

# **PAJAK YANG DEMOKRATIS BERDASARKAN UNDANG-UNDANG**

---

**MOENAF H. REGAR**  
(Profesor Emeritus)

**USU Press**

*Art Design, Publishing & Printing*  
Gedung F,  
Jl. Universitas No. 9, Kampus USU  
Medan, Indonesia

Telp. 061-8213737; Fax 061-8213737

Kunjungi kami di:  
<http://usupress.usu.ac.id>

Terbitan Pertama 2009

© USU Press 2009

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang; dilarang memperbanyak menyalin, merekam sebagian atau seluruh bagian buku ini dalam bahasa atau bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN 979 458 402 9

*Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)*

Regar, Moenaf H.

Pajak yang demokratis berdasarkan undang-undang / Moenaf H. Regar –  
Medan: USU Press, 2009.

vi, 68 p. ; illus.: 24 cm  
Bibliografi

ISBN: 979-458-402-9

1. Pajak I. Judul  
336.2 – ddc22

Dicetak di Medan, Indonesia

# DAFTAR ISI

Daftar Isi .....	iii
Pengantar .....	v

## **Bab I**

<b>Pajak sebagai Pendapatan Negara .....</b>	<b>3</b>
1.1 Pajak di Negara Demokratis .....	3
1.2 Pajak, Hukum, dan Ekonomi .....	5
1.3 Pengetahuan Pajak .....	6
1.4 Pembagian dan Penafsiran Pajak .....	6
1.5 Reformasi Perpajakan .....	7
1.6 Pendapatan Negara .....	9
1.7 Pengertian Pajak .....	11
1.8 Prinsip Pajak .....	15
1.9 Pengenaan Pajak .....	17
1.10 Beberapa Jenis Pungutan di Indonesia.....	18
1.11 Retribusi.....	19
1.12 Hak Monopoli .....	20
1.13 Pajak Daerah .....	21
1.14 Menyederhanakan Peraturan Pajak.....	22
1.15 Undang-Undang Salah? .....	23

## **Bab II**

<b>Pajak Penghasilan.....</b>	<b>24</b>
2.1 Peran Pajak Penghasilan .....	24
2.2 Meningkatkan Penerimaan Pajak.....	25
2.3 Penghasilan sebagai Objek Pajak.....	27
2.4 Realisasi Penghasilan.....	30

2.5	Pengenaan Pajak Atas Bukan Penghasilan .....	32
2.6	Ketidakpastian .....	34
2.7	Subjek Pajak .....	35
2.8	Badan Nirlaba ( <i>Nonprofit Organization</i> ).....	35
2.9	Kepastian Hukum dalam Pajak Penghasilan.....	36
2.10	Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).....	37
2.11	Menghitung Penghasilan.....	38
2.12	Pertukaran .....	40
2.13	Fiskus vs Pembayar Pajak.....	41
2.14	Penghindaran Pajak dan Penyeludupan Pajak .....	43
2.15	Biaya .....	45
2.16	Tarif Pajak.....	46
2.17	Tarif Final .....	48
2.18	Tarif untuk Perusahaan Besar dan Kecil serta Revaluasi Aktiva Tetap .....	49
2.19	Kewenangan dalam Pajak.....	51

### **Bab III**

<b>Penyimpangan Kewenangan dalam Undang-Undang.....</b>	<b>55</b>	
3.1	Undang-Undang sebagai Pedoman Utama .....	55
3.2	Pasal, Ayat, dan Ketentuan yang Menyimpang .....	56
3.3	Pasal 4 (2) dan Pasal 17 (7).....	57
3.4	Pasal 7 (3) .....	58
3.5	Pasal 14 (1) dan Pasal 14 (7).....	59
3.6	Pasal 17 (2) .....	59
3.7	Pasal 17 (2a).....	60
3.8	Pasal 17(2) c dan Pasal 17(2) d.....	60
3.9	Pasal 17 (1) a.....	61
3.10	Pasal 17 (3) .....	61
3.11	Pasal 19 (2) .....	62
3.12	Pasal 21 (5) .....	63
3.13	Pasal 22 (1) huruf c dan Pasal 22 (2) .....	63
3.14	Pasal 25 (8) .....	64

### **Bab IV**

<b>Penutup.....</b>	<b>66</b>
---------------------	-----------

<b>Daftar Kepustakaan.....</b>	<b>68</b>
--------------------------------	-----------

## PENGANTAR

Pembicaraan pajak tidak terlepas dari pembahasan mengenai hak dan kewajiban warga negara yang merupakan bagian dari masalah ketatanegaraan. Dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis masalah pajak ditinjau dari berbagai aspek seperti hukum, ketatanegaraan, ekonomi, pembiayaan, sosial dsb.

Pajak yang sekarang berlaku di Indonesia dapat dibedakan dalam beberapa jenis. Buku ini lebih banyak membahas Pajak Penghasilan yang merupakan sumber penerimaan utama negara yang didahului dengan pembahasan pajak yang umum. Pembahasan dalam buku ini lebih menyoroti sistem ketatanegaraan yang demokratis serta keadilan.

Indonesia adalah negara demokrasi sesuai dengan Pancasila. Demokrasi yang mengandalkan kepada suara rakyat yang banyak digambarkan oleh peran Dewan Perwakilan Rakyat. Demokrasi dalam perpajakan diartikan bahwa semua ketentuan dasar untuk pengenaan pajak harus disetujui oleh rakyat melalui wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis ditafsirkan bahwa pajak harus disetujui oleh rakyat seperti juga disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Buku ini menyoroti apakah pedoman ini dituruti dalam pengenaan pajak di Indonesia khususnya Pajak Penghasilan. Pembahasan dalam buku ini mengambil kesimpulan bahwa Pajak Penghasilan belum sepenuhnya menggambarkan demokrasi dimaksud. Pembahasan ini dapat disebutkan sebagai suatu kritik terhadap Undang-Undang Pajak Penghasilan sebagai akibat dari beberapa ketentuan yang banyak mengandung keanehan menurut pandangan penulis sebagaimana duraikan dalam buku ini.

Pandangan ini semata-mata didasarkan pendapat penulis yang tentunya tidak semua harus sependapat. Tujuannya adalah sebagai bahan pemikiran bagi pihak yang berwenang untuk merenungkan kembali Undang-Undang Pajak Penghasilan apakah demokrasi perpajakan telah dilaksanakan dan juga sudah mampu menjadi pedoman yang sudah memenuhi persyaratan suatu peraturan perpajakan.

Mudah-mudahan buku ini dapat memberikan sumbangan pikiran untuk menyempurnakan perundang-undangan yang dilandasi oleh prinsip pajak yang demokratis sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Penulis,

MHR

Awal tahun 2009

---

**"Pajak dengan persetujuan rakyat"**

# BAB I

## PAJAK SEBAGAI PENDAPATAN NEGARA

---

### 1.1 Pajak di Negara Demokratis

Pajak sudah dikenal sejak ratusan tahun atau lebih seribu tahun yang lalu. Konsep pajak pada masa itu jauh berbeda dengan masa sekarang. Intinya adalah pengalihan harta dari suatu pihak kepada pihak yang lain dengan cara paksaan yang digunakan untuk kepentingan pihak yang berkuasa. Tujuannya seperti untuk memperkokoh kedudukannya, mengumpulkan lebih banyak kekayaan untuk dinikmati atau mengumpulkan kekuatan untuk mengalahkan lawannya. Kaisar, raja, bangsawan, tuan tanah, pihak gereja mengenakan pajak kepada warganya secara paksa dengan ancaman berupa hukuman yang bermacam-macam seperti masuk penjara, kerja paksa, perbudakan dsb. Secara bertahap dan melalui berbagai perubahan yang disertai dengan pemberontakan, revolusi atau perlawanan lain, lambat laun dalam masa yang lama, pajak yang berbentuk seperti itu mengalami perubahan.

Indonesia menjadi daerah jajahan untuk tiga setengah abad terutama di daerah Jawa, namun sebagian dari Indonesia hanya mengalami pemerintahan untuk masa yang jauh lebih singkat seperti daerah Aceh, Nias dan Tapanuli dan beberapa daerah lain di Indonesia.

Sehingga akibat dari penjajahan tidak sama. Pemerintahan kolonial Belanda juga mengenakan pajak dalam berbagai bentuk termasuk monopoli pembelian hasil tanaman, kerja paksa atau rodi, pemberian upah yang kecil kepada pekerja. Semua bentuk kegiatan ini termasuk pengertian pajak dalam arti yang luas.

Tetapi pajak dalam bentuk yang bermacam-macam dapat juga dilakukan oleh penguasa kecil di daerah tertentu pada masa penjajahan Belanda sampai awal Perang Dunia Kedua sebagaimana dilakukan oleh penguasa kerajaan seperti Sultan, kepala daerah yang disebut Kepala Kuria yang sering direstui oleh pemerintahan kolonial Belanda. Penjajahan yang dilakukan oleh pemerintahan kolonial ataupun dilakukan oleh “raja” setempat sebagai penguasa mengenakan pajak tanpa melihat unsur keadilan karena kekuasaan yang diperoleh bukan melalui persetujuan rakyat. Pengenaan pajak pada masa itu tidak didasarkan atas persetujuan rakyat tetapi semata-mata ditentukan oleh kekuasaan berdasarkan kekuatan untuk kepentingan penguasa.

Pemerintah Belanda pada awalnya mengenakan pajak dengan cara seperti disebutkan di atas lambat laun menyesuaikan dengan tuntutan zaman. Kolonialisme yang makin ditentang mendorong perubahan dalam sistem ketatanegaraan termasuk dalam perpajakan. Tidak semua penjajah dan pribadi mempunyai pandangan yang sama. Walaupun Belanda adalah suatu kerajaan namun pemerintahan termasuk yang demokratis sehingga setiap orang dapat memberikan pendapat terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demikian juga mengenai masalah pajak pemerintah Belanda juga lambat laun merubah sikapnya dan ketentuan pajak yang berlaku di negeri Belanda sendiri diterapkan di Indonesia. Sejak awal abad yang lalu beberapa ketentuan pajak di Indonesia juga menerapkan sistem perpajakan di negeri Belanda. Terutama sesudah perang Dunia Kedua sistem perpajakan di Indonesia tidak banyak berbeda dengan di negeri Belanda sebagai dorongan dari arus kebebasan dari penjajahan di seluruh dunia.

Kemerdekaan Indonesia yang diperoleh dalam tahun 1945 telah membawa perubahan yang penting dalam banyak hal termasuk sistem perpajakan. Bila pada masa lalu pajak ditetapkan atas kehendak penguasa secara sepihak maka pajak pada masa sekarang telah berubah sebagai suatu keputusan berdasarkan asas demokrasi dengan tujuan untuk kepentingan rakyat banyak. Prinsip inilah yang merupakan ciri dari pajak dalam negara demokratis.

## 1.2 Pajak, Hukum, dan Ekonomi

Ilmu pengetahuan sering dibedakan antara bidang eksakta dan sosial seolah-olah hanya ada dua macam ilmu pengetahuan. Walaupun ada perbedaan antara berbagai jenis ilmu pengetahuan namun ilmu yang satu dengan yang lain berhubungan rapat ataupun renggang. Tidak ada ilmu pengetahuan yang sama sekali berdiri sendiri tanpa ada hubungan dengan pengetahuan yang lain. Pemisahan bidang ilmu maksudnya untuk mempermudah penguasaan ilmu tanpa harus menguasai semua ilmu.

Dimanakah letak pajak dalam kaitannya dengan pengetahuan. Bidang pajak dapat ditinjau dari penerapan suatu peraturan dalam perpajakan sehingga lebih dekat kepada pengetahuan hukum atau melihatnya sebagai pengetahuan yang turut mengatur perekonomian dan keuangan. Sejarah perpajakan di Indonesia lebih banyak melihat pajak dari sudut hukum yang mengatur mengenai pemasukan uang ke kas negara. Pandangan ini tidak berarti bahwa pengaruh lain seperti ekonomi tidak penting. Pandangan ini lebih tercermin dalam kepustakaan Belanda dimana pajak lebih banyak dikaitkan dengan perundang-undangan atau melihat dari sudut hukum. Para penulis utama di Belanda yang membahas masalah pajak pada umumnya mempunyai latar belakang pendidikan hukum seperti penulis terkemuka Prof. Dr P.J.A. Adriani, Mr Dr J.H.R. Sinninghe Damste' dll.

Sebaliknya di Amerika Serikat masalah pajak lebih banyak dibicarakan dengan keuangan negara dengan penerapan yang lebih rinci pengaruhnya terhadap perusahaan. Bila pajak lebih banyak membahas yang berkaitan keuangan negara para penulis biasanya mempunyai latar belakang ekonomi dan keuangan, sedangkan bila melihat pajak dalam kaitannya dengan beban pembayar pajak maka yang lebih banyak dibahas dalam kalangan hukum yang khusus menekuni pajak dan juga para akuntan.

Undang-undang pajak di Indonesia masih dapat terlihat sisa-sisa pengaruh peraturan perpajakan Belanda walaupun sudah mulai terlihat pengaruh dari perpajakan di Amerika Serikat. Mengambil alih pengalaman yang ada di suatu negara untuk diterapkan di negara lain bukanlah hal yang negatif, justru mempermudah dan dapat memperbaiki pengalaman di negara aslinya. Tetapi membuat eksperimen yang baru mempunyai risiko kegagalan yang lebih besar dari pada mengambil pengalaman negara lain.

### **1.3 Pengetahuan Pajak**

Masalah pajak dapat ditinjau dari berbagai aspek. Pengetahuan pajak merupakan bidang yang menyangkut kewajiban berwarganegara yang melihat pajak dari sudut pengetahuan. Namun pengetahuan pajak sendiri juga ada kaitannya dengan pandangan yang lain seperti hukum, ekonomi, keuangan, tatanegara, politik dan yang lainnya. Pembahasan pajak pada masa sekarang tidak terlepas dari perjalanan sejarah perpajakan yang sudah dikenal pada masa penjajahan Belanda yang sudah dimulai beratus tahun lalu. Tetapi pengetahuan pajak yang berkaitan dengan masa sekarang tidak lebih dari seratus tahun silam sejak awal abad yang lalu. Pajak yang dikenal menyangkut masalah hasil kegiatan dengan pengolahan bumi. Akhirnya berkembang menjadi pajak atas penghasilan dan berbagai jenis pajak lainnya.

Dua jenis pajak yang utama yang terakhir dan merupakan peninggalan pemerintahan Belanda adalah Pajak Pendapatan dan Pajak Perseroan. Pajak ini juga erat hubungannya dengan pajak yang ada di negara Belanda sendiri. Pembahasan pajak ini lebih sering melihat dari sudut hukum yang mengikuti pandangan yang lazim di negeri Belanda yang kurang melihat pandangan yang lain seperti ekonomi dan sistem ketatanegaraan yang banyak dibicarakan dalam masalah pajak di negara lain seperti di Amerika Serikat.

Masalah pajak menurut pandangan Belanda lebih banyak ditinjau dari sudut hukum sehingga pembahasannya juga dipengaruhi oleh ilmu hukum. Sebagai undang-undang tentunya pandangan hukum tidak dapat diabaikan tetapi masih ada pandangan yang perlu dilihat. Penafsiran undang-undang yang mempengaruhi suatu keputusan perundang-undangan merupakan bagian dari pengetahuan hukum. Literatur hukum Belanda yang membedakan beberapa jenis atau pembagian pajak dan juga beberapa macam penafsiran undang-undang.

### **1.4 Pembagian dan Penafsiran Pajak**

Pajak dapat dibedakan berdasarkan suatu pandangan. Cara Belanda: membagi pajak seperti (1) Pajak langsung vs tidak langsung' (2) Pajak objektif vs subjektif; dan (3) Pajak kebendaan vs perorangan. Pembagian ini tujuannya untuk memudahkan pemahaman mengenai pajak yang sangat banyak. Pembagian pajak yang lebih sering disebutkan adalah membedakan pajak langsung dan pajak tidak langsung yang banyak dipengaruhi oleh pandangan ekonomi. Pembagian seperti ini

melihat kepada peran pajak terhadap kehidupan warga pembayar pajak sehingga dapat melihat aspek keadilan yang baik.

Pajak penghasilan termasuk pajak langsung yang dikenakan dan ditanggung secara langsung kepada pembayar pajak, sedangkan pajak pertambahan nilai adalah pajak tidak langsung dimana pembayar pajak dapat menggeser sehingga yang menanggungnya pihak lain.

Demikian juga penafsiran undang-undang pajak dapat ditinjau dari bermacam pandangan seperti penafsiran menurut tata bahasa, penafsiran menurut terbentuknya undang-undang penafsiran sosiologis, menurut analogi dsb.

Pada masa lalu undang-undang yang dibuat tanpa penjelasan yang berbeda dengan sekarang. Beberapa tahun yang lalu undang-undang disertai dengan penjelasan yang disebut “Memori Penjelasan” dan sekarang hanya disebut “Penjelasan” saja. Terkadang penjelasan singkat tetapi adakalanya penjelasan cukup panjang seperti Penjelasan Undang-undang Pajak Penghasilan 2008 yang mencakup lebih dari dua kali panjang teks undang-undang. Namun, tidak berarti bahwa undang-undang sudah tidak luput dari perbedaan pendapat, karena penjelasan yang panjangpun tidak selalu relevan yang terkadang menambah ketentuan yang ada dalam undang-undang ataupun memberikan contoh. Bila teks undang dianggap cukup jelas oleh pembuat undang-undang disebutkan “Cukup jelas” pada akhir teks tersebut.

Jika penjelasan memberikan uraian untuk menerangkan yang dimaksud oleh undang-undang akan menambah keterangan yang bermanfaat. Tetapi bila penjelasan menambah ketentuan yang tidak ada teks dapat menimbulkan keraguan. Dan jika bertentangan tentu yang harus dipedomani adalah teks undang-undang. Perbedaan dalam menafsirkan adalah lumrah, dan bila terjadi sengketa harus diselesaikan melalui peradilan yang akan memutuskan.

Sama seperti teks undang-undang yang disusun oleh pembuat undang-undang yang tentu melihat pandangan pembuatnya yang tidak selalu harus sama dengan pembaca undang-undang.

## **1.5 Reformasi Perpajakan**

Hingga tahun 1983 beberapa perundang-undangan pajak masih didasarkan atas peraturan pemerintahan Belanda seperti Pajak Pendapatan, Pajak Kekayaan, Pajak penjualan dan beberapa pajak yang lain yang relatif kecil jumlahnya. Semua perundang-undang pajak ini akhirnya diganti dengan undang-undang yang baru yang lebih memenuhi

kebutuhan perkembangan ekonomi dan keuangan maupun penyelenggaraan pemerintahan yang berubah.

Sebelum mengadakan perubahan yang menyeluruh dilakukan perubahan yang terbatas kepada cara tanggungjawab perhitungan pajak yang disebut “Menghitung Pajak Sendiri” atau MPS dan “Menghitung Pajak Orang” atau MPO serta diperkenalkannya konsep yang melengkapinya yang disebut *selfassessment*. Perubahan ini dapat mengurangi peran fiksus karena memberikan sebagian tanggungjawab perpajakan beralih sebagian kepada penanggung atau pemotong pajak.

Reformasi pajak yang dilakukan melahirkan beberapa undang-undang pajak yang baru seperti Undang-undang Pajak Penghasilan, Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai, Undang-undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, Bea Meterai dll. Undang-undang ini dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak untuk pedoman pelaksanaan undang-undang. Semua peraturan untuk melaksanakan undang-undang tersebut sangat banyak sehingga sukar untuk mengetahui secara lengkap tanpa membaca satu demi satu. Perubahan dari peraturan ini sering dilakukan untuk menyesuaikan dengan keadaan dan perkembangan yang menambah sulitnya untuk memahami undang-undang. Oleh sebab itu untuk menguasai dengan baik undang-undang hanya dapat dilakukan dengan penguasaan undang-undang yang khusus seperti misalnya Undang-undang Pajak Penghasilan.

Pada umumnya undang-undang pajak dibuat dengan singkat hanya terdiri dari beberapa pasal saja. Lazimnya Penjelasan Undang-undang yang menyertai Undang-undang memberikan penjelasan tambahan. Tetapi sering, penjelasan tambahan belum mencukupi dan oleh sebab harus dibaca dalam berbagai peraturan pelaksanaan yang disebut di atas. Dapat terjadi bahwa penjelasan memberikan ketentuan yang “menambah” yang lain dalam teks undang-undang yang dapat menimbulkan masalah dalam penafsiran. Demikian juga peraturan pelaksanaan ada kalanya menambah ketentuan yang disebut dalam undang-undang sehingga dipertanyakan apakah ketentuan itu dapat dipersamakan dengan undang-undang. Dalam Ilmu Hukum dikenal beberapa penafsiran seperti menurut historis, tatabahasa, ekonomis, dll. yang dapat menghasilkan kesimpulan yang berbeda; bila tidak ada kesepakatan mengenai interpretasi dalam hal terjadi perbedaan pendapat yang mempengaruhi suatu kewajiban maka harus diselesaikan melalui pengadilan.

## 1.6 Pendapatan Negara

Setiap tahun pemerintah menyiapkan anggaran keuangan yang disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja yang mempunyai fungsi sebagai kebijakan keuangan pemerintahan dalam memperoleh dan mengeluarkan uang yang digunakan untuk menjalankan pemerintahan. Anggaran ini memperlihatkan jumlah pendapatan dan belanja yang diantisipasi dalam tahun berikut. Dalam unsur pendapatan yang paling utama dan penting adalah pendapatan yang berasal pajak, selain dari pada itu berasal dari sumber lain yang dinamakan “Pendapatan Negara Bukan Pajak” (PNBP) dan hibah. PNBP merupakan pendapatan negara yang paling banyak jenisnya termasuk yang dinamakan “retribusi.”

Lebih 50% dari PNBP berasal dari pendapatan minyak bumi dan gas. Dari sejak dulu peran minyak bumi sangat besar dalam pendapatan negara walaupun secara realtif pendapatan pajak bertambah besar. Penjualan kekayaan atau aset negara, termasuk hasil privatisasi perusahaan milik negara, sewa dari aset negara, hasil sitaan, denda, laba perusahaan milik negara, dsb. hanya sebagian dari jenis PNBP. Oleh karena penataan dari PNBP yang jenisnya banyak sekali dapat diperkirakan bahwa baru sebagian yang dapat dimasukkan sebagai pendapatan.

Hibah merupakan unsur tersendiri yang realtif kecil yang menggambarkan pendapatan yang berasal dari pemberian atau sumbangan dari pihak manapun. Hibah yang paling besar jumlahnya berasal dari negara asing dan lembaga keuangan internasional atau lembaga swasta yang sering dimaksudkan untuk tujuan bantuan kemanusiaan seperti bencana alam, kegiatan sosial dan kesehatan.

	( milyar)		
Pajak dalam negeri	Rp	470.052	
Pajak perdagangan intern.		20.936	
		<hr/>	
Penerimaan perpajakan:	Rp	490.988	69%
Penerimaan sumb daya alam	Rp	132.893	
Laba BUMN		23.222	
PNBP dan pajak lainnya		59.005	
		<hr/>	
PNBP	Rp	215.120	30
Penerima hibah		1.698	1
		<hr/>	
<b>Jumlah pendapatan</b>	<b>Rp</b>	<b>707.806</b>	<b>100%</b>

Untuk tahun anggaran 2007 realisasi anggaran pendapatan memperlihatkan rincian seperti dapat dilihat pada daftar:

Pengertian pajak seperti disebutkan dalam anggaran pendapatan ini tidak selalu sama dengan yang dimaksudkan dalam pengertian yang dianut oleh pihak lain. Misalnya penerimaan sumber daya alam yang merupakan hasil bagi dengan kontraktor yang mengelola perminyakan dan gas ada kalanya dipersamakan dengan pajak, karena memuh pengertian pajak yang biasa.

Dari daftar ini dapat terlihat bahwa bagian pendapatan yang terbesar berasal dari pajak yang terdiri dari bermacam-macam pajak seperti akan dijelaskan kemudian. Pada umumnya semua negara kecuali Saudi Arabia mengandalkan kepada penerimaan minyak sebagai sumber utama dari penerimaan negara.

Pada awalnya di tahun-tahun permulaan kemerdekaan Indonesia, pajak relatif kecil. Tetapi lambat laun jumlah penerimaan pajak secara relatif dan ablsolut bertambah besar seperti dapat dilihat dari tabel di atas. Komposisi pajak di berbagai negara menunjukkan variasi bila ditinjau dari jumlahnya. Di beberapa negara pajak penghasilan merupakan jumlah yang paling besar sedangkan dibeberapa negara pajak penjualan atau pajak pertambahan nilai lebih berperan. Di Indonesia pajak penghasilan masih mendominasi jumlah penerimaan pajak.

Bila penerimaan pajak dirinci lagi maka akan terlihat komposisi pajak yang sangat bervariasi. Jenis pajak jumlahnya sangat banyak dan setiap daerah memungut pajak yang beragam. Anggaran keuangan negara membuat rincian pendapatan seperti dapat dilihat dari tabel untuk tahun 2007.

	(milyar)
PPh Migas	Rp 44.000
PPh nonmigas	194.430
	<hr/>
Jumlah PPh	Rp 238.430
PPN dan PPn BM	154.527
PBB	73.723
BPHTB	5.953
Cukai	44.679
Pajak lainnya	2.738
Bea masuk	16.699
Pajak ekspor	4.237
	<hr/>
<b>Jumlah</b>	<b>Rp 490.989</b>

Dengan meningkatnya jumlah pendapatan yang berasal dari pajak, masalah yang berkenaan dengan pajak perlu diperhatikan, terutama mengenai masalah prinsip pengenaan pajak seperti keadilan, peran pajak dalam pengaturan kebijakan ekonomi, pengaturan mengenai penataan pajak dsb. yang akan dibahas sebagian pada bagian lain dari tulisan ini.

Walaupun jumlah pajak secara absolut merupakan penerimaan terbesar, tetapi bila dibandingkan dengan negara lain pendapatan pajak di Indonesia masih dianggap kecil. Salah satu cara untuk mengetahui peran pajak ialah dengan membandingkannya dengan produk domestik bruto (PDB) yang disebut dengan rasio pajak (*tax ratio*) Menurut laporan yang resmi jumlah tersebut masih disekitar 13% selama beberapa tahun terakhir.

Pendapatan negara yang disebutkan dalam anggaran keuangan terdiri dari berbagai penerimaan yang bermacam-macam yang dikategorikan di anggaran pendapatan dalam tiga jenis yaitu Pajak, Penerimaan Negara bukan Pajak (PNBP) dan Hibah. Yang terakhir jumlahnya sangat kecil dan hampir tidak berperan. Pajak yang paling penting terdiri dari Pajak Penghasilan dan Pajak Pertambahan Nilai. Di banyak negara kedua jenis pajak ini juga merupakan yang paling besar. PNBP merupakan penerimaan yang tidak termasuk pajak, tetapi dalam banyak hal beberapa diantaranya tidak banyak berbeda dengan pajak seperti Penerimaan dari sumber daya alam terutama dari hasil minyak. Hasil minyak dan gas bumi merupakan hasil dari “bagi hasil” (*product sharing*) yang banyak persamaannya dengan pajak; di beberapa negara penerimaan yang seperti ini terkadang digolongkan sebagai pajak.

Perbedaan yang utama terletak pada jumlah “wajib pajaknya” yang jumlahnya sangat sedikit bila dibandingkan dengan pembayar Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai atau jenis pajak yang lain. Selain dari pada pajak pendapatan yang termasuk besar adalah PNBP yang terdiri bermacam jenis pendapatan di luar pajak, pendapatan sumber daya alam terutama minyak dan gas, retribusi sebagai imbalan jasa diberikan oleh pemerintah, denda, pendapatan dari penjualan atau penggunaan aset dan yang lain-lain.

## **1.7 Pengertian Pajak**

Seperti disebutkan sebelumnya pajak merupakan bagian yang terbesar dari pendapatan negara. Ditinjau dari pembayar pajak, pajak merupakan beban yang ditimpakan kepada pembayarannya. Dalam beberapa hal beban tersebut dapat dialihkan kepada pihak lain

sebagaimana halnya dengan Pajak Pertambahan Nilai sebagai penanggung pajak (*incidence*) adalah pembeli terakhir atau konsumen.

Pengertian pajak sudah berubah sejak dikenal beratus tahun lalu. Pajak sebagaimana dimaksudkan sekarang termasuk penerimaan negara yang disebut pungutan (*levy*) dan dipaksakan berdasarkan peraturan resmi atau undang-undang. Pungutan terdiri dari beberapa jenis pajak dan terkadang dibedakan seperti bea, cukai dan pungutan lain yang disebut retribusi (*charges*). Perbedaan pajak dan retribusi terletak imbalan yang diterima pembayarannya. Pajak merupakan pungutan tanpa ada imbalan dari pihak pemerintah yang menerima pajak. Sebaliknya retribusi merupakan penerimaan negara karena ada jasa yang diberikan sebagai imbalan kepada pembayarannya. Terkadang sukar membedakan antara retribusi dengan imbalan jasa yang lain seperti pembayaran untuk memperoleh izin, atau penggunaan asset atau sewa, jasa pelayanan kesehatan dsb.

Negara yang menganut demokrasi melihat pajak sebagai kewajiban berwarganegara atau menjadi rakyat suatu negara. Oleh sebab itu pajak selalu dikaitkan dengan demokrasi yang membedakannya dengan pajak pada zaman yang lalu dimana pajak sama dengan pemerasan. Pajak didasarkan atas kesepakatan rakyat yang dituangkan dalam undang-undang sebagaimana halnya dengan Indonesia. Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan pada Pasal 23 A sebagai berikut:

*“Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.”*

Pasal ini sangat singkat sehingga memerlukan penafsiran untuk mencegah pelaksanaan yang tidak tepat dan tidak sesuai dengan prinsip demokrasi yang menjadi landasan dari pasal ini. Ada tiga kata yang menjadi unci utama untuk dapat memahami apa yang dimaksud dengan pajak. Yang pertama “memaksa”, yang kedua “keperluan negara” dan ketiga “diatur dengan undang-undang.”

Konsep yang lazim dan dianut secara universal pajak merupakan pengalihan kekayaan yang dipaksakan kepada pemerintah tanpa mendapat imbalan langsung untuk digunakan dalam menjalankan pemerintahan. Pemaksaan merupakan unsur yang penting dan dalam negara yang demokratis yang harus didasarkan atas undang-undang. Pemaksaan tanpa undang-undang sama dengan perampokan. Tanpa

paksaan undang-undang tidak bermanfaat karena sebagian tidak mematuhi. Ini berarti bahwa pajak bukan pemenuhan kewajiban yang bersifat sukarela sebagai sumbangan, tetapi diwajibkan dengan akibat dikenakan sanksi.

Pada masa pemerintahan yang lama dikenal “sumbangan wajib” yang mempunyai tujuan politis sehingga konsep tersebut tidak sesuai dengan yang lazim. Pemaksaan dapat berhasil bila peraturan yang akan dipatuhi didasarkan atas keadilan sebagaimana disyaratkan untuk pembentukan suatu undang-undang. Keperluan negara dimaksudkan bahwa pajak digunakan untuk menjalankan pemerintahan yang demokratis.

Di negara komunis atau sosialis yang pada saat sekarang hampir tidak ada lagi pajak tidak dikenal. Pada masa lalu banyak pemerintahan didasarkan atas kekuasaan yang tidak melihat kepentingan rakyat banyak, sehingga unsur keadilan sering ditinggalkan. Ada beberapa jenis pajak yang tujuannya bukan untuk menjalankan pemerintahan tetapi dengan maksud lain. Pajak dapat berfungsi untuk mendorong yang menjadi insentif suatu kegiatan atau disinsentif yang membatasinya. Dengan menaikkan tarif pajak dapat diatur mengenai keinginan untuk melakukan impor barang. Menaikkan pajak atas minuman keras dapat mengurangi keinginan untuk mengkonsumsinya. Keadilan dimaksud tercermin dalam peraturan yang dibuat secara demokratis dengan persetujuan rakyat yang disebut undang-undang.

Pada umumnya para penulis dan yang ahli di bidang pajak menyebutkan definisi pajak mengandung beberapa unsur yaitu:

- (1) pemaksaan;
- (2) penyerahan kekayaan kepada negara,
- (3) untuk menjalankan pemerintahan: dan
- (4) tanpa ada imbalan langsung yang diterima pembayar pajak.

Dengan demikian definisi pajak dapat dirumuskan sebagai berikut. “Pajak adalah penyerahan kekayaan seseorang secara paksa berdasarkan peraturan yang digunakan untuk membiayai pemerintahan tanpa ada menerima imbalan langsung kepada pembayar.” Pemaksaan yang dimaksudkan bukan dilakukan sesuka hati tetapi didasarkan atas kesepakatan yang tertuang dalam undang-undang, sehingga ada perbedaan dengan pemaksaan tanpa persetujuan rakyat sehingga pajak dianggap sebagai perampasan kekayaan seperti juga disebut dalam adagium “*Tax without representation is robbery*”, “Pajak tanpa

persetujuan rakyat adalah perampokan.” Hal ini diartikan bahwa keempat unsur pajak yang disebutkan sebelumnya mutlak ditetapkan dengan undang-undang.

Pajak berdasarkan undang-undang diartikan persetujuan dari rakyat. Pajak adalah penyerahan kekayaan kepada negara yang biasanya berbentuk uang dan dibayarkan pada saat tertentu yang ditetapkan menurut cara yang ditetapkan dalam undang-undang. Hasil dari pajak yang diserahkan dipergunakan untuk menjalankan pemerintahan. Sekarang fungsi pajak juga mencakup yang lain seperti untuk mengatur kebijakan ekonomi dan mengatur pendapatan yang lebih merata untuk keadilan.

Pajak sebagai penyerahan kekayaan kepada negara tidak mendapat imbalan langsung kepada yang menyerahkan kekayaan. Misalnya pajak yang dibayar dari pemotongan gaji tidak mendapat imbalan langsung karena pembayaran pajak tersebut. Imbalan yang diterima pembayar pajak berupa jasa pemerintah yang umum seperti pelayanan kepada rakyat berupa keamanan, ketertiban, peradilan, pendidikan dsb. Berbeda dengan pungutan yang oleh pemerintah untuk jasa yang diberikannya seperti untuk memperoleh surat izin mengemudi, surat nikah, uang parkir dsb. tidak disebutkan pajak tetapi retribusi.

Pengertian pajak seperti dijelaskan pada pasal 4 Undang-undang Pajak Penghasilan merupakan inti dalam menetapkan objek pajak. Jenis objek pajak ini telah beberapa kali penambahan yang dirinci pada huruf a huruf hingga s. Sebelumnya yang terakhir adalah huruf p yang mengatakan “tambahan kekayaan neto yang berasal dari penghasilan yang belum dikenakan pajak.” Ketentuan diartikan bahwa semua penghasilan tanpa kecuali dikenakan pajak. Tetapi anehnya pada ketentuan yang lain<sup>1</sup> disebutkan pengecualian pajak, sehingga kedua ketentuan ini tidak sejalan. Ketentuan seperti ini yang ingin menganggap semua penghasilan dikenakan pajak menimbulkan ketidakpastian yang akhirnya fiskus secara sepihak dapat menentukan sendiri pengertian penghasilan. Penghasilan dari usaha yang berbasis syariah<sup>2</sup> dan surplus Bank Indonesia<sup>3</sup> bukan jenis penghasilan tetapi jenis badan usaha sehingga tidak perlu disebutkan karena bentuk usaha usaha tersebut memperoleh penghasilan dari usahanya; jadi sudah termasuk dalam

---

<sup>1</sup> Pasal 4 (3).

<sup>2</sup> Pasal 4 (1) huruf q.

<sup>3</sup> Pasal 4 (1) huruf s.

pengertian penghasilan. Sama halnya dengan bentuk badan seperti perseroan terbatas, perseroan komanditer, firma atau koperasi tidak perlu disebutkan bahwa penghasilannya dikenakan pajak karena sudah termasuk dalam subjek pajak. Demikian juga mengenai bunga<sup>4</sup> tidak perlu diulangi kembali oleh karena sudah tercakup dalam jenis penghasilan. Undang-undang ingin membuat kepastian hukum dengan membuat rincian yang lengkap, tetapi akhirnya justru mengaburkan.

## 1.8 Prinsip Pajak

Seperti dijelaskan sebelumnya pajak merupakan suatu kewajiban tanpa ada imbalan yang diterima. Dalam hal retribusi imbalan yang diterima oleh pemakai didasarkan atas biaya yang dikeluarkan. Misalnya untuk pembayaran parkir jumlah biaya parkir dihitung menurut biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengatur perparkiran. Dalam hal pengenaan pajak dasar perhitungan biaya tidak ada, maka harus dilihat dari sudut yang lain. Tergantung dari jenis pajak yang dikenakan, caranya harus melihat berbagai aspek yang dianggap untuk memenuhi persyaratan struktur pajak<sup>5</sup> yang baik seperti berikut:

- Pengenaan pajak yang adil;
- Tidak mengganggu pengambilan keputusan ekonomi;
- Struktur pajak mempermudah kebijakan fiskal untuk stabilisasi dan pertumbuhan;
- Pengelolaan pajak yang mudah dan dimengerti oleh pembayar pajak;
- Biaya pengelolaan dan pematuhan yang rendah.

Ada yang menambah persyaratan kebijakan pajak yang baik yang dikaitkan dengan kebutuhan belanja pemerintahan. Tidak mudah untuk secara bersamaan memenuhi persyaratan tersebut. Keadilan dianggap persyaratan yang penting, tetapi justru yang paling sukar untuk dinilai. Unsur keadilan tidak mudah untuk ditetapkan karena sering dipengaruhi keadaan tertentu maupun pandangan seseorang. Tetapi ada pandangan yang menjadi acuan untuk disebutkan keadilan dalam pengenaan pajak

---

<sup>4</sup> Pasal 4 (1) huruf r.

<sup>5</sup> Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, 1983, McGraw Hill, p. 235

seperti kemampuan untuk membayar (*ability to pay*), keadilan vertikal (*vertical equity*) dan keadilan horizontal (*horizontal equity*).

Orang yang tidak mampu membayar pajak disebabkan antara lain karena pajak yang dibebankan terlalu besar ataupun alasan yang lain. Bila diakibatkan oleh pajak yang besar maka dianggap di luar kemampuannya untuk membayarnya yang diartikan bahwa pajak tidak adil. Ketidakmampuan membayar pajak dapat diakibatkan saat pembayarannya tidak sesuai dengan dana yang ada sehingga tidak mampu membayarnya, tetapi dapat juga sebagai akibat dari tarif pajak yang tidak sesuai.

Keadilan vertikal bertitik tolak dari perbedaan pendapatan. Seorang yang berpendapatan yang tinggi dikenakan pajak yang lebih besar dari yang berpendapatan kecil. Adanya perbedaan tidak otomatis berarti bahwa pajak yang dibebankan itu sudah menggambarkan keadilan. Tarif berdasarkan lapisan kena pajak yang berbeda tujuannya untuk keadilan. Menentukan lapisan pajak untuk menentukan tarif pajak tidak terlepas dari tingkat biaya hidup yang layak.

Keadilan horizontal bertitik tolak dari kesamaan penghasilan; bila pendapatan sama maka dikenakan pajak yang sama. Pedoman ini tidak dapat diterapkan secara murni karena pengertian penghasilan yang disebutkan dalam undang tidak sama dalam banyak hal. Ada penghasilan dari hasil tenaga, hasil usaha, bunga deposito, hadiah dsb. Walaupun jumlah penghasilan sama tidak dikenakan pajak yang sama dimana pertimbangan keadilan juga perlu diperhatikan.

Pedoman ini juga harus melihat kepada perbedaan di antara pembayar pajak. Dari sudut pembayar pajak kemudahan atau saat pajak harus dilunasi merupakan pertimbangan yang penting, karena pembayar pajak tidak pada setiap saat mampu untuk membayarnya. Pada waktu menerima penghasilan merupakan saat yang tepat untuk melunasi pajak sebagaimana halnya dengan gaji dan upah dan penghasilan yang lain. Pemungutan pajak untuk kegiatan impor<sup>6</sup> dan pembayar fiskal luar negeri merupakan contoh pembayaran pajak dimana posisi pembayar berada pada saat yang tidak tepat, justru pada saat dimana ada pengeluaran dan bukan pada saat penerimaan.

Saat pembaruan pajak harus dapat melihat kemampuan pembayar pajak untuk melunaskannya. Misalnya pada saat diterima gaji dipotong pajak yang terutang. Tetapi prinsip ini tidak selalu dapat diterapkan karena pajak yang lain dikenakan pada saat transaksi terjadi sebagaimana

---

<sup>6</sup> Pasal 22 (1), Pasal 25 (8).

halnya dengan pajak penjualan atau Pajak pertambahan Nilai. Pembayaran pajak yang harus ditanggung oleh pembeli dipotong atau dibayarkan pada saat membeli yaitu pada saat pembayaran. Tetapi yang bertanggungjawab mengenai pelunasan pajak berada pada penjual yang menerima uang sehingga pembayaran pajaknya dilakukan pada saat yang tepat.

Mengenaikan pajak berdasarkan semata-mata pendapatan tidak selalu menggambarkan keadilan. Misalnya sebagai akibat dari keadaan pembayar pajak yang berbeda. Pendapatan sama tetapi tanggungan atau biaya kehidupan yang berbeda tidak seharusnya beban pajak harus sama. Prinsip ini sangat umum sehingga diperlukan ukuran tambahan yang lain agar tujuan keadilan lebih mendekati.

Dari sudut pemerintah pertimbangan pajak dihubungkan dengan kebutuhan keuangan pemerintah untuk mampu menjalankan pemerintahan. Pandangan ini sering tidak sejalan dengan faktor keadilan maupun yang lain. Akibatnya pembayar pajak berusaha agar penghasilan lebih kecil dari yang seharusnya sehingga beban pajak yang dilaporkan juga menjadi lebih kecil.

## **1.9 Pengenaan Pajak**

Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa semua pajak harus ditetapkan dengan undang-undang. Ketentuan ini memerlukan suatu penafsiran yang jelas karena harus diketahui ketentuan yang bagaimana dimaksud yang harus ditetapkan dengan undang-undang. Pajak menyangkut masalah yang luas sehingga perlu diketahui yang mana merupakan ketetapan yang harus dimasukkan dalam undang-undang. Pajak mencakup berbagai masalah jenis pajak, siapa yang akan dikenakan, berapa beban yang harus dipikul, apa sanksi jika terjadi pelanggaran, bila harus dibayar dan dilaporkan, cara pembayaran, biaya yang boleh dikurangkan, pengecualian, dan banyak hal lain. Undang-undang tidak akan dapat mengatur semua masalah ini. Tetapi ada ketentuan yang menjadi bagian dari undang-undang dan ada yang dapat diatur dengan peraturan yang bukan undang-undang. Porsi undang-undang dan peraturan lain harus dapat dibedakan karena akan menentukan kepastian hukum dan keadilan seperti dimaksud oleh Undang-undang Dasar 1945.

Pada umumnya objek, subjek, tarif, sanksi ditentukan oleh undang-undang. Tanpa ada keempat unsur ini tidak ada pajak, artinya

peraturan pajak menetapkan keempat unsur ini. Ternyata Undang-undang Pajak Penghasilan menganut pandangan yang lain, secara sengaja ataupun karena tidak menyadarinya. Beberapa ketentuan dalam undang-undang pajak menyerahkan wewenang yang menyangkut keempat unsur ini kepada peraturan yang lebih rendah seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan dan Direktur Jenderal Pajak. Kebijakan seperti ini tujuannya untuk mempermudah dalam mengadakan ketentuan yang lebih rinci dan memudahkan mengadakan perubahan.

Sebaliknya wewenang seperti ini tidak sesuai dengan prinsip pajak yang demokratis dan yang sehat. Pajak yang diartikan untuk menentukan objek atau sasaran pajak, subjek pajak atau yang bertanggungjawab mengenai pembayaran pajak, tarif pajak yang merupakan beban yang ditimpakan kepada pembayar pajak serta sangsi karena pelanggaran pajak harus ditentukan dengan undang-undang dan tidak diserahkan kepada peraturan yang lebih rendah. Penyimpangan ini sama dengan sama dengan pelanggaran sistim demokrasi yang dianut yang dimaknakan sebagai suara rakyat.

### **1.10 Beberapa Jenis Pungutan di Indonesia**

Pajak di Indonesia banyak dipengaruhi oleh pandangan pemerintah walaupun DPR turut menentukannya. Sistim pemerintahan yang berubah menyebabkan sistim pengenaan pajak dan jumlah pajak juga mengalami pasang surut. Pada masa orde lama pengenaan pajak tidak sepenuhnya dilakukan seperti disebutkan oleh Undang-undang Dasar 1945 karena sifat pemerintahan yang tidak demokratis. Pengenaan dilakukan dengan kekuasaan pemerintah dan terkadang dengan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang”.

Pada masa pemerintahan orde lama jumlah pungutan tidak sebanyak yang sekarang dan semua ditetapkan secara nasional. Beberapa diantara pungutan tersebut tidak ditetapkan berdasarkan undang-undang baik sebagai pajak maupun pungutan lain yang sifatnya seperti retribusi. Pajak radio atau iuran radio dikenakan terhadap pemilikan radio dan mempunyai ciri pajak maupun retribusi. Demikian juga sumbangan wajib yang dikenakan terhadap objek tertentu memiliki ciri pajak dengan istilah sumbangan yang diwajibkan.

Pada masa pemerintahan Belanda ada beberapa jenis pajak yang dikenakan terhadap pemilikan seperti sepeda yang disebut pening, dan pemilikan binatang seperti pajak anjing. Dan jauh sebelumnya pada masa pemerintahan Belanda dikenal “rodi” di beberapa daerah yang menggantikan pajak dalam bentuk kewajiban kerja untuk suatu proyek seperti pembuatan jalan.

Kini pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk meningkatkan pendapatan daerah dengan berbagai jenis pungutan terutama yang termasuk retribusi yang dikenakan terhadap penggunaan jasa dan kekayaan pemerintah, pemanfaatan kekayaan alam, dan berbagai jenis perizinan yang diberikan. Beberapa dari pungutan ini dianggap tidak layak untuk dikenakan seperti kutipan yang dikenakan karena penggunaan jalan yang telah diperbaiki oleh pemerintah dengan dana yang berasal dari pajak Demikian juga kutipan yang dilakukan oleh sekolah untuk tambahan gaji guru dan biaya lain.

Pajak adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat yang beragam., termasuk keamanan, pelayanan kesehatan, pendidikan, pengaturan lalu lintas, penggunaan jalan dan jembatan, berbagai jenis perizinan dsb. Seolah-olah semua jasa pemerintah harus dibayar walaupun telah dibayar pajak. Peran dari anggaran pendapatan belanja sangat penting demi untuk menentukan “harga” jasa pemerintah yang harus dibayar rakyat, dan menertibkan pengenaan pajak, retribusi ataupun pungutan lain.

## **1.11 Retribusi**

Dengan bertambahnya sumber pendapatan pemerintah pusat atau daerah, makin tidak jelas pengertian retribusi. Walaupun semula diartikan sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah sebagai imbalan dari jasa yang diberikan, namun dalam kenyataan pengertian menjadi kabur. Istilah ini dipergunakan pada masa pemerintahan Belanda dan di negara lain ada juga pungutan yang dilakukan oleh pemerintah yang dinamakan *charges*; dibedakan dengan pungutan lain seperti upah (*fee*), izin (*permit*), hak untuk menjual atau membuat (*licence*) dll. Di Indonesia secara umum dipakai istilah retribusi. Kini retribusi sudah sangat banyak jumlahnya terutama pada tingkat pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota. Usaha yang paling mudah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah adalah mencari sumber baru untuk memperoleh retribusi di samping pajak.

Konsep retribusi yang diterapkan sekarang sudah menyimpang dari prinsip semula. Retribusi pada dasarnya dikenakan terhadap jasa

yang diberikan oleh pemerintah karena tidak tersedianya anggaran untuk jasa yang diberikan itu. Pada dasarnya pemerintah memberikan sebgai jasa yang umum dan penting secara bebas tanpa ada pembayaran, tetapi karena anggaran dianggap tidak pernah mencukupi maka diterapkan retribusi sebagai imbalan jasa yang diberikan oleh pemerintah karena dana tidak ada.

Retribusi adalah imbalan yang diterima oleh pemerintah untuk jasa yang diberikan. Pada dasarnya jasa yang diberikan ini merupakan monopoli dari pemerintah, kecuali jasa seperti persewaan aset milik negara. Jasa untuk pengumpulan sampah, jasa untuk tempat parkir tidak mutlak dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena retribusi adalah pungutan yang juga dipaksakan dan merupakan pendapatan negara atau daerah, pada dasarnya tidak berbeda dengan pajak yang harus ditetapkan undang-undang atau peraturan daerah. Pemerintah tidak dapat secara sepihak menentukan retribusi karena merupakan imbalan yang dibayar untuk jasa pemerintah yang biayanya tidak jelas. Retribusi dapat menambah penerimaan negara tetapi dapat juga merupakan belanja, tergantung dari jumlah retribusi yang dikutip.

Oleh karena prinsip retribusi adalah imbalan jasa yang diberikan oleh pemerintah, maka jumlah retribusi ditetapkan sesuai dengan biaya dari jasa yang diberikan oleh pemerintah. Bila imbalan yang diterima itu atau jumlah retribusi lebih besar dari biaya yang dikeluarkan, pemerintah telah melakukan usaha bisnis yang menguntungkan berdasarkan monopli. Contoh yang aktuil adalah dasar untuk menetapkan tarif air minum. Penyediaan air minum dilakukan oleh perusahaan yang mempunyai hak monopoli, yang berarti dapat menentukan berapa keuntungan yang mau diraih ataupun berapa subsidi yang layak diterima dari pemerintah. Ternyata beberapa perusahaan air minum menghasilkan keuntungan sehingga mampu untuk menopang tambahan pendapatan daerah.

Oleh sebab itu, untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum retribusi harus ditetapkan berdasarkan undang-undang atau peraturan daerah dengan melihat kepentingan masyarakat konsumen maupun kepentingan pemerintah daerah.

## **1.12 Hak Monopoli**

Menurut kepustakaan pajak Belanda hak monopoli adalah jenis pungutan yang berbeda dengan pajak maupun retribusi. Monopoli adalah suatu hak yang diberikan oleh pemerintah untuk suatu kegiatan ekonomi tertentu kepada pelaksana dengan kewajiban untuk membayar sejumlah

uang. Sebagai suatu jenis pungutan yang juga menjadi beban bagi pihak yang diberikan hak monopoli dasar pengenaan imbalan tersebut tidak sesuka hati pemerintah untuk menetapkannya, karena merupakan pungutan yang mirip dengan pajak maupun retribusi. Oleh sebab itu hak monopoli harus ditetapkan dengan persetujuan wakil rakyat atau DPR. Sebaliknya pihak yang diberikan hak monopoli tersebut akan mendapat imbalan dari penjualan barang atau jasa dengan harga yang dikendalikan atau yang dapat ditetapkan bukan berdasarkan harga pasar.

Harga jasa atau barang yang dijual oleh pemegang monopoli tidak sesuka hati pemegang monopoli untuk menetapkannya tetapi harus dengan persetujuan DPR melalui undang-undang. Misalnya untuk menetapkan tarif air minum yang dijual oleh perusahaan air minum yang lazimnya dilakukan oleh perusahaan daerah, diperlukan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah untuk menyetujuinya. Dalam kenyataan prinsip ini tidak selalu seperti itu. Misalnya untuk menetapkan harga BBM oleh Pertamina, tarif listrik oleh PLN, jasa pelayanan di pelabuhan oleh BUMN, harga pupuk dan beras oleh BULOG dll. yang merupakan hak monopoli dari perusahaan itu tidak selalu ditetapkan dengan undang-undang tetapi dengan peraturan yang lebih rendah. Cara seperti ini tidak sesuai dengan tafsiran dari Undang-undang Dasar 1945. Hak monopoli dapat mengatur sendiri berapa keuntungan dari perusahaan yang diberikan hak itu yang tidak ditentukan oleh pasar.

### **1.13 Pajak Daerah**

Sejak beberapa tahun terakhir ini pemekaran daerah otonomi sangat banyak, setiap tahun daerah otonomi bertambah sebagai suatu wilayah provinsi, kabupaten atau kota. Tujuan pemekaran diwarnai motif yang beragam seperti mendorong pembangunan yang lebih cepat, peningkatan pendapatan daerah yang akan meningkatkan kesejahteraan dsb. Dengan otonomi membuka kesempatan untuk pemerintah daerah untuk meningkatkan sumber pendapatan. Ternyata tidak semua pemekaran memberikan sumbangan yang positif kepada daerah.

Pemerintah daerah memperoleh pendapatan dari pemerintah pusat dan di samping itu terbuka kesempatan untuk mencari tambahan yang disebut "Pendapatan Asli Daerah" (PAD) yang sebagian besar terdiri dari pajak dan retribusi.

Prinsip pengenaan pajak daerah tidak berbeda dengan pajak yang dipungut di tingkat pusat berdasarkan peraturan daerah sebagai ganti dari undang-undang. Demikian juga retribusi ditetapkan dengan peraturan daerah, tetapi tidak jelas apakah pedoman ini dilaksanakan secara konsisten, karena pengertian retribusi sering diartikan berbeda. Surat keterangan tertentu yang dikeluarkan oleh pemerintah ada kalanya harus dibayar. Tidak jelas apakah surat seperti ini merupakan retribusi, karena tidak diketahui apakah biaya untuk pemberian surat keterangan seperti itu tidak tersedia biayanya sehingga harus dibayar. Bukankah seharusnya jasa umum pemerintah itu telah dbelanjai dari anggaran yang sumbernya dari pajak? Demikian juga tidak jelas pengutipan seperti itu didasarkan atas peraturan daerah atau kewenangan dari pejabat yang bersangkutan. Dalam kenyataan praktek seperti ini tidak dipermasalahakan, tetapi tidak berarti bahwa kebijakan seperti itu menganut prinsip demokrasi.

## **1.14 Menyederhanakan Peraturan Pajak**

Reformasi pajak yang dilakukan dalam tahun 1983 dan seharusnya tujuannya untuk menyederhanakan dan sekaligus untuk menyesuaikan dengan perkembangan perekonomian dan keuangan sejak awal kemerdekaan. Beberapa undang-undang diganti dan digabung dan ada yang diperbaharui dengan undang-undang yang baru.

Perubahan yang paling banyak adalah akibat dari penggabungan beberapa undang-undang khususnya Undang-undang Pajak Pendapatan 1944, Undang-undang Pajak Perseroan yang digabung menjadi Undang-undang Pajak Penghasilan dan membuat undang-undang yang baru mengenai Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagai gabungan dari beberapa ketentuan yang mengenai pajak pendapatan dan pajak perseroan, dan Undang-undang Pertambahan Nilai yang menggantikan Undang-undang Pajak Penjualan.

Menyederhanakan undang-undang pajak merupakan usaha yang sangat sulit atau tidak mungkin karena masalah pajak adalah rumit. Undang-undang dapat dibuat sederhana tetapi harus dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan yang jelas dan tidak disalahartikan dan tidak menyimpang dari azas perpajakan terutama keadilan.

Pajak terdiri dari beberapa macam yang cara pengenaannya juga berbeda. Ada yang mudah dan ada yang sukar dan semuanya harus mengacu kepada keadilan. Pajak penghasilan termasuk pajak yang rumit

yang tidak dapat dibuat jadi mudah. Bila ingin dibuat jadi mudah dapat dipastikan akan menimbulkan banyak masalah sebagaimana dapat dilihat dengan pajak penghasilan yang sekarang, dimana kemudahan lebih banyak meninjau dari kepentingan fiskus.

Usaha menyederhanakan yang telah dilakukan lebih banyak melihat mengurangi jumlah peraturan ataupun penggabungan beberapa undang-undang, sebagaimana halnya dengan Pajak Bunga, Dividen dan Royalti yang digabung bersama-sama dengan penghasilan lainnya. Ternyata sekarang penggabungan tersebut menimbulkan masalah, seperti halnya dengan pengenaan pajak final yang mengakibatkan ketidakadilan dalam pengenaan pajak dan perbedaan perlakuan penghasilan dan cara perhitungan serta tarif pajak yang berbeda.

### **1.15 Undang-Undang Salah?**

Dapatkah undang-undang salah? Undang-undang adalah buatan manusia yang dapat berbuat kesalahan. Tiada manusia yang luput dari kesalahan, kesilafan atau kekurangan. Walaupun undang-undang bukan karya seorang dan lazimnya melibatkan banyak orang yang ahli baik dari pemerintahan maupun DPR tetap terbuka bahwa undang-undang mengandung kesalahan atau keganjilan yang menyebabkan undang-undang menjadi tidak pasti. Tetapi kesalahan dapat diartikan karena perbedaan dalam penafsiran atau adanya ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan yang lain yang tidak terlepas dari persepsi seseorang. Oleh sebab itu suatu kesalahan di mata seseorang belum tentu seperti itu menurut orang lain. Ketidaktelitian, kelalaian atau tidak profesional?

Oleh sebab itu hal seperti ini mengundang para pembaca yang mengetahui masalah pajak untuk sama-sama melihat secara objektif Undang-undang Pajak Penghasilan 2008 ini demi untuk menjamin demokrasi dan keadilan sebagai landasan perpajakan sehat dan universal.

