

**MASALAH PENGENAAN PAJAK DAN UPAYA  
MENGHINDARI DITINJAU DARI  
TEORI EKONOMI MIKRO**

**Oleh:**

**Sigit Sardjono**

Staf Pengajar Fakultas Ekonomi dan Program Pascasarjana  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

**ABSTRACT**

The tax constitutes the important fund source for the development cost, thus it needs the efforts to do for intensification of fund taking. The success of these efforts will be determined by two related things, namely the society's awareness to pay the tax and the attitude and the ability of the tax authority in doing its duty in the field. The most fundamental problem in the tax aspect is actually located in the efforts for finding the answer, who receives the last tax load in the next turn. Is the last tax load taken by every person paying amount of money to the state's revenue? Not certainly. Because it is still potential to shift the tax load, partly or overall, to other people. In public economy, the concept of tax load shift and the last tax load (tax incidence) is an important concept to be understood. The company revenue's last tax load or incidence is a controversial case, from both the theoretical study and the empirical study. The resolution toward this case becomes interesting and important to be learned, so the related practitioners can determine and implement the tax policy more carefully. The critical point in this problem is located in "how to determine the last load receiver, that will carry implication toward the society's income distribution.

**Key word :** *Shifting Tax; Tax Incidence; Theory Micro*

## Pendahuluan

Semua mahasiswa sudah tahu apa alasan pemerintah melakukan pemungutan pajak. Penerimaan pajak diperlukan untuk membiayai jalannya roda pemerintahan. Penerimaan pajak dari badan usaha dan masyarakat dimasukkan sebagai penerimaan rutin. Dan Pemerintahan juga akan menggunakan uang pendapatan dari pajak untuk keperluan pembangunan demi mencapai cita-cita masyarakat yang adil dan makmur. Di dalam konteks keadilan ini pula, pemerintah meyakini dan berusaha menerapkan azas keadilan dalam memungut pajak. Jika pajak di pungut secara adil dan tepat sasaran bagi pengalihan beban pajak dan penyulundupan pajak bisa di eliminir.

Dalam teori ekonomi makro kewajiban seseorang membayar pajak ditempatkan lebih utama dari pengeluaran untuk konsumsi. Ini bisa dilihat pada istilah Disposable Income yang artinya sebagai pendapatan yang siap dibelanjakan. Disposable income adalah pendapatan seseorang setelah dikurangi dengan pajak yang harus dibayar. Dengan kata lain, membayar pajak menjadi kewajiban bagi seorang warga negara. Di negara-negara yang sudah maju membayar pajak yang baik menjadi indikator perilaku yang baik.

Ada beberapa teori yang menawarkan cara memungut pajak yang adil, adil tidaknya suatu system pada akhirnya akan ditentukan oleh *value judgement*, dan pembenaran ilmiah (*scientific justification*) tidak akan selalu mendukungnya. Sebagai contoh, para pendukung utilitarianism menawarkan tiga pendekatan teknis dalam hal memungut pajak. Pertama adalah *equal absolute sacrifice*. Yaitu yang merekomendasikan pemungutan pajak sehingga pengorbanan utility setiap orang sama. Yang kedua adalah *equal proportionate sacrifice*, di mana persentase pengorbanan utility setiap oranglah yang semestinya sama. Dan terakhir adalah *equal marginal sacrifice* dimana pengorbanan marginal utility dari setiap oranglah yang semestinya sama. Ketiga pendekatan ini akan berakibat implementasi perpajakan yang berbeda. Namun didalam pembahasan kita kali ini, belum akan memperbincangkan azas keadilan yang terkandung dalam suatu system perpajakan.

Sebaliknya kita akan lebih melihat kepada pihak yang terbebani oleh suatu sistem perpajakan secara eksplisit membebankan agen ekonomi tertentu, misalnya produsen, untuk membayar pajak atas barang yang diproduksi. Persoalannya adalah, apakah benar produsen yang berbeban membayar pajak pertambahan nilai (VAT), misalnya? Kalu tidak benar, bagaimanakah produser menggeser tanggung jawabnya ? Pihak manakah pada dasarnya yang dibebani pajak? Dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi besarnya besarnya beban pajak yang ditetapkan oleh pemerintah akhirnya harus di tanggung oleh

konsumen, ataukah produsen?. Apakah besarnya pajak dapat membuat harga produk tidak menjadi kompetitif. Didalam literatur ekonomi, persoalan-persoalan semacam ini lebih dikenal sebagai *tax incidence*. Dan yang terakhir yang akan di kemukakan dalam tulisan ini adalah upaya pemberian pelayanan public yang baik di duga dapat mengurangi perasaan kecewa bagi pembayar pajak dan sekaligus dapat mendorong rasa kepatuhan membayar pajak. Analisa sederhana dimaksud akan menggunakan teori-teori dasar ekonomi mikro terutama yang menerangkan perilaku para agen ekonomi seperti konsumen, produser, dan juga perilaku pasar yang beraksi terhadap keputusan serta tindakan yang diambil oleh agen-agen ekonomi tersebut.

Dengan Otonomi banyak Pemda yang terjangkitan eforia dengan membuat pungutan-pungutan retribusi bagi kalangan dunia usaha tapi ujung-ujungnya justru kebijakan ini justru konsumen yang dirugikan. Contohnya perda retribusi rumah makan; hotel yang dikenakan kepada para pengusaha sektor usaha itu justru retribusi itu dibebankan kepada konsumen. Para pengusaha yang seharusnya kena pajak justru posisinya berubah menjadi perantara pembayaran dari pembeli kepada pemerintah daerah. Contoh lain, pajak retribusi kepada angkutan kendaraan yang ditujukan kepada pengusaha, justru dibayar dengan menaikkan tarif sewa kepada konsumen.

### **Peranan Pemerintah**

Kebijakan Fiskal adalah suatu kebijakan ekonomi dalam rangka mengarahkan kondisi perekonomian untuk menjadi lebih baik dengan jalan mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Kebijakan ini mirip dengan kebijakan moneter untuk mengatur jumlah uang beredar, namun kebijakan fiskal lebih mekankan pada pengaturan pendapatan dan belanja pemerintah.

Instrumen kebijakan fiskal adalah penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang berhubungan erat dengan pajak. Dari sisi pajak jelas jika mengubah tarif pajak yang berlaku akan berpengaruh pada ekonomi. Jika pajak diturunkan maka kemampuan daya beli masyarakat akan meningkat dan industri akan dapat meningkatkan jumlah output. Dan sebaliknya kenaikan pajak akan menurunkan daya beli masyarakat serta menurunkan output industri secara umum.

### 1. Anggaran Defisit (Defisit Budget) / Kebijakan Fiskal Ekspansif

Anggaran defisit adalah kebijakan pemerintah untuk membuat pengeluaran lebih besar dari pemasukan negara guna memberi stimulus pada perekonomian. Umumnya sangat baik digunakan jika keadaan ekonomi sedang resesif.

### 2. Anggaran Surplus (Surplus Budget) / Kebijakan Fiskal Kontraktif

Anggaran surplus adalah kebijakan pemerintah untuk membuat pemasukannya lebih besar daripada pengeluarannya. Baiknya politik anggaran surplus dilaksanakan ketika perekonomian pada kondisi yang ekspansi yang mulai memanas (*overheating*) untuk menurunkan tekanan permintaan.

### 3. Anggaran Berimbang (Balanced Budget)

Anggaran berimbang terjadi ketika pemerintah menetapkan pengeluaran sama besar dengan pemasukan. Tujuan politik anggaran berimbang yakni terjadinya kepastian anggaran serta meningkatkan disiplin.

Banyak ahli ekonomi publik, terutama dari negara-negara Barat, yang menyebutkan bahwa peranan pemerintah dalam mengatur jalannya perekonomian sangatlah besar. Bahkan di Amerika Serikat, yang selalu menjadi kibiat pandangan ekonomi klasik, peranan Pemerintah Federal jauh lebih besar dibandingkan dengan konsep yang dulu dikemukakan oleh Adam Smith. Para ekonom pada umumnya bisa melakukan kesalahan dalam menginterpretasikan pandangan Smith, sehingga seolah-olah peranan pemerintah teramat sempit dalam mengatur perekonomian. Di satu sisi, Smith memang berpendapat bahwa peranan pemerintah hanya sebatas pelengkap kegiatan yang tidak dilaksanakan oleh pihak swasta.

Pandangan Smith mengenai peranan pemerintah, tidak sebatas menyediakan barang dan jasa publik semata-mata, tetapi memiliki perspektif yang lebih luas. Sementara Musgrave dan Musgrave (1984), mengelompokkan aktivitas negara ke dalam tiga fungsi, yaitu alokasi, stabilisasi, dan distribusi sumber-sumber ekonominya. Tidak ada seorang ekonom pun yang meragukan peranan negara dalam mengatasi masalah stabilisasi dan distribusi pendapatan. Teori-teori ekonomi misalnya mikro, makro, dan pembangunan—telah menerangkan, bagaimana pemerintah mampu mengatasi kedua masalah tersebut. Peranan pemerintah dalam alokasi inilah, yang sering kali kurang dipahami, terutama bagi mereka yang tidak mendalami ekonomi publik.

Para ekonom klasik selalu berpendapat, bahwa peranan pemerintah di bidang alokasi hanyalah sebagai "pelengkap" aktivitas sektor swasta, yaitu melaksanakan hal-hal yang tidak dapat dilakukan oleh swasta. Filosofi yang mendasari konsep ini sangat sederhana, yaitu adanya anggapan bahwa hanya dirinya sendirilah yang mengetahui persis, mengenai apa yang terbaik bagi dirinya. Karena itulah, maka setiap usaha yang bertujuan untuk mencapai kemakmuran pribadi, secara keseluruhan akan menyebabkan kemakmuran masyarakat, Dalam teori *welfare economics* disebutkan, bahwa apabila terdapat pasar persaingan sempurna (*perfect competition*) di semua pasar—baik pasar *input* maupun, pasar *output*, maka pihak swasta akan mampu menyediakan barang dan jasa, serta mengalokasikannya secara efisien. Pada gilirannya., hal itu akan menyebabkan tercapainya kesejahteraan masyarakat yang optimal, yang ditunjukkan dengan kondisi *Pareto optimality* .

Oleh karena itu, peranan pemerintah di sini adalah untuk hal-hal sebagai berikut:

1. Menyediakan barang dan jasa yang tidak dihasilkan oleh pihak swasta, dan
2. Menjamin bahwa tujuan swasta tidak terhambat.

Kesulitan dalam penyediaan barang publik yang sifatnya murni adalah dalam menentukan jumlah optimal yang harus disediakan pemerintah. Ekonom besar Amerika Serikat pemenang hadiah Nobel, Paul A. Samuelson, menunjukkan bahwa adanya barang publik murni (*pure public goods*) tidak berarti kondisi *Pareto optimality* tidak akan tercapai.

Seiring dengan berkembangnya perekonomian, hal ini telah menyadarkan para ahli ekonomi publik, bahwa dalam alokasi sumber-sumber ekonomi, peranan pemerintah jauh lebih penting dari hanya sekadar sebagai "pelengkap" aktivitas swasta. Selain itu, masih banyak faktor lain yang menyebabkan perekonomian tidak dapat mencapai efisiensi alokasi sumber daya. Salah satu penyebabnya adalah adanya kegagalan pasar (*market failure*) yang disebabkan oleh keberadaan beberapa faktor yaitu karena adanya (1). Barang publik, (2). Unsur monopoli; (3). *Decreasing cost industries*, (4). Eksternalitas, dan (5). Ketidakefektifan informasi.

### **Beban Akhir Pajak**

Masalah yang paling fundamental dalam aspek perpajakan sebenarnya terletak pada upaya menemukan jawaban, siapakah yang pada gilirannya menerima beban pajak yang terakhir. Apakah beban akhir pajak itu ditanggung oleh setiap orang yang membayar sejumlah uang ke kas negara? Belum tentu. Karena, ia masih berpeluang menggeserkan beban pajaknya, sebagian atau bahkan seluruhnya, kepada orang lain. Dalam ekonomi publik, konsep penggeseran beban pajak dan beban akhir pajak (*tax incidence*) adalah konsep yang sangat penting untuk dipahami.

Musgrave membedakan beban akhir pajak menjadi 3 kategori, yaitu (1) spesifik, (2) diferensi, dan (3) anggaran berimbang. Beban Akhir Pajak (BAP) spesifik berkaitan dengan pengaruh distribusi dari perubahan pajak, dengan asumsi tidak ada perubahan pada pajak lain atau pengeluaran pemerintah. BAP diferensi berkaitan dengan pengaruh distribusi penggantian satu jenis pajak dengan jenis lainnya, tanpa disertai dengan perubahan pada pengeluaran pemerintah. Berbeda halnya dengan BAP spesifik, BAP diferensi mengandung beberapa keuntungan, karena tidak banyak terkait dengan proses inflasi dan deflasi. Pendekatan BAPdiferensi sangat berguna dalam menganalisis alternatif pembiayaan pengeluaran pemerintah, dalam menyusun kebijakan stabilisasi ekonomi. Karena keunggulan inilah, maka pendekatan ini digunakan oleh Musgrave dalam beberapa studinya.

Konsep ketiga adalah BAP anggaran berimbang, yang berkaitan dengan pengaruh distribusi dari perubahan pajak dan pengeluaran pemerintah pada saat yang sama, serta dalam jumlah yang sama pula. Menurut Musgrave, konsep ini sangat dekat dengan arti yang umum dari BAP sebagai pengalokasian pengeluaran pemerintah kepada anggota kelompok masyarakat. Konsep BAP ini biasanya amat berguna untuk menganalisis dampak dari penambahan atau pengurangan pajak. Tetapi konsep ini tidak dapat diterapkan, bila tidak terdapat perubahan pengeluaran pemerintah.

Insiden atau beban akhir pajak penghasilan perseroan merupakan isu yang kontroversial, baik dari sisi kajian teoretis maupun segi empiris. Solusi terhadap isu ini menjadi menarik dan penting dipelajari, sehingga para praktisi yang terkait dapat menentukan dan melaksanakan kebijakan perpajakan secara lebih berhati-hati. Titik kritis pada masalah ini terletak pada bagaimana menentukan penanggung beban akhir, yang akan membawa implikasi terhadap distribusi pendapatan masyarakat.

Apabila telah dicapai suatu kesepakatan secara aka demis mengenai pihak yang akhirnya menanggung beban pajak perseroan, maka satu isu penting telah terjawab, yaitu pajakperseroan menyebabkan terjadinya pajak ganda (*double taxation*). Kenapa demikian? Penyebabnya adalah, pajak perseroan yang dikenakan pada keuntungan tidak akan menggeser posisi produksi perusahaan. Apabila keuntungan perseroan telah dikenai pajak, kemudian dividen yang dibayarkan kepada pemilik saham juga dikenai pajak, maka pemilik modal akan menderita beban pajak ganda. Argumen ini dilandasi oleh asumsi bahwa pajak perseroan ditanggung oleh pemilik modal (atau pemegang saham), dan tidak dapat digeserkan kepada konsumen, ataupun kepada pemilik faktor produksi.

### **Tinjauan Teoretis Beban Pajak**

Dari sisi teori, analisis tentang beban akhir pajak dapat dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu analisis keseimbangan parsial (*partial equilibrium analysis*) dan analisis keseimbangan umum (*general equilibrium analysis*).

### **Pendekatan Keseimbangan Parsial**

Para ahli ekonomi neo-klasik umumnya menyepakati, bahwa pajak perseroan akan dikenakan pada keuntungan perseroan. Oleh karena itu, pajak tersebut tidak akan berpengaruh terhadap struktur biaya produksi. Suatu perseroan yang didirikan dengan tujuan mencapai keuntungan maksimal, tidak akan berusaha untuk menggeserkan pajak perseroannya kepada pihak lain. Alasannya, sebuah perusahaan yang bertujuan mendapatkan keuntungan maksimal akan memproduksi pada tingkat di mana penerimaan marginal (MR, *marginal revenue*) sama dengan biaya marginal (MC, *marginal cost*).

Pajak perseroan dikenakan pada keuntungan perseroan, sehingga tidak mempengaruhi struktur biaya internal perusahaan. Pada dasarnya, semua perusahaan yang menghadapi struktur pasar persaingan sempurna, dalam jangka panjang akan memperoleh keuntungan normal, yaitu ketika biaya total (TC, *total cost*) sama dengan penerimaan total (TR, *total revenue*), sehingga keuntungan sama dengan nol. Dalam keadaan ini, maka tidak ada satu pun perusahaan yang berkewajiban membayar pajak perseroan.

Sedangkan dalam jangka pendek, seperti diketahui, memang ada perusahaan yang memperoleh keuntungan dan ada perusahaan yang menderita kerugian. Tetapi dalam jangka panjang, keadaan timpang ini akan

"diseimbangkan", ketika perusahaan yang mendapat keuntungan disaingi secara ketat oleh perusahaan lainnya. Karena demikian ketatnya persaingan (*perfect competition*), maka akhirnya tingkat keuntungan semua perusahaan menjadi sama-sarna nol ( $TR = TC$ ).

Sementara dalam pasar monopoli, pajak perseroan tidak dapat digeserkan ke belakang (kepada pemilik modal) atau ke depan (kepada konsumen), sepanjang pajak tersebut bukan merupakan biaya tetap (*fixed cost*) ataupun biaya langsung (*direct cost*). Namun perkembangan teori ekonomi mikro yang begitu pesat, telah menyebabkan timbulnya keraguan akan kebenaran teori neo-klasik tersebut. Apabila perusahaan tidak memaksimalkan keuntungan dalam jangka pendek, tetapi mempunyai motivasi lain, maka pajak perseroan dapat digeserkan kepada konsumen atau kepada pemilik faktor produksi.

Dalam beberapa kasus, sering terjadi kebijakan perusahaan yang diambil oleh tim manajemen berbeda dengan keinginan pemilik atau pemegang saham. Bila tujuan manajer adalah penjualan maksimal atau tujuan lain selain keuntungan maksimal, maka pajak perseroan dapat digeserkan kepada konsumen dalam bentuk kenaikan harga *output* atau produk.

Struktur pasar dapat digunakan untuk menjelaskan mekanisme penggeseran pajak perseroan oleh wajib pajak kepada pihak lain. Dalam pasar oligolistik, harga barang yang ditentukan produsen, berada di antara harga yang ditetapkan produsen di pasar persaingan sempurna dan monopoli. Karena itu, dalam pasar persaingan monopolistik atau pasar tidak sempurna lainnya, dalam jangka pendek pajak perseroan dapat digeserkan kepada orang lain.

Semua teori di atas menggunakan analisis keseimbangan parsial (*partial equilibrium analysis*), yang mengandung beberapa kelemahan, di samping berbagai kelebihan. Kelemahan utama analisis ini adalah sebagai berikut:

1. Hanya membahas beban akhir pajak pada suatu pasar, tanpa menghiraukan pengaruhnya terhadap pasar-pasar lainnya. Misalnya, dalam kasus cukai rokok, keseimbangan parsial hanya melihat alokasi beban pajak antara konsumen dan produsen rokok. Analisis parsial tidak memperhatikan substitusi faktor-faktor produksi dan pangsa input. Karena kelemahan ini, maka keseimbangan parsial tidak dapat digunakan untuk membahas beban akhir pajak secara umum (*general taxes*), misalnya pajak penjualan.

2. Tidak dapat menjelaskan pengaruh pajak yang dikenakan terhadap suatu barang. Misalnya, pengaruh terhadap perilaku permintaan dan penawaran barang lain, yang bersifat komplementer atau substitusi.
3. Mengabaikan efek pengeluaran, yang seharusnya diperhitungkan pada analisis yang membahas pajak dalam jumlah besar.

Sebenarnya banyak ahli ekonomi publik yang merasa tidak puas terhadap analisis keseimbangan parsial untuk membahas beban akhir pajak. Namun demikian, mereka belum mendapatkan cara pendekatan alternatif yang lebih baik.

### **Pendekatan Keseimbangan Umum**

Pada tahun 1962, Harberger menemukan teori beban akhir pajak dengan menggunakan pendekatan keseimbangan umum (*general equilibrium analysis*), yang kemudian banyak digunakan dalam teori perdagangan internasional. Pendekatan keseimbangan umum mencoba memperbaiki kelemahan yang melekat pada pendekatan keseimbangan parsial. Teori Harberger ini mendeteksi beban akhir pajak dengan cara mempertimbangkan pengaruh yang ditimbulkan oleh pasar-pasar lain yang terkait, misalnya pasar barang lain dan pasar faktor produksi.

Dalam analisisnya, Harberger membagi perekonomian ke dalam dua sektor, yaitu sektor perseroan (*corporated sector*) dan sektor nonperseroan (*non-corporated sector*). Selanjutnya, ia membuat beberapa batasan asumsi sebagai berikut:

1. Semua sektor hanya menggunakan dua faktor produksi, yaitu tenaga kerja dan modal.
2. Pajak perseroan merupakan pajak atas penggunaan modal di sektor perseroan.
3. Mobilitas yang sempurna pada semua faktor produksi.
4. Semua pasar, baik pada input maupun output, adalah pasar persaingan sempurna.

Secara deskriptif teori beban akhir pajak menurut Harberger adalah seperti berikut ini. Dikenakannya pajak di sektor perseroan akan menurunkan tingkat pengembalian modal neto (*the net rate return to capital*) pada sektor

tersebut. Faktor ini akan mendorong terjadinya perpindahan modal dari sektor perseroan ke sektor nonperseroan.

Beban akhir pajak tergantung pada beberapa faktor kritis, misalnya elastisitas substitusi faktor produksi di kedua sektor, elastisitas permintaan barang, dan intensitas faktor produksi. Apabila kapital tidak dapat berpindah dari satu sektor ke sektor yang lain, maka pemilik modal di sektor perseroan yang akan menanggung beban pajak perseroan.

Model yang dikemukakan oleh Harberger tersebut di kemudian secara teoretis dikembangkan oleh Mieszkowski dan McLure (1972). Mieszkowski melengkapi model Harberger, untuk menganalisis beban akhir pajak kekayaan. Dalam analisisnya, Mieszkowski memperhatikan beban akhir pajak atas modal yang dapat dihasilkan (*reproducible capital*) dan dapat dipindahkan (*shiftable capital*). membedakan antara dua jenis barang, yaitu barang yang hanya dapat dijual di pasar lokal (*local markets*), dan barang yang berskala nasional (*national markets*).

Harga barang yang berskala nasional ditentukan oleh kondisi pasar yang bersangkutan, dan harga yang terjadi akan sama untuk semua daerah. Lain halnya dengan barang lokal, di mana harga yang terjadi ditentukan oleh penawaran dan permintaan pada pasar tertentu, sehingga harganya pun akan berbeda antara satu pasar dengan pasar lainnya. Pengenaan pajak kekayaan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya akan menyebabkan terjadinya perpindahan atau aliran modal dari daerah yang pajaknya tinggi ke daerah yang pajaknya lebih rendah. Distribusi beban pajak dari produsen kepada konsumen barang-barang lokal ini disebut dengan efek cukai (*excise effect*), yang bernilai positif untuk daerah yang tarif pajaknya rendah.

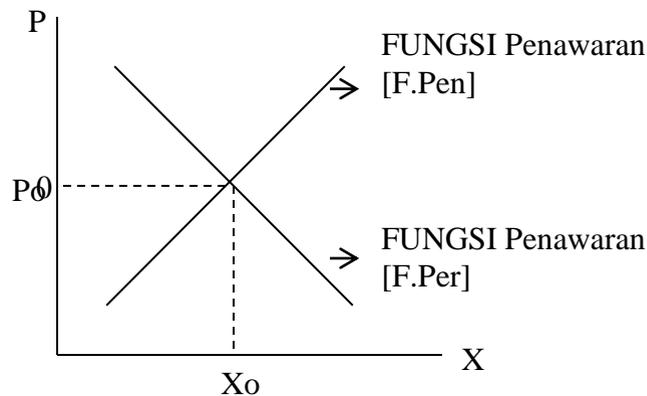
Model Harberger-Mieszkowski ini masih didasari asumsi, bahwa faktor-faktor produksi bebas berpindah dari satu sektor ke sektor lainnya, tanpa hambatan apapun juga (*perfectly mobile*). Dengan demikian, kesimpulan yang menyatakan bahwa pajak perseroan tidak dapat digeserkan kepada konsumen dan menjadi beban pemilik modal, hanya berlaku di negara dengan struktur ekonomi tertutup. Dalam kasus negara kecil dan terbuka, seluruh beban pajak perseroan akan digeserkan kepada konsumen. Karena di negara-negara kecil dan terbuka, faktor produksi kapital dapat keluar masuk dengan bebas dari dan ke negara yang bersangkutan. Harga kapital tidak ditentukan di pasar modal dalam negeri, namun ditetapkan secara eksternal di pasar modal internasional. Itulah sebabnya penawaran modal di Indonesia bersifat elastik sempurna. Dengan demikian, pajak atas modal yang dikenakan pada sektor perseroan akan menyebabkan tingkat pengembaliannya (*rate of return*) menurun, sehingga

mendorong terjadi pelarian modal ke luar negeri. Di lain pihak, pemodal asing pun enggan untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

### Pendekatan Suply dan Demand

Sebagai titik tolak pembahasan, kita harus mengingat dan mengasumsikan kembali motivasi kedua kelompok besar pelaku ekonomi, yaitu konsumen berusaha mengoptimalkan fungsi utilitinya sementara produsen ingin meraup untung sebanyak mungkin (mengoptimalkan fungsi laba). Alhasil, dalam suasana yang kompetitif kedua pihak akan mencapai kesepakatan dan terciptalah apa yang disebut sebagai "harga pasar". Grafik 1 berikut menggambarkan dinamika dimaksud, dengan asumsi tidak adanya campur tangan pihak lain. Dengan perkataan lain, konsumen bebas menentukan pilihannya, sementara produsen menjalankan atau tidak menjalankan usahanya sesuai dengan kalkulasi seksama yang dilakukannya tentang untung rugi perusahaan. Kondisi seperti ini kita sederhanakan saja sebagai "pasar yang kompetitif".

Grafik 1.



Grafik 1. di atas memperlihatkan harga pasar barang X sebagai  $P_o$ . Keadaan ini adalah sebelum pajak atas barang X diberlakukan. Fungsi permintaan menggambarkan jumlah barang yang akan di beli oleh konsumen pada setiap harga yang berlaku. Sementara itu, fungsi penawaran menggambarkan jumlah barang yang akan diproduksi pada setiap tingkat harga yang berlaku. Pada titik temu kedua fungsi tersebut tercapai kesepakatan harga,  $P_o$ , di mana jumlah barang yang dibeli konsumen

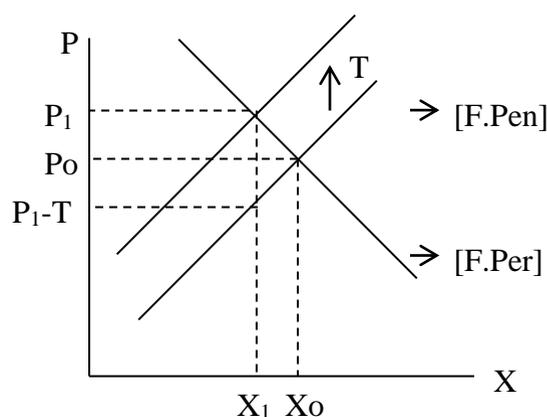
sama dengan yang dijual produsen yaitu sebesar  $X_0$ . titik inilah yang selalu kita sebut sebagai titik equilibrium, di mana harga dan kuantitas barang yang terjual ditentukan.

## Analisis Pengaruh Pengeanaan Tax

### Analisis Tax Incidence

Misalkan pemerintah mengenakan pajak pertambahan nilai sebesar  $T$  atas setiap unit barang  $X$  yang terjual. Grafik 2 berikut ini akan menunjukkan bagian dari pajak  $T$  yang ditanggung oleh produsen dan bagian dari pajak tersebut yang ditanggung oleh konsumen.

Grafik 2



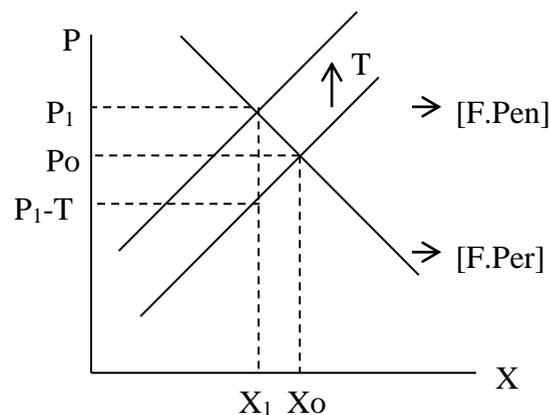
Mekanismenya adalah pertama-tama, kita akan melihat reaksi produsen yang ingin melindungi kepentingannya. Produsen ingin agar konsumenlah yang akan menanggung pajak  $T$  tersebut. Oleh karenanya, jadwal penawaran oleh produser bergeser ke kiri sebanyak  $T$ . Dengan perkataan lain, untuk setiap kemungkinan tingkat harga yang berlaku plus  $T$ , Produsen menawarkan jumlah barang yang sama dengan yang ditawarkan sebelum adanya pajak. Misalnya, apabila harga yang berlaku adalah  $P_0 + T$ , produsen akan menawarkan barang sebanyak  $X_0$ . Akan tetapi, seperti yang diperlihatkan oleh grafik 1.2 di atas, tidak ada jaminan bahwa produsen akan menerima jumlah uang yang sama dengan sebelum adanya pajak, yaitu  $P_0$ . karena menurut fungsi permintaan, konsumen hanya akan membeli jumlah yang lebih kecil dari  $X_0$ , yaitu  $X_1$ , dan harga yang berlaku menjadi  $P_1$ . Dengan demikian, konsumen ternyata tidak harus menanggung tambahan harga barang yang dikenai pajak tersebut sebesar pajak yang dikenakan, atau  $P_0 + T$ , dan produsen menerima  $P_1 - T$ , yang jelas-jelas lebih kecil dari  $P_0$ .

## 2. Analisis Elastisitas

Pertanyaan selanjutnya adalah, mengapa demikian? faktor-faktor apa saja yang menentukan besarnya bagian pajak yang ditanggung oleh konsumen dan bagian pajak yang ditanggung produsen. Jawabannya terletak pada tingkat elastisitas, baik dari pada fungsi permintaan maupun fungsi penawaran barang X terhadap perubahan harganya. Dan pada gilirannya, struktur pasar juga akan sangat menentukan. Seperti kita ketahui, tingkat elastisitas menggambarkan reaksi permintaan konsumen atau penawaran produsen terhadap naik turunnya harga sesuatu barang. Dalam konteks grafik di atas, semakin tinggi elastisitas permintaan, semakin mendatar fungsi permintaan (demikian juga dengan fungsi penawaran).

Sebaliknya dengan beban pajak yang harus ditanggung masing-masing pihak. Semakin tinggi elastisitas permintaan, semakin mendatar fungsi permintaan, semakin sedikit pula bagian dari pada pajak yang harus ditanggung oleh konsumen. Bandingkan grafik 3 dengan 2, di mana pada grafik 3 kita gambar fungsi permintaan yang lebih mendatar dari 2. Pada grafik 3 jelas terlihat bahwa tambahan harga yang harus dibayar oleh konsumen jauh lebih kecil dibandingkan dengan tambahan harga yang harus dibayar pada grafik 2, yaitu apabila elastisitas permintaan lebih rendah (kurang mendatar).

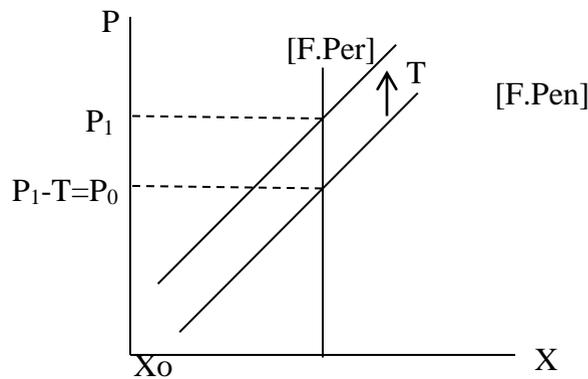
Grafik 3



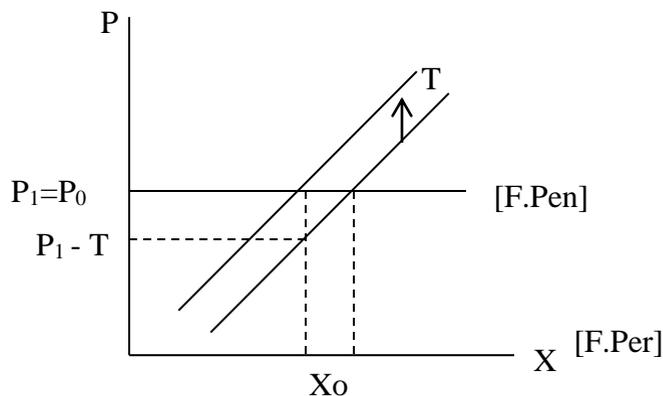
Analisa di atas berdasarkan pada asumsi “pasar kompetitif”, seperti diuraikan di atas. Keadaan paling ekstrim yang bisa terjadi adalah, apabila konsumen menanggung semua pungutan pajak yaitu dalam kasus fungsi permintaan tegak lurus kepada sumbu-x (*a perfectly elastic demand curve*), atau sebaliknya, produsen yang

menanggung semuanya yaitu dalam hal fungsi permintaan tegak lurus kepada sumbu p (*a perfectly elastic demand curve*). Di dalam kasus yang terakhir, fungsi permintaan tegak lurus terhadap sumbu-p, pengenaan pajak sebesar T akan mengurangi jumlah yang diterima oleh produsen menjadi  $P_0 - T$ . Jadi, harga yang dibayar oleh konsumen sebelum dan sesudah diberlakukannya pajak adalah sama, yaitu  $P_1 = P_0$ . Dari contoh di atas, baik konsumen maupun produsen tidak akan pernah menanggung lebih besar dari pajak yang dikenakan. Grafik 4 dan 5 menggambarkan kedua ekstrim tersebut.

Grafik 4



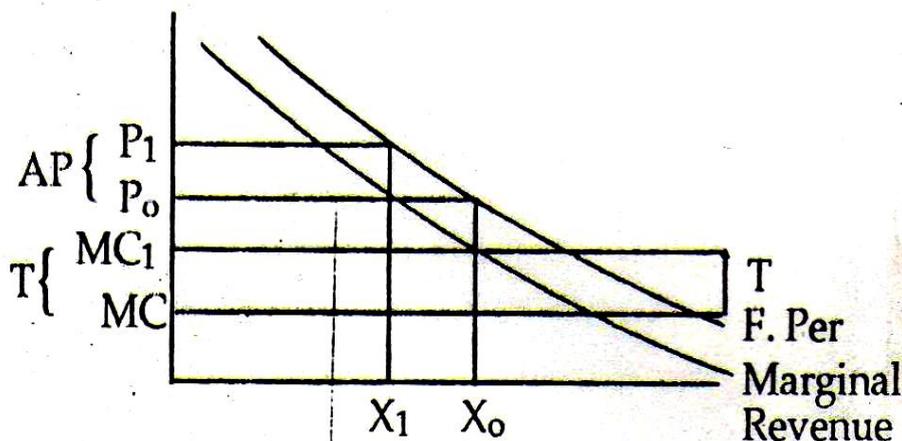
Grafik 5



Keadaannya bisa sangat lain apabila asumsi pasar kompetitif kita tinggalkan. Artinya, jumlah bagian beban pajak yang harus ditanggung oleh konsumen bisa melebihi jumlah pajak yang dikenakan atas barang tertentu. Misalnya pada pasar yang dimonopoli produsen. Seperti kita ketahui, fungsi

*marginal revenue* dari produsen yang memonopoli suatu sektor adalah persis berada di bawah fungsi permintaan dari konsumen. Dan untuk mengoptimalkan untungnya, perusahaan monopolis akan selalu memproduksi barangnya pada kuantitas di mana *marginal revenue* sama dengan *marginal cost*. Grafik 6 berikut menunjukkan bagaimana pengaruh pengenaan pajak dapat membebani konsumen melebihi jumlah pajak yang dikenakan. Kasusnya adalah pada waktu *marginal cost* konstan, dan fungsi permintaan tidak *linear* tetapi melengkung serta mempunyai elastisitas yang konstan. Elastisitas yang konstan berarti bahwa setiap kenaikan 1% dari harga akan mengakibatkan turunnya permintaan sebesar 5% misalnya, tanpa dipengaruhi oleh tingkat perubahan 1% dan 5% tetap berlaku baik pada waktu harga berubah dari 100 ke 120 atau dari 1000 ke 1200, dan sebagainya.

Gambar 6



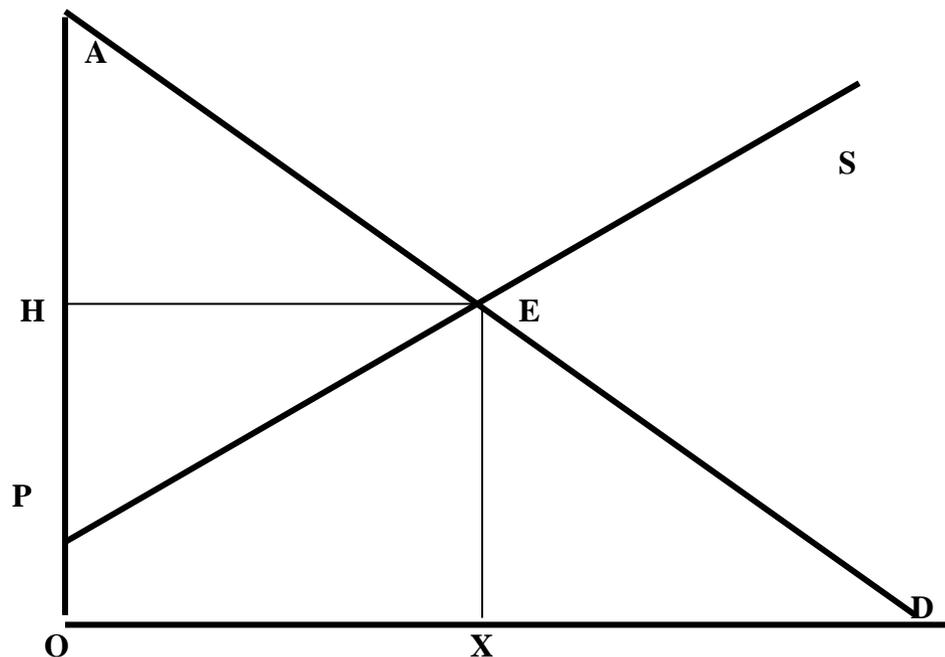
Kejadiannya adalah sebagai berikut. Mula-mula, si monopolis memproduksi barang sebanyak  $X_0$ , dimana untuknya adalah pada tingkat maksimal karena *marginal cost*-nya, yaitu  $MC$  sama dengan *marginal revenue*-nya. Sementara itu, konsumen membayar  $P_0$  untuk setiap unit barang  $X$ . kemudian, pemerintah mengenakan pajak sebesar  $T$ . Akibat pertama adalah bahwa *marginal cost* naik menjadi  $MC_1$ , yaitu  $MC$  ditambah  $T$ . Untuk mengoptimalkan untungnya, si monopolis mengurangi produksinya menjadi  $X_1$ , pada titik mana  $MC_1 = MR$ -nya. Akibatnya, harga yang harus dibayar oleh konsumen naik dari  $P_0$  menjadi  $P_1$ . Fungsi permintaan yang mempunyai elastisitas yang konstan akan mengakibatkan:  $P_1 - P_0$

$MCI - MC$  di mana  $MCI - MC$  adalah sama dengan  $T$ . Dengan perkataan lain, beban yang harus ditanggung konsumen dapat melebihi jumlah pajak yang dibebankan oleh pemerintah seperti yang diperlihatkan dalam Grafik 6 di atas.

### Analisis Surplus Konsumen

Kita tahu bahwa kurva permintaan merupakan kumpulan titik-titik optimal yang mampu dicapai oleh konsumen mengingat besarnya anggaran belanja (pendapatan) dan tingkat harganya. Bila harga yang harus dibayar lebih rendah daripada harga optimal ini konsumen memperoleh "keuntungan". Keuntungan ini biasanya disebut surplus konsumen. Surplus konsumen bisa digunakan untuk melihat apakah konsumen merasa senang atau tidak jika terjadi perubahan harga. Jika Pemerintah mengenakan Tax atau Retribusi yang bisa menyebabkan kenaikan harga dan kenaikan harga ini menyebabkan turunnya surplus konsumen. Guna mendapatkan surplus konsumen seperti semula konsumen mungkin bisa melakukan tindakan menghindari pajak. Besarnya surplus konsumen dapat digambarkan pada Gambar dibawah ini

Gambar 7: Surplus konsumen dan Surplus Produsen.

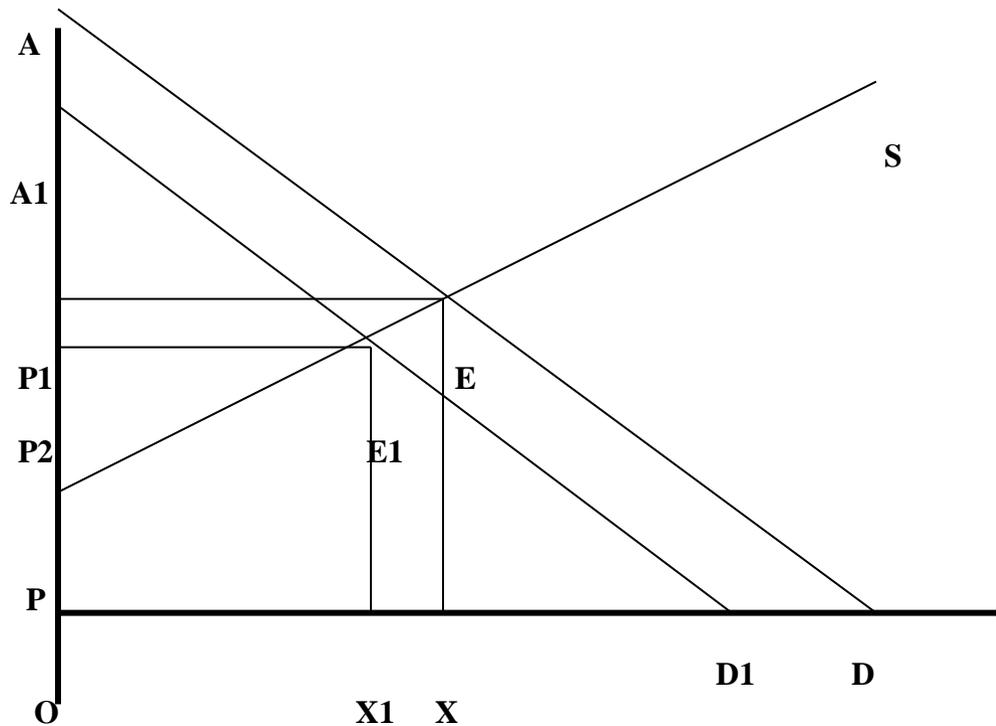


Harga yang terjadi di pasar adalah  $H$  ditentukan oleh saling bekerjanya permintaan dan penawaran di pasar yang digambarkan secara grafik titik potong antara garis  $PS$  dan  $AD$ . Harga  $H$  inilah yang harus dibayar oleh semua konsumen. Kita tahu bahwa anggaran belanja (pendapatan) konsumen berbedabeda. Ada yang kaya ada pula yang tidak begitu kaya. Yang kaya mampu membeli pada harga yang lebih tinggi daripada harga yang berlaku,  $H$ . Harga yang lebih tinggi itupun sebenarnya sudah merupakan harga yang terbaik baginya. Jadi selisih antara harga optimal dan harga yang harus dibayar merupakan sumber surplus baginya. Besarnya surplus ini dihitung dari perbedaan harga ini dikalikan dengan kuantitas pembeliannya. Apabila dijumlahkan untuk semua konsumen akan diperoleh keseluruhan surplus konsumen yang luasnya dilukiskan oleh daerah segitiga  $AEH$ .

Untuk mencari besarnya surplus produsen kita harus menggunakan garis penawaran  $S$ . Karena kita belum membicarakan kurva penawaran ini cukuplah kiranya di sini bila dikatakan bahwa garis penawaran merupakan kumpulan dari titik-titik yang menggambarkan berbagai kuantitas barang yang bersedia ditawarkan produsen bila harganya minimal sama dengan tingkat harga pada kurva, penawaran tersebut. Jadi apabila harga yang berlaku di pasar  $H$  adalah lebih tinggi dari harga kesediaan minimal tersebut produsen memperoleh surplus. Disebut surplus karena pada tingkat harga yang lebih rendahpun sudah mencerminkan kedudukan terbaik (optimal) baginya. Besarnya surplus yang berlaku bagi seseorang produsen sama dengan besarnya perbedaan harga tersebut dikalikan dengan kuantitas yang berhasil dijualnya pada harga  $H$ . Bila semua surplus produsen dijumlahkan besarnya secara grafik dicerminkan oleh daerah segitiga  $PE_1A_1$ . Besarnya surplus konsumen atau surplus produsen ini sangat penting untuk mengetahui pengaruh dari berbagai kebijaksanaan pemerintah terhadap kesejahteraan masyarakat. Sebagai contoh misalnya pengaruh dari kenaikan pajak pendapatan. Penambahan pajak pendapatan mengakibatkan penurunan anggaran belanja konsumen sebab pendapatan yang diserahkan oleh kepala keluarga kepada isterinya di rumah (*take-home pay*) menjadi lebih sedikit. Untuk memudahkan persoalan anggaplah pengaruhnya seragam bagi semua konsumen, kaya maupun miskin. Bila demikian halnya pengaruhnya dapat digambarkan sebagai pergeseran ke kiri secara horizontal dari garis permintaan yang semula seperti terlukis pada Gambar 8. Titik ekuilibrium pasar yang baru adalah  $E^1$ . Pengaruh kenaikan pajak pendapatan ternyata dalam contoh ini menurunkan baik surplus konsumen maupun surplus produsen. Kesimpulan ini dapat didasarkan dari membandingkan luas daerah  $AEH$  dengan  $OP_1$  bagi konsumen dan daerah

PER dan  $PE^1P_2$  bagi produsen. Peninjauan ini sangat simplistik dengan menyerderhanakan semua persoalan. Kesimpulan tersebut menjadi lain bila tambahan penerimaan pajak tersebut digunakan untuk menaikkan efisiensi industri kecil misalnya sehingga kurva penawaran S dapat digeser ke kanan bawah. Dan masih banyak terdapat kemungkinan lain.

Gambar 8: Pengurangan Surplus Konsumen karena Pajak Pendapatan



## Bentuk Penghindaran Pajak

### Tindakan Menghindari pajak

#### Penyelundupan Pajak

Salah satu bentuk menghindari pajak dilakukan dengan cara penyelundupan pajak. Untuk dapat membahas secara tajam tentang perilaku, seorang individu atau masyarakat dalam menanggapi masalah pajak, yang terlebih dahulu harus diketahui adalah definisi pajak itu sendiri. Soalnya, sekarang ini di Indonesia terdapat berbagai macam pungutan oleh pemerintah. Untuk memudahkan pemhiharaan, pada umumnya semua orang menyebut pungutan itu dengan istilah pajak. Bahkan para cendekiawan pun sesekali juga mempunyai andil atas kesimpangsiuran pengertian pajak selama ini.

Untuk menyamakan persepsi tentang definisi pajak, maka berikut ini adalah definisi yang ditulis ahli ekonomi publik M.H Hunter.

*"a tax...as a compulsory contribution, exacted the expenditure of which is presumably for the common good without regard to benefits to special individuals"* .

Ada dua hal penting yang dapat disimpulkan dari definisi di atas, yaitu:

1. Pajak merupakan pungutan naksaan yang inerupakan hak istimewa dari pemerintah, dan
1. Pengeluaran pemerintah yang dibiayai dari pajak tersebut tidak dapat ditunjukkan asal sumber dananya. jadi tidak diketahui apakah pembangunan suatu proyek berasal dari pajak penghasilan, cukai atau dari jenis pajak lainnya.

Butir pertama di atas menunjukkan, bahwa pajak merupakan suatu pungutan yang bersifat memaksa. Butir kedua menyiratkan, bahwa pembayar pajak tidak merasakan secara langsung manfaat dari pembayaran yang dilakukannya. Hal ini disebabkan hasil penarikan pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran umum pemerintah, misalnya pembelian alat kantor, membayar biaya telepon, air, listrik, upah dan gaji, dan sebagainya. Selain itu, masih ada pos pengeluaran, untuk membiayai proyek-proyek yang manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

Karena secara eksplisit mengandung sifat memaksa, maka tampaknya akan sangat sulit atau bahkan tidak mungkin untuk menjadikan pajak sebagai

suatu kesenangan atau kenikmatan bagi pembayarinya. Oleh karena itu, secara alamiah masyarakat selalu berusaha untuk menghindarinya, seperti yang dikemukakan oleh seorang ekonom berikut ini:

**“...people will always seek new openings for tax minimization...”**

Selain alasan-alasan di atas, sampai saat ini tidak ada bukti baik secara teoretis maupun empiris di negara manapun yang menyatakan ada hubungan positif antara pelayanan pemerintah dengan keputusan masyarakat membayar pajak. Bahkan di Amerika Serikat sekalipun, yang notabene adalah negara yang sangat baik dalam hal pelayanan aparatur pemerintahnya.

Studi lain menyimpulkan, bahwa bentuk-bentuk peryelundupan pajak di antaranya dilakukan dengan cara tidak melaporkan pendapatan yang diterima dari pekerjaan tidak resmi (*unofficial work*). Selain itu, masyarakat juga terlanjur merasa, bahwa semua orang *toh* melakukan hal yang sama, sehingga mereka tidak merasakan beban moral atas perilakunya tersebut.

Sementara Lohr (1981) menyatakan bahwa masyarakat AS berusaha untuk menyelundupkan pajak dengan berbagai cara, antara lain dengan modus-modus berikut:

1. Membuat dua jenis pembukuan atas transaksi bisnis yang dilakukan.
2. Melakukan pekerjaan sampingan dengan menerima upah dalam bentuk tunai, di mana untuk penerimaan tunai tersebut tidak ada kuitansi penerimaannya.
3. Melakukan barter barang.
4. Tidak melapor penerimaan atau penghasilan yang berasal dari *tips* oleh pekerja restoran, hotel, dan sebagainya.
5. Membeli barang secara tunai.

Cara penyelundupan pajak penghasilan seperti di AS tersebut akan menjadi masalah yang sangat serius bagi keberhasilan pemungutan pajak di negara-negara lain,, termasuk Indonesia yang tengah giat memungut pajak untuk mencapai kemandirian pembiayaan pembangunan.

Seorang tokoh ekonomi publik, Gaocle (1934), mengungkapkan bahwa sistem pajak pendapatan akan dapat menjadi sumber utama penerimaan negara, apabila dipenuhi beberapa syarat sebagai berikut:

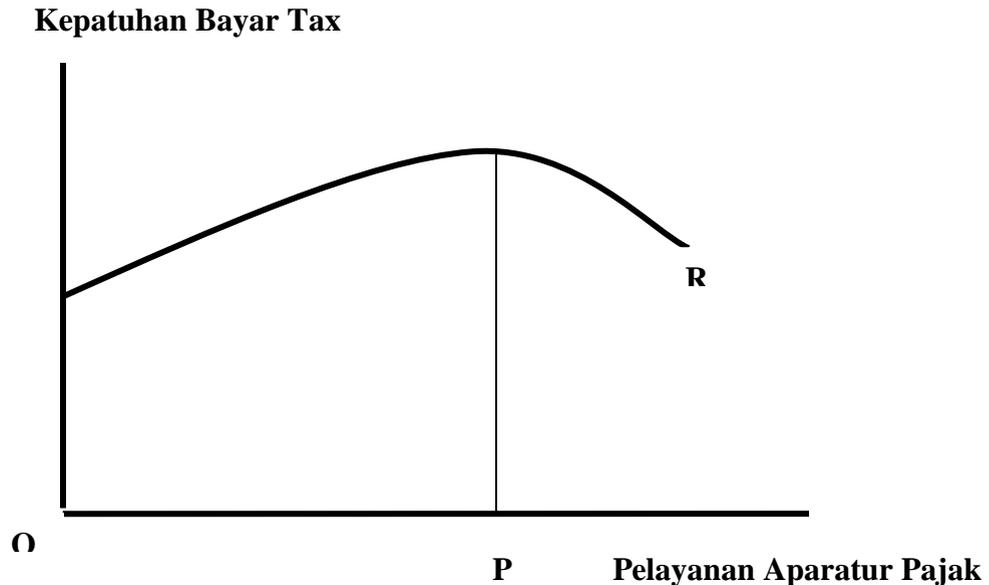
1. Penggunaan uang atau adanya sistem pasar yang luas dalam suatu perekonomian.

2. Tingkat pendidikan masyarakat yang cukup tinggi.
3. Adanya sistem akuntansi yang jujur dan dapat dipercaya.
4. Tingkat kepatuhan membayar pajak yang tinggi.
5. Sistem politik yang tidak dikuasai oleh kelompok masyarakat kaya, yang biasanya bertindak untuk kepentingan mereka sendiri.
6. Aparatur pemerintahan yang jujur dan cukup efisien.

Dari uraian di atas, yang mengacu pada pandangan para ahli ekonomi karat serta berdasarkan pengalaman di AS, terlihat bahwa pandangan cendekiawan nonekonomi sangat bertentangan dengan pandangan para pakar ekonomi publik. Oleh karena itu, saran yang menyatakan bahwa untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat dapat dilakukan dengan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat, menjadi usul utopis dan tidak berdasar sama sekali.

Sebenarnya memang ada hubungan terbatas antara kepatuhan membayar pajak dengan pelayanan aparat perpajakan (bukan pelayanan seluruh aparat pemerintahan), di mana hubungan tersebut ditunjukkan dalam Kurva 9. Sumbu datar menunjukkan pelayanan aparat perpajakan. Semakin ke kanan berarti pelayanan aparat perpajakan semakin baik sumbu tegak menunjukkan kepatuhan membayar pajak. Semakin ke atas menunjukkan kepatuhan yang semakin tinggi.

Gambar 9: Hubungan Kepatuhan Membayar Pajak dengan Pelayanan Aparat Perpajakan

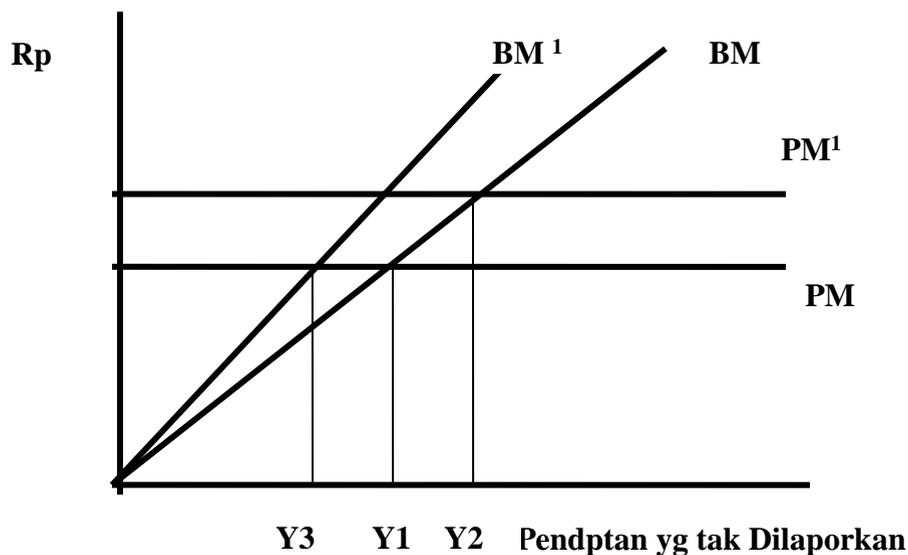


Kurva R menunjukkan hubungan antara pelayanan aparat perpajakan dengan kepatuhan membayar pajak. Dari titik 0 sampai titik P kurva R terlihat naik. Artinya, pelayanan aparat pajak yang lebih baik akan dapat menaikkan tingkat kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak. Setelah titik P tercapai, peningkatan pelayanan pajak tidak akan mampu menaikkan kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak, bahkan sebaliknya. Keadaan Indonesia pada saat ini berada di sebelah kiri titik P, sedangkan keadaan di AS berada di sebelah kanan titik P.

Karena pajak adalah pungutan yang bersifat paksaan, maka orang akan berusaha untuk menghindarkan pembayaran pajak, baik secara legal maupun secara illegal. Penghindaran pajak secara legal dilakukan dengan memanfaatkan kelemahan peraturan yang ada. Hal ini berbeda dengan penyelundupan pajak; yang dikategorikan sebagai tindakan melawan hukum atau termasuk aksi pidana. Kalau masyarakat sadar dan mengetahui bahwa penyelundupan pajak merupakan tindakan yang diancam hukuman pidana, maka rasionalkah mereka melakukannya.

Untuk menganalisis tindakan seseorang dalam penyelundupan pajak, disajikan ilustrasi berikut ini. Diandaikan, seseorang MR. X hanya memperhatikan tingkat pendapatan (sesudah kena pajak) yang maksimum. Tarif pajak juga diasumsikan hanya ada satu, yaitu sebesar  $t$  persen. Dengan demikian, setiap rupiah (Rp 1) pendapatan yang tidak dilaporkan kepada aparat perpajakan, akan menyebabkan berkurangnya kewajiban membayar pajak sebesar  $t$  sen (Rp  $0,0t$ ). Aparat perpajakan tidak mengetahui besarnya pendapatan yang sebenarnya. Tetapi dengan melakukan pemeriksaan atas SPT, maka probabilitas SPT MR. X untuk diteliti adalah sebesar  $PM - PM^1$ . Apabila MR. X diketahui telah melakukan kesalahan dalam pengisian SPT, maka ia akan didenda sebesar  $C$  yang jumlahnya lebih besar daripada jumlah pendapatan yang tidak dilaporkannya. Besarnya pendapatan MR. X yang tidak dilaporkan tersebut dapat dianalisis dengan bantuan Gambar 10.

Gambar 10



Sumbu tegak menunjukkan jumlah rupiah, dan sumbu datar menunjukkan jumlah pendapatan yang tidak dilaporkan. Kurva  $PM$  menunjukkan laba marginal untuk tidak melaporkan jumlah pendapatan yang sebenarnya. Kurva  $BM$  menunjukkan biaya marginal kanna tidak melaporkan

pendapatan yang sebenarnya. Misalkan seseorang, yang mempunyai kurva PM dan BM di atas, telah melakukan penyelundupan pajak yang optimal pada keadaan di mana kedua kurva tersebut berpotongan, yaitu pada tingkat pendapatan yang tidak dilaporkan sebesar  $Y_1$ . Semakin besar nilai pajak, maka semakin tegak kurva BM (seperti ditunjukkan oleh larva BM'), dan semakin sedikit jumlah pendapatan yang tidak dilaporkan, yaitu sebesar  $Y_2$ . Dari Kurva tersebut juga dapat ditunjukkan, bahwa semakin tinggi tarif pajak, akan semakin besar pula jumlah pendapatan yang tidak dilaporkan. Misal tarif pajak dinaikkan dari PM menjadi PM1 maka jumlah pendapatan yang tidak dilaporkan juga akan meningkat dari  $Y_1$  menjadi  $Y_3$ .

Analisis di atas merupakan teori yang sangat simplistis, tetapi teori yang lebih realitis pun akan memberikan kesimpulan yang sama. Penyelundupan pajak atau kepatuhan seseorang membayar sangat dipengaruhi oleh:

- tarif pajak (t),
- probabilitas dapat diketahuinya (*ketahuan*) adanya pendapatan yang tidak dilaporkan (p), dan
- hukuman/denda yang dikenakan (c).

Ketiga faktor tersebut mempunyai hubungan yang positif dengan penyelundupan pajak. Siapakah yang cenderung menyelundupkan pajak, kelompok masyarakat berpendapatan rendah atau tinggi. Dengan tarif pajak marginal yang kian besar, maka kelompok berpendapatan tinggi pun akan cenderung menyelundupkan pajak dengan cara tidak melaporkan jumlah pendapatan yang sebenarnya. Penyebabnya adalah, bagi kelompok ini usaha penyelundupan pajak akan memberikan "keuntungan" yang lebih besar daripada kelompok miskin, sepanjang tidak diketahui oleh aparat perpajakan.

Para ekonom sudah lama menyadari, bahwa sedari aktivitas fiskal yang dilakukan pemerintah, akan selalu memberi pengaruh tertentu terhadap distribusi pendapatan. Misalnya, pemerintah memungut pajak yang lebih besar kepada kelompok masyarakat tertentu, dibanding kelompok yang lainnya. Selain itu, masih ada aktivitas lain yang sebenarnya tidak dirancang secara khusus untuk melakukan redistribusi pendapatan, misalnya perbaikan sarana transportasi, dan sarana kesehatan. Semua aktivitas itu secara tidak langsung dapat berpengaruh terhadap distribusi pendapatan.

Sebagian penerimaan dan pengeluaran pemerintah memang dirancang untuk memperbaiki distribusi pendapatan kelompok masyarakat tertentu.

Tetapi, apakah manfaat aktivitas pemerintah tersebut benar-benar dapat dinikmati oleh kelompok masyarakat yang dituju? Untuk itu, diperlukan telaah yang lebih mendalam terhadap masing-masing pengeluaran dan penerimaan pemerintahan. Salah satu masalah pokok dalam teori dan kebijakan perpajakan, adalah mengetahui pihak mana yang sebenarnya menanggung beban akhir pajak. Hal ini menjadi *critical*, karena tidak selamanya seseorang yang membayar pajak juga sekaligus merupakan pihak yang menanggung beban akhir pajaknya. Mungkin saja seseorang menanggung beban itu semuanya, sebagian, atau malah tidak menanggungnya sama sekali. Hal ini tergantung pada kemampuannya menggeserkan beban tersebut kepada pihak lain.

### **Menghindari Pajak dengan Transfer Pricing**

Sebenarnya istilah *transfer pricing* itu sendiri tidak memberikan konotasi negatif. Pada awalnya istilah *transfer pricing* digunakan untuk menggambarkan harga yang dibebankan oleh suatu segmen dari suatu organisasi untuk suatu barang atau jasa yang diberikan kepada segmen lain dari organisasi yang sama. Semakin berkembangnya perekonomian menuntut terjadinya perluasan perusahaan yang dapat dilakukan secara internal maupun eksternal. Perluasan secara internal dilakukan dengan hanya melihat unit-unit yang berada di dalam organisasi perusahaan, sebaliknya perluasan secara eksternal yang sering disebut sebagai penggabungan badan usaha atau *business combination* yaitu penggabungan beberapa unit organisasi perusahaan yang secara ekonomi berdiri sendiri menyatukan diri menjadi satu kesatuan ekonomi. Secara yuridis, unit-unit tersebut dapat tetap berdiri sendiri. *Transfer pricing* merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk menggambarkan semua aspek penetapan harga antar perusahaan yang terjadi antara dua atau lebih entitas bisnis yang memiliki hubungan afiliasi.

Penggabungan ini bisa dalam bentuk merger, konsolidasi dan penyertaan saham. Penggabungan badan usaha dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu (1). penggabungan usaha vertikal yaitu jika perusahaan-perusahaan yang melakukan penggabungan tersebut mempunyai kegiatan yang berbeda tetapi saling berhubungan. (2). Penggabungan usaha horizontal, bila penggabungan tersebut mempunyai kegiatan yang sama (menghasilkan barang/jasa yang sifatnya substitusi), dan yang lain (3). grup yaitu penggabungan badan usaha baik secara vertikal, horizontal maupun dalam bidang usaha yang berbeda dan tidak saling berhubungan.

Semua perusahaan multinasional yang melakukan penjualan produk, jasa atau intangible output lainnya melewati batas-batas negara atau secara internasional memberi batasan output dengan menetapkan suatu harga dalam proses transfer tersebut. Transfer pricing merupakan proses penetapan harga untuk satu produk, jasa atau intangible output yang terjadi antara perusahaan terafiliasi. Setiap pihak dapat menetapkan harga berapa saja, suatu proses transfer pricing atas suatu produk atau jasa bisa saja ditetapkan hanya 1 dollar, 2 dollar atau sekian sent seaklipun, namun kesulitan terpenting adalah memilih suatu nilai transfer price yang memenuhi suatu persyaratan hukum (legal requirement) dan mampu meminimumkan pembayaran pajak. Jika suatu transfer pricing meningkat, pendapatan perusahaan penjual akan meningkat dan keuntungan meningkat dan perusahaan yang menerima (buyer) keuntungannya akan menurun.

Jika kedua perusahaan berada dalam suatu negara yang sama dengan oritas pajak yang sama, perlakuan pajak yang sama, maka proses penetapan transfer pricing menjadi faktor yang sangat relevan mengiungat kedua negara memiliki kepentingan terhadap penerimaan pajak mereka. Transfer pricing biasanya dilakukan oleh perusahaan Multinasional yang menjual produknya antar negara yang mempunyai perbedaan tax rate; import and export duties; dan tingkat bunga. Berikut ini merupakan suatu ilustrasi untuk menunjukkan bagaimana transfer pricing dapat digunakan oleh perusahaan multinasional untuk memaksimalkan keuntungan mereka dengan penghindaran pajak (tax avoidance) melalui potongan pajak.

Suatu misal seorang direktur keuangan MR. X dari sebuah perusahaan multinasional, berada dalam head office pada home country, direktur keuangan sedang mereview operasi perusahaan multinasional dengan beberapa alternatif pertimbangan. Ia sedang mempertimbangkan suatu perdagangan lintas batas negara, dengan perusahaan yang merupakan subsidiary (anak perusahaan) dari perusahaan multinasional tersebut. Ini artinya, perusahaan di negara tersebut tersebut juga merupakan milik mereka, di akhir keputusan, apa yang mereka lakukan dan apa yang mereka tidak lakukan, adalah apa yang terjadi pada keuntungan mereka. Parent company berada pada home country dan subsidiary berada pada host country.

Contoh penghindaran pajak dengan transfer pricing, anak perusahaan membeli barang dengan harga \$ 100 per unit. Barang itu di kemas kembali dan kemudian di kirim pada Negara asal perusahaan multinasional dengan harga \$ 200 per unit. Disini mereka melakukan transfering pada harga transfer price \$ 200. Dengan demikian anak perusahaan mendapat keuntungan \$ 100. Bagi

parent company setelah mengimport pada harga \$ 200 per unit produk itu dijual pada harga \$ 300 per unit, dengan demikian parent company mendapatkan profit \$ 100. Keuntungan keseluruhan subsidiary company dan parent company adalah sebesar \$ 200. Jika tingkat pajak dari kedua Negara berbeda maka penetapan transfer pricing memiliki dampak terhadap tingkat keuntungan lebih bagi perusahaan. Dalam contoh kasus diatas, jika tariff pajak di Negara subsidiary company sebesar 20% dan di Negara parent company 40% maka pajak yang harus di bayar atas penjual produk itu adalah \$ 60. Jumlah ini berasal dari Negara subsidiary company sebesar \$ 20 dan \$ 40 berasal dari parent company. Bandingkan jika perusahaan multinasional itu jika tidak melakukan transfer pricing, pajak yang harus di bayar sebesar \$ 80.

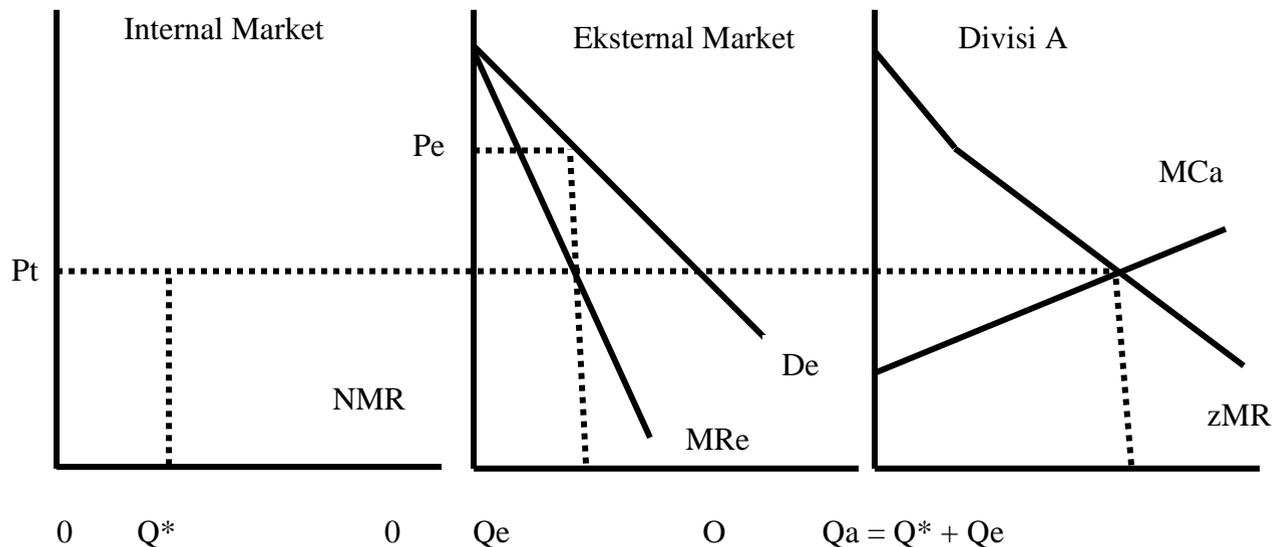
Penjelasan singkat bagaimana sebuah perusahaan berusaha melakukan penghindaran pajak (tax avoidance) misalkan sebuah perusahaan multinasional yang berpusat di Swedia, Negara ini tariff pajak penghasilannya yang sangat tinggi. Perusahaan ini memiliki subsidiary di Indonesia ini untuk dapat memproduksi harus membeli bahan baku dari perusahaan induk. Namun transaksi jual beli ini tidak dilakukan secara langsung, melainkan melalui perantara suatu perusahaan trading yang berkedudukan di Hongkong. Perusahaan induk menjual bahan bakunya dengan harga di bawah harga pasar ke perusahaan perantara ini. Tindakan ini memberikan implikasi penghasilan perusahaan induk kecil, sehingga pajak penghasilan terhutang yang dikenakan terhadap perusahaan tersebut juga kecil. Sementara itu perusahaan perantara menjual bahan baku tersebut ke perusahaan subsidiary di Indonesia dengan harga diatas harga pasar. Implikasi dari transaksi ini adalah biaya produksi di Indonesia menjadi tinggi, labanya kecil, pajak penghasilan terhutang juga kecil. Di sini tampak jelas mekanisme transfer pricing diterapkan untuk mengalihkan keuntungan ke perusahaan trading yang berada di Negara dengan tariff pajak penghasilan paling rendah.

Jenis-jenis manipulasi pembayaran yang ditemukan antara lain dalam bentuk pembayaran royalty-royalti terselubung, dimana tariff royalty yang terlampaui tinggi untuk merek dagang atau paten; management fees yang terlalu tinggi; technical assistance fees yang terlalu tinggi. Pembayaran gaji asing biasanya dibayarkan sebagian di Indonesia dan sebagian lain di luar negeri, namun pembayaran di luar Indonesia ini tidak tertera dalam kontrak. Hal ini mengurangi pembayaran pajak terhutang atas gaji di Indonesia. Upaya lain mengurangi pembayaran pajak adalah melakukan manipulasi biaya-biaya yang dibebankan pada afiliasinya di Indonesia. Biaya R & D yang dipikul bersama dibebankan dalam jumlah yang lebih besar oleh perusahaan oleh perusahaan

induk pada afiliasinya di Indonesia sehingga mengurangi pajak terhutang di Indonesia. Penyalahgunaan transfer pricing di Indonesia paling besar dalam bentuk penyamaran modal sendiri (equity) sebagai hutang dalam struktur permodalan dari afiliasi. Hutang ini menyebabkan timbulnya biaya bunga yang mengurangi keuntungan sehingga pajak penghasilan terhutang menjadi lebih kecil. Seringkali perusahaan induk memberikan hutang yang sifatnya permanent (hutang subordinasi).

Transfer pricing seperti kasus-kasus diatas adalah pelaksanaan transfer pricing yang digunakan sebagai penghindari pajak. Pada awalnya istilah transfer pricing ini digunakan untuk menggambarkan harga yang dibebankan oleh suatu divisi dari induk divisi untuk suatu barang/jasa yang diberikan kepada divisi lain dari organisasi yang sama. Tujuan utama transfer pricing adalah mendapatkan keuntungan yang maksimal dengan membagi pasar atas beberapa pasar dengan harga yang berbeda. Analisis penetapan pricing bentuk transfer pricing ini mirip dengan perusahaan yang melakukan kebijakan Diskriminasi Harga, perbedaannya jika diskriminasi harga membagi dua pasar atau lebih sedang transfer pricing menetapkan pricing dua unit bisnis. Satu yang ada divisi Negara induk atau unit usaha mediari dan satunya pada perusahaan yang menjadi anak perusahaan di negara lain. Penggambaran transfer pricing dari sisi teori ekonomi mikro seperti dijelaskan dibawah ini :

Gambar 11: Transfer Pricing



Barang dan jasa yang diproduksi oleh divisi A adalah sebanyak OQa. Produk yang sebanyak ini untuk memenuhi permintaan dari Internal Market sebanyak OQ\* dan Eksternal Market sebanyak OQe. Divisi A ingin memaksimalkan keuntungan yaitu menetapkan harga sebesar Pt, harga sebesar ini menjamin keuntungan maksimal karena memenuhi kaidah  $MCa = ZMR$ . Divisi A menetapkan menjual barang sebanyak OQ\* dengan harga Pt di Internal Market tetapi untuk eksternal market anak perusahaannya yang ada di luar negeri) ditetapkan dengan harga sebesar Pe. Selisih harga PtPe ini yang disebut dengan transfer pricing. Bisa kita lihat dari gambar diatas, pertama jika harga ditetapkan sebesar Pt divisi A sudah mendapatkan laba yang maksimum apalagi sebagian ditetapkan dengan harga yang diatas maksimal. Kedua, pajak penghasilan yang dibayar oleh perusahaan akan lebih sedikit baik yang ada di Negara induk dan maupun di Negara anak perusahaan. Ketiga, harga yang dijual oleh anak perusahaan dari multinasional akan lebih mahal. Oleh karena itu dengan adanya transfer pricing yang mempunyai anak perusahaan di Negara lain, konsumen dan pemerintah dimana anak perusahaan itu ada mengalami kerugian. Konsumen dirugikan karena harus membeli dengan harga yang lebih mahal. Sedang pemerintah dirugikan karena pajak yang di bayar hanya berdasarkan selisih harga penjualan (Pe) dengan harga perolehan (Pt). Seharusnya pajak yang diperoleh pemerintah bukan harga perolehan sebesar (Pt) tetapi lebih rendah.

### **Kepatuhan Membayar Pajak dengan Pelayanan Publik**

Kepatuhan membayar pajak di Indonesia hingga saat ini masih rendah dibandingkan dengan di negara-negara Asia Tenggara lainnya seperti Malaysia dan Thailand. Rendahnya kepatuhan membayar pajak di Indonesia di jelaskan oleh Adinur dalam Disertasinya yang berjudul Pengaruh Uniformity dan Kesamaan Persepsi Serta Ukuran Perusahaan Terhadap Kepatuhan Pajak. Rendahnya kepatuhan membayar pajak karena sifat dasar manusia yang "wan prestasi", sehingga diperlukan layanan yang maksimal oleh para pengelola pajak. Untuk itu diharapkan pemerintah menetapkan kebijakan-kebijakan yang ammpu meminimalisasi tingkat pembayaran atau Biaya Kepatuhan Pajak yang ditanggung oleh Wajib Pajak, antara lain melalui intervensi atas regulasi pajak. Selain itu harus diadakan pembenahan teknologi dalam sistem administrasi pajak sehingga memudahkan wajib pajak dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak.

Temuan lain ukuran perusahaan mempunyai pengaruh terhadap biaya kepatuhan pajak. Jika ukuran perusahaan dilihat dari penjualan, aktiva dan ekuitas semakin besar, maka biaya kepatuhan pajak juga semakin besar. Uniformity dan kesamaan persepsi serta ukuran persepsi serta ukuran perusahaan merupakan faktor yang saling terkait dalam mempengaruhi biaya kepatuhan pajak. Biaya kepatuhan pajak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kepatuhan pajak dan pengaruhnya bersifat negatif, artinya jika biaya kepatuhan pajak semakin tinggi maka kepatuhan pajak semakin rendah. Biaya kepatuhan pajak dapat ditekan seminimal mungkin untuk mendapatkan tingkat kepatuhan pajak maksimal. Namun pada kondisi biaya kepatuhan pajak terendah yang dapat ditekan biaya-biaya kepatuhan untuk direct money cost yang relatif lebih besar dibandingkan dengan biaya kepatuhan pajak di negara lain seperti di Hongkong. Pembinaan dapat dimulai dengan memperhatikan potensi dua faktor penting yang berpengaruh, yaitu uniformity dan kesamaan persepsi, serta ukuran perusahaan.

Program Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. Untuk meningkatkan pelayanan publik yang cepat, tepat, murah, transparan, akuntabel, dan tidak diskriminatif telah dilakukan berbagai kegiatan dengan capaian, antara lain: (1) Tersusunnya UU Pelayanan Publik yang merupakan dasar hukum dalam meningkatkan pelayanan kepada publik. (2) Penerapan ISO-9001:2000 pada unit-unit pelayanan publik dan akan dikembangkan secara terus-menerus pada unit pelayanan lainnya di seluruh Indonesia; (3) Sosialisasi indeks kepuasan masyarakat (IKM) dan sosialisasi pedoman penyusunan standar pelayanan publik di berbagai daerah; (4) Penerapan metode *Benchmarking* untuk Pemerintah Daerah yang menjadi *best practices*, seperti Sragen, Jembrana, Solok, Gorontalo, Karanganyar, Pare-Pare, Sidoarjo, Indramayu, Bontang, Merauke, Tarakan, Balikpapan, dan Lamongan; (5) Penerapan pelayanan satu pintu di berbagai daerah dalam bidang perizinan; (6) penyempurnaan pelayanan di bidang perpajakan dan pertanahan; (7) peningkatan penggunaan *e-procurement* dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagai bagian dari peningkatan pelayanan publik dan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah; serta (8) telah diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai acuan bagi kementerian, lembaga pemerintah non-departemen dalam menyusun pedoman pelayanan di bidangnya dan dalam penerapannya oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. PP tersebut dimaksudkan untuk mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah yang merupakan kewajiban dan tanggung

jawab Pemerintah Daerah sesuai amanah dari UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu tujuan dari UU tersebut adalah untuk meningkatkan pelayanan yang lebih cepat, lebih tepat, lebih responsif, sekaligus lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Peningkatan sarana dan prasarana aparatur di berbagai instansi Pemerintah sesuai dengan kebutuhan dan keperluan yang nyata dengan tetap mengacu kepada prinsip efisiensi dan efektivitas, serta mempertimbangkan kemampuan keuangan negara. Dalam upaya meningkatkan sarana dan prasarana aparatur negara telah dilakukan berbagai kegiatan, antara lain: (1) pengadaan sarana dan prasarana pelayanan publik; dan (2) melanjutkan pembangunan sarana dan prasarana fisik Pusat Kajian, Pendidikan dan Pelatihan Aparatur.

Berbagai permasalahan aparatur pemerintahan yang diakui Pemerintah belum terselesaikan sebagai berikut: *Pertama*, upaya penataan kelembagaan yang belum mencapai hasil maksimal. Hal itu terutama disebabkan oleh kecenderungan lembaga pemerintah yang lebih mementingkan pendekatan struktural daripada pendekatan fungsional yang tercermin, antara lain: dari (1) masih terdapatnya tumpang-tindih tugas pokok, fungsi, dan kewenangan organisasi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah; (2) struktur organisasi kementerian/lembaga masih cenderung gemuk dan belum efisien meskipun telah melimpahkan beberapa kewenangan kepada daerah; (3) masih adanya lembaga-lembaga non-struktural seperti badan, komisi, dan dewan, yang sebagian besar tugas dan fungsinya merupakan bagian dari tugas dan fungsi kementerian/lembaga; serta (4) masih lemahnya sinkronisasi tata hubungan kerja antara kementerian/lembaga dan instansi pemerintah daerah termasuk dalam pelaksanaan kebijakan otonomi daerah; serta (5) organisasi satuan kerja perangkat daerah juga belum sepenuhnya didisain secara proporsional sesuai kebutuhan dan karakteristik nyata daerah.

*Kedua*, upaya penataan ketatalaksanaan pemerintah belum menunjukkan hasil yang berarti. Hal itu ditunjukkan, antara lain: dengan (1) masih lemahnya sistem dan prosedur dalam melaksanakan manajemen instansi pemerintah baik di pusat dan daerah; (2) masih lemahnya dukungan pengelolaan dokumen dan kearsipan negara; (3) belum optimalnya penerapan standar kompetensi dalam menduduki jabatan struktural dan fungsional; (4) belum adanya konsep, mekanisme, dan indikator operasional tata kelola pemerintahan yang bersih berwibawa; serta (5) masih lemahnya penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Public Governance/GPG*)

pada instansi pemerintah pusat dan daerah. Masalah lain yang juga perlu mendapat perhatian adalah belum diterapkannya secara konsisten dan berkelanjutan sistem manajemen yang berorientasi pada peningkatan kinerja (manajemen berbasis kinerja) yang terintegrasi dengan sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem perbendaharaan, dan sistem akuntabilitas pemerintahan yang saling menunjang dengan sistem pengendalian, baik di lingkungan instansi pemerintah pusat maupun daerah, sebagai bagian dari upaya reformasi birokrasi serta untuk mendukung penerapan kebijakan anggaran berbasis kinerja.

*Ketiga*, pembinaan terhadap sumber daya manusia aparatur belum dikelola dengan baik. Hal itu ditunjukkan, antara lain, dengan (1) masih sulitnya mengubah cara pikir (*mind set*) dan cara kerja aparatur; (2) masih rendahnya disiplin dan etika pegawai; (3) sistem karir yang belum sepenuhnya berdasarkan prestasi kerja; (4) sistem remunerasi yang belum memadai untuk hidup layak; (5) penerimaan calon pegawai negeri sipil (CPNS) belum sepenuhnya dilakukan berdasarkan kualifikasi pendidikan yang dibutuhkan; (6) masih rendahnya kualitas sumber daya manusia aparatur secara umum; (7) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan (diklat) yang hingga kini belum sepenuhnya dapat meningkatkan kinerja aparatur pemerintah; (8) masih lemahnya pengawasan dan audit terhadap kinerja aparatur negara; dan (9) sistem informasi manajemen kepegawaian yang sampai saat ini belum dapat berfungsi secara optimal.

*Keempat*, pelaksanaan pelayanan publik yang efisien dan efektif, yaitu cepat, tepat, murah, dan transparan, belum dapat diwujudkan. Hal itu ditunjukkan, antara lain, dengan (1) belum ditetapkannya RUU Pelayanan Publik menjadi UU Pelayanan Publik sebagai landasan hukum yang lebih komprehensif terkait dengan standar dan jaminan layanan; (2) mekanisme penyelenggaraan pelayanan masih bersifat sektoral; (3) penerapan sanksi yang tegas atas buruknya kualitas pelayanan publik belum dapat diwujudkan; (4) masih lemahnya pengawasan dan penerapan *reward and punishment* dalam pelaksanaan pelayanan publik; dan (5) belum memadainya sarana dan prasarana/fasilitas pelayanan termasuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (*e-government*) dalam pemberian pelayanan.

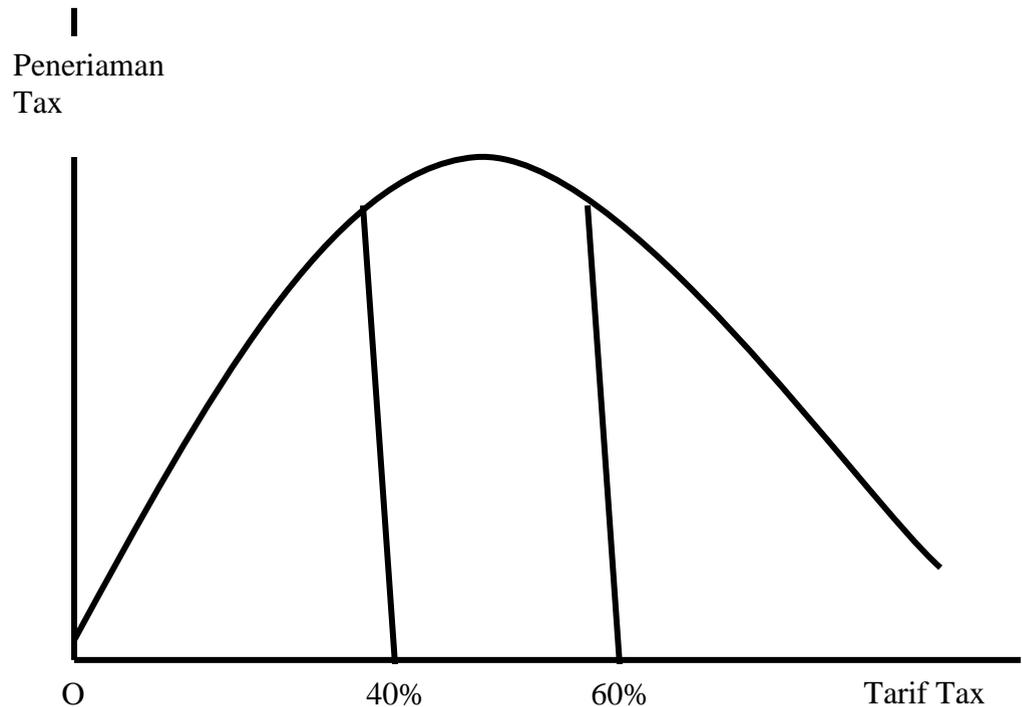
### **Langkah Kebijakan ke Depan**

Upaya meningkatkan penerapan tata pemerintahan yang baik akan dilakukan melalui peningkatan kualitas penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good public governance*) secara berkelanjutan pada

semua tingkat dan lini pemerintahan dan pada semua kegiatan dengan melibatkan berbagai pihak termasuk peran aparat pengawasan internal pemerintah (APIP). Kemudian, upaya meningkatkan pengawasan dan akuntabilitas aparatur akan dilakukan peningkatan efektivitas pengawasan aparatur pemerintah melalui (a) koordinasi dan sinergi pengawasan internal, pengawasan eksternal dan pengawasan masyarakat; (b) percepatan pelaksanaan tindak lanjut hasil-hasil pengawasan dan pemeriksaan; dan (c) peningkatan budaya organisasi aparatur yang profesional, produktif, atau berorientasi pada peningkatan kinerja dan bertanggung jawab.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik akan dilakukan melalui (a) optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (*e-services*) dalam pelayanan publik; (b) memperbaiki, mengembangkan, dan menyusun kebijakan pelayanan publik untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanan; (c) meningkatkan kualitas pelayanan dan menetapkan standar pelayanan publik sesuai dengan hasil indeks kepuasan masyarakat dan hasil evaluasi transparansi dan akuntabilitas aparatur; dan (d) pengembangan Nomor Induk Kependudukan (NIK) atau *single identity number* (SIN), dan pembentukan/penataan sistem koneksi (*inter-phase*) tahap awal NIK dengan sistem informasi di kementerian/lembaga terkait. Dalam pada itu, upaya meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana pendukung pelaksanaan tugas dalam keterbatasan anggaran dilakukan dengan mengoptimalkan pemanfaatan sarana dan prasarana yang tersedia dan melakukan efisiensi dalam pengadaan sarana dan prasarana aparatur pemerintah. Pemerintah harus hati-hati menetapkan tarif pajak. Bukan semakin tinggi tarif pajak yang dikenakan pada wajib pajak bukan berarti penerimaan pajak pemerintah akan semakin besar malah sebaliknya. Disamping itu dengan tarif pajak yang tinggi wajib pajak akan berusaha semaksimal mungkin guna menghindari pajak. Hubungan besarnya tarif pajak dengan penerimaan dari sektor pajak digambarkan dalam kurva Laffer, seperti dibawah ini:

Gambar 12: Kurva Laffer



### Penutup

Dari uraian di atas, kita dapat melihat bahwa suatu jenis pajak yang dikenakan oleh pemerintah, antara lain seperti pajak pertambahan nilai, bisa saja ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan harus dibayar oleh produsen, namun beban yang sebenarnya belum tentu ada di pundak produsen. Pada akhirnya, elastisitas fungsi penawaran produsen dan elastisitas fungsi permintaan konsumen akan menentukan besarnya beban pajak yang ditanggung oleh masing-masing pihak. Di samping itu struktur pasar berdasarkan tingkat kompetitifnya juga menentukan jumlah beban pajak yang ditanggung tersebut. Kalau pada pasar uang “sangat kompetitif”, baik konsumen maupun produsen tidak akan pernah menanggung beban melebihi pajak yang dikenakan. Akan tetapi, pada pasar yang sangat “monopolistic”, ada kemungkinan bahwa konsumen akan menanggung beban melebihi pajak yang dikenakan, terutama dalam situasi fungsi permintaan konsumen mempunyai elastisitas yang konstan.

Dalam realita kita tidak dapat membutakan diri dengan mengatakan bahwa roda perekonomian hanya digerakkan oleh permintaan konsumen dan penawaran produsen saja. Kenyataannya pemerintah ikut serta secara aktif " dalam menggerakkan roda ekonomi baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk menyederhanakan masalahnya dengan maksud agar kita segera dapat menangkap esensi daripada permasalahannya biasanya faktor pemerintah sengaja tidak dibicarakan. Memasukkan peranan pemerintah dalam pembahasan tidak merupakan masalah yang terlalu sulit apabila duduk perkaranya sudah kita kuasai. Sebagai contoh misalnya kita ingin mengetahui bagaimana pengaruh penetapan pajak perusahaan terhadap penawaran barang. Seperti kita ingat kekuatan pokok di balik penawaran adalah biaya sehingga kita dapat menghadapi pajak seperti halnya biaya-biaya yang lain untuk mengetahui pengaruhnya bagi penawaran.

Tugas kita yang pertama adalah mengidentifikasi pajak yang dikenakan sebagai biaya tetap ataukah biaya variabel. Misalkan pemerintah menetapkan pajak ham yang untuk mudahnya kita beri nama pajak pembangunan. Pajak ini harus dibayar oleh setiap pengusaha dalam jumlah tertentu dan berlaku untuk sate tahun. Setiap akhir tahun takwim jumlah ini harus dibayar oleh perusahaan. Dari gambaran singkat ini dapat segera kita ketahui bahwa jenis pajak ini tergolong biaya tetap bagi pengusaha.

Analisa yang dipergunakan di atas sangatlah sederhana. Akibatnya, banyak asumsi-asumsi yang sangat restriktif terkandung di dalamnya. Namun untuk lebih menggambarkan persoalan yang sebenarnya terjadi, teknik sederhana di atas sangatlah membantu mengembangkan teknik-teknik analisa yang lebih kompleks. Dan dasar logikanya adalah sama. Dalam tulisan berikutnya, kita akan membahas teknik-teknik yang lebih *sophisticated* dan sudah banyak digunakan orang untuk menentukan kebijakan-kebijakan perpajakan.

Di dalam mengatasi kemungkinan terjadinya tranfer pricing di Indonesia, maka perlakuan terhadap unit-unit perusahaan grup (perusahaan yang mempunyai hubungan istimewa) yang ada di Indonesia dianggap merupakan entitas yang berdiri sendiri dan perhitungan harga atas transaksi-transaksi yang berlaku di antara unit-unit tersebut harus ditentukan dengan harga wajar. Dalam kasus tranfer pricing diatas pajak yang dibayar kepada host country meningkat, sementara pajak yang dibayar kepada pemerintah home country menurun. Dengan kata lain, suatu ada salah satu negara yang diuntungkan sementara ada pemerintah negara yang dirugikan. Maka menjadi wajar apabila pemerintah mengatur praktek penetapan tranfer pricing yang tidak fair. Tindakan-tindakan mengatasi tranfer pricing dengan menerapkan Norma Penghitungan Khusus;

Pengawasan terhadap debt equity ratio; Taksiran atas keuntungan; Royalty dan gaji-gaji. Dengan adanya tranfer pricing, konsumen dan pemerintah akan dirugikan. Konsumen dirugikan karena membeli harga yang mahal dan pemerintah dirugikan dengan pajak yang dibayar oleh anak perusahaan multinasional lebih sedikit.

### **Daftar Pustaka**

- Adinur, (2007); *Pengaruh Uniformity dan Kesamaan Persepsi Serta Ukuran Perusahaan Terhadap Kepatuhan Pajak*, Disertasi, Un Publish, UI, Jakarta.
- Besanko, D and D. Sibley (1991); *Compensation and Transfer Pricing in a Pricipal Agent Model*, International Economics Review, 32, No. 1, 55-68.
- Evan J. Douglas (1996); *Managerial Economics*; Prentice Hall; New Jersey; USA.
- Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, second edition, W. W. Norton & Company, New York, 1988.
- Kotlikoff. Laurence J. and Laurence H. Summers, *Tax Incidence*, Chapter 16 in Handbook of Public Economics, Volume II, Alan J. Auerbach and Martin S. Feldstein, eds., North-Holand, 1987.
- McLure, Charles E., *General Equilibrium Analysis*, Journal of Public Economics, Vol. 4, 1975.
- Mieszkowski, Peter M., *On The Theory of Tax Incidence*, Journal of Political Economy, Vol. 5, 1967.
- Mangkusubroto, Guritno, 1996, *Ekonomi Publik*, BPFE UGM, Yogyakarta