

BAB II

LANDASAN TEORI, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

1.1. Landasan Teori

1.1.1. Membentuk Kepatuhan Fiskus

Agar informasi yang disajikan dalam laporan perusahaan dapat dipahami dan tidak menimbulkan salah interpretasi, penyajian laporan keuangan harus disertai pengungkapan yang cukup. Pengungkapan ini sebagai sumber informasi dalam pengambilan keputusan (undang No. 28/2007 dan No 36/2008) dan pihak lain seperti pajak, sehingga tuntutan transparansi lebih dikedepankan.

Memperhatikan persyaratan yang harus dipenuhi, identik dengan kepatuhan. Kepatuhan Pajak diberikan batasan yang lebih sederhana adalah tingkat kepatuhan pajak atas Ketentuan Perundang-undangan Perpajakan. Sesuai peraturan Dirjen Pajak No. Per-01/PJ/2006 tanggal 06 Januari 2006 adalah tingkatan yang menunjukkan wajib pajak patuh atau tidak patuh terhadap aturan pajak di negaranya, sebagai contoh dalam melaporkan penghasilan dalam Surat Pemberitahuan atau menyampaikan surat pemberitahuan dalam jadwal waktu yang telah ditetapkan. Peraturan Jendral Pajak No : PER. 34/PJ/2010 menyatakan juga bahwa kepatuhan dimaksudkan adalah kepatuhan melaporkan semua harta kekayaan wajib pajak yang tercatat pada waktu yang telah ditentukan dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pajak secara akurat sesuai dengan peraturan.

Demikian halnya pengertian kepatuhan menurut Pasal 5 Surat Edaran Dirjen Pajak No. 34 / PJ / 2009 adalah kepatuhan kepada otoritas atau aturan-aturan. Kepatuhan dalam hubungannya dengan perpajakan dapat diartikan sebagai tingkatan wajib pajak dalam mematuhi undang-undang perpajakan No. 28 tahun 2007. Kepatuhan inilah selanjutnya menunjukkan kekuatan yang mempengaruhi individu secara implisit. Masalah kepatuhan pajak sebagai masalah yang melekat

pada perpajakan itu sendiri. Oleh karena itulah mengkarakteristikan dan menjelaskan pola-pola ketidakpatuhan dan menemukan cara untuk mengurangi ketidakpatuhan sebagai hal yang sangat penting yang dapat didekati dari berbagai perspektif sebagai contoh dari sisi keuangan atau penegakan hukum (Andreoni et al, 2008).

Dari uraian di atas dapat dinyatakan bahwa kepatuhan pajak sebagai kepatuhan terhadap pelaksanaan atas kewajiban untuk menyetor dan melaporkan pajak yang terutang sesuai undang-undang pajak dan aturan pelaksanaannya. Kepatuhan yang diharapkan dalam *self assessment* adalah kepatuhan sukarela dan bukan kepatuhan yang dipaksakan.

Untuk meningkatkan kepatuhan pajak sesuai dengan KMK No. 545 (KMK 04/2000) diperlukan keadilan dan keterbukaan dalam menerapkan peraturan perpajakan, kesederhanaan peraturan dan prosedur perpajakan dan pelayanan terhadap wajib pajak yang baik dan cepat.

Diberlakukannya sistem *self assessment* di Indonesia sejak tahun 1984 menunjang besarnya peranan wajib pajak dalam menentukan penerimaan negara dari sektor pajak. Menurut Gunadi (2004), tulang punggung sistem *self assessment* adalah kepatuhan pajak dari masyarakat wajib pajak.

1.1.2. Persyaratan Wajib Pajak Patuh

Dalam melakukan pengukuran terhadap wajib pajak untuk dikategorikan sebagai wajib pajak Patuh didasarkan pada PMK No. 152/PMK. 03/2009 Nomor SE 153/PJ. Dalam surat edaran tersebut menyebutkan wajib pajak patuh adalah wajib pajak yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pajak sebagai wajib pajak yang memenuhi kriteria tertentu yang meliputi:

- 1) Tepat waktu dalam menyampaikan Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan dalam dua tahun terakhir.
- 2) Dalam tahun terakhir penyampaian SPT masa yang terlambat tidak lebih dari tiga masa pajak untuk setiap jenis pajak dan tidak berturut-turut.
- 3) SPT masa yang terlambat tidak lebih dari tiga masa pajak untuk setiap jenis pajak dan tidak berturut-turut telah disampaikan tidak lewat dari batas waktu penyampaian SPT masa-masa pajak berikutnya;

- 4) Tidak mempunyai tunggakan pajak untuk semua jenis pajak: (1) kecuali telah memperoleh ijin untuk mengangsur atau menunda pembayaran pajak; dan (2) tidak termasuk tunggakan pajak sehubungan dengan Surat Tagihan Pajak (STP) yang diterbitkan untuk dua masa pajak terakhir.
- 5) Tidak pernah dijatuhi hukuman karena melakukan tindak pidana di bidang perpajakan dalam jangka waktu sepuluh tahun terakhir.
- 6) Dalam hal laporan keuangan diaudit oleh akuntan publik harus dengan pendapat wajar tanpa pengecualian atau dengan pendapat wajar dengan pengecualian sepanjang pengecualian tersebut tidak mempengaruhi laba-rugi fiskal.

1.1.3. Peneliti Terdahulu

Banyak penelitian yang dilakukan sebelumnya berkaitan dengan karakteristik individu, karakteristik perusahaan, struktur kepemilikan, dan kepatuhan pajak antara lain:

- 1) Penelitian yang dilakukan oleh Jefimy A. Dubin (1996) bertujuan untuk mendapatkan bukti empiris hubungan antara kepatuhan pajak dengan pemeriksaan pajak. Pemeriksaan dilakukan menggunakan data silang dengan laporan tahunan dan SPT wajib pajak.
- 2) Penelitian Andreoni et al (1998) memasukkan dimensi waktu dalam kepatuhan pajak sehingga membedakan kepatuhan dengan dasar pajak yang dibayarnya oleh wajib pajak tanpa pelaksanaan aktivitas yang dilakukan oleh otoritas pajak dan dengan hasil aktivitas yang dilakukan otoritas pajak inilah sebagai penerapan sistem *self assessment*.
- 3) Penelitian yang dilakukan oleh Hung Chan et al di China (2000) untuk mengetahui perilaku ketidakpatuhan wajib pajak. Atas ketidakpatuhan tersebut dengan ukuran yang bersumber dari hasil pemeriksaan pajak. Ketidakpatuhan wajib pajak akan membuat pihak otoritas pajak melakukan pemeriksaan lebih efektif dan efisien.

1.1.4. Karakteristik Fiskus atau Wajib Pajak

Pada penelitian ini variabel karakteristik individu yang dimaksud yaitu karakteristik individu wajib pajak. Menurut Jones (2004) pengertian wajib pajak

yaitu seseorang atau badan yang diwajibkan oleh undang-undang untuk membayar pajak kepada negara sebagai otoritas pajak. Pengertian wajib pajak yang sesuai pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan menyatakan wajib pajak adalah orang pribadi atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan, termasuk pemungutan pajak atau pemotongan pajak tertentu.

Faktor-faktor yang membentuk karakteristik individu wajib pajak yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Kualifikasi Pendidikan

Pendapat Grace et al (1995) bahwa tingkat pendidikan merupakan salah satu ukuran status profesionalisme individu. Dalam perusahaan berskala besar umumnya dewan direksinya terdiri dari individu-individu yang berlatar belakang pendidikan bisnis dan akuntansi. Sedangkan pendidikan perpajakan hanya dalam bentuk pelatihan ataupun kepentingan perpajakan perusahaan dan diserahkan langsung kepada tenaga yang kompeten dengan membentuk divisi pajak (*tax division*). Oleh karena wajib pajak sebagai individu dalam perusahaan ataupun kelompok dengan latar belakang pendidikan bisnis dan akuntansi sebagai pendidikan formal, berpengaruh terhadap transparansi kepada publik termasuk dalam kepatuhan pajak (Ros et al. 2000).

2) Hubungan keluarga

Perera et al (1990) berpendapat bahwa pada saat para anggota keluarga terlibat dalam melakukan pengawasan perusahaan, anggota keluarga tidak merasakan adanya kewajiban terhadap publik atau masyarakat, dan kecenderungannya lebih banyak mendorong untuk mempengaruhi manajemen tidak transparan atau patuh.

3) Pemahaman Wajib Pajak

Pemahaman merupakan tipe hasil belajar yang lebih tinggi dibanding pengetahuan. Pemahaman yang dapat dikategorikan ke dalam tingkatan yang paling rendah adalah pemahaman terjemahan, selanjutnya diikuti dengan pemahaman penafsiran dan yang tertinggi pemahaman ekstrapolasi (Nana

Sudjana, 2005). Dengan ekstrapolasi inilah wajib pajak diharapkan mampu melihat apa yang terdapat dibalik yang tertulis dan memperluas persepsi.

4) Penggunaan Teknologi informasi

Perusahaan yang berskala besar pada umumnya menggunakan perangkat teknologi komputer untuk mengolah data menjadi informasi. Hung Chan et al (2000) berpendapat bahwa penggunaan teknologi informasi juga merupakan faktor yang mempengaruhi kepatuhan pajak.

5) Komunikasi

Studi yang dilakukan Alm et al (2002) menyimpulkan bahwa faktor komunikasi dapat meningkatkan kepatuhan Pajak.

1.1.5. Karakteristik Perusahaan

Faktor-faktor dalam karakteristik perusahaan yang akan digunakan dalam penelitian ini meliputi ukuran perusahaan, kemampulabaan (*profitability*), *leverage*, masa terdaftar dan kompleksitas usaha. Adapun uraiannya sebagai berikut:

1) Ukuran Perusahaan

Perusahaan berskala besar akan mempunyai pengaruh yang lebih besar pada masyarakat dan berorientasi pada pasar modal dan hal ini lebih mendorong perusahaan untuk lebih terbuka dalam pengungkapan informasinya. Penelitian-penelitian juga menemukan bahwa ukuran perusahaan yang diukur dengan *total assets* berpengaruh terhadap tingkat pengungkapan sesuai dengan KMK tentang kepatuhan pajak. Dari bukti empiris, kepatuhan perpajakan dipengaruhi ukuran perusahaan dan pemeriksaan kewajiban perpajakan dapat dikategori Pengujian atas kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan dan pemeriksaan sesuai dengan peraturan perpajakan.

2) Kemampulabaan (*profitability*)

Kemampuan perusahaan untuk memperoleh laba banyak digunakan sebagai variabel berpendapat bahwa pada studi secara teoritis dan empiris terdapat ambiguitas yang mengacu pada tingkat laba yang berkenaan dengan pengungkapan sukarela, sehingga hubungan antara tingkat pengungkapan sukarela dengan kemampulabaan tidak bersifat *monotonic*, karena perusahaan

dengan tingkat laba yang rendah melakukan pengungkapan informasi lebih untuk menjelaskan adanya kinerja yang rendah dan meyakinkan kepada publik adanya perkembangan di masa mendatang. Hal demikian merupakan alat komunikasi tidak terbatas kepada publik tetapi juga kepada *tax authorities*. Komunikasi ini mempunyai pengaruh terhadap kepatuhan sukarela (Alm et al, 2002).

3) *Leverage*

Dalam melakukan tugas pemeriksaan berdasarkan KUP bahwa perusahaan dengan *leverage ratio* yang tinggi akan menyediakan informasi yang lebih luas dan rinci kepada manajemen, terutama untuk memenuhi kebutuhan informasi bagi kreditur dibanding dengan perusahaan dengan *leverage ratio* yang rendah. Pihak kreditur jangka panjang seperti perbankan membutuhkan transparansi informasi yang lebih banyak pada perusahaan dengan *leverage* yang tinggi dan Sitanggang (2002) mengatakan bahwa *leverage* berpengaruh positif terhadap transparansi informasi dalam bentuk pengungkapan.

4) Masa Terdaftar

Pada saat pendiriannya memang wajib pajak masuk bursa ini terdaftar sebagai wajib pajak pada Kantor Pelayanan Pajak tertentu dan mencatatkan diri pada Bursa Efek Jakarta (BEJ) dalam Pasar Sekunder (*Secondary Market*). Selanjutnya dengan kebijakan pengelompokan wajib pajak terdaftar dikelompokkan antara wajib pajak masuk bursa dengan wajib pajak yang tidak dalam kategori wajib pajak masuk bursa. Masa terdaftar di bursa diprediksikan mempunyai pengaruh terhadap tingkat kepatuhan perpajakannya.

Apabila pada saat dilakukan pemeriksaan lapangan wajib pajak tidak ada di target tetap dapat dilaksanakan sepanjang dapat terutama laporan keuangan bertujuan untuk memberikan informasi tidak sebatas kepada pemilik dana yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja manajemen. Tujuan laporan keuangan sebagai produk dari akuntansi keuangan, fungsinya menjadi penyajian informasi keuangan untuk menjelaskan fenomena-fenomena yang berhubungan dengan masalah keuangan bagi pihak-pihak yang lebih luas termasuk otoritas pajak.

Tujuan penyajian laporan keuangan akan dipengaruhi oleh faktor-faktor lingkungan seperti kondisi ekonomi, politik, hukum; dan sosial setempat dalam Ros et al, 2000. Keseluruhan faktor tersebut disebut sebagai *Environmental Determinism Theory*. Bahwa akuntansi dibentuk oleh lingkungan pada tempat akuntansi beroperasi. Faktor-faktor tersebut berubah cepat, oleh karenanya tujuan dan praktik akuntansi mengalami perubahan yang dinamis.

Demikian halnya dari sisi pajak, pemungutan pajak di suatu negara dianggap berhasil apabila terdapat kondisi pendukung antara lain: (1) adanya praktik pembukuan yang sehat dan dapat dipercaya; (2) tingkat kepatuhan dan disiplin nasional yang tinggi; dan (3) tersedianya jaringan dan akses terhadap informasi serta komunikasi yang efektif .

Kewajiban penyelenggaraan pembukuan sebagaimana diatur dalam pasal 28 Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (Undang-undang KUP) menyatakan, bahwa pembukuan harus diselenggarakan dengan itikad baik dan mencerminkan keadaan atau kegiatan usaha yang sebenarnya, dan pembukuan harus ditutup setiap akhir tahun dengan membuat laporan keuangan berupa neraca dan laporan laba-rugi berdasarkan prinsip pembukuan yang konsisten dengan tahun sebelumnya. Sedangkan tujuan laporan keuangan untuk tujuan umum adalah memberikan informasi tentang posisi keuangan, kinerja dan arus kas perusahaan yang bermanfaat bagi sebagian besar kalangan pengguna laporan keuangan dalam rangka membuat keputusan-keputusan ekonomi serta menunjukkan pertanggungjawaban atas penggunaan sumber-sumber yang dipercayakan mereka (Standar Akuntansi Keuangan, 2004).

Kedudukan laporan keuangan sesuai pasal 4 ayat (4) Undang-undang KUP bahwa pengisian Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan Pajak Penghasilan oleh wajib pajak yang wajib melakukan pembukuan harus dilengkapi dengan laporan keuangan berupa neraca dan laporan laba-rugi serta keterangan-keterangan lain yang diperlukan untuk menghitung besarnya penghasilan kena pajak.

1.1.6. Hipotesis

Berdasarkan Rumusan Masalah dan Tujuan Penelitian menyusun hipotesis dapat menjelaskan hubungan antara variabel-variabel yang ada sehingga peneliti diharapkan dapat menentukan sumber terjadinya masalah atau gambaran yang mempengaruhi masalah yang ada.

Berdasarkan kerangka pemikiran yang diuraikan sebelumnya dapat dirumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut :

- Faktor dominan membentuk karakteristik kepatuhan Fiskus
- Faktor dominan membentuk karakteristik membayar pajak
- Besarnya karakteristik kepatuhan Fiskus dan karakteristik membayar pajak

1.2. Pengungkapan Informasi

Dalam laporan keuangan komersial, kewajiban pengungkapan diutamakan pada perubahan kebijakan akuntansi yang berpengaruh secara material terhadap laporan keuangan. Untuk tujuan pelaporan pajak, tidak ada ketentuan khusus yang mengatur kewajiban pengungkapan atas laporan keuangan. Untuk tujuan pajak, pengungkapan diatur dalam pasal 28 Undang-undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah disampaikan sebelumnya yang bermakna bahwa pembukuan harus diselenggarakan di Indonesia dengan memperhatikan itikad baik. Dengan syarat itikad baik ini, laporan keuangan tidaklah sesuatu laporan yang menyesatkan pemakai laporan keuangan. Untuk tujuan perpajakan kewajiban pengungkapan diatur dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) Nomor 46.

1.2.1. Faktor-Faktor yang Menentukan Pilihan Negara Tax Haven

Pada dasarnya tidak ada suatu negara *tax haven* di dunia yang sempurna. Setiap negara *tax haven* memiliki keunggulan masing-masing dan sebaliknya memiliki kelemahan masing-masing, tergantung kepada apa yang ingin dicapai oleh negara *tax haven* tersebut. Contohnya pada saat ini negara *tax haven* seperti Bahamas dan Cayman Islands sangat dikenal di dunia sebagai negara *tax haven* utama, akibat luasnya publisitas, namun tidaklah berarti bahwa akibat

kepopulerannya siapa pun akan tertarik untuk investasi di kedua negara *tax haven* tersebut. Berbagai macam faktor yang harus dipertimbangkan dalam rangka pemilihan tersebut, namun secara umum ada tiga belas indikator yang dapat digunakan untuk dijadikan dasar pertimbangan dalam rangka menggunakan *tax haven* untuk efisiensi pembayaran pajak secara global dan yang terpenting di sini adalah bagaimana negara *tax haven* tersebut dapat memenuhi keunggulan-keunggulan yang lebih dibandingkan dengan negara *tax haven* lainnya, yang tentunya dikaitkan dengan pemenuhan kebutuhan yang bersangkutan. Indikator tersebut meliputi:

- 1) Struktur perpajakan termasuk pungutan pajak lainnya selain pajak penghasilan.
- 2) Stabilitas politik dan ekonomi serta integritas pemerintahannya.
- 3) Pengawasan dan pengendalian lalu lintas devisa.
- 4) Perjanjian penghindaran pajak berganda (*tax treaties*).
- 5) Kebijakan (sikap) pemerintah terhadap bisnis surga pajak (*tax-haven business*).
- 6) Undang-undang perseroan terbatas yang liberal yang meminimalkan beban dan jangka waktu pendiriannya.
- 7) Prosedur yang sederhana dan imbalan yang kompetitif.
- 8) Fasilitas transportasi dan komunikasi termasuk telepon, telegram dan teleks ke bagian dunia lainnya.
- 9) Fasilitas perbankan dan jasa profesional.
- 10) English *common law*.
- 11) Kerahasiaan dan kepercayaan.
- 12) Insentif dan peluang penanaman modal serta prospek jangka panjang berkenaan dengan pungutan pajak.
- 13) Lokasi.

Selain dari beberapa indikator tersebut yang lebih bersifat eksternal, indikator yang bersifat internal yang masih relevan, adalah pilihan bentuk organisasi antara mendirikan cabang perusahaan (*branch*) dengan subsidiari atau afiliasi yang akan memperoleh insentif pajak. Terdapat 3 (tiga) faktor yang mendasari pengambilan keputusan berkenaan dengan organisasi yang dimaksud, yaitu:

- 1) Faktor pertama berkenaan dengan proyeksi arus kas (*cash flow*) di negara yang bersangkutan. Sudah dapat diperkirakan bahwa pada awal operasional di negara yang bersangkutan, cabang perusahaan tersebut akan mengalami kerugian yang cukup signifikan untuk beberapa tahun. Pertimbangannya, apakah kerugian tersebut dapat dikompensasikan oleh perusahaan induk di negaranya atau tidak dapat dikompensasikan, Amerika Serikat memperkenankan kerugian tersebut dapat diperhitungkan dalam Surat Pemberitahuan yang disampaikan, sedangkan berdasarkan pasal 24 Undang-undang Pajak Penghasilan, di Indonesia kerugian tersebut tidak dapat diperhitungkan.
- 2) Faktor kedua berkenaan dengan sikap perusahaan induk terhadap repatriasi dana. Penggunaan dana yang bebas pajak (*tax-free funds*) merupakan faktor penting yang harus dipertimbangkan dalam rangka kebutuhan modal kerja (*working capital*). Selain itu, terdapat kemungkinan bahwa cabang dapat mengakumulasi penghasilannya dan merepatriasi akumulasi penghasilan tersebut yang tidak akan dipungut pajak apabila cabang perusahaannya dilikuidasi.
- 3) Faktor ketiga yang juga harus dipertimbangkan berkenaan dengan alternatif penggunaan dana. Apabila suatu cabang perusahaan memperoleh fasilitas pembebasan pajak atau fasilitas lainnya di suatu negara, perusahaan induknya dapat pula hendaknya mengatur bahwa penghasilan akibat fasilitas tersebut dapat disalurkan untuk menambah arus kas di cabang perusahaan negara lainnya. Hal ini menjadi penting, apabila perusahaan induk berencana untuk mengembangkan kesempatan melakukan investasi di negara lain.

Dengan memperhatikan indikator-indikator serta faktor-faktor tersebut di atas, perusahaan multinasional dapat menyeleksi kemungkinan lokasi pendirian cabang perusahaannya, dengan mempertimbangkan keunggulan dan kelemahan dari setiap negara yang berbasis pada ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakannya. Sasaran dari suatu perencanaan pajak adalah bagaimana memahami undang-undang pajak secara benar, sehingga terhindar dari pembayaran pajak yang

tidak seharusnya dibayar dan bukan menghindar dari kewajiban perpajakannya sesuai undang-undang yang berlaku.

a. Struktur Perpajakan

Struktur perpajakan merupakan salah satu alasan terpenting kenapa menggunakan negara *tax haven*. Suatu kenyataan bahwa negara *tax haven* menerapkan tarif pajak yang rendah atau sama sekali tidak ada pembebanan pajak yang merupakan daya tarik tersendiri bagi perusahaan-perusahaan yang melakukan bisnis *off-shore* sehingga dapat memupuk dana sebesar-besarnya. Pada umumnya negara *tax haven* menggunakan dua macam sistem perpajakan, yaitu pajak untuk penduduk (*resident*) dan perusahaan penduduk, sedangkan yang lainnya untuk usaha-usaha bukan penduduk (*nonresident*).

b. Stabilitas Politik dan Ekonomi

Stabilitas juga merupakan salah satu faktor utama dalam memilih negara *tax haven*. Baik stabilitas politik maupun stabilitas ekonomi akan menjamin kesinambungan investasi dan juga merupakan iklim bisnis yang memadai (*favorable*). Sebagai contoh negara Panama, yang dianggap sebagai salah satu negara *tax haven* yang ekonominya stabil, tetapi beberapa waktu yang lalu akibat rezim militer Manuel Noriega, dari sudut pandangan politik pada saat itu, Panama merupakan negara yang secara politis tidak stabil. Akibatnya, pada saat itu banyak para investor dan para pengusaha yang memindahkan uangnya dari bank-bank di Panama ke yurisdiksi negara lainnya, walaupun saat ini kestabilan di Panama mulai berangsur pulih kembali.

c. Pengawasan dan Pengendalian Lalu Lintas Devisa

Salah satu bentuk pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah adalah pengendalian lalu lintas devisa, yang melarang transfer mata uang asing secara bebas antara negara yang satu ke negara lainnya, seperti mata uang ruble Rusia. Larangan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya pelarian modal (*Capital Flight*), terutama di negara yang penduduknya mengkhawatirkan prospek masa depan negaranya, seperti apa yang terjadi di Hongkong sebelum penyerahan kedaulatan

ke Republik Rakyat Cina. Hampir seluruh negara-negara *tax haven* tidak memberlakukan pengendalian devisa atau pun kalau ada persyaratannya sangat lunak, karena hal ini penting bagi para investor *off-shore* yang akan mentransfer dananya dari dan ke negara *tax haven* pada saat-saat diperlukan. Tidak adanya pengendalian lalu lintas devisa menipakan salah satu persyaratan yang dapat menarik para investor.

1.2.2. Jenis Pungutan Di Indonesia

Disamping pungutan, beberapa jenis pajak yang dikenal sebagai pajak negara seperti Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Pajak Bumi dan Bangunan serta Bea Materai, Pemerintah Pusat masih melakukan pula pungutan lainnya yang berupa bea dan cukai, sedang pemerintah daerah akan memungut pajak daerah dan retribusi. Penerimaan lainnya yang tidak dapat dikategorikan sebagai penerimaan pajak, disebut sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak, dengan pengertiannya masing-masing sebagai berikut:

- 1) Bea ialah pungutan yang dikenakan atas suatu kejadian atau perbuatan yang berupa lalu lintas barang dan perbuatan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, bea dapat berupa bea masuk yang dipungut atas barang-barang yang dimasukkan ke dalam daerah pabean berdasarkan harga atau nilai barang tersebut (tarif *ad valorem*) atau berdasarkan tarif yang sudah ditentukan (tarif spesifik). Bea keluar dikenakan atas sejumlah barang yang dikeluarkan ke luar daerah pabean berdasarkan tarif yang sudah ditentukan bagi masing-masing golongan barang. Bea Balik Nama dikenakan atas perbuatan pemindahan hak kepemilikan atas harta dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
- 2) Cukai ialah pungutan yang dikenakan atas barang-barang tertentu, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan biasanya barang konsumsi. Cukai dapat berupa cukai tembakau, cukai rokok, cukai gula, cukai alkohol, cukai minuman keras dan lain-lainnya.

Catatan:

Bea dan Cukai dikategorikan sebagai pajak tidak langsung.

- 3) Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Jenis Pajak Daerah Tingkat I terdiri dari:

- (1) Pajak Kendaraan Bermotor
- (2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
- (3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Jenis Pajak Daerah Tingkat II terdiri dari:

- (1) Pajak Hotel dan Restoran Pajak Hiburan
- (2) Pajak Reklame
- (3) Pajak Penerangan Jalan
- (4) Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan "C"
- (5) Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan jenis pajak selain yang ditetapkan di atas.

- 4) Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut retribusi, adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Retribusi dibagi atas tiga golongan:

- (1) Retribusi Jasa Umum
- (2) Retribusi Jasa Usaha
- (3) Retribusi Perizinan Tertentu

Jenis-jenis retribusi yang termasuk golongan Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

- 5) Penerimaan Negara bukan Pajak adalah seluruh penerimaan Pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan

Kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak meliputi:

- (1) Penerimaan yang bersumber dari pengeluaran dana Pemerintah, antara lain Penerimaan Jasa Giro, Sisa Anggaran Pembangunan, dan Sisa Anggaran Rutin.
- (2) Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam, antara lain royalti di bidang perikanan, royalti di bidang kehutanan dan royalti di bidang pertambangan, tidak termasuk penerimaan yang merupakan bagian pemerintah dari minyak dan gas bumi.
- (3) Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan antara lain, dividen, bagian laba pemerintah, dana pembangunan semesta dan hasil penjualan saham pemerintah.
- (4) Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan pemerintah, antara lain pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan; pelayanan Pelatihan, pemberian hak paten, merek, hak cipta, pemberian visa dan pasapor, serta pengelolaan kekayaan Negara yang tidak dipisahkan.
- (5) Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi, antara lain lelang barang rampasan negara dan denda.
- (6) Penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah, adalah penerimaan negara berupa bantuan hibah dan atau sumbangan dari dalam dan luar negeri baik swasta maupun pemerintah yang menjadi hak pemerintah. Hibah dalam bentuk natura, antara lain, yang secara langsung untuk mengatasi keadaan darurat seperti bencana alam atau wabah penyakit tidak dicatat dalam APBN
- (7) Penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Secara lengkap skema pungutan di Indonesia dapat terlihat pada Tampilan 1-1 berikut ini:

Tampilan 1-1
Skema Pungutan di Indonesia

Tabel 2.1. Jenis Pungutan di Indonesia

No. Urut	Jenis Pungutan	Rincian
1	Pajak Negara	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak Penghasilan 2. Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah 3. Pajak Bumi dan Bangunan 4. Bea Materai 5. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan 6. Penerimaan Negara yang Berasal dari Migas (Pajak dan Royalti)
2	Pajak Daerah	<p>Daerah Tingkat I</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak Kendaraan Bermotor 2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor 3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor <p>Daerah Tingkat II</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak Hotel dan Restoran 2. Pajak Hiburan 3. Pajak Reklame 4. Pajak Penerangan jalan 5. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan "C" 6. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan Dengan P.P. dapat ditetapkan jenis pajak lainnya <p>Retribusi Daerah</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi Jasa Umum 2. Retribusi Jasa Usaha 3. Retribusi Perizinan Tertentu
3	Bea Dan Cukai	<p>Bea</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bea Masuk

No. Urut	Jenis Pungutan	Rincian
		2. Bea Keluar 3. Bea Balik Nama Cukai 1. Cukai Tembakau 2. Cukai Rokok 3. Cukai Gula 4. Cukai Alkohol 5. Cukai Minuman Keras
4	Penerimaan Negara Bukan Pajak	1. Penerimaan yang bersumber dari Pengeluaran Dana Pemerintah 2. Penerimaan dari Pemanfaatan Sumber Alam 3. Penerimaan dari Hasil Pengelolaan Kekayaan Negara 4. Penerimaan dari Kegiatan Pelayanan yang Dilaksanakan Pemerintah 5. Penerimaan Berdasarkan Putusan Pengadilan 6. Penerimaan Berupa Hibah yang Merupakan Hak Pemerintah 7. Penerimaan Lainnya yang Diatur dalam Undang-undang Tersendiri

Lanjutan Tabel 2.1.

Sumber : UU No.28 Tahun 2008

1.2.3. Dasar Hukum

Negara kita telah menempatkan landasan pemungutan pajaknya dalam pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi sebagai berikut: "Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan undang-undang"

Penjelasannya:

Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri dengan perantaraan Dewan Perwakilannya Rakyat menentukan nasibnya sendiri, dan juga cara hidupnya. Oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

"*No taxation without representation*" dan "*Taxation without representation is robbery*" merupakan ungkapan-ungkapan yang sangat populer berkenaan dengan pemungutan pajak, yang mencerminkan betapa eratnya kaitan antara rasa terwakili (*representation*) dan pengorbanan yang diberikan (*taxation*), sehingga apabila terjadi pungutan pajak tanpa mendapat persetujuan yang mewakili, maka hal ini disamakan dengan perampokan.

Dalam rangka pembaharuan perpajakan nasional, sejak akhir tahun 1953 hingga saat ini Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah mengesahkan sepuluh Undang-undang Pajak dengan segala perubahannya, yaitu:

- (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah Undang-undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 28 tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.
- (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1994 dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan.
- (3) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2000 tentang Perubahan

Ketiga atas Undang-undang Nomor 42 Tahun 2010 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

- (4) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008.
- (5) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2005 tentang Bea Meterai.
- (6) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- (7) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagih Pajak dengan Surat Paksa dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.
- (8) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- (9) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.
- (10) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak sebagai pengganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1997 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Pajak.

Untuk melaksanakan kesepuluh undang-undang tersebut di atas, untuk setiap undang-undang diterbitkan pula Peraturan Pemerintah/Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Keuangan, Keputusan/Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak yang menginterpretasikan dan memperjelas lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang pajak tersebut dan dalam hal tertentu dikeluarkan

pula petunjuk pelaksanaannya (juklak) yang urutannya dapat terlihat pada Tampilan 1-2.

Selanjutnya undang-undang tersebut di atas dalam pengaturan dan sistematikanya dipisahkan pula antara kelompok hukum pajak materiil dan hukum Pajak formil.

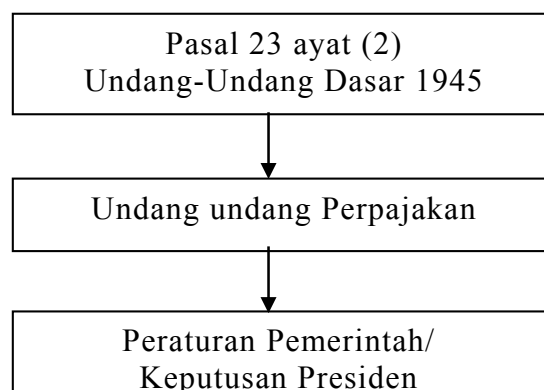
a. Hukum Pajak Materiil

Yang memuat norma-norma yang menerangkan keadaan-keadaan, perbuatan-perbuatan dan peristiwa-peristiwa hukum yang dikenakan pajak. Umumnya, hukum pajak materiil mempermasalahkan subjek, objek, tarif dan dasar pengenaan pajak. Yang termasuk dalam kelompok hukum pajak materiil adalah:

- (1) Undang-undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2000.
- (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana telah diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2010.
- (3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994.
- (4) Undang-undang Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Materai.

Tampilan 1-2

Urutan Dasar Hukum Perundang-undangan Perpajakan



- (5) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.
- (6) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- (7) Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000.

1.2.4. Hukum Pajak Formil

Yang memuat norma-norma atau ketentuan-ketentuan yang berisi bagaimana melaksanakan hukum pajak materiil tersebut. Umumnya, hukum pajak formil mengatur tentang hak dan kewajiban, prosedur, dan sanksi. Yang termasuk dalam kelompok hukum pajak formil adalah:

- (1) Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007.
- (2) Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan pajak dengan Surat Paksa sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2000.
- (3) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. .

Undang-undang pajak tersebut yang merupakan sarana untuk dapat memungul pajak merupakan salah satu unsur sistem perpajakan yang akan diuraikan lebih lanjut berikut ini.

1.2.5. Sistem Perpajakan

Secara historis, pembicaraan mengenai masalah perpajakan selalu didahului dengan menentukan terlebih dahulu kebijakan perpajakan (*tax policy*), kemudian kebijakan perpajakan tersebut diolah dan ditetapkan dalam bentuk undang-undang perpajakan (*tax law*) dan barulah kemudian dibahas masalah yang menyangkut pemungutannya oleh aparat perpajakan yang termasuk dalam ruang lingkup administrasi perpajakan (*tax administration*).

Hubungan antara ketiga unsur tersebut (*tax policy*, *tax law* dan *Tax administrator*) dapat diumpamakan dengan sebuah kursi yang mempunyai kaki, di mana kaki-kakinya adalah kebijakan perpajakan, undang-undang perpajakan dan administrasi perpajakan. Tanpa kaki-kaki tersebut sama panjangnya dan sama kuatnya, maka kursinya tidak akan stabil dan apabila salah satu dari kakinya lebih pendek, biasanya administrasi perpajakan, hal ini berarti adanya kelemahan struktural. Apabila kaki-kaki tersebut semakin lemah, maka ini berarti bahwa seluruh sistem perpajakan akan menjurus pada keruntuhan, sedang kita ketahui bahwa tujuan dari suatu sistem perpajakan yang terdiri dari kebijakan perpajakan, undang-undang perpajakan dan administrasi perpajakan tersebut, adalah untuk menjamin agar tetap dapat dilaksanakannya dalam jangka panjang kebijakan fiskal dan program-program pemerintah yang sudah merupakan rencana pemerintah, sedang tujuan utama administrasi pepajakan adalah agar sistem perpajakan yang sudah dipilih tersebut dapat dilaksanakan dengan sepenuhnya.

Di samping itu, ternyata pula bahwa ketiga unsur sistem perpajakan tersebut saling tergantung satu sama lainnya dan untuk mencapai suatu sistem perpajakan yang sehat secara menyeluruh, diperlukan kesadaran yang lebih tinggi akan saling ketergantungan tersebut. Bahkan, mereka yang selama ini menganggap salah satu di antara faktor tersebut, apakah kebijakan perpajakan ataupun undang-undang perpajakannya yang terpenting, dewasa ini menyadari pada akhirnya kualitas administrasi perpajakan merupakan faktor yang sama pentingnya dengan kerangkanya sendiri. Seperti diketahui, kebijakan perpajakan

dan undang-undang perpajakan merencanakan dan menyediakan struktur yang sah dan struktur yang sah tersebut merupakan kerangka, dimana administrasi perpajakan yang efektif harus dibangun.

Kewajiban untuk memperbaiki sistem perpajakan merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan secara terus-menerus dan sistem tersebut hendaknya selalu disesuaikan dengan keadaan yang mutakhir (*up to date*) yang sejalan dengan perubahan-perubahan aktivitas dan struktur perdagangan, perubahan dalam pola hidup keluarga dan pemilikan kekayaan serta perubahan-perubahan dalam tujuan ekonomi dan sosial masyarakat.

Dari sudut pandangan yang lebih sempit, yaitu dari sudut pandangan penghasilan kena pajak (*taxable income*), sistem perpajakan terbagi atas pajak penghasilan global (*global income taxation*) dan pajak penghasilan teritorial (*territorial income taxes*).

a. Pajak Penghasilan Global (*Global Income Taxation*)

Undang-undang Pajak Penghasilan yang mengenakan Pajak Penghasilan atas seluruh penghasilan yang diperoleh dari setiap negara di seluruh dunia (*zoorldwide income*).

b. Pajak Penghasilan Teritorial (*Territorial Income Taxes*)

Undang-undang Pajak Penghasilan yang mengenakan Pajak Penghasilan hanya atas penghasilan yang diperoleh di dalam daerah yurisdiksinya (*regional income*).

Semua sistem perpajakan pada hakikatnya tidak terlepas dari sasaran pemungutan pajak itu sendiri, sehingga kecenderungan untuk mencapai tingkat penerimaan pajak yang paling maksimal tidak selalu berlaku, apabila diingat bahwa sasaran utama pemungutan pajak adalah pengalihan penguasaan sumber dana dari sektor swasta ke sektor pemerintah dan/atau dari sektor swasta ke sektor swasta lainnya, dengan catatan bahwa pengalihan tersebut tidak akan membahayakan dan malahan harus memberikan kemudahan-kemudahan untuk mencapai sasaran ekonomi lainnya, dan bila perlu penerimaan pajak harus dikorbankan.

Dalam masyarakat yang modem, perpajakan bersama-sama dengan instrumen kebijakan pemerintah lainnya, juga merupakan sarana untuk

mencapai suatu standar ekonomi seperti stabilitas harga, kesempatan kerja penuh, pertumbuhan ekonomi yang layak, pengendalian yang tepat atas aktivitas swasta terhadap pengaruh lingkungan dan tingkat yang sesuai bagi cadangan moneter internasional.

1.2.6. Landasan Ideal Sistem Perpajakan

Dalam rangka mencapai sasaran perpajakan dimaksud, hendaknya sistem perpajakan tersebut berlandaskan suatu prinsip atau norma-norma yang sudah mapan. Dua prinsip utama yang merupakan prinsip yang fundamental agar tercapai sasaran perpajakan tersebut adalah "prinsip keadilan (*equity*) dan efisiensi ekonomik (*economic efficiency*)"; sedang prinsip lainnya yang merupakan karakteristik yang esensial bagi setiap jenis pajak yang sempurna, terlepas dari fungsi dan keperluannya adalah efisiensi fiskal (*fiscal efficiency*), kesederhanaan (*simplicity*) dan kepastian hukum (*certainty*) yang mengacu kepada *the four canons of taxation* dari Adam Smith (1776), yaitu:

- (1) *Equity*, menyangkut keadilan pendistribusian pajak dari berbagai-bagai kalangan.
- (2) *Certainty*, tidak terdapatnya kesewenangan dan ketidakpastian berkenaan dengan utang pajak.
- (3) *Convenience*, menyangkut cara pembayaran pajak.
- (4) *Economy*, biaya pemungutan yang kecil dibandingkan secara proporsional dengan peningkatan penerimaan dan menghindarkan efek distorsi perilaku wajib pajak.

Sommerfeld Ray M. dan kawan-kawan mengungkapkan bahwa dalam rangka mendesain suatu sistem perpajakan, kriterianya tidak lagi terbatas kepada "*the canons of taxation*" yaitu *equity*, *certainty*, *convenience* dan *economy*, yang dicetuskan oleh Adam Smith, tetapi saat ini perlu ditambah lagi dengan *productivity*, *visibility*, dan *political considerations*.

- (1) *Productivity* di sini dimaksudkan secara relatif, berapa besar jumlah pajak yang dapat dihasilkan yang umumnya disorot oleh para politikus dalam rangka mengevaluasi kinerja pemerintah tanpa mempersoalkan apakah itu memenuhi persyaratan *the canons of taxation* atau tidak.

- (2) *Visibility* di sini lebih bersifat ukuran yang dipakai oleh para pembayar pajak, berapa besar kenikmatan yang dapat diperolehnya dari jumlah pembayaran pajaknya yang sering kali dieksploitir oleh para politikus untuk menabur janji-janji peningkatan kesejahteraan dibanding dengan bagaimana usaha meningkatkan penerimaan pajak.
- (3) *Political considerations* lebih mencerminkan bagaimana para anggota perwakilan rakyat melobi dan melakukan pendekatan agar ketentuan peraturan perundangundangan perpajakan tersebut menguntungkan kelompoknya.

Pada dasarnya, sistem perpajakan suatu negara merupakan refleksi dari kehidupan sosial, ekonomi dan kebijakan publik (*public policy*) yang telah ditetapkan pemerintah, yang pada umumnya dalam bentuk perundang-undangan yang menentukan *course of action* yang harus dilaksanakan yang tercermin dalam berbagai keputusan yang diterbitkan oleh instansi yang bersangkutan. Perluasan atau berubahnya sasaran ekonomi pemerintah, berkembangnya industri, terjadinya diversifikasi dan bergesernya secara geografis sentra ekonomi, akan menyebabkan perubahan kebijakan publik dan seharusnya akan mengubah pula kebijakan perpajakan (*tax policy*).

Dalam pelaksanaannya, di samping memodernisasi cara kerja, memelihara sistem, perpajakan yang responsif dengan kondisi sekarang, juga bertugas mengoreksi kesalahan-kesalahan yang lalu. Usaha memperbaiki tersebut disebut revisi pajak (*tax revision*) atau reformasi pajak (*tax reformation*), padahal setiap kali ada revisi pajak atau reformasi pajak, sistem perpajakan semakin lama semakin menjadi kompleks, sehingga menimbulkan permasalahan baru, yaitu pilihan antara keinginan untuk simplifikasi pajak (*tax simplification*) atau kompleksitas pajak (*tax complexity*).

Revisi pajak biasanya digunakan oleh kelompok-kelompok yang menginginkan keuntungan pajak (*tax benefits*) yang baru dengan mengatasnamakan modernisasi, sedang revisi pajak bertujuan mengakhiri *tax benefits* yang selama ini dinikmati oleh kelompok wajib pajak tertentu. Dewasa ini, *tax benefits* tersebut oleh kelompok pembaharuan dianggap sebagai celah-celah yang merugikan atau merupakan preferensi pajak. Victor T. Urquidi mengungkapkan bahwa istilah "*tax*

reform", tidak saja menyangkut penciptaan pajak baru yang lebih berat (pengertian umum menurut versi sejumlah pakar pajak dan pendapat masyarakat), tetapi hendaknya merupakan rekonstruksi nyata dari suatu sistem perpajakan, di mana mungkin menyangkut pajak-pajak baru dan pada waktu yang bersamaan secara tidak langsung menghapus atau mengurangi pajak-pajak lainnya.

1.2.6.1. Prinsip Keadilan dan Pemerataan

Menurut Adam Smith, prinsip yang paling utama dalam rangka pemungutan pajak adalah keadilan dalam perpajakan yang dinyatakan dengan suatu pernyataan bahwa setiap warga negara hendaknya berpartisipasi dalam pembiayaan pemerintah, sedapat mungkin secara proporsional sesuai dengan kemampuan masing-masing, yaitu dengan cara membandingkan penghasilan yang diperolehnya dengan perlindungan yang dinikmatinya dari negara.

Masalah yang muncul kemudian adalah keadilan bagi siapa dan terhadap apa. Apakah keadilan dimaksud ditinjau dari segi penghasilannya, segi pengeluarannya, segi kebutuhannya atau segi fasilitas perpajakan atau kombinasi beberapa faktor tersebut. Beberapa waktu yang lalu para ekonom menyusun argumentasi normatif yang jelas mengenai keadilan dalam perpajakan, antara lain apa yang dikemukakan oleh John F. Due, bahwa pada hakikatnya masalah keadilan dalam perpajakan adalah masalah pertimbangan nilai (*value judgement*) dan tidaklah mungkin untuk melakukan pendekatan ilmiah guna merumuskan konsep keadilan tersebut. Ukuran keadilan dalam perpajakan ditentukan semata-mata oleh pandangan atau konsensus yang terdapat dalam masyarakat itu sendiri, sehingga kecenderungan untuk memberikan keabsahan ilmiah (*scientific validity*) terhadap ukuran keadilan merupakan hal yang diragukan.

Sistem yang adil bukanlah merupakan persoalan teknis ekonomis, melainkan falsalah pribadi, namun beberapa prinsip telah berhasil dikembangkan sehingga memberikan beberapa kerangka acuan yang dapat digunakan seperti *benefit principle dan ability to pay principle*.

Sistem perpajakan yang adil ialah adanya perlakuan yang sama terhadap orang atau badan yang berada dalam situasi ekonomi yang sama (misalnya mempunyai penghasilan tahunan yang sama) dan memberikan perlakuan yang berbeda-beda terhadap orang atau badan yang berada dalam keadaan ekonomi yang

berbeda-beda. Keadaan pertama yaitu perlakuan yang sama terhadap penghasilan yang sama disebut sebagai keadilan secara horizon (*horizontal equity*), sedang yang kedua yang pada dasarnya berkenaan dengan distribusi beban pajak di antara masyarakat yang mempunyai penghasilan dan kekayaan yang berbeda-beda, lebih dikenal sebagai keadilan secara vertikal (*vertical equity*). Walaupun kelihatannya sangat sederhana, namun prinsip ini tidaklah merupakan prinsip yang mudah dilaksanakan.

Jalan menuju keadilan dalam perpajakan dimulai dari penentuan objeknya serta ukuran yang cukup jelas mengenai apa yang disebut sebagai kemampuan membayar pajak, akan tetapi di lain pihak para ahli perpajakan banyak berbeda pendapat mengenai cara pengukuran yang akan dilakukan terhadap apa yang disebutnya sebagai kemampuan membayar pajak tersebut.

Memperbaiki prinsip keadilan dan pemerataan yang terdapat dalam, sistem perpajakan yang baru dibandingkan dengan keadaan sebelumnya, diharapkan akan memperbaiki dan mengembalikan kepercayaan masyarakat pembayar pajak akan adanya keadilan dalam perpajakan akibat perbaikan sistem tersebut. Banyak faktor yang menyebabkan hilangnya kepercayaan atau indikator yang menunjukkan hilangnya kepercayaan tersebut, antara lain:

- a. diskriminasi pajak (*tax discrimination*),
- b. pelaksanaan perundang-undangan (*law enforcement*) yang tidak tuntas,
- c. tindakan yang tidak tegas terhadap ketidakpatuhan (*tax compliance*) dan penyelundupan pajak, baik penyelundupan bilateral maupun unilateral,
- d. pengisian Surat Pembetulan yang tidak jelas, tidak lengkap dan tidak benar,
- e. penagihan yang tidak menghasilkan penerimaan atau pelunasan pajak.

Keadilan dalam perpajakan menghendaki penerapan suatu standar yang berpegang kepada kebebasan atau ketentuan khusus dan tidak memihak, misalnya standar atau kinerja apa yang digunakan untuk menetapkan besarnya pajak penghasilan, apakah akan dikenakan persentase yang sama terhadap semua tingkatan penghasilan (*proportional taxation*) atau persentasenya meningkat apabila penghasilannya bertambah tinggi (*progressive taxation*) atau persentasenya

menurun apabila penghasilannya bertambah tinggi (*degressive taxation*). Apakah akan diadakan perbedaan pengenaan beban pajak penghasilan antara wajib pajak badan dan wajib pajak orang pribadi untuk mengurangi beban pajak berganda. Menetapkan dasar yang fundamental berbentuk standar tersebut, perundang-undangan yang lama, dengan cara melelang hak pemungutan pajak dan menyerahkannya pada penawar yang tertinggi. Hal ini tentunya tidak semudah yang diperkirakan, akan tetapi banyak hal yang harus diselesaikan dan dipecahkan terlebih dahulu sebelum penyerahan tersebut dilakukan.

Apabila ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan sangat kompleks dan tidak akurat, maka akan terdapat interpretasi yang berbeda-beda, baik interpretasi yang dilakukan oleh penuntut umum maupun oleh hakim pada pengadilan pajak, sehingga dapat saja mengakibatkan konsekuensi pajak atas aktivitas tertentu tidak dapat diketahui lebih dahulu atau akan menimbulkan pending atas pengaturan yang definitif.

Ketidakpastian semacam ini dapat dieleminasi dengan dikeluarkannya surat edaran (*ruling*) dari instansi pajak yang dapat berupa interpretasi resmi sesuai dengan yang dimaksud oleh undang-undang perpajakan atau dapat berupa petunjuk pelaksanaannya. Apabila masih terdapat ketidakpastian lainnya yang belum terpecahkan atau ketidaksamaan interpretasi antara pejabat instansi pajak, hal ini akan memengaruhi keputusan-keputusan bisnis yang cukup berarti.

Membiarkan beberapa penghasilan tertentu tidak dapat dipajaki atau dikecualikan sebagai objek pajak, ketidakpastian mengenai penilaian persediaan atau metode penyusutan, ketidakpastian mengenai penilaian kurs mata uang asing, ketidakpastian mengenai biaya yang boleh atau tidak boleh dikurangkan dan seterusnya, selain merupakan ketidakpastian juga merupakan diskriminasi pajak yang dapat merusak keadilan dalam perpajakan. Selain itu, masalah tersebut menjadikan pula ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan sulit diterapkan, baik oleh masyarakat pembayar pajak dalam rangka pemenuhan kewajiban perpajakannya maupun oleh para pemeriksa atau verifikator yang melakukan pemeriksaan atau verifikasi.

Masalah lain yang juga merupakan kendala dan ketidakpastian adalah masalah "harga" yang kemungkinan dapat saja dipecahkan melalui arbitrase, akan

tetapi misalnya harga sesuatu hasil karya seni, barang-barang antik dan lain-lain yang sejenis, administrasi perpajakan sangat tergantung kepada taksiran yang disiapkan oleh para ahli.

1.2.7. Iklim Perpajakan

Walaupun organisasi perpajakan sudah dilengkapi dengan dua fungsi utamanya, yaitu fungsi verifikasi/pemeriksaan (*the audit function*) dan fungsi pemungutan/penagihan pajak (*the collection function*), satu hal yang dapat dipastikan bahwa kesadaran dan kepatuhan memenuhi kewajiban perpajakan tidak hanya tergantung kepada masalah-masalah teknis saja yang menyangkut metode pemungutan, teknis pemeriksaan, penyidikan, penerapan sanksi sebagai perwujudan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan, akan tetapi tergantung pada kemauan (*willingness*) wajib pajak, sampai sejauh mana wajib pajak tersebut akan mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Pada dasarnya tidak ada satu pun dari verifikasi atau metode teknis lainnya dapat diperluas sampai mencapai jumlah wajib pajak yang cukup, agar diperoleh efek langsung yang berpengaruh terhadap penerimaan pajak atau menjamin tercapainya kepatuhan membayar pajak yang cukup tinggi. Prosedur teknik tersebut memang berperan dalam mengurangi penyelundupan pajak, akan tetapi yang diharapkan adalah agar prosedur tersebut dapat membantu pembentukan akal sehat para wajib pajak yang pada akhirnya akan menghasilkan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan para wajib pajak.

Meskipun instansi pajak telah pula melibatkan penggunaan para ahli perpajakat, keuangan negara, hukum, ekonomi, akuntan dan teknisi-teknisi lainnya dalam usaha memasukkan uang pajak, namun yang menjadi dasar dari semua fungsi tersebut, adalah terutama penciptaan "iklim perpajakan" (*tax climate*) yang sehat. Iklim perpajakan itu sendiri adalah suatu faktor yang tidak berwujud (*intangible factor*) dalam keseimbangannya antara usaha bertahan untuk tidak membayar pajak (*tax resistance*) dan kesadaran serta kepatuhan memenuhi kewajiban perpajakan (*tax compliance*).

Menurut pengamatan Norman D. Nowak, peningkatan penerimaan pajak akibat verifikasi aparat perpajakan, aktivitas para ahli hukum, para akuntan serta

tekisi lainnya dan keputusan peradilan pajak, biasanya hanya merupakan tiga sampai lima persen dari seluruh penerimaan pajak, sedang sisanya sebesar sembilan puluh lima persen adalah hasil dari pengembangan iklim perpajakan. Misi utama dari instansi pajak adalah menciptakan dan mengembangkan iklim perpajakan yang bercirikan:

- (1) Wajib Pajak paham atau berusaha untuk memahami ketentuan peraturan perundang-undangan, perpajakan.
- 2) Mengisi formulir pajak dengan tepat.
- 3) Menghitung pajak dengan jumlah yang benar.
- 4) Membayar pajak tepat pada waktunya. .

Bandingkan misi utama instansi pajak versi Norman D. Noyak dengan landasan idiil yang dimiliki Direktorat Jenderal Pajak yang dikenal dengan sebutan "Tri Dharma Perpajakan" yang berisikan:

- Dharma ke-1 : pemungutan pajak harus meliputi semua subjek pajak.
Dharma ke-2 : pengenaan pajak harus meliputi semua objek pajak.
Dharma ke-3 : penagihan/pembayaran pajak harus dilakukan tepat pada waktunya.

Iklim perpajakan tersebut sebagian besar merupakan hasil dari keberhasilan administrasi perpajakan yang terdiri dari beberapa unsur dalam sistem perpajakan tersebut dalam suatu periode waktu tertentu dan hal ini bukanlah sesuatu yang muncul begitu saja, tetapi harus dikembangkan. Faktor dominan yang berpengaruh atas perkembangan iklim perpajakan yang sehat dan terpadu di luar jangkauan administrasi perpajakan, adalah faktor "*state of mind*" yang mempengaruhi kemauan (*willingness*) wajib pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakannya, yang tidak akan berkembang begitu saja tanpa pemerintah menyadari betapa pentingnya hal tersebut dan mengadakan program yang luas dan berkesinambungan untuk memengaruhi perubahan dan perkembangannya yang tentunya harus disesuaikan dengan kondisi dan situasi negara masing-masing.

Beberapa faktor penting yang dapat memengaruhi pengembangan "*state of mind*" tersebut, tergantung antara lain kemampuan untuk meyakinkan para Wajib pajak tentang tiga hal, yaitu:

- 1) Kepercayaan yang penuh dari para wajib pajak bahwa pemerintah bersikap adil dan masuk akal dalam hal pembebanan pajak terhadap setiap wajib pajak atau dengan perkataan lain para wajib pajak yakin bahwa pajak-pajak tersebut diadministrasikan secara efektif, sehingga tidak dirasakan oleh para wajib pajak adanya diskriminasi pajak dan adanya keadilan dalam menanggung beban pajak.
- 2) Respek para wajib pajak terhadap pemerintah akan kemampuan dan kemauan baik dari pemerintah untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan dengan tidak memihak. Agaknya, yang paling merusak moral wajib pajak, apabila wajib pajak mengetahui bahwa wajib pajak lainnya tidak mematuhi dan membayar pajak sesuai dengan beban yang harus dipikulnya. Dalam hal ini administrator pajak harus bersikap tegas terhadap segala sesuatu yang berhubungan dengan kebenaran tindakan atau perbuatan para wajib pajak, mulai dari pengisian Surat Pemberitahuan (SPT) sampai dengan pembukuan dan laporan Keuangannya yang menjadi dasar penghitungan pajak yang terutang. Kesalahan yang dibuat oleh para wajib pajak dapat disebabkan karena memang kurang paham, kelalaian wajib pajak dan ada unsur kesengajaan. Sikap yang pasif dari petugas pajak terhadap kesalahan-kesalahan dan pemalsuan-pemalsuan, baik disengaja maupun tidak disengaja, dapat mengganggu keseluruhan struktur perpajakan, karena wajib pajak yang tekun dan jujur tidak dapat mempertahankan dirinya lagi untuk berbuat hal yang sama. Misi administrasi perpajakan agar tercapai suatu tingkatan kepatuhan memenuhi kewajiban perpajakan yang cukup tinggi akan mengalami kemunduran, apabila wajib pajak yang tekun dan jujur tersebut tidak dilindungi. Tampaknya hal ini seperti suatu lingkaran setan, di mana di satu pihak administrasi perpajakan dapat terpengaruh oleh hal-hal yang merugikan terhadap daya tahan para wajib pajak akan keengganan membayar pajak, sedang di lain pihak pada saat yang bersamaan sikap para wajib pajak pun terpengaruh oleh administrasi perpajakan itu sendiri.

- 3) Suatu kenyataan yang dapat dilihat dan dirasakan oleh para wajib pajak, bahwa mereka juga memperoleh manfaat atau keuntungan dari hasil pembayaran pajaknya seperti misalnya jalan yang baik, sekolah yang cukup, rumah sakit yang memadai, keamanan dan sebagainya.

Beberapa pendekatan penting lainnya dalam rangka penciptaan iklim perpajakan yang sehat tersebut, yang dapat dilakukan oleh instansi pajak dan merupakan tanggung jawabnya untuk dikembangkan, adalah:

- a. Sistem Perpajakan yang Adil

Pada dasarnya hampir, semua orang berakhlak (bermoral) dan membayar pajak bukanlah merupakan tindakan yang sederhana, tetapi terdapat banyak hal yang bersifat emosional, yang dipengaruhi oleh akhlak tersebut. Meskipun kebanyakan orang mengeluh mengenai pajak yang dibayarnya, namun ada juga beberapa dari mereka bangga melakukan pembayaran pajaknya. Pada umumnya kepatuhan memenuhi kewajiban perpajakan, adalah sistem perpajakan yang "adil" dan sampai saat ini masalah "apa" dan "bagaimana" sesungguhnya yang dikatakan adil tersebut tetap merupakan masalah, baik bagi pemerintah maupun para wajib pajak. Misalnya ada aliran yang berpendapat bahwa hanya orang kaya saja yang harus dipajaki, sedang orang lain berpendapat bahwa semua penduduk harus ikut berpartisipasi terhadap pemerintahnya dan harus membayar pajak betapapun kecilnya. Apabila semua penduduk membayar pajak sesuai kemampuannya dan bahwa setiap orang akan mempunyai tempat dan perlakuan yang sama apabila mereka memenuhi kewajiban perpajakannya, namun satu hal yang tetap menjadi masalah besar adalah menyangkut "berapa besarnya" jumlah pajak tersebut untuk dapat dianggap sebagai pengenaan yang adil.

Apabila selanjutnya diinginkan pembebanan yang adil dan sekaligus peningkatan penerimaan negara dari sektor perpajakan, satu-satunya tarif yang dianggap adil adalah diterapkannya tarif progresif, adanya pengurangan berbentuk penghasilan tidak kena pajak yang wajar serta beberapa pengurangan lainnya atas pengeluaran pribadi, dengan catatan penerapan tarif progresif yang tinggi karena pertimbangan keadilan, dapat mengakibatkan kemunduran yang berarti dalam

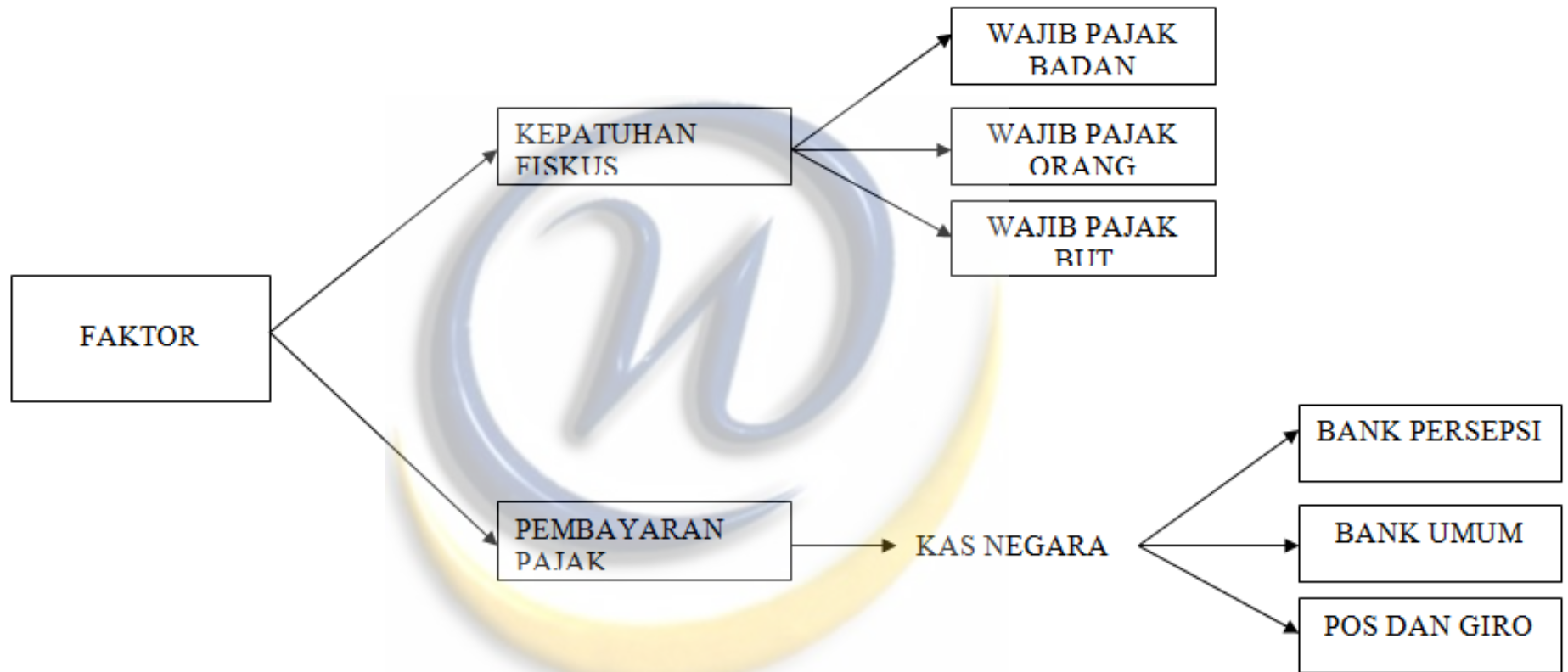
tingkat tabungan, investasi dan pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan pula penyelundupan pajak.

Untuk tujuan mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih baik, kadang-kadang diterapkan pula beberapa pengecualian, pembebasan atau intentif bagi wajib pajak yang melakukan penanaman baru atau perluasan usahanya, yang kesemuanya dikenal sebagai diskriminasi pajak yang kurang mencerminkan keadilan.

Untuk memecahkan pertentangan tersebut, maka hendaknya dipertimbangkan peranan dari berbagai faktor yang bertentangan tersebut. Suatu struktur pajak yang optimal dari suatu negara tergantung kepada sifat struktur ekonomi, politis, dan sosial dari negara yang bersangkutan dan sikap masyarakat terhadap berbagai-bagai tujuan yang hendak dicapai. Pada praktiknya, apabila diadakan penstrukturan kembali atau perubahan struktur pajak, maka muncullah berbagai-bagai masalah yang tidak dapat dihindarkan, seperti konflik mengenai ukuran atau standar apa yang akan diterapkan, sedang perumusan pengertian optimal itu sendiri sulit untuk dilaksanakan dan pengertian serta sasaran keadilan dalam perpajakan seperti yang dimaksudkan oleh konsensus para wajib pajak, tidaklah begitu jelas. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa struktur pajak yang sekarang eksis, merupakan pencerminan kompromi antara berbagai sikap manusia tentang akibat dan tujuan keadilan.

Untuk memungkinkan tercapainya suatu struktur yang legal agar administrasi perpajakan tersebut efektif dan adil, hendaknya didalam ketentuan peraturan perundangundangan perpajakan terdapat keseimbangan antara kekuasaan atau kewenangan

Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran



Sumber : Kusnadi 2005 (Diolah Penulis)

