalam tahun berjalan. PPh Pasal 25 sebenarnya merupakan pembayaran pajak dalam bentuk angsuran yang biasa disebut pembayaran pajak dalam tahun berjalan. Hal ini diperkenankan karena menurut Burns dan Krever (1998, p.112),

taxes imposed on income from bussiness are normally self assessed, which imposed on the taxpayer, in the first instance, responsibility for calculating taxable income and tax due on that income and for making installment payments at designated times.

Pembayaran pajak tersebut merupakan pembayaran pendahuluan sebelum diketahui berapa besar pajak yang terutang pada akhir tahun. Burns dan Krever menegaskan bahwa *final liability* terjadi pada akhir tahun pajak. Selain itu, Yudkin (1971, p.42) juga mengatakan, "...*the tax installment continue at regular intervals during the year until the declared amount of tax has been fully paid.*" Yudkin (1971) juga mengatakan bahwa *current payment* atau sebagaimana disebut *pay as you go* adalah

the system payment, commonly referred to as pay as you go, is designed both to accelerate the government's receipt of revenues and to avoid payment problems on the part of taxpayers.

Keuntungan terhadap *current payment* tersebut juga dikatakan oleh Kelley dan Oldman (1973, p. 345) sebagai berikut:

Current payment systems help produce improved taxpayers compliance, a steady flow of revenue, an expanded tax base, greater convenience for the taxpayer, administrative efficiency, and more effective fiscal policy.

Pembayaran angsuran tersebut di Indonesia dikenal dengan sebutan PPh Pasal 25 yang diangsur setiap bulan. Menurut Brotodihardjo (1995, p. 24), di dalam hukum administrasi negara bidang perpajakan, dikenal ada tiga macam sistem memungut pajak penghasilan.

1. Stelsel nyata (riil), yaitu pengenaan pajak berdasarkan penghasilan yang sungguh-sungguh diperoleh dalam setiap tahun pajak, berapa besar penghasilan yang dimaksud dapat diketahui pada akhir tahun takwim/tahun buku. Oleh karena itu, pengenaan pajak dengan sistem nyata merupakan suatu penghasilan dalam satu tahun pajak kemudian baru dikenakan pajak penghasilan setelah berakhirnya tahun pajak yang bersangkutan.
2. Stelsel fiktif, yaitu pengenaan pajak berdasarkan suatu anggapan yang beragam tergantung bunyi peraturan perundang-undangan yang mengatur. Ada kalanya penghasilan dianggap sama besarnya dengan penghasilan sesungguhnya dalam tahun yang lalu, atau sama sekali tidak terpengaruh oleh besarnya penghasilan yang diperoleh dalam tahun berjalan (baru akan dipakai sebagai dasar penetapan untuk tahun yang akan datang), maka pada sejak awal tahun akan ditetapkan pajak untuk tahun yang sedang berjalan itu (dengan tanpa mempertimbangkan besar kecilnya penghasilan tahun berjalan yang sesungguhnya).
3. Stelsel campuran, yaitu pengenaan pajak berdasarkan gabungan dari kedua sistem di atas. Misalnya, mula-mula pengenaan pajak berdasarkan suatu anggapan (estimasi) bahwa pajak penghasilan dalam tahun berjalan dianggap sama besar dengan penghasilan

sesungguhnya pada tahun lalu, kemudian setelah tahun pajak itu berakhir, anggapan yang semula dipakai disesuaikan dengan kenyataan dengan cara mengadakan pembetulan-pembetulan, sehingga sistem pemungutan pajak akan beralih dari stelsel fiktif ke stelsel nyata.

Dalam sistem perpajakan di Indonesia yang mengatur Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan yang berlaku, disebutkan bahwa cara menghitung besar angsuran tersebut berdasarkan besar pajak penghasilan yang terutang menurut Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) Pajak Penghasilan tahun pajak yang lalu atau berdasarkan Surat Ketetapan Pajak yang terakhir, kemudian dikurangi dengan Pajak Penghasilan yang telah dipotong/dipungut oleh pihak lain atau dapat dikreditkan dan dibagi dua belas sesuai dengan banyak bulan dalam tahun pajak. Hal itu menegaskan bahwa Indonesia menganut sistem campuran dalam melakukan pemungutan pajak. Dasar pemikiran timbulnya PPh Pasal 25 tersebut antara lain bahwa dalam sistem perpajakan secara integral-menyeluruh (*integrated-komprehensif*), fiskus harus efisien dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan perpajakan, yaitu tidak menyulitkan pemerintah dalam melakukan pemungutan pajak dan bagi Wajib Pajak terdapat kemudahan dalam melakukan kewajibannya.

Kemudahan tersebut, seperti dikemukakan oleh Neumark yang dikutip Nurmantu (1994, p. 46), bahwa *ease of administration and compliance* terdiri atas empat persyaratan.

1. *The requirement of clarity*, yaitu dalam proses pemungutan pajak terdapat kejelasan, antara lain menyangkut kejelasan subjek, objek, tarif, kapan pajak harus dibayar, di mana pajak harus dibayar, hak-hak Wajib Pajak, sanksi hukum bagi Wajib Pajak, dan fiskus.
2. *The requirement of continuity*, yaitu menyangkut perlunya kesinambungan kebijaksanaan karena peraturan perundang-undangan kemungkinan dapat berubah-ubah dan bervariasi, tetapi tetap dalam kerangka kebijakan umum perpajakan.

3. *The requirement of economy*, yaitu menghendaki agar organisasi dan administrasi pajak dilaksanakan seefisien mungkin karena biaya dan tenaga yang dikorbankan untuk pemungutan pajak harus seimbang.
4. *The requirement of convenience*, yaitu menghendaki supaya dalam melaksanakan kewajiban perpajakan, Wajib Pajak merasa senang dan tidak terbebani, misalnya dengan pembayaran angsuran pajak yang terutang.

Jadi, dengan adanya PPh Pasal 25 diharapkan Wajib Pajak tidak merasa terbebani dalam membayar besar pajak yang terutang karena dapat melakukan angsuran dan bukan membayar sekaligus sehingga memenuhi syarat *the requirement of convenience*. PPh Pasal 25 dikenal sebagai uang muka pembayaran pajak yang berarti pembayaran tersebut menjadi *installment payment* atau *current payment*. Cara penghitungan PPh Pasal 25 sangat penting. Bagi negara, PPh Pasal 25 merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan yang diperoleh setiap bulan, sedangkan bagi Wajib Pajak, sangat menentukan *cash flow* perusahaan karena angsuran yang terlalu besar akan mengakibatkan kelebihan bayar pada akhir tahun; sebaliknya jika angsurannya terlalu kecil, kewajiban pajaknya pada akhir tahun akan besar. Dalam kaitan ini Thuronyi (1996, p. 67) mengatakan, "*The most crucial element of the system for collecting business tax is the formula for determining installment payment.*"

Selain itu, Thuronyi (1996, p.68) juga mengatakan bahwa dasar perhitungan angsuran dalam tahun berjalan adalah

There are four basic models for the formula used to determine business tax installments. Two systems rely on the previous year's taxable income as the basis for estimating the taxable income of the current year, and two use data from the current year to estimate total taxable income for the year.

Dari keempat cara tersebut, yang paling akurat adalah penghitungan angsuran pajak berdasarkan penghasilan tahun berjalan (*current year*). Hal ini dikatakan Thuronyi (1996, p.68) sebagai berikut:

Systems for determining installment on the basis of the current year's income provide more accurate calculation of a taxpayer's probable total liability for the year and the appropriate installment payments to be made.

Pendapat tersebut diperkuat oleh rekomendasi PBB dalam *Manual of Income Tax Administration*: "As far as possible... the entire tax system should be placed on a current basis, with the current year's tax being collected currently at current tax rates."

Hal senada juga dikemukakan oleh Kelley dan Oldman (1973,p. 350) bahwa "*Estimated tax payments based solely on the previous year's income contribute little to stabilization; estimated tax payments which allow for in-year amendment of return and penalize under-estimation enhance the counter-cyclical effect of the income tax.*"

Selain itu, dikatakan bahwa keuntungan penggunaan formula berdasar penghasilan tahun berjalan (*current year*) tidak perlu ada penyesuaian estimasi pembayaran angsuran. Hal itu dikatakan Thuronyi (1996, p.69) sebagai berikut:

While most installment systems that are based on taxable income of the previous year provide taxpayers with the option of substituting a lower estimate of expected income, it is not usual to require taxpayers to uplift their estimate if financial information during the year indicates that income will be greater than that yielded by presumptive formula. Not requiring taxpayers to uplift provide taxpayers to uplift provides taxpayers with deferral advantages in times of increasing income. To avoid the problem, taxpayers can be required to use an installment calculation system based on current year information, such as turnover.

Dalam sistem perpajakan di Indonesia, penghitungan PPh Pasal 25 berdasarkan laba kena pajak tahun lalu (*previous year*) dikurangi dengan kredit pajak yang dipotong oleh pihak ketiga. Secara garis besar sebenarnya Indonesia menganut stelsel fiktif dalam pemungutan pajak meskipun dapat dilakukan penyesuaian-penyesuaian dalam tahun berjalan. Thuronyi (1996, p.

67) juga mengatakan, *"The object of the system is to require bussiness to pay tax on a regular basis throughout the year as income is derived, not when final liability is determined after the end of the tax year"*.

Dalam hal ini Thuronyi berpendapat bahwa pajak seharusnya dibayar pada saat memperoleh penghasilan nyata dalam tahun berjalan.

Penerapan Sanksi terhadap Pembayaran PPh Pasal 25

Sanksi terhadap pembayaran pajak secara angsuran dikenakan apabila angsurannya lebih kecil daripada margin yang diperbolehkan setelah diketahui besar penghasilan yang aktual. Jadi, sanksi atas pembayaran tersebut baru dapat dikenakan apabila penghasilan aktual telah diketahui. Margin tersebut untuk mengantisipasi kesulitan melakukan estimasi besar penghasilan yang akan diperoleh sehingga apabila angsuran selama satu tahun pajak ternyata lebih kecil dibandingkan dengan penghasilan aktual yang diperoleh setelah diperhitungkan margin yang diperkenankan, terhadap Wajib Pajak tersebut dikenakan sanksi. Hal itu dikatakan oleh Yudkin (1971,p. 50):

Penalties for underestimation may be fixed as a percentage of the amount by which the estimate falls short of a permitted margin of error Since estimate can not be expected to be exact, a margin of 20% or 30% may be permitted by law. If the actual income were more than that margin, the penalty (say, 10%) plus interest would be applied to the difference.

Sanksi merupakan konsekuensi dari dilanggarnya suatu peraturan yang berlaku. Pada dasarnya pelanggaran yang dilakukan seseorang dapat dikategorikan sebagai suatu kesengajaan yang tidak beralasan atau ketidaksengajaan yang mempunyai alasan yang masuk akal. Seharusnya, yang sengajalah yang dikenakan sanksi. Hal itu dikatakan Thuronyi (1996, p.21) sebagai berikut:

When the principles of deterrence and fault are combined, this leaves a general principle that faultless or reasonable behavior by taxpayers, even if it results in an underpayment of tax, should not be punished by

sanctions. Only negligent or unreasonable behavior resulting in an underpayment should result in sanctions.

Pemerintah Indonesia menetapkan sanksi administrasi tersebut melalui Surat Tagihan Pajak yang diperbolehkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan pendapat Finnis, yang dikutip Kamelus (1999. p.78), ada empat tipe peraturan perundang-undangan yang dapat digolongkan sebagai *unjust law*, yaitu

1. hukum tersebut diperoleh dari penggunaan wewenang yang menguntungkan diri sendiri;
2. hukum yang dibuat melampaui batas kewenangan yang dimiliki pembuatnya;
3. hukum yang dibuat oleh suatu otoritas yang kebal terhadap pengawasan baik secara politis maupun yuridis;
4. apa yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan secara terang-terangan merugikan hak-hak asasi warga negara.

Pemerintah dalam menetapkan suatu hukum hendaknya mempunyai tujuan hukum. Tujuan hukum, menurut Radbruch sebagaimana dikutip Rahardjo, merupakan tiga nilai dasar hukum yang terdiri atas keadilan (*philosophis*), kemanfaatan (*sosiologis*), dan kepastian hukum (*positif normatif*).

Sarana menuangkan sanksi atas pembayaran PPh Pasal 25 adalah Surat Tagihan Pajak (STP). Menurut Syofyan dan Hidayat (2004, p. 27), STP merupakan ketetapan (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat administrasi negara (Dirjen Pajak), sedangkan ketetapan, menurut Basah (2000, p. 32), adalah putusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum untuk menyelenggarakan pemerintahan (dalam arti sempit). Adapun syarat-syarat ketetapan (*beschikking*) adalah sebagai berikut:

1. putusan sepihak (*eenzijdig besluit*);
2. putusan tersebut adalah tindakan hukum publik (*publiekrechtelijk*);

3. putusan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara (*overheidsorgaan*);
4. putusan mengenai masalah atau keadaan konkret dan individual (*individual concreet geval*);
5. putusan dimaksudkan untuk mempunyai akibat hukum tertentu, yaitu menciptakan, mengubah, menghentikan, atau membatalkan suatu hubungan hukum.

Dalam hukum administrasi negara terdapat asas yang menyatakan bahwa ketetapan yang sah (*rechtgelding*) mempunyai kekuatan hukum. Berdasarkan pandangan Utrecht dan Stellinga, yang dikutip oleh Muslimin (2003, p.22), ketetapan dapat dibedakan menjadi ketetapan yang sah dan ketetapan yang mempunyai kekuatan hukum. Ketetapan sah jika sudah dapat diterima sebagai bagian dari tertib hukum, sedangkan ketetapan itu mempunyai kekuatan hukum jika telah memberikan pengaruh dalam pergaulan hukum. Ketetapan yang sah mempunyai ketetapan hukum.

Menurut Mansury, dengan mengutip Smith (1996, pp. 4-6), kepastian lebih penting dari keadilan. Jadi, suatu sistem yang telah dirancang menurut asas keadilan, apabila tanpa kepastian, ada kalanya tidak adil. Mansury (1996) juga menekankan sangat penting asas kepastian ini sebab tanpa kepastian, keadilan yang telah dirancang ke dalam sistem perpajakan yang bersangkutan sulit bisa dicapai. Kepastian dapat diciptakan oleh perumusan kata-kata undang-undang atau oleh materi ketentuan tersebut. Jika kepastian tersebut dihubungkan dengan empat pertanyaan, akan menjadi sebagai berikut.

1. Harus pasti siapa yang harus dikenakan pajak.
2. Harus pasti apa yang menjadi dasar dikenakan pajak.
3. Harus pasti berapa jumlah yang harus dibayar berdasarkan ketentuan tentang tarif pajak.
4. Harus pasti bagaimana jumlah pajak yang terutang tersebut harus dibayar.

Demikian juga menurut Rahayu (1998) dalam tesisnya yang mengutip Sommerfeld (1983, p. 1):

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

Selanjutnya, sistem penetapan pajak di Indonesia menerapkan *self assessment system*. Artinya, Wajib Pajak berkewajiban menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang. Kepercayaan tersebut diimbangi oleh Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dengan melakukan pengawasan terhadap Wajib Pajak agar tidak terjadi penyalahgunaan kepercayaan yang telah diberikan sehingga pajak betul-betul menjadi tumpuan pendapatan negara.

Para ekonom dan para ahli filsafat sosial telah mencanangkan persyaratan suatu sistem perpajakan agar suatu rancangan utama untuk memenuhi persyaratan yang optimal untuk struktur pajak yang baik (Musgrave & Musgrave, 1993, p.230). Persyaratan tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Penerimaan atau pendapatan harus ditentukan dengan tepat.
- b. Distribusi beban pajak harus adil: setiap orang harus dikenakan pembayaran sesuai dengan kemampuannya.
- c. Yang menjadi masalah penting bukan hanya pada titik-titik elemen pajak tersebut harus dibebankan, melainkan setiap pajak tersebut pada akhirnya harus ditanggung.
- d. Pajak harus dipilih sedemikian rupa untuk meminimumkan putusan perekonomian dalam hubungannya dengan pasar yang efisien.
- e. Struktur pajak harus memudahkan penggunaan kebijakan fiskal untuk mencapai stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi.
- f. Sistem pajak harus menerapkan administrasi yang wajar dan tegas atau pasti serta harus dapat dipahami oleh Wajib Pajak.

- g. Biaya administrasi dan biaya-biaya lainnya harus serendah mungkin jika dibandingkan dengan tujuan-tujuan lain.

Para ahli sependapat bahwa asas perpajakan yang paling menonjol adalah asas keadilan. Untuk pajak pusat, menurut Davey (1998), masih ada tiga asas yang diperlukan selain keadilan.

1. Prinsip Kecukupan dan Elastisitas

Dalam memungut pajak selalu dilihat bahwa pendapatan yang didapat lebih besar secara keseluruhan dibandingkan dengan pengeluaran yang dibutuhkan untuk lebih memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, harus dipastikan bahwa pendapatan pajak itu harus lebih besar daripada biaya pengumpulan (*cost of collection*). Dengan demikian, bila ada suatu potensi pendapatan, tetapi sangat kecil sehingga kurang dapat memenuhi kebutuhan pengeluaran pemerintah, potensi pendapatan itu tidaklah selalu dapat digali.

Elastisitas yang dimaksud adalah bagaimana pendapatan nasional dapat meningkat sesuai dengan pelayanan yang meningkat. Pelayanan yang harus diberikan pemerintah dapat meningkat disebabkan oleh beberapa hal, seperti penambahan jumlah penduduk, struktur masyarakat (budaya, sosial, pendidikan dan ekonomi), peningkatan *income* dan harapan-harapan masyarakat terhadap pelayanan itu sendiri. Oleh karena itulah, harus selalu dilihat apakah pendapatan yang dipungut memiliki potensi pertumbuhan dasar pengenaan pajak dan apakah mudah dalam memungut pertumbuhan pajak itu.

2. Prinsip Keadilan

Beban pengeluaran pemerintah harus dipikul oleh semua golongan dalam masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing golongan. Kehati-hatian dalam menentukan siapa yang dikenakan pajak dan berapa pajak yang dikenakan merupakan keharusan. Dengan demikian, tidak terjadi bahwa masyarakat berpenghasilan rendah justru menanggung beban pajak atau retribusi

lebih berat (karena penghasilan mereka yang rendah) dibandingkan dengan masyarakat berpenghasilan tinggi.

Ada tiga dimensi dalam prinsip keadilan ini. Pertama, pemerataan secara vertikal, yakni pembebanan pajak dikenakan atas masyarakat yang memiliki tingkat pendapatan yang berbeda-beda. Contoh yang paling jelas dalam prinsip ini adalah dipungutnya tingkat pajak yang progresif: meningkatnya pajak sesuai dengan pendapatan yang bersangkutan. Dimensi yang kedua adalah keadilan horizontal, yaitu pembebanan pajak yang sama untuk berbagai sumber pendapatan selama jumlah pendapatannya sama. Dalam dimensi keadilan horizontal ini, pegawai tidak membayar pajak lebih tinggi dari pebisnis jika pendapatannya sama. Dimensi yang ketiga adalah keadilan geografis, yakni seseorang tidak terkena pajak karena semata-mata tinggal di suatu lokasi yang dianggap khusus, padahal pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah adalah sama.

3. Prinsip Kemampuan Administrasi

Dalam memungut pajak dan retribusi terkadang ada pungutan yang secara administrasi sulit dilakukan. Kesulitan administrasi ini dapat terjadi karena, misalnya, belum ada sistem pencatatan yang sistematis baik bagi sisi masyarakat maupun pemerintah. Contoh klasik yang paling mudah adalah sulit mengenakan pajak bagi pengusaha kecil dan informal. Dengan tidak adanya sistem administrasi yang baik, akan sangat sulit bagi pemerintah untuk menentukan siapa objek pajak, berapa harus dibayar, siapa saja yang belum dan sudah membayar, bagaimana mekanisme penjatuhan sanksi, dan sebagainya.

4. Kesepakatan Politis

Berdasarkan kenyataan bahwa pajak adalah kebijakan yang tidak populer, harus ada kesepakatan antara pihak pemerintah dan pihak yang dipungut. Hal itu dapat menjadi baik penghambat maupun kontrol sekaligus bagi pemerintah. Penghambat dalam arti tidak semua potensi dapat digali karena akan muncul resistensi masyarakat,

dan kontrol karena pemerintah harus mengambil putusan berdasarkan analisis dan penelitian yang layak mengenai pajak.

Kebijakan perpajakan dan retribusi dapat memengaruhi kepentingan sebagian kecil, sebagian besar, atau seluruh masyarakat. Kesepakatan politis menunjukkan bahwa pasti ada pihak yang merasa dirugikan, tetapi pada saat yang sama harus ada keinginan bersama untuk bertoleransi dalam memenuhi kepentingan bersama yang lebih besar. Yang menjadi masalah adalah apabila pemerintah tidak dapat melakukan kesepakatan politik dengan sebagian kecil orang yang akhirnya dapat merugikan orang banyak. Banyak terjadi di negara-negara berkembang, walaupun tidak terbatas juga terjadi pada pemerintahan negara maju, pemerintah sangat akomodatif terhadap suatu golongan, tetapi sangat ketat kepada golongan yang lain.

Penghitungan PPh Pasal 25 dan Objeknya

Pembayaran pajak oleh Wajib Pajak dalam tahun berjalan dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut.

1. Wajib Pajak membayar sendiri pajaknya melalui angsuran setiap bulan (PPh Pasal 25).
2. Wajib Pajak membayar melalui pemotongan/pemungutan oleh baik pihak ketiga maupun dibayar atau terutang di luar negeri (PPh pasal 21, 22, 23, 24, dan 26).

Pajak penghasilan Pasal 25 (selanjutnya disebut PPh 25) merupakan angsuran pajak penghasilan yang harus dibayar sendiri oleh Wajib Pajak setiap bulan dalam tahun pajak berjalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008. Tujuan pembayaran angsuran setiap bulan adalah untuk meringankan beban Wajib Pajak dalam membayar pajak terutang. Angsuran PPh 25 tersebut dapat dijadikan kredit pajak terhadap pajak yang terutang atas seluruh penghasilan Wajib Pajak pada akhir tahun pajak, yang dilaporkan dalam SPT Tahunan Pajak Penghasilan.

Besar angsuran dalam tahun berjalan yang harus dibayar sendiri oleh Wajib Pajak untuk setiap bulan (PPh 25) sama dengan Pajak Penghasilan yang terutang menurut SPT Tahunan PPh tahun pajak yang lalu dikurangi dengan

1. PPh yang dipotong sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dan 23 serta PPh yang dipungut sebagaimana dimaksud dalam PPh Pasal 22;
2. PPh yang dibayar/terutang di luar negeri yang boleh dikreditkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 dibagi dua belas atau banyaknya bulan dalam bagian tahun pajak.

Jika digambarkan sebagai berikut:

PPh menurut SPT Tahunan PPh tahun lalu		xxx
Pengurangan/Kredit Pajak		
- PPh pasal 22	a	
- PPh pasal 23	b	
- PPh pasal 24	c	
	<hr/>	
Total Kredit Pajak		(xxx)
		<hr/>
Dasar perhitungan angsuran		xxx

Angsuran PPh 25 = dasar perhitungan angsuran dibagi dua belas (atau jumlah bulan dalam bagian tahun pajak).

Penerapan Sanksi Pembayaran PPh Pasal 25

Sebelum membahas penerapan sanksi atas keterlambatan pembayaran PPh 25, akan dijelaskan terlebih dahulu mekanisme penyetoran dan pelaporan PPh 25 karena merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan. Beberapa hal yang perlu diketahui sehubungan dengan penyetoran dan pelaporan PPh 25 adalah sebagai berikut.

- a. Sesuai dengan Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2007, Pajak Penghasilan Pasal 25 harus dibayar/disetorkan paling lambat 15 (lima belas) hari setelah saat terutangnya pajak atau masa pajak berakhir.
- b. Berdasarkan Pasal 3 ayat (3) UU Nomor 28 Tahun 2007, Wajib Pajak diwajibkan menyampaikan SPT Masa selambat-lambatnya 20 (dua puluh) hari setelah masa pajak berakhir.

Salah satu sarana penerbitan sanksi administrasi tersebut adalah melalui Surat Tagihan Pajak (STP). STP dapat diterbitkan apabila

- a. pajak penghasilan dalam tahun berjalan tidak atau kurang dibayar;
- b. dari hasil penelitian SPT terdapat kekurangan pembayaran pajak sebagai akibat salah tulis atau salah hitung;
- c. Wajib Pajak dikenakan sanksi administrasi berupa denda dan atau bunga;
- d. pengusaha yang dikenakan pajak berdasarkan UU PPN tahun 1984 dan perubahannya, tetapi tidak melaporkan kegiatan usahanya untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak;
- e. pengusaha yang tidak dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak, tetapi membuat faktur pajak;
- f. pengusaha yang telah dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak tidak membuat atau membuat faktur pajak, tetapi tidak tepat waktu atau tidak mengisi selengkapnya faktur pajak.

3. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif. Menurut Widodo dan Mukhtar (2000), penelitian deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-luasnya terhadap objek penelitian pada saat tertentu. Dalam rangka menemukan pengetahuan itu, menurut Widodo dan Mukhtar (2000), penelitian deskriptif selain mendeskripsikan berbagai kasus yang sifatnya umum tentang berbagai fenomena sosial yang ditemukan, juga harus mendeskripsikan hal-hal yang

bersifat spesifik yang disoroti dari sudut mengapa dan bagaimana sesuatu terjadi.

Pemilihan jenis ini didasarkan atas pertimbangan bahwa dalam membahas penelitian ini, pertama-tama, penulis akan menguraikan pengertian PPh Pasal 25 termasuk dasar penghitungan serta objeknya. Di samping itu, penulis juga akan menganalisis apakah dasar pengenaan PPh Pasal 25 dan penerapan sanksinya tepat ditinjau dari konsep *current payment* dan *final liability*. Selanjutnya, penulis mencoba memberikan saran-saran guna mengatasi permasalahan yang ada.

Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah kualitatif karena penulis tidak menganalisis kekuatan hubungan antarvariabel. Dalam hal ini penulis ingin memahami fenomena sosial yang ingin diteliti secara komprehensif. Menurut Ian Price dari University of New England, Armidale, NSW, 2351 tahun 2000, disebutkan bahwa

However, another branch of research uses more qualitative approaches. These approaches employ more subjective approaches and frequently use interviews, focus groups, or single case designs, that lack objective measurement or have restricted generalisability. However, these methods are becoming more widely used these days as analysis methods improve and people search for better ways of gathering data about a problem....

Hal yang kurang lebih sama disebutkan oleh Creswell (1994, p.146):

Characteristic of a qualitative research problem are : (a) the concept is immature due to a conspicuous lack of theory and previous research; (b) a notion that available theory may be inaccurate, inappropriate, incorrect, or biased; (c) a need exists to explore and describe the phenomena and to develop theory; or (d) the nature of the phenomenon may not be suited to quantitative measures.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, pendekatan penelitian yang cocok digunakan adalah kualitatif. Analisis data bersifat induktif dan hasilnya lebih menekankan makna daripada generalisasi. Menurut Cresswel (1994), instrumen dalam penelitian kualitatif adalah orang atau *human instrument* sehingga penelitiannya melalui wawancara kepada *key informant* atau metode kepustakaan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Dasar Pengenaan PPh Pasal 25 dari Laba Tahun Lalu

PPh Pasal 25 merupakan pembayaran pajak dalam tahun berjalan yang pada dasarnya digunakan untuk mengangsur besar pajak yang terutang yang baru diketahui pada akhir tahun pajak. Latar belakang timbulnya PPh Pasal 25 ini, menurut Neumark, sebagaimana dikutip Nurmantu (2003), adalah *the requirement of convinience*, yaitu menghendaki supaya dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya Wajib Pajak merasa senang dan tidak terbebani, misalnya dengan pembayaran angsuran pajak yang terutang. Jadi, meskipun telah terjadi pembayaran pajak oleh Wajib Pajak pada tahun berjalan, kewajiban yang sebenarnya belum timbul karena kewajiban tersebut baru timbul pada akhir tahun pajak, seperti yang dikemukakan oleh Yudkin (1971) serta Burns dan Krever (1998).

Hal itu terjadi karena mekanisme penghitungan PPh Pasal 25 lebih banyak menggunakan sistem estimasi meskipun, menurut Brotodihardjo (1995, p.53), Indonesia menganut sistem campuran dalam pemungutan pajak. Penerapan sistem campuran seperti itu dinilai Mansury (1996) sudah tepat untuk kasus perpajakan di Indonesia karena lebih fleksibel dan tidak terpaku pada satu acuan saja. Penghitungan pajak yang didasarkan pada besar jumlah pajak tahun sebelumnya merupakan dasar penghitungan yang dinilai paling cocok karena besarnya mendekati jumlah riil.

Dalam praktiknya pemungutan pajak di Indonesia lebih banyak menggunakan sistem estimasi karena yang menjadi dasar penghitungan PPh Pasal 25 adalah penghasilan tahun yang lalu, sehingga terjadi anggapan

bahwa penghasilan tahun lalu sama dengan penghasilan tahun sekarang. Meskipun dalam kenyataannya terjadi pembetulan-pembetulan terhadap penghasilan yang menjadi objek pajak dan dikurangi kredit pajak yang dipotong atau dipungut pihak lain dan dibagi dengan banyaknya bulan dalam satu tahun pajak, yaitu dua belas bulan (sehingga dikatakan menganut sistem campuran), tetapi yang menjadi dasar penghitungan utama adalah penghasilan tahun sebelumnya.

Pemberlakuan sistem campuran tersebut pada dasarnya bertujuan memenuhi asas kenyamanan sehingga dengan mengangsur setiap bulan tidak memberatkan Wajib Pajak (WP). Hal ini seperti dikemukakan oleh Mansury (1996) sebagai berikut:

Pada dasarnya, PPh Pasal 25 merupakan *current payment* yang pada akhirnya akan ditentukan kewajiban pajaknya secara pasti pada akhir tahun pajak. Jadi PPh 25 diberlakukan agar WP tidak merasa membayar pajak pada akhir tahun sangat berat (asas *convenience*).

Berdasarkan uraian di atas, metode penghitungan PPh Pasal 25 dari laba tahun lalu merupakan metode penghitungan yang dinilai paling tepat untuk kasus perpajakan di Indonesia. Membuat dasar penghitungan PPh Pasal 25 yang paling mendekati keadaan Wajib Pajak yang sesungguhnya adalah menggunakan stelsel riil, yaitu dasar penghasilan aktual yang diperoleh dalam tahun berjalan. Hal itu sejalan dengan pendapat para ahli yang mengatakan bahwa stelsel riil dapat dilaksanakan asalkan aturannya dibenahi terlebih dahulu, misalnya undang-undangnya diubah dahulu serta dirumuskan persentase tertentu untuk menentukan besar PPh Pasal 25 dalam masa tersebut. Apalagi PPh Pasal 25 merupakan *current payment* yang akan disesuaikan pada akhir tahun. Indonesia pernah melakukan sistem ini saat pemberlakuan pajak-pajak MPS (menghitung pajak sendiri).

Dengan stelsel riil, akan lebih mendekati kenyataan tentang besar pajak terutang yang harus dibayar oleh Wajib Pajak. Selain itu, tidak diperlukan lagi penyesuaian-penyesuaian dalam tahun berjalan sehingga akan memudahkan kolektivitas serta memudahkan pengawasan bagi fiskus. Hal itu

juga tidak mengurangi fungsi budgetair dari penerimaan pajak karena penerimaan tetap diperoleh dalam tahun berjalan.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis sependapat dengan Thuronyi (1996) yang menyatakan bahwa pembayaran pajak dalam tahun berjalan yang paling akurat berdasarkan penghasilan dalam tahun berjalan tersebut (penghasilan aktual). Meskipun dalam praktik di lapangan sistem yang digunakan tidak sepenuhnya menggunakan sistem estimasi, cenderung pada penerapannya bersistem campuran, yaitu menyesuaikan besar pajak dengan kondisi usaha Wajib Pajak pada tahun berjalan. Sistem yang berlaku juga memberikan peluang kepada Wajib Pajak yang tidak puas untuk melakukan peninjauan kembali apabila besar pajak dinilai memberatkan atau tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Jadi, sistem yang berlaku tidak sepenuhnya berdasarkan estimasi dan bersifat kaku, tetapi lebih fleksibel sehingga masih memungkinkan terjadi komunikasi antara Wajib Pajak dan fiskus apabila terjadi masalah-masalah.

Sebagai contoh, dilakukan penyesuaian-penyesuaian dalam stelsel campuran tersebut adalah adanya hak Wajib Pajak untuk meminta pengurangan PPh Pasal 25 apabila setelah tiga bulan Wajib Pajak atau lebih berjalannya suatu tahun pajak, Wajib Pajak dapat menunjukkan bahwa Pajak Penghasilan yang akan terutang untuk tahun pajak tersebut kurang dari 75% dari Pajak Penghasilan yang terutang yang menjadi dasar penghitungan besar Pajak Penghasilan Pasal 25, Wajib Pajak dapat mengajukan permohonan pengurangan besar Pajak Penghasilan Pasal 25 secara tertulis kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak tempat Wajib Pajak terdaftar. Akan tetapi, hal itu sangat tergantung pada kebijakan Kepala KPP setempat karena terkait dengan target penerimaan pajak. Oleh sebab itu, pemberlakuan stelsel riil dalam penghitungan PPh 25 sangat tepat digunakan agar Wajib Pajak tidak perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian dalam penghitungan PPh 25-nya.

Analisis Penerapan Sanksi atas Pembayaran PPh Pasal 25

PPh Pasal 25 dibayar setiap bulan paling lambat tanggal lima belas bulan berikutnya dan dilaporkan melalui SPT Masa paling lambat tanggal dua puluh

bulan berikutnya (jika Nihil). Sesuai dengan peraturan, Direktur Jenderal Pajak dapat menerbitkan Surat Tagihan Pajak apabila Pajak Penghasilan dalam tahun berjalan tidak atau kurang dibayar. Apabila Wajib Pajak ternyata kurang atau tidak membayar angsuran PPh Pasal 25 sesuai dengan yang telah ditetapkan tahun sebelumnya, Wajib Pajak dikenakan sanksi administrasi berupa bunga 2% sebulan. Ketentuan seperti itu tertuang dalam Pasal 9 ayat (2a) UU KUP:

Apabila pembayaran atau penyetoran pajak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), atau ayat (2) dilakukan setelah tanggal jatuh tempo pembayaran atau penyetoran pajak, dikenakan sanksi administrasi berupa bunga 2% (dua persen) sebulan yang dihitung dari jatuh tempo pembayaran sampai dengan tanggal pembayaran, dan bagian bulan dihitung penuh 1 (satu) bulan.

Sesuai dengan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa setiap bulan Wajib Pajak harus menyisihkan *cash flow* atas sesuatu yang belum tentu menjadi kewajibannya karena belum dapat diketahui berapa besar sebenarnya kewajiban final PPh yang terutang, yaitu pada akhir tahun.

Menurut peraturan yang berlaku, apabila Wajib Pajak terlambat membayar atau kurang membayar, akan diterbitkan sanksi melalui STP. Hal itu berarti Wajib Pajak akan mengeluarkan *cash flow* tambahan atas keterlambatan pembayaran pajak atau kekurangan pembayaran yang belum menjadi kewajibannya. Apalagi bila besarnya kewajiban akhirnya ternyata dibawah besarnya total angsuran, yang akan berakibat terjadi kelebihan bayar. Akibat peraturan tersebut, Wajib Pajak dirugikan dua kali, yaitu dalam hal pembayaran PPh Pasal 25 yang seharusnya kewajibannya belum terutang ditambah sanksi yang harus dibayar atas sesuatu yang belum menjadi kewajibannya. Bagaimana jika ternyata pada akhir tahun Wajib Pajak mengalami kerugian? Tentu *cash flow*-nya akan sangat terganggu karena sebagian digunakan untuk membayar PPh Pasal 25 yang seharusnya belum tentu terutang.

Ditinjau dari sisi teori, seperti dikatakan Yudkin (1971, p.33), sebenarnya pembayaran pajak dalam tahun berjalan diperbolehkan, tetapi *final liability*-nya tetap pada akhir tahun pajak. Besar pajak yang terutang secara aktual baru dapat diketahui setelah Wajib Pajak membuat laporan penghitungan Laba Rugi. Wajib Pajak tersebut memperoleh laba yang dapat dikenakan pajak. Jadi, seharusnya atas kekurangan pembayaran PPh Pasal 25 juga tidak dikenakan sanksi.

Berdasarkan asas perpajakan, khususnya asas keadilan, PPh Pasal 25 berupa angsuran pajak dalam tahun berjalan kurang adil karena memang belum ada pajak yang terutang dan tidak mencerminkan *ability to pay* dari Wajib Pajak karena tidak diketahui berapa besar pajak yang menjadi kewajibannya. Besar pajak yang terutang baru dapat diketahui jika Wajib Pajak telah membuat laporan penghitungan rugi- laba. Wajib Pajak tersebut memperoleh laba yang dapat dikenakan pajak.

Pengenaan sanksi berupa bunga 2% per bulan juga tidak adil karena tidak ada ketentuan yang memberikan *reward* bagi Wajib Pajak yang telah membayar terlebih dulu PPh Pasal 25 ini. Dalam hal setelah berakhirnya tahun pajak yang bersangkutan, ternyata Wajib Pajak mengalami kerugian, maka jumlah yang diterima Wajib Pajak sebagai akibat pembayaran di muka tersebut tidak memperoleh kompensasi bunga sama sekali. Imbalan bunga sebesar 2% sebulan hanya diberikan jika SKPLB terlambat diterbitkan.

Tidak adilnya penerapan sanksi PPh Pasal 25 tersebut juga dapat dilihat dari tidak diberikannya *reward* bagi Wajib Pajak yang bersedia membayar di muka PPh Pasal 25 sekaligus untuk beberapa bulan atau setahun penuh. Tentu ada alasan mengapa Wajib Pajak bersedia membayar di muka, misalnya karena alasan kepraktisan serta mempertimbangkan faktor kepraktisan untuk mengangsur dan melapor setiap bulan.

Jika ditinjau dari hukum publik, kaidah-kaidah hukum dalam pasal-pasal peraturan perpajakan mempunyai hubungan yang erat, sehingga merupakan suatu sistem yang sistematis. Seperti telah diungkapkan sebelumnya bahwa menurut Brotodihardjo (1995), terdapat tiga stelsel sistem

memungut Pajak Penghasilan, yaitu stelsel nyata (riil), stelsel fiktif (estimasi), dan stelsel campuran. Ketiganya akan berkaitan dengan kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan perpajakan mengenai Pajak Penghasilan dalam tahun berjalan. Prinsip peraturan perundang-undangan yang mengatur Pajak Penghasilan dalam tahun berjalan secara ringkas dapat disimpulkan bahwa cara menghitungnya berdasarkan pajak penghasilan yang terutang menurut Surat Pemberitahuan Tahunan tahun pajak yang lalu.

Apabila ketiga sistem memungut pajak penghasilan dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan perpajakan yang mengatur kaidah-kaidah hukum yang berkaitan dengan Pajak Penghasilan dalam tahun berjalan, stelsel memungut pajak yang diterapkan cenderung menggunakan sistem campuran. Sistem seperti itu pernah diberlakukan pada masa kolonial pada tahun 1932--1944 (*Inkombelasting*), dan dipastikan bertentangan dengan *self assessment system* karena sejak awal tahun Wajib Pajak telah ditetapkan pajak (uang muka) secara fiktif (Pasal 25 UU No. 36 Tahun 2008), bahkan jika tidak atau kurang dibayar, Dirjen Pajak dapat menerbitkan ketetapan dalam bentuk STP (Pasal 14 ayat (1) huruf a UU No.28 Tahun 2007), dan STP tersebut tentunya secara material/ substansial juga fiktif.

Apakah STP PPh Pasal 25 yang diterbitkan oleh Dirjen Pajak telah memenuhi tujuan hukum atau tidak? Tujuan hukum, menurut Radbruch, yang dikutip oleh Rahardjo (2001), sebagai tiga nilai dasar hukum yang terdiri atas keadilan (filosofis), kemanfaatan (sosiologis), dan kepastian hukum (positif-normatif). Peraturan perpajakan lebih cenderung bertujuan untuk kemanfaatan (sosiologis) bagi kepentingan negara dengan mewajibkan Wajib Pajak untuk membayar pajak, dengan menggunakan prinsip *pay as you earn* dengan asumsi memudahkan bagi Wajib Pajak dalam hal pembayaran pajak dan pihak fiskus dalam hal penagihan pajak karena pajak terutang sudah ditentukan sejak awal tahun berdasarkan estimasi.

Pasal-pasal yang mengatur permasalahan Pajak Penghasilan pada tahun berjalan sampai dengan diterbitkannya STP oleh Dirjen Pajak

cenderung bersifat mengatur kepastian hukum bagi kepentingan kemanfaatan pemerintah, dan cenderung tidak bertujuan mewujudkan keadilan atau kemanfaatan antara Wajib Pajak dan pemerintah secara seimbang, tetapi semata-mata untuk kepastian hukum dengan cara melanggar asas-asas hukum administrasi negara (hukum pajak). Dengan demikian, tidak mencapai salah satu tujuan hukum, yaitu keadilan, bahwa berdasarkan prinsip *ability to pay*, Wajib Pajak diminta membayar sesuai dengan kemampuan yang sebenarnya, tetapi yang terjadi adalah Wajib Pajak membayar tidak sesuai dengan kemampuan yang sebenarnya karena penghitungannya berdasarkan stelsel fiktif, yaitu pada awal tahun, Wajib Pajak telah diwajibkan membayar Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan. Secara teoretis, Pajak Penghasilan dalam Tahun Berjalan seharusnya diberlakukan secara riil, bukan fiktif, bahkan Dirjen Pajak dapat menerbitkan ketetapan STP, jika ketetapan STP yang nota bene belum merupakan pajak (uang muka) adalah bentuk putusan yang tidak rasional dan pasti tidak adil.

Wajib Pajak baru akan Terhutang Pajak Penghasilan pada akhir tahun Takwim/tahun buku. Itu pun dengan cara menghitung sendiri (asas *self assesment system*), bukan karena diterbitkannya STP (ketetapan). Dengan asumsi menurut peraturan perundang-undangan harus dianggap benar sepanjang tidak ada pemeriksaan dari pihak Dirjen Pajak, berarti kaidah-kaidah hukum yang mengatur Pajak Penghasilan Tahun Berjalan sampai dengan diterbitkannya STP secara materiil/ substansional bertentangan dengan asas-asas hukum administrasi negara (hukum pajak). Dengan demikian, rumusan kaidah-kaidah peraturan perundang-undangan perpajakan (yuridis normatif) terbukti telah mengatur secara sewenang-wenang.

Dapat dipahami tidak selalu bahwa tujuan hukum adalah sekaligus keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum karena kenyataannya keadilan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan diabaikan, jika dibandingkan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum. Dalam Rahardjo (2001) Radbruch mengajarkan harus menggunakan asas prioritas, yaitu

prioritas pertama adalah keadilan, baru kemanfaatan, dan terakhir kepastian hukum.

Menurut Ali (2002), dengan asas prioritas, tetapi urutan prioritasnya tidak seperti yang dikemukakan oleh Radbruch, karena akan lebih realistis kalau menerapkan asas prioritas secara kasuistik. Maksudnya, dari ketiga tujuan hukum tersebut, dalam bidang perpajakan, prioritasnya disesuaikan dengan tujuan hukum dalam bidang perpajakan yang prioritasnya disesuaikan dengan tujuan pemerintah melalui peraturan perundang-undangan perpajakan, misalnya pada segi kemanfaatan, kepastian hukum, dan terakhir baru keadilan.

Menurut Mansury (2002), yang lebih penting dari suatu sistem adalah kepastian jika dibandingkan dengan keadilan. Jika kepastian tersebut dihubungkan dengan empat pertanyaan dan bersifat kumulatif, pertanyaan tersebut adalah

1. harus pasti siapa yang harus dikenakan pajak,
2. harus pasti apa yang menjadi dasar dikenakan pajak,
3. harus pasti berapa jumlah yang harus dibayar,
4. harus pasti bagaimana jumlah pajak yang terutang tersebut harus dibayar.

Apabila dari pertanyaan tersebut dianalisis dalam hubungannya dengan STP PPh Pasal 25, dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Dari pertanyaan nomor 1, dapat dijelaskan siapa yang harus dikenakan pajak (dalam hal ini PPh Pasal 25), yaitu baik Wajib Pajak Badan maupun orang pribadi yang berdasarkan SPT Tahunan tahun pajak yang lalu mempunyai keuntungan atau laba.
2. Dari pertanyaan nomor 2, apa yang menjadi dasar dikenakan pajak (PPh Pasal 25) menjadi tidak pasti karena dasar dikenakannya adalah penghasilan tahun pajak yang lalu (stelsel fiktif) serta sifat dari PPh Pasal 25 itu sendiri adalah angsuran dalam tahun berjalan agar Wajib Pajak tidak mengalami keberatan dalam membayar kewajiban perpajakannya pada akhir tahun pajak yang bersangkutan. Jadi,

sebetulnya Wajib Pajak belum mempunyai *final liability*. Apabila dasar dikenakan pajak tidak pasti, apalagi jika atas tidak atau kurang dibayarnya PPh Pasal 25 tersebut, dikenakan sanksi administrasi yang dituangkan dalam STP akan menjadi tidak pasti juga.

3. Dari pertanyaan nomor 3, berapa jumlah yang harus dibayar, sudah pasti, yaitu sebesar penghasilan kena pajak tahun yang lalu dikurangi kredit pajak yang dipotong atau dipungut pihak ketiga dikalikan tarif pajak, kemudian dibagi dua belas.
4. Dari pertanyaan nomor 4, bagaimana jumlah pajak yang terutang tersebut harus dibayar, sudah pasti dengan menggunakan Surat Setoran Pajak dan disetorkan ke bank atau kantor pos dan giro dengan menuliskan nomor STP yang bersangkutan (dalam hal pembayaran sanksi).

Berdasarkan analisis di atas, dapat dijelaskan bahwa atas penerbitan STP PPh Pasal 25 tidak memenuhi asas kepastian karena tidak pasti apa yang menjadi dasar dikenakannya PPh Pasal 25. Apabila dikaji lebih dalam, memang pengenaan STP PPh Pasal 25 kurang tepat mengingat pengenaan PPh Pasal 25 berdasarkan estimasi, meskipun tidak sepenuhnya. Kendati demikian, para ahli di bidang perpajakan menilai bahwa cara seperti itu sudah tepat mengingat kompleksitas permasalahannya. Di sisi lain, pemerintah juga menyediakan jalur hukum apabila putusan dirasakan memberatkan.

Dengan mencermati pandangan para pakar tersebut dapat dikatakan bahwa pemberian sanksi kepada Wajib Pajak atas keterlambatan atau kekurangbayaran PPh Pasal 25 sudah tepat. Hal tersebut jika ditinjau dari logika hukum bahwa siapa yang melanggar peraturan, konsekuensinya akan dikenai sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Namun, kembali lagi pada substansinya, yaitu dasar pengenaan sanksi, dapat dikatakan belum tepat. Menurut teori, *final liability* terjadi pada akhir tahun, maka seharusnya pada saat *current payment*, belum ada kewajiban yang final, sehingga kurang tepat jika di-STP. Namun, karena kondisi yang berlaku sangat kompleks,

terutama fungsi *budgetair* dan *self assessment* yang belum sepenuhnya berjalan, STP dilakukan.

Karena kondisi budaya masyarakat Indonesia yang kurang sadar akan pentingnya membayar pajak sehingga mengharuskan setiap peraturan disertai sanksi bagi yang melanggarnya, penerbitan STP dapat diterima. Akan tetapi, jika suatu saat kondisi budaya masyarakat sudah berubah menjadi lebih sadar, penerbitan STP atas kekurangan pembayaran PPh Pasal 25 harus ditiadakan.

5. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan, simpulan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Penghitungan PPh Pasal 25 berdasarkan laba tahun lalu sesuai dengan konsep *current payment* karena merupakan pembayaran dalam tahun berjalan yang sesuai dengan asas kenyamanan, yaitu agar Wajib Pajak merasa nyaman dalam membayar pajak dan tidak merasa berat pada akhir tahun. Namun, yang terpenting dari *current payment* tersebut adalah metode penghitungan yang dinilai paling tepat untuk kasus perpajakan di Indonesia. Dalam praktik di lapangan, sistem yang digunakan tidak sepenuhnya menggunakan dasar penghitungan estimasi, tetapi cenderung pada penerapan sistem campuran, yaitu menyesuaikan besar pajak dengan kondisi usaha wajib pajak pada tahun berjalan. Sistem yang berlaku juga memberikan peluang kepada Wajib Pajak yang tidak puas untuk melakukan peninjauan kembali apabila besar pajak dinilai memberatkan atau tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Dasar penghitungan PPh Pasal 25 yang paling mendekati kenyataan adalah stelsel riil, yaitu berdasarkan penghasilan aktual yang diterima dalam tahun berjalan, tetapi harus dibenahi dulu payung hukumnya yang menjadi dasar hukum pelaksanaannya. Dengan pembayaran PPh Pasal 25, berdasarkan stelsel riil akan tetap memenuhi

fungsi pajak sebagai *budgetair* dan Wajib Pajak tidak perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian seperti yang selama ini berlaku. Pada dasarnya pembayaran PPh Pasal 25 merupakan pembayaran angsuran dalam tahun berjalan yang bertujuan agar Wajib Pajak tidak merasa terbebani dalam pelunasan kewajiban perpajakannya pada akhir tahun.

2. Penerbitan STP atas tidak atau kurang dibayarnya PPh Pasal 25 tidak sesuai dengan konsep *final liability*. Karena berdasarkan konsep tersebut, kewajiban pajak baru timbul pada akhir tahun, sehingga apabila Wajib Pajak kurang atau tidak membayar PPh Pasal 25, tidak seharusnya dikenakan sanksi administrasi melalui STP. Namun, STP dapat tetap dilakukan mengingat kondisi budaya masyarakat Indonesia yang kurang sadar akan pentingnya membayar pajak sehingga mengharuskan setiap peraturan disertai sanksi bagi yang melanggarnya. Jika suatu saat nanti kondisi budaya masyarakat sudah berubah menjadi lebih sadar pajak, penerbitan STP atas kekurangan pembayaran PPh Pasal 25 harus ditiadakan.

Rekomendasi

Berdasarkan simpulan di atas, penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut.

1. Sistem pemungutan pajak disempurnakan agar lebih mendekati kenyataan (bukan estimasi), yaitu menjadi sistem riil, misalnya dalam penghitungan Pajak Penghasilan dalam tahun berjalan (PPh Pasal 25) sebesar $x\%$ dari peredaran usaha atau pendapatan kotor per bulan.
2. Perlu ada *reward* bagi Wajib Pajak yang mau membayar PPh Pasal 25-nya sekaligus dalam beberapa bulan atau satu tahun penuh, misalnya dengan adanya tarif khusus atau diskon untuk bulan-bulan tertentu atau malah gratis pembayaran pajak satu atau dua bulan, karena apabila terlambat membayar atau kurang membayar, langsung dikenakan sanksi administrasi melalui STP.
3. Pemberian pengurangan PPh Pasal 25 agar dilaksanakan sesuai dengan kondisi Wajib Pajak yang sesungguhnya. Dalam hal Wajib Pajak

merasa akan mengalami penurunan usaha sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, KPP setempat harus secara profesional memberikan pengurangan PPh Pasal 25 agar Wajib Pajak tidak dirugikan secara *cash flow* dan menghindari lebih bayar pada akhir tahun.

DAFTAR RUJUKAN

- Ali, Achmad. (2002). *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: PT. Toko Gunung Agung Tbk, 2002.
- Brotodihardjo, R. S. (1995). *Pengantar ilmu hukum pajak*. Bandung: PT Eresco.
- Burns, L. & Krever, R. (1998). *Taxation of income from business and investment*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Creswell, J. W. (1994), *Research design: Qualitative and quantitative approaches*, California: Sage Publications Inc.
- Davey, K. J., 1988, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, Diterjemahkan Amanullah, dkk, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Gunadi. (2002). *Ketentuan dasar pajak penghasilan*. Jakarta: Salemba Empat.
- Kelley, P. L. & Oldman, O. (1973). *Income tax administration*. New York: The Foundation Press Inc.
- Mansury, R. (1996). *Pajak penghasilan lanjutan*. Jakarta: Ind- Hill Co.
- Mansury, R. (2002). *Pajak penghasilan lanjutan pasca reformasi 2000*. Jakarta: Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan
- Nurmantu, S. (1994). *Dasar-dasar perpajakan*. Jakarta: Ind-Hill Co.
- Nurmantu, S. (2003). *Pengantar perpajakan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Rahardjo, Satjipto. 1991, Ilmu Hukum, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti
- Rahayu, Ning. (1998). *Pajak Penghasilan (PPh) atas royalti dan imbalan jasa teknik: baik berdasarkan ketentuan domestik maupun perjanjian Internasional: suatu tinjauan untuk meningkatkan kepastian hukum dan mencegah penghindaran pajak*. Tesis. Universitas Indonesia, Jakarta
- Republik Indonesia. (2009). Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pusat Penyuluhan, Jakarta
- Republik Indonesia. (2008). Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan, Pusat Penyuluhan, Jakarta
- Syofyan, S. & Hidayat, A. (2004). *Hukum pajak dan permasalahannya*. Cetakan pertama. Bandung: PT Refika Aditama.
- Thuronyi, V. (1996). *Tax law design and drafting*. International Monetary Fund

- Widodo, E. & Mukhtar. (2000). *Konstruksi ke arah penelitian deskriptif*.
Yogyakarta: Avirouz.
- Yudkin, L. (1971). *A legal stucture for effective income tax administration*.
Cambridge: International Tax Program Harvard Law School.