

## Aturan pajak penghasilan khusus bagi sektor umkm dan partisipasi pengusaha kecil

Mohammed Lintang Theodikta<sup>1\*</sup>, Diah Widyawati<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Program Pascasarjana Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jalan Prof. Dr. Sumitro Djojohadikusumo Kampus UI Depok 16424 Indonesia

<sup>1</sup>Email: mohammed.lintang@gmail.com, Telp: +628562771211

### Abstrak

Pemerintah Indonesia memberikan perhatian terhadap aspek perpajakan bagi pengusaha kecil di sektor UMKM melalui pemberlakuan PP-46/2013 dan PP-23/2018. Model *presumptive tax* diterapkan melalui aturan-aturan ini untuk memberi keringanan dan kemudahan bagi Wajib Pajak pengusaha kecil. Penelitian ini dilakukan dalam dua tahap. Pertama, tahap telaah yang dilakukan untuk menganalisis karakteristik penerapan *presumptive tax system* bagi sektor UMKM di Indonesia sebagai aturan yang memiliki potensi sebagai insentif sekaligus disinsentif. Kedua, tahap penelitian empiris yang dilakukan fokus pada berlakunya PP-46/2013 untuk mengetahui efektivitas PP-46/2013 sebagai alat untuk mendorong partisipasi perpajakan wajib pajak pengusaha kecil baru. Secara empiris penelitian ini menggunakan metode *fixed effect panel data* pada level agregat provinsi (tahun 2010–2016) untuk mengetahui efek sebelum dan sesudah berlakunya kebijakan. Hasil studi menunjukkan bahwa PP-46/2013 terbukti kurang memperhatikan asas keadilan, namun secara empiris terbukti berpengaruh secara positif dan signifikan terhadap jumlah wajib pajak pengusaha kecil baru walaupun dengan pengaruh yang sangat kecil.

**Kata Kunci:** Basis pajak; ekstensifikasi perpajakan; pp-46/2013; pp-23/2018; data panel; *presumptive tax*, umkm

### *Special income tax rules for msme sector and small entrepreneur participation*

#### Abstract

*The Indonesian government pays attention to the taxation aspect for small entrepreneurs in the MSME sector through the enactment of PP-46/2013 and PP-23/2018. The presumptive tax model is applied through these rules to provide relief and convenience for small business taxpayers. This research is conducted in two steps. First, the review phase is carried out to analyze the characteristics of the implementation of the presumptive tax system for the MSME sector in Indonesia as a rule that has the potential as an incentive and disincentive. Second, the stage of empirical research conducted focuses on the enactment of PP-46/2013 to find out the effectiveness of PP-46/2013 as a tool to encourage tax participation of new small-scale taxpayers. Empirically this study uses the fixed effect panel data method at the provincial aggregate level (2010-2016) to determine the effects before and after the enactment of the policy. The results of the study show that PP-46/2013 proved to be less concerned with the principle of fairness, but empirically proved to have a positive and significant effect on the number of taxpayers of new small-scale entrepreneurs even with very little influence..*

**Keywords:** tax base, tax extensification, pp-46/2013, pp-23/2018, panel data, presumptive tax, msme

---

## PENDAHULUAN

Perhatian pemerintah Indonesia secara konstitusional kepada pengusaha kecil yaitu pengusaha yang bergerak pada sektor usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) dapat dikatakan baru dimulai pada tahun 2008 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Aturan ini mengatur kegiatan atau program yang berkaitan dengan penumbuhan iklim usaha, pengembangan, dan pembinaan UMKM. Pemberlakuan aturan ini merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kemampuan dan peran serta kelembagaan UMKM dalam perekonomian nasional.

Sedangkan perhatian pemerintah terkait aspek dan potensi perpajakan pengusaha kecil baru direalisasikan pada tahun 2013 dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2013 (PP-46/2013) tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Usaha yang Diterima atau Diperoleh Wajib Pajak yang Memiliki Peredaran Bruto Tertentu. Aturan ini mengatur ketentuan pajak secara khusus bagi Wajib Pajak pengusaha kecil yaitu usahawan, baik wajib pajak badan maupun orang pribadi, yang memiliki peredaran bruto di bawah 4,8 miliar rupiah setahun. Aturan ini menerapkan perhitungan pajak penghasilan yang lebih sederhana dibandingkan sebelumnya, yaitu dengan tarif flat 1% dan menjadikan peredaran bruto atau omset sebagai dasar pengenaan pajak. Dimana berdasarkan aturan yang berlaku sebelumnya bagi Wajib Pajak pengusaha kecil, tarif yang berlaku adalah tarif sebesar 25% bagi Wajib Pajak badan dan tarif progresif berlapis bagi wajib pajak orang pribadi serta menjadikan penghasilan bersih sebagai dasar pengenaan pajak.

Kemudian pada tahun 2018 pemerintah menetapkan aturan pengganti PP-46/2013, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2018 (PP-23/2018) dengan perihal yang sama yaitu tentang pajak penghasilan atas penghasilan dari usaha yang diterima atau diperoleh oleh wajib pajak yang memiliki peredaran bruto tertentu. Pemberlakuan aturan ini merupakan upaya pemerintah untuk menyempurnakan PP-46/2013. Beberapa perubahan utama yang diatur dalam PP-23/2018 diantaranya adalah penurunan tarif pajak menjadi 0,5% dan diberikannya kewenangan kepada wajib pajak untuk memilih diantara memanfaatkan aturan ini atau kembali menggunakan aturan PPh sebelumnya sesuai undang-undang Nomor 36 tahun 2008 tentang pajak penghasilan.

Penetapan aturan pajak penghasilan khusus yang lebih sederhana bagi pengusaha kecil di Indonesia dinilai penting karena beberapa hal. Pertama, sektor UMKM di Indonesia memiliki karakteristik bisnis dengan kemampuan pencatatan atau penyusunan laporan keuangan yang kurang memadai, modal yang relatif terbatas, kemampuan memperoleh pinjaman dari sektor perbankan yang relatif rendah, dan keterampilan pemilik yang kurang (Bank Indonesia dan LPPi, 2015). Kedua, sektor UMKM di Indonesia, sebagaimana sektor usaha kecil serupa di negara lain, termasuk salah satu sektor yang *hard to tax* (sulit untuk dikenai pajak) karena jumlah pelaku usahanya yang sangat banyak sehingga sangat sulit bagi pemerintah atau otoritas pajak untuk mengawasi mereka dengan cermat dan intensif (Thuronyi, 2003). Sektor UMKM juga identik dengan *underground economy* atau ekonomi informal yaitu kegiatan ekonomi yang memiliki kecenderungan untuk bersembunyi dan menghindari dari peraturan pemerintah dan sistem perpajakan (Feige, 1989). Ketiga, sektor UMKM di Indonesia memiliki peran yang cukup besar dalam perekonomian di Indonesia namun kontribusinya terhadap penerimaan pajak yang belum optimal. Pada tahun 2011 sektor UMKM memiliki kontribusi kurang lebih sebesar 57% dari total Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia, sedangkan dari sisi penyerapan tenaga kerja, sektor UMKM menyerap hampir 97% tenaga kerja Indonesia. Bertolak belakang, kontribusi sektor UMKM terhadap penerimaan pajak kurang lebih hanya sebesar 0,5% dari total penerimaan pajak.

Loeprick (2009) menjelaskan bahwa perpajakan untuk sektor UMKM seharusnya didesain dengan *compliance costs* yang minimal, persyaratan yang sederhana menyesuaikan dengan kapasitas dan kemampuan wajib pajak (dalam akuntansi dan laporan keuangan contohnya). Adapun terdapat beberapa pilihan sistem perpajakan yang tepat untuk sektor UMKM. Pilihan tersebut secara mendasar dapat dibagi menjadi dua. Pertama, melakukan penyederhanaan pada *general regime* (aturan perpajakan umum) dengan menawarkan sebuah prosedur yang disederhanakan dan menerapkan instrumen yang sama namun didesain lebih singkat untuk perusahaan yang lebih kecil. Pendekatan ini relatif umum dilaksanakan di negara-negara maju dimana pelaku usahanya sudah memiliki pengetahuan dan kesadaran yang lebih mapan. Kedua, untuk negara-negara berkembang yang secara umum memiliki tingkat *informality* tinggi memerlukan *regime* khusus berupa *presumptive tax regime* yang berbeda dari

*general regime* yang berlaku dan dapat dijustifikasi untuk mendorong formalisasi pelaku usaha sektor UMKM (Loeprick, 2009).

PP-46/2013 dan PP-23/PJ/2018 sendiri merupakan bentuk aturan pajak penghasilan yang menerapkan model *presumptive tax* yang bertujuan untuk memberi kemudahan perhitungan pajak bagi Wajib Pajak yang memiliki keterbatasan kemampuan dalam administrasi dan pembukuan. Dalam *presumptive regime*, pajak penghasilan dikenakan berdasarkan presumsi kondisi tertentu dari Wajib Pajak. Skema *presumptive* dalam penghitungan pajak penghasilan adalah penggunaan skema penghitungan pajak yang didasarkan bukan pada dasar pengenaan pajak aktual yang semestinya, namun berdasarkan dugaan berdasarkan parameter dan variabel lain yang digunakan (Yitzhaki, 2007). Dimana dalam sistem *presumptive* pengenaan pajak tidak lagi didasarkan pada hasil perhitungan penghasilan bersih berdasarkan laporan keuangan, namun dapat ditetapkan berdasarkan pada turnover atau penghasilan kotor Wajib Pajak (*turnover-based system*) atau berdasarkan indikator spesifik (*indicator-based system*; sebagai contoh, jumlah ruang lantai, jumlah pegawai, atau konsumsi listrik) atau sebuah kombinasi dari dua hal tersebut. Dimana alternatif ini dinilai lebih memberikan kemudahan terutama bagi Wajib Pajak yang tidak memiliki kemampuan akuntansi atau pembukuan yang baik. Terlebih lagi penetapan tarif pajak dalam *presumptive regime* juga cenderung lebih rendah.

Skema *presumptive tax* ini telah digunakan secara luas sebagai solusi perpajakan bagi sektor UMKM di banyak negara terutama di negara-negara berkembang (Loeprick, 2009). Beberapa keuntungan yang ditawarkan oleh model perpajakan *presumptive regime* ini adalah keutamaannya dalam menyederhanakan aturan pajak penghasilan sehingga mampu mengurangi *compliance cost* serta memberikan kemudahan administrasi pajak baik bagi Wajib Pajak maupun otoritas pajak (Memon, 2013). Sehingga penerapan model *presumptive tax* ini diharapkan dapat mendorong pelaku usaha di sektor UMKM untuk berpartisipasi dan berkontribusi secara aktif dalam penerimaan negara.

### Penelitian terdahulu

Penelitian-penelitian empiris terdahulu menunjukkan bahwa secara umum kebijakan-kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk mendorong partisipasi perpajakan memiliki pengaruh yang positif terhadap tingkat partisipasi perpajakan sektor usaha kecil. Fajnzylber, Maloney, dan Montes-Rojas (2011) membahas sebuah kebijakan terkait *business tax reduction* dan skema simplifikasi di Brazil (SIMPLES) pada tahun 1996. Mereka menemukan bahwa SIMPLES mengakibatkan kenaikan yang signifikan dalam formalisasi sektor usaha kecil dalam beberapa dimensi. Dalam penelitian lain Engelschak (2004) menemukan bahwa *presumptive taxation* di negara-negara transisi telah sangat berhasil jika hanya dilihat dari jumlah Wajib Pajak yang memilih untuk dikenai pajak menurut aturan *presumptive system* tersebut. Untuk kasus Rusia, jumlah entitas legal yang mendaftarkan diri untuk dikenai pajak di bawah sistem yang disederhanakan ini meningkat 2,8 kali pada tahun 2002 sedangkan jumlah dari individual operator usaha kecil dan menengah yang ingin dipajaki dibawah sistem yang disederhanakan ini meningkat 3,2 kali pada periode yang sama. Sedangkan untuk kasus di Albania jumlah Wajib Pajak yang terdaftar terkait penerapan *small business tax* meningkat dari 18.000 pada tahun 1997 menjadi sebanyak 35.000 pada akhir tahun 2002. Begitu pula di Ukraina keberhasilan *presumptive tax system* sangatlah impresif apabila dinilai melalui jumlah Wajib Pajak terdaftar karena berhasil mengurangi total ukuran *shadow economy* dalam kisaran 11-14% selama tahun 1999 dan 2000.

Namun dalam penelitian-penelitian lain hasil sedikit berbeda ditemukan. Yaitu bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah atau otoritas pajak yang ditujukan untuk mendorong partisipasi perpajakan sektor usaha kecil memang memiliki pengaruh positif namun hanya berlaku pada sektor atau kurun waktu tertentu saja. Monteiro dan Assuncao (2012) mengevaluasi akibat dari program SIMPLES di Brazil dan mencatat bahwa terjadi kenaikan poin sebesar 13 persen pada perijinan formal (formalisasi) perusahaan retail setelah program dilaksanakan, namun tidak menemukan akibat yang serupa pada sektor lain seperti sektor konstruksi, transportasi, jasa, dan manufaktur. Sedangkan hasil penelitian Bruhn dan Loeprick (2016) menunjukkan bahwa *tax regime* baru berhasil meningkatkan jumlah perusahaan baru terdaftar 27-41% dibawah *eligibility threshold* selama tahun pertama reformasi di Georgia, namun ternyata pada tahun-tahun berikutnya Bruhn dan Loeprick (2016) tidak menemukan efek dari *tax regime* baru tersebut bagi sektor usaha kecil dan penciptaan perusahaan baru.

Sedangkan penelitian yang menemukan tidak adanya pengaruh signifikan dari kebijakan pemerintah terkait upaya untuk mendorong tingkat partisipasi pajak terutama dari sektor usaha kecil dilaporkan oleh Memon (2013). Dalam penelitiannya Memon (2013) menganalisis *presumptive income*

---

*tax regime* di Pakistan dan mengungkapkan bahwa penerapan desain *turnover-based presumptive income tax* masih memberikan beban *compliance cost* yang tinggi bagi perusahaan kecil. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan *presumptive regime* di Pakistan tidak memperhatikan dengan baik prinsip efisiensi dan keadilan karena mereka tidak melakukan perlakuan yang sama untuk semua sektor bisnis. Kurang berhasilnya *presumptive income tax* di Pakistan juga direfleksikan dalam nilai basis pajak yang stagnan, *tax-to-GDP ratio* yang lebih rendah, dan bertahannya ekonomi informal yang besar di Pakistan.

Loeprick (2009) menjelaskan bahwa tidak ada desain perpajakan UMKM yang absolut dan berlaku bagi semua negara. Hal ini disebabkan karena karakter spesifik dan tradisi legal setiap negara yang berbeda sehingga setiap negara membutuhkan solusi tersendiri yang berbeda dengan negara lainnya. Loeprick (2009) juga menjelaskan bahwa model perpajakan *presumptive regime* pun memiliki kelemahan yaitu terkait kecenderungannya yang lebih mengutamakan prinsip kesederhanaan dibandingkan prinsip keadilan dan efisiensi. Oleh karena itu untuk kasus Indonesia, dalam penelitian ini kita perlu melihat dan menganalisis terlebih dahulu bagaimana karakteristik penerapan skema *presumptive regime* dengan *turnover-based system* pada aturan pajak penghasilan bagi sektor UMKM di Indonesia (PP-46/2013 dan PP-23/2018). Analisis ini diharapkan dapat menjelaskan dengan lebih baik tentang karakteristik unik aturan ini yang bisa berfungsi sebagai insentif atau justru menjadi disinsentif bagi pengusaha kecil untuk masuk ke dalam sistem perpajakan, berpartisipasi, dan berkontribusi dalam penerimaan negara. Dan arah penelitian kemudian ditujukan untuk menjawab pertanyaan apakah penerapan aturan tersebut kemudian efektif dimanfaatkan sebagai alat bagi otoritas perpajakan untuk mendorong partisipasi perpajakan Wajib Pajak pengusaha kecil baru. Adapun efektivitas ini akan dilihat dengan sudut pandang kinerja ekstensifikasi perpajakan yaitu kinerja otoritas perpajakan terkait upaya perluasan basis Wajib Pajak.

## METODE

Determinan yang mempengaruhi kinerja organisasional suatu agen secara umum dapat dibagi menjadi tiga yaitu: (1) determinan yang terkait faktor kebijakan; (2) determinan yang terkait faktor internal yang berada di dalam kendali agen; dan (3) determinan yang terkait faktor eksternal yang berada di luar kendali agen. Dalam kasus kinerja otoritas pajak, Katharaki dan Tsakas (2010) membagi determinan tersebut sebagai *discretionary factors* dan *non-discretionary factors*. *Discretionary factors* merupakan input dan output yang berada dalam kendali kebijakan otoritas pajak, sedangkan *non-discretionary factors* adalah berupa hal-hal di luar kendali kebijakan otoritas pajak seperti ukuran populasi penduduk di wilayah kerja otoritas pajak dan pendapatan kotor penduduk tersebut. Adapun dalam kasus lain terkait kinerja sektor perbankan, Seuraj dan Watson (2012) membagi determinan tersebut sebagai variabel *bank-specific* dan variabel makroekonomi. Variabel *bank-specific* merupakan variabel khusus di bidang perbankan berupa ukuran-ukuran seperti *operating expense ratio*, *provision for loan loss ratio*, dan *total assets ratio*. Sedangkan variabel makroekonomi merupakan variabel yang berada di luar kendali bank seperti nilai GDP, *inflation rate*, *exchange rate*, dan *lending rate*. Sedangkan Oyewobi, Windapo, dan Rotimi (2017) berdasarkan sudut pandang *Industrial Organization (IO)* dan *structure-conduct-performance (SCP)* mengidentifikasi bahwa karakteristik organisasional, *resources/capabilities*, *competitive strategies*, *business environment* sebagai faktor utama yang menjelaskan heterogenitas kinerja organisasional dalam kasus perusahaan konstruksi besar di Afrika Selatan. *Competitive strategies* merupakan determinan yang berupa faktor kebijakan, karakteristik organisasional dan *resources/capabilities* merupakan determinan yang berupa faktor internal, sedangkan *business environment* merupakan determinan yang berupa faktor eksternal.

### Definisi operasional variabel

Variabel *WPBARU* pada persamaan di atas merupakan variabel dependen kinerja ekstensifikasi perpajakan terkait upaya untuk menambah jumlah Wajib Pajak pengusaha kecil baru. Ukuran yang digunakan adalah rasio jumlah Wajib Pajak pengusaha kecil baru – yang dipastikan statusnya sebagai pengusaha kecil dengan batasan omset di bawah 4,8 miliar setahun melalui pelaporan SPT Tahunan PPh nya – yang melakukan pembayaran pajak dibandingkan dengan total jumlah individu yang bekerja sebagai *self-employed* di suatu provinsi pada tahun tertentu.

Variabel *PP46* merupakan variabel independen utama dalam penelitian ini. Variabel ini berupa *dummy* tahun untuk mengetahui kondisi sebelum dan sesudah berlakunya PP-46/2013 sebagai bentuk aturan PPh dalam *presumptive tax regime* yang diperuntukkan khusus bagi Wajib Pajak sektor UMKM.

Variabel ini menggunakan nilai 0 untuk menunjukkan periode sebelum berlakunya aturan dan nilai 1 untuk menunjukkan periode setelah berlakunya aturan. Silvani dan Baer (1997) menjelaskan bahwa penyederhanaan pelaporan pajak akan mendorong Wajib Pajak untuk melengkapi pelaporan pajaknya sendiri tanpa bantuan dari konsultan pajak atau *tax agent*, sehingga akan mengurangi biaya yang harus mereka keluarkan untuk menjadi Wajib Pajak patuh. Slemrod (1989) berpendapat bahwa pelaporan pajak dan aturan pajak yang dibuat lebih sederhana akan meningkatkan kepatuhan pajak terutama dalam sistem *self assessment* karena Wajib Pajak tidak harus mengeluarkan banyak waktu dalam memastikan akurasi pelaporan dan perhitungan pajak mereka. Adapun variabel *SPN* merupakan variabel yang diperlukan dalam model empiris penelitian ini untuk mengontrol pengaruh yang disebabkan oleh kegiatan Sensus Pajak Nasional (SPN) terhadap pertambahan Wajib Pajak baru. Hal ini penting karena kegiatan SPN berlangsung dalam masa yang berdekatan dengan ditetapkannya PP-46/2013 dan memiliki tujuan yang hampir sama dengan PP-46/2013 terkait ekstensifikasi perpajakan. Dimana sasaran kegiatan SPN lebih luas yaitu untuk semua jenis Wajib Pajak tidak terbatas pada Wajib Pajak pengusaha kecil. SPN dilaksanakan oleh kantor pajak sebagai sebuah kebijakan nasional pada tahun 2011 dan 2012 berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan nomor 149/PMK.03/2011 tentang Sensus Pajak Nasional. Variabel *SPN* adalah variabel *dummy* tahun menggunakan nilai 0 untuk menunjukkan periode di luar berlakunya SPN dan nilai 1 untuk menunjukkan periode berlakunya SPN.

Variabel *PEGAWAI* dan *REVIEW* merupakan variabel kontrol internal kantor pajak yang dipertimbangkan sebagai faktor institusional yang menangkap upaya kantor pajak dalam mewujudkan kepatuhan Wajib Pajak (Palil, 2010). Variabel *PEGAWAI* digunakan untuk menunjukkan upaya pelayanan yang dilakukan oleh kantor pajak melalui pengaturan komposisi jumlah pegawai. Ukuran variabel ini adalah berupa perbandingan jumlah pegawai kantor pajak yang terkait dengan pelayanan Wajib Pajak baru (pelaksana Seksi Pelayanan, pelaksana Seksi Ekstensifikasi, pelaksana KP2KP, dan *Account Representative*) dengan jumlah total pegawai kantor pajak per provinsi. Sedangkan variabel *REVIEW* digunakan untuk menunjukkan upaya kegiatan sosialisasi dan pelayanan kantor pajak pada Wajib Pajak. Karena masalah *feasibilitas* data terkait jumlah sosialisasi yang dilakukan oleh kantor pajak maka alternatif ukuran variabel yang digunakan sebagai *proxy* dalam variabel ini adalah pemberian *rating* yang dilakukan oleh Wajib Pajak melalui aplikasi *Google Review* yang menunjukkan respon Wajib Pajak atas kegiatan sosialisasi dan pelayanan yang telah dilakukan oleh kantor pajak. Variabel ini menggunakan *dummy* bernilai 0 ketika pada tahun dan di provinsi tersebut tidak mendapatkan *rating* bintang sama sekali dan variabel *dummy* bernilai 1 ketika pada tahun dan di provinsi tersebut mendapatkan *rating* bintang. Sehingga nilai ini dapat menggambarkan *awareness* Wajib Pajak atas pelayanan dan sosialisasi yang dilakukan oleh kantor pajak. Richardson (2008) menjelaskan bahwa pemerintah harus meningkatkan reputasi dan kredibilitas mereka agar menghasilkan kepercayaan dari Wajib Pajak.

Variabel *lnPDRBKAP* menunjukkan nilai logaritma natural dari angka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita di suatu provinsi pada tahun tertentu. Dalam studi empirisnya Wu dan Teng (2005) memasukkan nilai GDP per kapita untuk memperhitungkan bagaimana penghasilan dapat mempengaruhi kepatuhan pajak dimana hasilnya mengindikasikan bahwa kepatuhan pajak dapat menurun seiring penghasilan yang naik. Variabel *INFLASI* menunjukkan tingkat inflasi di suatu provinsi pada tahun tertentu. Crane dan Nourzad (1986) menunjukkan bahwa inflasi mendorong terjadinya perilaku *tax evasion* karena inflasi yang semakin tinggi dapat menggerus nilai *nominal disposable income* yang sebenarnya. Sedangkan variabel *lnKRUMKM* merupakan variabel ekonomi yang menunjukkan besarnya dukungan pinjaman dana atau kredit usaha dari sektor perbankan kepada sektor UMKM. Variabel ini merupakan nilai logaritma natural atas jumlah penyaluran kredit UMKM dari sektor perbankan per provinsi.

Variabel *FASJALAN*, *FASSEKOLAH*, dan *FASKESEHATAN* merupakan variabel-variabel yang menunjukkan kondisi *public goods* yang dibiayai dana pajak yang dapat diperbandingkan tiap-tiap provinsi. Wardana (2017) menjelaskan bahwa infrastruktur dapat memiliki pengaruh positif maupun negatif terhadap *tax performance* terkait keberadaan dan kualitasnya. Variabel *FASJALAN* diukur menggunakan rasio dari perbandingan jumlah kendaraan bermotor dengan panjang jalan tiap provinsi, dimana rasio ini akan menunjukkan tingkat kepadatan atau *density* jalan. Sedangkan variabel *FASSEKOLAH* merupakan rasio dari perbandingan jumlah murid dengan jumlah guru SD dan MI per provinsi, dimana rasio ini menunjukkan beban ajar guru yang mencerminkan kualitas pelayanan pendidikan di tiap-tiap provinsi. Sedangkan variabel *FASKESEHATAN* menunjukkan kondisi pelayanan

kesehatan yang merupakan rasio jumlah fasilitas kesehatan berupa Puskesmas per 30.000 penduduk. Alm, McClelland, dan Schulze (1992) menjelaskan bahwa individu akan terdorong untuk memiliki kepatuhan dan membayar pajak atas dasar penilaian mereka pada fasilitas publik yang dibiayai dari pajak yang mereka bayarkan.

Variabel *RLS* merupakan variabel yang menunjukkan karakteristik pelaku usaha per provinsi yang menggunakan ukuran jumlah tahun rata-rata lama sekolah (*mean years of schooling*). Tingkat pendidikan pelaku usaha digunakan sebagai *proxy* pada variabel ini karena memiliki pengaruh terhadap perilaku kepatuhan pajak individu termasuk keputusan individu untuk mematuhi aturan pajak terkait kewajiban mendaftarkan diri sebagai Wajib Pajak (Richardson, 2006). Ross dan McGee (2012) menjelaskan bahwa individu tanpa pendidikan formal dan individu dengan pendidikan paling tinggi ditemukan sebagai kelompok individu yang paling patuh.

### Data penelitian

Penelitian ini menggunakan data agregat level provinsi yang berasal dari beberapa sumber dalam rentang waktu enam tahun (2010 s.d. 2016) sebagai observasi penelitian. Rentang waktu tujuh tahun tersebut dinilai cukup untuk meneliti pengaruh kebijakan dengan melihat data sebelum dan sesudah kebijakan PP-46/2013 diberlakukan. Sumber data pertama adalah dari Direktorat Jenderal Pajak (DJP) berupa data Wajib Pajak baru terdaftar dalam periode tahun 2010 s.d. 2016 yang memenuhi kriteria sebagai pengusaha kecil sebagaimana diatur dalam PP-46/2013. Wajib Pajak baru ini harus memenuhi kriteria sebagai pengusaha kecil yang patuh secara formal yaitu melakukan pembayaran pajak dan melaporkan SPT Tahunan PPh-nya pada tahun pajak dimana dia terdaftar. Data lain yang berasal dari DJP adalah data jumlah pegawai kantor pajak per provinsi.

Sumber data kedua adalah dari Badan Pusat Statistik (BPS) berupa data-data sebagai berikut: (a) Data jumlah individu bekerja sebagai *self-employed* per provinsi dari data Sakernas yang diambil dari tabel data penduduk berumur 15 tahun ke atas yang bekerja dengan status pekerjaan utama kode 1 (berusaha sendiri), kode 2 (berusaha dibantu buruh tidak tetap/buruh tidak dibayar), dan kode 3 (berusaha dibantu buruh tetap/buruh dibayar); (b) Data PDRB per kapita per provinsi; (c) Data tingkat inflasi per provinsi yang bersumber dari publikasi laporan perekonomian Indonesia; (d) Data jumlah kendaraan bermotor per provinsi dan panjang jalan per provinsi dari publikasi statistik Indonesia; (e) Data jumlah guru dan murid sekolah dasar (SD) dan madrasah ibtidaiyah (MI) per provinsi yang bersumber dari publikasi statistik Indonesia; dan (f) Data jumlah tahun rata-rata lama sekolah (*mean years of schooling*).

Sumber data ketiga adalah dari Bank Indonesia (BI) berupa data jumlah penyaluran kredit UMKM dari sektor perbankan per provinsi. Data ini bersumber dari data Statistik Perbankan Indonesia (SPI) BI. Sumber data keempat adalah dari Kementerian Kesehatan berupa data rasio jumlah Puskesmas per 30.000 penduduk dari tiap provinsi per tahun. Dan sumber data kelima adalah dari hasil aplikasi *Google Review* yang memberikan informasi mengenai pemberian *rating* oleh Wajib Pajak kepada 510 KPP Pratama dan KP2KP di seluruh wilayah Indonesia sebagai respon atas kegiatan sosialisasi dan pelayanannya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Hasil telaah kebijakan

Sistem perpajakan yang baik idealnya bisa memenuhi tiga prinsip utama yaitu kesederhanaan, efisiensi, dan keadilan (Memon, 2013). Sebagai sebuah kebijakan, PP-46/2013 dan PP-23/2018 memiliki beberapa karakteristik yang bisa mempengaruhi perilaku Wajib Pajak. Dimana karakteristik-karakteristik tersebut bisa menjadi sesuatu yang menguntungkan sebagai pendorong positif bagi Wajib Pajak untuk patuh, namun bisa juga menjadi sesuatu yang tidak menguntungkan sebagai penghambat bagi Wajib Pajak untuk patuh. Antara lain beberapa karakteristik penting yang melekat dalam PP-46/2013 dan PP-23/2018 sebagai perwujudan *presumptive tax system* di Indonesia dapat dibahas dari beberapa aspek per bagian di bawah ini.

### Penerapan *presumptive tax system* bagi sektor umkm di indonesia melalui pp-46/2013 dan pp-23/2018

PP-46/2013 dan PP-23/2018 merupakan aturan Pajak Penghasilan bagi sektor UMKM di Indonesia yang menerapkan model *presumptive tax*. Dimana secara teknis ada beberapa hal penting yang diatur di dalamnya. Beberapa hal penting tersebut antara lain adalah mengenai tarif pajak, dasar pengenaan pajak, cara perhitungan pajak terutang, dan tata cara pembayaran dan pelaporan.

Tarif Pajak Penghasilan yang digunakan dalam PP-46/2013 dan PP-23/2018 bersifat final. Semula pada tahun 2013 dengan PP-46/2013 tarif Pajak Penghasilan tersebut ditetapkan sebesar 1% (satu persen), kemudian diturunkan menjadi hanya sebesar 0,5% (nol koma lima persen) pada tahun 2018 dengan PP-23/2018. Tarif pajak tersebut dikenakan terhadap penghasilan dari usaha yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak dalam negeri yang memiliki peredaran bruto tertentu. Yaitu Wajib Pajak orang pribadi atau Wajib Pajak badan tidak termasuk bentuk usaha tetap (BUT) yang menerima penghasilan dari usaha, tidak termasuk penghasilan dari jasa sehubungan dengan pekerjaan bebas, dengan peredaran bruto tidak melebihi Rp4.800.000.000 (empat miliar delapan ratus juta rupiah) dalam satu tahun pajak. Selain itu ada beberapa pengecualian spesifik lain atas penghasilan sebagaimana di atas yang tidak termasuk penghasilan yang berhak diperhitungkan menggunakan PP-46/2013 atau PP-23/2018.

Yang menjadi dasar pengenaan pajak untuk menghitung Pajak Penghasilan adalah jumlah peredaran bruto atas penghasilan dari usaha setiap bulan. Sehingga formula penghitungan Pajak Penghasilan yang harus dibayarkan adalah hanya dengan mengalikan tarif pajak dengan jumlah peredaran bruto setiap bulannya. Kemudian atas Pajak Penghasilan yang telah diperhitungkan tersebut Wajib Pajak pengusaha kecil dapat membayarkannya melalui dua mekanisme yaitu dengan disetor sendiri atau dengan dipotong atau dipungut oleh Pemotong atau Pemungut Pajak dalam hal Wajib Pajak pengusaha kecil bersangkutan melakukan transaksi dengan pihak yang ditunjuk sebagai Pemotong atau Pemungut Pajak. Kemudian Wajib Pajak pengusaha kecil yang telah melakukan pembayaran Pajak Penghasilan tersebut diwajibkan untuk menyampaikan laporan berupa Surat Pemberitahuan (SPT) Masa Pajak Penghasilan paling lama 20 (dua puluh) hari setelah Masa Pajak berakhir. Dimana pemerintah memberikan kemudahan lagi bahwa Wajib Pajak yang telah melakukan penyeteroran dianggap telah menyampaikan SPT Masa Pajak Penghasilan dimaksud.

Adapun ketika diperbandingkan dengan *standard regime*, secara umum perbandingan ketentuan pajak penghasilan sebelum dan sesudah diterapkannya aturan PPh khusus dalam bentuk *presumptive tax system* bagi pengusaha kecil dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

#### **Penentuan nilai peredaran bruto (omset) 4,8 miliar sebagai batasan kriteria pengusaha kecil**

Dalam model *presumptive regime*, penentuan batasan (*threshold*) untuk menentukan kelompok mana yang memang layak untuk mendapatkan kemudahan dan simplifikasi menjadi penting. Batasan ini bertujuan untuk menghindari adanya kelompok yang telah memiliki kemampuan melaksanakan kewajiban perpajakan dalam *standard regime*, berpindah dengan sengaja untuk memperoleh kemudahan atau keringanan yang diberikan dalam *presumptive regime*. Penentuan batasan Wajib Pajak yang berhak untuk mendapatkan kemudahan dan simplifikasi itu sendiri tidak terlepas dari batasan yang digunakan untuk mendefinisikan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, bisnis UMKM di Indonesia dikategorikan berdasarkan kekayaan bersih dan omzet selama satu tahun. Berdasarkan aset dan omzet, maka klasifikasinya adalah sebagai berikut.

Tabel 1. Pembagian UMKM Berdasarkan Aset dan Omzet

Ukuran Usaha	Kriteria	
	Aset	Omset
Usaha Mikro	Maksimal Rp 50 Juta	Maksimal Rp 300 juta
Usaha Kecil	> Rp 50 Juta sd Rp 500 juta	> Rp 300 Juta sd Rp 2,5 Miliar
Usaha Menengah	> RP 500 Juta sd RP 10 Miliar	> Rp 2,5 Miliar sd Rp 50 Miliar
Usaha Besar	> Rp 10 Miliar	> RP 50 Miliar

Sumber: Undang-undang nomor 20 tahun 2008

Badan Pusat Statistik (BPS) juga memberikan definisi pengelompokan lain terhadap bisnis UMKM, yaitu berdasarkan jumlah tenaga kerja yang dimiliki oleh usaha tersebut. Pembagian berdasarkan jumlah tenaga kerja adalah sebagai berikut.

Tabel 2. Pembagian umkm berdasarkan jumlah tenaga kerja

No.	Klasifikasi	Jumlah Tenaga Kerja
1	Usaha Mikro	1 s.d 4 orang
2	Usaha Kecil	5 s.d 19 orang
3	Usaha Menengah	20 s.d 99 orang

Sumber: BPS

Penggunaan batasan pengusaha kecil yang berhak mendapatkan kemudahan dan simplifikasi aturan berdasarkan nilai kekayaan bersih dan jumlah tenaga kerja memiliki beberapa kelemahan. Pertama, banyak dari pelaku UMKM belum mengerti pencatatan atau akuntansi. Bagi mereka yang telah menggunakan pencatatan keuangan pun masih mengalami masalah dalam penyusunan laporan keuangan. Dengan demikian, penggunaan nilai kekayaan bersih sebagai batasan akan semakin menyulitkan pelaku UMKM dan tidak sesuai dengan semangat penyusunan PP- 46/2013 maupun PP-23/2018 untuk memberikan kemudahan dan kesederhanaan aturan pajak. Kedua, banyak tenaga kerja di UMKM merupakan pekerja harian lepas yang mendapatkan upah secara harian atau mingguan. Mengingat pencatatan atau pembukuan pelaku UMKM yang masih belum memadai, penggunaan batasan jumlah tenaga kerja juga akan menambah kesulitan bagi mereka. Terakhir, semakin berkembangnya teknologi yang diikuti semakin banyaknya usaha padat teknologi membuat penggunaan batasan UMKM yang hanya didasarkan atas nilai kekayaan bersih dan jumlah tenaga kerja menjadi kurang tepat. Dengan kemajuan teknologi terutama teknologi informasi dan komunikasi, kemungkinan untuk menjalankan usaha dengan nilai aset dan jumlah tenaga kerja yang kecil tetapi menghasilkan pendapatan yang sangat besar menjadi semakin terbuka.

Undang-Undang Pajak Penghasilan memang tidak memuat ketentuan yang secara spesifik mengatur batasan pengusaha kecil maupun UMKM, namun di dalamnya terdapat aturan yang menggunakan batasan peredaran bruto (omset) tidak lebih dari 4,8 miliar rupiah ini sebagai batasan bagi Wajib Pajak yang mendapatkan keringanan tarif pajak dalam model *standard regime*. Oleh karena itu batasan peredaran bruto (omset) sebesar 4,8 miliar rupiah ini selaras dan dapat digunakan sebagai premis untuk menentukan kriteria Wajib Pajak yang berhak memberikan keringanan berupa kemudahan dan simplifikasi pengenaan pajak. Selain itu, OECD (2015) menjelaskan bahwa standar praktik yang bagus untuk menentukan batasan tersebut adalah dengan menyamaratakan batasan *presumptive regime* dengan batasan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang telah diatur dalam ketentuan perpajakan yang berlaku. Dimana dalam ketentuan terkait PPN, batasan bagi Pengusaha Kena Pajak yang wajib mengadministrasikan PPN adalah ketika Wajib Pajak memiliki peredaran bruto (omset) lebih dari 4,8 miliar rupiah setahun. Walaupun untuk kasus Indonesia sendiri, batasan terkait kewajiban PPN yang telah diatur dalam ketentuan perpajakan yang berlaku termasuk tinggi apabila dibandingkan negara lain. Dimana apabila batasan ini juga diterapkan sebagai batasan dalam model *presumptive regime* ini bisa menempatkan beberapa pelaku bisnis UMKM yang seharusnya telah masuk ke dalam kelompok *medium size* namun masih dikategorikan ke dalam kelompok *micro size*. Oleh karena itu, menurut penulis perlu dilakukan pengkajian kembali mengenai penetapan batasan omset dalam *presumptive regime* ini. Pertimbangan yang dapat dikemukakan adalah bahwa batasan yang terlalu tinggi menyebabkan struktur bisnis terdistorsi sehingga justru meningkatkan insentif bagi Wajib Pajak untuk melakukan penghindaran maupun penggelapan pajak. Sedangkan batasan yang terlalu rendah juga dapat menimbulkan *cost of administration* yang terlalu tinggi bagi Wajib Pajak.

Tabel 3. Perbandingan batasan *presumptive regime* di beberapa negara

No.	Negara	Batasan Presumptive Regime (dalam US \$)
1.	Indonesia	350,000
2.	Filipina	41,900
3.	India	61,700
4.	Afrika Selatan	74,800
5.	Argentina	(Sektor Jasa) 48,700 (Sektor Perdagangan) 72,100
6.	Brazil	1,030,000
7.	Rusia	1,700,000

Sumber: *World Bank*, 2015.

### Penentuan peredaran bruto (omset) sebagai dasar pengenaan pajak

Selain digunakan sebagai batasan eligibilitas Wajib Pajak pengusaha kecil, dalam PP-46/2013 dan PP-23/2018 peredaran bruto (omset) juga digunakan sebagai dasar pengenaan pajak (DPP). Sehingga dalam perhitungannya pengenaan pajak terhutang adalah sebesar tarif dikali omset sebagai DPP.

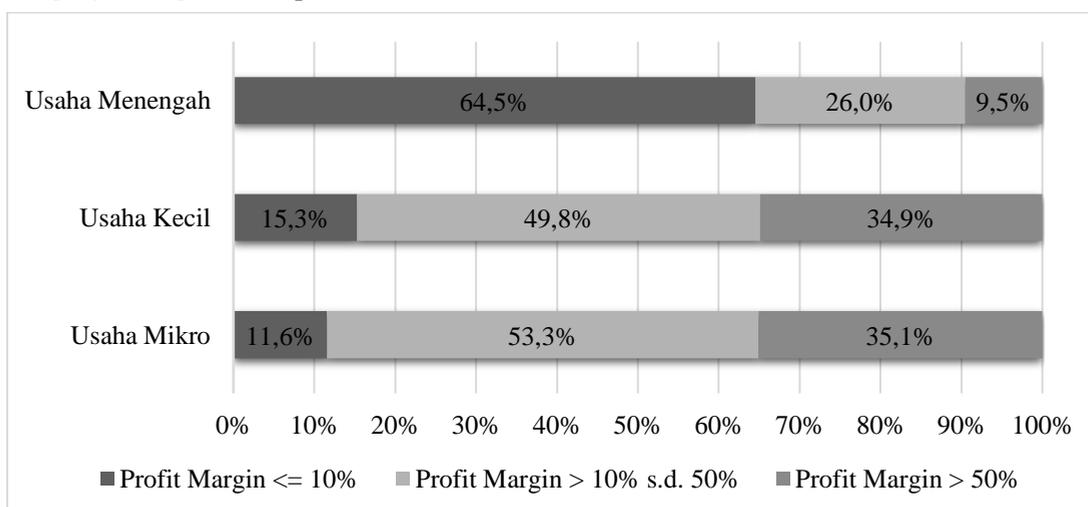
Dalam praktiknya penggunaan peredaran bruto (omset) sebagai DPP ternyata menimbulkan pro dan kontra. Di satu sisi, penggunaan omset sebagai DPP mencerminkan kesederhanaan perhitungan dan pengenaan pajak. Kesederhanaan perhitungan dan pengenaan pajak ini tentu saja sangat membantu

Wajib Pajak pengusaha kecil yang tidak memiliki kemampuan dalam melakukan pembukuan atau pencatatan yang baik. Kesederhanaan dan kemudahan dalam melakukan kewajiban perpajakan ini akan menurunkan *cost of compliance* melalui penurunan beban administrasi maupun penghematan waktu Wajib Pajak dalam memenuhi kewajibannya. Kondisi ini pada gilirannya dapat mendorong Wajib Pajak untuk meningkatkan kepatuhan pajaknya.

Di sisi lain, pengenaan pajak yang didasarkan atas peredaran bruto (omset) dapat dinilai melanggar asas *equality* dan *convenience* karena tidak memperhatikan kondisi riil Wajib Pajak. Kondisi riil Wajib Pajak dimaksud adalah terkait keuntungan atau kerugian yang sebenarnya dialami Wajib Pajak, dimana kondisi ini sesungguhnya lebih tercermin dari penghasilan bersih Wajib Pajak bukan peredaran bruto (omset) nya. Pengenaan pajak hanya berdasarkan peredaran bruto (omset) tanpa memperhatikan beban usaha Wajib Pajak dapat menimbulkan ketidakadilan. Wajib Pajak yang menderita kerugian bisa saja tetap dikenai pajak. Selain itu, penggunaan peredaran bruto (omset) sebagai DPP dan kebijakan tarif tunggal dapat menyebabkan Wajib Pajak yang memiliki beban usaha besar (*profit margin* kecil) akan menanggung beban pajak yang relatif lebih besar dibandingkan dengan Wajib Pajak yang memiliki *profit margin* lebih besar.

### Penentuan tarif pajak dalam presumptive tax system

Hal penting berikutnya adalah terkait penentuan tarif pajak yang dikenakan terhadap peredaran bruto (omset) dalam rangka penerapan *presumptive regime* dengan *turnover-based system*. Pusat Kebijakan Pendapatan Negara - BKF (2015) menjelaskan bahwa penetapan struktur tarif pajak – *single rate*, *progressive rate*, atau *multiple rate* – dan besaran tarif pajak yang tepat perlu memperhatikan data sebaran *profit margin* usaha per besaran sektor usaha.



Gambar 1. Sebaran profit margin umkm  
Sumber : Bank Indonesia, 2015.

Berdasarkan grafik di atas, dapat kita ketahui bahwa mayoritas pelaku usaha mikro dan kecil memiliki margin profit di atas 10%, sedangkan mayoritas pelaku usaha menengah memiliki margin profit di bawah 10%. Penerapan *single rate* dengan omset sebagai DPP dalam kondisi seperti ini dapat dikatakan tepat karena dapat meredam moral hazard pelaku usaha menengah yang memiliki peredaran usaha sedikit di atas 4,8 miliar rupiah setahun untuk berpindah seolah-olah peredaran usahanya kurang dari 4,8 miliar rupiah setahun demi mendapatkan keringanan dan simplifikasi perpajakan. Karena bagi pelaku usaha menengah yang mayoritas memiliki *profit margin* di bawah 10%, pengenaan *single rate* dengan omset sebagai DPP bisa jadi justru tidak menguntungkan dibandingkan dengan pengenaan *single rate* atau *multiple rate* dengan penghasilan bersih sebagai DPP pada *standard regime*.

Namun besaran *single rate* sebesar 1% pada PP-46/2013, yang kemudian diturunkan menjadi 0,5% pada PP-23/2018, dapat dikatakan termasuk rendah. Karena secara perhitungan, *single rate* sebesar 1% pada PP-46/2013 merupakan tarif pajak efektif yang telah memperhitungkan profit margin Wajib Pajak dalam nilai yang sangat rendah. Angka 1% dapat diasumsikan berasal dari tarif pajak khusus Wajib Pajak Badan sebagaimana diatur dalam Pasal 31E Undang-undang Pajak Penghasilan yaitu sebesar 12,5% (50% x tarif umum Wajib Pajak badan sebesar 25%) dengan asumsi profit margin hanya sebesar

8% ( $12,5\% \times 8\% \times \text{Peredaran Usaha} = 1\% \times \text{Peredaran Usaha}$ ). Sehingga dengan formulasi yang sama, single rate sebesar 0,5% pada PP-23/2018 merupakan tarif pajak efektif yang diterapkan dengan asumsi profit margin sebesar hanya 4%. Padahal sebagaimana dijelaskan pada gambar 1 di atas, sebaran profit margin usaha mikro dan kecil sebagian besar berada di kisaran 10% sampai dengan 50%.

Penentuan tarif pajak yang terlalu tinggi memang bisa menjadi disinsentif bagi Wajib Pajak dalam pemenuhan kewajiban perpajakannya, namun penentuan tarif pajak yang terlalu rendah sebaliknya pula bisa menimbulkan moral hazard bagi kelompok yang sebenarnya tidak berhak untuk mendapatkan keuntungan dengan memanipulasi nilai peredaran bruto (omset) mereka untuk dapat masuk ke dalam kelompok usaha sektor UMKM. Dari tabel 5 di bawah ini juga dapat kita lihat bahwa tarif pajak yang diterapkan di Indonesia terbilang rendah dibandingkan dengan tarif yang diterapkan oleh negara-negara lain di dunia yang berada pada kisaran 3-4%.

Tabel 4. Tarif pajak dalam sistem *turnover-based system* dengan *single rate*

No.	Negara	Tarif Pajak yang Berlaku
1.	Indonesia	1% turun menjadi 0.5%
2.	Uganda	1%
3.	Filipina	3%
4.	Kenya	3%
5.	Zambia	3%
6.	Ukraina	6%
7.	Rusia	6%
8.	Latvia	9%

Sumber: World bank, 2015.

### Simulasi beban pajak

Untuk mendapatkan gambaran tentang perbandingan perhitungan beban Pajak Penghasilan yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak pengusaha kecil, penulis melakukan simulasi perhitungan pengenaan Pajak Penghasilan menggunakan ketentuan lama (*standard regime*) dibandingkan dengan perhitungan pengenaan Pajak Penghasilan menggunakan ketentuan sesuai PP-46/2013 dan PP-23/2018 (*presumptive regime*). Adapun asumsi dan ketentuan perhitungan yang digunakan dalam simulasi ini adalah sebagai berikut:

Besaran omset yang digunakan dalam simulasi dan klasifikasinya ke dalam jenis ukuran usaha adalah berdasarkan klasifikasi dalam UU No.20 tahun 2008 yang disesuaikan dengan batasan pengusaha kecil dalam PP-46/2013 sebagai berikut:

Tabel 5. Ukuran Usaha yang Digunakan dalam Simulasi

Ukuran Usaha	Omset	
	berdasarkan ketentuan UU No.20 Tahun 2008	disesuaikan dengan ketentuan PP46
Usaha Mikro	Maksimal Rp 300 juta	Maksimal Rp 300 juta
Usaha Kecil	> Rp 300 Juta sd Rp 2,5 Miliar	> Rp 300 Juta sd Rp 2,5 Miliar
Usaha Menengah	> Rp 2,5 Miliar sd Rp 50 Miliar	> Rp 2,5 Miliar sd Rp 4.8 Miliar

Sumber: UU No.20 tahun 2008

Wajib Pajak orang pribadi UMKM berstatus menikah dengan tanggungan satu orang (K/1), menggunakan besaran Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP) untuk tahun 2013 sebesar Rp28.350.000 dan untuk tahun 2018 sebesar Rp63.000.000. Untuk perhitungan PPh dengan ketentuan lama (*standard regime*) adalah menggunakan tarif berlapis sesuai Pasal 17 Undang-undang Pajak Penghasilan (yaitu 5%, 15%, 25%, dan 30%) dikalikan dengan penghasilan bersih kena pajak sedangkan perhitungan PPh dengan ketentuan baru (*presumptive regime*) menggunakan tarif tunggal 1% dan 0,5% dikalikan dengan penghasilan kotor atau peredaran bruto.

Bagi Wajib Pajak badan UMKM, perhitungan PPh dengan ketentuan lama (*standard regime*) adalah menggunakan tarif tunggal sesuai Pasal 31E Undang-undang Pajak Penghasilan (12,5%) dikalikan penghasilan bersih sedangkan perhitungan PPh dengan ketentuan baru (*presumptive regime*) menggunakan tarif tunggal 1% dan 0,5% dikalikan dengan penghasilan kotor atau peredaran bruto.

Hasil simulasi menunjukkan bahwa bagi Wajib Pajak pengusaha kecil yang berbentuk badan ternyata besaran omset atau ukuran usaha tidak mempengaruhi peluang mereka untuk menjadi diuntungkan atau tidak diuntungkan dengan pemberlakuan PP-46/2013 atau PP-23/2018. Karena bagi

mereka, yang menjadi cutting point adalah besaran profit margin-nya yaitu sebesar 8% untuk PP-46/2013 dan 4% untuk PP-23/2018. Artinya adalah bagi semua ukuran usaha baik mikro, kecil, maupun menengah yang memiliki omset berapapun akan merasa diuntungkan (membayar PPh yang lebih rendah dibandingkan sebelumnya/menggunakan aturan lama) ketika profit margin mereka melebihi 8% untuk PP-46/2013 dan 4% untuk PP-23/2018. Namun sebaliknya bagi semua ukuran usaha baik mikro, kecil, maupun menengah yang memiliki omset berapapun akan merasa tidak diuntungkan (membayar PPh yang lebih tinggi dibandingkan sebelumnya/menggunakan aturan lama) ketika profit margin mereka kurang dari 8% untuk PP-46/2013 dan 4% untuk PP-23/2018. Hal ini menunjukkan bahwa bagi Wajib Pajak pengusaha kecil yang berbentuk badan PP-46/2013 dan PP-23/2018 hanya berpihak pada mereka yang memiliki profit margin lebih dari 8% untuk PP-46/2013 dan 4% untuk PP-23/2018.

Sedangkan bagi Wajib Pajak pengusaha kecil orang pribadi ternyata besaran omset atau ukuran usaha sangat berpengaruh terhadap peluang mereka untuk menjadi diuntungkan atau tidak diuntungkan dengan pemberlakuan PP-46/2013, yaitu:

Bagi sektor usaha yang memiliki profit margin lebih kecil atau sama dengan 5% maka akan menjadi tidak diuntungkan sama sekali dengan pemberlakuan PP-46/2013. Semua ukuran usaha baik mikro, kecil, maupun menengah akan mengalami hal yang sama yaitu membayar PPh yang lebih tinggi dibandingkan sebelumnya (menggunakan aturan lama).

Bagi sektor usaha yang memiliki profit margin 10% maka cutting point omset berada pada nilai Rp1.850.500.000,-. Ukuran usaha mikro yang tentu saja memiliki omset di bawah nilai tersebut akan merasa tidak diuntungkan, begitu pula dengan ukuran usaha kecil yang memiliki omset di bawah nilai tersebut. Sedangkan ukuran usaha kecil dan menengah yang memiliki omset di atas nilai tersebut akan diuntungkan dengan perhitungan PPh berdasarkan PP-46/2013.

Bagi sektor usaha yang memiliki profit margin 30% maka cutting point omset berada pada nilai Rp264.357.150,-. Ukuran usaha mikro yang memiliki omset di bawah nilai tersebut akan merasa tidak diuntungkan. Sedangkan ukuran usaha mikro, kecil, dan menengah yang memiliki omset di atas nilai tersebut akan diuntungkan dengan perhitungan PPh berdasarkan PP-46/2013.

Dan bagi sektor usaha yang memiliki profit margin 48,35% maka cutting point omset tepat berada pada nilai Rp100.000.000,-. Ukuran usaha mikro yang memiliki omset di bawah nilai tersebut akan merasa tidak diuntungkan. Sedangkan ukuran usaha mikro, kecil, dan menengah yang memiliki omset di atas nilai tersebut lah yang akan diuntungkan dengan perhitungan PPh berdasarkan PP-46/2013.

Demikian terus berulang perhitungan yang menunjukkan bahwa berapa pun semakin tinggi profit margin suatu sektor usaha tetap menyisakan pihak-pihak yang tidak diuntungkan atas perhitungan PPh berdasarkan PP-46/2013 terutama bagi wajib pajak yang memiliki omset yang semakin kecil.

Adapun dengan pemberlakuan PP-23/2018 yang memiliki ketentuan tarif tunggal lebih rendah yaitu sebesar 0,5% dan nilai PTKP yang lebih tinggi pada tahun 2018 yaitu sebesar Rp63.000.000, bagi Wajib Pajak pengusaha kecil orang pribadi ternyata besaran omset atau ukuran usaha juga sangat berpengaruh terhadap peluang mereka untuk menjadi diuntungkan atau tidak diuntungkan. Penjelasan atas hal tersebut yaitu:

Bagi sektor usaha yang memiliki *profit margin* lebih kecil atau sama dengan 5% maka akan menjadi tidak diuntungkan sama sekali dengan pemberlakuan PP-23/2018. Semua ukuran usaha baik mikro, kecil, maupun menengah akan mengalami hal yang sama yaitu membayar PPh yang lebih tinggi dibandingkan sebelumnya (menggunakan aturan lama).

Bagi sektor usaha yang memiliki *profit margin* 10% maka *cutting point* omset berada pada nilai Rp1.445.000.000,-. Ukuran usaha mikro yang tentu saja memiliki omset di bawah nilai tersebut akan merasa tidak diuntungkan, begitu pula dengan ukuran usaha kecil yang memiliki omset di bawah nilai tersebut. Sedangkan ukuran usaha kecil dan menengah yang memiliki omset di atas nilai tersebut akan diuntungkan dengan perhitungan PPh berdasarkan PP-23/2018.

Bagi sektor usaha yang memiliki *profit margin* 30% maka *cutting point* omset berada pada nilai Rp361.250.000,-. Ukuran usaha mikro dan kecil yang memiliki omset di bawah nilai tersebut akan merasa tidak diuntungkan. Sedangkan ukuran usaha kecil dan menengah yang memiliki omset di atas nilai tersebut akan diuntungkan dengan perhitungan PPh berdasarkan PP-23/2018.

Dan bagi sektor usaha yang memiliki *profit margin* 73% maka *cutting point* omset tepat berada pada nilai Rp100.000.000,-. Ukuran usaha mikro yang memiliki omset di bawah nilai tersebut akan

merasa tidak diuntungkan. Sedangkan ukuran usaha mikro, kecil, dan menengah yang memiliki omset di atas nilai tersebut lah yang akan diuntungkan dengan perhitungan PPh berdasarkan PP-23/2018.

Demikian pun terus berulang perhitungan yang menunjukkan bahwa berapa pun semakin tinggi profit margin suatu sektor usaha tetap menyisakan pihak-pihak yang tidak diuntungkan atas perhitungan PPh berdasarkan PP-23/2018 terutama bagi wajib pajak yang memiliki omset yang semakin kecil.

Sebagai kesimpulan, hasil simulasi di atas menegaskan bahwa PP-46/2013 kurang memperhatikan asas keadilan dalam pengenaan pajaknya. Karena secara umum pengusaha kecil yang memiliki omset dan profit margin yang semakin kecil akan cenderung menjadi pihak yang tidak diuntungkan oleh perhitungan PPh berdasarkan PP-46/2013. Sehingga dengan kondisi demikian PP-46/2013 bisa menjadi insentif sekaligus disinsentif bagi pengusaha kecil tergantung dimana posisi profit margin sektor usaha dan besaran omset mereka.

Namun sebagai upaya untuk memberikan rasa keadilan, kekurangan PP-46/2013 tersebut coba diperbaiki dalam PP-23/2018 dengan memberi kesempatan kepada Wajib Pajak untuk memilih menggunakan ketentuan perhitungan menggunakan aturan lama (standard regime) apabila merasa tidak diuntungkan oleh ketentuan perhitungan menggunakan aturan baru ini (presumptive regime). Namun dengan resiko bahwa Wajib Pajak yang memilih menggunakan aturan lama (standard regime) ini tidak akan mendapatkan kesederhanaan sebagaimana diberikan oleh PP-23/2018 yaitu terkait kemudahan perhitungan, pembayaran, dan pelaporan pajaknya. Dimana kondisi ini juga tetap dapat menjadi insentif sekaligus disinsentif bagi pengusaha kecil dalam berkeputusan terkait partisipasi perpajakan mereka.

## SIMPULAN

Penelitian ini menginvestigasi PP-46/2013 dan PP-23/2018 sebagai bentuk penerapan presumptive tax system bagi sektor UMKM di Indonesia. Dimana penerapan aturan ini diharapkan salah satunya untuk dapat dimanfaatkan sebagai alat bagi otoritas pajak di Indonesia untuk mendorong partisipasi perpajakan pengusaha kecil. Penelitian ini dilakukan dalam dua tahap. Pada tahap pertama penelitian ini menelaah dan menganalisis aspek-aspek penting terkait penerapan PP-46/2013 dan PP-23/2018 sebagai sebuah presumptive tax system. Tahap ini dilakukan untuk mendapatkan pemahaman mengenai karakteristik penerapan presumptive tax system bagi sektor UMKM di Indonesia sebagai sebuah kebijakan yang selain memiliki karakter sebagai insentif – mendorong partisipasi perpajakan pengusaha kecil – namun juga dapat mempunyai sifat disinsentif. Kemudian pada tahap kedua dilakukan pembuktian empiris mengenai efektivitas penerapan aturan ini – dibatasi hanya pada berlakunya PP-46/2013 – terhadap keberhasilan otoritas pajak dalam mendorong partisipasi perpajakan pengusaha kecil.

Berdasarkan hasil telaah kebijakan dan simulasi perhitungan pajak penghasilan pada tahap pertama, PP-46/2013 terbukti kurang memperhatikan asas keadilan. Secara umum, semakin kecil omset dan profit margin yang dimiliki oleh pengusaha kecil maka justru semakin besar kecenderungan mereka untuk menjadi pihak yang tidak diuntungkan. Yaitu perhitungan PPh mereka berdasarkan ketentuan PP-46/2013 justru menjadi lebih besar dibandingkan perhitungan PPh berdasarkan ketentuan PPh berdasarkan ketentuan lama. Sebaliknya, semakin besar omset dan profit margin yang dimiliki oleh pengusaha kecil maka semakin besar pula kecenderungan mereka untuk menjadi pihak yang diuntungkan. Yaitu perhitungan PPh mereka berdasarkan ketentuan PP-46/2013 menjadi lebih kecil dibandingkan perhitungan PPh berdasarkan ketentuan PPh berdasarkan ketentuan lama. Dalam kondisi ini maka PP-46/2013 bisa menjadi insentif sekaligus disinsentif tergantung dimana posisi besaran omset dan profit margin pengusaha kecil.

Namun pemerintah melalui PP-23/2018 mencoba mengatasi kekurangan-kekurangan PP-46/2013 tersebut. Tiga hal perubahan utama yang mengarah pada perbaikan tersebut adalah pertama, penurunan tarif pajak menjadi hanya 0,5%. Kedua, adanya ketentuan yang memberikan kewenangan kepada Wajib Pajak untuk memilih apakah akan memanfaatkan aturan PP-23/2018 (presumptive regime) ini atau aturan PPh lama berdasarkan UU PPh (standard regime). Ketiga, adanya ketentuan jangka waktu maksimal pemanfaatan ketentuan PP-23/2018 tergantung pada jenis Wajib Pajak.

Berikutnya pada tahap kedua berdasarkan hasil penelitian empiris, PP-46/2013 diketahui memiliki pengaruh yang positif dan signifikan secara statistik terhadap kinerja ekstensifikasi otoritas pajak yaitu terkait upaya untuk mendorong partisipasi perpajakan pengusaha kecil baru. Namun pengaruh tersebut bisa dikatakan sangat kecil. Dengan koefisien hanya sebesar 0,00442 dapat dijelaskan bahwa penerapan PP-46/2013 hanya menambah jumlah Wajib Pajak pengusaha kecil baru dalam rasio 0,00442 (dibaca: dari 100.000 jumlah total pengusaha kecil hanya terdapat 442 Wajib Pajak pengusaha kecil baru)

dibandingkan kondisi tanpa penerapan PP-46/2013. Sehingga ketika dihubungkan dengan hasil telaah PP-46/2013 sebelumnya, maka sejumlah Wajib Pajak pengusaha kecil baru ini akan cenderung berasal dari individu-individu pengusaha kecil yang memiliki profit margin besar.

Sementara variabel kontrol yang menjelaskan faktor internal kantor pajak yang memiliki pengaruh signifikan adalah pelaksanaan kegiatan Sensus Pajak Nasional (SPN) dan upaya pengaturan komposisi jumlah pegawai terkait pelayanan Wajib Pajak. Pelaksanaan SPN pada tahun 2011 dan 2012 memiliki pengaruh positif terhadap kinerja ekstensifikasi otoritas pajak terkait upaya untuk mendorong partisipasi perpajakan pengusaha kecil baru. Begitu pula dengan upaya pengaturan komposisi jumlah pegawai terkait pelayanan Wajib Pajak yang lebih besar dibandingkan jumlah total pegawai terbukti mempengaruhi kinerja ekstensifikasi otoritas pajak terkait upaya untuk mendorong partisipasi perpajakan pengusaha kecil baru secara positif.

Sedangkan variabel kontrol yang menjelaskan faktor eksternal kantor pelayanan pajak berupa karakteristik ekonomi daerah (provinsi) yang memiliki pengaruh signifikan adalah PDRB per kapita, jumlah penyaluran kredit UMKM, dan kondisi fasilitas jalan serta kondisi fasilitas sekolah. PDRB per kapita, jumlah penyaluran kredit UMKM, dan kondisi fasilitas sekolah memiliki pengaruh negatif terhadap kinerja ekstensifikasi otoritas pajak terkait upaya untuk mendorong partisipasi perpajakan pengusaha kecil baru. Sedangkan kondisi fasilitas jalan memiliki pengaruh positif terhadap kinerja ekstensifikasi otoritas pajak terkait upaya untuk mendorong partisipasi perpajakan pengusaha kecil baru.

Dari sudut pandang kinerja ekstensifikasi otoritas pajak, aturan PPh yang diberlakukan khusus untuk sektor UMKM dinilai tepat dan penting untuk tetap dilaksanakan oleh pemerintah. Walaupun kebijakan PP-46/2013 memiliki pengaruh yang kecil namun terbukti secara statistik memiliki dampak positif terhadap kinerja ekstensifikasi otoritas pajak untuk mendorong pengusaha kecil masuk ke dalam sistem, mendaftarkan dirinya sebagai Wajib Pajak, melakukan pembayaran pajak, dan melaporkan laporan pajaknya. Merupakan hal yang penting pula bagi pemerintah untuk melakukan pengembangan, penyempurnaan, dan evaluasi aturan terutama dengan memperhatikan keadilan dan sudut pandang Wajib Pajak.

Pemberlakuan PP-23/2018 sebagai penyempurnaan aturan presumptive tax bagi Wajib Pajak sektor UMKM dapat dipandang sebagai harapan ke arah tersebut. Dimana penerapan PP-23/2018 menjadikan sektor UMKM tetap sebagai sektor yang mendapat perhatian dan perlakuan pajak khusus. Dengan beberapa penyempurnaan dari ketentuan sebelumnya, diharapkan PP-23/2018 bisa menjadi kebijakan yang lebih efektif baik bagi Wajib Pajak maupun bagi kinerja ekstensifikasi otoritas pajak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alm, J., McClelland, G., & Schulze, W. (1992). Why do people pay taxes. *Journal of Public Economics*, 21-38.
- Bank Indonesia, & LPPI. (2015). *Profil Bisnis Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah*.
- Bruhn, M., & Loeprick, J. (2016). Small business tax policy and informality: evidence from Georgia. *International Tax Public Finance*: 23, 834-853.
- Crane, S., & Nourzad, F. (1986). Inflation and Tax Evasion: An Empirical Analysis. *Review of Economics and Statistics* 68, 217-223.
- Engelschalk, M. (2004). Creating a Favorable Tax Environment for Small Business. *Taxing the Hard-to-Tax*, J. Alm et al. (Editors), 275-311.
- Engelschalk, M., & Loeprick, J. (2015). *MSME Taxation in Transition Economies: Country Experience on the Costs and Benefits of Introducing Special Tax Regimes*. World Bank Group.
- Fajnzylber, P., Maloney, W., & Montes-Rojas, G. (2011). Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES program. *Journal of Development Economics*, 262-276.
- Feige, E. (1989). *The Underground Economies, Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge University Press.
- Greene, W. (2007). *Econometric Analysis*. Pearson Education Limited.

- 
- Hsiao C. (2004). *Analysis of Panel Data*. Cambridge University Press.
- Katharaki, M., & Tsakas, M. (2010). Assessing the efficiency and managing the performance of Greek tax offices. *Journal of Advances in Management Research*, Vol. 7 Issue: 1, pp.58-75.
- Loeprick, J. (2009). *Small Business Taxation: Reform to Encourage Formality and Firm Growth*. In *Practice Business Taxation 48313* World Bank Group.
- Memon, N. (2013). Looking at Pakistani Presumptive Income Tax through principles of a good tax? *eJournal of Tax Research* vo.11 no.1, pp.40-78.
- Monteiro, J., & Assuncao, J. (2012). Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in brazilian microenterprise. *Journal of Development economics*, 99, 105-115.
- OECD. (2015). *Taxing Micro and Small Business in Indonesia: Option for Policy Reform*. World Bank Group.
- Oyewobi, L. O., Windapo, A. O., & Rotimi, J. O. (2017). Determinants of construction organisational performance: A partial least square-path analytic method. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, Vol. 22 Issue: 1, 37-61.
- Palil, M. (2010). *Tax Knowledge and Tax Compliance Determinants in SAS in Malaysia*. Birmingham: University of Birmingham - available at: <http://etheses.bham.ac.uk/1040/1/Palil10PhD.pdf>.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 149/PMK.03/2011. (2011). tentang Sensus Pajak Nasional.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2018. (2018). tentang PPh atas Penghasilan dari Usaha yang Diterima atau Diperoleh Wajib Pajak yang Memiliki Peredaran Bruto Tertentu.
- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2013. (2013). tentang PPh atas Penghasilan dari Usaha yang Diterima atau Diperoleh Wajib Pajak yang Memiliki Peredaran Bruto Tertentu.
- Pusat Kebijakan Pendapatan Negara - BKF. (2015). *Pengenaan PPh Final untuk Wajib Pajak dengan Peredaran Bruto Tertentu, Sebuah Konsep Kesederhanaan Pengenaan PPh untuk Meningkatkan Voluntary Tax Compliance*.
- Ross, A., & McGee, R. (2012). Education level and ethical attitude toward tax evasion: A six-country study. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 15(2), 93-138.
- Seuraj, S., & Watson, P. K. (2012). Banking Regulation: Does Compliance Pay in Emerging Economies? Evidence from Trinidad & Tobago. *Social and Economic Studies*, Vol. 61, No. 4 (December 2012), pp. 131-144.
- Silvani, C., & Baer, K. (1997). *Designing a tax administration reform strategy: Experiences and guidelines*. Working paper, International Monetary Funds, Washington DC.
- Slemrod, J. (1989). The Return to Tax Simplification: An Econometric Analysis. *Public Finance Quarterly*, 3-28.
- Thuronyi, V. (2003). Presumptive Taxation of The Hard-To-Tax. Dalam J. R. Alm, J. Martinez-Vazquez, & S. Wallace, *Taxing the Hard-to-tax: Lessons from Theory and Practice* (hal. pp.101 - 120). (Contributions to Economic Analysis, Volume 268) Emerald Group Publishing Limited.
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008. (2008). tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.
- Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007. (2008). tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008. (2008). tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.
- Wardana, A. B. (2017). *The Impact of Basic Infrastructure on Tax Effort: A Case Study of Municipalities/Regencies in Indonesia*. International Institute of Social Studies Erasmus.

---

Wu, S.-Y., & Teng, M.-J. (2005). Determinants of Tax Compliance — A Cross-Country Analysis. *Public Finance Analysis*, Vol. 61, No. 3, pp. 393-417.

Yitzhaki, S. (2007). Cost Benefit Analysis of Presumptive Taxation. *Public Finance Analysis* Vol.63 No.3, pp. 311-326.