

Pengujian Tingkat Kepatuhan Pembayaran Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi Non Karyawan

Kristian Agung Prasetyo

ABSTRACT

In a tax system where taxpayers actively report, calculate, and ultimately pay their own taxes, it is clear that tax cheating is always a problem. As a result, extensive works on this topic have been made. We can see for instance the standard econometrical model developed by Allingham and Sandmo. These writers, in essence, argue that a taxpayer faces a dilemma whether he will report all or part of his income at the time of tax return lodgment. The decision would depend on several factors but mainly they are the probability of detection and the amount of penalty rate. A decision to cheat would be taken if its possible risks are lower than the benefits. This research looks at the same topic for individual non-employee taxpayers in Tangerang. The results generally show that these taxpayers tend to pay tax lower in its proportion of their gross income. The analysis also reveals that middle income taxpayers are more likely to engage in tax-cheating game while taxpayers that belong to the lower and higher income groups are less likely to do so. In general, however, the higher the income, the lower the amount of taxes that they pay relative to their gross income. This is consistent with the theory prediction as long as the relative risk aversion decreases with income.

Keyword: taxation, compliance, avoidance, evasion.

A. PENDAHULUAN

Pajak memainkan peranan yang penting di Indonesia. Pada APBN tahun 2010, pajak memberikan kontribusi ke penerimaan negara sebesar Rp 742,7 triliun, naik hampir 15% dari tahun sebelumnya (Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan 2010). Tentu saja ini bukanlah hal yang mudah. Dirjen Pajak dalam sebuah seminar perpajakan di Jakarta pada bulan Januari tahun lalu menyatakan bahwa penerimaan yang berasal dari wajib pajak Orang Pribadi (wajib pajak OP) akan dimaksimalkan. Ini karena komposisi penerimaan pajak di Indonesia-khususnya pajak penghasilan-relatif tidak berimbang (Caratri 2010). Sekarang ini kontribusi penerimaan yang dari wajib pajak OP sekitar 30% saja. Dalam wawancara dengan Kontan, Dirjen Pajak juga menyatakan bahwa masih banyak kesempatan untuk meningkatkan penerimaan dari wajib pajak OP ini. Ditambahkan bahwa ada sekitar 800 ribu pemilik usaha kecil, pengecer, dan rumah kos yang kemungkinan belum memiliki NPWP (Tjiptardjo 2009). Di dalam artikel ini, yang dimaksud dengan wajib pajak OP non karyawan mengacu individual pemilik usaha seperti di atas, yaitu mereka yang melakukan usaha sendiri dan tidak bekerja untuk pemberi kerja tertentu. Dari sisi penerimaan pajak, wajib pajak ini melakukan pembayaran PPh pasal 25 dan PPh pasal 29 pada

akhir tahun pajak bersamaan dengan penyampaian SPT Tahunan PPh 1770. Ini berbeda dengan wajib pajak karyawan yang pembayaran pajaknya sudah terhitung di dalam PPh pasal 21 sebagaimana dilaporkan oleh pemberi kerja.

Seberapa pentingkah sebenarnya ketidakpatuhan pada aturan pajak ini? Untuk menjawabnya, biasanya perlu dilakukan perbandingan antara penerimaan pajak pada tahun tertentu dengan penerimaan pajak yang seharusnya diperoleh pada tahun yang sama. Misalnya, menggunakan data yang diperoleh dari *National Research Program* (NRP), Slemrod (2007) menyatakan bahwa di Amerika Serikat pada tahun 2001 terdapat *tax gap* bersih sebesar USD 290 juta, atau sekitar 13,7% dari seluruh penerimaan pajak yang seharusnya dibayar pada tahun itu. Jumlah ini kira-kira 3% lebih rendah dari perkiraan *tax gap* tahun 1996 (Slemrod dan Yitzhaki 2002). Di Swedia, instansi perpajakan Swedia memperkirakan bahwa besarnya *tax gap* untuk tahun 1997 dan 2000 masing-masing adalah sebesar 7% dan 9% (Slemrod 2007). Berbagai penelitian yang dilakukan di beberapa Negara-misalnya Argentina, Belanda, Filipina, Jamaika, dan Spanyol-menunjukkan bahwa kehilangan penerimaan akibat penggelapan pajak relatif besar nilainya (Alm 1999). Di Indonesia sendiri kelihatannya penelitian

dalam bidang ini masih relatif jarang. Akibatnya, besarnya kehilangan penerimaannya pun relatif sulit dihitung. Namun demikian, di tataran makro, permasalahan yang dihadapi mulai bisa diraba.

Mari kita mulai dari Produk Nasional Bruto (PNB). Pada tahun 2008, PNB Indonesia mencapai USD 514 milyar dengan pendapatan perkapita mencapai USD 2.271. Pada tahun 2009, PNB Indonesia diperkirakan mencapai USD 514 milyar dengan pendapatan per kapita mencapai antara USD 2.500 sampai dengan USD 2.600 (Hadiwerdoyo 2009). PNB sendiri sebenarnya dapat dilihat sebagai penjumlahan dari seluruh penghasilan semua orang yang ada dalam suatu perekonomian (Mankiw 2002). Oleh karena itu, PNB pula sebenarnya mencerminkan dasar pengenaan pajak. Apabila dari PNB ini 10% saja dibayarkan sebagai pajak penghasilan, maka pada tahun 2009 saja, terdapat USD 57 milyar yang seharusnya bisa masuk ke kas negara sebagai pajak penghasilan. Padahal untuk tahun itu, penerimaan pajak penghasilan adalah sebesar Rp 267,53 trilyun, yang kurang lebih sama dengan USD 28,5 milyar (USD 1 = Rp 9.400). Dengan demikian, pada tahun 2009 ini kemungkinan terdapat *tax gap* sebesar USD 28,5 milyar, atau sekitar separuh dari total pajak yang seharusnya diperoleh. Ini konsisten dengan klaim Richupan (1984) yang menyatakan bahwa bukan hal yang aneh jika di negara-negara berkembang terdapat separuh atau lebih penerimaan pajak yang seharusnya masih bisa diterima. Satu indikasi lain yang mungkin menunjukkan adanya ketidakpatuhan-paling tidak dari sisi formal-bahwa hanya

sekitar 55% wajib pajak orang pribadi yang menyampaikan SPT Tahunan untuk tahun pajak 2009 (Caratri 2010).

Angka-angka pada tataran mikro-yang mengacu pada kelompok wajib pajak tertentu-nampaknya sepanjang pengetahuan penulis masih belum terpublikasi secara luas. Tulisan ini ditujukan untuk sedikit memberikan gambaran atas hal ini.

B. Kerangka Teoritis dan Pengembangan Hipotesis

1. Model Penggelapan Pajak

Mengapa orang melakukan penggelapan pajak? Apa yang ada di benak mereka? Bagaimana mengatasinya? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, Becker (1968) menulis bahwa sebenarnya orang akan melanggar aturan jika melihat bahwa manfaat yang diperoleh dari pelanggaran itu melebihi manfaat yang diperolehnya jika waktu dan *resources*-nya dipergunakan untuk hal-hal yang lain. Jumlah pelanggaran yang dilakukan seseorang itu pada dasarnya ditentukan oleh besarnya kemungkinan tertangkap, hukuman jika tertangkap, dan faktor-faktor lain. Becker menuliskannya secara matematis sebagai berikut:

$$O_j = O_j(p_j, f_j, u_j).....(1)$$

di mana: O_j adalah jumlah pelanggaran, p_j adalah kemungkinan tertangkap, f_j hukuman, dan u_j adalah faktor lain-lain. Karena f_j hanya akan dikenakan jika tertangkap, maka ada semacam perbedaan pengenaan 'harga' dan ada

unsur ketidakpastian: jika tertangkap ada harga yang harus dibayar sejumlah f_j , sebaliknya jika lolos maka tidak ada yang perlu dibayar. Oleh karena itu apabila p_j atau f_j naik, manfaat yang diperoleh dari melanggar aturan menjadi lebih rendah. Hal ini akan menurunkan O_j karena semakin besarnya kemungkinan seseorang tertangkap dan diharuskan 'membeli' hak melanggar aturan sebesar p_j . Bisa pula disebabkan oleh 'harga' hak melanggar aturan (f_j) itu sendiri yang naik. Yang perlu diingat bahwa meningkatkan p_j seringkali ongkosnya besar. Oleh karena itu jika ada kendala biaya, maka akan lebih baik meningkatkan f_j dan membiarkan p_j rendah.

Tulisan Becker ini kemudian diterapkan oleh Allingham dan Sandmo (1972) di bidang perpajakan. Secara ringkas, model mereka adalah sebagai berikut. Misalkan Y adalah jumlah penghasilan wajib pajak dengan tarif pajak sebesar t yang sudah memutuskan untuk menyembunyikan sebagian penghasilannya. Jika penghasilan yang dilaporkan adalah sebesar X , maka jumlah PPh dibayar adalah sebesar tX dan kurang bayarnya adalah $t(Y-X)$. Dengan demikian penghasilan bersihnya jika tidak ketahuan curang adalah:

$$Y_1 = Y - tXY_1 = Y - tX \dots\dots(2)$$

Tentu saja kantor pajak tidak tinggal diam. Mereka pasti akan melaksanakan pemeriksaan untuk mendeteksi kecurangan-kecurangan seperti ini. Apabila tingkahnya ketahuan, wajib pajak harus melunasi kurang bayarnya ditambah dengan sanksi sebesar F atas jumlah PPh kurang bayar. Dengan demikian penghasilan bersihnya

menjadi:

$$Y_2 = (1 - t)Y - Ft(Y - X) \\ Y_2 = (1 - t)Y - Ft(Y - X) \\ (3)$$

Di sini wajib pajak harus memilih apa dia akan jujur atau tidak. Jika tidak, maka harus ditentukan berapa besarnya uang yang disembunyikannya. Anggap saja terdapat kemungkinan diperiksa dan tertangkap curang adalah p , sehingga kemungkinan lolos sebesar $1-p$.

Ketika wajib pajak memutuskan untuk melaporkan penghasilannya sejumlah X , maka penghasilan bersihnya adalah Y_1 dengan kemungkinan sebesar $1-p$ ditambah dengan Y_2 dengan kemungkinan sebesar p . Jika wajib pajak memperoleh manfaat sebesar $U(Y)$ atas penghasilan sebesar Y , maka dia akan memaksimalkan:

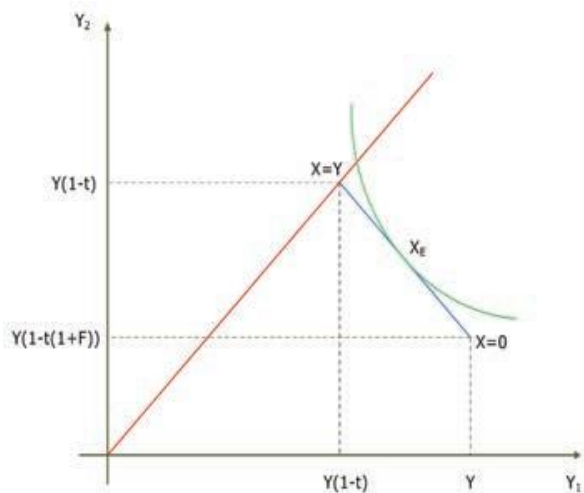
$$V = (1 - p)U(Y_1) + pU(Y_2) \\ V = (1 - p)U(Y_1) + pU(Y_2) \dots (4)$$

Pertanyaannya adalah: berapakah jumlah X supaya V maksimal?

Untuk memperoleh jawabannya, kita bisa *plot* Y_1 dan Y_2 ke dalam diagram kartesius: Y_1 sebagai sumbu X dan Y_2 pada sumbu Y (Hindriks dan Myles 2006). Garis merah membelah kurva menjadi dua bagian dengan luas yang sama. Ini menunjukkan bahwa sepanjang garis merah ini, wajib pajak pada posisi 50%-50%.

Seorang wajib pajak pada saat menyampaikan SPT Tahunan mempunyai pilihan untuk sepenuhnya jujur-berarti $X=Y$ -atau sepenuhnya tidak jujur (berarti $X=0$). Kedua titik ini jika dihubungkan akan menghasilkan garis lurus yang miring ke kanan, mirip dengan

budget line pada ekonomi mikro. Jika jujur maka uangnya berkurang menjadi $Y(1-t)$ namun jika tidak maka uangnya tetap Y .



Gambar 1 Titik keseimbangan

Bagaimana jika ketahuan? Kalau ketahuan curang, maka uangnya berkurang lagi menjadi $Y(1-t(1+F))$ karena harus membayar denda sebesar F . Kemudian, dari (4) bisa dihasilkan kurva indifferen yang menggambarkan titik-titik yang mempunyai tingkat kepuasan sama. Kurva indifferen dan *budget line* bersinggungan di X_E . Di titik inilah titik kepuasan maksimum dapat dinikmati, di mana ada sebagian penghasilan yang tidak dilaporkan. Kita juga tahu bahwa kepuasan maksimum akan terjadi pada persinggungan antara *budget line* dengan kurva indifferen. Padahal persinggungan antara dua kurva hanya terjadi jika kemiringan (*gradien*) kedua kurva itu sama.

Gradien kurva indifferen di atas bisa dihitung dengan menghitung integral atas persamaan (4) sebagai berikut

(tanda negatif menunjukkan bahwa kurva miring ke kanan):

$$\frac{dY_1}{dY_2} = - \frac{(1-p) U'Y_1}{p U'Y_2}$$

Pada gambar 1 bisa dilihat adanya garis merah yang membagi kurva sama luas, wajib pajak yang berada di atas bawah ini berarti tidak jujur. Sekarang pada keadaan seperti apa seorang wajib pajak *mulai* tidak jujur?

Kita tahu bahwa yang menjadi batas adalah garis merah karena garis ini menunjukkan wilayah di mana tingkat kepuasan di kedua dunia (dunia jujur dan tidak jujur) sama persis karena $Y_1=Y_2$. Oleh karena itu di sepanjang garis ini berlaku $U'Y_1=U'Y_2$. Dengan demikian gradien kurva indifferen tepat pada titik singgung dengan garis merah adalah:

$$\frac{dY_1}{dY_2} = - \frac{1-p}{p}$$

Di sisi lain, kemiringan (m) *budget line* dapat dihitung sebagai:

$$m = \frac{\Delta Y}{\Delta X}$$

$$m = \frac{Y(1-t) - Y(1-t(1+F))}{Y - Y(1-t)}$$

$$m = \frac{Y - Yt - Y + YT - YtF}{Y - Y + Yt}$$

$$m = - F$$

Dari gambar 1 bisa dilihat bahwa semua titik di bawah garis merah menunjukkan ketidakjujuran. Dengan demikian wajib pajak akan mulai tidak jujur ketika kemiringan kurva indifferennya mulai melebihi kemiringan *budget line*. Dengan kata lain:

$$-\frac{1-p}{p} > -F$$

Ini berarti:

$$1-p > pF$$

atau:

$$\begin{aligned} pF + p &< 1 \\ p(1 + F) &< 1 \end{aligned}$$

sehingga:

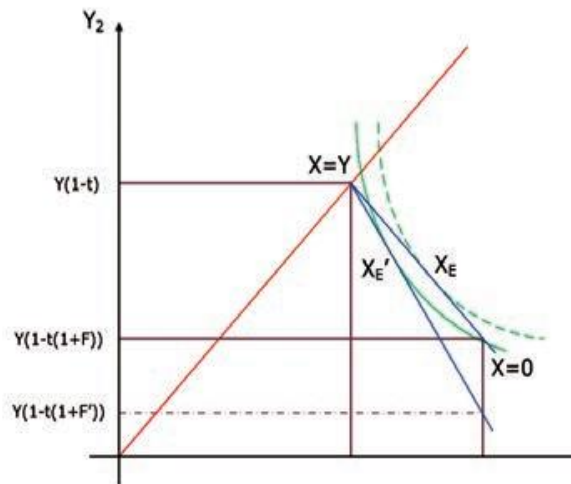
$$p < \frac{1}{1 + F}$$

Persamaan di atas menunjukkan bahwa wajib pajak mulai tidak jujur ketika kemungkinan ketahuan curang lebih rendah apabila dibandingkan dengan denda.

Apa yang terjadi jika ada beberapa variabel lain yang diubah? Pertama akan kita lihat dulu perubahan denda. Bagaimana jika denda dinaikkan? Denda yang semakin tinggi akan berpengaruh pada jumlah *disposable income* jika ketahuan curang dan tidak berpengaruh jika jujur. Dengan demikian terjadi pergeseran kurva sebagai berikut:

Gambar 2 menunjukkan adanya kenaikan sanksi dari F menjadi F' . Hal ini mengakibatkan *budget line* berayun ke kiri, karena yang terpengaruh hanya penghasilan ketika tertangkap tidak jujur sedangkan penghasilan saat jujur relatif

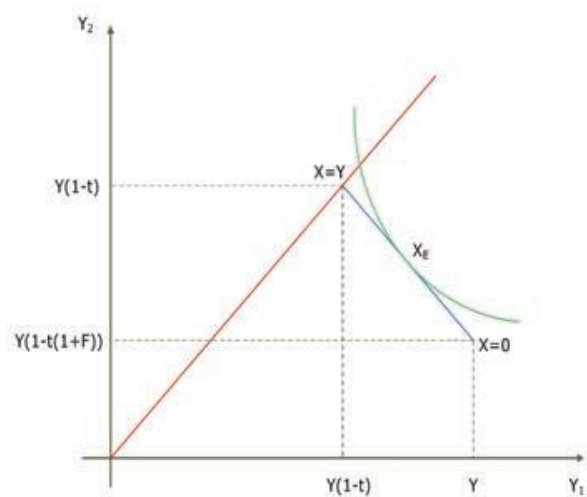
tetap. Sebagai akibatnya, kurva indifferen bergeser ke kiri. Hal ini menyebabkan titik keseimbangan bergeser dari X_E menjadi X_E' yang lebih mendekati titik $X=Y$. Jadi kenaikan sanksi menyebabkan



Gambar 2 Pengaruh kenaikan sanksi

wajib pajak lebih jujur.

Setelah melihat bahwa ternyata sanksi yang lebih tinggi bisa membuat meningkatkan tingkat kepatuhan, sekarang mari kita lihat bagaimana pengaruh perubahan kemungkinan diketahui curang (p). Misalkan saja Kantor Pajak menerima tambahan tenaga pemeriksa dan *account representative* yang bukan hanya relatif lebih banyak namun juga lebih cerdas. Akibatnya mereka menjadi lebih cepat dalam mendeteksi wajib pajak-wajib pajak yang tidak jujur. Pada gambar 3, hal ini bisa dilihat sebagai pergeseran kurva indifferen ke atas. Pergeseran ini menyebabkan timbulnya perubahan titik kesetimbangan dari X_E ke X_E' , yang letaknya lebih mendekati titik $X=Y$. Jadi peningkatan kemampuan deteksi membuat tingkat kepatuhan naik.

Gambar 3 Pengaruh Kenaikan p

Bagaimana jika penghasilannya yang berubah? Apakah orang kaya lebih cenderung curang atau sebaliknya? Perubahan penghasilan pada hakikatnya menggeser *budget line* ke kanan tanpa mengubah kemiringannya karena kemiringannya hanya tergantung pada jumlah denda, bukan penghasilan. Jika memang tidak ada perubahan tingkat kemiringan, maka pada hakikatnya perubahan penghasilan tidak berpengaruh pada tingkat ketidakpatuhan. Permasalahannya menjadi lain jika ternyata ada perbedaan profil risiko tiap kelompok penghasilan. Ada tiga kemungkinan:

1. Kenaikan penghasilan akan diiringi dengan kenaikan tingkat ketidakpatuhan jika semakin tinggi penghasilannya wajib pajak berpandangan bahwa berbuat curang akan lebih membawa manfaat karena *benefit*-nya yang lebih besar.
2. Kenaikan penghasilan tidak berpengaruh pada perubahan tingkat kepatuhan sebagaimana sudah dijelaskan di atas.

3. Kenaikan penghasilan bisa pula menurunkan tingkat ketidakpatuhan apabila wajib pajak menganggap bahwa semakin besar penghasilan semakin besar pula sanksi yang harus dibayar seandainya tertangkap. Belum lagi adanya kecenderungan kantor pajak untuk mengawasi wajib-wajib pajak besar secara lebih ketat dibandingkan dengan wajib pajak biasa yang mengakibatkan kemungkinan terdeteksinya ketidakpatuhan semakin besar. Pada kenyataannya, terdapat bukti bahwa semakin tinggi penghasilan seseorang, semakin besar pula keinginannya untuk berbuat curang (Hindriks dan Myles 2006). Jika ini yang terjadi, maka tingkat kepatuhan akan semakin turun seiring dengan kenaikan penghasilan seseorang.

2. Penelitian Sebelumnya

Kajian teoritis di atas sudah diuji melalui beberapa kali penelitian empiris. Dalam hal ini, Alm (1999) memberikan ringkasan hasil dari beberapa penelitian terdahulu sebagai berikut.

1. Bukti empiris
 - a. Frekuensi pemeriksaan
Jika pemeriksaan lebih sering dilakukan oleh aparat pajak, maka tingkat kepatuhan wajib pajak cenderung naik. Tingkat elastisitasnya kenaikan penghasilan yang dilaporkan berada antara 0,1 sampai dengan 0,2.
 - b. Tarif pajak
Semakin tinggi tarif pajak, semakin rendah tingkat kepatuhan wajib pajak. Tingkat

elastisitas penurunan penghasilan yang dilaporkan berada di kisaran -0,5 sampai dengan -3.

c. Penghasilan

Semakin tinggi penghasilan wajib pajak, semakin tinggi pula penghasilan yang dilaporkan ke kantor pajak. Elastisitas kenaikannya antara 0 dan 2.

d. Variabel-variabel sosio demo grafis Tingkat kepatuhan wajib pajak cenderung lebih rendah untuk wajib pajak yang masih relatif muda, belum menikah, atau menjalankan usaha sendiri (bukan karyawan).

2. Hasil percobaan laboratorium

a. Frekuensi pemeriksaan

Hasil percobaan di laboratorium juga menunjukkan bahwa semakin sering pemeriksaan dilakukan, tingkat kepatuhan wajib pajak cenderung naik, meskipun kenaikannya tidak signifikan.

b. Besarnya denda administrasi

Kenaikan tarif denda administrasi yang dikenakan atas jumlah pajak yang kurang bayar agak meningkatkan tingkat kepatuhan wajib pajak.

c. Penghasilan

Penghasilan wajib pajak yang semakin tinggi diikuti dengan naiknya jumlah penghasilan yang dilaporkan ke kantor pajak.

d. Variabel-variabel sosio demo grafis Wajib pajak berusia lanjut serta wajib pajak wanita

cenderung mempunyai tingkat kepatuhan yang lebih tinggi.

3. Rumusan Masalah

Permasalahan yang dihadapi dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah ada kemungkinan terjadi penggelapan pajak yang dilakukan oleh wajib pajak orang pribadi non karyawan? Bagaimana cara mengidentifikasinya?
2. Kelompok wajib pajak manakah yang ditengarai melakukan penggelapan pajak?

4. Hipotesis

Hipotesis berikut ini yang akan diuji:

1. Rerata tingkat pembayaran pajak karyawan sama dengan tingkat pembayaran pajak non karyawan.

$$H_0 : ATR_{1721} = ATR_{1770}$$

$$H_1 : ATR_{1721} \neq ATR_{1770}$$

2. Rerata tingkat pembayaran pajak karyawan dan rerata pembayaran pajak non karyawan adalah sama untuk semua kelompok penghasilan.

$$H_0 : ATR_{1721-n} = ATR_{1770-n}$$

di mana n di antara 1 dan 5.

$$H_1 : ATR_{1721-n} \neq ATR_{1770-n}$$

di mana paling tidak ada dua kelompok dengan tingkat pembayaran pajak berbeda.

C. Metode Riset

1. Model

Menurut Schuetze(2002), informasi yang berkaitan dengan penggelapan pajak bisa diperoleh dari beberapa sumber, yaitu

1. Data-data ekonomi makro

Biasanya, data-data jenis ini mengacu kepada data perekonomian nasional. Caranya adalah dengan mengukur perbedaan antara keseluruhan penghasilan (baik legal maupun tidak) dengan PNB. Hasilnya adalah apa yang disebut dengan *GNP gap*. Cara ini mengandung beberapa kelemahan, antara lain adalah:

- a. Datanya tidak bisa dipecah sampai ke tingkat individu di dalam masyarakat.
- b. *GNP gap* belum tentu sama dengan penghasilan yang tidak dilaporkan ke kantor pajak. Ini karena tidak seluruh penghasilan yang terekam dalam penghitungan PNB itu semuanya terkena pajak.

2. Hasil pemeriksaan pajak

Penggunaan data hasil pemeriksaan pajak yang paling luas untuk mengukur tingkat kepatuhan wajib pajak dapat dilihat misalnya pada *Tax Compliance Measurement Program* yang dilakukan di Amerika Serikat. Di Indonesia, pemeriksaan pajak lebih banyak diarahkan ke pemeriksaan rutin untuk meneliti kebenaran klaim lebih bayar yang diajukan oleh wajib pajak. Pemeriksaan yang sifatnya semata-mata untuk menguji kebenaran

pelaporan wajib pajak nampaknya masih relatif jarang dilaksanakan.

3. Data hasil pemberian amnesti pajak.

Kelemahan penggunaan data hasil pemberian amnesti terutama pada *sampling bias* karena tidak terwakilinya semua golongan wajib pajak. Di Indonesia sendiri, pemberian amnesti masih terbatas pada *sunset policy* yang hanya menghapus sanksi pajak.

4. Dengan meneliti tingkat pengeluaran rumah tangga.

Dalam pendekatan ini, yang dipergunakan sebagai acuan dalam jumlah pengeluaran rumah tangga (Pissarides dan Weber 1989). Di sini pertama kali dibangun model yang mampu menjelaskan hubungan antara pengeluaran rumah tangga dengan penghasilan setelah pajak dengan sample yang berasal dari wajib pajak karyawan. Selanjutnya, dengan menggunakan model yang sudah terbangun ini, dihitung perkiraan penghasilan bersih wajib pajak non karyawan berdasarkan pola konsumsi mereka. Besarnya ketidakpatuhan dihitung dengan mencari selisih antara penghasilan yang dilaporkan ke kantor pajak dengan perkiraan penghasilan yang sudah dihitung sebelumnya. Dari sini, kedua penulis ini melaporkan bahwa di UK, wajib pajak non karyawan pada umumnya tidak melaporkan sekitar sepertiga penghasilannya ke kantor pajak.

Metode lain yang barangkali layak untuk disebutkan di sini adalah metode yang dipergunakan oleh Feldman dan Slemrod (2007). Kedua penulis ini menggunakan hubungan antara penghasilan bersih dengan besarnya sumbangan yang mereka berikan untuk menghitung besarnya tingkat ketidakpatuhan. Respondennya berasal dari berbagai golongan, antara lain karyawan, pemilik usaha, dan petani. Dari sini mereka menemukan bahwa ternyata penghasilan yang tidak dilaporkan untuk penghasilan yang asalnya dari selain gaji jumlahnya relatif signifikan. Mereka melaporkan bahwa penghasilan yang berasal dari usaha sendiri, usaha di luar sektor pertanian, dan pertanian rata-rata harus dikalikan masing-masing dengan 1,53; 4,54 dan 3,87 supaya bisa dihitung perkiraan penghasilan yang sebenarnya diperoleh.

Penelitian ini membandingkan data pelaporan PPh pasal 21 untuk menghitung acuan tingkat pembayaran pajak yang seharusnya. Pelaporan PPh pasal 21 yang dipergunakan karena jika penghasilan seorang wajib pajak semata-mata hanya berasal dari satu pemberi kerja, maka pembayaran pajak penghasilannya dilakukan oleh pemberi kerja. Dengan demikian kemungkinannya untuk tidak membayar pajak lebih rendah dari yang seharusnya relatif kecil. Di Amerika Serikat misalnya, Slemrod (2007) melaporkan bahwa mereka yang memperoleh penghasilan dari semata-mata gaji dan upah mempunyai tingkat kepatuhan sebesar 99%.

Dalam penelitian ini, dicoba untuk mengukur tingkat ketidakpatuhan wajib pajak orang pribadi non karyawan

berdasarkan pola pembayaran pajak wajib pajak orang pribadi karyawan. Prosesnya sendiri terdiri atas dua tahap. Pertama, kita akan mempergunakan seorang wajib pajak non karyawan. Dengan penghasilan kotor sebesar Y, wajib pajak tersebut melaporkan penghasilannya dalam SPT Tahunan sebesar R, di mana R bisa kurang dari atau sama dengan Y. Besarnya pajak yang dibayarnya adalah sebesar T. Besarnya perbandingan antara pajak yang dibayar dengan penghasilan kotornya dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$ATR_{1720} = \frac{T}{Y} 100\% \dots\dots (5)$$

di mana ATR_{1720} adalah tarif pajak rata-rata. Persamaan ini dapat pula ditulis sebagai:

$$T = Y \times ATR_{1720} \dots\dots (6)$$

atau

$$Y = \frac{T}{ATR_{1720}} 100\% \dots\dots (7)$$

Jadi dari (5) kita bias melihat bahwa untuk sejumlah penghasilan tertentu, besarnya pajak penghasilan yang dibayar merupakan fungsi dari ATR karena T akan naik jika ATR naik. Oleh karena itu jumlah pajak yang sebenarnya harus dibayar bisa diestimasi jika kita bisa memperoleh nilai ATR yang akurat.

Sumber yang relatif baik yang bisa dipergunakan untuk menghitung ATR dengan cukup akurat adalah pelaporan PPh pasal 21. Persamaan yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

$$ATR_{1720} = \frac{T}{Y} 100\% \dots\dots (7)$$

Dengan demikian, sejauh ini, kita sudah memperoleh dua jenis ATR, yaitu yang berasal dari (4) dan (5). Untuk melihat apakah terjadi ketidakpatuhan pembayaran pajak, maka ATR_{1770} akan dibandingkan dengan ATR_{1721} . Apabila ATR_{1770} secara signifikan kurang dari ATR_{1721} , maka terdapat indikasi bahwa wajib pajak yang bersangkutan sudah membayar pajak penghasilan lebih rendah dari yang seharusnya sebagaimana yang dilihat pada ATR_{1721} . ATR_{1721} digunakan sebagai acuan karena pembayaran pajak tidak dilakukan sendiri oleh wajib pajak karyawan yang bersangkutan, melainkan oleh perusahaan yang membayar gaji dan upah mereka. Oleh karena itu jumlah penghasilannya yang dilaporkan dan jumlah pajak yang dihitung pun cenderung lebih akurat. Alhasil, ATR pun bisa diperoleh dengan relatif akurat pula.

Untuk keperluan perbandingan, akan dilakukan uji statistik dengan menggunakan distribusi t. Uji t pada dasarnya bisa dipergunakan untuk melihat apakah pada dua sampel yang sifatnya tidak mempunyai ketergantungan berasal dari dua populasi yang berbeda dan karenanya mempunyai dua rerata yang berlainan pula (Sheskin 2003). Penolakan hipotesis *null* mengandung makna bahwa kedua nilai rerata ATR yang diuji mempunyai nilai yang berbeda

secara signifikan dan oleh karenanya, ketidakpatuhan kemungkinan memang ada.

Langkah kedua, kelompok wajib pajak yang cenderung untuk tidak patuh-di antara beberapa kelompok wajib pajak-perlu pula diidentifikasi. Untuk melakukan hal ini, analisis varians (ANOVA) bisa dilakukan. Pada hakikatnya, ANOVA bisa dipergunakan untuk melihat perbedaan-perbedaan yang timbul antara dua kelompok data (Gams, Meyers dan Guarino 2008). Yang barangkali harus dicatat bahwa ANOVA hanya akan mengindikasikan bahwa terjadi perbedaan di antara kelompok data itu atau tidak tanpa menunjukkan kelompok mana saja yang berbeda. Untuk itu harus dilakukan perbandingan berjenjang (Sheskin 2003).

2. Data

Dalam penelitian ini, dipergunakan 3.492 yang dipilih secara acak dari data pelaporan pajak yang berasal dari SPT 1770 dan SPT 1721 tahun 2007 untuk wajib pajak yang terdaftar di salah satu kantor pelayanan di bidang perpajakan di wilayah Tangerang. Semua *field* yang mengandung unsur identitas atau bisa dipergunakan untuk menunjukkan identitas wajib pajak-seperti nama, nomor identitas wajib pajak, atau alamat-dihilangkan untuk menjamin kerahasiaan. Seluruh data kemudian dikelompokkan berdasarkan jumlah penghasilannya sebagai berikut:

Penghasilan	Kelompok	Jenis
0 - 25,000,000.00	1	Rendah
25,000,000.00 - 50,000,000.00	2	Menengah
50,000,000.00 - 100,000,000.00	3	Menengah
100,000,000.00 - 200,000,000.00	4	Tinggi
>200,000,000.00	5	Tinggi

D. Hasil Analisis

Seluruh data di atas dianalisis secara elektronik dengan menggunakan *personal computer*. Perangkat lunak yang dipergunakan adalah Microsoft Office 2010 untuk pengambilan dan penyiapan data serta IBM PASW 18 dan Minitab versi 16 yang dipergunakan dalam analisis statistik. Ringkasan hasil analisis adalah sebagai berikut:

1. ATR sebagai titik acuan dari pelaporan perpajakan pemberi kerja adalah sebagai berikut:

Penghasilan	Kelompok	Jenis
0 - 25,000,000.00	1	Rendah
25,000,000.00 - 50,000,000.00	2	Menengah
50,000,000.00 - 100,000,000.00	3	Menengah
100,000,000.00 - 200,000,000.00	4	Tinggi
>200,000,000.00	5	Tinggi

2. Dengan menggunakan IBM PASW 18, dilakukan uji Welch and Brown-Forsythe dengan hasil sebagai berikut:

	Statistica*	df1	df2	Sig.
Welch	858.377	9	378.826	.000
Brown-Forsythe	66.228	9	108.653	.000

Uji *t* dengan tingkat kepercayaan sebesar 95% memberikan hasil sebagai berikut:

Independent of Samples										
		Levene's Test for Quality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
ATR	Equal variances assumed	106.183	106.183	106,183	3490	.000	-.027241409	.002656959	-.032450759	-.022032059
	Equal variances not assumed			-10.253	2258,666	.000	-.027241409	.002656959	-.032451745	-.022031073

Uji Lavene dan Brown-Forsythe pada dasarnya bisa dipergunakan untuk melihat apakah kedua kelompok data yang sedang dianalisis mempunyai varians yang sama (Sheskin 2003). Tabel di atas menunjukkan bahwa kesamaan varians tidak diperoleh, sehingga untuk uji *t*, harus dipergunakan angka yang terdapat di baris paling bawah.

Di sini dapat dilihat bahwa terdapat -0.222 perbedaan antara ATR_{1720} dan ATR_{1721} . Dengan nilai *significance* di

bawah 5%, maka dapat disimpulkan bahwa perbedaan antara rata-rata kedua ATR ini adalah signifikan. Dengan demikian, karyawan dan non karyawan tidak membayar pajak penghasilan pada tingkat yang sama, meskipun keduanya adalah sama-sama orang pribadi dengan tarif pajak yang sama.

3. Dari 1.745 data pelaporan pajak yang disampaikan oleh non karyawan, 62% mempunyai ATR di bawah ATR acuan dan 38% sama atau lebih tinggi

dari ATR acuan. Ini mengindikasikan bahwa kemungkinan ada lebih dari 1.000 pembayar pajak-dari berbagai tingkat penghasilan-yang membayar pajak lebih rendah dari

yang seharusnya.

4. Perhitungan ANOVA dengan tingkat kepercayaan sebesar 95% menunjukkan hasil sebagai berikut:

ANOVA					
ATR					
	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	9.127	9	1.014	271.011	.000
Within Groups	13.029	3482	.004		
Total	22.156	3491			

Tabel di atas menunjukkan bahwa memang terdapat perbedaan dalam tingkat pembayaran pajak penghasilan di antara berbagai lapisan penghasilan

wajib pajak. Untuk mengidentifikasi pada lapisan mana perbedaan itu ada, dilakukan uji Tamhane T2 dengan hasil sebagaimana diringkas pada tabel berikut.

Kelompok penghasilan	ATR untuk		Perbedaan ATR absolut	Signifikan?
	Karyawan	Non-karyawan		
1	.01525542	.01487275	.000382667	Tidak
2	.05555401	.04223978	.013314230	Ya
3	.08951577	.07362292	.015892855	Ya
4	.14840000	.12615094	.022249057	Tidak
5	.29318167	.23048378	.062697883	Tidak

Untuk lebih memudahkan penginterpretasian, berikut ini disajikan penggambaran data tersebut secara grafis, yang menunjukkan perbedaan ATR absolut untuk seluruh kelompok penghasilan. Di sini terlihat bahwa semakin naik penghasilan seseorang, ternyata perbedaan ATR absolut semakin naik pula.

Apa maknanya? Artinya, semakin besar penghasilan seorang wajib pajak non karyawan, semakin besar perbedaan proporsi pajak penghasilan yang dibayarnya terhadap penghasilan kotor jika dibandingkan dengan wajib pajak karyawan dengan jumlah penghasilan kotor yang sebanding. Dengan kata lain, semakin tinggi penghasilan mereka, ternyata semakin rendah jumlah pajak

penghasilan yang mereka bayar jika dibandingkan dengan wajib pajak karyawan dengan penghasilan sebanding. Ini kemungkinan memberikan indikasi bahwa ketidakpatuhan meningkat seiring dengan meningkatnya penghasilan, meskipun untuk kelompok-kelompok tertentu secara statistik perbedaannya tidak signifikan.



E. Kesimpulan

Permasalahan ketidakpatuhan wajib pajak tidak dapat dianggap remeh. Dalam hal ini, berbagai kajian sudah dilakukan. Yang menjadi model dasar adalah karya Allingham dan Sando (1972). Pada dasarnya, model ini menyatakan bahwa wajib pajak berkesempatan untuk melaporkan seluruh penghasilannya atau tidak ke kantor pajak. Untuk itu wajib pajak mempertimbangkan beberapa hal, yaitu

1. Kemungkinan tindakannya diketahui aparat pajak.
2. Besarnya sanksi jika tertangkap.

Secara empiris, diketahui bahwa peningkatan sanksi dan daya deteksi aparat meningkatkan tingkat kepatuhan wajib pajak. Lalu dari sisi sanksi, ternyata semakin besar sanksi semakin tinggi pula tingkat kepatuhan wajib pajak. Kemudian, peningkatan penghasilan wajib pajak semakin tinggi pula tingkat kepatuhannya.

Penelitian ini menggunakan pelaporan pajak wajib pajak karyawan sebagai bahan pembandingan. Mengingat penghitungan dan pembayaran pajak karyawan dilakukan oleh pemberi kerja berdasarkan gaji dan upah yang dibayarkan, tentunya peluang wajib pajak karyawan untuk *underreport* lebih rendah. Hasilnya adalah sebagai berikut:

1. Terdapat perbedaan tingkat pembayaran pajak antara karyawan dan non karyawan di mana non karyawan cenderung membayar pajak terhadap penghasilan

kotornya lebih rendah dibandingkan dengan karyawan.

2. Terdapat perbedaan tingkat pembayaran pajak wajib pajak non karyawan untuk berbagai kelompok penghasilan. Wajib pajak berpenghasilan rendah ternyata membayar pajak pada tingkat lebih tinggi dari penghasilan kotornya dibandingkan dengan wajib pajak berpenghasilan tinggi. Tingkat pembayaran yang lebih rendah secara lebih nyata nampak pada non karyawan berpenghasilan menengah.

Berpegang pada model Allingham dan Sandmo, yang bisa dikerjakan antara lain:

1. Meningkatkan frekuensi audit kepatuhan.
2. Meningkatkan frekuensi himbauan melalui mekanisme pertukaran data dengan instansi lain dan mempelajari pola pembayaran pajak wajib pajak yang bersangkutan.
3. Meningkatkan layanan konsultasi dan pendidikan antara lain dengan menyertakan *starter pack* lengkap pada setiap pemberian kartu identitas untuk wajib pajak baru dan memberikan penyuluhan di lokasi-lokasi pusat perekonomian.
4. Menjalinkan kerja sama yang lebih erat dengan institusi pendidikan dalam menyelenggarakan sosialisasi materi perpajakan di lingkungannya.

F. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

1. Implikasi

Secara ringkas, hasil analisis di atas menunjukkan bahwa secara umum, karyawan membayar pajak pada tingkat yang lebih tinggi terhadap penghasilan kotor mereka jika dibandingkan dengan non karyawan. Ini kemungkinan memberikan indikasi bahwa terdapat ketidakpatuhan di kalangan wajib pajak non karyawan. Kemudian teridentifikasi bahwa non karyawan berpenghasilan menengah membayar pajak pada tingkat yang lebih rendah dibandingkan dengan karyawan dengan penghasilan sepadan. Sebaliknya, non karyawan berpenghasilan rendah dan tinggi ternyata mempunyai tingkat kepatuhan yang lebih baik. Ini berarti menunjukkan bahwa non karyawan berpenghasilan menengah lebih berani mengambil risiko dibandingkan kelompok penghasilan lainnya.

Dengan demikian, wajib pajak non karyawan berpenghasilan menengah harus lebih ditingkatkan pengawasannya. Untuk itu, ada beberapa hal yang bisa dilakukan, antara lain:

1. Meningkatkan frekuensi pemeriksaan khusus guna menguji tingkat kepatuhan.
2. Jika peningkatan frekuensi pemeriksaan dirasa tidak memungkinkan – misalnya karena secara *legal* / tidak ada wadahnya atau keterbatasan sumber daya manusia – maka pengujian kepatuhan bisa dilakukan melalui mekanisme pertukaran data secara elektronis. Ini misalnya bisa dilakukan dengan bertukar data misalnya dengan instansi yang mengurus perizinan, kantor imigrasi, kantor layanan

pepajakan kendaraan bermotor, Badan Pertanahan Nasional, dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Jika bisa dicocokkan bahwa terdapat perbedaan jumlah aset yang dicantumkan dalam laporan pajak dengan yang diurus di lembaga perizinan atau tercatat dalam basis data PBB, maka bisa dikirimkan surat himbauan untuk segera melakukan pembetulan pelaporan pajak dan menjelaskan alasan timbulnya ketidakcocokan ini. Meskipun kurang komprehensif jika dibandingkan dengan yang langkah sebelumnya, namun paling tidak ini bisa sebagai pertanda bahwa mereka tetap diawasi.

3. Melihat dengan lebih teliti detail cicilan pembayaran pajak bulanan (PPH pasal 25). Karena cicilan pembayaran pajak secara garis besar dihitung berdasarkan jumlah pajak terhutang tahun sebelumnya, maka seharusnya dari bulan ke bulan polanya tidak menunjukkan fluktuasi yang berarti. Jika ternyata terlihat sebaliknya, maka pengawasan untuk wajib pajak ini harus lebih ditingkatkan.
4. Lebih mengintensifkan fungsi pembinaan. Ini misalnya bisa dilakukan dengan meningkatkan frekuensi penyuluhan. Mediana misalnya bisa dengan memberikan *starter pack* untuk setiap wajib pajak baru. *Starter pack* ini misalnya berisi buku saku perpajakan yang disajikan secara sederhana dan mudah dipahami awam. Bisa juga dengan menjalin kerja sama yang lebih erat harus digalang dengan

instansi pendidikan menengah dan tinggi dalam penyampaian materi-materi yang berkaitan dengan pajak di lingkungan mereka. Program *high school tax road show* yang sudah dijalankan beberapa Kantor Wilayah Ditjen Pajak harus lebih ditingkatkan.

5. Mengintensifkan pelaksanaan kegiatan penyisiran khususnya di kawasan yang menjadi pusat kegiatan perekonomian (Bahl 2004). Dengan kegiatan penyisiran, akan ditemukan wajib-wajib pajak yang meskipun mempunyai aktivitas komersial atau mempunyai aset tetap (misalnya ruko atau *outlet*) belum terdaftar sebagai wajib pajak atau pelaporan pajaknya tidak sesuai dengan yang seharusnya. Mereka inilah pada hakikatnya sudah melakukan *evasion*, baik secara sadar maupun tidak.

2. Keterbatasan

Dalam penelitian ini, terdapat beberapa keterbatasan yang mungkin mengurangi ketelitian. Pertama, penggunaan pelaporan pajak wajib pajak karyawan sebagai data acuan. Meskipun barangkali karyawan mempunyai tingkat kepatuhan yang lebih tinggi, mungkin ada yang berpendapat bahwa membandingkan karyawan dengan non karyawan sama dengan membandingkan apel dengan jeruk karena keduanya bisa

jadi mempunyai profil risiko yang berlainan. Berkaitan dengan hal ini barangkali pada masa mendatang perlu dilaksanakan penelitian dengan pendekatan berbeda untuk memberikan hasil yang lebih akurat. Yang nampaknya bisa dilakukan adalah dengan meneliti hubungan antara pajak yang dibayar dengan pengeluaran. Sebagaimana sudah lazim diketahui, pengeluaran merupakan prediktor yang cukup baik untuk penghasilan seseorang. Yang mungkin bisa dilihat adalah bahwa jika terdapat dua orang dengan penghasilan sama dan salah satunya melakukan kecurangan pajak, barangkali akan nampak perbedaan pola pengeluaran karena pihak yang curang pajak tentunya mempunyai *disposable income* yang lebih besar.

Hal lain yang harus dicermati adalah masalah ukuran *sample*. Penelitian ini dilakukan di kantor di mana pelaporan pajak yang dari wajib pajak berpenghasilan tinggi relatif terbatas. Untuk itu mungkin pada masa mendatang jumlah dan penyebaran *sample* bisa diperluas. Selain itu pengelompokannya pun masih bisa ditambah, misalnya dengan melihat klasifikasi lapangan usaha wajib pajak. Dengan demikian bisa diketahui wajib pajak yang bergerak pada jenis usaha mana yang mempunyai kemungkinan lebih besar untuk berbuat curang.

G. DAFTAR PUSTAKA

Allingham, Michael G, dan Agnar Sandmo. "Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis." *Journal of Public Economics* 1, no. 3-4 (November 1972): 323-338.

Alm, James. "Tax Compliance and Administration." Bab 30 dalam *Handbook on Taxation*, editor Bartley W Hildreth dan James A Richardson, 741-768. New York: Marcel Dekker, 1999.

Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan. 2010. <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/default.asp> (diakses tanggal 7 April 2010).

Bahl, R. "Reaching the Hardest to Tax: Consequences and Possibilities." Bab 12 dalam *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice*, editor J. Alm, J. Martinez-Vazquez, & S. Wallace, 336-354. Amsterdam: Elsevier B.V., 2004.

Becker, Gary S. "Crime and Punishment: An Econometric Approach." *Journal of Political Economy* 76 (1968): 169-217.

Caratri, lin. *Ditjen Pajak Pacu Penerimaan Pajak Perorangan*. 28 Januari 2010. <http://www.managementfile.com/journal.php?id=474&sub=journal&page=tax&awal=0> (diakses tanggal 2 Februari 2009).

—. *Hanya 55% Pemilik NPWP yang Setor SPT Tahunan*. 29 April 2010. <http://www.managementfile.com/journal.php?id=597&sub=journal&page=tax&awal=0> (diakses tanggal 29 April 2010).

Feldman, Naomi E, dan Joel Slemrod. "Estimating Tax Non-Compliance With Evidence from Unaudited Tax Returns." *The Economic Journal*, no. 117 (March 2007): 327-352.

Gams, Glenn, Lawrence S Meyers, dan A J Guarino. *Analysis of Variance Designs: A Conceptual and Computational Approach with SPSS and SAS*. Cambridge University Press, 2008.

Hadiwerdoyo, Cyrillus Harinowo. *Perekonomian Indonesia 2010*. 8 September 2009. <http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/09/08/04555878/perekonomian.indonesia.2010> (diakses tanggal 3 Februari 2010).

Hida, Ramdhanita El. *Target Penerimaan Pajak Dinaikkan Rp 9 Triliun di 2010*. 26 April 2010. <http://www.detikfinance.com/read/2010/04/26/220500/1345929/4/target-penerimaan-pajak-dinaikkan-rp-9-triliun-di-2010> (diakses tanggal 27 April 2010).

Hindriks, Jean, dan Gareth D Myles. *Intermediate Public Economics*. The MIT Press, 2006.

Mankiw, N. Gregory. *Macroeconomics*. 5. Worth Publishers, 2002.

Pissarides, Christopher A, and Guglielmo Weber. "An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy." *Journal of Public Economics* 39, no. 1 (1989): 17-32.

Purnomo, Herdary. *Pertumbuhan Ekonomi APBNP-2010 Disepakati 5,8%16*

April 2010. <http://www.detikfinance.com/read/2010/04/16/074535/1339404/4/pertumbuhan-ekonomi-apbnp-2010-disepakati-58> (diakses tanggal 27 April 2010).

Richupan, Somchai. "Measuring Tax Evasion." *Finance and Development* 21, no. 4 (1984): 38-40.

Schuetze, Herb J. "Profiles of Tax Non-compliance Among the Self-Employed in Canada: 1969 to 1992." *Canadian Public Policy - Analyse de Politiques* 28, no. 2 (2002): 219-238.

Sheskin, David J. *Handbook of Parametric and Nonparametric Statistical Procedures*. Third edition. CRC Press, 2003.

Slemrod, Joel. "Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion." *Journal of Economic Perspectives* 21, no. 1 (2007): 25-48.

Slemrod, Joel, dan Shlomo Yitzhaki. "Tax Avoidance, Evasion, and Administration." Bab 22 dalam *Handbook of Public Economics*, editor Alan J Auerbach and Martin Feldstein, 1423-1470. Elsevier B.V., 2002.

Tjiptardjo, Mochamad, wawancara dengan Umar Idris and Ana Suci. *Banyak Wajib Pajak Ban-del, Pasukan Saya akan Jalan* Jakarta, Indonesia: Kontan (11 Agustus 2009).

World Bank. Data and Statistics. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,menuPK:232599-pagePK:64133170-piPK:64133498-theSitePK:239419,00.html> (diakses tanggal 3 Februari 2010).