



ANALISIS DAMPAK PERUBAHAN TARIF PAJAK PENGHASILAN DI INDONESIA

Asrul Hidayat

Direktorat Jenderal Pajak, Indonesia. Email: arl.hidayat88@gmail.com

INFO ARTIKEL

SEJARAH ARTIKEL
Diterima Pertama
3 Maret 2014

Dinyatakan Dapat Dimuat
10 Juni 2014

KATA KUNCI:

*tax ratio,
taxable income,
tax relief*

ABSTRAK

This study analyzed the impact of changes in income tax rates on taxable income and tax ratio and made recommendations for changes of individual income tax rates. The study was conducted by using comparative method of tax ratio and taxable income before and after the change in income tax rates. To ensure that the tax rate is the main variable that affects income tax revenue, the author used regression method. The results showed that the reduction in income tax rates caused tax ratio fell, while taxable income rose. In order to optimize tax collection efforts, this study recommended reduction of tax relief. This policy would certainly be a burden to the low-income individual taxpayers. However, to minimize the impact, the study recommended changes in taxable income layers and individual income tax rates in each of the layers. Layer changes were also intended to obtain a more optimal tax revenue from high-income individual taxpayers. The results showed that the recommended individual income tax rate could increase the individual income tax revenue.

Penelitian ini menganalisis dampak perubahan tarif Pajak Penghasilan (PPh) terhadap *tax ratio* dan *taxable income* serta membuat rekomendasi perubahan tarif Pajak Penghasilan Orang Pribadi (PPh OP). Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode komparasi terhadap *tax ratio* dan *taxable income* pada tahun sebelum dan sesudah perubahan tarif PPh. Untuk memastikan bahwa tarif PPh merupakan variabel utama yang mempengaruhi penerimaan PPh, penulis menggunakan metode regresi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penurunan tarif PPh menyebabkan *tax ratio* berkurang, sedangkan *taxable income* yang dilaporkan oleh wajib pajak mengalami kenaikan. Dalam rangka mengoptimalkan upaya pemungutan pajak, penelitian ini merekomendasikan penurunan *tax relief* atau Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Kebijakan ini tentunya akan membebani masyarakat yang berpenghasilan rendah, terutama masyarakat yang sebelumnya tidak dikenakan PPh. Namun, untuk mengatasi dampak tersebut, penelitian ini merekomendasikan perubahan lapisan *taxable income* serta tarif PPh OP pada setiap lapisan tersebut. Perubahan lapisan tersebut juga dimaksudkan untuk memperoleh penerimaan yang lebih optimal dari wajib pajak berpenghasilan tinggi. Hasil pengolahan data menunjukkan bahwa tarif PPh OP yang direkomendasikan ini dapat mengoptimalkan penerimaan PPh OP.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada pembuka tahun 2014, kinerja Direktorat Jenderal Pajak (DJP) menjadi topik perbincangan yang hangat di sejumlah media. Pencapaian target penerimaan pajak tahun 2013 digambarkan sebagai kado tahun baru terburuk dalam satu dekade terakhir reformasi administrasi perpajakan Indonesia. Mengapa demikian? Pada tahun 2013, Direktorat Jenderal Pajak hanya mampu mencapai target penerimaan pajak sebesar 91% dari total penerimaan pajak yang ditetapkan dalam APBN-P 2013. Angka ini sekaligus menjadi pencapaian target penerimaan yang paling rendah dalam sepuluh tahun terakhir. Namun, tidak adil rasanya apabila menghakimi kinerja DJP hanya dari angka persentase. Kewajaran target penerimaan yang ditetapkan perlu menjadi pertimbangan. Banyak faktor yang mempengaruhi penerimaan pajak. Selain

kondisi ekonomi, kebijakan yang diberlakukan pemerintah pun memiliki peranan penting.

Sebagai sumber utama pembiayaan pembangunan, kebijakan perpajakan perlu mendapatkan perhatian serius. Saat ini, kebutuhan pembiayaan pembangunan semakin besar. Data Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menunjukkan bahwa anggaran belanja negara pada tahun 2007 adalah Rp 758 triliun, sedangkan pada tahun 2013 adalah Rp 1.683 triliun (Nota Keuangan, 2007-2013). Artinya, dalam tujuh tahun, anggaran belanja negara tumbuh lebih dari dua kali lipat dengan rata-rata pertumbuhan 14% setiap tahun. Oleh karena itu, diperlukan sumber pembiayaan yang dapat diandalkan untuk menjamin terselenggaranya pembangunan yang berkelanjutan.

Terkait dengan hal ini, dalam satu seminar yang diadakan tanggal 12 Desember 2013 dengan

pembicara antara lain Faisal Basri (pengamat ekonomi dan sempat mencalonkan diri sebagai gubernur DKI Jakarta), Zulkifli Zaini (mantan Direktur Utama Bank Mandiri), dan Andi Rahmat (Anggota Komisi XI DPR RI), pembicara membahas sebuah tema tentang "Penguatan Kapasitas Kelembagaan Administrasi Perpajakan di Indonesia". Zaini (2013) menyampaikan tentang pentingnya Teknologi Informasi untuk menunjang kinerja organisasi. Hal ini dilakukan oleh Bank Mandiri dimana terdapat peningkatan anggaran untuk belanja infrastruktur Teknologi Informasi setiap tahunnya. Namun demikian, terdapat hal yang menarik dari pernyataan Basri (2013). Dari pernyataan Basri (2013) dapat disimpulkan bahwa sebelum membenahi infrastruktur Teknologi Informasi, terdapat beberapa hal yang harus dibenahi oleh Direktorat Jenderal Pajak yaitu manajemen Sumber Daya Manusia, kebijakan tarif pajak, dan organisasi Direktorat Jenderal Pajak. Sebagai peneliti dan akademisi, pendapat tersebut disampaikan dengan menyertakan data-data empiris. Terkait dengan tarif pajak, Basri (2013) menganggap bahwa tarif pajak di Indonesia terlalu tinggi. Basri (2013) mencontohkan negara-negara lain seperti Georgia, Montenegro, dan Rusia menerapkan tarif pajak *flat* dimana masing-masing negara memiliki tarif pajak 11%, 9%, dan 13%. Dengan menggunakan tarif pajak seperti itu, negara-negara tersebut memiliki *tax ratio* yang cukup baik.

Amir, *et al.* (2013:493) menyatakan bahwa kenaikan penerimaan pajak dapat dicapai dengan cara memperbaiki administrasi perpajakan, memperluas basis pajak, atau menaikkan tarif pajak. Namun, Lee dan Gordon (2005:1027) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa pajak memiliki korelasi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Kenaikan tarif PPh Badan menyebabkan perlambatan pertumbuhan ekonomi, sedangkan kenaikan tarif PPh Orang Pribadi tidak terlalu berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun, pemerintah juga tidak dapat menerapkan tarif pajak yang terlalu rendah karena Heer dan Sussmuth (2013:401) menyatakan bahwa kebutuhan anggaran belanja dibiayai dari penerimaan pajak. Hal ini sejalan dengan kondisi di Indonesia dimana penerimaan pajak memiliki kontribusi yang sangat besar dalam pembiayaan pembangunan.

Kebijakan tarif pajak ini sangat penting karena berpengaruh terhadap beban yang akan ditanggung oleh wajib pajak. Tarif pajak tidak hanya didasari pada seberapa besar jumlah pajak yang dapat dibayar oleh wajib pajak, tetapi juga harus mempertimbangkan seberapa besar jumlah pajak yang ingin dibayar oleh wajib pajak (Adam, 2001 dalam Alink dan Kommer, 2011: 38). Selain itu, tarif pajak juga terkait dengan *tax competition* yaitu kemampuan *Statutory Tax Rate* (STR) atau tarif pajak yang berlaku di suatu negara bersaing dengan STR negara lain. Di era modern seperti sekarang ini, kegiatan bisnis berkembang pesat dan mengglobal. Kegiatan bisnis seolah tidak mengenal batasan ruang (*borderless*). Untuk itu, *tax competition* menjadi hal yang penting (Suzuki, 2013: 1). Investor

tentu akan lebih memilih negara yang memiliki STR yang lebih efisien untuk berinvestasi.

Pada tahun 2008, pemerintah melakukan perubahan tarif Pajak Penghasilan (PPh) seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan. PPh merupakan penyumbang terbesar penerimaan pajak yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pajak yaitu 52% dari total penerimaan pajak pada tahun 2011. Untuk menjaga kestabilan penerimaan pajak diperlukan basis pajak yang jelas dan tarif pajak yang tepat (Alink dan Kommer, 2011:40). Oleh karena itu, perubahan tarif PPh tersebut tentu akan berpengaruh terhadap penerimaan PPh.

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis pengaruh perubahan tarif PPh. Pengaruh tersebut dilihat dari dua dimensi yaitu *tax ratio* dan *taxable income*. Adapun *tax ratio* merupakan perbandingan antara realisasi penerimaan pajak dengan Produk Domestik Bruto, sedangkan *taxable income* merupakan jumlah penghasilan yang dikenakan PPh. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2009, saat mulai berlakunya tarif PPh yang baru, penerimaan PPh baik PPh Orang Pribadi maupun PPh Badan mengalami penurunan tingkat pertumbuhan yaitu hanya tumbuh masing-masing 0,17% dan 3,54%, dimana pada tahun 2008 PPh Orang Pribadi dan PPh Badan tumbuh masing-masing 34,96% dan 31,45% (Diolah dari DJP, 2007-2012). Untuk itu, perlu diteliti apakah perubahan tarif PPh menjadi salah satu penyebab penurunan tingkat pertumbuhan penerimaan PPh tersebut. Selain itu, penelitian ini juga dimaksudkan untuk menganalisis potensi penerimaan PPh yang dapat diperoleh dengan menggunakan tarif PPh yang berlaku. Pada tulisan ini juga akan dibandingkan ketentuan PPh Orang Pribadi antar beberapa negara ASEAN dan OECD. PPh Orang Pribadi dipilih karena kontribusinya masih sangat kecil terhadap total penerimaan pajak yaitu 11% dari total penerimaan pajak tahun 2011 (Diolah dari DJP, 2007-2012). Berdasarkan hasil perbandingan tersebut dapat diketahui apakah ketentuan PPh OP, seperti tarif PPh, lebih tinggi atau lebih rendah daripada negara lain. Pada bagian akhir tulisan ini akan dirumuskan beberapa rekomendasi terkait ketentuan PPh OP. Penelitian ini diharapkan dapat membantu Direktorat Jenderal Pajak untuk mengambil kebijakan yang tepat dalam menjaga stabilitas penerimaan pajak di masa yang akan datang.

1.2 Tujuan

Berdasarkan penjelasan di atas, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Menganalisis dampak perubahan tarif PPh terhadap *taxable income* dan *tax ratio*.
- Memberikan rekomendasi langkah-langkah dalam perubahan tarif pajak.
- Menghitung tambahan penerimaan PPh yang dapat diperoleh dengan menggunakan tarif PPh yang berlaku saat ini.

- d. Merekomendasikan struktur PPh OP yang tepat untuk Indonesia.

2. KERANGKA TEORITIS DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1 Prinsip Dasar Tarif Pajak

Adam Smith dalam bukunya "The Wealth of Nations" mengungkapkan prinsip-prinsip dasar pemungutan pajak yaitu *equality*, *certainty*, *convenience*, dan *efficiency*. Prinsip ini banyak sekali ditemukan di berbagai literatur perpajakan. Prinsip ini dielaborasi menjadi elemen penting dalam pemungutan pajak yaitu *rates*, *equality*, *intrusions*, dan *penalties* (Adam, 2001 dalam Alink dan Kommer, 2011: 38). Elemen yang sangat terkait dengan tulisan ini adalah *rates* dan *equality*. Dalam penelitian tersebut, Adam (2001) mengungkapkan bahwa tarif pajak yang terlalu rendah akan mengancam kemakmuran masyarakat karena penerimaan pajak tidak dapat membiayai pembangunan dengan optimal. Namun, apabila tarif pajak terlalu tinggi akan menyebabkan melambatnya pertumbuhan ekonomi karena beban pajak menjadi lebih besar. Oleh karena itu, tarif pajak tidak hanya didasari pada seberapa besar jumlah pajak yang dapat dibayar oleh wajib pajak, tetapi juga harus mempertimbangkan seberapa besar jumlah pajak yang ingin dibayar oleh wajib pajak.

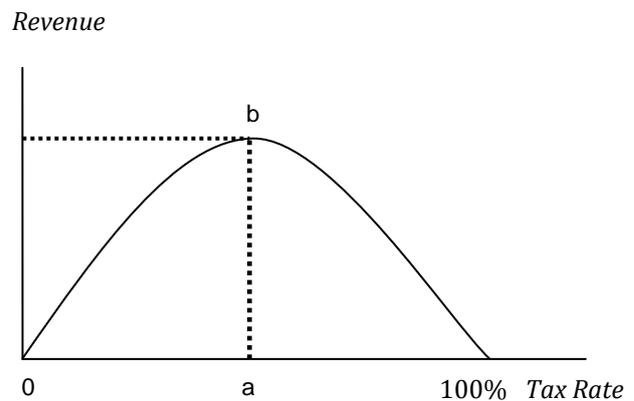
Untuk elemen keadilan (*equity*), pemikiran Adam Smith masih sangat relevan untuk dijadikan pedoman. Keadilan dalam pemungutan pajak dapat dilihat dari dua dimensi yaitu horizontal dan vertikal. Keadilan horizontal adalah ketika wajib pajak yang memiliki kewajiban yang sama harus membayar pajak dengan jumlah yang sama. Sedangkan keadilan vertikal adalah jumlah pajak yang dibebankan kepada wajib pajak harus disesuaikan dengan tingkat kemampuan wajib pajak. Penerapan tarif pajak progresif merupakan salah satu perwujudan dari keadilan vertikal (Smith, 1776 dalam Alink dan Kommer, 2011:40). Prinsip keadilan dalam pemungutan pajak ini juga diteliti oleh Iyer, *et al.* (2008:89) yang isinya antara lain menganalisis tentang pengaruh tarif pajak terhadap *tax progressivity*.

Tidak mudah menentukan tarif pajak yang optimal. Untuk itu, perlu pemahaman komprehensif tentang faktor apa saja yang perlu dipertimbangkan dalam menetapkan tarif pajak. Alink dan Kommer (2011:62) menyatakan bahwa penetapan tarif pajak tergantung pada beberapa variabel ekonomi. Variabel tersebut terdiri dari kondisi ekonomi yang dapat berupa komposisi sektor swasta dan sektor publik dalam perekonomian, komposisi jumlah pekerja dengan pemilik modal, tingkat konsumsi dan tabungan rumah tangga, serta tingkat investasi pemerintah dan swasta.

Untuk menganalisis kebijakan tarif pajak digunakan pendekatan "Laffer Curve". Kurva ini diambil dari nama seorang ekonom Amerika, Arthur Laffer, walaupun dari beberapa sumber menyatakan bahwa Arthur Laffer tidak mengklaim bahwa kurva tersebut ditemukan olehnya. Kurva ini menggambarkan hubungan antara tarif pajak dengan

penerimaan pajak (Alink dan Kommer, 2011: 61). Penjelasan kurva ini dapat dilihat pada gambar 1 dan ilustrasi di bawah ini.

Gambar 1. Laffer Curve



Sumber: Alink dan Kommer, 2011

Pada gambar 1 dapat dilihat bahwa perubahan penerimaan pajak akan dipengaruhi oleh perubahan tarif pajak. Pada saat tarif pajak 0%, maka tidak ada penerimaan pajak. Apabila tarif pajak dinaikkan sampai dengan tarif tertentu, penerimaan pajak akan meningkat. Penerimaan pajak paling tinggi, sebesar *b*, diperoleh pada saat menerapkan tarif yang paling optimal yaitu *a*. Namun, apabila tarif pajak terus dinaikkan lebih tinggi dari *a*, penerimaan pajak justru akan menurun.

Pendekatan Laffer ini juga digunakan oleh kelompok *supply-side economists* di Amerika sebagai pertimbangan dalam kebijakan penurunan tarif pajak. Semangatnya adalah penurunan tarif pajak akan mendorong konsumsi dan pada akhirnya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Penurunan tarif pajak akan menyebabkan terjadinya kehilangan penerimaan pajak (*shortfall*). Namun, *shortfall* ini dalam jangka panjang akan dikompensasi oleh kenaikan pertumbuhan ekonomi (Alink dan Kommer, 2011:62).

Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Carroll (2008:1) yang melakukan penelitian tentang keuntungan yang diperoleh setelah Amerika Serikat membuat kebijakan penurunan tarif PPh OP pada tahun 2001 dan 2003. Selama 3 tahun tersebut, pemerintah Amerika Serikat membuat kebijakan penurunan tarif secara bertahap untuk PPh OP. Yaitu, tarif terendah PPh OP yang pada awalnya adalah 15% diturunkan menjadi 10%, sedangkan tarif tertinggi diturunkan dari 39,6% menjadi 35%. Berdasarkan penelitian tersebut, Carroll (2008:1) menyatakan bahwa kebijakan penurunan tarif tersebut akan meningkatkan kepatuhan wajib pajak dalam melaporkan *taxable income*-nya. Hal ini tentunya akan meningkatkan basis pajak. Dalam penelitiannya diperoleh angka bahwa jumlah pajak yang dihasilkan dari penambahan basis pajak tersebut mampu menutupi kerugian akibat pemotongan tarif pajak yaitu sebesar 25-40%.

Dampak perubahan tarif pajak ini juga diteliti oleh Hauser (1993) dalam (Alink dan Kommer, 2011: 63).

Dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa penerimaan pajak memiliki sifat linear dengan Produk Domestik Bruto (PDB). Tarif pajak yang rendah akan meringankan beban pajak sehingga akan mendorong semangat untuk bekerja, berproduksi, berinvestasi dan menabung, yang pada akhirnya akan meningkatkan PDB, sedangkan tarif pajak yang tinggi akan menyebabkan semakin beratnya beban pajak dan akan mendorong wajib pajak melakukan penghindaran pajak.

Sejarah mencatat, hampir pada setiap kali perubahan Undang-Undang Pajak Penghasilan, Pemerintah memberlakukan tarif pajak baru. Perubahan Undang-Undang PPh yang menyebabkan perubahan tarif PPh ini terjadi pada perubahan Undang-Undang PPh tahun 1983, 1994, 2000, dan 2008. Dalam tulisan ini, pembahasan dibatasi pada dampak perubahan tarif PPh tahun 2008.

Pada tahun 2008, pemerintah menerbitkan kebijakan penurunan tarif tertinggi PPh OP yaitu dari 35% menjadi 30%, demikian juga dengan disesuaikan batasan penghasilan di setiap lapisan tarif pajak. Di Indonesia, kebijakan ini akan berpengaruh dalam penghitungan PPh OP dan PPh Pasal 21 dimana dalam tulisan ini penulis hanya menggunakan istilah PPh OP. Peraturan ini efektif dilaksanakan untuk tahun pajak 2009. Untuk PPh Badan, pemerintah menerapkan tarif *flat* sebesar 28% mulai berlaku untuk tahun pajak 2009 dan tarif 25% mulai berlaku tahun pajak 2010 hingga saat ini. Kebijakan ini menggantikan kebijakan tarif progresif PPh Badan dengan tarif tertinggi 30% dan tarif terendah 10%.

Perbandingan tarif PPh sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang PPh tahun 2008 secara lengkap dapat dilihat pada Tabel 1 di bawah ini.

Untuk tarif PPh Badan, terdapat fasilitas Pasal 31E Undang-Undang PPh yaitu Wajib Pajak badan dalam negeri dengan peredaran bruto sampai dengan Rp 50 miliar mendapat fasilitas berupa pengurangan tarif sebesar 50% dari tarif normal yang dikenakan atas Penghasilan Kena Pajak dari bagian peredaran bruto sampai dengan Rp 4,8 miliar.

Ikhsan, *et al.* (2005: 1029) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa masih terdapat kesempatan untuk meningkatkan penerimaan pajak di Indonesia

tanpa harus menaikkan tarif pajak. Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan meningkatkan kapasitas administrasi perpajakan dan memperluas basis pajak. Hal ini didasari oleh *tax ratio* Indonesia masih relatif rendah. Ikhsan, *et al.* (2005:1029) sejalan dengan hasil kajian IMF dalam Arnold (2012:6) yang mengungkapkan bahwa dengan memperluas basis pajak dan dengan menggunakan tarif pajak yang ada saat ini, *tax ratio* Indonesia dapat mencapai 21,5%. Artinya potensi penerimaan pajak masih banyak yang belum tergal dengan optimal.

2.2 Tarif Pajak Negara Lain

Berdasarkan data yang diperoleh, yang dimaksud oleh Basri (2013) pada pernyataannya yang terdapat pada bagian latar belakang adalah tarif Pajak Penghasilan Orang Pribadi (PPh OP). Pada tahun 2011, Georgia menerapkan tarif PPh OP berupa tarif *flat* sebesar 20% (pada tahun 2012 diturunkan menjadi 15%), sedangkan Montenegro dan Rusia menerapkan tarif *flat* untuk PPh OP masing-masing sebesar 9% dan 13%. Pada tahun tersebut, *tax ratio* Georgia adalah 23,8%, sedangkan Rusia mencapai *tax ratio* sebesar 15%. Sementara itu, Montenegro memiliki *tax ratio* 28%. (www.taxrates.cc; www.kpmg.com; dan www.worldbank.org, 2013)

Dengan mengutip contoh negara yang disebutkan oleh Basri (2013), Rusia, negara tersebut menerapkan tarif *flat* untuk PPh OP dan Badan yaitu masing-masing dengan tarif 13% dan 20%. Dengan PDB sebesar USD 1.899 Miliar pada tahun 2011, Rusia memiliki *tax ratio* sebesar 15%. Apabila dibandingkan dengan Indonesia, Rusia menerapkan tarif pajak yang lebih rendah. Pada tahun 2011, Indonesia menerapkan tarif progresif untuk PPh OP dengan tarif terendah 5% dan tertinggi 30%, sedangkan tarif *flat* diterapkan untuk PPh Badan yaitu 25%. Artinya, dengan tarif pajak yang lebih rendah dari Indonesia, *tax ratio* negara Rusia sedikit lebih baik dari Indonesia yang pada tahun 2011 tersebut hanya mencapai *tax ratio* sebesar 11,8%.

Namun demikian, tarif pajak yang tinggi tidak langsung menyebabkan rendahnya *tax ratio*. Dalam hal ini, penulis memberikan contoh negara Turki. Negara Turki memiliki PDB yang hampir sama dengan Indonesia yaitu sebesar USD 775 miliar pada tahun 2011, dimana pada tahun tersebut PDB Indonesia

Tabel 1. Perbandingan Tarif PPh OP Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang PPh

Interval Penghasilan Kena Pajak	PPh Orang Pribadi		PPh Badan	
	Sebelum perubahan	Sesudah perubahan	Sebelum perubahan	Setelah perubahan
Di bawah Rp 25 juta	5%	5%	10%	28%* (tahun pajak 2009)
Di atas Rp 25 juta sampai Rp 50 juta	10%		15%	
Di atas Rp 50 juta sampai Rp 100 juta	15%			25%* (tahun pajak 2010 s.d sekarang)
Di atas Rp 100 juta sampai Rp 200 juta	25%	15%		
Di atas Rp 200 juta sampai Rp 250 juta			30%	
Di atas Rp 250 juta sampai Rp 500 juta	35%	25%		
Di atas Rp 500 juta		30%		

Sumber: Undang-Undang Pajak Penghasilan

adalah sebesar USD 846 miliar. Turki merupakan salah satu anggota *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD). Untuk PPh OP, Turki menerapkan tarif pajak progresif yaitu dengan tarif terendah 15% dan tarif tertinggi 35%. Sedangkan untuk PPh Badan, Turki menerapkan tarif *flat* 20%.

Turki juga memberlakukan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dengan tarif umum 18%, lebih tinggi dari Indonesia yang menerapkan tarif PPN 10%. Dengan menerapkan tarif pajak seperti itu, pada tahun 2011, Turki mencapai *tax ratio* sebesar 20,1%. (www.taxrates.cc; www.kpmg.com; dan www.worldbank.org, 2013)

Terkait dengan penentuan tarif pajak di suatu negara, Suzuki (2013: 1) menyimpulkan bahwa negara kecil di Asia, seperti Singapura, akan menerapkan tarif pajak yang lebih rendah untuk mendorong modal asing masuk ke negara tersebut. Namun, negara yang memiliki pasar domestik yang luas, seperti Indonesia, menerapkan tarif pajak yang lebih tinggi karena adanya perbedaan tingkat elastisitas penerimaan pajak antara negara besar dengan negara kecil. Dalam hal ini, tarif pajak yang optimal adalah seperti yang diungkapkan oleh Saez (2001:208) yaitu tarif pajak yang apabila dilakukan perubahan sekecil apapun terhadap tarif pajak tersebut tidak menimbulkan dampak negatif terhadap kemakmuran masyarakat.

Berdasarkan teori dan penjelasan di atas, penulis membuat hipotesis bahwa perubahan tarif PPh berpengaruh terhadap penerimaan PPh. Dampak perubahan dilihat dari sisi *tax ratio* dan *taxable income*. Untuk menganalisis dampak perubahan tarif PPh tersebut, penulis menggunakan metode seperti yang dijelaskan pada bagian di bawah ini.

3. METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Analisis Dampak Perubahan Tarif PPh

Dampak perubahan tarif PPh dihitung dengan dua metode. Metode pertama, dampak perubahan tarif PPh dilihat dengan cara membuat perbandingan pertumbuhan penerimaan PPh sebelum tahun diberlakukannya perubahan tarif PPh dengan tahun sesudahnya. Perubahan Beban PPh yang ditanggung oleh wajib pajak disimulasikan dalam bentuk contoh kasus. Secara khusus, dampak perubahan tarif PPh dilihat dari dua dimensi yaitu dampak terhadap *tax ratio* dan terhadap *taxable income*. *Tax ratio* dihitung untuk PPh OP dan PPh Badan. *Tax ratio* PPh OP dihitung dengan membandingkan penerimaan PPh OP dengan PDB, sedangkan *tax ratio* PPh Badan dihitung dengan membandingkan penerimaan PPh Badan dengan PDB. *Taxable income* dikonversi dari jumlah penerimaan PPh dengan cara membagi jumlah penerimaan PPh dengan tarif PPh yang berlaku. *Tax ratio* dan *taxable income* tersebut dibandingkan antara sebelum tahun diberlakukannya perubahan tarif PPh dengan tahun sesudahnya.

Metode komparasi seperti ini hampir sama dengan metode yang digunakan oleh Carroll (2008: 5) untuk mengetahui perubahan *taxpayer behaviour* akibat adanya penurunan tarif PPh OP di Amerika

Serikat. Pada penelitian tersebut, Carroll (2008: 5) tidak hanya membandingkan antara penerimaan PPh sebelum dan sesudah perubahan tarif PPh, tetapi juga *taxable income* sebelum dan sesudah perubahan tarif PPh.

Beban PPh dihitung dengan cara mengalikan tarif PPh dengan *taxable income*. Oleh karena itu, *taxable income* dihitung dengan formula sebagai berikut:

$$\text{Taxable Income} = \frac{\text{Beban PPh}}{\text{Tarif PPh}}$$

Pada tulisan ini juga diperlihatkan perubahan *taxable income* dan beban PPh sebagai dampak dari perubahan tarif PPh yang dilaporkan oleh salah satu perusahaan yang terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak Wajib Pajak Besar.

Metode kedua, dampak perubahan tarif PPh dihitung dengan metode regresi dengan menggunakan data *time series* dan dengan *tools Microsoft Excel*. Model yang digunakan adalah:

$$\ln \text{Penerimaan PPh} = a + b \ln \text{PDB nominal} + c \ln \text{Tarif PPh} + d \text{Dummy}$$

Model ini biasanya digunakan dalam menghitung elastisitas penerimaan pajak (Sugana *et al.*, 2010:3-12). Tingkat keakuratan model ini dilihat dari angka *R-square*. Variabel *dummy* digunakan untuk merepresentasikan kebijakan *sunset policy* pada tahun 2008. Kebijakan ini sangat mempengaruhi penerimaan pajak pada tahun tersebut. Pengaruh perubahan tarif PPh dilihat dari koefisien atau yang direpresentasikan dengan huruf "c" pada model regresi di atas. Apabila "c" menunjukkan angka positif, maka tarif PPh memiliki hubungan positif terhadap penerimaan PPh dan sebaliknya.

Dalam penelitian ini, semua pendekatan di atas dilakukan secara bersamaan sehingga kesimpulan yang dihasilkan pada suatu pendekatan dapat menguatkan hasil yang didapat dari pendekatan lainnya.

3.2. Analisis Potensi Penerimaan PPh OP

Analisis potensi penerimaan PPh lebih difokuskan untuk PPh OP karena *tax ratio* PPh OP Indonesia merupakan yang paling rendah di antara negara-negara ASEAN. Pada tahun 2011, *tax ratio* PPh OP berada di angka 0,04%, sedangkan negara ASEAN lainnya memiliki *tax ratio* PPh OP pada angka 1-8% (*Inside Tax* Edisi 18, 2013). Analisis dilakukan dengan cara membandingkan data jumlah penduduk yang seharusnya memiliki NPWP dengan jumlah wajib pajak OP terdaftar. Kemudian, potensi penerimaan PPh OP dari setiap tambahan wajib pajak dihitung dengan mengasumsikan penghasilan setiap wajib pajak baru tersebut adalah sebesar PDB per-kapita.

Formula penghitungan potensi PPh OP ini adalah sebagai berikut:

$$T = \sum_{k=1}^n (Y_k - \text{PTKP}) \cdot 5\%$$

Pada formula tersebut, T merupakan total potensi penerimaan PPh OP. T diperoleh dengan cara menjumlahkan semua potensi penerimaan PPh dari semua wajib pajak orang pribadi yang baru. Adapun jumlah wajib pajak orang pribadi yang baru (n) merupakan jumlah penduduk yang seharusnya memiliki NPWP dikurangi dengan jumlah wajib pajak orang pribadi saat ini. Potensi setiap wajib pajak orang pribadi yang baru dihitung dengan cara mengalikan dasar pengenaan PPh OP, yaitu PDB per-kapita (Y_k) dikurangi PTKP, dengan tarif PPh OP. Dalam penghitungan potensi PPh OP ini, asumsi tarif yang digunakan adalah tarif terendah PPh OP yang berlaku saat ini yaitu 5%.

Metode penghitungan potensi penerimaan PPh seperti ini diperoleh dengan cara pendekatan ekonomi makro yang menggunakan data sosial dan ekonomi dari Badan Pusat Statistik yang dikaitkan dengan kinerja Direktorat Jenderal Pajak sebagai otoritas pajak di Indonesia. Penggunaan pendekatan ekonomi makro juga digunakan oleh Woroutami (2006:47) dalam penghitungan potensi penerimaan PPh OP. Pada penelitian tersebut data ekonomi makro yang digunakan adalah data upah dan gaji pada Tabel Input Output.

3.3. Analisis Rekomendasi Tax Relief dan Tarif PPh OP

Analisis yang terakhir adalah rekomendasi tarif PPh. Dalam hal ini, rekomendasi difokuskan pada *tax relief* dan tarif PPh OP. Adapun *tax relief* merupakan istilah yang digunakan secara internasional untuk menyatakan jumlah penghasilan yang tidak dikenakan PPh atau di Indonesia disebut dengan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Analisis dilakukan dengan cara membandingkan *tax relief* dan tarif PPh OP Indonesia dengan beberapa negara ASEAN dan beberapa negara OECD.

Rekomendasi *tax relief* didasarkan pada rata-rata *tax relief* di negara ASEAN, sedangkan rekomendasi tarif PPh OP dihasilkan dari pengolahan data jumlah penghasilan netto per-lapisan penghasilan. Penulis memperoleh data yang menampilkan jumlah penghasilan netto wajib pajak OP pada setiap lapisan penghasilan beserta jumlah wajib pajak pada setiap lapisan penghasilan tersebut. Jumlah penghasilan netto tersebut dibagi dengan jumlah wajib pajak pada masing-masing lapisan sehingga diperoleh penghasilan netto rata-rata setiap wajib pajak di setiap lapisan penghasilan. Penghasilan netto tersebut dikurangi dengan *tax relief* yang direkomendasikan dengan status TK/0 sehingga diperoleh *taxable income* setiap wajib pajak. *Taxable income* tersebut dikelompokkan berdasarkan lapisan *taxable income* yang direkomendasikan dan dikalikan dengan tarif yang direkomendasikan. Kemudian, penerimaan PPh yang dihasilkan berdasarkan tarif yang direkomendasikan tersebut dibandingkan dengan penerimaan PPh dengan tarif PPh OP dan *tax relief* yang berlaku saat ini.

Formula yang digunakan untuk menghitung perbandingan penerimaan PPh OP seperti yang dijelaskan di atas adalah sebagai berikut:

$$T_a = \sum_{k=1}^m Y_k \cdot R_k$$

$$T_b = \sum_{l=1}^n Y_l \cdot R_l$$

Pada formula di atas, T_a adalah penerimaan PPh OP yang dihitung dengan menggunakan tarif PPh OP dan *tax relief* yang berlaku saat ini, sedangkan T_b adalah penerimaan PPh OP dengan menggunakan tarif PPh OP dan *tax relief* yang direkomendasikan. Baik T_a , maupun T_b dihitung dengan cara menjumlahkan penerimaan PPh OP pada pada setiap lapisan tarif. Jumlah lapisan tarif pada tarif PPh OP yang berlaku saat ini disimbolkan dengan m , sedangkan jumlah lapisan tarif PPh OP yang direkomendasikan disimbolkan dengan n . Adapun jumlah penerimaan PPh OP pada setiap lapisan tarif dihitung dengan cara mengalikan *taxable income* pada suatu lapisan (Y_k atau Y_l) dengan tarif PPh OP yang sesuai dengan lapisan *taxable income* (R_k atau R_l).

Rekomendasi tarif PPh OP tersebut diperoleh dengan cara *trial and error* dengan memperhatikan jarak antar tarif PPh OP pada setiap lapisan penghasilan yang berlaku saat ini dan membandingkan dengan tarif PPh OP di negara lain. Tarif PPh OP yang menghasilkan penerimaan yang optimal akan dipilih sebagai tarif PPh OP yang direkomendasikan.

Langkah di atas dipilih karena dapat menghasilkan angka *tax relief* dan tarif PPh OP yang lebih objektif dan *reliable*. Hasil yang lebih objektif diperoleh karena tidak hanya membandingkan angka *tax relief* antar negara, tetapi juga menyesuaikan angka *tax relief* tersebut dengan Produk Domestik Bruto per-kapita masing-masing negara yang dibandingkan. Dengan cara seperti ini, *tax relief* yang dihasilkan lebih dapat diandalkan karena telah disesuaikan dengan kemampuan per-kapita masyarakat. Terkait dengan tarif PPh OP, penulis menggunakan data riil jumlah penghasilan netto pada setiap lapisan penghasilan. Oleh karena itu, angka perbandingan penerimaan PPh OP yang dihasilkan antara penggunaan tarif PPh OP yang berlaku saat ini dengan tarif PPh OP yang direkomendasikan akan menunjukkan perbandingan yang relatif sama dengan kondisi yang sebenarnya.

3.4. Pengumpulan Data

Semua analisis di atas menggunakan data sekunder berupa data penerimaan pajak 2007-2012, data jumlah angkatan kerja dan penghasilan angkatan kerja tahun 2011, data jumlah penghasilan netto setiap lapisan penghasilan beserta jumlah wajib pajak pada lapisan tersebut tahun 2011, data PDB tahun 2007-2012, data PDB per-kapita tahun 2013, data *tax relief*, dan data tarif pajak serta data laporan keuangan PT.

AAA 2005-2012. Data tersebut diperoleh dari berbagai sumber diantaranya Direktorat Jenderal Pajak, Badan Pusat Statistik, Kementerian Koperasi dan UKM, dan dari berbagai situs *web*. Data penerimaan pajak diambil dari Buku Saku Penerimaan Pajak yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal pajak, sedangkan data penghasilan netto setiap lapisan penghasilan beserta jumlah wajib pajak pada lapisan tersebut juga diperoleh dari Direktorat Jenderal Pajak. Selain itu, data terkait dengan *tax relief* dan tarif PPh yang berlaku di Indonesia diperoleh dari Undang-Undang PPh, sedangkan *tax relief* dan tarif PPh yang berlaku di negara lain didapat dari situs *web* lembaga perpajakan negara tersebut serta hasil penelitian lembaga-lembaga riset. Data lainnya, seperti data jumlah angkatan kerja, data PDB, data jumlah UKM, dan data laporan keuangan PT. AAA diambil dari situs *web* instansi dan perusahaan yang bersangkutan.

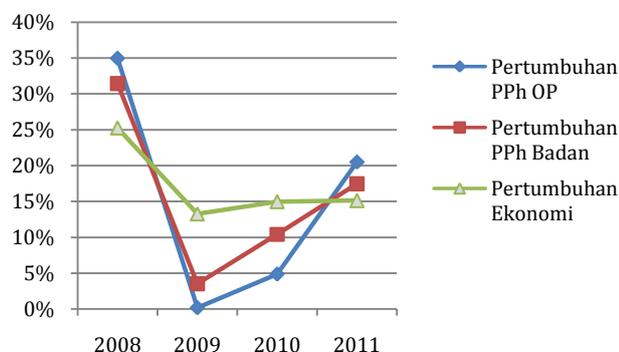
4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Analisis Dampak Perubahan Tarif PPh di Indonesia

4.1.1 Metode Komparasi

Pada gambar di bawah ini dapat dilihat perbandingan pertumbuhan penerimaan PPh dan pertumbuhan ekonomi pada tahun sebelum dan sesudah perubahan tarif PPh.

Gambar 2. Grafik Perbandingan Pertumbuhan PPh OP, PPh Badan, dan Pertumbuhan Ekonomi Tahun 2008-2011



Sumber: DJP dan BPS

Pada tahun 2009, ekonomi Indonesia mencapai pertumbuhan nominal sebesar 13,3%. Sementara itu, penerimaan PPh OP dan PPh Badan, pada tahun tersebut masing-masing tumbuh sebesar 0,17% dan 3,54%. Pada tahun 2010, penerimaan PPh OP mampu tumbuh di angka 4,86%. Sementara itu, penerimaan PPh Badan tumbuh lebih tinggi di angka 10,42%. Namun, penerimaan PPh pada tahun 2010 masih berada di bawah pertumbuhan ekonomi yang tumbuh sebesar 14,9%. Berdasarkan data tersebut terungkap bahwa setelah diberlakukan tarif pajak yang baru, pertumbuhan penerimaan PPh lebih rendah daripada pertumbuhan ekonomi. Fakta lain adalah penurunan pertumbuhan PPh OP lebih besar daripada penurunan pertumbuhan PPh Badan. Kondisi ini disebabkan oleh perubahan tarif PPh pada tahun 2009 dan 2010

berdampak pada semakin berkurangnya beban PPh yang ditanggung oleh Wajib Pajak. Namun, tingkat penurunan beban PPh OP lebih besar daripada PPh Badan. Perhitungannya dapat dilihat pada contoh di bawah ini.

a. PPh OP

Tuan Hidayat, seorang pengusaha percetakan, merupakan wajib pajak yang terdaftar pada KPP Wajib Pajak Besar OP. Bagaimana perbandingan perhitungan PPh OP Tuan Hidayat, antara sebelum dan sesudah perubahan tarif, apabila selama satu tahun pajak memiliki *taxable income* sebesar Rp 1 miliar?

Sebelum Perubahan Tarif	
Perhitungan PPh	PPh Terutang
5% x Rp 25.000.000	Rp 1.250.000
10% x Rp 25.000.000	Rp 2.500.000
15% x Rp 50.000.000	Rp 7.500.000
25% x Rp 100.000.000	Rp 25.000.000
35% x Rp 800.000.000	<u>Rp 280.000.000</u>
Total	Rp 316.250.000
Setelah Perubahan Tarif	
Perhitungan PPh	PPh Terutang
5% x Rp 50.000.000	Rp 2.500.000
15% x Rp 200.000.000	Rp 30.000.000
25% x Rp 250.000.000	Rp 62.500.000
30% x Rp 500.000.000	<u>Rp 150.000.000</u>
Total	Rp 245.000.000

Berdasarkan perhitungan di atas, penurunan tarif PPh menyebabkan beban PPh yang ditanggung oleh wajib pajak berkurang 29% yaitu dari sebelumnya Rp 316 juta menjadi Rp 245 juta. Dari perhitungan di atas dapat juga dihitung tarif rata-rata PPh OP sebelum dan sesudah perubahan tarif PPh OP yaitu masing-masing 31,6% dan 24,5% yang dihitung dengan cara membagi PPh terutang dengan *taxable income*. Tarif rata-rata ini nantinya akan digunakan untuk menghitung estimasi *taxable income* PPh OP pada analisis selanjutnya.

b. PPh Badan

PT Rahmi Copy merupakan perusahaan yang bergerak di industri percetakan. PT Rahmi Copy terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak Wajib Besar Satu. Bagaimana perbandingan perhitungan PPh Badan PT Rahmi Copy, antara sebelum dan sesudah perubahan tarif, apabila selama satu tahun pajak memiliki *taxable income* sebesar Rp 10 miliar?

Sebelum Perubahan Tarif	
Perhitungan PPh	PPh Terutang
10% x Rp 50.000.000	Rp 5.000.000
15% x Rp 50.000.000	Rp 7.500.000
30% x Rp 9.900.000.000	<u>Rp 2.970.000.000</u>
Total	Rp 2.982.500.000
Setelah Perubahan Tarif	
Perhitungan PPh	PPh Terutang
25% x Rp 10.000.000.000	Rp 2.500.000.000

Tabel 2. Data Penerimaan PPh Badan Tahun 2007-2011
(dalam jutaan rupiah)

Indikator	2007	2008	2009	2010	2011
PPh Badan	117.519	154.475	159.943	176.615	207.480
Taxable Income*	391.730	514.917	571.225	706.460	829.920
PDB	3.950.893	4.948.688	5.606.203	6.446.852	7.422.781
%Taxable Income terhadap PDB	9,91%	10,41%	10,19%	10,96%	11,18%
Rasio PPh Badan terhadap PDB (CITR)	2,97%	3,12%	2,85%	2,74%	2,80%

*Taxable income dihitung dengan rumus: PPh Badan dibagi tarif PPh Badan yang berlaku

- tahun 2007-2008 = 30%

- tahun 2009 = 28%

- tahun 2010-2011 = 25%

Sumber: DJP dan BPS, data telah diolah

Berdasarkan perhitungan di atas, penurunan tarif menyebabkan beban PPh yang ditanggung oleh wajib pajak berkurang 19% yaitu dari sebelumnya Rp 2.982,5 juta menjadi Rp 2.500 juta. Perbedaan tingkat penurunan beban PPh yang ditanggung wajib pajak OP dan wajib pajak badan seperti perhitungan pada contoh a dan b di atas menyebabkan terjadinya penurunan penerimaan yang lebih besar pada PPh OP daripada PPh Badan pada tahun 2009.

Seperti yang diuraikan sebelumnya, Caroll (2008: 1) menyimpulkan bahwa penurunan tarif PPh secara umum menyebabkan penerimaan pajak berkurang. Namun demikian, penurunan tarif PPh juga akan mendorong semakin besarnya taxable income. Pada tabel 2 di atas dapat dilihat apakah teori tersebut juga berlaku di Indonesia.

Pada perhitungan di atas diasumsikan jumlah PPh Badan diperoleh dengan mengalikan taxable income dengan tarif PPh Badan yang berlaku. Misalnya, pada tahun 2007, realisasi penerimaan PPh Badan Rp 117,5 triliun. Untuk mendapatkan penerimaan PPh Badan sebesar itu diperlukan taxable income sebesar Rp 391,7 triliun yang diperoleh dari pembagian Beban PPh Badan dengan tarif PPh Badan 30% yang berlaku pada tahun tersebut.

Pada tabel 2 dapat dilihat bahwa persentase taxable income terhadap PDB terbesar terjadi pada tahun setelah diberlakukannya penurunan tarif PPh

yaitu pada tahun 2010-2011. Data pada tahun 2009 tidak dapat langsung dibandingkan dengan tahun 2008 karena pada tahun 2008 tersebut terdapat kebijakan *sunset policy*, dimana kepada semua wajib pajak diberikan pengampunan sanksi administrasi untuk kewajiban pajak pada tahun-tahun sebelumnya yang menyebabkan penerimaan pajak tahun 2008 meningkat signifikan. Oleh karena itu, persentase taxable income terhadap PDB pada tahun 2009 lebih proporsional apabila dibandingkan dengan tahun 2007. Artinya, dengan data ini dapat disimpulkan bahwa penurunan tarif pajak mampu meningkatkan taxable income di Indonesia. Namun, peningkatan taxable income ini tidak terlalu signifikan yang akhirnya menyebabkan Rasio PPh Badan terhadap PDB (*Corporate Income Tax Ratio / CITR*) menjadi lebih rendah pada tahun terjadinya penurunan tarif PPh Badan dan tahun-tahun sesudahnya.

Dengan menggunakan tabel 2, dapat diproyeksikan besarnya taxable income yang diperlukan untuk menjaga CITR pada angka tertentu. Misalnya, apabila pemerintah ingin mempertahankan CITR sebesar 3.12% pada tahun 2009, maka dengan adanya kebijakan penurunan tarif PPh Badan, pemerintah harus memastikan bahwa penerimaan PPh Badan dan taxable income wajib pajak badan pada tahun 2009 harus mencapai masing-masing Rp 175 triliun dan Rp 624 triliun. Angka penerimaan PPh

Tabel 3. Data Penerimaan PPh OP Tahun 2007-2011
(dalam jutaan rupiah)

Indikator	2007	2008	2009	2010	2011
PPh OP	40.992	55.321	55.417	58.113	70.018
Taxable Income*	129.619	174.928	226.192	237.196	285.788
PDB	3.950.893	4.948.688	5.606.203	6.446.852	7.422.781
%Taxable Income terhadap PDB	3,28%	3,53%	4,03%	3,68%	3,85%
Rasio PPh OP terhadap PDB (IITR)	1,04%	1,12%	0,99%	0,90%	0,94%

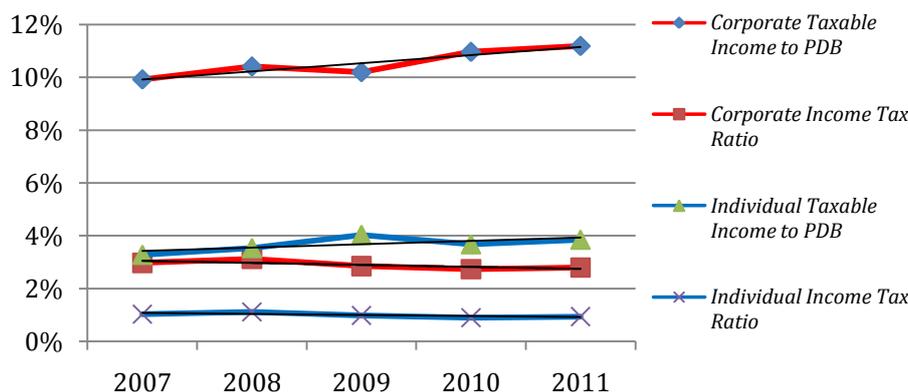
*Taxable income dihitung dengan rumus: PPh Badan dibagi tarif PPh Badan yang berlaku

- tahun 2007-2008 = 31.6%

- tahun 2009-2011 = 24.5%

Sumber: DJP dan BPS, data telah diolah

Gambar 3. Grafik Perbandingan Dampak Perubahan Tarif PPh Terhadap *Taxable Income* dan *Income Tax Ratio* pada PPh OP dan PPh Badan Tahun 2007-2011



Sumber: Hasil Pengolahan Data

Badan diperoleh dengan cara mengalikan target CITR dengan PDB, sedangkan angka *taxable income* diperoleh dengan membagi penerimaan PPh Badan dengan tarif PPh Badan 28%.

Bagaimana dengan dampak penurunan tarif terhadap PPh OP? Analisisnya terdapat pada tabel 3 dan penjelasan di bawah ini.

Beban PPh OP dihitung dengan menggunakan tarif pajak progresif seperti contoh perhitungan PPh OP di atas. Kondisi ini menyebabkan penentuan tarif efektif PPh OP relatif sulit dilakukan. Dalam analisis ini, digunakan tarif rata-rata seperti perhitungan PPh OP di atas. Yaitu, tarif rata-rata sebelum perubahan tarif PPh OP adalah 31,6%, sedangkan setelah perubahan tarif PPh OP adalah 24,5%. Tarif ini digunakan untuk menghitung *taxable income* PPh OP seperti pada tabel 3.

Pada tabel 3, terjadi kenaikan *taxable income* yang signifikan pada tahun 2009. Hal ini tidak hanya disebabkan oleh penurunan tarif PPh OP, tetapi juga disebabkan oleh ketentuan Pasal 21 ayat (5a) UU PPh yang mengatur tentang sanksi berupa kenaikan tarif PPh 20% lebih tinggi dari tarif normal dalam hal wajib pajak OP tidak memiliki NPWP. Sama dengan

analisis dampak penurunan tarif PPh pada wajib pajak badan, penurunan tarif PPh OP juga menyebabkan semakin tingginya *taxable income* pada wajib pajak OP. Hal ini dapat dilihat pada data tahun 2009-2011 dimana perbandingan *taxable income* terhadap PDB pada tahun-tahun tersebut lebih besar dari tahun sebelum penurunan tarif.

Namun, penurunan Rasio PPh OP terhadap PDB (*Individual Income Tax Ratio/IITR*) pada tahun 2009 lebih besar daripada penurunan CITR pada PPh Badan. Pada tahun 2009, CITR pada PPh Badan turun 8,60% dibandingkan tahun 2008, sedangkan IITR pada PPh OP turun lebih besar yaitu 11,60%. Hal ini disebabkan oleh tingkat penurunan beban PPh OP lebih besar daripada beban PPh Badan seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Sama halnya dengan PPh Badan, dengan menggunakan tabel 3, dapat diproyeksikan besarnya *taxable income* yang diperlukan untuk menjaga IITR pada angka tertentu. Misalnya, apabila pemerintah ingin mempertahankan IITR sebesar 1,12% pada tahun 2009, maka dengan adanya kebijakan penurunan tarif PPh OP, pemerintah harus memastikan bahwa penerimaan PPh OP dan *taxable income* wajib pajak OP

Tabel 4. Laporan Keuangan Parsial PT.AAA Tbk Tahun 2005-2012 (dalam miliar rupiah)

Tahun	Laba Bersih Sebelum Pajak	Pert.Laba Bersih Sebelum pajak	Beban PPh	Estimasi PPh Terutang (tanpa perubahan tarif)	Shortfall
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(4)
2005	2.064	N/A	624	N/A	N/A
2006	2.464	19,38%	744	N/A	N/A
2007	2.821	14,49%	859	N/A	N/A
2008	3.427	21,48%	1.037	N/A	N/A
2009	4.249	23,99%	1.205	1.275*	69
2010	4.538	6,80%	1.161	1.361*	200
2011	5.568	22,70%	1.410	N/A	N/A
2012	6.498	16,70%	1.628	N/A	N/A

Sumber: www.ptaaa.co.id

*Tarif PPh 30

pada tahun 2009 harus mencapai masing-masing Rp 62,7 triliun dan Rp 255,8 triliun. Angka penerimaan PPh OP diperoleh dengan cara mengalikan target IITR dengan PDB, sedangkan angka *taxable income* diperoleh dengan membagi penerimaan PPh OP dengan tarif rata-rata PPh OP 24,5%.

Perubahan tarif PPh pada tahun 2009 dan 2010 berdampak signifikan terhadap penerimaan PPh. Kebijakan tersebut secara umum menyebabkan beban pajak yang ditanggung oleh wajib pajak baik orang pribadi maupun badan menjadi lebih ringan. Pada satu sisi, kebijakan ini menyebabkan kenaikan pada *taxable income*, namun pada sisi lain terdapat potensi hilangnya penerimaan pajak yang harus mendapatkan perhatian serius. Perbandingan kedua hal ini seperti pada grafik berikut ini.

Berdasarkan gambar 3, baik pada PPh OP maupun PPh Badan, *taxable income* mengalami kenaikan sedangkan *tax ratio* mengalami penurunan. Oleh karena itu, seyogyanya pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pajak perlu melakukan analisis yang lebih komprehensif sebelum menetapkan tarif pajak baru.

Pada bagian di bawah ini dapat dilihat contoh nyata dampak perubahan tarif PPh pada PT. AAA Tbk yang merupakan salah satu wajib pajak yang terdaftar di KPP WP Besar. PT AAA Tbk bergerak di bidang produksi sabun, deterjen, margarin, minyak sayur dan makanan yang terbuat dari susu, es krim, makanan dan minuman dari teh, produk-produk kosmetik, dan produk rumah tangga. Pada tabel 4 dapat dilihat pengaruh perubahan tarif PPh Badan terhadap penghitungan beban PPh Badan pada PT AAA Tbk. Nama perusahaan disamarkan untuk menjaga kerahasiaan data wajib pajak.

Kolom (5) pada tabel 4 merupakan estimasi beban PPh apabila tarif PPh tidak berubah, sedangkan kolom (4) merupakan realisasi beban PPh yang dilaporkan oleh wajib pajak. Hasil perbandingan kolom (5) dengan kolom (4) merupakan kolom (6) yaitu penerimaan pajak yang hilang (*shortfall*) akibat dari perubahan tarif PPh. Pada tahun 2009, kolom (6) menunjukkan angka Rp 69 miliar. Sedangkan pada tahun 2010, angka ini semakin tinggi menjadi Rp 200 miliar. Contoh ini baru merepresentasikan satu wajib pajak yaitu PT AAA Tbk. Apabila analisis di atas disimulasikan untuk semua wajib pajak besar di

Indonesia, *shortfall* yang ditimbulkan tentu sangat besar.

4.1.2 Metode Regresi

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, basis pajak dan tarif pajak merupakan faktor utama penentu penerimaan pajak. Oleh karena itu, pada bagian di bawah ini penulis melakukan regresi dengan menggunakan data *time series* penerimaan PPh OP dan PPh Badan tahun 2002-2012 untuk melihat bagaimana pengaruh basis pajak dan tarif pajak terhadap penerimaan PPh. Dalam analisis ini, basis pajak yang digunakan adalah PDB nominal.

PPh OP

Hasil regresi seperti yang terdapat pada tabel 12 (lampiran) menunjukkan bahwa *R-square* memiliki nilai 0,995 yang artinya model ini dapat merepresentasikan faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan sebesar 99,5% (Nachrowi dan Usman, 2008: 21). Hal ini menunjukkan bahwa model ini cukup akurat digunakan. Adapun semua variabel independen yaitu PDB nominal, tarif PPh OP, dan *dummy* memiliki hubungan positif terhadap penerimaan PPh OP. Artinya, kenaikan pada variabel independen tersebut akan menyebabkan kenaikan penerimaan PPh OP. Khususnya terkait dengan tarif PPh OP dapat diinterpretasikan bahwa penurunan tarif PPh OP pada tahun 2009 menyebabkan penurunan pada penerimaan PPh OP.

PPh Badan

Hasil regresi seperti yang terdapat pada tabel 13 menunjukkan bahwa *R-square* memiliki nilai 0,996 yang artinya model ini dapat merepresentasikan faktor-faktor yang mempengaruhi penerimaan sebesar 99,6% (Nachrowi dan Usman, 2008:21). Sama dengan PPh OP, hal ini menunjukkan bahwa model ini cukup akurat digunakan. Adapun semua variabel independen yaitu PDB nominal, tarif PPh Badan, dan *dummy* memiliki hubungan positif terhadap penerimaan PPh Badan. Artinya, kenaikan pada variabel independen tersebut akan menyebabkan kenaikan penerimaan PPh Badan. Khususnya terkait dengan tarif PPh Badan dapat diinterpretasikan bahwa penurunan tarif PPh Badan pada tahun 2009 dan 2010 menyebabkan penurunan pada penerimaan PPh Badan.

Tabel 5. Potensi Tambahan Penerimaan PPh OP

Jumlah Angkatan Kerja	Jumlah Angkatan Kerja Berpenghasilan di atas Rp 24 juta (44%)	Jumlah Wajib Pajak Orang Pribadi	Potensi Penambahan Wajib Pajak Orang Pribadi	Jumlah Angkatan Kerja Berpenghasilan di atas Rp 24 tidak ber-NPWP	Asumsi Jumlah Penghasilan setiap Wajib Pajak	Potensi Tambahan Penerimaan PPh OP per-wajib pajak	Total Tambahan Potensi Penerimaan PPh OP
(1)	(2)=44%x(1)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)	(7)=((6)-ptkp) x tarif	(8)=(7) x (5)
110 juta	94 juta	16 juta	49 juta	33 juta	Rp 37 juta	Rp 635.000	Rp 21 triliun

Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, Badan Pusat Statistik, dan Hasil Penghitungan Penulis

4.2. Langkah-Langkah Dalam Perubahan Tarif Pajak.

Berdasarkan analisis di atas, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan perubahan tarif PPh yaitu:

- Menentukan proyeksi pertumbuhan ekonomi pada tahun diberlakukannya tarif pajak yang baru. Hal ini perlu dilakukan mengingat penerimaan pajak memiliki sifat linear dengan PDB. Dengan menggunakan *trend* penerimaan pajak terhadap PDB (*tax elasticity*) dan didukung oleh proyeksi pertumbuhan ekonomi yang tepat, dapat dihitung estimasi penerimaan pajak pada tahun diberlakukannya tarif pajak yang baru tersebut.
- Memperkirakan potensi penerimaan pajak yang hilang akibat adanya perubahan tarif pajak. Angka ini diperoleh dengan cara mengkonversi angka estimasi penerimaan pajak yang dihasilkan pada perhitungan huruf a di atas menjadi angka estimasi penerimaan pajak yang telah menggunakan tarif pajak yang baru.
- Menghitung potensi perubahan taxable income akibat dari perubahan tarif pajak. Perubahan taxable income ini disebabkan oleh semakin produktifnya wajib pajak.
- Menentukan sektor-sektor potensial yang akan menjadi target ekstensifikasi. Penerimaan pajak dari sektor ini diharapkan mampu menutupi potensi penerimaan pajak yang hilang akibat perubahan tarif pajak.
- Melakukan *cost and benefit analysis* berdasarkan perkiraan-perkiraan yang telah dihitung di atas untuk menentukan apakah perubahan tarif tersebut tepat diberlakukan.

4.3. Analisis Potensi

Ikhsan, *et al.* (2005: 1029) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan penerimaan pajak adalah dengan meningkatkan kapasitas administrasi perpajakan dan memperluas basis pajak. Pada tabel 5 dapat dilihat kondisi saat ini dan potensi perluasan basis pajak PPh OP.

Pada tahun 2011, jumlah wajib pajak OP yang terdaftar adalah sekitar 16 juta wajib pajak. Sementara itu, penduduk yang merupakan angkatan kerja dan bekerja serta memiliki penghasilan adalah sebesar 110 juta penduduk (DJP dan BPS, 2011). Data menunjukkan bahwa 44% penduduk Indonesia memiliki penghasilan

di atas Rp 24 juta. Apabila persentase ini dikalikan dengan jumlah angkatan kerja yang bekerja di Indonesia, maka jumlah penduduk yang berpenghasilan di atas Rp 24 juta adalah 49 jutaan penduduk. Artinya, sekurang-kurangnya sebanyak 49 juta penduduk Indonesia harus memiliki NPWP. Apabila dibandingkan dengan kondisi tahun 2013, angka ini tentunya akan semakin tinggi karena adanya pertumbuhan ekonomi.

Dasar penghitungan potensi penerimaan PPh OP atas wajib pajak yang baru dihitung dengan menggunakan PDB per-kapita. Adapun data PDB per-kapita yang digunakan adalah data tahun 2013.

Untuk mendapatkan angka potensi penerimaan PPh OP, potensi penambahan jumlah wajib pajak seperti yang terdapat pada kolom (5) tabel 5 dikalikan dengan potensi penerimaan PPh OP per-wajib pajak seperti yang terdapat pada kolom (7). Idealnya, data pada kolom (5) adalah data tahun 2013. Namun, karena adanya keterbatasan data, potensi tambahan penerimaan PPh OP atas wajib pajak yang baru dihitung dengan cara mengalikan kolom (5) yang merupakan data tahun 2011 dengan kolom (7) yang merupakan data tahun 2013. Oleh karena itu, angka potensi tambahan penerimaan PPh OP sebesar Rp 21 triliun seperti yang terdapat pada kolom (8) merupakan jumlah penerimaan yang setidaknya dapat diperoleh dari wajib pajak orang pribadi yang baru, sedangkan apabila angka kolom (5) menggunakan data tahun 2013 maka potensi penerimaan PPh OP akan lebih besar.

Untuk PPh Badan, pada tahun 2011, jumlah wajib pajak badan yang terdaftar adalah sekitar 1,6 juta wajib pajak. Sementara itu, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah mencatat terdapat lebih 55 juta unit usaha di Indonesia (DJP dan Kemenkop dan UKM, 2011). Oleh karena itu, potensi untuk memperluas basis pajak PPh Badan juga sangat besar.

4.4. Analisis Perbandingan Tarif PPh Indonesia dengan Negara Lain

Pada tabel 6 dapat dilihat perbandingan *tax ratio* antar negara-negara ASEAN. Dapat diketahui bahwa *tax ratio* PPh Badan dan *tax ratio* PPN negara Indonesia berada di atas rata-rata negara ASEAN. Namun, kondisi yang memprihatinkan terjadi pada *tax ratio* PPh OP yang menempati posisi terendah di antara negara-negara pada tabel 6. Terkait dengan PPh OP, terdapat kesamaan pada beberapa negara dalam menghitung beban PPh OP yaitu:

Tabel 6. Perbandingan Tax Ratio Negara-Negara ASEAN Tahun 2011

Tax Ratio	Indonesia	Thailand	Malaysia	Laos	Singapura	Kamboja	Filipina	Vietnam	Rata-rata
PPh OP	0,94%	8,10%	2,29%	3,20%	2,06%	1,80%	1,99%	8,80%	3,65%
PPh Badan	4,86%	6,10%	8,47%	2,40%	4,10%	1,30%	3,47%	7,30%	4,75%
PPN	3,74%	4,20%	0,97%	3,50%	2,60%	3,64%	1,88%	6,10%	3,33%

Sumber: inside tax edisi 18, modifikasi

Tabel 7. Perbandingan *Tax Relief* antar negara-negara ASEAN

Indikator	Indonesia	Thailand	Malaysia	Singapura	Filipina	Vietnam
PDB per-kapita (dalam USD)	3.557	5.480	10.432	51.709	2.587	1.755
<i>Tax relief</i> (dalam mata uang lokal)	24.300.000	30.000	9.000	1.000	50.000	4.000.000
PDB per-kapita (dalam IDR)	43.039.700	66.308.000	126.227.200	625.678.900	31.302.700	21.235.500
<i>Tax relief</i> (dalam IDR)	24.300.000	11.190.000	32.994.000	12.100.000	13.550.000	2.308.000
Persentase <i>tax relief</i> terhadap PDB per-kapita	56,46%	16,88%	26,14%	1,93%	43,29%	10,87%

Sumber: www.worldbank.org dan dari berbagai sumber
Catatan: Kurs Menggunakan Kurs Jual BI tanggal 12 Februari 2014

Beban PPh OP = $\{(Income - \text{Beban atau Deductible Expenses}) - (\text{Non Objek Pajak}) - (\text{Penghasilan Tidak Kena Pajak atau Tax Relief})\} \times \text{tariff}$

Berdasarkan formula di atas, variabel yang mempengaruhi beban PPh OP adalah beban yang dapat dibiayakan (*deductible expenses*), non-Objek Pajak, *tax relief*, dan tarif pajak. Pada tulisan ini, pembahasan akan dibatasi pada pengaruh *tax relief* dan tarif pajak. Oleh karena itu, pada bagian di bawah ini akan diperlihatkan perbandingan *tax relief* dan tarif pajak PPh OP antara Indonesia dengan beberapa negara pada tabel 6.

4.4.1 Penghasilan Tidak Kena Pajak atau *Tax Relief*

Untuk membandingkan *tax relief*, penulis menggunakan angka perbandingan antara *tax relief* dengan PDB per-kapita di setiap negara. *Tax relief* yang digunakan adalah yang diperoleh oleh orang pribadi tanpa tanggungan dan tanpa status menikah atau di Indonesia dikenal dengan status (TK/0). Hasil perbandingannya adalah seperti pada tabel 7.

Apabila *tax ratio* PPh OP pada tabel 6 diurutkan dari yang paling tinggi ke yang paling rendah, maka susunannya merupakan kebalikan dari urutan negara yang memiliki *tax relief* yang tinggi ke yang rendah pada tabel 7, kecuali Singapura karena menerapkan tarif PPh OP yang lebih rendah dari negara ASEAN lainnya. Artinya, berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa *tax relief* memiliki hubungan negatif dengan *tax ratio* PPh OP. *Tax relief* Indonesia yang terlalu besar (56,46% dari PDB per-kapita) menjadi salah satu penyebab rendahnya *tax ratio* PPh OP.

4.4.2 Tarif Pajak

Sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi beban PPh OP, dilakukan analisis perbandingan tarif PPh di Indonesia dengan beberapa negara ASEAN. Hasil perbandingan tersebut seperti pada tabel 8 di bawah ini.

Tabel 8. Perbandingan Tarif PPh OP antar negara-negara ASEAN

Indikator	Indonesia	Thailand	Malaysia	Singapura	Filipina	Vietnam
Tarif PPh OP	Tarif Progresif 5% - 30%	Tarif Progresif 0% - 37%	Tarif Progresif 0% - 26%	Tarif Progresif 0% - 20%	Tarif Progresif 5% - 32%	Tarif Progresif 5% - 35%

Sumber: www.taxrates.cc, www.kpmg.com, dan dari berbagai sumber

Berdasarkan tabel 8, dapat dilihat bahwa tarif PPh OP di Indonesia lebih rendah daripada beberapa negara ASEAN seperti Thailand, Filipina, dan Vietnam.

4.4.3 Rekomendasi Tarif PPh OP dan *Tax Relief*

Berdasarkan penelitian Lee dan Gordon (2005: 1037) dinyatakan bahwa tarif PPh Badan memiliki pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan variabel lainnya seperti tarif PPh OP, tingkat progresifitas PPh OP, rata-rata tarif pajak, dan rasio belanja pemerintah terhadap PDB tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal ini sejalan dengan penelitian sebelumnya seperti yang terdapat pada teori pendukung penelitian tersebut yang menyatakan bahwa tarif PPh OP yang tinggi tidak memiliki pengaruh yang pasti terhadap pertumbuhan ekonomi (Lee dan Gordon, 2005: 1027).

Oleh karena itu, pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pajak direkomendasikan untuk membuat kebijakan sebagai berikut:

1. Menurunkan *tax relief*

Tax relief yang terlalu besar akan mengurangi ruang untuk melakukan perluasan basis pajak. Oleh karena itu, penulis mengusulkan agar *tax relief* ini mengikuti rata-rata negara ASEAN seperti pada tabel 7. Besaran usulan *tax relief* adalah 26,8% dari PDB per-kapita yaitu Rp 11.500.000 per-tahun untuk wajib pajak OP tanpa tanggungan dan tidak menikah (TK/0). Apabila kebijakan ini diterapkan, jumlah penduduk yang wajib membayar PPh menjadi lebih besar. Penurunan *tax relief* ini juga dimaksudkan supaya semua masyarakat memiliki kontribusi terhadap pembangunan.

2. Modifikasi tarif PPh OP

Rata-rata negara ASEAN memiliki tarif PPh OP yang lebih besar dari Indonesia. Begitu juga dengan negara-negara maju, seperti Belanda dan Turki yang memiliki PDB hampir sama dengan Indonesia, memberlakukan tarif PPh OP lebih tinggi dari Indonesia. Belanda menerapkan tarif PPh OP yang unik

yaitu membedakan antara wajib pajak berusia di atas 65 tahun dengan wajib pajak berusia di bawah 65 tahun. Wajib pajak yang berusia di atas 65 tahun dikenakan tarif pajak yang lebih rendah. Belanda menerapkan tarif PPh OP progresif dengan tarif tertinggi 52% baik untuk wajib pajak berusia di atas 65 tahun maupun dibawah 65 tahun, sedangkan tarif terendahnya adalah 33,45% untuk wajib pajak berusia di bawah 65 tahun dan 15,55% untuk wajib pajak berusia di atas 65 tahun. Turki juga menerapkan tarif PPh OP progresif dengan tarif terendah 15% dan tertinggi 35%. Belanda dan Turki merupakan negara anggota OECD.

Terkait dengan tarif pajak, Saez (2003: 1255) meneliti tentang pengaruh *marginal tax rate* terhadap penghasilan wajib pajak dalam hal terjadi "*bracket creep*". Yang dimaksud dengan "*bracket creep*" adalah kondisi dimana naiknya penghasilan nominal seseorang yang diakibatkan oleh inflasi sehingga penghasilan tersebut dikenakan pajak dengan tarif pada lapisan yang lebih tinggi. Dalam penelitiannya terungkap bahwa wajib pajak yang memiliki penghasilan tinggi tidak terlalu terpengaruh terhadap perubahan *marginal tax rate* tersebut, sedangkan wajib pajak yang berpenghasilan rendah sangat terpengaruh dengan adanya perubahan *marginal tax rate*.

Saez dan Diamond (2012) dalam tulisannya di *The Wall Street Journal* menjelaskan penelitiannya tentang penerapan tarif pajak di Amerika Serikat. Dalam penelitian tersebut menyebutkan bahwa 1% dari jumlah wajib pajak dengan penghasilan tertinggi menyumbangkan penerimaan pajak sebesar 20% pada tahun 2010. Mereka juga menyimpulkan bahwa penerimaan pajak yang maksimal diperoleh pada saat *marginal tax rate* berada pada kisaran 50-70%. Kenaikan tarif pajak ini tentunya akan mendorong terjadinya *tax avoidance*. Penghindaran pajak ini dapat berupa pengalihan jenis penghasilan menjadi penghasilan yang bersumber dari modal (*capital gain*) atau dividen. Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya hal tersebut perlu dilakukan penyesuaian tarif pajak atas *capital gain* atau dividen.

Terkait dengan dampak *top tax rate* terhadap pertumbuhan ekonomi, mereka menyimpulkan bahwa kedua hal tersebut tidak ada hubungan yang jelas. Mereka mencontohkan negara Amerika Serikat, dimana pada tahun 1980-2010 hanya mencapai pertumbuhan ekonomi rata-rata 1,68% per tahun. Padahal *top tax rate* yang berlaku pada periode tersebut lebih rendah daripada yang berlaku pada periode tahun 1950-1980. Namun, pada periode tahun 1950-1980 tersebut, ekonomi Amerika Serikat tumbuh rata-rata 2,23% per tahun dan pada periode tersebut *top tax rate* yang berlaku adalah di atas 70%. Hal ini sejalan dengan *paper* yang ditulis oleh Stiglitz dan Orszag (2008) yang menyatakan bahwa menaikkan tarif pajak bagi yang berpenghasilan tinggi tidak berpengaruh besar terhadap perekonomian karena tambahan kewajiban pajak yang dibayarkannya bersumber dari tabungan, bukan bersumber dari biaya untuk konsumsi/pengeluaran.

Dalam rangka modifikasi tarif PPh OP, pada tabel 9 berikut ini dapat dilihat komposisi jumlah penghasilan kena pajak (*taxable income*) berdasarkan lapisan penghasilan kena pajak.

Tabel 9. Persentase Jumlah Penghasilan Netto Berdasarkan Lapisan Penghasilan Netto

Interval Penghasilan Kena Pajak	Persentase terhadap Total Penghasilan Kena Pajak
Di bawah Rp 50 juta	35,03%
Di atas Rp 50 juta - Rp 150 juta	23,10%
Di atas Rp 150 juta - Rp 250 juta	9,49%
Di atas Rp 250 juta - Rp 500 juta	10,24%
Di atas Rp 500 juta- Rp 1 miliar	7,08%
Di atas Rp 1 miliar	15,06%

Catatan:
Hasil pengolahan data dengan asumsi:
menggunakan PTKP sesuai dengan rekomendasi
status semua wajib pajak OP adalah TK/0

Berdasarkan uraian di atas, penulis merekomendasikan perubahan tarif PPh OP sebagai berikut:

a. Lapisan penghasilan kena pajak di bawah Rp 50 juta

Pada lapisan ini, diusulkan agar dilakukan pemecahan lapisan menjadi tiga lapisan seperti tabel di bawah ini.

Interval Penghasilan Kena Pajak	Tarif PPh OP
Sampai dengan Rp 15 juta	1%
Di atas Rp 15 juta - Rp 25 juta	3%
Di atas Rp 25 juta- Rp 50 juta	8%

Penentuan besaran tarif PPh OP dilakukan dengan cara *trial and error*. Adapun alasan pemilihan tarif seperti tersebut di atas adalah supaya wajib pajak dengan *taxable income* sebesar Rp 50.000.000,00 tetap memiliki beban PPh yang hampir sama dengan sebelum modifikasi tarif PPh ini. Perhitungannya adalah sebagai berikut:

Tarif saat ini (<i>taxable income</i> Rp 50 juta)	
Perhitungan PPh	PPh Terutang
5% x Rp 50 juta	Rp 2.500.000
Tarif yang diusulkan (<i>taxable income</i> Rp 50 juta)	
Perhitungan PPh	PPh Terutang
1% x Rp 15 juta	Rp 150.000
3% x Rp 10 juta	Rp 300.000
8% x Rp 25 juta	Rp 2.000.000
Total	Rp 2.450.000

Tarif PPh 1% dimaksudkan untuk mengurangi beban pajak bagi wajib pajak berpenghasilan rendah. Setelah dilakukan pengolahan data, apabila kebijakan ini diterapkan, dapat menaikkan penerimaan PPh OP pada lapisan ini sebesar 1,33%. Dari sisi angka, kenaikan yang dihasilkan sangat kecil karena simulasi

dilakukan terhadap wajib pajak OP yang sudah terdaftar dan melaporkan SPT Tahunan PPh OP. Seperti pada perhitungan di atas, tarif PPh OP yang diusulkan pada lapisan ini tidak mengubah beban PPh secara signifikan. Namun demikian, apabila kebijakan penurunan *tax relief* diterapkan, maka jumlah wajib pajak pada lapisan ini pun akan bertambah. Begitu juga dengan potensi penerimaan PPh OP pada lapisan ini juga akan semakin naik. Oleh karena itu, selain memberikan keringanan beban PPh bagi wajib pajak dengan penghasilan rendah, modifikasi tarif PPh OP pada lapisan ini juga diharapkan tetap dapat mengamankan penerimaan PPh dari wajib pajak dengan penghasilan rendah serta meningkatkan penerimaan PPh dari wajib pajak baru.

b. Lapisan penghasilan kena pajak di atas Rp 50 juta sampai Rp 250 juta

Pada lapisan ini, penulis mengusulkan agar dilakukan pemecahan lapisan menjadi dua lapisan seperti tabel di bawah ini.

Interval Penghasilan Kena Pajak	Tarif PPh OP
Di atas Rp 50 juta - Rp 150 juta	15%
Di atas Rp 150 juta - Rp 250 juta	20%

Setelah dilakukan pengolahan data, apabila kebijakan ini diterapkan, dapat menaikkan penerimaan PPh OP pada lapisan ini sebesar 26,51%.

c. Lapisan penghasilan kena pajak di atas Rp 250 juta sampai Rp 500 juta

Pada lapisan ini tidak diusulkan untuk mengubah tarif PPh OP. Namun, dengan adanya perubahan *tax relief*, jumlah penghasilan kena pajak yang termasuk ke dalam lapisan ini menjadi lebih besar. Apabila perubahan *tax relief* diterapkan, penerimaan PPh pada lapisan ini akan naik sebesar 5,56%.

d. Lapisan penghasilan kena pajak di atas Rp 500 juta

Pada lapisan ini, diusulkan agar dilakukan pemecahan lapisan menjadi dua lapisan seperti tabel berikut.

Interval Penghasilan Kena Pajak	Tarif PPh OP
Di atas Rp 500 juta - Rp 1 miliar	30%
Di atas Rp 1 miliar	50%

Untuk wajib pajak yang memiliki penghasilan kena pajak yang termasuk ke dalam lapisan di atas Rp 1 miliar diusulkan agar dikenakan *tax top rate* yang lebih tinggi. Hal ini diusulkan karena, berdasarkan teori dan pengalaman di negara lain seperti yang diuraikan pada bagian sebelumnya, *tax top rate* yang tinggi untuk wajib pajak yang berpenghasilan tinggi tidak terlalu menghambat pertumbuhan ekonomi. Setelah dilakukan pengolahan data, apabila kebijakan ini diterapkan, dapat menaikkan penerimaan PPh OP pada lapisan penghasilan kena pajak di atas Rp 500 juta sebesar 47,34%.

Berdasarkan uraian di atas, modifikasi tarif PPh OP dan dampak terhadap penerimaan PPh OP adalah seperti pada tabel 10 di bawah ini.

Pada tabel 10 di atas terlihat bahwa struktur tarif PPh OP yang direkomendasikan cukup kompleks. Namun demikian, apabila dibandingkan dengan tarif PPh OP yang berlaku di Malaysia, lapisan tarif PPh OP yang direkomendasikan ini masih lebih sederhana karena pada tahun 2013 Malaysia menerapkan 9 lapisan tarif PPh OP.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis diperoleh kesimpulan bahwa perubahan tarif PPh menyebabkan beban PPh menjadi berkurang. Dampak perubahan tarif PPh dapat dilihat dari dua sisi yaitu terhadap *taxable income* dan *tax ratio*. Dari sisi *taxable income*, penurunan tarif PPh menyebabkan terjadinya pertumbuhan *taxable income* yang lebih besar daripada tahun-tahun sebelum penurunan tarif PPh diberlakukan. Namun, dari sisi *tax ratio* terjadi penurunan. Kondisi ini disebabkan oleh kenaikan *taxable income* tidak terlalu signifikan sehingga tidak mampu mengkompensasi penerimaan PPh yang hilang akibat penurunan tarif PPh tersebut. Oleh karena itu, pemerintah, khususnya Direktorat Jenderal Pajak, direkomendasikan mengambil langkah yang lebih hati-hati dalam memberlakukan perubahan

Tabel 10. Rekomendasi Tarif PPh OP

Interval Penghasilan Kena Pajak	Tarif PPh OP (Saat ini)	Tarif PPh OP (Modifikasi)	Dampak Perubahan Tarif terhadap Kenaikan Penerimaan
Sampai dengan Rp 15juta		1%	
Di atas Rp 15 juta sampai dengan Rp 25 juta	5%	3%	1,33%
Di atas Rp 25 juta sampai dengan Rp 50 juta		8%	
Di atas Rp 50 juta sampai dengan Rp 150 juta	15%	15%	26,51%
Di atas Rp 150 juta sampai dengan Rp 250 juta		20%	
Di atas Rp 250 juta sampai dengan Rp 500 juta	25%	25%	5.56%
Di atas Rp 500 juta sampai dengan Rp 1 miliar	30%	30%	47,34%
Di atas Rp 1 miliar		50%	

Sumber: Hasil Pengolahan Data

tarif pajak dengan terlebih dahulu melakukan *cost and benefit analysis* atas kebijakan tersebut.

Terkait dengan potensi penerimaan PPh, khususnya PPh OP, terdapat 33 juta penduduk yang memiliki penghasilan di atas *tax relief*/PTKP tetapi belum memiliki NPWP. Oleh karena itu, Direktorat Jenderal Pajak masih memiliki potensi untuk memperluas basis pajak. Begitu juga dengan jumlah wajib pajak Badan yang masih dapat ditingkatkan lagi.

Berdasarkan hasil analisis, *tax ratio* PPh OP Indonesia menempati posisi terendah di antara negara-negara ASEAN. Ternyata kondisi ini memiliki korelasi dengan dua hal yaitu *tax relief* dan tarif PPh OP. Oleh karena itu, penulis merekomendasikan agar *tax relief* diturunkan menjadi sebesar rata-rata negara ASEAN. Penulis juga merekomendasikan agar tarif PPh OP disesuaikan bagi wajib pajak orang pribadi yang berpenghasilan tinggi, menengah, dan berpenghasilan rendah. Penyesuaian tersebut berupa membuat tambahan lapisan *taxable income* dengan *top tax rate* sebesar 50% bagi wajib pajak Orang Pribadi yang memiliki *taxable income* di atas Rp 1 miliar. Kemudian, untuk *taxable income* antara Rp 50 juta sampai Rp 250 juta yang sebelumnya dikenakan tarif 15%, penulis merekomendasikan agar lapisan *taxable income* ini dipecah menjadi dua yaitu Rp 50 juta sampai Rp 150 juta dikenakan tarif 15% dan Rp 150 juta sampai Rp 250 juta dikenakan tarif 20%. Perubahan tarif juga direkomendasikan untuk lapisan *taxable income* di bawah Rp 50 juta. Hasil pengolahan data menunjukkan bahwa tarif PPh OP yang direkomendasikan ini dapat mengoptimalkan penerimaan PPh OP.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Kebijakan perpajakan sangat berimplikasi terhadap penerimaan pajak dan secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap pembiayaan pembangunan. Berdasarkan analisis di atas terungkap bahwa penurunan tarif pajak mendorong semakin tingginya *taxable income*. Namun, penerimaan pajak yang dihasilkan dari kenaikan *taxable income* tersebut belum mampu menutupi penerimaan pajak yang hilang akibat penurunan tarif pajak. Untuk itu, direkomendasikan untuk menurunkan *tax relief* dan memodifikasi tarif pajak pada PPh OP. Penurunan *tax relief* dimaksudkan sebagai upaya untuk memperluas basis pajak. Perluasan basis pajak tentunya harus didukung oleh kesiapan sistem informasi dan administrasi perpajakan untuk menjamin keadilan dalam pemungutan pajak. Artinya, apabila seseorang yang memiliki penghasilan di atas Rp 11.500.000 (seperti rekomendasi *tax relief*) dikenakan kewajiban PPh, maka semua masyarakat dengan penghasilan sebesar itu harus dapat dideteksi oleh sistem informasi dan administrasi perpajakan. Kemudian, rekomendasi untuk menerapkan *top tax rate* yang lebih tinggi berimplikasi terhadap timbulnya dorongan untuk melakukan *tax avoidance* dengan cara mengalihkan penghasilan ke jenis penghasilan yang dikenakan PPh dengan tarif yang lebih rendah. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian terhadap tarif PPh jenis

penghasilan yang lain. Hal yang menjadi implikasi dan keterbatasan pada penelitian ini dapat dijadikan permasalahan yang dapat diteliti lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, C., 2001. *Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization*. Maryland: Madison Books.
- Alink, M. dan Komer, V., 2011. *Handbook on Tax Administration*. Amsterdam: IBFD.
- Amir, H., et al., 2013. *The Impact of the Indonesian Income Tax Reform: A CGE Analysis*. Economic Modelling 31, p 492-501.
- Arnold, Jens., 2012. *Improving the Tax System in Indonesia*. OECD Working Papers No.998
- Caroll, Robert., 2008. *The 2001 and 2003 Tax Relief: The Benefit of Lower Tax Rates*. Tax Foundation No. 41
- Diamond and Saez, 2012. *High Tax Rates Won't Slow Growth*. The Wall Street Journal, Apr. 23
- Heer, B. dan Sussmuth, B., 2013. *Tax Bracket Creep and Its Effects on Income Distribution*. Journal of Macroeconomics 38, p 393-408.
- Ikhsan, M., et al., 2005. *Indonesia's New Tax Reform: Potential and Direction*. Journal of Asian Economics 16, p 1029-1046.
- Iyer, G.S., et al., 2008. *The Effect of Standardized Tax Rates, Average Tax Rates, and the Distribution of Income on Tax Progressivity*. Journal of Accounting and Public Policy 27, p 88-96.
- Lee, Y. Dan Gordon, R.H., 2005. *Tax Structure and Economic Growth*. Journal of Public Economics 89, p 1027-1043.
- Nachrowi, ND dan Usman, H.2008. *Penggunaan Teknik Ekonometri*. Jakarta: Rajawali Pers.
- PricewaterhouseCoopers, 2012. *Thai Tax 2012 Booklet*.
- PricewaterhouseCoopers, 2012. *International Assignment Services Taxation of International Assignees Country-Vietnam*
- Saez, Emmanuel., 2001. *Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates*. Review of Economic Studies 68, p 205-229.
- Saez, Emmanuel., 2003. *Tax Effect of Marginal Tax Rates on Income: a Panel Study of "Bracket Creep"*. Journal of Public Economics 87, p 1231-1258.
- Smith, Adam., 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- Sugana, R. et al, 2010. *Revenue Forecasting and Estimation Techniques and Applications*. Duke University
- Suzuki, Masaaki., 2013. *Corporate Effective Tax Rates in Asian Countries*. Japan and the World Economy 29, p 1-17.
- Woroutami, Dyah Arti., 2006. *Perhitungan Potensi Penerimaan Pajak Penghasilan Indonesia*. Jurnal Kebijakan Ekonomi, 37-61.
- <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Previousproducts/5506.0Main%20Features42007-08?opendocument&tabname=Summary&prodno=5506.0&issue=2007-08&num=&view=>

http://www.aei.org/files/2012/11/19/-should-the-top-marginal-income-tax-rate-be-73-percent_085518416524.pdf
<http://www.bi.go.id/id/moneter/informasi-kurs/transaksi-bi/Default.aspx>
http://www.bps.go.id/menutab.php?tabel=1&kat=2&id_subyek=11
http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=2&tabel=1&daftar=1&id_subyek=11¬ab=76
<http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=2792>
<http://www.data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PC.AP.CD>
<http://www.data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>
http://www.depkop.go.id/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=394:perkembangan-data-usaha-mikro-kecil-menengah-umkm-dan-usaha-besar-ub-tahun-2011-2012&Itemid=93
<http://www.hasil.gov.my/goindex.php?kump=5&skum=1&posi=3&unit=1&sequ=1>
<http://www.iras.gov.sg/irashome/page.aspx?id=9902>
<http://www.iras.gov.sg/irasHome/page.aspx?id=110>
<http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx>
<http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/tax-tools-and-resources/Pages/indirect-tax-rates-table.aspx>
<http://www.online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303425504577353843997820160>
<http://www.philippinestaxcomputation.blogspot.com>
<http://www.taxfoundation.org/article/2001-and-2003-tax-relief-benefit-lower-tax-rates-0>
<http://www.tkb-djp/tkb/engine/peraturan/search.php>
<http://www.taxrates.cc>

LAMPIRAN

Tabel 11. Data Penerimaan Pajak Penghasilan Non-Migas Tahun 2002-2012
(dalam miliar rupiah)

Tahun	PDB Nominal	PPh Non Migas	PPh Final	PPh 26	PPh OP	PPh Badan
2002	1.821.833	87.200	11.271	6.326	18.134	51.470
2003	2.013.675	104.305	13.482	7.566	21.691	61.566
2004	2.295.826	112.767	14.575	8.180	23.451	66.561
2005	2.774.281	143.017	18.485	10.375	29.741	84.416
2006	3.339.217	175.012	22.621	12.695	36.395	103.301
2007	3.950.893	194.736	21.601	14.624	40.992	117.519
2008	4.948.688	250.480	25.804	14.880	55.321	154.475
2009	5.606.203	267.570	33.845	18.365	55.417	159.943
2010	6.446.852	297.860	40.147	22.985	58.113	176.615
2011	7.422.781	357.986	50.809	29.679	70.018	207.480
2012	8.241.864	381.204	60.370	27.459	83.322	210.053

Sumber: Direktorat Jenderal Pajak
Data PPh OP dan PPh Badan adalah data yang telah diolah

Tabel 12. Regresi PPh OP

SUMMARY
OUTPUT

Regression Statistics	
Multiple R	0,997563169
R Square	0,995132276
Adjusted R Square	0,993046109
Standard Error	0,042403961
Observations	11

ANOVA

	df	SS	MS	F	Significance F
Regression	3	2,573154024	0,857718008	477,0145976	1,86999E-08
Residual	7	0,012586672	0,001798096		
Total	10	2,585740696			

	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value	Lower 95%	Upper 95%	Lower 95,0%	Upper 95,0%
Intercept	-5,940399104	1,113609317	-5,334365485	0,001082321	-8,573666701	-3,307131507	-8,573666701	-3,307131507
PDB nominal	1,051917466	0,058045081	18,12242208	3,85265E-07	0,914662659	1,189172274	0,914662659	1,189172274
Tarif PPh OP	0,019481384	0,008818633	2,209116086	0,06287922	-0,001371369	0,040334137	-0,001371369	0,040334137
Dummy	0,030773409	0,059118125	0,520541017	0,618740761	-0,109018743	0,170565561	-0,109018743	0,170565561

Tabel 13. Hasil Regresi PPh Badan

SUMMARY
OUTPUT

<i>Regression Statistics</i>	
Multiple R	0,997953602
R Square	0,995911393
Adjusted R Square	0,994159132
Standard Error	0,038464343
Observations	11

ANOVA

	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	3	2,522667283	0,840889094	568,3581239	1,01588E-08
Residual	7	0,01035654	0,001479506		
Total	10	2,533023823			

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>	<i>Lower 95,0%</i>	<i>Upper 95,0%</i>
Intercept	-4,715860015	1,065533837	-4,425819107	0,003059674	-7,235447166	-2,196272863	-7,235447166	-2,196272863
PDB nominal	1,028057007	0,049991364	20,56469225	1,61337E-07	0,909846217	1,146267798	0,909846217	1,146267798
Tarif PPh Badan	2,624083609	1,180255224	2,223318783	0,061574948	-0,166776517	5,414943735	-0,166776517	5,414943735
Dummy	0,029300876	0,051472313	0,569255087	0,5869762	-0,092411803	0,151013555	-0,092411803	0,151013555