



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**Penerapan Asas Efisiensi dalam Pengaturan dan Pemungutan Pajak  
di Indonesia**

**(Studi atas Pengaturan Pemungutan Pajak Penghasilan Berdasarkan  
Peraturan di Bawah Undang-undang Tahun 1984 - 2006)**

**DISERTASI**

**MUHAMAD RIZA FAHLEVI**

**8504000205**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA**

**JAKARTA**

**JULI 2009**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**Penerapan Asas Efisiensi dalam Pengaturan dan Pemungutan Pajak  
di Indonesia**

**(Studi atas Pengaturan Pemungutan Pajak Penghasilan Berdasarkan  
Peraturan di Bawah Undang-undang Tahun 1984 - 2006)**

**DISERTASI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor**

**MUHAMAD RIZA FAHLEVI**

**8504000205**

**FAKULTAS HUKUM**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**JAKARTA**

**JULI 2009**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Disertasi ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Muhamad Riza Fahlevi

NPM : 8504000205

Tanda Tangan :



Tanggal : 4 Juli 2009

## HALAMAN PENGESAHAN

Disertasi ini diajukan oleh :  
Nama : Muhamad Riza Fahlevi  
NPM : 8504000205  
Program Studi : Pascasarjana, Fakultas Hukum  
Judul Disertasi : Penerapan Asas Efisiensi dalam Pengaturan dan Pemungutan Pajak di Indonesia (Studi atas Pengaturan Pemungutan Pajak Penghasilan Berdasarkan Peraturan di Bawah Undang-undang Tahun 1984 – 2006)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Studi Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Promotor/Penguji	: Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H.	( <i>Arifin</i> )
Kopromotor/Penguji	: Prof. Harkristuti Harkrisnowo, S.H.,M.A.,Ph.D	( <i>Harkrisnowo</i> )
	: Prof. Dr. Gunadi, MSc., Ak.	( <i>Gunadi</i> )
Tim Penguji	: Prof. Safri Nugraha, S.H.,LL.M.,Ph.D	( <i>Safri</i> )
	: Prof. Dr. Agus Sardjono, S.H.,M.H	( <i>Agus</i> )
	: Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H.,M.H	( <i>Rosa</i> )
	: Dr. Jufrina Rizal, S.H.,M.A	( <i>Jufrina</i> )
	: Dr. Sumihar Petrus Tambunan	( <i>Sumihar</i> )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 4 Juli 2009



## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kehadirat ALLAH SWT, karena hanya dengan Rahmat dan Hidayah-Nya, saya berhasil menyelesaikan disertasi dan kuliah di Universitas Indonesia.

Disertasi ini tidak akan selesai tanpa bantuan dari berbagai pihak. Saya mengucapkan terimakasih kepada Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H., selaku Promotor yang banyak membimbing, mengarahkan dalam penulisan ini. Begitu pula, ucapan terimakasih saya tujukan kepada Prof. Harkristuti Harkrisnowo, S.H.,M.A.,Ph.D, dan Prof. Dr. Gunadi, MSc., Ak, selaku kopromotor, yang telah membimbing, mengarahkan penulis dalam membuat disertasi ini. Selanjutnya, ucapan terimakasih dihaturkan kepada para penguji, Prof. Safri Nugraha, S.H.,LL.M.,Ph.D, Prof. Dr. Agus Sardjono, S.H.,M.H, Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H.,M.H, Dr. Jufrina Rizal, S.H.,M.A, dan Dr. Sumihar Petrus Tambunan, yang telah meluangkan waktu untuk memberikan kritik dan masukan baik dalam ujian maupun di luar waktu ujian.


Ucapan terimakasih disampaikan pula pada pimpinan Direktorat Jenderal Pajak yang telah memberikan ijin untuk melanjutkan sekolah. Terimakasih kepada Bapak Drs. Riza Noor Karim, MBA, Ak., Kepala Kantor Wilayah DJP WP Besar, tempat penulis bekerja. Terimakasih kepada Bapak Drs., Astera Primanto Bhakti, M.Tax., Kasubdit Peraturan PPh Badan, Direktorat Peraturan Perpajakan II atas diskusi yang berhubungan dengan topik disertasi, dan para pihak di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak yang tidak dapat ditulis satu persatu, khususnya teman-teman di Kanwil LTO. Terimakasih kepada Jonathan, SE, MA, Kasubdit Data dan Dukungan Teknis, Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran, yang telah membantu penulisan ini.

Ucapan terimakasih buat teman-teman *Account Representatives* di Seksi Pengawasan dan Konsultasi I, KPP PMA I, tahun 2007-2008, Lia, Wulan, Isus, Anto, Rudi, Dandy, Eka, Dewa, Eden, Supriyanto atas dukungan dan pengertiannya, juga permohonan maaf jika kesibukan saya menyelesaikan disertasi ini banyak menghambat tugas kalian. Emri, Opick, terimakasih, sering menemani ke Selemba dan bersedia berputar-putar cari parkir.

Terimakasih kepada seluruh rekan-rekan seperjuangan, Mahasiswa Program Doktor FHUI angkatan 2004, khususnya kepada Bu Lieke (ketua kelas), Bu Eva, Bang Indra, Bu Fatma, Faried, Herman.

Akhirnya, ucapan terimakasih buat Ibunda Mariana, isteriku Sri Rohmulyati, anakku Irvan Hariz Amzary, adik-adikku serta keponakan semuanya, atas dukungan, pengertian dan kesabarannya.

Semoga Tuhan yang maha kuasa membalas kebaikan Bapak dan Ibu semua, amien.



Jakarta, 4 Juli 2009

  
Muhamad Riza Fahlevi

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhamad Riza Fahlevi  
NPM : 8504000205  
Program Studi : Pascasarjana  
Departemen : -  
Fakultas : Hukum  
Jenis karya : Disertasi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :  
Penerapan Asas Efisiensi dalam Pengaturan dan Pemungutan Pajak di Indonesia (Studi atas Pengaturan Pemungutan Pajak Penghasilan Berdasarkan Peraturan di Bawah Undang-undang Tahun 1984 – 2006).

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Jakarta  
Pada tanggal: 4 Juli 2009  
Yang menyatakan



( Muhamad Riza Fahlevi )

## ABSTRAK

Nama : Muhamad Riza Fahlevi  
Program Studi : Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia  
Judul : Penerapan Asas Efisiensi dalam Pengaturan dan Pemungutan Pajak di Indonesia (Studi atas Pengaturan Pemungutan Pajak Penghasilan Berdasarkan Peraturan di Bawah Undang-undang Tahun 1984 – 2006).

Disertasi ini membahas tentang pengaturan pemungutan pajak penghasilan di Indonesia, studi atas peraturan di bawah undang-undang tahun 1984-2006. Ada prinsip yang berlaku universal yakni, tidak ada pajak tanpa perwakilan, atau pajak tanpa perwakilan adalah perampokan. Di Indonesia, dasar pemungutan pajak tercantum dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 (naskah asli), yang kemudian dalam perubahan ketiga UUD 1945 diatur dalam Pasal 23A. Pada dasarnya pemungutan pajak harus disetujui oleh rakyat melalui perwakilannya di DPR. Hal ini menyiratkan bahwa pemungutan pajak harus diatur dengan undang-undang. Praktikanya, banyak peraturan-peraturan di bawah undang-undang yang mengatur pemungutan pajak penghasilan. Dengan pendekatan teori *Economic analysis of law*, penulis mencoba mencari jawaban mengapa banyak pengaturan pemungutan pajak penghasilan diatur melalui peraturan di bawah undang-undang. Teori ini mengedepankan konsep efisiensi. Efisiensi dalam pengaturan pemajakan, terjadi bila peraturan dibuat dengan memperhatikan bahwa atas kegiatan ekonomi yang mempunyai elastisitas tinggi dikenakan tarif pajak rendah, begitu pula sebaliknya, atas kegiatan ekonomi yang mempunyai elastisitas rendah dikenakan pajak dengan tarif tinggi.

Kata kunci:

*Economic Analysis of Law*, Efisiensi Pemajakan, Pajak.



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
UCAPAN TERIMAKASIH .....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	x
<b>1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	8
1.3 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual .....	9
1.3.1 Kerangka Teori .....	9
1.3.2 Kerangka Konseptual .....	32
1.4 Metodologi Penelitian .....	35
1.5 Manfaat dan Tujuan Penelitian .....	39
1.6 Asumsi .....	40
1.7 Sistematika Penulisan .....	41
<b>2. PEMBENTUKAN HUKUM DALAM PENGATURAN PEMUNGUTAN PAJAK PENGHASILAN (HUKUM PAJAK) .....</b>	<b>43</b>
<b>2.1 Pembentukan Hukum Secara Umum di Indonesia .....</b>	<b>43</b>
2.1.1 Asas-Asas dalam Pembentukan Hukum .....	43
2.1.2 Bentuk Legislasi .....	51
2.1.2.1 Sebelum Perubahan UUD 1945 .....	52
2.1.2.2 Sesudah Perubahan UUD 1945 .....	53
2.1.3 Proses Legislasi .....	56
2.1.3.1 Sebelum Perubahan UUD 1945 .....	60
2.1.3.2 Sesudah Perubahan UUD 1945 .....	65
2.1.4 Materi Muatan Peraturan .....	72
<b>2.2 Dasar Hukum Pemungutan Pajak di Indonesia .....</b>	<b>79</b>
2.2.1 UUD 1945 .....	79
2.2.2 Perubahan Ketiga UUD 1945 .....	86
2.2.3 Pemungutan Pajak dalam Sila-Sila Pancasila .....	98
<b>2.3 Pembentukan Hukum Pajak di Indonesia .....</b>	<b>103</b>
2.3.1 Bentuk Legislasi .....	103
2.3.2 Proses Legislasi .....	110
2.3.3 Materi Muatan Peraturan .....	114
<b>2.4 Efisiensi dalam Pembentukan Hukum Pajak di Indonesia .....</b>	<b>120</b>

<b>3. HUBUNGAN HUKUM DAN EKONOMI DALAM PENGATURAN PEMUNGUTAN PAJAK PENGHASILAN.....</b>	<b>128</b>
<b>3.1 Hubungan Hukum dan Ekonomi Dalam Hukum Pajak .....</b>	<b>128</b>
<b>3.2 Pengaruh Ekonomi dalam Pengaturan Pemungutan Pajak .....</b>	<b>146</b>
3.2.1 Kemajuan Ekonomi .....	148
3.2.2 Stabilisasi Ekonomi .....	149
3.2.3 Keadilan Ekonomi .....	150
3.2.4 Kebebasan Ekonomi .....	152
3.2.5 Asas-asas dalam Pemungutan Pajak .....	153
<b>3.3 Hukum Pajak sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal .....</b>	<b>175</b>
3.3.1 Kedudukan Hukum Pajak dalam Sistematika Hukum di Indonesia .....	175
3.3.2 Pajak Sebagai Salah Satu Alat dalam Kebijakan Fiskal .....	190
3.3.3 Hubungan antara Keuangan Negara, Kebijakan Fiskal, Pajak .....	201
<b>3.4 Kebijakan Fiskal dalam Pengaturan Pemungutan Pajak Penghasilan .....</b>	<b>208</b>
<b>4. ASAS EFISIENSI PEMAJAKAN DALAM PERATURAN PEMUNGUTAN PAJAK PENGHASILAN .....</b>	<b>224</b>
4.1 Pemungutan Pajak Penghasilan dengan Peraturan di Bawah Undang-Undang Tahun 1984-1994.....	224
4.1.1 Peraturan Pemerintah sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1984-1994.....	235
4.1.2 Keputusan Menteri Keuangan sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1984-1994.....	255
4.2 Pemungutan Pajak Penghasilan dengan Peraturan di Bawah Undang-Undang tahun 1995-2000 .....	263
4.2.1 Peraturan Pemerintah sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1995-2000 .....	263
4.2.2 Keputusan Menteri Keuangan sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1995-2000.....	275
4.2.3 Keputusan Direktur Jenderal Pajak sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1995-2000 .....	289
4.3 Pemungutan Pajak Penghasilan dengan Peraturan di Bawah Undang-Undang tahun 2001-2006.....	295
4.3.1 Peraturan Pemerintah sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 2001-2006 .....	295
4.3.2 Keputusan Menteri Keuangan sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 2001-2006 .....	307
4.3.3 Keputusan Direktur Jenderal Pajak sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 2001-2006 .....	314
4.4 Efisiensi dalam Hukum Pajak sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1983-2006 .....	320
<b>5. KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>334</b>
5.1 Kesimpulan .....	334

5.2 Saran ..... 341

**DAFTAR PUSTAKA**



## DAFTAR TABEL

Tabel. 2.1.	Asas Hukum Ekonomi .....	46
Tabel. 2.2.	Nilai-Nilai dan Validitas .....	50
Tabel 3.1.	Hukum Pajak dalam Sistem Hukum Indonesia .....	184
Tabel.3.2.	Rencana dan Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 1984-1994 .....	214
Tabel 3.3.	Rencana dan Realisasi Penerimaan Pakal Tahun 1995-2000 .....	217
Tabel 3.4.	Rencana dan Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 2002-2006 .....	222

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Sebagaimana lazimnya manusia yang membutuhkan penghasilan untuk membiayai keberlangsungan hidupnya, negara juga membutuhkan penghasilan untuk membiayai keberlangsungan hidupnya. Biaya hidup individu menjadi beban sendiri dan berasal dari penghasilan individu tersebut. Biaya hidup negara, untuk kelangsungan alat-alat negara, administrasi negara, lembaga negara, dan seterusnya, harus dibiayai dari penghasilan negara. Penghasilan negara berasal dari rakyatnya melalui pungutan pajak dan atau dari hasil kekayaan alam yang ada di dalam negara itu.<sup>1</sup> Sementara itu, dalam Pasal 11 ayat 3 Undang-undang 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, disebutkan bahwa pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak dan hibah. Sebelumnya, pada sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) telah pula dibahas mengenai soal keuangan Indonesia merdeka, yang mencerminkan kesadaran bahwa negara merdeka harus memiliki sumber pendapatan untuk melangsungkan kehidupannya, yang salah satunya berasal dari pajak<sup>2</sup>.

Pajak merupakan manifestasi dari kewajiban individu yang memberikan sumbangsuhnya kepada negara melalui iuran karena negara telah menjaga hak-hak individu dalam segala aktivitasnya<sup>3</sup>. Penghasilan negara digunakan untuk membiayai kepentingan umum yang tentunya juga mencakup kepentingan pribadi individu seperti kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan. Jadi di mana ada kepentingan masyarakat, di situ timbul pungutan pajak, sehingga pajak adalah senyawa dengan kepentingan umum<sup>4</sup>. Menurut Rochmat Soemitro<sup>5</sup>, pajak adalah:

“... peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik berdasarkan Undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tidak mendapat imbalan (*tegenprestatie*) yang secara langsung dapat ditunjukkan, yang digunakan sebagai alat pendorong,

<sup>1</sup> Rochmat Soemitro, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, (Bandung, 1992), hlm. 2.

<sup>2</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Pertama*, (Jakarta, 1959), hlm. 301.

<sup>3</sup> Soemitro, (1992)., *Op. Cit.*, hlm 2.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm 12.

penghambat atau pencegah untuk mencapai tujuan yang ada di luar bidang keuangan negara...”.

Pengertian pajak diatas mungkin lebih kepada pendekatan ekonomi, sedangkan dari sudut pandang hukum, pengertian pajak berbeda. Dalam *Webster's New World of Dictionary*, *Tax is a charge assessed on an individual or on property for the purpose of supporting the functioning of the government*<sup>6</sup>.

Meskipun pungutan pajak mengurangi penghasilan/kekayaan individu, namun karena pungutan pajak menjadi pembiayaan negara, pada akhirnya pungutan yang berasal dari pajak tersebut dikembalikan kepada masyarakat, baik sebagai penghasilan masyarakat (gaji, penghasilan) dari usaha dan sebagainya, maupun untuk kesejahteraan masyarakat (subsidi pendidikan, kesehatan dan sebagainya). Oleh karena itu tidaklah mengherankan peranan penerimaan pajak dalam pembiayaan negara yang ditargetkan dalam APBN dari tahun ke tahun semakin meningkat.

Seiring dengan makin meningkatnya ketergantungan pembiayaan negara dari pajak, pemerintah telah berupaya menggiatkan segala upaya agar target penerimaan pajak dapat terealisasi. Perubahan kebijakan perpajakan, baik berupa sistem perpajakan, pembaharuan administrasi sampai dengan penertiban dan pengembangan aparat perpajakan terus dilakukan secara berkesinambungan. Pembaharuan-pembaharuan terus dilakukan untuk mengantisipasi perkembangan perekonomian yang tumbuh sangat pesat dan kepentingan pemerintah untuk mendapatkan penerimaan negara.

Dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 diatur bahwa segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang. Namun dalam perubahan ketiga UUD 1945, terjadi perubahan mendasar yaitu berdasarkan Pasal 23A UUD 1945 disebutkan bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang. Dalam penjelasan UUD 1945, dikatakan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagaimana halnya dengan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

---

<sup>6</sup> Susan Ellis Wild, (ed), *Webster's New World, Law Dictionary*, (2006).

ditetapkan dengan undang-undang yang artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, pemungutan pajak pun harus ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Semua pungutan pajak harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari rakyat, karena pajak menyayat daging sendiri. Persetujuan dari rakyat ini, diperoleh dari Dewan Perwakilan Rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil rakyat, yang secara langsung dipilih sendiri oleh rakyat dalam pemilihan umum.<sup>7</sup>

Hal ini berarti tiada pemungutan pajak dapat dilakukan tanpa adanya undang-undang. Sedangkan peraturan pelaksanaan lainnya sesuai dengan hirarki perundangan hanya merupakan aturan pelaksanaan pemungutan pajak yang diatur dalam undang-undang. Namun demikian saat ini kita mengenal pengaturan perpajakan dalam undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri keuangan dan keputusan direktur jenderal pajak, surat edaran direktur jenderal sebagai aturan atau landasan yang mengatur baik jenis pajak, tarif pajak maupun tata cara pengenaannya. Peraturan perpajakan berubah begitu dinamis seiring dengan perkembangan ekonomi, di lain pihak berubahnya peraturan perpajakan merupakan refleksi dari kebijakan hukum dari pemerintah.

Secara tradisional, pajak memiliki fungsi anggaran (*budgeter*) dan fungsi mengatur (*regulerend*)<sup>8</sup>. Sebagai sumber penerimaan negara, pajak menjalankan fungsi *budgeter*. Dalam fungsi anggaran, pajak merupakan alternatif penghasilan suatu negara untuk membiayai kehidupan bernegara. Sementara itu, fungsi pengaturan (*regulerend*) diterapkan dalam bentuk ketentuan perpajakan yang mengatur kepentingan fiskal, seperti mendorong investasi, menarik minat investor mengembangkan daerah terpencil, mendorong ekspor yang menjadi beberapa alasan pengaturan hukum perpajakan<sup>9</sup>.

Pengaturan di bidang perpajakan merupakan salah satu kebijakan keuangan negara yang di kenal sebagai kebijakan fiskal (*fiscal policy*) yang merupakan bagian dari kebijakan ekonomi makro. Di Indonesia, istilah Kebijakan Fiskal (*Fiscal Policy*)

<sup>7</sup> Soemitro, (1992), *Op. Cit.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

pertama kali di perkenalkan oleh Prof. Soemitro Djoyohadikoesoemo yang didefinisikan sebagai berikut<sup>10</sup>:

*" Fiscal Policy is an instrument of development must therefore have a simultaneous purpose of directly finding the necessary funds for public investment, or indirectly channeling private savings to productive sectors, as well as preventing the kind of spending that impedes development. Summaryly it can be stated that fiscal policy as an instrument of development must be based on a combination of progressivity in high direct and indirect taxation plus flexibility within the system for exemptions and incentives to stimulate desirable private investments.*

Dari definisi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa salah satu kebijakan yang digunakan dalam kebijakan fiskal untuk mendorong kemajuan perekonomian adalah kebijakan perpajakan. Kebijakan perpajakan selayaknya berbentuk peraturan yang harus dilegitimasi melalui perundang-undangan yang mencakup baik peraturan pemungutan pajak maupun sistem administrasi pajak itu sendiri. Sebagai contoh, berbagai fasilitas yang diberikan dalam perpajakan dapat menjadi daya tarik tersendiri bagi para investor baik dari dalam maupun dari luar negeri untuk menginvestasikan modal, yang pada akhirnya mendorong kemajuan perekonomian bangsa.

Dalam disertasi ini, diteliti hubungan hukum dan ekonomi dalam makro ekonomi dilihat dari perspektif pengaturan pemungutan pajak yang dilaksanakan dengan peraturan di bawah undang-undang yang pernah di terapkan dalam pajak penghasilan di Indonesia selama periode 1984-2006. Pemilihan periode tersebut dimulai dengan diberlakukannya 5 buah undang-undang di bidang perpajakan termasuk Undang-undang Pajak Penghasilan (dikenal dengan istilah reformasi perpajakan) pada tahun 1983. Banyak peraturan, perundang-undangan yang mengacu kepada Undang-Undang Pajak Penghasilan, menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan. Sedangkan periode 1984-2006 merupakan periode sesuai dengan berlakunya Undang-Undang Pajak Penghasilan yang terakhir diubah pada tahun 2000. Tahun 2007, pemerintah mengajukan perubahan Undang-Undang Pajak Penghasilan, sehingga penulis membatasi periode dalam penelitian ini di tahun 2006.

<sup>10</sup> *Ibid.*



Perubahan yang mendasar terjadi di tahun 1983 yang kemudian di kenal secara umum sebagai reformasi perpajakan yaitu mengubah sistem pemungutan pajak dari *official assessment* menjadi *self-assessment*. Dalam sistem *Official Assessment*, otoritas perpajakan (fiskus) memiliki kewenangan untuk menentukan pajak terutang yang harus dibayar oleh wajib pajak. Sementara itu, dalam sistem *self-assessment*, wajib pajak diberi kepercayaan untuk melakukan penghitungan pajak<sup>2</sup> terutang, memperhitungkan pajak, membayar pajak dan melaporkan pajak<sup>11</sup>. Dengan sistem *self-assessment*, fungsi fiskus yang semula berkuasa penuh untuk menetapkan pajak terutang (*official-assessment*) beralih fungsi menjadi pengawas, pembina, penyuluh terhadap wajib pajak dalam menjalankan pemenuhan otoritas perpajakan untuk mencapai kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*).

Dalam sistem *self-assessment*, peran serta wajib pajak sangat dominan dan sangat demokratis, kebalikan dari sistem *official-assessment* yang terkesan otoriter. Bila kita tarik analogi dalam suatu negara, maka di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis maka produk hukumnya berkarakter responsif/populistik, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter ortodoks/konservatif/elitis<sup>12</sup>. Perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum.

Disertasi ini menganalisis peraturan perpajakan yang menjadi dasar pengenaan/pemajakan di Indonesia. Sesuai Pasal 23A Perubahan Ketiga UUD 1945, pemungutan pajak diatur dengan undang-undang, maka segala kebijakan pemungutan/pengenaan pajak harus melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Setiap pajak yang dipungut oleh pemerintah harus berdasarkan undang-undang, sehingga tidak boleh ada pajak yang hanya dipungut berdasarkan keputusan presiden atau berdasarkan peraturan-peraturan lain yang lebih rendah dari undang-undang<sup>13</sup>. Namun demikian, dalam kenyataannya, banyak kebijakan perpajakan yang berkaitan dengan pengenaan pajak diatur dalam peraturan di bawah undang-undang yaitu: Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri Keuangan, Keputusan Direktur Jenderal Pajak (Peraturan Direktur Jenderal Pajak), bahkan ada yang diatur

<sup>11</sup> Abdul Asri Harahap, *Paradigma Baru Perpajakan Indonesia, Perspektif Ekonomi-Politik*, (Jakarta, 2004, hlm.33.

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta, 2001), hlm.15.

<sup>13</sup> Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan 1*, (Bandung, 1998) hlm.7.

dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak yang sebenarnya bukan merupakan peraturan perundangan dalam hirarki perundangan<sup>14</sup>.

Topik tentang perpajakan belum menjadi topik yang diminati dalam penelitian, terlebih dalam penelitian disertasi di program S3 hukum<sup>15</sup>. Beberapa disertasi yang mengambil topik pajak, yang penulis ketahui adalah:

Disertasi Prof. Dr. Rochmat Soemitro yang berjudul "Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia" (Universitas Pajajaran, 1964)<sup>16</sup>, membahas hukum pajak dari sudut pandang hukum administrasi negara. Bila terjadi perselisihan atau sengketa tentang pajak maka penyelesaiannya diserahkan kepada peradilan administrasi.

Disertasi Dr. Tjip Ismail yang berjudul "Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Paradigma Pajak Daerah di Indonesia" (Universitas Indonesia, 2005)<sup>17</sup>, membahas salah satu penerapan kebijakan fiskal dalam bentuk pemajakan yang dilakukan oleh daerah. Dengan diterapkannya otonomi daerah, peranan pajak daerah menjadi sangat penting dalam pembiayaan pembangunan.

Disertasi Dr. Wiratni Ahmadi yang berjudul "Sinkronisasi Kebijakan Pengenaan Pajak Tanah Dengan Kebijakan Pertanahan di Indonesia" (Universitas Padjajaran, 1996)<sup>18</sup>, membahas sinkronisasi antara kebijakan pengenaan pajak dan kebijakan pertanahan. Pengenaan pajak tanah dalam rangka transaksi pengalihan hak atas tanah merupakan obyek penelitian disertasi ini. Pada akhirnya pemerintah mengundang Undang-undang tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan yang merupakan perwujudan dari pengenaan pajak tanah.

Disertasi Dr. Lauddin Marsuni yang berjudul "Hukum dan Kebijakan Perpajakan di Indonesia" (Universitas Airlangga, 2001)<sup>19</sup>, mengulas hukum perpajakan dan

<sup>14</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, 1995), hlm. 102: "Norma jabaran juga bukan peraturan yang berlaku umum, bukan undang-undang dalam arti luas. Pada waktu ini, norma jabaran pada umumnya dilakukan dalam bentuk surat edaran (SE)".

<sup>15</sup> Margaret Lamb, and co, *Taxation: An Interdisciplinary Approach to Research*, (Oxford, 2005), hlm. 15: Despite the many possible avenues for study it offers, tax seems to have reputation in some law schools for being dry, technical, and complex. Some even question whether it can be a true academic subject.

<sup>16</sup> Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (Bandung, 1991), : Disertasi ini telah dibukukan dengan judul yang sama (penulis.)

<sup>17</sup> Tjip Ismail, (Disertasi), *Implikasi Otonomi Daerah terhadap Paradigma Pajak Daerah di Indonesia*, Universitas Indonesia, 2005.

<sup>18</sup> Wiratni Ahmadi, *Sinkronisasi Kebijakan Pengenaan Pajak Tanah dengan Kebijakan Pertanahan di Indonesia*, (Bandung, 2006) : Disertasi ini telah dibukukan dengan judul yang sama (penulis.)

<sup>19</sup> Lauddin Marsuni, *Hukum dan Kebijakan Perpajakan di Indonesia*, (Yogyakarta, 2006) : Disertasi ini telah dibukukan dengan judul yang sama (penulis.)

kebijakan penetapan objek pajak. Penguraian dalam disertasi ini secara deskriptif mengidentifikasi hirarki pengaturan pajak yang ada dan pernah ada di Indonesia.

Dari disertasi-disertasi tersebut di atas, hanya disertasi Dr. Lauddin Marsuni yang menyinggung dasar pengaturan pemungutan pajak. Namun demikian, disertasi tersebut lebih kepada pengidentifikasian peraturan-peraturan yang ada dalam pemungutan pajak. Disertasi tersebut tidak membahas secara detil satu per satu dasar pemungutan pajak, melainkan hanya sekadar mengidentifikasi peraturan secara hirarki. Penulis berpendapat walau ada kemiripan dengan disertasi tersebut, disertasi ini lebih terperinci dan akan membahas dasar-dasar pengaturan pajak dengan cara mengurai peraturan-peraturan tersebut dengan menggunakan analisis ekonomi atas hukum yang dipelopori oleh Richard Posner (professor hukum dari Universitas Chicago). Oleh karena itu, walaupun sama-sama membahas hukum perpajakan, akan didapatkan hasil yang sangat berbeda dari disertasi tersebut.

Dari disertasi-disertasi di atas terasa masih terdapat suatu 'kekosongan' dalam hukum pajak. Penulis mencoba untuk mengisi kekosongan mengenai suatu hal yang sangat mendasar dalam perpajakan yaitu dasar pemungutan pajak itu sendiri. Karena dalam praktik pemungutan pajak di Indonesia, dasar-dasar pemungutan pajak dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Tetapi apakah cukup dengan peraturan perundang-undangan saja? Dalam konstitusi negara Indonesia jelas diatur bahwa pajak harus dengan persetujuan rakyat. Oleh karenanya cukup menarik untuk melakukan analisis terhadap pengaturan pemungutan pajak yang 'melenceng' dari apa yang diamanatkan konstitusi.

Sebagaimana dalam penjelasan terdahulu, pajak sebagai alat kebijakan fiskal tentu tidak lepas dari pertimbangan-pertimbangan ekonomi. Pertimbangan-pertimbangan ekonomi yang terlalu dominan dengan menafikan hukum dalam pengaturan pemungutan pajak tentu saja bukan merupakan suatu hal yang baik dalam sistem hukum di Indonesia. Lebih lanjut, penulis menempatkan hukum pajak tidak dari sudut pandang hukum administrasi negara tetapi dari sudut pandang hukum ekonomi. Hal ini merupakan suatu hal yang penulis anggap masih baru. Apabila berbicara tentang hukum pajak di Indonesia, banyak yang berpendapat semata-mata dalam ranah hukum

publik (hukum administrasi negara)<sup>20</sup>. Dalam perkembangannya, penulis berpendapat hukum pajak didominasi oleh pertimbangan-pertimbangan dari hukum ekonomi ketimbang hukum administrasi negara, walaupun tidak dapat dipungkiri 'induk' hukum pajak berada dalam hukum administrasi negara. Setiap pengaturan pengenaan pajak merupakan suatu insentif atau disinsentif bagi para pelaku ekonomi. Pengaturan dasar pemungutan pajak dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomi yang dominan akan menjadi relevan dalam praktik pemungutan pajak di Indonesia. Hukum seharusnya tidak menghalangi pengaturan semacam ini, namun harus mampu memfasilitasi pengaturan ini. Sehingga secara filosofi, yuridis dan sosiologis, pengaturan pemungutan pajak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Dalam disertasi ini, penelitian dibatasi hanya atas peraturan yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan dengan alasan bahwa pajak penghasilan merupakan pajak langsung yang menjadi beban bagi individu dan badan. Dari setiap peraturan yang penulis teliti, penulis lebih memfokuskan pada pasal-pasal yang mengatur pengenaan pajak penghasilan yang meliputi: obyek pajak, besaran tarif, dan tata cara pemajakan. Disertasi ini bermula dari analisis dalam pengaturan hukum pajak dalam kebijakan fiskal di Indonesia. Kemudian, dengan menggunakan teori analisis ekonomi terhadap hukum, peraturan-peraturan yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan dalam periode 1984 - 2006 dianalisis satu per satu, apakah memenuhi kriteria efisiensi seperti yang dimaksud dalam analisis ekonomi terhadap hukum tersebut. Dalam penelitian ini, tidak semua pengaturan pemungutan pajak penghasilan menjadi objek penelitian. Hanya peraturan pajak penghasilan yang berisi tarif pengenaan pajak saja yang menjadi objek penelitian, karena peraturan jenis ini yang menimbulkan akibat langsung kepada individu.

## 1.2 Perumusan Masalah

Untuk membatasi ruang lingkup pembahasan dalam disertasi ini, penulis memberikan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa efisiensi mempengaruhi pembentukan hukum pajak yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan di Indonesia?

---

<sup>20</sup> Dalam dunia akademis di Indonesia, hukum pajak ditempatkan dalam bagian hukum administrasi negara. Bahkan program magister perpajakan dan doktor perpajakan di Universitas Indonesia berada di bawah Fakultas Ilmu Sosial dan Politik.

2. Mengapa perspektif ekonomi berpengaruh terhadap pengaturan pemungutan pajak penghasilan di Indonesia ?
3. Sejauh mana konsep efisiensi pemajakan mempengaruhi pengaturan pemungutan pajak penghasilan di bawah undang-undang?

### 1.3 Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

#### 1.3.1 Kerangka Teori

Penulisan menggunakan teori Analisis Ekonomi atas Hukum<sup>21</sup>, yang dikemukakan oleh Richard A Posner. Teori Analisis Ekonomi atas Hukum, pertama kali diterapkan dalam hukum yang bersifat khusus seperti hukum tentang *anti trust*, tetapi sesungguhnya ditujukan kepada sistem hukum secara keseluruhan, yaitu baik mengenai isi dari suatu peraturan maupun proses penciptaan hukum dan administrasinya<sup>22</sup>. Teori ini berhubungan dengan efisiensi, yang berarti kepuasan yang maksimal sebagaimana yang didefinisikan dalam kriteria ekonomi, namun kepuasan yang maksimal harus dalam kerangka perilaku yang rasional (*rational behaviour*)<sup>23</sup>.

Dalam ilmu ekonomi terdapat beberapa konsep efisiensi, namun untuk mengartikan efisiensi terdapat beragam pendekatan, menurut Richard O Zerbe. Dalam artikel yang berjudul *Economic Efficiency in Law and Economics*, disebutkan:

*"The concept of efficiency concerns the relationship of means to ends. Particular conceptions of efficiency differ according to how we measure either the ends or the means we are interested in".*

Dengan kata lain, efisiensi memiliki ukuran-ukuran yang ditentukan secara subjektif (misalnya: pembuat undang-undang atau hakim).

<sup>21</sup> Richard A Posner, *Economic Analysis of Law*, (1997), hlm. vii. "This approach enables the law to be seen, grasped, and studied as a system – a system that economic analysis can illuminate, reveal as coherent, and in place improve. By the same token, the approach enables economics to be seen as a tool for understanding and reforming social practices, rather than as a formal system of daunting mathematical complexity".

<sup>22</sup> *This week's citation classic*, CC/Number 49, December 9, 1985

"Economics can be used to illuminate the entire range of legal fields, including the common-law fields such as ... and constitutional fields such as antitrust, corporations, taxation, welfare law..."

<sup>23</sup> Posner, *Op.Cit.*, Hal 4.

Teori Analisis Ekonomi atas Hukum ini awalnya diterapkan dalam sistem *common law* di mana sebagian besar hukum dapat dijelaskan dari sudut pandang ekonomi<sup>24</sup>. Hakim-hakim yang memutus suatu perkara di pengadilan banyak yang menjadikan analisis ekonomi sebagai dasar dari putusan mereka. Namun demikian, bukan berarti teori Analisis Ekonomi atas Hukum tidak dapat atau tidak tepat diterapkan dalam sistem hukum *civil law*. Teori ini dapat membantu mencerahkan doktrin hukum dalam suatu sistem hukum, sehingga teori ini dapat diterapkan ke dalam semua sistem hukum<sup>25</sup>.

Richard Posner menemukan secara keseluruhan, walaupun para legislator ketika membuat undang-undang memiliki latar belakang dari apa kegunaan (manfaat) dari dibuatnya undang-undang tersebut, yang ternyata undang-undang yang dibuat itu tidak efisien. Mereka menghasilkan produk hukum tersebut karena suatu tekanan dari kelompok yang berkepentingan dan hasil dari kompromi yang tentu saja tidak mencapai kepuasan secara keseluruhan (*total satisfaction*)<sup>26</sup>.

Ilmu ekonomi memberikan teori ilmiah untuk memperkirakan efek dari sanksi hukum terhadap perilaku. Dari sudut pandang ilmu ekonomi, sanksi terlihat seperti harga, dan diasumsikan bahwa orang-orang akan bereaksi terhadap sanksi ini seperti mereka bereaksi terhadap harga. Orang akan bereaksi terhadap harga yang mahal dengan cara seminimal mungkin mengkonsumsi barang-barang yang mahal tersebut. Sebagai analoginya, hal ini diasumsikan pula bahwa orang akan bereaksi terhadap sanksi hukum yang berat dengan cara meninggalkan atau meminimalkan perbuatan yang dapat menimbulkan sanksi hukum tersebut. Secara umum kita dapat mengatakan bahwa ekonomi memberikan teori perilaku yang memperkirakan bagaimana orang akan bereaksi terhadap perubahan suatu peraturan<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Posner, (1997), *Op. Cit.*, hlm 26: "What we may call the efficiency theory of the common law is not that every common law doctrine and decision is efficient. The theory is that the common law is best (not perfectly) explained as a system for maximizing the wealth of society."

<sup>25</sup> Bruno Deffains, *Efficiency of Civil Law*, (Credes, 2003): "Economic analysis of law is an effective approach for analysing virtually any area of legal doctrine as well as the nature and function of the entire legal system, Civil law can be investigated as well as common law. The civilist tradition is not lacking in economic arguments, only they are, more often than not, implicit, concealed by explicit moral consideration."

<sup>26</sup> Posner, (1997), *Op. Cit.*, hlm.26.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm 28. "The judge must therefore consider the probable impact of alternative rulings on the future behaviour of people engaged in activities that give rise to the kind of accident involved in the case before him".

Dalam teori ilmiah perilaku manusia, ekonomi akan memberikan standar normatif yang berguna untuk mengevaluasi suatu hukum dan kebijakan. Hukum bukan hanya sekadar argumen teknis, ia adalah suatu alat untuk mencapai tujuan sosial yang penting. Dalam rangka mengetahui efek dari hukum atas suatu tujuan dibuatnya hukum itu, pembuat hukum harus memiliki metode untuk mengevaluasi efek dari penerapan suatu hukum berdasarkan nilai-nilai sosial. Ekonomi akan membantu memperkirakan efek dari suatu kebijakan berdasarkan efisiensinya<sup>28</sup>.

Dalam sudut pandang ilmu ekonomi, efisiensi selalu sesuai dengan tujuan pembuatan kebijakan, sebab akan selalu lebih baik mencapai sesuatu dengan harga yang rendah dibandingkan dengan harga yang tinggi. Penerapan awal dari ekonomi atas efisiensi terhadap kebijakan publik adalah penggunaannya terhadap perkiraan siapa yang secara nyata dibebani pajak. Ekonomi membantu memahami bagaimana hukum mengatur distribusi dari penghasilan dan kekayaan di antara kelas dan group.

Ilmu ekonomi adalah suatu alat yang sangat berpengaruh untuk menganalisis secara luas pertanyaan-pertanyaan di bidang hukum, namun kebanyakan para ahli hukum kesulitan untuk menghubungkan prinsip-prinsip ekonomi terhadap masalah-masalah hukum yang nyata. Kebanyakan ahli hukum masih berpikir bahwa ekonomi adalah suatu studi mengenai inflasi, pengangguran, bisnis, dan gejala-gejala makro ekonomi yang misterius, yang semua itu menjauhkan perhatian sehari-hari terhadap sistem hukum. Ekonomi adalah ilmu pengetahuan dari pilihan yang rasional, yang bersumber dari keinginan manusia. Tugas dari ekonomi adalah untuk mengetahui alasan-alasan pada perilaku manusia dengan asumsi bahwa manusia adalah makhluk yang sangat rasional (*rational maximizer*) sampai akhir hidupnya, sehingga setiap perilakunya akan bertujuan untuk mencapai kepuasan atau yang biasa disebut ketertarikan pribadi (*self-interest*)<sup>29</sup>.

Konsep yang menyatakan bahwa manusia adalah makhluk yang sangat rasional berkaitan dengan ketertarikan pribadinya, diartikan bahwa orang-orang akan merespon suatu rangsangan. Jika lingkungan di sekeliling orang tersebut berubah

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.* hlm. 3: "the task of economics is to explore the implications of assuming that man is a rational maximize of his ends in life, his satisfaction (self interest). Self-interest is not selfish, the happiness of other people may be a part of one's satisfaction".

maka untuk mencapai kepuasannya, ia akan mengubah pula perilakunya<sup>30</sup>. Hukum yang berlaku secara efektif akan mengubah perilaku orang-orang tersebut sebagaimana layaknya insentif dalam ekonomi yang mengubah perilaku seseorang.

### Nilai, Kegunaan dan Efisiensi (*value, utility, efficiency*)

Sebelum mendalami teori Analisis Ekonomi atas Hukum, kita perlu lebih dahulu mempelajari istilah-istilah ekonomi yang akan sering digunakan dalam pembahasan ini, yaitu: nilai, kegunaan, efisiensi. Nilai ekonomis (*economic value*) dari sesuatu adalah berapa mahal seseorang berkeinginan membayar untuk sesuatu tersebut atau jika ia telah memilikinya, berapa besar uang yang ia inginkan dari sesuatu tersebut<sup>31</sup>.

Sedangkan istilah kegunaan (*utility*) pengertiannya dapat dilihat dari penjelasan bahwa kegunaan dikenal dalam dua pola pandang yang berbeda dalam ekonomi.

Pertama, ia digunakan dalam menganalisis nilai dari biaya tak tertentu (*uncertain cost*) atau keuntungan bila dibandingkan dengan biaya yang pasti; dan yang kedua, kegunaan (kegunaan yang diharapkan atau *expected utility*)<sup>32</sup>, berkesimpulan bahwa dalam pandangan ini, kegunaan bersinergi dengan konsep risiko. Para ahli ekonomi dengan beberapa bukti menunjukkan bahwa kebanyakan orang enggan mengambil risiko. Kita dapat melihat keengganan mengambil risiko dengan cara misalnya asuransi yang dapat membuat orang secara efektif terhindar dari risiko yang dihadapi. Penggunaan kata-kata “nilai” dan “kegunaan” adalah untuk membedakan antara: nilai dalam arti ekonomi secara luas yaitu biaya yang diharapkan atau keuntungan (*expected cost or benefit*), misalnya dalam mata uang, mengalikan dengan kemungkinan yang akan di peroleh) dan kegunaan dalam pandangan para filsuf dari aliran utilitarian, berarti kebahagiaan, biaya yang diharapkan atau keuntungan yang berharga untuk seseorang yang tidak bisa diukur secara material.<sup>33</sup>

Selanjutnya istilah lain yang sering digunakan dalam teori ini adalah efisiensi. Menurut Posner, efisiensi lebih menitikberatkan pada alokasi dari sumber-sumber

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 17: “Behaviour is rational when it conforms to the model of rational choices, whatever the state of mind of the chooser. In other word, rationality is the ability and inclination to use instrumental reasoning to get on in life.”

<sup>31</sup> *Ibid.* hlm 12.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm 12.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm 14. “utility in the utilitarians sense also has grave limitations, and not only because it is difficult to measure when willingness to pay is jettisoned as a metric. The fact that one person has a greater capacity for pleasure than another is not a good reason for a forced transfer of wealth from the second to the first”.



yang memiliki nilai maksimal dengan memiliki keterbatasan menurut kriteria etika dari sebuah keputusan sosial<sup>34</sup>. Definisi efisiensi dapat diambil dari suatu transaksi yang dilakukan secara sukarela, misalnya A menjual sebuah lukisan kepada B seharga Rp 1.000.000,-. Para pihak memiliki semua informasi tentang lukisan tersebut dan transaksi yang dilakukan tidak menimbulkan efek terhadap pihak lain. Alokasi dari sumber-sumber yang terjadi dari suatu transaksi sukarela disebut *pareto superior*, yakni kerelaan dalam bertransaksi dengan segala informasi yang dimiliki, yang bertujuan untuk mengalokasikan sumber-sumber sebelum terjadi transaksi. Transaksi *Pareto Superior* adalah suatu transaksi yang membuat sedikitnya orang lebih baik dan tidak ada yang lebih buruk<sup>35</sup>. Kriteria dari *pareto superior* adalah para pihak yang terlibat menerima transaksi tersebut dengan tanpa protes<sup>36</sup>. Dalam praktik di dunia nyata, kebanyakan transaksi yang dilakukan selalu mempunyai efek kepada pihak ketiga, sehingga tidak dapat dikatakan *pareto superior* karena pihak ketiga dalam *pareto superior* belum di pertimbangkan<sup>37</sup>.

Konsep lain dari efisiensi disebut konsep kaldor-hicks (*the kaldor-hicks concept*)<sup>38</sup> atau pemaksimalan kekayaan (*wealth maximization*). Jika A membeli sebuah lukisan seharga Rp5.000.000,- kemudian menjualnya kepada B dengan kesepakatan harga sebesar Rp12.000.000,- maka terdapat perbedaan harga antara Rp5.000.000,- dan Rp12.000.000,- yang diakibatkan oleh transaksi tersebut sehingga menciptakan keuntungan Rp7.000.000,-. Namun bila lukisan tersebut dijual oleh A kepada B hanya seharga Rp10.000.000,- A memiliki keuntungan Rp5.000.000,- (karena ia menetapkan harga lukisan tersebut Rp5.000.000,-) dan B dianggap memperoleh keuntungan Rp2.000.000 (karena B menetapkan harga lukisan tersebut Rp12.000.000). Transaksi ini disebut transaksi yang efisien karena walaupun ada pihak ketiga yang dirugikan

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm 13. "The term of efficiency, allocation of resources in which value is maximized, has limitations as an ethical criterion of social decision making",

<sup>35</sup> *Ibid.* hlm.14: "A pareto superior transaction is one that makes at least one person better off and no one worse off".

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.* "another objection to the criterion of pareto superiority is that it has few application to the real world because most transactions have effects on third parties, if only by changing the prices of other goods".

<sup>38</sup> <http://www.123exp-business.com/t/04254457645/> : Kaldor-Hicks efficiency (named for Nicholas Kaldor and John Hicks) is a type of economic efficiency that captures some of the intuitive appeal of Pareto efficiency, while having less stringent criteria and therefore being applicable in more circumstances.

maka kerugian tersebut tidak melebihi Rp7.000.000,-<sup>39</sup>. Konsep kaldor-hicks juga dikenal sebagai superioritas pareto potensial (*potential pareto superiority*)<sup>40</sup>, pemenang seharusnya memberikan kompensasi kepada yang kalah, apakah hal tersebut terwujud atau tidak. Dalam contoh tersebut, A dan B adalah pemenang karena A dianggap memperoleh keuntungan Rp5.000.000,- dan B dianggap mendapat keuntungan Rp2.000.000,-. Suatu transaksi, untuk menjadi transaksi yang dikatakan *pareto* maka pemenang memberikan kompensasi kepada pihak ketiga yang menderita akibat transaksi tersebut. Walaupun dalam konsep ini kompensasi yang diberikan tidak harus berupa kompensasi yang nyata, namun semata-mata kompensasi merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu transaksi, maka sudah memenuhi kriteria efisiensi menurut konsep kaldor-hicks.

Kondisi untuk *pareto superior* hampir tidak pernah memuaskan dalam dunia nyata. Definisi operasional dari efisiensi dalam ekonomi pastilah bukan *pareto superior*. Jika suatu kebijakan dikatakan efisien maka yang dimaksudkan adalah efisiensi menurut Kaldor-Hicks. Dalam hal normal, suatu transaksi tidak akan terjadi jika para pihak tidak berharap suatu keadaan yang lebih baik akibat dari transaksi tersebut. Namun demikian, transaksi yang diakibatkan oleh hukum merupakan transaksi yang tidak sukarela.<sup>41</sup> Karena tidak mungkin membuat transaksi tersebut memberikan keuntungan kepada semua pihak tanpa ada pihak ketiga yang dirugikan. Sehingga tidak mungkin mengharapkan transaksi tersebut dapat memenuhi kriteria *pareto superior*.

Satu pertanyaan penting, dalam analisis ekonomi atas hukum adalah apakah dan dalam kondisi apa transaksi yang tidak sukarela (*involuntary exchange*) dapat dikatakan meningkatkan efisiensi. Transaksi tidak akan terjadi jika para pihak tidak berharap membuat sesuatu yang lebih baik bagi dirinya. Hal ini menyiratkan bahwa sumber-sumber yang ditransaksikan lebih bernilai pada pemilik baru. Terdapat fakta dalam pasar secara eksplisit bahwa dua pihak dalam sebuah transaksi memperoleh

<sup>39</sup> *Ibid.*: "the transaction would not be pareto superior unless A and B actually compensated the third parties for any harm suffered by them.

<sup>40</sup> *Ibid.*: "the kaldor-hicks concept is also and suggestively called potential pareto superiority. The winner could compensate the loser, whether or not they actually do".

<sup>41</sup> *Ibid.*: "... many of the transactions either affected or effected by the legal system are involuntary".

kompensasi untuk melakukan transaksi tersebut. Jika salah satu pihak tidak memperoleh kompensasi maka transaksi tidak dilakukan dengan sukarela.

Suatu transaksi yang diakibatkan oleh hukum yang disebut transaksi terpaksa, tetapi yang sah secara hukum (*legally coerced transaction*), idealnya bertujuan untuk meningkatkan kebahagiaan semua pihak. Dibandingkan dengan transaksi pasar (*market transaction*) yang dapat menyebabkan penderitaan pada pihak yang kalah maka mungkin melebihi dari kesenangan pihak yang menang<sup>42</sup>. Namun demikian transaksi yang diakibatkan hukum mungkin tidak akan memuaskan semua pihak. Oleh karenanya kepada para pihak yang merasa dirugikan akan diberikan kompensasi, sehingga transaksi yang diakibatkan hukum ini memenuhi kriteria efisiensi konsep Kaldor-Hicks.

Jika usaha-usaha hukum untuk menstimulasi pasar tidak menghasilkan kebahagiaan, bagaimana mungkin suatu hukum dapat dipertahankan? Satu jawaban mengenai hal-hal yang membuat tercapainya kekayaan (kekayaan tidak hanya diukur dengan barang-barang mewah tetapi juga kesenangan, kenyamanan, dan kesempatan untuk berekspresi dan mencapai sesuatu) adalah faktor-faktor utama yang membuat kebanyakan manusia akan menjadi bahagia. Pemaksimalan kekayaan (*wealth maximization*) adalah alat untuk kegunaan yang maksimal (*utility maximization*)<sup>43</sup>. Ilmu Ekonomi dapat menjelaskan akibat-akibat dari kebijakan publik baik yang sudah terjadi atau yang masih direncanakan, tentang efisiensi dari sudut pandang ekonomi.

Teori analisis ekonomi atas hukum menggunakan instrumen dari teori mikro ekonomi dalam menganalisis peraturan-peraturan hukum dan institusi hukum. Richard Posner pada tahun 1973 membawa analisis ekonomi terhadap hukum ke dalam akademi hukum, berdasarkan 3 prinsip dasar ekonomi<sup>44</sup>.

1. Hubungan timbal balik antara harga dan banyaknya permintaan (*price charged and quantity demand*) atau lebih dikenal dengan hukum permintaan (*the law of demand*);

Hukum permintaan tidak semata digunakan untuk barang-barang dengan harga yang nyata. Contoh dalam bidang hukum, seorang terpidana yang menjalani

<sup>42</sup> Posner, (1997), *Op.Cit*, hlm 15-16.

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm.16 :“the things that wealth makes possible are major ingredients of most people’s happiness, so that wealth maximization is instrumental to utility maximization”.

<sup>44</sup> *Ibid*. hlm. 4.

hukumannya sering di katakan bahwa ia “membayar hutangnya kepada masyarakat”. Seorang ekonom, akan mengatakan bahwa hukuman tersebut dilihat dari sudut pandang pelaku kriminal, sedangkan harga merupakan tuntutan masyarakat terhadap perbuatan kriminal. Ahli ekonomi akan memperkirakan bahwa semakin parah ancaman hukuman atau hukuman yang dijatuhkan pada pelaku kriminal akan meningkatkan harga dari kriminal tersebut, dan pada akhirnya karena ‘harga’ yang mahal dari perbuatan kriminal tersebut akan mengurangi tindakan-tindakan kriminal. Di sisi lain, para pelaku kriminal akan mencari kegiatan pengganti selain tindakan kriminal karena mahalnya “harga” yang harus dibayar. Ahli ekonomi menyebut hal ini sebagai harga yang tidak berkaitan dengan uang (*nonpecuniary prices/“shadow prices”*). Dalam menyikapi hal ini, orang-orang rasional akan mendasari keputusannya terhadap harapan di masa datang daripada penyesalan di masa lalu<sup>45</sup>.

2. Kekuatan dari suatu kompetisi cenderung membuat peluang harga (*opportunity cost*) menjadi maksimal atau minimal. *Opportunity cost* merupakan peluang harga dari sebuah transaksi, bagi sudut pandang penjual, *opportunity cost* akan dicapai setinggi-tingginya untuk mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya. Sedangkan bagi pembeli, *opportunity cost* akan dicapai serendah-rendahnya. Kesepakatan harga antara penjual dan pembeli dalam suatu transaksi disebut harga alternative (*alternative price*)<sup>46</sup>.
3. Sumber-sumber daya (*resources*) cenderung untuk menunjukkan betapa bernilainya sumber tersebut jika pertukaran dilakukan secara sukarela (sesuai dengan harga pasar) diperkenankan. Ketika sumber daya tersebut digunakan di saat nilai tertingginya atau setara dan ketika tidak ada realokasi yang akan menambah nilainya, kita dapat mengatakan bahwa pemanfaatan sumber telah efisien.

Dalam teori analisis ekonomi atas hukum terdapat dua pendekatan yaitu positif dan normatif<sup>47</sup>:

1. Analisis ekonomi atas hukum secara Positif (*Positive Economic analysis of law*);

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm 27-28.: “as for the positive role of economic analysis of law- the attempt to explain legal rules and outcomes as they are rather than to change them to make them better”.

Pendekatan positif dari teori analisis ekonomi atas hukum adalah usaha-usaha untuk menjelaskan aturan-aturan hukum yang ada dan tujuan-tujuan dibuatnya aturan-aturan hukum tersebut dari sudut pandang ekonomi. Pendekatan ini mempelajari aturan-aturan yang ada apa adanya dengan penjelasan dari sudut pandang ekonomi serta memperkirakan dampaknya, sehingga dapat dicari alternatif aturan hukum<sup>48</sup>. Dengan kata lain, analisis ekonomi terhadap hukum secara positif berarti menjelaskan peraturan-peraturan/hukum yang ada dan dampaknya dengan menggunakan ilmu ekonomi.

2. Analisis ekonomi atas hukum secara normatif (*Normative Economic analysis of law*)

Teori analisis ekonomi atas hukum secara normatif mencoba untuk menjelaskan sebanyak mungkin fenomena-fenomena hukum melalui penggunaan ilmu ekonomi. Teori ini mengusung kriteria efisiensi untuk memperbaiki sistem hukum dengan tujuan pemaksimalan kekayaan (*wealth maximization*). Pendekatan pemaksimalan kekayaan ini memiliki parameter atau ukuran yang dilambangkan dengan uang (nilai) yaitu berapa keinginan orang-orang untuk membayar untuk memperoleh sesuatu atau berapa keinginan dari orang-orang untuk melepaskan sesuatu.

Berdasarkan dua pendekatan analisis ekonomi atas hukum, yaitu positif dan normative tersebut, ada 2 aliran pemikiran yang dapat dibedakan, yaitu: analisis kebijakan dan ekonomi politik<sup>49</sup>:

1. Analisis kebijakan (*policy analysis*);

Analisis kebijakan pada umumnya terfokus pada analisis akibat dari suatu aturan hukum dan institusi mengenai produknya (*outcomes*). Produk biasanya terdiri dari akibat-akibat objektif dari aturan atau institusi mengenai perilaku individu/privat. Analisis kebijakan mempunyai asumsi bahwa pejabat publik (pembuat peraturan/pengambil kebijakan) dan hakim secara khusus harus jujur dan bekerja keras. Hakim menegakkan aturan hukum sebagaimana yang mereka canangkan, terlepas dari pandangan pribadi dari hakim tentang maksud dari suatu aturan hukum atau akibatnya.

<sup>48</sup> <http://www.cis.org.au/policy>: Jason Soon: "By seeking to understand how the behaviour of people is affected by incentives created by the law, the positive approach can help us understand the consequences of alternative rules".

<sup>49</sup> <http://plato.stanford.edu/entries/legal-econanalysis> last visited: 8 Feb 2008, at 10.00 am

Ketika mengevaluasi suatu aturan hukum, aliran pemikiran ini mempertanyakan apakah aturan hukum tersebut mempengaruhi perilaku yang memenuhi kriteria efisiensi *pareto* (*pareto efficiency*) atau pemaksimalan kesejahteraan sosial (*social welfare maximization*).

Analisis kebijakan cenderung menganalisis aturan hukum dengan aturan hukum. Hasil analisis dapat berupa sikap menyalahkan pembuat aturan hukum. Dengan menganggap bahwa pembuat kebijakan telah menetapkan aturan hukum yang terbaik menurut pandangannya. Aturan hukum adalah sebuah alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan, pendekatan ini di sebut *rule instrumentalism*.

## 2. Ekonomi Politik (*political economy*)

Ekonomi politik menyelidiki pelaksanaan dari institusi politik seperti pengadilan, legislatif, eksekutif dan badan-badan administrasi. Ekonomi ini biasanya memiliki fokus terhadap perilaku dari pejabat publik dalam institusi tersebut. Seseorang akan menganalisis akibat dari aturan suatu institusi dan strukturnya melalui perilaku dari pejabat publiknya. Dalam prakteknya, melacak dampak langsung akibat perubahan dalam aturan institusi adalah sulit dan tidak pasti. Sebagai contoh, perubahan dalam struktur institusi legislatif akan terlihat dalam program legislatif yang berkaitan dengan kewenangannya. Untuk melacak akibat atau produk akhir dalam perilaku individu pribadi akan membutuhkan analisis untuk memperkirakan seperangkat aturan yang ditetapkan oleh struktur legislatif lainnya<sup>50</sup>.

Ekonomi politik mempunyai asumsi bahwa pejabat publik memiliki motivasi yang sama sebagai individu pribadi, mereka memiliki kepentingan pribadi. Dalam konteks pembuatan hukum, ekonomi politik menafsirkan kepentingan pribadi dari perilaku penegak hukum sebagai keputusan yang mendasari kebijakan pengambilan putusan. Secara umum, ekonomi politik menolak setiap tujuan yang dapat dilekatkan kepada pembuat aturan hukum sebab aturan hukum tidak ditetapkan oleh seorang individu. Dari sudut pandang ekonomi politik, pembuat undang-undang tidak memiliki tujuan yang umum dan seseorang seharusnya tidak menganggap atau berharap bahwa setiap undang-undang memaksimalkan

<sup>50</sup> *Ibid.*

kesejahteraan sosial<sup>51</sup>. Hasil legislasi berasal dari hubungan antar kelompok-kelompok yang berkepentingan yang tidak mencerminkan semua keinginan masyarakat. Bahkan jika setiap keinginan diakomodir dalam formulasi yang proporsional dalam undang-undang, mungkin masih tidak akan menghasilkan kemashlahatan bersama. Oleh karena itu, ekonomi politik meniadak *rule instrumentalism*<sup>52</sup>.

Berdasarkan pendekatan-pendekatan di atas, dalam mencerahkan hukum, teori analisis ekonomi atas hukum terdiri dari 3 hal penting yaitu<sup>53</sup>: memprediksi apa akibat hukum dari suatu peraturan hukum yang diterapkan, menjelaskan mengapa suatu peraturan hukum eksis dan Memutus peraturan hukum macam apa yang seharusnya eksis.

1. Memprediksi apa akibat hukum dari suatu peraturan hukum yang diterapkan.

Ilmu ekonomi akan membantu masyarakat untuk memprediksikan akibat dari penerapan suatu peraturan. Apakah penerapan suatu peraturan akan menjadi insentif sehingga perilaku orang akan berubah sebagai respon dari peraturan tersebut atautkah perilaku orang tidak berubah.

2. Menjelaskan mengapa suatu peraturan hukum eksis.

Keberadaan suatu peraturan merupakan produk dari legislatif. Sehingga akan sulit bagi orang untuk menjelaskan kenapa suatu peraturan eksis. Keberadaan suatu peraturan merupakan kehendak para pembuat peraturan tersebut. Orang lain di luar pembuat peraturan tersebut hanya dapat menduga atau me-reka alasan-alasan dikeluarkannya suatu peraturan. Namun, ilmu ekonomi membantu menjelaskan keberadaan suatu peraturan, antara lain dari kriteria efisiensi pembiayaan penerapan peraturan tersebut.

3. Memutus peraturan hukum macam apa yang seharusnya eksis.

Ekonomi membantu memutuskan peraturan hukum seperti apa yang seharusnya eksis. Hal ini tidaklah mengherankan, karena dari sudut pandang ekonomi, hukum memberikan insentif bagi manusia. Manusia sebagai makhluk rasional akan merespon insentif tersebut. Satu hal penting dari pemberian insentif ini adalah untuk mencapai pemaksimalan kekayaan (*wealth maximization*). Dengan kata

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> David D. Friedman, *What Economics Has To Do With Law And Why It Matters*, (Princeton, 2000), hlm 15.

lain, peraturan yang eksis seharusnya mengedepankan tujuan untuk meningkatkan kekayaan masyarakat secara maksimal.

Disertasi ini, akan menggunakan teori analisis ekonomi atas hukum dalam pendekatan positif, yaitu dengan cara menguraikan dan menganalisis peraturan-peraturan yang mendasari pemungutan pajak penghasilan, menganalisis dampak atau akibat (*outcomes*) yang timbul dari peraturan-peraturan tersebut. Penulis menggunakan pendekatan ekonomi untuk mendapatkan pemahaman baik landasan diambilnya kebijakan dan penetapan dalam suatu bentuk peraturan maupun dampak atau konsekuensi dari kebijakan yang diambil.

### **Efisiensi dalam Hukum Pajak**

Menurut Posner, pajak didesain untuk meminimalkan efek substitusi. Alokasi efisien dalam pemajakan maksimal dengan cara menerapkan tarif pajak yang berkebalikan dengan elastisitas permintaan atas barang atau aktivitas yang dipajaki (*Ramsey Rule*). Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa tujuan meminimalkan efek substitusi dari pajak dan memaksimalkan penerimaan pajak bagi pemerintah, akan tercapai secara optimal bila dilakukan dengan cara memajaki industri atau aktivitas ekonomi yang tidak elastis dengan tarif pajak yang tinggi<sup>54</sup>. Suatu pemajakan akan dikatakan efisien jika pemajakan yang dilakukan tersebut memiliki dampak substitusi minimum. Sebagai contoh, pemajakan yang dilakukan atas kepala, efek substitusi yang mungkin timbul dari pemajakan atas kepala ini adalah orang akan bermigrasi ke negara lain<sup>55</sup>. Semakin sedikit kemungkinan atau potensi substitusi yang dilakukan orang akibat suatu pemajakan, aktivitas tersebut dapat dikatakan sebagai aktivitas yang memiliki elastisitas rendah. Kebalikannya, jika semakin banyak kemungkinan atau potensi substitusi yang dilakukan orang akibat suatu pemajakan, maka dapat dikatakan bahwa aktivitas tersebut memiliki elastisitas yang tinggi. Posner menyarankan bila pemajakan dilakukan setinggi-tingginya atas aktivitas yang memiliki elastisitas rendah (efisiensi pemajakan). Semakin tinggi tingkat elastisitas suatu aktivitas atau komoditas, maka semakin rendah pula tarif pajak yang dikenakan.

---

<sup>54</sup> Posner, (1997), *Op.Cit.* hlm 524

<sup>55</sup> *Ibid.*



Efisiensi kerap digunakan dalam mengevaluasi atau menjadi pertimbangan dalam pemungutan pajak, sehingga secara tidak langsung konsep efisiensi ini mempengaruhi pula pengaturan pemungutan pajaknya (hukum pajak).

*"the efficiency of a tax is measured by the so-called "dead weight loss", or "excess burden" of the tax. Dead weight loss results from the lost consumer (and producers) surplus when the after-tax world is compared to the "before-tax world".<sup>56</sup>*

Efisiensi dalam pemungutan pajak mengacu kepada pengurangan kekayaan konsumen semata-mata dihubungkan dengan berkurangnya pendapatan seseorang di akibatkan pajak yang dikenakan<sup>57</sup>. Pengurangan kekayaan seseorang akibat pengenaan pajak dapat terjadi dalam dua hal yaitu: beban langsung dan beban tidak langsung.

1. Beban langsung (*direct burden*)

Yang dimaksud beban langsung yang ditanggung pembayar pajak adalah sejumlah uang yang merupakan pajak yang ditransfer kepada negara. Misalnya, atas pembelian suatu barang A Rp1000 dikenai pajak sebesar 10%. Pajak sebesar 10% atau jumlah Rp 100 ini lah yang disebut dengan beban langsung dari pajak.

2. Beban tidak langsung (*Indirect burden*)

Yang dimaksud dengan beban tidak langsung dari akibat pengenaan suatu pajak adalah beban yang ditanggung oleh pembayar pajak akibat dikenakannya pajak atas suatu barang atau suatu aktivitas ekonomi, selain dari uang yang ditransfer kepada negara sebagai pajak. Hal ini dikenal juga sebagai "*deadweight loss*" atau "*excess burden*" dari pajak. Beban lebih akibat pengenaan pajak ini terjadi dari perubahan harga antara komoditas yang dipajaki dan komoditas yang tidak dipajaki dilihat dalam keadaan sesudah kena pajak. Misalnya, sebelum dikenakan pajak, minat pembelian barang A 100 unit per hari, tetapi akibat dikenakan pajak 10% terhadap pembelian barang A, maka minat pembelian barang A hanya 50 unit per hari. Penurunan pembelian barang A ini menyebabkan penjual kehilangan sebagian pendapatannya, dan bagi produser kehilangan kuantitas barang A yang

<sup>56</sup> David A. Weisbach, *Line Drawing, Doctrine, and Efficiency in the Tax Law*, Chicago, John M Olin Law & Economics working paper. No.62, hlm.31

<http://www.law.uchicago.edu/Publications/Working/index.html>

<sup>57</sup> Parthasarathi Shome (ed), *Tax Policy Handbook*, IMF, Washington, DC, 1995, hlm.4 : "The concepts and measurement of the efficiency cost of a tax were developed in many stages over many years. Efficiency costs refers to the reduction in a customer's welfare over that which can be related solely to his lost income as a result of the tax".

diproduksinya. Nilai kehilangan ini merupakan beban lebih dari pengenaan pajak (*Deadweight Loss* atau *Excess Burden*)

*"the tax revenue raised does not count as dead weight loss because that revenue is simply transferred to the government. The difference between the tax revenue raised and the loss in value to the consumers is the dead weight loss of the tax. An efficient tax is simply a tax with low dead weight loss"*<sup>58</sup>.

Pada dasarnya, pengenaan pajak atas suatu barang, jasa atau aktivitas ekonomi dalam kegiatan bisnis dapat mengubah permintaan konsumen, suplai dari produsen dan persamaan harga dan kuantitas barang. Pengenaan pajak di satu pihak merupakan pemasukan bagi pemerintah, pajak yang dikenakan ini biasanya dibayar oleh pembeli atau penjual atau ditanggung oleh keduanya. Namun di lain pihak, siapa pun yang dikenakan pajak maka ia telah mengalami pengurangan kekayaan langsung (beban langsung).

Untuk melihat efek dari pengenaan pajak terhadap kekayaan masyarakat, kita harus membandingkan jumlah pajak yang diterima oleh pemerintah dengan beban lebih (*deadweight loss*) yang harus ditanggung oleh penjual dan pembeli (masyarakat). Bila melihat pengenaan pajak dari satu sisi saja sebagai penerimaan pajak, dalam jangka pendek, pengenaan pajak atas suatu komoditi akan meningkatkan penerimaan pemerintah. Namun, dalam jangka panjang, seiring dengan perubahan perilaku pelaku ekonomi atas pengenaan pajak tadi membuat penerimaan negara yang berasal dari pajak atas komoditas tadi akan mengalami penurunan. Sehingga melihat pengenaan pajak dari satu sisi saja tidak akan menguntungkan dalam jangka panjang dan dapat merugikan masyarakat secara umum. Pengenaan pajak harus dilihat dari dua sisi yaitu sisi pemerintah dan sisi masyarakat.

Dalam sebuah pasar yang kompetitif, pengenaan pajak akan menambah harga setiap unit barang, sehingga menimbulkan kemungkinan mengurangi harga yang diterima oleh penjual, dan menambah harga yang dibayar oleh pembeli.

Pengenaan pajak atas suatu barang atau jasa dalam kegiatan bisnis dapat menimbulkan "*deadweight loss*" atau "*excess burden*".

<sup>58</sup> Weisbach, *Op.Cit.* hlm.32

*"Deadweight loss is a pure loss to society. It represents lost value to consumers and producers due to the reduction in the sales of the good, but not captured by the government revenue. In other words, the loss of consumers and producers from the tax is larger than the size of the tax revenue".<sup>59</sup>*

Bila mengacu pada penjelasan di atas, penerimaan pajak pemerintah dari pengenaan pajak barang A per hari sebesar Rp100.000 (10% X penjualan 1000 unit barang @ Rp1.000). Namun, jika pengenaan pajak atas barang A tersebut menyebabkan perilaku konsumen berubah, misalnya konsumen membeli barang A tersebut per hari tidak lagi 1000 unit tapi hanya 500 unit, maka pajak yang diterima pemerintah hanya Rp50.000 (10% X penjualan 500 unit barang @ Rp1000). Sedangkan bagi penjual, sebelum barang A tersebut dikenai pajak, penghasilan per hari Rp1.000.000, setelah dikenakan pajak maka penghasilan per hari hanya Rp500.000. Maka jumlah kerugian yang diderita oleh penjual akibat penurunan permintaan (Rp500.000) lebih besar daripada jumlah pajak yang diterima pemerintah (Rp50.000). Beban kerugian inilah yang disebut dengan "*deadweight loss*". Ini hanya perhitungan sederhana dari sisi penjual saja, belum dari sisi pembeli dan dari sisi produsen yang menyediakan barang tersebut. Semakin tinggi "*deadweight loss*" akibat pengenaan pajak maka semakin tidak efisien pemajakan tersebut.

Untuk mengetahui berapa besar "*deadweight loss*" dari suatu pengenaan pajak, tergantung dari berapa banyak kegiatan bisnis yang berkurang akibat dari pengenaan pajak tersebut. Atau dengan kata lain berapa banyak konsumen berkeinginan membeli dan produsen berkeinginan untuk mensuplai barang.

*"Reduction in quantity supplied as a result of a tax depends on the elasticity of supply. Generally, the more inelastic the supply, the smaller the reduction in quantity, and the smaller the deadweight loss. Reduction in quantity demanded depends on the elasticity of demand. Generally, the more elastic the demand, the more quantity demanded decreases and the greater the deadweight loss".<sup>60</sup>*

Dari konsep tersebut dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut:

<sup>59</sup> [www.basiceconomics.info/tax-and-deadweight-loss.php](http://www.basiceconomics.info/tax-and-deadweight-loss.php) last visited 15-4-2008 at 8.24 a.m.

<sup>60</sup> *Ibid.*: "in general, the smaller the decrease in quantity, the smaller the deadweight loss. This occurs since the main cost of a tax is that it shrinks the size of a market below its optimum level. Overall, the more elastic the supply and demand, the larger the deadweight loss of tax".

Yang dimaksud *inelasticity supply* dan *inelasticity demand* adalah suplai dan permintaan barang yang dikenakan pajak tidak berubah atau hanya sedikit berubah. Karena perubahan perilaku ekonomi konsumen sedikit atau bahkan sama sekali tidak berubah, maka pengenaan pajak atas barang ini disebut pengenaan pajak atas barang yang tidak elastis baik dalam suplai maupun permintaan.

*"The 'price elasticity of demand' is the percentage change in quantity demanded for a percentage change in price"*<sup>61</sup>.

Kebalikannya, jika pengenaan pajak atas suatu barang menyebabkan konsumen mengubah perilakunya, seperti: konsumen mengurangi konsumsi atas barang tersebut atau beralih mengkonsumsi barang lain (*substitution goods*), maka pengenaan pajak atas barang-barang tersebut disebut pengenaan pajak atas barang yang memiliki permintaan elastis (*elasticity demand dan elasticity supply*).

Karena sifat tidak elastisnya suplai dan permintaan barang, maka kuantitas barang juga menjadi tidak elastis, jika dikenakan pajak atas barang ini akibatnya *deadweight loss* menjadi kecil. Karena walaupun dikenakan pajak, permintaan dan suplai akan barang tersebut (kuantitas) tidak atau kecil mengalami perubahan.

*"Therefore, taxing commodities with a low elasticity will generally be more efficient than taxing commodities with high elasticity"*<sup>62</sup>.

Kebalikannya, karena sifat elastisnya suplai dan permintaan barang, maka kuantitas barang juga menjadi elastis. Jika dikenakan pajak atas barang ini akibatnya *deadweight loss* akan besar. Karena pengenaan pajak akan membuat konsumen mengubah perilakunya, baik dengan cara mengurangi konsumsi barang tersebut atau dengan mengubah konsumsi barang pengganti (*substitution goods*).

*"The greater the elasticity, the more the demand changes for a change in price induced by a given tax, and the greater the economic distortion."*<sup>63</sup>

Oleh karena itu, berapa jumlah *dead weight los'* akibat pengenaan pajak sangat tergantung kepada komoditas (yang dikenakan pajak tersebut) yang berhubungan dengan tingkat elastisitas permintaan dari komoditas tersebut.

<sup>61</sup> Weisbach, *Op.Cit.*, hlm.35

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 38.

<sup>63</sup> *Ibid.*

Mungkin agak susah membayangkan suatu barang yang memiliki tingkat elastisitas yang rendah (*inelasticity goods*). Barang-barang yang menjadi kebutuhan pokok, yang mau tidak mau harus ada dalam kehidupan manusia, dapat dikategorikan ke dalam barang-barang yang memiliki tingkat elastisitas yang rendah, misalnya bahan bakar minyak (BBM). Bila atas pembelian BBM dikenakan pajak maka pengenaan pajak tersebut dapat menimbulkan beberapa pilihan kepada konsumen yaitu sebagai berikut: Pertama, konsumen tetap akan mengkonsumsi kuantitas BBM sama seperti sebelum dikenakan pajak. Pilihan ini akan mengakibatkan konsumen mengalami pengurangan kekayaan. Misalnya, sebelum dikenakan pajak konsumen membayar sebesar Rp100.000,- maka setelah dikenakan pajak maka konsumen membayar Rp100.000,- ditambah pajak. Konsekuensinya, uang yang dikeluarkan konsumen akan bertambah, dan pengeluaran ekstra ini mengurangi kekayaan konsumen tersebut.

Kedua, konsumen mengurangi konsumsi BBM, tetapi tetap mempertahankan pengeluaran sama seperti sebelum BBM dikenakan pajak. Misalnya, setiap hari konsumen membeli BBM seharga Rp100.000,- dan mendapat 20 liter. Maka setelah dikenai pajak, konsumen tetap membeli seharga Rp100.000,- tapi hanya mendapat 15 liter. Pilihan ini membawa konsekuensi kepuasan bagi konsumen, karena perubahan perilaku dalam mengkonsumsi BBM, yang tadinya dengan Rp100.000 mendapat 20 liter berubah menjadi hanya mendapat 15 liter. Konsumen harus menyiasati dengan mengurangi penggunaan kendaraannya. Namun demikian, kekayaan konsumen tidak berkurang, karena ia tetap mengeluarkan uang Rp 100.000,- (pembelian BBM + pajak).

Karena BBM merupakan barang yang tingkat elastisitasnya rendah, artinya barang pengganti untuk BBM ada tetapi tidak banyak, maka BBM yang digunakan untuk masak dapat diganti dengan gas atau kayu bakar, BBM untuk industri mungkin dapat diganti dengan gas, batu bara atau listrik. Oleh karena sifat BBM yang tidak elastis atau tingkat elastisnya rendah, maka pemajakan yang dilakukan terhadap seluruh BBM akan menimbulkan *deadweight loss* yang rendah. Banyak pakar yang menyarankan untuk mengenakan pajak setinggi-tingginya atas barang yang memiliki tingkat elastis yang rendah.

Dipandang dari sudut ekonomi, pengenaan pajak terhadap barang-barang dengan elastisitas rendah, sangat dianjurkan karena mencerminkan efisiensi. Pemajakan ini akan menghasilkan penerimaan pajak bagi pemerintah secara optimal dan tidak

mengganggu keseimbangan dalam ekonomi (persamaan *supply* dan *demand* relatif tetap). Pada waktu akan mengenakan pajak secara tradisional (fungsi anggaran), memiliki ekspektasi untuk meningkatkan penerimaan negara dari pajak. Walaupun tidak dipungkiri ada tujuan-tujuan lain dalam pengenaan pajak, bagian terpenting dari pengenaan pajak adalah memasukkan penerimaan pemerintah seoptimal mungkin.

Pengenaan pajak terhadap barang, jasa, kegiatan ekonomi, awalnya, akan selalu memberikan pemasukan kepada pemerintah. Jika pengenaan pajak ini membuat orang mengubah perilakunya dan menyebabkan 'kerugian' bagi orang tersebut, maka pengenaan pajak tersebut tidak memberikan pemasukan pajak yang optimal bagi pemerintah. Lain halnya, jika pemerintah mengenakan pajak terhadap semua barang, jasa, aktifitas ekonomi, sehingga tidak ada '*substitution goods*' dari pengenaan pajak. Walaupun permintaan konsumen atas suatu komoditas yang dipajaki tidak terpengaruh oleh pajak tersebut, pemajakan tetap akan menimbulkan ketidakefisienan yang disebabkan oleh pengenaan pajak tersebut. Lain halnya bila semua komoditas dikenai pajak dengan tarif yang sama maka tidak terdapat perubahan harga atas komoditas-komoditas tersebut, karena tidak terdapat beban tambahan (*excess burden*). Contoh lain dari "*deadweight loss*" adalah seperti yang dikemukakan oleh Weisbach:

*"Assume that there are only two commodities in the world, wheat and barley, that each sells for \$1 per bushel, and that at that price, consumers purchase 100 bushels of each during the year. Suppose that the government imposes a 30 percent per bushel tax on wheat and no tax on barley. If there were no change in behavior, the government would raise \$30 per year. But the price of wheat will go up relative to the price of barley because of the tax, so consumers will change their purchases. In the extreme, consumers will switch entirely to barley. The government would raise no tax revenue, but the loss to consumers might be large. If consumers purchased only 50 bushel of wheat (and spent their remaining money on barley), the tax collected would be only \$15, but the loss to consumers would be more than \$15. They would pay the \$15 in tax and also switch some of their consumption from wheat to barley, contrary to their preference"*<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm.32

Pengenaan pajak terhadap suatu komoditas atau suatu aktivitas ekonomi seharusnya tidak menimbulkan distorsi pada permintaan komoditas atau aktivitas ekonomi tersebut. Oleh karena itu cara pemungutan pajak sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah dan pertimbangan administrasi.

*"the concern of tax policy is to ensure the elasticity or responsiveness of potential revenue to overall economic growth and this depends on how the tax bases, and the tax rates applied to them, are established".<sup>65</sup>*

Sedangkan fungsi administrasi perpajakan adalah untuk mengamankan penerimaan pajak seoptimal mungkin secara efektif dan efisien. Biaya administrasi yang dikeluarkan dalam melakukan pemungutan pajak diupayakan seminimal mungkin sehingga hasil penerimaan pajak semakin berarti dalam mengisi pundi-pundi kas negara.

*"the more complex it becomes to administer taxes because of the need to ensure the correct application of numerous exemptions and deductions and multiple tax rates, the less effectively will the tax administrations collect the potential tax. At the same time the efficiency will also be diminished because the costs of such collection will rise".<sup>66</sup>*

Makin kompleks dan bervariasi sistem pemungutan pajak makin kurang efisien dan makin tinggi biayanya. Oleh karena itu dalam membuat hukum pajak perlu pula dipertimbangkan administrasi perpajakan (bagaimana cara mengaplikasikan hukum tersebut).

Perbedaan yang besar antara hasil penerimaan pajak yang masuk ke negara dan biaya yang dikeluarkan dalam rangka pemungutan pajak merupakan cerminan efisiensi dalam pemungutan pajak.

*"the recent evolution of the structure of the tax system in market economies reflects a fundamental shift in taxation philosophy away from interpersonal equity objectives and toward economic efficiency objectives. Efficiency is best secured when it can be established for both taxpayers and tax administrations with*

<sup>65</sup> Shome. *Op.Cit.* hlm. 267: "there is a limit to which tax rates can be raised before they begin to affect adversely the behaviour of economic agents, in particular, as regards their decisions to work, consume, save, and invest".

<sup>66</sup> *Ibid.*

*certainty and transparency. Thus, in forcing transfer of resources through taxation, the thrust has been to produce lower burdens or deadweight losses".<sup>67</sup>*

Namun demikian evolusi dalam sistem perpajakan di dunia yang lebih mengunggulkan asas efisiensi dalam pemungutan pajak (yang otomatis juga menjiwai hukum pajak) sangat dianjurkan dari sudut pandang ekonomi. Pertimbangan utama efisiensi akan menyebabkan bergesernya pertimbangan lain dalam pemungutan pajak seperti asas *equality* (memperlakukan sama terhadap kondisi-kondisi yang sama/*treat equal equally*), sehingga pemungutan pajak bila berdasarkan asas efisiensi saja dapat menimbulkan ketidakadilan. Dalam sejarah perpajakan di Indonesia, pemungutan pajak yang tidak mempertimbangkan keadilan menyebabkan terjadinya pemberontakan. Banyak pemberontakan, misalnya kerusuhan di Candi Udik (1845), Ciomas (1886), Ciampea (1892), dan peristiwa Condet di tanah partikelir (1924), yang hampir semuanya terjadi karena pungutan pajak yang tinggi dan bervariasi macamnya<sup>68</sup>. Pemberontakan yang diakibatkan oleh pemajakan terjadi juga di belahan dunia lain<sup>69</sup>. Ketidakadilan yang terjadi dalam suatu pengaturan pemungutan pajak seharusnya dapat diminimalisasi dengan mempergunakan uang hasil pajak bagi kepentingan masyarakat banyak. Para pembaharu dalam sistem pemungutan pajak menyarankan bahwa pemajakan seharusnya dilakukan dengan perlakuan yang sama kepada masyarakat.

*"taxing similar activities differently causes behavioral distortions and unfairness, and the complex doctrines needed to draw these distinctions make compliance costly. Therefore, that a broad tax base, one that taxes all forms of income equally, is the fairest, most efficient and most easily administered tax base."<sup>70</sup>*

Dalam pembaharuan struktur perpajakan diupayakan melakukan pemungutan pajak atas aktivitas yang serupa, dan sedikit mungkin membuat banyak variasi dalam pengenaan pajak. Jika pemajakan dilakukan dengan memiliki dasar pengenaan pajak

<sup>67</sup> *Ibid.* hlm.276: Angelo GA Faria in Tax Reform in market economies and economics in transition principles and experience.

<sup>68</sup> Muhammad Bakhrun Efendi, *Kebijakan Perpajakan di Indonesia, dari Era Kolonial sampai Era Orde Baru*, (Yogyakarta, 2006), hlm.40.

<sup>69</sup> David F. Burg, *A World History of Tax Rebellions*, Routledge An Imprint of Taylor & Francis Books, Inc, New York, 2004.

<sup>70</sup> Weisbach, *Op.Cit.*, hlm.9



yang luas dengan tarif yang relatif sama maka dapat dikatakan sistem pemajakan tersebut efisien, adil dan mudah dalam pengadministrasiannya.

*"there are two ways in which an administrative agency can be inefficient. One is by having goals that run contrary to the promotion of efficiency (call this 'allocative efficiency'). The other is by failing to minimize the costs of pursuing its goal, whatever they may be (call this 'internal efficiency')".<sup>71</sup>*

Efisiensi dalam pajak berhubungan dengan perbedaan antara perilaku konsumen setelah dikenai pajak dengan perilaku seandainya barang atau jasa tersebut tidak dikenai pajak, yang semata-mata disebabkan oleh penghasilan yang dimiliki berkurang sebagai akibat pengenaan pajak tersebut. Pengenaan pajak akan mengubah harga suatu barang atau jasa sehingga memiliki kemungkinan untuk mengubah perilaku pelaku ekonomi (konsumen, penjual, produsen) di bandingkan dengan keadaan sebelum dikenakan pajak.

*"the deadweight loss from a tax is the difference between the amount raised by the tax and the amount that would be needed to give back to the customer to make the consumer indifferent to the tax. An efficient tax is a tax with low deadweight loss"<sup>72</sup>.*

Seandainya pajak yang dikenakan tersebut dikembalikan kepada konsumen, perubahan perilaku karena pengurangan penghasilan karena pengenaan pajak akan hilang. Perubahan perilaku yang terjadi semata-mata disebabkan oleh kenaikan harga, bukan oleh pengenaan pajak.

Sehubungan dengan efisiensi dalam hukum pajak, ada empat komentar yang diberikan oleh David A Weisbach yaitu<sup>73</sup>:

1. Ahli ekonomi akan membedakan respon terhadap perubahan harga menjadi dua yaitu efek terhadap penghasilan dan efek substitusi.

Efek penghasilan adalah efek atas perilaku yang disebabkan oleh perubahan dalam penghasilan bersih.

*"The income effect is the effect on behavior caused by the change in net income to the consumer from the tax, leaving relative prices the same.*

<sup>71</sup> Posner, (1997), *Op.Cit.* hlm.669

<sup>72</sup> *Ibid.* hlm.34

<sup>73</sup> Weisbach, *Op.Cit.* hlm.35-37

*The substitution effect is the change in behavior from the change in relative prices, leaving income the same."*

2. Definisi dari pajak yang efisien diasumsikan seolah seperti dalam sebuah pasar yang sempurna (*perfect markets*)

Dalam sebuah: 'pasar yang sempurna' perubahan harga merupakan insentif atau disinsentif dalam perubahan perilaku para pihak yang terlibat dalam pasar. Perubahan harga (dalam hal harga naik) diasumsikan akan mengurangi kekayaan.

3. Perubahan perilaku akan menghilangkan efek distribusi dari pajak.

Pengenaan pajak penghasilan pada dasarnya memiliki efek distribusi dari pajak. Pajak di pungut dari orang-orang kaya dan uang pajak digunakan untuk kepentingan masyarakat banyak.

*"The redistributive effects of a tax will determine its welfare and must be considered"*.

4. Pemikiran atau konsep efisiensi yang digunakan dalam pajak agak sedikit berbeda dengan yang digunakan dalam hukum dan ekonomi.

*"The two common notions used are Pareto efficiency and Kaldor-Hicks efficiency. Pareto efficient if nobody can be made better off without making someone else worse off. Kaldor-Hicks efficiency requires that those who benefit from a change could make transfer payments to those who are hurt by a change such that the change would then be Pareto efficient"*.

Konsep efisiensi dalam pajak berhubungan dengan konsep efisiensi Kaldor-Hicks, bahwa semakin pajak efisien bila memberikan kemanfaatan lebih banyak kepada masyarakat melalui redistribusi pembayaran pajak tersebut.

Dengan mengetahui empat hal tersebut maka tujuan hukum pajak dalam efisiensi adalah untuk meminimalisir pajak-pajak yang menyebabkan '*deadweight loss*'.

*"the most efficient tax system is the tax that raises the necessary revenue with the lowest dead weight loss. A tax system will have the lowest dead weight loss if and only if the change in dead weight loss from a change in the tax on a commodity is equal for all commodities"*.<sup>74</sup>

Dengan kata lain pengenaan pajak yang sama terhadap semua aktivitas ekonomi dan pengenaan tarif yang relatif sama juga akan menyebabkan '*deadweight loss*' yang

<sup>74</sup> *Ibid.* hlm.37

rendah. Tarif pajak dikenakan bervariasi, jika semua barang dikenai pajak maka tarif pajak dapat diberlakukan sama. Namun jika terhadap sesuatu yang tingkat elastisitasnya tinggi, tarif pajak seharusnya rendah. Sebaliknya, jika pajak dikenakan terhadap sesuatu yang tingkat elastisitasnya rendah, tarif pajak seharusnya tinggi.

Seperti layaknya pasar, hukum menggunakan harga yang 'sama' dengan 'alternatif harga' dalam mendorong masyarakat untuk memaksimalkan efisiensi. Ketika membayar suatu kompensasi atau denda akibat pelanggaran, orang tidak dianggap patuh terhadap hukum tetapi patuh kepada 'kesepakatan' akibat pelanggaran ia harus membayar harga yang sesuai dengan pelanggarannya. Jika harga yang harus dibayar lebih rendah dari harga sebuah pelanggaran maka ia cenderung untuk melakukan pelanggaran tersebut. Mengibaratkan hukum pajak seperti sebuah pasar, maka pelaku pasar akan merespon insentif atau disinsentif berkaitan dengan harga. Jika 'harga' kepatuhan menjalankan hukum pajak lebih mahal dari pada 'harga' ketidakpatuhan maka pelaku ekonomi akan merespon pajak tersebut secara tidak optimal. Mereka akan berusaha meminimalkan pajak yang dikeluarkan dengan melakukan berbagai strategi (seperti merencanakan pajak atau menyuap pegawai pajak). Sebaliknya, hukum pajak yang menetapkan harga kepatuhan lebih kecil dibanding 'harga' ketidakpatuhan maka pelaku ekonomi cenderung menaati hukum pajak tersebut.

Fungsi utama hukum dalam perspektif ekonomi adalah mengubah insentif. Hal ini berarti bahwa hukum adalah sesuatu yang nyata dilaksanakan, bukan sesuatu yang mustahil dilaksanakan, karena sesuatu yang mustahil dilaksanakan tidak akan mengubah perilaku. Hukum secara sederhana dapat didefinisikan sebagai perintah yang di sertai sanksi yang diberikan oleh kekuasaan. Dari sudut pandang teori analisis ekonomi atas hukum, definisi sederhana tersebut harus memasukkan elemen-elemen tambahan yaitu sebagaimana diuraikan sebagai berikut<sup>75</sup>:

1. Untuk dapat dikatakan sebagai hukum, suatu perintah tersebut harus memiliki kapabilitas ditaati oleh mereka yang menjadi target hukum tersebut.
2. Hukum harus memperlakukan sama mereka yang memiliki suatu kondisi yang sama.
3. Hukum harus diketahui secara umum.

---

<sup>75</sup> Posner, (1997), *Op.Cit.*, hlm. 287.

4. Harus dinyatakan prosedur bagaimana menerapkan hukum tersebut.

Jadi fakta-fakta yang dibutuhkan dalam penerapan hukum tersebut harus dinyatakan terlebih dahulu sehingga masyarakat mengetahui bagaimana penerapan hukum tersebut.

Dalam disertasi ini penulis menggunakan teori analisis ekonomi atas hukum dalam pendekatan positif, yaitu dengan cara menguraikan dan menganalisis peraturan-peraturan yang mendasari pemungutan pajak penghasilan, menganalisis kemungkinan dampak atau akibat (*outcomes*) yang timbul dari peraturan-peraturan tersebut secara kualitatif berdasarkan norma-norma peraturan tersebut. Penulis menggunakan perspektif ekonomi untuk mendapatkan pemahaman, baik landasan diambilnya kebijakan, penetapan dalam suatu bentuk peraturan maupun dampak atau konsekuensi dari kebijakan yang diambil.

### 1.3.2 Kerangka Konseptual

Pajak merupakan peralihan uang (harta) dari sektor swasta atau individu ke sektor masyarakat melalui pemerintah, tanpa imbalan secara langsung yang dapat ditunjuk. Pajak mengurangi pendapatan seseorang dan sudah barang tentu mengurangi daya beli individu sehingga pajak dapat mengubah pola konsumsi dan pola hidup individu<sup>76</sup>. Sebagai konsekuensinya, setiap pemungutan pajak harus berlandaskan pada undang-undang dengan memperhatikan dasar falsafahnya. Setiap negara mempunyai dasar falsafah pajak yang tidak boleh bertentangan dengan ideologi negara. Di Indonesia dasar falsafah pajak adalah Pancasila, dan sila-silanya dijabarkan dalam undang-undang pajak<sup>77</sup>.

Peralihan kekayaan dengan paksaan dapat dipersamakan dengan perampokan atau penggarongan. Oleh karena itu, pemungutan pajak harus dilakukan dengan peraturan yang disetujui oleh rakyat terlebih dahulu. Sila keempat dari Pancasila yang berbunyi: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan" menjadi dasar falsafah pemungutan pajak di Indonesia, sehingga tiada pajak tanpa persetujuan dari rakyat. Dalam sistem hukum Indonesia

<sup>76</sup> Soemitro, (1992), *Op.Cit.*, hlm.2

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm.3.

peraturan dengan persetujuan rakyat hanya dimungkinkan dalam undang-undang yang merupakan produk bersama dari pemerintah dan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat).

Dalam disertasi ini, yang menjadi fokus dari penelitian adalah pajak penghasilan. Pajak penghasilan, yang menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk memungutnya, merupakan pajak langsung yang dikenakan kepada wajib pajak, baik orang pribadi maupun badan. Pajak penghasilan yang merupakan pajak langsung adalah pajak penghasilan yang dikenakan langsung kepada wajib pajak karena penghasilan yang diterima atau yang dianggap diterima oleh wajib pajak. Penghasilan ialah setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh wajib pajak, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan wajib pajak yang bersangkutan, dengan nama dan dalam bentuk apapun<sup>78</sup>.

Pemungutan pajak penghasilan adalah pengenaan pajak atas penghasilan yang diperoleh orang pribadi atau badan baik melalui mekanisme pemotongan atau pemungutan (*withholding tax*) maupun yang dilakukan sendiri. Dengan demikian, pengertian pemungutan pajak penghasilan di sini adalah segala bentuk pengenaan pajak penghasilan yang merupakan beban bagi rakyat atas penghasilan yang diperoleh.

Konsep efisiensi dalam tulisan ini, mengacu dan mengadopsi konsep efisiensi dalam teori analisis ekonomi atas hukum. Dalam pengaturan atau pembuatan suatu peraturan efisiensi akan terjadi jika peraturan tersebut dibuat dengan seefisien mungkin. Penggunaan sumber daya seoptimal mungkin dapat tercermin dari proses pembuatan suatu peraturan. Sumber daya dapat berupa biaya pembuatan, pemilihan jenis peraturan yang dibuat, para pihak yang terlibat dalam pembuatan suatu peraturan. Jika suatu peraturan dibuat dengan seefisien mungkin dan dampak yang timbul sesuai dengan apa yang direncanakan, maka dapat dikatakan pembuatan peraturan tersebut selaras dengan konsep efisiensi.

---

<sup>78</sup> UU No 17 tahun 2000 tentang Perubahan ketiga atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

Selanjutnya konsep efisiensi dalam pemajakan, memiliki konsep bahwa suatu peraturan pengenaan pajak (pemajakan) tidak akan atau meminimalisir efek substitusi. Suatu peraturan pemajakan yang diterapkan dalam masyarakat yang bertujuan untuk memberikan kontribusi penerimaan pajak kepada negara, diupayakan seoptimal mungkin memasukkan uang pajak ke negara. Di sisi lain, suatu peraturan pajak akan menimbulkan respon dari masyarakat, karena pajak yang dikenakan akan menjadi beban bagi masyarakat. Suatu peraturan pemajakan dikatakan efisien jika peraturan yang diterapkan tersebut tidak membuat masyarakat (yang terbebani pajak akibat peraturan itu) mengalihkan atau mensubstitusi kegiatan atau komoditas akibat pemajakan itu dengan komoditas atau kegiatan lain. Kerelaan masyarakat membayar pajak karena merupakan suatu kewajiban kepada negara ketimbang beban tentunya akan mendukung bahwa suatu peraturan perpajakan efisien.

Karakteristik norma-norma dalam peraturan pengenaan pajak dapat mencerminkan atau setidaknya memberikan alat analisis apakah suatu peraturan meminimalisir efek substitusi dalam masyarakat. Implementasi konsep efisiensi pemajakan ke dalam bentuk peraturan (proses pembuatan peraturan) mencerminkan asas efisiensi pemajakan yang menjiwai suatu peraturan pemungutan pajak penghasilan. Jadi, penerapan konsep efisiensi pemajakan ke dalam suatu peraturan akan mengubah konsep tersebut menjadi asas yang mendasari dan menjiwai peraturan. Asas efisiensi pemajakan yang menjiwai suatu peraturan pemungutan pajak akan dijabarkan dalam norma-norma yang tercermin dari peraturan itu sendiri.

Pemajakan atas penghasilan merupakan suatu proses menyeluruh dikenakannya pajak atas penghasilan dari suatu kegiatan ekonomi, sampai dengan dilakukannya kewajiban pelaporan atas pengenaan pajak tersebut. Dengan kata lain pemajakan dimulai dengan proses pembentukan peraturan, diundangkannya peraturan tersebut dan penerapan peraturan tersebut dalam pengenaan pajak kepada masyarakat. Konsep efisiensi pemajakan dalam tulisan ini akan diterapkan dalam dua hal, yaitu memprediksi apa akibat hukum dari suatu peraturan pengenaan pajak penghasilan (hukum pajak) yang diterapkan dan menjelaskan mengapa suatu peraturan hukum tersebut eksis.

Definisi Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam tulisan ini adalah peraturan berdasarkan hirarki perundangan yang berada di bawah Undang-undang.

Dalam peraturan pemajakan yang menjadi obyek tulisan ini, peraturan perundang-undangan terdiri atas Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak.

#### 1.4 Metodologi Penelitian

Untuk menyusun disertasi ini penulis melakukan penelitian yang bersifat normatif melalui studi dokumen. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder belaka. Data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui metode wawancara atau kuesioner disebut data primer, sedangkan data-data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka disebut data sekunder. Penelitian hukum data sekunder mencakup<sup>79</sup> : bahan hukum primer dan sekunder.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, batang tubuh, penjelasan dan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini penulis akan meneliti peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan yang terdiri dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Keuangan dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak.
2. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya. Untuk memperoleh bahan hukum sekunder, penulis akan meneliti dan menganalisis rancangan undang-undang, naskah akademis dalam pembuatan undang-undang, tulisan-tulisan yang berkaitan dengan masalah perpajakan dan alasan-alasan dibuatnya suatu peraturan dan lain-lain.
3. Bahan hukum tersier, ialah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

Untuk memperkaya data-data, dilakukan serangkaian wawancara dengan para pihak yang berkepentingan atas diberlakukannya suatu peraturan, pakar di bidang hukum dan praktisi bisnis termasuk asosiasi-asosiasi yang terkait. Sebenarnya data yang diperoleh dari wawancara termasuk dalam pengertian data primer, namun penulis lebih melihatnya sebagai data pendukung dari data-data sekunder yang diteliti.

<sup>79</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta, 2003), hlm. 167

Untuk menghindari subjektivitas dari para pihak yang diwawancarai maka penulis melakukan analisis data-data mana saja yang relevan dengan tulisan ini. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup antara lain: penelitian asas hukum dan sistematika hukum<sup>80</sup>.

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum

Penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum, yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas. Penelitian terhadap asas-asas hukum merupakan suatu penelitian yang filosofis, oleh karena asas hukum merupakan unsur ideal dari hukum.

2. Penelitian terhadap sistematika hukum

Penelitian terhadap sistematika hukum adalah khusus terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Kerangka acuan yang dipergunakan adalah pengertian dasar dalam sistem hukum. Pengertian-pengertian dasar tersebut adalah masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, dan obyek hukum.

Dalam disertasi ini, titik berat diberikan kepada penelitian terhadap asas-asas hukum (asas-asas yang mendasari dikeluarkannya suatu peraturan) dan sistematika hukum. Hal ini dilakukan karena permasalahan yang menjadi subjek penelitian adalah produk hukum yang merupakan hukum positif yang berlaku di Indonesia. Adapun produk hukum yang dimaksud adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Keuangan dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak yang mengatur pengenaan pajak di Indonesia.

Asas-asas hukum merupakan sesuatu yang ideal yang di cita-citakan oleh pembuat undang-undang. Penelitian asas-asas hukum ini bertolak dari hukum pajak yang menjadi landasan dilakukannya penelitian ini. Penulis akan mengurai peraturan-peraturan pemungutan pajak di bawah undang-undang untuk mencari asas-asas hukum yang mendasarinya.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*



Periodisasi dalam penelitian ini, dibagi dalam 3 tahapan yaitu sebagai berikut:

Tahap pertama: tahun 1984-1994 adalah periode pertama sejak dilakukannya reformasi perpajakan, dengan diundangkannya seperangkat undang-undang di bidang perpajakan yang antara lain adalah Undang-Undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Peraturan-peraturan yang diteliti adalah peraturan-peraturan di bawah undang-undang dalam pemungutan pajak yang dikeluarkan seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1983 tersebut. Perubahan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1983 dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1991 yakni hanya berisi perubahan yang tidak mengatur pemungutan pajak penghasilan. Oleh karena itu penulis tidak membuat periodisasi seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1991 ini, tetapi menggabungkannya dalam periode tahap pertama.

Tahap Kedua: tahun 1995-2000 adalah periode kedua setelah adanya perubahan dari undang-undang perpajakan yang diterbitkan pada tahun 1983, yang ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 tahun 1994 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Peraturan-peraturan yang diteliti adalah peraturan-peraturan di bawah undang-undang dalam pemungutan pajak yang dikeluarkan seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 10 tahun 1994.

Tahap ketiga: tahun 2001-2006 adalah periode ketiga setelah adanya perubahan dari undang-undang perpajakan yang antara lain di bidang Pajak Penghasilan. Pada tahun 2000 diundangkan Undang-undang Nomor 17 tahun 2000 tentang perubahan ketiga Undang-undang nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Pada periode ini, terjadi perubahan dalam UUD 1945 (perubahan ketiga UUD 1945) yang mengatur dasar pemungutan pajak. Oleh karena itu, penulis membuat periodisasi ini berdasarkan diberlakukannya Undang-undang Nomor 17 tahun 2000 dan mengacu pula pada tahun-tahun Pasca-perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001, yang mengubah dasar pemungutan pajak.

Untuk memperoleh fakta yang terjadi di masa lalu, ada beberapa tahapan yang harus dilalui, sehingga dapat diperoleh fakta, yaitu: investigasi, interpretasi, penilaian sejarah dan komunikasi<sup>81</sup>.

Investigasi (*investigation*) adalah kegiatan mencari hal-hal yang masih ada saat ini yang merupakan peninggalan masa lalu<sup>82</sup>. Berkaitan dengan penelitian yang

<sup>81</sup> Benjamin F Crabtree and William L Miller, *Doing Qualitative Research*, (California, 1992), hlm., 162.

dilakukan, peneliti akan memulai dengan mengidentifikasi peraturan pemungutan Pajak Penghasilan yang diatur melalui produk hukum di bawah undang-undang yang meliputi Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak sebagai suatu produk hukum masa lalu (dalam periode tahun 1984 - 2006). Selanjutnya peneliti menelusuri dokumen-dokumen yang berkaitan dengan terbitnya suatu produk hukum sebagai implementasi dari pengaturan pemungutan pajak (*regelling*) yang dapat berupa risalah rapat, naskah akademis dan sebagainya. Di samping menelusuri dokumen, penulis juga menelusuri pemberitaan terkait dengan diterbitkannya suatu produk hukum melalui media massa dalam kurun waktu 1984-2006.

Interpretasi (*interpretation*) adalah mencoba untuk mengerti apakah maksud atau keinginan pada masa lalu<sup>83</sup>. Fungsi dari interpretasi adalah untuk menangkap arti dan maksud dalam konteksnya yang tepat, berkenaan dengan cara dan tingkat yang patut dari pemikiran dan ekspresi, dan mengingat keadaan dan maksud dari si penginterpretasi<sup>84</sup>. Dalam tahap interpretasi ini, penulis akan menginterpretasikan suatu kebijakan perpajakan yang telah dituangkan dalam produk hukum atau peraturan dengan cara menyelami filosofi dan latar belakang dikeluarkannya suatu produk hukum. Interpretasi terhadap hukum selalu berhubungan dengan isinya. Setiap hukum mempunyai dua segi, yang tersurat dan yang tersirat, atau bunyi hukum dan semangat hukum. Dalam hal ini fungsi bahasa menjadi penting. *Subtilitas intelligendi* (ketepatan pemahaman) dan *subtilitas explicandi* (ketepatan penjabaran) sangat relevan bagi hukum. Penafsiran atau *hermeneutik* mau tidak mau dibutuhkan untuk menerangkan dokumen hukum.<sup>85</sup> Untuk dapat membuat interpretasi orang lebih dahulu harus mengerti atau memahami. Namun keadaan 'lebih dahulu mengerti' ini bukan didasarkan atas kepenentuan waktu, melainkan bersifat alamiah, sebab menurut kenyataannya, bila seseorang mengerti, ia sebenarnya telah melakukan interpretasi. Ada kesertamertaan antara mengerti dan membuat interpretasi<sup>86</sup>.

<sup>82</sup> *Ibid* hal 169.

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm.163 : "investigation makes available what remains from the past; interpretation attempts to understand what was meant or intended".

<sup>84</sup> *Ibid*: "the function of interpretation is to grasp the meaning and intention in their appropriate context, in accordance with the proper mode and level of thought and expression, and in the light of the circumstances and intentions of the author of source".

<sup>85</sup> Sumaryono, *Hermeneutik, sebuah metode filiasafat*, (Yogyakarta, 1999) hlm 29.

<sup>86</sup> *Ibid.* hlm 31.

Penarikan pendapat atas kejadian masa lalu (*historical judgement*)<sup>87</sup>, dimaksudkan untuk menarik pendapat berdasarkan interpretasi yang dilakukan secara benar. Emilio Betti mengatakan bahwa tugas orang yang melakukan interpretasi adalah menjernihkan persoalan mengerti, yaitu menyelidiki setiap detail proses interpretasi. Hukum Betti (tentang interpretasi) yang terkenal, yaitu "*Sensus non est infèrendus sed efferendus*" (makna bukanlah diambil dari kesimpulan melainkan harus diturunkan), bersifat instruktif. Jadi seorang penafsir harus merekonstruksi makna<sup>88</sup>.

Penilaian dan komunikasi sejarah (*judgment and the communication of history*)<sup>89</sup> setelah penarikan pendapat mengenai fakta, maka yang penting adalah memberi penilaian, mengemukakan pendapat tersebut dan mengkomunikasikannya secara tertulis. Schleiermacher mengatakan bahwa pemahaman kita peroleh dengan melihat bagaimana semua bagian itu berhubungan satu sama lain. Rekonstruksi menyeluruh/koherensi suatu teks tidak akan pernah lengkap jika detail-detailnya tidak diperhatikan. Keseluruhan proses ini adalah metode *hermeneutik*, suatu proses memahami dan interpretasi.<sup>90</sup>

### 1.5 Manfaat dan Tujuan Penelitian

Manfaat dan tujuan penelitian dalam penulisan disertasi ini antara lain sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan alasan yang mempengaruhi pembentukan hukum pajak yang menjadi dasar pemungutan Pajak Penghasilan;
2. Untuk menjelaskan pengaruh perspektif ekonomi dalam mempengaruhi pengaturan pemungutan Pajak Penghasilan;
3. Untuk menjelaskan sejauhmana konsep efisiensi pemajakan mempengaruhi pengaturan pemungutan Pajak Penghasilan yang dibuat dalam peraturan perundang-undangan yang mendasari pemungutan Pajak Penghasilan periode tahun 1984-2006;
4. Memberikan sumbangan pengetahuan kepada ilmu hukum, dalam pembentukan dan penerapan hukum, tidak semata-mata didominasi oleh asas-asas hukum,

<sup>87</sup> Crabtree, (1992), *Op.Cit.* hlm.171

<sup>88</sup> Soemaryono, (1999), *Op.Cit.* hlm.31

<sup>89</sup> Crabtree, (1992), *Op.Cit.*, hlm.171

<sup>90</sup> *Ibid.* hlm. 42.

namun adakalanya asas ekonomi sangat mendominasi suatu peraturan (contohnya adalah peraturan perpajakan);

5. Memberikan ide kepada peneliti lain untuk meneliti dasar pemungutan pajak yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun memiliki kekuatan yang sama dengan peraturan perundang-undangan, misalnya: pengaturan pemajakan dalam Kontrak Karya, Kontrak Bagi Hasil.

## 1.6 Asumsi

Penulisan disertasi ini memiliki asumsi-asumsi awal sebagai berikut:

1. Keberhasilan pemungutan pajak penghasilan tergantung dari beberapa hal antara lain: sistem pemungutan, sumber daya aparatur pajak, dan kepatuhan dari para wajib pajak. Namun demikian, awal mula dari suatu pemungutan pajak dimulai dengan desain pemajakan yang tertuang dalam pengaturan pemungutan pajak itu sendiri. Pengaturan pemungutan pajak tidak tergantung dari jenis atau bentuk legislasi, tetapi lebih kepada penerimaan masyarakat dan penegakan aturan tersebut di lapangan. Suatu peraturan pemungutan pajak penghasilan dikatakan efisien apabila suatu peraturan tersebut memiliki daya mengikat untuk dipatuhi, walaupun jenis peraturan yang dipilih (bentuk legislasi) merupakan peraturan terendah dalam hirarki perundang-undangan.
2. Efisiensi pemajakan (*Taxation efficiency*) terjadi jika pajak yang dikenakan terhadap sesuatu (barang atau penghasilan dari suatu aktifitas ekonomi) tidak menimbulkan atau meminimalisir efek substitusi. Oleh karena itu, ketika berbicara efisiensi pemajakan, harus dimulai dengan mendesain suatu pemajakan sampai dengan pelaksanaan pemajakan. Proses mendesain suatu pemajakan, termasuk di dalamnya proses legislasi. Efisiensi pemajakan ditinjau dari sudut pengaturan (hukum) terjadi, apabila peraturan pemajakan di desain dengan 2 pendekatan, yaitu: pertama, atas barang-barang atau kegiatan ekonomi yang memiliki elastisitas tinggi (kemungkinan efek substitusi besar) dikenakan pajak dengan tarif yang rendah atau kedua, atas barang-barang atau kegiatan ekonomi yang memiliki elastisitas rendah (kemungkinan efek substitusi kecil) dikenakan pajak dengan tarif setinggi-tingginya.
3. Pada dasarnya konsep efisiensi pemajakan dari sudut pandang pengaturan adalah bagaimana pajak tidak menimbulkan atau meminimalisir efek substitusi. Oleh karena itu, apabila suatu pajak dikenakan atas kegiatan ekonomi dengan tarif yang

rendah tanpa mempertimbangkan apakah kegiatan itu memiliki elastisitas yang rendah atau tinggi, maka pemajakan ini dapat pula dikatakan memenuhi kriteria pemajakan yang efisien.

### 1.7 Sistematika Penulisan

Untuk menjawab perumusan masalah dalam disertasi, pembahasan ditulis dengan sistematika sebagai berikut:

Bab dua membahas perumusan masalah yang pertama, yaitu mengapa efisiensi mempengaruhi pembentukan hukum pajak yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan di Indonesia. Sistematika dalam bab dua ini dimulai dengan pembentukan hukum secara umum yang berlaku di Indonesia, yang meliputi asas, bentuk, proses dan materi legislasi. Kemudian, pembahasan dilanjutkan dengan dasar pemungutan pajak di Indonesia. Akhirnya, dengan memperhatikan sub-sub bab terdahulu, pembahasan difokuskan kepada pembentukan hukum pajak dipandang dari sudut efisiensi, yang terjadi dalam praktik.

Bab tiga membahas perumusan masalah yang kedua, yaitu mengapa perspektif ekonomi berpengaruh terhadap pengaturan pemungutan pajak penghasilan di Indonesia. Dalam menjawab permasalahan ini, sistematika penulisan di bab tiga berisi tentang hubungan hukum dan ekonomi dalam hukum pajak, pengaruh ekonomi dalam pengaturan pemungutan pajak, pajak sebagai instrumen dalam kebijakan fiskal, hubungan antara keuangan negara, kebijakan fiskal dan pajak, serta peranan kebijakan fiskal dalam pengaturan pemungutan pajak penghasilan.

Bab empat membahas perumusan masalah yang ketiga, yaitu sejauh mana konsep efisiensi pemajakan mempengaruhi pengaturan pemungutan pajak penghasilan di bawah undang-undang. Dalam bab ini, pembahasan dititikberatkan pada peraturan-peraturan di bawah undang-undang yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan. Peraturan tersebut berupa peraturan pemerintah, keputusan menteri keuangan dan keputusan direktur jenderal pajak. Periode peraturan yang dibahas tersebut, meliputi peraturan-peraturan yang terbit dalam kurun waktu 1984-2006. Analisis peraturan-peraturan tersebut menggunakan konsep efisiensi dan mencari tau sampai dimana efisiensi pemajakan menjadi asas (dasar) yang menjiwai peraturan di bawah undang-undang tersebut.

Akhirnya, disertasi ini ditutup dengan kesimpulan dari pembahasan bab-bab terdahulu dan saran-saran yang juga diperoleh dari pembahasan bab-bab terdahulu.



## BAB 2

### PEMBENTUKAN HUKUM DALAM PENGATURAN PEMUNGUTAN PAJAK PENGHASILAN (HUKUM PAJAK)

#### 2.1 Pembentukan Hukum secara Umum di Indonesia

##### 2.1.1 Asas-Asas dalam Pembentukan Hukum

Dalam menentukan keabsahan berlakunya suatu peraturan, baik secara yuridis, filosofis dan sosiologis, maka asas hukum dapat digunakan menjadi alat pengujiannya. Dengan asas hukum kita dapat menguji apakah suatu peraturan mempunyai validitas atau tidak, dan kita dapat membandingkan lebih valid mana suatu peraturan bila dibandingkan dengan peraturan lainnya, karena asas hukum adalah titik mula yang memiliki kewenangan untuk alasan-alasan hukum<sup>91</sup>. Dalam sistem *Anglo-Saxon* dimana '*judge made the law*', hakim yang menghadapi ketiadaan hukum, maka asas hukum dijadikan sebagai panduan dalam rangka menemukan hukum yang pada akhirnya tertuang dalam keputusan hakim<sup>92</sup>.

Asas hukum yang menjadi dasar atau acuan filosofis dalam pembentukan suatu peraturan, bila dilihat dari sudut bentuknya maka asas hukum dapat dibagi menjadi dua, asas hukum umum dan asas hukum khusus yaitu<sup>93</sup>:

Asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Dapat pula dikatakan, asas hukum umum ialah asas yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum, seperti *asas lex posteriori derogat legi priori*. Asas hukum khusus ialah asas hukum yang berfungsi dalam bidang yang lebih sempit seperti asas-asas hukum yang berhubungan dengan bidang hukum perdata, hukum pidana dan sebagainya.

Proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 menjadi tonggak lahirnya Negara Republik Indonesia. Rakyat Indonesia telah mencapai kesepakatan yang bulat bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, Pancasila telah ditetapkan

<sup>91</sup> Roscoe Pounds, *Social Control through the Law*, (New Haven, 1942), hlm.45: "A principle is an authoritative starting point for legal reasoning. Principles and conceptions make it possible to get along with many fewer rules and to deal with assurance with new cases for which no rules at hand".

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*(Jakarta,1999) hlm.34.

sebagai cita, asas dan norma tertinggi negara sebagaimana terkandung dalam pembukaan UUD 1945<sup>94</sup>. Sebuah konsekuensi dari kesepakatan rakyat tersebut menjadikan Pancasila, baik sila-sila yang berdiri sendiri maupun secara bersama-sama, merupakan asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginsel*) bagi semua ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945. Ketentuan itu, sebagai rumusan ketentuan Hukum Dasar Negara, pada gilirannya juga merupakan asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara<sup>95</sup>.

Oleh karena Pancasila merupakan asas-asas hukum umum dalam negara Republik Indonesia, maka dapat dirumuskan asas-asas pembentukan perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut<sup>96</sup>:

a. Asas hukum umum Pancasila dengan masing-masing silanya;

Dalam penjelasan umum UUD 1945 ditegaskan bahwa Pancasila adalah cita hukum (*rechtsidee*) Negara Republik Indonesia. Terkait dengan cita hukum, Gustav Radbruch menegaskan bahwa cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah status hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum<sup>97</sup>. Asas-asas dalam Pancasila selaku cita hukum merupakan pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, memberi isi kepada tiap-tiap peraturan perundang-undangan dan merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isinya. Hukum positif di Indonesia seyogianya sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia di mana sila-sila dalam Pancasila, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, menjiwai hukum positif untuk mendapatkan makna hukum itu sendiri. Norma-norma dalam Pancasila selaku norma fundamental negara yang memiliki arti bahwa sila-sila dalam Pancasila, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, merupakan norma dasar atau norma tertinggi bagi berlakunya semua norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan rakyat Indonesia.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> A. Hamid S. Attamimi, Disertasi: *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm.305

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm.306

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm.307 *et seq.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*



- b. Asas hukum umum negara berdasar hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan

Para ahli hukum banyak mengemukakan asas-asas hukum negara berdasarkan hukum, namun satu hal yang perlu diperhatikan adalah apa pun asas-asas tersebut, dapat diterima dalam negara Indonesia sepanjang sesuai dan tidak bertentangan dengan cita hukum Indonesia. Sementara itu, menurut Peter Badra dari asas-asas negara berdasar hukum yang langsung melahirkan asas perundang-undangan ialah asas pemerintahan yang diatur dengan atau berdasar undang-undang<sup>99</sup>.

- c. Asas hukum umum pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan

Penggunaan kekuasaan secara sah oleh aparatur negara (eksekutif, legislatif, yudikatif), yang memperoleh pembatasannya secara formal dalam dan berdasarkan undang-undang dasar, menjadi pegangan dalam membuat peraturan atau kebijakan. Dengan kata lain, asas ini pada hakekatnya menegaskan kembali apa yang sudah digariskan oleh ketentuan-ketentuan UUD 1945 di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain asas-asas tersebut di atas, terdapat pula asas-asas dari pemikiran ahli hukum yang berbeda dalam hukum administrasi negara, seperti dalam upaya menyelenggarakan pemerintahan yang patut. Asas-asas yang mendukung penyelenggaraan pemerintah yang patut adalah sebagai berikut<sup>100</sup>:

- a. Asas tidak menyalahgunakan kekuasaan (*detournement de pouvoir*);
- b. Asas tidak bertindak sewenang-wenang (*kennelijke onredelijkheid/willekeur*);
- c. Asas perlakuan yang sama (*gelijkheids beginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*);
- e. Asas memenuhi harapan yang ditimbulkan (*gewekte verwachtingen honoreren*);
- f. Asas perlakuan yang jujur (*fair play*);
- g. Asas kecermatan (*zorqvuldigheid*);
- h. Asas keharusan adanya motivasi dalam tindakan.

Asas-asas tersebut hanya sebagian kecil dari asas-asas yang dikenal dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Bila kita mengalihkan perhatian dalam ruang

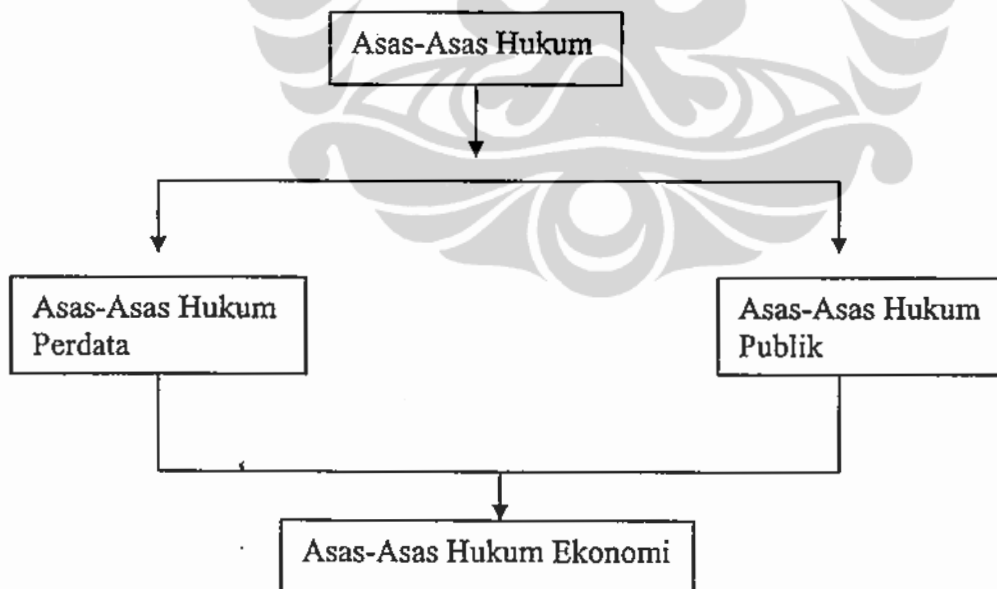
<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*, hal.322

lingkup hukum ekonomi maka tentu kita akan menemukan pula asas-asas yang bersifat khusus dalam peraturan perundang-undangan.

Secara tradisional di Indonesia bila kita berbicara tentang hukum ekonomi, maka kita akan langsung mengacu pada hukum dagang, padahal kegiatan ekonomi tidak melulu kegiatan dagang, sebab banyak kegiatan ekonomi yang tidak tercakup dalam hukum dagang. Contohnya, jika kita telusuri, hukum dagang merupakan bagian dari hukum perdata. Oleh karena itu, asas-asas dalam hukum dagang juga merupakan bagian dari asas-asas dalam hukum perdata. Hukum ekonomi relatif mampu mengakomodasi lebih dari satu aspek (dagang saja), karena hukum ekonomi mempunyai cakupan yang lebih luas, yaitu meliputi semua aspek hukum sepanjang menyangkut kegiatan ekonomi<sup>101</sup>. Nampaknya asas-asas hukum yang dapat diakomodir oleh hukum ekonomi relatif lebih luas dari asas hukum yang mampu diakomodir oleh hukum dagang atau hukum perdata pada umumnya. Asas-asas hukum ditinjau dari aspek hukum ekonomi, bila kita buat dalam bentuk tabel akan terlihat sebagai berikut<sup>102</sup>:

Tabel. 2.1. Asas Hukum Ekonomi



Asas-asas hukum menjadi dasar dalam pengaturan hukum. Secara umum, dikenal hukum perdata dan hukum publik. Oleh karena itu, asas-asas hukum diterapkan sesuai dengan hukum yang akan dibuat (publik atau perdata). Dalam hukum ekonomi, asas-

<sup>101</sup> Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, (Bandung, 2000), hlm.10

<sup>102</sup> *Ibid.*

asas hukum yang menjiwoinya berasal dari asas-asas hukum perdata dan asas-asas hukum publik. Jadi, dapat dikatakan, asas-asas hukum ekonomi lebih luas dari asas-asas hukum dagang yang hanya mengacu pada asas-asas hukum perdata.

Hukum ekonomi lebih luas dari hukum dagang, bila dilihat bidang kajian dalam hukum ekonomi meliputi dua ruang lingkup yaitu, pertama, pengaturan usaha-usaha pembangunan ekonomi dalam pengertian peningkatan kehidupan ekonomi nasional secara makro. Kedua, pengaturan usaha-usaha pembagian hasil pembangunan ekonomi secara merata<sup>103</sup>.

Dari kedua ruang lingkup di atas, kita dapat menarik asas-asas hukum ekonomi yang di antaranya adalah: asas keseimbangan, asas pengawasan publik dan asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi.

#### a. Asas keseimbangan

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999 disebutkan bahwa harus ada keseimbangan antara berbagai kepentingan. Dalam Asas keseimbangan ini meliputi<sup>104</sup>: asas perlindungan konsumen, asas kebebasan berkontrak, asas perlindungan terhadap kepentingan publik dan asas pengawasan publik.

Pengawasan publik merupakan salah satu mekanisme campur tangan kekuatan masyarakat secara umum yang melakukan pengawasan terhadap kegiatan individu, kelompok yang melakukan kegiatan ekonomi.

#### b. Asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi

Campur tangan negara yang dimaksud adalah dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan semua pihak dalam masyarakat, melindungi kepentingan produsen dan konsumen dan melindungi kepentingan negara dan kepentingan umum, terhadap kepentingan perusahaan atau pribadi.<sup>105</sup>

Dalam setiap pembuatan peraturan perundangan perlu mengacu kepada asas-asas hukum baik yang bersifat umum maupun khusus (sesuai dengan bidang hukumnya), sehingga suatu peraturan perundang-undangan dapat sesuai dengan tujuan hukum

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> *Ibid.* hlm. 14

dibentuknya peraturan tersebut, dan memiliki kemanfaatan dalam kehidupan masyarakat yang dijiwai oleh cita hukum Negara Republik Indonesia. Seharusnya tidak ada suatu peraturan yang eksis dalam tatanan hukum positif Indonesia apabila keberadaannya bertentangan dengan cita hukum Indonesia.

Sehubungan dengan validitas hukum, terdapat wacana yang mempertanyakan haruskah sesuatu peraturan tetap menjadi valid secara hukum, walaupun ia bertentangan dengan prinsip-prinsip atau asas-asas fundamental dari keadilan dan aturan hukum (*rule of law*). Ketika peraturan valid secara hukum ditinjau dalam koridor hukum positif dalam sebuah sistem hukum, ia dianggap memiliki validitas atau validitas tersebut akan hilang karena peraturan tersebut sudah bertentangan dengan keadilan. Dalam menjawab permasalahan tersebut, Gustav Radbruch mempresentasikan formulanya yang terkenal sebagai berikut:

*“ the conflict between justice and legal certainty should be resolved in that the positive law, established by enactment and by the power, has primacy even when its content justice reaches an intolerable level that the law is supposed to give way as ‘a false law’ (unrechtes recht) to justice. It is impossible to draw a sharper line between the cases of legalized injustice and laws which remain valid despite their false content. But another boundary can be drawn with the utmost precision. Where justice is not even aimed at, where equality –the case of justice- is deliberately disavowed in the enactment of a positive law, then the law is not simply ‘false law’, it has no claim at all to legal status ”<sup>106</sup>.*

Dari formula itu, beberapa aspek dapat disimpulkan berkaitan dengan validitas hukum. Pertama, hukum positif akan kehilangan validitasnya jika ia bertentangan dengan keadilan, jika pertentangan tersebut mencapai tingkat ‘tidak dapat ditoleransi’. Bila kita menafsirkan secara kebalikannya, hukum positif tetap dianggap memiliki validitas walaupun terjadi pertentangan dengan keadilan sepanjang masih dalam batas toleransi. Kedua, hukum positif kehilangan status hukum ketika penerapan asas persamaan hak (*equality*) yang merupakan inti dari keadilan, tidak dinyatakan secara benar.

<sup>106</sup> Hartono, (2000), *Op.Cit.*, hlm.374.

Sayangnya, Radbruch tidak menjelaskan secara rinci parameter atau ukuran dalam menentukan tingkat yang tidak dapat ditoleransi (*an intolerable level*).Tampaknya ia menyerahkan parameter tersebut kepada rasa keadilan atau *sense* di setiap masyarakat dalam suatu sistem hukum. Namun demikian berkaitan dengan validitas hukum ini, Radbruch menyatakan bahwa:

*“there are principles of law, therefore, that are weightier than any legal enactment, so that a law in conflict with them is devoid of validity. These principles are known as natural law or the law of reason.”*<sup>107</sup>

R. Alexy dalam komentarnya terhadap formula Radbruch mengatakan:

*“when contradiction with justice reaches an intolerable level, we can call this the ‘intolerability formula’ when in their enactment equality is ‘deliberately disavowed’. We can call this ‘the disavowal formula.’”*<sup>108</sup>

Lebih lanjut Alexy memberikan penegasan berkaitan dengan formula Radbruch bahwa peraturan atau norma yang berlaku efektif akan kehilangan validitasnya jika norma-norma atau peraturan-peraturan tersebut sangat ekstrem ketidakadilannya.<sup>109</sup>

Pertanyaan yang kemudian menggelitik adalah siapa yang berhak atau berwenang menentukan bahwa dalam suatu norma atau peraturan telah terjadi ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi? Mekanisme dalam suatu sistem hukum akan menjawab pertanyaan ini dengan cara apa melalui judicial atau melalui mekanisme lain sesuai ketentuan yang berlaku.

Radbruch menyatakan dua tesis tentang hukum yang tidak adil yaitu: bahwa hukum yang tidak adil yang tidak dapat ditoleransi (berarti ada hukum yang tidak adil yang dapat ditoleransi) adalah hukum yang cacat dan harus mengakomodasi tuntutan keadilan, dan bahwa hukum yang walaupun tidak ditujukan pada keadilan (namun dianggap adil) karena ketiadaan arti hakiki dari hukum tersebut.<sup>110</sup>

<sup>107</sup> <http://radbruch-case-papers.ssrn.com/Pdf> last visited: 9-2-2008 at 22.00 : judul paper: meta-ethics and legal theory: the case of Gustav Radbruch, written by Torben Spaak, Associate Professor Department of Law, Uppsala University of Sweden

<sup>108</sup> *Ibid.* hlm.375

<sup>109</sup> *Ibid.* hlm.376: “appropriately enacted and socially effective norms lose their legal character or their legal validity when they are extremely unjust or extreme injustice is no law. The conflict about Radbruch’s formula is a philosophical conflict because it is a conflict about the concept of law. It speaks volumes about the character of legal philosophy that this conflict over its foundational concept – the concept of law- has at the same time direct practical consequences”.

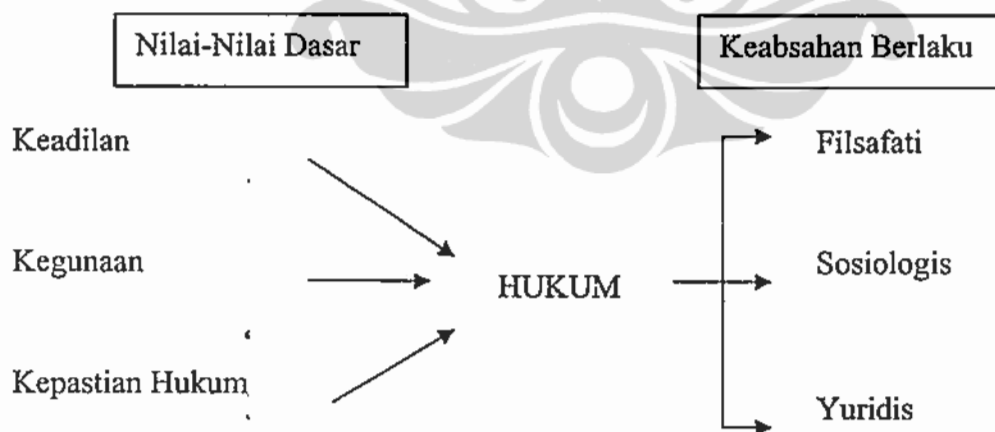
<sup>110</sup> *Ibid.*

Stanley Paulson berpendapat bahwa tesis pertama berhubungan dengan validitas hukum sedangkan tesis kedua berhubungan dengan konsep hukum. Konsep hukum menurut Radbruch adalah:

*“the idea of law comprises 3 distinct elements namely justice, legal certainty and expediency”<sup>111</sup>.*

Prof Satjipto Rahardjo menerjemahkan nilai-nilai dasar pemikiran Radbruch tentang konsep hukum yang terdiri dari 3 unsur yaitu: keadilan, kepastian hukum, dan kegunaan. Sekalipun ketiga-tiganya itu merupakan nilai dasar dari hukum namun diantara ketiganya terdapat suatu ketegangan satu sama lain<sup>112</sup>. Dengan adanya nilai-nilai yang berbeda tersebut, maka penilaian tentang keabsahan hukum tersebut berbeda tergantung dari sudut pandang yang diambil. Perbedaan dalam penilaian mengenai keabsahan hukum itu mengandung arti bahwa dalam menilainya kita perlu membuat suatu perbandingan. Ketika suatu peraturan diberlakukan, penilaian dari satu sudut pandang, misalnya kepastian hukum (melalui hukum positif) barulah salah satu penilaian keabsahan (validitas) dari hukum, karena belum membicarakan keadilan dan kegunaannya.

Tabel. 2.2. Nilai-Nilai dan Validitas



Dari table di atas, nilai-nilai dasar yang membentuk hukum berhubungan dengan keadilan, kegunaan dan kepastian hukum. Penekanan pada salah satu nilai tersebut

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung, 2000), hlm.19

mengakibatkan keabsahan berlaku hanya ditinjau dari satu sudut pandang saja, filosofis, sosiologis atau yuridis.

Apabila terjadi pertentangan atau ketegangan (meminjam istilah Prof Satjipto Rahardjo) antara ketiga elemen tersebut, maka menurut formula Radbruch hukum dilihat dari sudut pandang validitas (*validity*) atau dari konsep hukum (*concept of law*):

*“ one might be tempted to settle the conflict between justice, expedience, and legal certainty by proposing a straightforward division of labor between the three principles according to their fields of operation. By justice, we would test whether a precept is cast in the form of law at all, whether it may at all be brought within the concept of law. By expediency, we would determine whether its contents are right. Finally, by the degree of legal certainty, we would judge whether to ascribe to it validity. But the concepts of law are governed by all three principles<sup>113</sup>. ”*

Walaupun terjadi ketegangan di antara ketiganya, suatu hukum atau peraturan yang berlaku menurut hukum positif, sepanjang ketidakadilan masih dalam level dapat ditoleransi maka hukum tersebut memiliki validitas kepastian hukum (*legal certainty*), dan secara implisit mengabaikan elemen keadilan (*justice*) dan elemen kegunaan (*expediency*). Jadi walaupun hukum tidak menghasilkan sesuatu yang ‘benar’, kita sering menyebut hukum tersebut dengan istilah hukum yang legitimasi<sup>114</sup>.

### 2.1.2 Bentuk Legislasi

Istilah legislasi memiliki banyak konsep tergantung dari sudut pandang para pihak. Legislasi memang tidak dapat diidentikkan dengan pembuatan hukum (*law making*), tetapi setidaknya terdapat sebuah ‘benang merah’ dari konsep-konsep tentang legislasi yaitu legislasi diperuntukkan untuk kesejahteraan publik.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> <http://radbruch-case-papers.ssm.com/Pdf>, *Loc. Cit.*

<sup>114</sup> Friedman, *Op. Cit.*, hlm.215 : “A Law is valid that is validly produced and which produces the right results, if there is none principles that validate actions at law, even when they do not produce ‘right’ results, this is legitimacy.”

<sup>115</sup> E.Jordan, *Theory of Legislation*, (the university of Chicago press, 1952), hlm.19: *Legislation should guarantee the public welfare through the multiplication of governmental powers and of the mechanisms necessary for their execution; that it should develop these powers and mechanisms to the point where all details of life are covered by them; that it should protect the public welfare by increasing the ferocity of the law and the rigor with which it is enforced; and that these results should be secured through the sanction of punishments which are to be swift and certain.*

Dalam disertasi ini, istilah legislasi dimaksudkan sebagai proses pembuatan hukum (*law making*) yang dilakukan oleh pembuat hukum berdasarkan konstitusi.

*“The main legal task of legislative bodies is to make law, the term “legislation” describes the deliberate creation of legal precepts by a body of government which gives articulate expression to such legal precepts in a formal and legal document”<sup>116</sup>.*

Legislasi (pembuatan hukum) dapat dilakukan oleh *legislature* (pembuat undang-undang) atau dilakukan oleh pemerintah (pembuat peraturan perundang-undangan) sesuai dengan kewenangannya masing-masing yang diatur dalam konstitusi. Pembuatan hukum merupakan suatu proses aktifitas nyata dari legislator yang memformulasikan idenya dengan seni dan nilai-nilai<sup>117</sup>.

Sementara itu, salah satu masalah pokok bagi Administrasi Negara untuk membuat peraturan-peraturan adalah bagaimana membuat Administrasi Negara tidak membuat peraturan-peraturan yang mempunyai akibat politik atau konstitusional yang luas<sup>118</sup>. Pada dasarnya, kewenangan administrasi negara untuk membuat peraturan ada tiga macam, yakni<sup>119</sup>:

- 1) penjabaran secara normatif daripada ketentuan-ketentuan undang-undang atau perundang-undangan menjadi peraturan-peraturan (administratif);
- 2) interpretasi dari pasal-pasal undang-undang yang dijadikan peraturan atau instruksi dinas;
- 3) penentuan atau penciptaan kondisi-kondisi nyata untuk membuat ketentuan-ketentuan undang-undang dapat direalisasikan (atau menjadi operasional).

#### 2.1.2.1 Sebelum Perubahan UUD 1945

Bentuk peraturan perundangan dalam Lampiran II tentang ‘Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945’ MPRS No. XX/MPRS/1966 ialah UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain.

<sup>116</sup> Steven Vago, *Law and Society*, (New Jersey, 1990), hlm.106

<sup>117</sup> Jordan, (1952), *Op.Cit.*, hlm.54

<sup>118</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, 1995), hlm.105.

<sup>119</sup> *Ibid.*



Sementara itu, bentuk dan hirarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 ialah UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah. Dalam Pasal 2 TAP MPR No. III/MPR/2000 disebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Dalam Ketetapan tersebut tidak diatur mengenai Keputusan Menteri. sebagai konsekuensinya Keputusan Menteri bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan hal tersebut, pada tanggal 23 Februari 2001 Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia telah menetapkan dalam Surat Edaran Nomor. M.UM.01.06-27 bahwa Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan secara hirarkis terletak di antara Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah<sup>120</sup>.

#### 2.1.2.2 Sesudah Perubahan UUD 1945

Setelah selesainya Perubahan Keempat UUD 1945 dan ditetapkannya Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, maka DPR mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undang<sup>121</sup>. Rancangan Undang-Undang ini menjadi Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mulai berlaku tanggal 1 November 2004.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang No.10 tahun 2004, disebutkan bahwa hirarki peraturan perundang-undangan ialah UUD 1945, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah.

Adapun jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebut diatas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan

<sup>120</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid I*, (Yogyakarta, 2007), hlm.94.

<sup>121</sup> *Ibid.* hlm.97

oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Jenis peraturan perundang-undangan lain tersebut meliputi, antara lain Peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, DPD, MA, MK, BPK, BI, Menteri, Kepala Badan, Lembaga atau Komisi setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan Pemerintah merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden yang bertujuan untuk menjalankan undang-undang. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 memberikan pembatasan kepada Peraturan Pemerintah 'hanya' untuk menjalankan undang-undang 'sebagaimana mestinya'. Karena sifatnya hanya menjalankan undang-undang, maka Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan atau mengatur hal-hal yang melebihi yang diatur dalam undang-undangnya. Yang dimaksud dengan *sebagaimana mestinya* adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan<sup>122</sup>. Lebih lanjut, karena Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, maka suatu Peraturan Pemerintah baru dapat dibentuk apabila sudah ada Undang-Undang, namun suatu Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meskipun dalam Undang-Undang tidak ditentukan secara tegas supaya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah<sup>123</sup>.

Sementara itu, Keputusan Presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, Suatu Keputusan Presiden dapat merupakan pengaturan secara langsung berdasarkan atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Keputusan Presiden ini disebut Keputusan Presiden yang mandiri, karena Presiden mengeluarkan keputusan sebagai pemegang kekuasaan pemerintah. Keputusan Presiden dapat juga merupakan peraturan yang bersifat pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu

<sup>122</sup> CST Kansil, *Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (UU No 10 tahun 2004)*, (Jakarta, 2007), hlm.49.

<sup>123</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta, 1998), hlm.99.

Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang yang dilaksanakannya<sup>124</sup>. Apabila akan mengatur melalui jalur legislatif, Presiden harus mendapatkan “persetujuan DPR” membentuk suatu Undang-Undang, sedangkan apabila Presiden hendak mengatur melalui jalur eksekutif, dapat dilaksanakan dengan pembentukan suatu Keputusan Presiden

Kewenangan Menteri untuk membuat suatu Keputusan Menteri berasal dari Pasal 17 UUD 1945, sehubungan dengan tugas menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dalam menjalankan tugas-tugas dalam pemerintahan, menteri dapat membuat Keputusan Menteri. Menteri yang dapat mengeluarkan suatu Keputusan Menteri adalah menteri yang memimpin suatu Departemen, sedangkan Menteri Koordinator atau Menteri Negara hanya dapat membuat suatu Keputusan yang berlaku secara intern, artinya keputusan yang tidak mengikat umum. Keputusan Menteri dapat berisi suatu keputusan yang mengatur (*regeling*) suatu penetapan (*beschiking*).<sup>125</sup>

Keputusan Direktur Jenderal Departemen adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan pelimpahan (pendelegasian) dari suatu Keputusan Menteri. Keputusan Direktur Jenderal Departemen hanya dibentuk oleh Direktur Jenderal sebagai penjabaran dari Keputusan Menteri. Keputusan itu sifatnya teknis karena yang bersifat kebijakan dibuat oleh Menterinya<sup>126</sup>. Dengan adanya Keputusan Presiden No. 44 tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen Republik Indonesia, Direktur Jenderal Departemen dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis. Kewenangan ini timbul untuk melaksanakan lebih lanjut kebijakan dari Menterinya yang merupakan pendelegasian<sup>127</sup>.

Saat ini kewenangan Direktorat Jenderal diatur pula dalam Peraturan Presiden No. 9 tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia (Pasal 74 –77). Direktorat Jenderal mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidangnya. Dalam melaksanakan tugasnya, Direktorat Jenderal menyelenggarakan

<sup>124</sup> Indrati S, (2007), *Op Cit.*, hlm. 100

<sup>125</sup> *Ibid.*, hlm., 101

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm.,102

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm.,141

fungsi: penyiapan perumusan kebijakan Departemen di bidangnya, pelaksanaan kebijakan di bidangnya, penyusunan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidangnya, pemberian bimbingan teknis dan evaluasi dan pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal.<sup>128</sup>

Dengan demikian, pada saat ini setiap Direktur Jenderal Departemen dapat mengeluarkan peraturan yang bersifat teknis sesuai bidang tugas yang dilimpahkan padanya.

### 2.1.3 Proses Legislasi

Pengertian Legislasi yang diidentikkan dengan pembentukan hukum membutuhkan proses untuk pembuatan hukum. Proses dalam sebuah pembentukan hukum terdapat berbagai cara pembuatannya. Namun dalam disertasi ini, proses pembentukan hukum yang akan dibahas adalah proses dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak melulu bersifat yuridis. Setidaknya terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi penyusunan peraturan perundang-undangan, yakni filosofis, sosiologis, ekonomi, dan politik. Proses yuridis merupakan puncak dalam alur proses penyusunan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan menjadi sebuah peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.

Menurut E Jordan, dari sudut pandang bentuk institusi terdapat 3 tahap proses legislasi yaitu<sup>129</sup>:

*“Three fundamental phases of the legislative process, distinguishing them with respect to their forms of institution.*

*The first is that which is normally called legislation, the process of law formulating as carried on through discussion in parliaments, and resulting in statutory enactments.*

*The second is administration. This is the phase of the legislative act the performance of which involves the action of the institutionalized individual, and is concerned primarily with the adaptation of technical means to public ends. Administration is thus the casuistical function of rule-making, the formulation of corollaries to law considered as policy in order to adapt law at first hand to the circumstances of fact as they arise within the process of institutional life.*

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Jordan, (1952), *Op.Cit.*, Hlm. 104 *et.seq.*

*The final stage is the judicial. Its function is concerned first with the ultimate rational harmony of the law which it undertakes to integrate in a self-consistent system of principles of action —the body of law."*

Dengan kata lain, proses legislasi dibedakan menurut institusi pembentuknya, yaitu: proses legislasi yang dibuat oleh DPR (parlemen), pemerintah dalam rangka menjalankan administrasi pemerintahan, dan hakim yang menjalankan kekuasaan yudikatif.

Proses legislasi dalam arti luas tidak hanya sekadar proses penyusunan peraturan perundang-undangan belaka. Secara administrasi, keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh administrasi dalam menjalankan pemerintahan disebut pula sebuah proses legislasi.

Proses itu disebut legislasi-semu (*pseudo-wetgiving*), yakni penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang, yang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan kebijakan (*policy*) untuk menjalankan suatu ketentuan undang-undang, akan tetapi dipublikasikan secara luas<sup>130</sup>. Dalam praktiknya, aturan hukum yang diciptakan oleh pejabat administrasi negara ini menjadi mempunyai kekuatan mengikat secara umum, sehingga seolah-olah menjadi suatu peraturan perundang-undangan.

Proses legislasi dapat pula terjadi melalui proses yudisial yaitu melalui proses peradilan. Keputusan hakim dalam proses pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap akan membentuk kekuatan mengikat kepada para pihak (terutama yang bersengketa). Dari semua proses legislasi tersebut di atas, pengertian yang paling umum tentang proses legislasi adalah proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Proses penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan awal mula dari pembentukan hukum. Yang dimaksud dengan pembuatan hukum di sini adalah tidak lain pembuatan undang-undang. Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan. Ia merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum<sup>131</sup>.

<sup>130</sup> Atmosudirjo, (1995), *Op.Cit.*, hlm.103

<sup>131</sup> Rahardjo, (2000), *Op.Cit.*, hlm.176

Proses legislasi atau penyusunan peraturan perundang-undangan biasanya melibatkan beberapa pihak. Steven Vago menekankan kepada 3 (tiga) pihak dalam suatu proses legislasi yaitu: legislator, eksekutif, pelobi.<sup>132</sup>

*"Three sets of participants who are particularly relevant to legislative activity: legislators, executive and lobbyist.*

*Legislator: no legislature comes close to representing a cross-section of the population it serves. The political system inevitably has built-in biases, numerous devices for the containment of minority-group aspirations for office and for advancement of dominant segments of the population.*

*The executive: there are three main functions for the President and governors in the legislative process. First, they serve as a source of ideas for the programs, second, they function as catalytic agents; and third, they implement the law.*

*Lobbyist: associations that seek to be influential in the legislative decision-making process are called interest groups."*

Tiga pihak yang berperan dalam suatu proses legislasi tersebut di atas tampaknya merupakan suatu kebiasaan dalam legislasi yang bersifat universal. Misalnya, dalam pembuatan undang-undang di Indonesia, legislatif mempunyai kewenangan untuk membahas dan menetapkan peraturan bersama eksekutif, sehingga baik legislator dan pejabat eksekutif merupakan dua pihak yang intens melakukan pembahasan dan penetapan undang-undang. Pihak pelobi adalah pihak yang sangat berkepentingan dengan diterbitkannya undang-undang. Pihak pelobi dapat berupa suatu golongan atau group dalam masyarakat (misalnya asosiasi, kelompok tertentu), atau dapat juga para pejabat administrasi (pemerintah). Para pihak yang berkepentingan dengan suatu pengaturan, namun tidak ikut dalam pembahasan (legislatif dan eksekutif), disebut kelompok kepentingan (*interest groups*).

Agar dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan tidak terkesan adanya kepentingan kelompok tertentu (*interest groups*), maka suatu peraturan dibuat harus bebas dari kepentingan. Pemerintah akan dikatakan tidak sewenang-wenang jika

<sup>132</sup> Vago, (1990), *Op.Cit.*, hlm.79

memenuhi empat unsur, yaitu pemerintahan berdasar hukum, pertanggungjawaban yang jelas, transparansi dan partisipasi masyarakat.<sup>133</sup>

Pemerintahan berdasarkan hukum, dicerminkan dengan pembuatan suatu keputusan tidak dilakukan hanya untuk kepentingan sesaat atau hanya berdasarkan intuisi, namun sesuai dengan norma-norma yang berlaku.

Pertanggung jawaban, maksudnya ialah pembuat peraturan harus mempertanggungjawabkan suatu peraturan perundang-undangan baik oleh instansi yang lebih tinggi maupun kepada masyarakat.

Transparansi dicerminkan dengan setiap pembuatan suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat mengetahui sejak dini apa-apa saja yang akan dibuat oleh pembuat peraturan.

Pengetahuan masyarakat sejak dini terhadap pembuatan suatu peraturan, akan menyebabkan masyarakat sebagai pihak-pihak yang akan dipengaruhi oleh suatu keputusan tersebut, memberikan partisipasinya. Masyarakat dapat memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan Pemerintah.

Ann Seidman, Robert Seidman dan Nalin Abeyeskere menyebut tahapan-tahapan dalam suatu proses legislasi yaitu sebagai berikut<sup>134</sup>:

1. Asal usul rancangan

Sebagian besar rancangan peraturan berasal dari aparat pemerintah yang dalam menjalankan pemerintahan menemukan kesulitan-kesulitan pelaksanaannya dan mengusulkan suatu perubahan.

2. Konsep utuh suatu rancangan peraturan dan konsep harus mampu menjelaskan usulan rancangan tersebut secara rinci.

3. Penentuan skala prioritas dalam rancangan suatu peraturan

<sup>133</sup> Johannes Usfunan, dkk, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: sebuah panduan untuk pembuat rancangan undang-undang*, terjemahan Legislative-Drafting-Democratic-Social-Change, Ann Seidman, Robert Seidman, nalin Abeyeskere, ELIPS, 2002, hlm.8

<sup>134</sup> Ann Seidman, Robert Seidman and Nalin Abeyesehre, *Legislative Drafting for Social Democratic Changes: A manual for drafters*, Kluwer Law Interanational, London, 2001

4. Menyusun suatu rancangan peraturan
5. Penelitian atau kegiatan mencari tahu atau mensosialisasikan rancangan peraturan, guna mendapatkan masukan
6. Para pihak yang memiliki kepentingan terhadap pembuatan suatu peraturan tersebut.

Penataan mengenai bentuk, susunan, penamaan, prosedur penyusunan, penetapan, pengundangan, pencabutan atau pembatalan serta pengelolaan informasi dan pendokumentasiannya perlu diatur secara tertib dan sistematis. Di samping itu, susunan hirarkisnya sebagai pedoman hukum perlu dipastikan, terutama dalam hubungannya dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif serta yudikatif.<sup>135</sup>

Adakalanya pembuatan peraturan perundang-undangan tidak ilmiah sehingga timbul resistensi atas penerapan suatu undang-undang tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, Hart dan McNaughton menyatakan sebab-sebab tidak ilmiahnya pembuatan undang-undang yaitu:<sup>136</sup> informasi daya yang relevan, tetapi hanya sepotong-sepotong informasi data yang masuk pada pembuatan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan didasarkan pada informasi seperti ini, maka dilihat dari segi metode pengumpulan data, ia tidak dapat dipertanggungjawabkan. Proses-proses pembuatan hukum lebih memperlihatkan dominasi pengambilan keputusan secara politik. Atau dengan kata lain dalam proses pembuatan hukum, unsur-unsur lain non hukum banyak mendominasi pembuatan suatu peraturan perundangan, misalnya politik, dan ekonomi. Menentukan data apa yang harus dikumpulkan dan bagaimana ia ditafsirkan sesudah dikumpulkan. Kesulitan-kesulitan tersebut di atas semakin besar manakala kita berusaha untuk membuat suatu prediksi masa yang akan datang dengan cara melakukan deduksi dari pengalaman-pengalaman masa lalu.

#### 2.1.3.1 Sebelum Perubahan UUD 1945

Sebelum perubahan UUD 1945 panduan yang berhubungan dengan proses legislasi diatur di berbagai peraturan sehingga tidak terdapat satu pedoman dalam penyusunan

<sup>135</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format kelembagaan negara dan pergeseran kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta, 2005), hlm.24.

<sup>136</sup> Rahardjo, (2000), *Op.Cit.*, hlm.314.



suatu peraturan perundang-undangan. Bahkan ada yang masih mengacu kepada pembuatan peraturan perundang-undangan warisan jaman kolonial. Beberapa peraturan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum diterbitkannya Undang-Undang No 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya antara lain<sup>137</sup>:

1. Instruksi Presiden No. 15 tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah;
2. Keputusan Presiden No. 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang;
3. Keputusan Presiden No. 44 tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden.

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dikatakan bahwa Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan. Itu berarti bahwa Presiden bertugas menyelenggarakan pemerintahan termasuk juga pengaturan. Sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang diperlukan, oleh karena Presiden juga merupakan pemegang kekuasaan pengaturan di negara Republik Indonesia<sup>138</sup>. Berdasarkan kewenangan tersebut banyak dikeluarkan peraturan-peraturan oleh Presiden baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun keputusan-keputusan yang dikeluarkan para pembantu presiden (menteri). Bahkan timbul kerancuan misalnya: suatu Keputusan Presiden dapat bersifat penetapan (*beshicking*) dan dapat berupa pengaturan yang mengikat umum (*regeling*). Presiden dianggap berwenang untuk menetapkan sendiri apa yang disebut '*policy rules*' yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden. Akibatnya, banyak sekali Keputusan Presiden, termasuk yang berkenaan dengan sesuatu materi ketentuan yang seharusnya dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, ditetapkan sendiri oleh Presiden tanpa melibatkan DPR<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, jilid II, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta, 2007), hlm.3

<sup>138</sup> Indrati S, (2007), *Op.Cit.*, hlm.117

<sup>139</sup> Asshiddiqie, (2005), *Op.Cit.*, hlm.25 : "Kewenangan mengatur kepentingan umum secara mandiri ini selama ini diyakini benar atas dasar kewenangan Presiden untuk menetapkan aturan-aturan umum atas dasar prinsip '*friejs ermissen*'.

Suatu peraturan perundang-undangan tentunya tidak akan terbit tanpa melalui suatu proses legislasi. Proses legislasi dapat dilihat dari fungsi-fungsi legislasi itu sendiri. Adapun fungsi legislasi secara umum mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan undang-undang<sup>140</sup>. Jika mengacu fungsi legislasi dalam pembuatan suatu undang-undang, dapat tercermin pula proses legislasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, yaitu terdapat 4 (empat) kegiatan<sup>141</sup>:

Kegiatan mengkaji meliputi alasan-alasan atau urgensi dari ide untuk membuat suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Kegiatan ini belum termasuk dalam proses yuridis dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam kegiatan ini kajian-kajian dari berbagai unsur seperti filosofi, sosiologis, ekonomi dan lain-lain memberikan kontribusinya dalam penentuan pengaturan suatu permasalahan. Bahan pembuatan hukum dimulai dengan gagasan atau ide yang kemudian diproses lebih lanjut sehingga pada akhirnya benar-benar menjadi bahan yang siap untuk diberi sanksi hukum.<sup>142</sup>

Kegiatan merancang peraturan perundang-undangan melibatkan proses yuridis dan non yuridis. Proses yuridis memberikan pedoman dalam membuat sistematika atau kerangka suatu peraturan, sedangkan proses non yuridis memberikan kontribusi kepada materi muatan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Kegiatan membahas melibatkan para pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dengan penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu proses pembahasan ini tidak hanya melibatkan para pengambil keputusan (*decision maker*) saja, melainkan hendaknya juga para pihak yang akan terkena dampak pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan. Pengetahuan dini para pihak tentang pengaturan sesuatu hal akan memberikan efektivitas penerapan peraturan tersebut nantinya.

Kegiatan mengesahkan murni merupakan proses yuridis, karena dilakukan oleh pihak yang memiliki otoritas atau kewenangan sesuai dengan tingkatan peraturan perundang-undangan. Kegiatan pengesahan merupakan titik awal pemberlakuan sebuah peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu kesalahan yang terjadi dalam proses pengesahan akan mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan tidak memiliki legitimasi.

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, hlm.170.

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> Rahardjo, (2000), *Op.Cit.*, hlm.177

Banyak konsep mengenai pembuatan hukum yang merupakan proses sebuah legislasi, di antaranya konsep Prof. Satjipto Rahardjo. Menurut beliau ada beberapa tahapan yang harus dilalui dalam pembuatan hukum yaitu: tahap inisiasi, sosio-politis, dan yuridis.<sup>143</sup>

Tahap inisiasi dimulai dengan munculnya suatu gagasan dalam masyarakat. Dengan kata lain, keinginan terhadap pengaturan suatu hal merupakan titik awal ide dari proses pembuatan hukum itu sendiri. Tahap sosio-politis bertujuan untuk pematangan dan penajaman gagasan. Tahap yuridis ialah tahap penyusunan bahan ke dalam rumusan hukum dan kemudian di undangkan. Yang dimaksud tahapan yuridis misalnya adalah perumusan dalam bahasa hukum, meneliti konteksnya dalam sistem hukum yang ada sehingga tidak menimbulkan gangguan sebagai satu kesatuan sistem, pemberian sanksi hukum terhadap bahan tersebut<sup>144</sup>.

Dalam UU No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional tahun 2000-2004, yang berkaitan dengan pembangunan hukum, terdapat beberapa arah kebijakan pembangunan hukum, yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan (legislasi) sebagai berikut<sup>145</sup>:

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.
2. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif.
3. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.
4. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang.

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm. 178

<sup>145</sup> Undang-Undang No.25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional tahun 2000-2004.

Kebijakan pembangunan hukum tersebut dilaksanakan oleh beberapa program di antaranya Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Program ini bertujuan untuk mendukung upaya-upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum, terutama penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat. Sasaran program ini adalah terciptanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.<sup>146</sup>

Kegiatan pokok dalam menyusun legislasi sebagai tindak lanjut dari program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ialah menyempurnakan dan memperbarui peraturan perundang-undangan untuk mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi perdagangan bebas dan perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup serta perlindungan masyarakat, dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelayanan jasa hukum.<sup>147</sup>

Contoh proses legislasi penyusunan suatu peraturan perundang-undangan ialah pembentukan suatu Peraturan Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1970, yang terdiri atas dua tahap, yaitu: proses penyusunan, penetapan dan pengundangan.<sup>148</sup>

Penyiapan Rancangan Peraturan Pemerintah yang merupakan proses penyusunan dan penetapan (oleh Presiden) serta pengundangan (oleh Menteri Sekretaris Negara atas perintah Presiden). Menteri yang memimpin Departemen atau Kepala Lembaga Pemerintahan non departemen, dapat mengajukan prakarsa kepada Presiden yang memuat urgensi, argumentasi dan pokok-pokok materi suatu masalah yang akan dituangkan ke dalam rancangan Peraturan Pemerintah tersebut, untuk mendapatkan persetujuan Presiden. Apabila Presiden menyetujui permohonan prakarsa tersebut, atas petunjuk Presiden akan dibentuk suatu Panitia Intern Departemen atau Panitia Antar-Departemen untuk membahas dan mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah.

Apabila rancangan Peraturan Pemerintah itu telah dianggap baik dan sesuai dalam hal materi muatannya, Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut dituangkan ke dalam

---

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> Instruksi Presiden No.15 tahun 1970.

kertas kepresidenan dan diajukan kepada Presiden untuk ditetapkan. Penetapan suatu Peraturan Pemerintah dilakukan dengan penandatanganan oleh Presiden dan kemudian dilakukan pengundangan oleh Menteri Sekretaris Negara.

Walaupun tidak terdapat pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya, tetapi bila mengacu kepada pedoman pembuatan Rancangan' Peraturan Pemerintah, maka tahapan-tahapan seperti pembuatan Rancangan Peraturan Pemerintah dapat diterapkan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan lainnya. Perbedaannya adalah rancangan peraturan perundang-undangan lainnya akan ditetapkan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menetapkannya.

### 2.1.3.2 Sesudah Perubahan UUD 1945

Fungsi legislasi yang dimiliki DPR mengalami perubahan setelah Perubahan UUD 1945. Sebelumnya, dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 diatur bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR". Namun dalam perubahan UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) diatur bahwa "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR". Bila dalam Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan UUD 1945, seolah-olah fungsi DPR hanya memberikan persetujuan atas undang-undang yang dibentuk DPR, dalam Pasal 5 ayat (1) perubahan UUD 1945, DPR memiliki fungsi legislasi membahas dan mengeksplorasi rancangan yang diajukan oleh presiden. Presiden menyiapkan bahan-bahan konsep yang akan digunakan dalam pembentukan undang-undang. DPR setelah menerima bahan-bahan tersebut, melakukan analisa, pembahasan (menjalankan fungsi proses legislasi) untuk kemudian menetapkan undang-undang tersebut<sup>149</sup>.

Namun demikian, itu tidak berarti bahwa dalam proses legislasi pembuatan suatu undang-undang presiden hanya menyiapkan bahan-bahan atau konsep rancangan saja, tetapi presiden dan DPR membahasnya bersama-sama untuk kemudian menyetujuinya sesuai dengan Pasal 20 perubahan keempat UUD 1945 yang mengatur hal-hal berikut.

1. DPR memegang kekuasaan kekuasaan membentuk undang-undang;

<sup>149</sup> Indrati S, (2007), *jilid 1, Op.Cit.*, hlm.186.

2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 5 dan Pasal 20 perubahan UUD 1945 mengatur tentang proses legislasi pembuatan suatu undang-undang. Bila kita memperhatikan proses legislasi yang diatur dalam UUD 1945, kiranya dapat ditarik beberapa persamaan dalam pembuatan suatu peraturan perundangan, yaitu sebagai berikut<sup>150</sup>:

1. Ada pihak yang membuat rancangan atau konsep suatu peraturan yang hendak dibuat. Konsep peraturan ini disertai dengan bahan-bahan untuk pembuatan suatu peraturan.
2. Para pihak yang berkepentingan dengan pembuatan suatu peraturan membahas secara bersama-sama untuk kemudian menyetujuinya bersama. Hal ini bertujuan agar para pihak yang berkepentingan dengan pembuatan suatu peraturan tidak mengalami kerugian akibat dari diberlakukannya peraturan yang akan dibuat tersebut.
3. Pihak yang memiliki kewenangan atau otoritas untuk mengesahkan suatu peraturan perundangan tersebut harus mengesahkan rancangan peraturan yang telah disetujui para pihak. Otoritas pengesahan peraturan tergantung dari tingkatan peraturan yang dibuat itu, misalnya, Peraturan Pemerintah disahkan oleh Presiden, Peraturan Menteri disahkan oleh Menteri yang bersangkutan.

<sup>150</sup> Indrati S, (2007), *jilid II, Op.Cit.* hlm.44.

4. Adanya suatu keharusan untuk mengumumkan peraturan kepada masyarakat luas, terlebih jika peraturan yang dibuat bersifat 'mengatur dan mengikat umum'. Di Indonesia pengumuman peraturan perundangan dimasukkan dalam lembar negara atau berita negara, tergantung tingkatan peraturan yang akan diumumkan.

Setelah diberlakukannya UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka efektif sejak 1 November 2004 hal-hal yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terikat oleh Undang-Undang ini. Secara garis besar proses pembentukan undang-undang terdiri atas beberapa tahap yaitu persiapan pembentukan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan pemerintah, di lingkungan DPR atau di lingkungan DPD, pembahasan di DPR, pengesahan oleh Presiden, dan pengundungannya (oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan).<sup>151</sup>

Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundungannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyusunan, pembahasan, teknik penyusunan dan pemberlakuannya. Namun Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah<sup>152</sup>.

Dalam penjelasan umum undang-undang ini pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Pemerintah tidak secara tegas diatur. Namun mengingat bahwa saat ini undang-undang itu merupakan satu-satunya peraturan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan, maka tata cara atau proses pembentukan peraturan perundang-undangan di semua tingkatan harus mengacu kepadanya. Peraturan perundang-undangan yang diatur lebih lanjut dalam undang-undang itu meliputi Undang-undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya<sup>153</sup>.

<sup>151</sup> *Ibid.* hlm.13

<sup>152</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang No 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>153</sup> *Ibid.* Pasal 4.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Sebagai contoh adalah pembentukan peraturan perundang-undangan berupa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari inisiatif Presiden, yaitu sebagai berikut<sup>154</sup>:

1. **Persiapan pembentukan undang-undang:**
  - a. Rancangan undang-undang disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional.
  - b. Dapat mengajukan rancangan undang-undang diluar Program Legislasi Nasional.
  - c. Disiapkan oleh Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
  - d. Pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang dikoordinasi oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.
  - e. Penyebarluasaan rancangan undang-undang dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.
2. **Pembahasan Rancangan Undang-undang di DPR**
  - a. Pembahasan rancangan undang-undang di DPR dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi.
  - b. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan yang dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
3. **Pengesahan**

---

<sup>154</sup> *Ibid.*



- a. Rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.
- b. Peraturan Pemerintah ditetapkan untuk melaksanakan Undang-undang.
- c. Setiap Undang-Undang wajib mencantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut, kecuali jika penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tidak atas permintaan secara tegas dari suatu Undang-Undang tidak terdapat batas waktu.

#### 4. Pengundangan

Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam<sup>155</sup>:

- a. Lembar Negara Republik Indonesia, yang meliputi Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden mengenai pengesahan perjanjian antara Negara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional dan Peraturan Presiden mengenai pernyataan keadaan bahaya, peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam lembaran negara Republik Indonesia.
- b. Berita Negara Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia<sup>156</sup>.

- c. Lembaran daerah; atau
- d. Berita daerah

---

<sup>155</sup> Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, jilid II, Op.Cit.* hlm.161.

<sup>156</sup> *Ibid.*

## 5. Penyebarluasan

Pemerintah wajib menyebarluaskan Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan perintah Pasal 24 UU No. 10 tahun 2004 diatur bahwa tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden diatur dengan Peraturan Presiden, maka diterbitkan Peraturan Presiden No. 68 tahun 2005 tentang Tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen dan tata cara pembentukan Panitia Antar Departemen, pengharmonisasian, penyusunan dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah kepada Presiden berlaku *mutatis mutandis* ketentuan Bab II<sup>157</sup>. Bab II yang dimaksud adalah Bab II dalam Peraturan Presiden ini yang mengatur Penyusunan Rancangan Undang-undang. Hal ini berarti bahwa penyusunan rancangan Peraturan Pemerintah sama dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang kecuali hal-hal yang berhubungan dengan DPR, karena Peraturan Pemerintah merupakan kewenangan Presiden. Dengan rumusan berlaku *mutatis mutandis* dalam Pasal 39 Peraturan Presiden No.68 tahun 2005 tersebut, maka penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 24, sebatas pengaturan terhadap hal-hal yang tidak berhubungan dengan DPR<sup>158</sup>.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat dibuat sebuah alur proses dalam pembentukan Rancangan Peraturan Pemerintah setelah dilakukan penyesuaian-penyesuaian yaitu sebagai berikut<sup>159</sup>:

1. Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah dilakukan pemrakarsa berdasarkan kebutuhan, disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan

<sup>157</sup> Peraturan Presiden No. 68 tahun 2005 tentang Tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, Pasal 9.

<sup>158</sup> Indrati S, (2007), jilid 2, *Op.Cit.*, hlm.87

<sup>159</sup> *Loc.Cit.*, Undang-Undang No.10 Tahun 2004.

Peraturan Pemerintah yang meliputi urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, dan jangkauan serta arah pengaturannya.

a. Urgensi dan tujuan penyusunan

Dalam tahapan awal penyusunan sebuah Rancangan Peraturan Pemerintah, instansi pengusul harus menjelaskan alasan-alasan penting harus diterbitkannya sebuah Peraturan Pemerintah. Alasan-alasan ini juga mencakup tujuan yang hendak di capai dengan diterbitkannya suatu Peraturan Pemerintah.

b. Sasaran yang ingin diwujudkan

Berbeda dengan tujuan yang sifatnya lebih abstrak, sasaran yang ingin dicapai lebih bersifat kongkrit dan terukur. Dengan hal itu, penerbitan suatu peraturan pemerintah dapat diketahui target atau sasaran yang hendak dicapai.

c. Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur dan

Hal penting dalam proses pembuatan suatu Peraturan Pemerintah adalah mengemukakan pokok-pokok pikiran, landasan pemikiran yang melatarbelakangi perlunya di terbitkan suatu Peraturan Pemerintah. Ruang lingkup dan objek yang akan diatur perlu ditentukan dengan jelas dan cermat dalam rangka menetapkan tujuan dan sasaran yang hendak di capai.

d. Jangkauan serta arah pengaturannya

Dalam sebuah Peraturan Pemerintah dapat saja jangkauan serta arah pengaturan bersifat nasional atau hanya terbatas pada kalangan tertentu saja. Oleh karenanya, perlu ditegaskan dalam suatu pengaturan jangkauan dan arah pengaturan tersebut<sup>160</sup>.

2. Konsepsi dan materi pengaturan Rancangan Peraturan Pemerintah yang disusun harus selaras dengan falsafah Negara Pancasila, UUD 1945, Undang-Undang lain dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Pemerintah.

<sup>160</sup> Peraturan Presiden No. 68 tahun 2005 tentang Tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

3. Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademis mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Pemerintah. Naskah akademik paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.
4. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk Panitia antar Departemen. Keikutsertaan wakil dari Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dalam panitia antardepartemen dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian Rancangan Peraturan Pemerintah dan teknik perancangan Peraturan Pemerintah.
5. Apabila Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut sudah tidak bermasalah lagi baik dari segi substansi maupun dari segi teknik perancangan perundang-undangan, pemrakarsa mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan.

Pola atau alur tersebut di atas, diterapkan juga dalam pembuatan atau penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya, seperti: Peraturan Menteri, Peraturan Direktur Jenderal Departemen, dengan memberikan beberapa penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan.

#### 2.1.4. Materi Muatan Peraturan

Prof. A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa materi muatan Undang-Undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk kita teliti dan kita cari oleh karena pembentukan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negara, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya<sup>161</sup>. Apabila kita melihat pada tata susunan (hirarki) peraturan perundang-undangan negara kita, hal ini bukan hanya ditetapkan semata-mata, melainkan lebih dikarenakan peraturan perundang-undangan kita, selain dibentuk oleh lembaga-lembaga yang berbeda, juga masing-masing mempunyai fungsi dan sekaligus materi muatan yang berbeda sesuai dengan jenjangnya sehingga tata susunan, fungsi dan materi muatan peraturan perundang-

---

<sup>161</sup> Indrati S, (2007), Jilid I, *Op.Cit.* hlm.124

undangan selalu membentuk hubungan fungsional peraturan yang satu dengan yang lainnya<sup>162</sup>.

Apabila kita sudah menemukan materi muatan apa yang harus dibentuk dengan undang-undang, maka kita akan dapat mengetahui materi muatan yang menjadi sisanya, yang merupakan kewenangan Presiden untuk membentuknya. Oleh karena itu, menemukan materi muatan suatu undang-undang di negara kita sangat perlu sebagai pedoman bagi kita dalam hal pembentukan peraturan-peraturan lainnya<sup>163</sup>. Namun dalam praktiknya, dengan kewenangan Presiden untuk mengatur kepentingan umum, maka materi muatan yang menjadi kewenangan pengaturan presiden menjadi terabaikan. Presiden dapat mengeluarkan peraturan yang mengikat umum atas dasar prinsip '*Freijs ermessen*'<sup>164</sup>. Asas diskresi atau *freijs ermessen*, artinya, pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan "tidak ada peraturannya", dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri<sup>165</sup>. Untuk menemukan materi muatan undang-undang, kita dapat menggunakan tiga pedoman yakni<sup>166</sup> dari ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945, berdasarkan wawasan negara berdasarkan atas hukum dan berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Pemerintah menjalankan pemerintahan sehari-hari melalui aparat-aparat pemerintah dan lembaga-lembaga pemerintahan (*administrative agencies*). Dalam menjalankan pemerintahan, badan administrasi ini acapkali membuat suatu peraturan untuk mempermudah melaksanakan pekerjaannya. Badan administrasi yang membuat peraturan seperti ini di sebut dengan istilah *Rule-Making*.

*"Rule-making essentially involves the formulation of a policy or interpretation that agency will apply in the future to all persons engaged in the regulated activity. As a quasi-legislative body, administrative agencies issues three types of rules: procedural, interpretive and legislative"*<sup>167</sup>.

Menurut Vago, badan administrasi (pemerintah) dalam menjalankan legislasi semu, dapat menerbitkan tiga jenis peraturan yaitu: prosedural, interpretasi dan legislasi.

<sup>162</sup> *Ibid.* hlm.124

<sup>163</sup> *Ibid.* hlm.125

<sup>164</sup> Assiddiqie, (2005), *Op.Cit.*, hlm.25

<sup>165</sup> Atmosudirjo, (1995), *Op.Cit.*, hlm.89.

<sup>166</sup> Indrati S, (2007), Jilid I, *Op.Cit.* hlm.237

<sup>167</sup> Vago, (1990), *Op.Cit.* hlm.88

Peraturan mengenai prosedur berisi muatan materi yang menggambarkan alur operasi untuk suatu pelaksanaan administrasi, misalnya peraturan prosedur untuk memperoleh restitusi atau pengembalian Pajak Pertambahan Nilai.

*“Procedural rules identify an agency’s organization, describe its methods of operation, and list the requirements of its practice for rule-making and adjudicative hearings.”<sup>168</sup>*

Peraturan mengenai interpretasi berisi muatan materi yang menjelaskan aturan-aturan di atasnya. Interpretasi ini dibuat berdasarkan delegasi dari peraturan di atasnya, atau dibuat karena memang diperlukan interpretasi untuk menyamakan persepsi secara internal.

*“interpretive rules are issued by an agency to guide both its staff and regulated parties as to how the agency will interpret its statutory mandate)”<sup>169</sup>.*

Surat Edaran yang biasa digunakan di Direktorat Jenderal Pajak, yang merupakan interpretasi internal Direktorat Jenderal Pajak atas suatu peraturan, dan *ruling* yang merupakan surat jawaban Direktur Jenderal Pajak atas pertanyaan satu Wajib Pajak atas interpretasi suatu peraturan. Surat jawaban ini ‘hanya’ mengikat pada penanya.

Peraturan yang dibuat berdasarkan pendelegasian dari peraturan yang lebih tinggi. Badan administrasi berdasarkan mandat tersebut harus membuat peraturan pelaksanaannya.

*“in issuing a legislative rules, the agency exercises lawmaking power delegated to it by the legislature”<sup>170</sup>).*

Sebagai contoh, Keputusan Direktur Jenderal Pajak yang diterbitkan berdasarkan perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri Keuangan.

---

<sup>168</sup> *Ibid.* hlm.88.

<sup>169</sup> *Ibid.* hlm.89.

<sup>170</sup> *Ibid.*

Professor A Hamid S Attamimi mengemukakan beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah yakni Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dulu ada Undang-undang yang menjadi 'induknya', Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana, ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-undang yang bersangkutan, Untuk menjalankan, menjabarkan atau memerinci ketentuan Undang-undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas, dan ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.<sup>171</sup>

Fungsi Peraturan Pemerintah adalah menyelenggarakan hal-hal berikut<sup>172</sup>:

- a. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya.
- b. Pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Undang-undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.

Apabila suatu masalah dalam suatu Undang-undang memerlukan pengaturan lebih lanjut, walaupun dalam ketentuannya tidak disebutkan secara tegas-tegas untuk diatur dengan Peraturan Pemerintah, maka Peraturan Pemerintah dapat mengaturnya lebih lanjut sepanjang hal itu merupakan pelaksanaan lebih lanjut Undang-undang tersebut<sup>173</sup>. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah keseluruhan materi undang-undang yang dilimpahkan kepadanya atau materi muatan Peraturan Pemerintah adalah sama dengan materi muatan undang-undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.

Dalam Pasal 3 ayat (5) Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. Jadi, jika sebelumnya terdapat pendapat bahwa peraturan pemerintah boleh dibuat baik berdasarkan perintah undang-undang maupun tidak secara tegas diperintahkan oleh undang-undang, maka dalam Ketetapan MPR tersebut, jelas-jelas diatur bahwa Peraturan Pemerintah hanya semata-mata untuk melaksanakan perintah

<sup>171</sup> Indrati, (1998), *Op.Cit.*, hlm.99

<sup>172</sup> *Ibid.* hlm.115.

<sup>173</sup> *Ibid.* hal.116

Undang-undang. Sementara itu ada pula peraturan yang dapat dibuat oleh Presiden tapi tidak dalam bentuk Peraturan Pemerintah, yaitu Keputusan Presiden. Pasal 3 ayat (6) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 menetapkan bahwa Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.

Fungsi Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan adalah menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.<sup>174</sup>

Materi muatan dari suatu Keputusan Presiden merupakan materi muatan sisa dari muatan undang-undang dan Peraturan Pemerintah, yaitu materi yang bersifat atribusian, serta materi muatan yang merupakan pendelegasian dari undang-undang dan Peraturan Pemerintah.<sup>175</sup>

Materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan materi muatan yang bersifat atribusian maupun pendelegasian dari materi muatan undang-undang, atau Keputusan Presiden, karena peraturan perundang-undangan lainnya merupakan peraturan pelaksanaan undang-undang dan Keputusan Presiden. Berikut ini materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya dilihat dari sudut pandang fungsi keberadaan peraturan-peraturan tersebut.<sup>176</sup>

Fungsi Keputusan Menteri adalah menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Keputusan Presiden, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.<sup>177</sup>

---

<sup>174</sup> *Ibid.* hlm.117

<sup>175</sup> *Ibid.* hlm.132

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> *Ibid.* hlm.118



Fungsi Keputusan Direktur Jenderal Departemen adalah<sup>178</sup> menyelenggarakan perumusan kebijakan teknis Keputusan Menteri, dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Keputusan Menteri. Fungsi pertama dilaksanakan berdasarkan ketentuan dalam Pasal 13 dan 14 Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa Direktur Jenderal Departemen dapat membentuk suatu peraturan atas namanya sendiri, tetapi hanya merupakan peraturan yang bersifat teknis dari kebijakan pelaksanaan di bidang pemerintahan yang ditentukan oleh Menteri dalam Keputusan Menteri. Fungsi kedua dilaksanakan berdasarkan kebiasaan yang ada. Dalam hal ini apabila ketentuan-ketentuan dalam Keputusan Menteri memerlukan pengaturan lebih lanjut, Direktur Jenderal Departemen yang bersangkutan akan mengaturnya dengan Keputusan Direktur Jenderal Departemen.

Sebelum diterbitkannya Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak ada satu peraturanpun yang mengatur materi muatan peraturan perundang-undangan. Maka setelah diterbitkannya undang-undang itu, terdapat pedoman berupa asas-asas yang menjiwai muatan suatu peraturan perundang-undangan dan berlaku secara nasional. Pasal 6 undang-undang itu menyebutkan bahwa materi muatan peraturan perundangan yang terdiri dari beberapa asas sebagai berikut:

a. Pengayoman

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang *pluralistic* (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>178</sup> *Ibid.* hlm.120

d. Kekeluargaan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia.

f. Bhineka Tunggal Ika

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Keadilan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain berisi asas-asas materi muatan seperti tersebut di atas, juga membuka/mengakomodir asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan

perundang-undangan yang bersangkutan<sup>179</sup>. Yang dimaksud dengan asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan antara lain:

- a. Dalam hukum pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana dan asas praduga tak bersalah;
- b. Dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak dan itikad baik.
- c. Dalam hukum ekonomi, tentu saja dapat pula mengadopsi asas-asas yang dikenal dalam ilmu ekonomi, seperti asas efisiensi.

## 2.2 Dasar Hukum Pemungutan Pajak di Indonesia

### 2.2.1 UUD 1945

Dasar hukum pemungutan pajak dalam konstitusi negara Republik Indonesia termaktub dalam Pasal 23 ayat (2) yaitu: "Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang". Dalam penjelasan Pasal 23 disebutkan bahwa 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 yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam memahami makna pasal dari sebuah konstitusi, tidak cukup hanya membaca apa yang tersurat dalam pasal-pasal nya saja. Sehubungan dengan itu, Prof Soepomo pada rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 15 Juli 1945 mengatakan:

"... Undang-undang dasar bagaimana pun tidak dapat dimengerti dengan hanya membaca teksnya saja, akan tetapi harus dipelajari juga bagaimana terjadinya teks itu. Harus diketahui keterangan-keterangannya dan sebetulnya juga dalam suasana apa pembikinan teks itu terjadi. Dengan demikian kita dapat mengerti apa maksud UUD itu, pikiran apakah yang menjadi dasar UUD itu. Oleh karena itu segala pembicaraan di dalam sidang BPUPKI mengenai rancangan ini sangat penting, karena segala pembicaraan menjadi material, menjadi alat dan menjadi bahan

<sup>179</sup> *Loc.Cit.*, UU No 10 Tahun 2004, Pasal 6.

yang historis untuk mengerti apa yang dimaksud dalam UUD, bahan interpretasi untuk menerangkan apa maksud UUD itu” .<sup>180</sup>

Pemahaman akan maksud suatu pasal dalam UUD tidak hanya terbatas dari membaca teksnya saja, tapi lebih dari itu perlu meneliti bagaimana terjadinya pengaturan yang diterjemahkan dalam suatu pasal tersebut.

Kembali kepada dasar pemungutan pajak, pajak dimasukkan ke dalam pasal yang mengatur tentang keuangan negara. Pajak dianggap sebagai bagian dari sumber pembiayaan kehidupan negara, oleh karenanya pengaturan tentang pajak ini dimasukkan ke dalam keuangan negara. Pokok-pokok dasar yang tertulis dalam UUD 1945 mengenai keuangan negara ialah yakni, “... Anggaran penghasilan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Jadi Dewan Perwakilan Rakyat itu tiap-tiap tahun menetapkan bersama dengan Pemerintah anggaran penghasilan dan belanja. Itulah yang dinamakan *begrotingsrecht*. Pajak yang mengenai penghidupan rakyat dan keuangan negara harus juga didasarkan atas undang-undang” .<sup>181</sup>

Pajak yang merupakan sumber pemasukan negara berada di sisi pemasukan negara dalam nota keuangan dalam APBN, kebalikannya adalah biaya-biaya yang dikeluarkan negara berada disisi pengeluaran. Bila APBN harus ditetapkan dengan undang-undang, maka sebagai bagian dari nota keuangan dalam APBN, pajak pun dipungut dengan undang-undang. Tafsiran Muhamad Yamin tentang keuangan negara memberi dasar hukum konstitusi pada Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja, Undang-Undang Pajak, Undang-Undang Mata Uang, Undang-Undang Hal Keuangan dan Undang-Undang BPK. Kelima undang-undang ini berisi dasar hukum bagi kebijakan keuangan, sebagai suatu bidang daripada kesejahteraan umum menurut pembukaan konstitusi alinea ke IV. Lebih lanjut, Beliau mengatakan bahwa istilah ‘segala pajak untuk keperluan negara’ adalah luas sekali dan perbatasannya terserah kepada pengetahuan hukum fiskal. Juga perkataan ‘untuk keperluan negara’ adalah juga luas sekali dan tentunya dengan meliputi keperluan pemerintah pusat, pemerintahan swatantra segala tingkatan. Syarat konstutusional yaitu dengan undang-

---

<sup>180</sup> Muhamad Yamin, (1959), *Op.Cit.*, hlm. 301

<sup>181</sup> *Ibid.* hlm. 113.

undang yang memuat garis-garis besar menentukan cara dan waktu memungut pajak serta besarnya jumlah pajak.”<sup>182</sup>

Kelanjutan kata-kata dalam pasal yang mengatur tentang pemungutan pajak adalah berdasarkan undang-undang. Dalam tafsiran CXXI, Prof. Muḥamad Yamin mengatakan:

“pajak diatur dengan undang-undang dengan syarat yang ditetapkan dalam Pasal 22 ayat (1) yaitu jikalau dianggap ada menurut penilaian pemerintah syarat konstitusional ‘hal ihwal kegentingan yang memaksa’, maka segala pajak untuk keperluan negara juga boleh diatur dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”.<sup>183</sup>

Menurut tafsiran Prof. Muḥamad Yamin, dimungkinkan untuk melakukan pemungutan pajak dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang jika terdapat hal-hal yang bersifat memaksa. Dalam hal yang bersifat memaksa ini, UUD 1945 memberi kuasa kepada pemerintah untuk mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Kewenangan ini diberikan kepada pemerintah secara luas yang meliputi segala aspek kehidupan bernegara.

Bila dicermati terdapat dua istilah yang digunakan dalam pengaturan dasar pemungutan pajak ini yaitu: di batang tubuh UUD 1945 (berdasarkan undang-undang) dan di penjelasan UUD 1945, pidato pengantar UUD maupun tafsiran Muḥamad Yamin (dengan undang-undang). Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie dalam pidato pengukuhan Guru Besar di Universitas Indonesia, mengatakan bahwa para ahli hukum, biasa membedakan antara kata ‘ditetapkan dengan’ dan ‘ditetapkan berdasarkan’. Kalau disebut ‘berdasarkan’, maka tindakan penetapan dapat dilakukan dalam bentuk apa saja asalkan dasarnya adalah undang-undang. Tetapi, jika disebut ‘ditetapkan dengan’, maka tindakan penetapan itu hanya sah apabila dilakukan dalam bentuk undang-undang.”<sup>184</sup>

<sup>182</sup> *Ibid.* hlm.797

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> Hendra Nurtjahjo, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi pertama, cetakan pertama, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UI, 2004, pidato pengukuhan Guru Besar Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie di Universitas Indonesia.

Bila mengacu kepada pendapat Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie di atas, pemungutan pajak berdasarkan undang-undang berarti yang penting ada undang-undangnya. Kemudian ditetapkan dalam bentuk peraturan apa saja tidak menjadi persoalan. Namun jika melihat dari maksud pembuat teks dalam UUD 1945, yang dimaksud dengan 'berdasarkan undang-undang' adalah dengan persetujuan DPR yang berarti peraturan dalam bentuk undang-undang.

Dalam Pasal 23 UUD 1945 yang mengatur keuangan negara, dijumpai berbagai hal yang berkaitan dengan keuangan negara, dan berbagai rumusan yang menyangkut keuangan negara. Pajak sebagaimana dikemukakan di muka sebenarnya tidak terlepas dari keuangan negara. Pernyataan pendapatan pajak dimasukkan dalam bagian dalam APBN di sisi pemasukan negara.

"Apabila ayat (1) menyebut tentang APBN, kita dapat bersepakat yang dimaksudkan ialah '*staatsbegroting*'. Apakah ayat (2) berbicara tentang APBN? Jelas tidak, meskipun pajak merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang berkaitan dengan APBN. Jika ayat (2) itu menegaskan bahwa segala pajak (harus ditetapkan) berdasarkan undang-undang, hal ini tidak berarti bahwa undang-undang tentang jenis pajak yang akan dibebankan kepada rakyat dapat disatukan dengan UU APBN. Perlu kiranya diingat bahwa UU APBN adalah undang-undang formal semata-mata. Sementara itu, UU penetapan suatu pajak adalah undang-undang material selain formalnya tentu."<sup>185</sup>

Pendeclarasian pendapatan pajak dalam suatu tahun anggaran, dicatat dalam sisi penerimaan negara dalam APBN. APBN merupakan produk bersama antara Pemerintah dan DPR, sehingga berbentuk undang-undang. Sedangkan bagaimana 'memasukkan' pajak ke 'negara dapat diterjemahkan dan dapat berbentuk penetapan apa saja sepanjang ada undang-undangnya. Tentu saja terjemahan seperti ini kurang tepat, karena jika meneliti maksud dan tujuan pembuat konstitusi, pemungutan pajak pun ditetapkan dengan undang-undang<sup>186</sup>.

<sup>185</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik dan Kritik*, (BPFH UI, Jakarta, 2005), hlm 11.

<sup>186</sup> *Ibid.*

Undang-undang dibagi menjadi undang-undang dalam arti material dan undang-undang dalam arti formal. Dalam arti material yang dinamakan undang-undang merupakan keputusan atau ketetapan penguasa (pemerintah), yang bila dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum (peraturan-peraturan hukum obyektif). Sedangkan undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa (pemerintah) yang dilihat dari bentuk dan tata cara terjadinya disebut undang-undang<sup>187</sup>.

Di Indonesia, undang-undang dalam arti formal adalah tiap-tiap peraturan yang ditetapkan oleh Presiden (Pemerintah) dan DPR. Dengan kata lain yang disebut undang-undang ialah peraturan yang dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat(1) UUD 1945). Jika dalam UUD disebutkan 'undang-undang', maka yang dimaksudkan adalah dalam arti formal<sup>188</sup>. Undang-undang dalam arti formal biasanya memuat peraturan-peraturan hukum yang sekaligus merupakan juga undang-undang dalam arti materiel. Pembentuk undang-undang biasanya tidak boleh membentuk peraturan-peraturan yang melanggar UUD. Tetapi, UU biasa dalam arti formil yang berlawanan dengan UUD, tidaklah mundur untuk UUD, melainkan UUD-lah yang harus mundur<sup>189</sup>. Hal ini berarti bila suatu undang-undang telah dibuat memenuhi syarat formal (disetujui presiden dan DPR) maka bila ternyata pembuatan undang-undang tersebut inkonstitusional (tidak sesuai dengan konstitusi) maka UU tersebut tetap memiliki keabsahan berlaku<sup>190</sup>.

Telah dijelaskan sebelumnya, undang-undang dalam arti material berisi peraturan-peraturan yang mengikat secara umum. Undang-undang merupakan wadah dalam memerinci lebih lanjut norma-norma yang terkandung dalam UUD 1945. Dapat juga dikatakan, undang-undang ialah tempat mewujudkan aturan dasar yang terkandung dalam batang tubuh UUD 1945 ke dalam norma hukum yang mempunyai kekuatan memaksa, baik berupa paksaan pelaksanaan (*vollstreckungswang*) maupun berupa

<sup>187</sup> Mertokusumo, (1999), *Op.Cit.*, hlm. 79

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Radnya Paramita, Jakarta, 2001) hlm.80.

<sup>190</sup> Hans Kelsen, *Introduction to the problems of legal theory*, (clarendon Press, Oxford, 1992) hlm.60: "The validity of a legal system as a closed system of legal norms depends on the efficacy of the system. The validity of a legal system depends on general correspondence between the system and the reality referred to in the content of the legal system taken as a whole. The inefficacious norm remains valid because and in so far it is part of the chain of creation of a valid legal system".

hukuman (*strafe*)<sup>191</sup>. Apabila memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945, maka yang berhubungan dengan keterlibatan DPR dalam beberapa bidang kegiatan pemerintahan kita mendapatkannya dalam berbagai rumusan:

- a. ditetapkan dengan undang-undang
- b. diatur dengan undang-undang
- c. disahkan dengan undang-undang
- d. berdasarkan undang-undang
- e. menurut undang-undang
- f. dengan persetujuan DPR

Pada a, b, dan c, Presiden (pemerintah) dan DPR turut secara aktif dan langsung melahirkan undang-undang yang bersangkutan mengenai hal atau masalah yang ditetapkan. Sedangkan pada butir d dan e, undang-undang yang bersangkutan dimaksud sudah dibuat terlebih dahulu, sehingga keterlibatan DPR terhadap tindakan-tindakan pemerintah yang dilakukannya berdasarkan dan menurut UU itu ialah secara tidak langsung, yakni hanya dalam pengawasan<sup>192</sup>.

UUD memberikan pembatasan kekuasaan dalam negara untuk mencegah adanya kemungkinan menyalahgunakan kekuasaan. Adapun pembatasan kekuasaan terlihat dengan adanya tiga hal yang ada dalam setiap konstitusi yaitu<sup>193</sup>:

- a. Bahwa konstitusi atau UUD harus menjamin hak-hak asasi manusia atau warga negara;
- b. Bahwa konstitusi atau UUD harus memuat suatu ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar;
- c. Bahwa konstitusi atau UUD harus mengatur tugas serta wewenang dalam negara yang juga bersifat mendasar.

Oleh karena sifat yang singkat dan supel, UUD 1945 tidak menetapkan hal-hal apa saja yang menjadi materi muatan dari undang-undang. Namun demikian dalam batang tubuh UUD 1945 ada petunjuk-petunjuk yang dapat dipakai untuk mencari dan menemukan materi muatan tersebut. Menurut Prof. Dr. Hamid Attamimi, apabila dilihat dalam batang tubuh UUD 1945, dapat ditemukan delapan belas masalah yang

<sup>191</sup> Padmo Wahyono, (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Ghalia Indah, 1984) hlm. 134

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> *Ibid.* hal.9



harus diatur, ditetapkan atau dilaksanakan dengan atau berdasarkan undang-undang. Dari ke delapan belas masalah tersebut dapat dikelompokkan menjadi 3(tiga) kelompok yang mempunyai kesamaan yaitu<sup>194</sup>: hak-hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara.

1. Kelompok hak-hak (asasi) manusia:

Terdiri dari: Pasal 12, *Pasal 23 ayat (2)*, Pasal 23 ayat (3), Pasal 26 ayat (1), Pasal 26 ayat (2), Pasal 28, Pasal 30 ayat (2) dan Pasal 31 ayat (1);

2. Kelompok pembagian kekuasaan negara:

Terdiri dari: Pasal 2 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 25.

3. Kelompok penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara:

Terdiri dari: Pasal 16 ayat (1), Pasal 18, Pasal 23 ayat (1), Pasal 23 ayat (4) dan Pasal 23 ayat (5).

Dari pengelompokan ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945 tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan tentang hal-hal yang mengenai hak-hak (asasi) manusia, mengenai organisasi serta kelengkapan negara dan mengenai penetapan organisasi serta alat kelengkapan negara ditetapkan dengan undang-undang.<sup>195</sup>

Pemungutan pajak dari rakyat merupakan salah satu hal yang bersangkutan dengan hak-hak (asasi) manusia karena pemungutan pajak memberikan beban kewajiban yang harus dipenuhi oleh rakyat. Oleh karena pajak membebani rakyat, bila dilakukan dengan sewenang-wenang, maka akan terjadi pelanggaran hak-hak (asasi) manusia. Misalnya, apabila pengenaan pajak tidak dapat dipenuhi kewajibannya oleh rakyat, lalu penguasa dengan semena-mena menyita hartanya sebagai pengganti pajak yang harus dibayar, maka hal tersebut menyebabkan hak-hak asasi manusia (rakyat itu) dilanggar. Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 memang menjadi dasar pemungutan pajak, namun lebih dari itu, dalam pasal tersebut terkandung falsafah pajak. Pajak harus berdasarkan undang-undang karena pajak menyayat daging tubuh sendiri<sup>196</sup>. Hal ini berarti bahwa penghasilan yang diterima seseorang digunakan sebagai konsumsi orang tersebut: (yang nantinya akan menjadi daging). Namun dengan pengenaan pajak atas penghasilan tersebut akan mengurangi penghasilan yang digunakan untuk

<sup>194</sup> Attamimi, Disertasi..., *Op.Cit.* hlm 213

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> Soemitro, (1992), *Op.Cit.* hlm.14

konsumsi tersebut. Sebagaimana kita ketahui, pajak tidak memberikan imbalan langsung atau secara ekstrem dapat dikatakan pajak tidak memberikan 'imbalan'. Dan peralihan kekayaan yang tanpa imbalan hanya dapat berupa perampokan, pencurian, perampasan atau pemberian sukarela. Dan pajak tidak bermaksud demikian, maka oleh sebab itu semua pungutan pajak harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari rakyat. Persetujuan dari rakyat ini diperoleh dari DPR<sup>197</sup>. Dengan adanya persetujuan DPR dalam proses penetapan peraturan pemungutan pajak, ini berarti mengacu kepada pengertian formil undang-undang. Jadi, pemungutan pajak memang seyogianya ditetapkan dalam bentuk undang-undang.

Pemakaian istilah undang-undang dalam arti formal dan undang-undang dalam arti material bagi Indonesia adalah tidak tepat. Karena menurut UUD 1945, dalam sistem perundang-undangan di Indonesia hanya dikenal istilah undang-undang atau *wet* yaitu *formele wet*, sebagai suatu keputusan yang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan DPR (setelah perubahan UUD 1945, undang-undang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan Presiden serta disahkan oleh Presiden). Undang-undang dapat juga sekaligus merupakan suatu *wet in materiele zin* apabila undang-undang itu berisi suatu peraturan yang mengikat umum. Peraturan perundang-undangan tidak dapat disebut dengan undang-undang dalam arti material oleh karena pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tidak dilakukan oleh lembaga DPR dan Presiden. Pengertian '*wet in materiele zin*' seyogianya tidak diterjemahkan secara harfiah menjadi 'undang-undang dalam arti material', tetapi sebaiknya diterjemahkan dengan istilah peraturan perundang-undangan yang merupakan norma hukum yang berisi peraturan<sup>198</sup>.

### 2.2.2 Perubahan Ketiga UUD 1945

Pada perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan tanggal 10 November 2001 terdapat perubahan beberapa pasal dalam UUD 1945. Salah satu perubahan itu adalah adanya sebuah pasal baru, yaitu Pasal 23A. Dalam pasal itu diatur bahwa: "Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang". Pasal itu, yang merupakan perubahan dari Pasal 23 ayat (2) yaitu: "segala

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> Indrati. S, (2007), Jilid I, *Op.Cit.*, hlm.53.

pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang” menjadi landasan bagi pemungutan pajak di Indonesia. Bila dalam UUD 1945 sebelum perubahan ketiga landasan pengaturan pemungutan pajak diatur dalam sebuah ayat di bawah Pasal 23 (yang secara umum berbicara tentang keuangan negara), maka dalam perubahan ketiga UUD 1945, pengaturan pemungutan pajak diatur secara khusus dalam sebuah pasal, meskipun pasal itu tetap di bawah bab mengenai hal keuangan.

Bila sebelumnya pasal yang mengatur tentang pajak dimuat dalam sebuah ayat di bawah pasal yang mengatur tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, maka sekarang pengaturannya diatur tersendiri dalam sebuah pasal. Hal ini menunjukkan bahwa walaupun pajak secara umum berfungsi sebagai sumber pemasukan bagi negara (yang merupakan sisi penerimaan dalam anggaran dan pendapatan belanja negara), namun dalam perkembangannya pemungutan pajak tidak hanya sekadar menjadi alat bagi pendapatan negara. Memang berbicara tentang pajak tidak terlepas dari konteks keuangan negara, tetapi pajak juga dapat menjelma menjadi alat bagi kemajuan ekonomi dan pemerataan dalam keadilan sosial. Jadi, penempatan dasar pemungutan pajak dalam sebuah pasal tersendiri terlepas dari pasal tentang anggaran dan pendapatan belanja, sudah benar. Hal ini membuktikan bahwa pemikiran selama ini mengenai pajak hanya sebagai sumber penerimaan negara tidak sepenuhnya mendominasi pertimbangan dalam pemungutan pajak.

Selain dari perubahan dalam pengaturan pasalnya, terdapat juga perubahan redaksional Pasal 23A dari Pasal 23 ayat (2), yaitu bahwa bila dalam Pasal 23 ayat (2) terdapat kata-kata “...berdasarkan undang-undang”, maka dalam Pasal 23A hal itu diubah menjadi “...diatur dengan undang-undang”. Dalam bab sebelumnya telah dibahas pendapat ahli hukum mengenai konsekuensi hukum atas dua kalimat di atas. Pada prinsipnya, bila “berdasarkan undang-undang” maka yang terpenting adalah adanya sebuah undang-undang yang menjadi payung. Sedangkan masalah eksekusi dilakukan dengan peraturan di bawah undang-undang, itu merupakan hal lain. Dengan kata lain sepanjang sudah ada undang-undang yang menjadi payung hukumnya maka sah-sah saja bila aplikasi atau penerapan lebih lanjut dilakukan dengan mendasarkan pada undang-undang yang menjadi payung tersebut. Berbeda dengan kata-kata “dengan undang-undang”, tidak ada alternatif lain kecuali memang pengaturan harus dengan undang-undang. Dalam Pasal 20 UUD 1945 setelah perubahan diatur bahwa:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

(2) Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Akibatnya sebagai konsekuensi hukum, pengaturan dengan undang-undang merupakan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Seharusnya jika diatur dengan kata-kata “dengan undang-undang”, maka pengaturan dengan produk hukum di bawah undang-undang telah bertentangan dengan konstitusi.

Dalam perubahan ketiga UUD 1945 terdapat beberapa pasal yang mengalami perubahan. Penulis memfokuskan analisis terhadap perubahan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 menjadi Pasal 23A dalam perubahan ketiga UUD 1945. Perubahan ketiga dilakukan dalam empat tahap<sup>199</sup>:

Pertama, Badan Pekerja menyiapkan bahan-bahan untuk sidang tahunan MPR tahun 2001. Kemudian badan ini membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH).

Kedua, PAH I sidang tahunan MPR tahun 2001 ditugaskan untuk melanjutkan amandemen terhadap UUD 1945.

Ketiga, Komisi A dibentuk untuk Sidang Tahunan MPR tahun 2001, untuk membahas draft Perubahan Ketiga yang telah disiapkan oleh PAH I.

Keempat, rapat paripurna yang diselenggarakan tanggal 9 November 2001, MPR meratifikasi perubahan ketiga UUD 1945.

Draft perubahan ketiga dipersiapkan oleh PAH I yang terdiri atas anggota-anggota DPR dan mendapat masukan dari para pakar yang tergabung dalam Tim Ahli. Peran serta para pakar yang tergabung dalam Tim Ahli setidaknya merupakan cerminan partisipasi publik dalam perubahan sebuah konstitusi, walaupun sesungguhnya partisipasi publik sampai ke ‘akar rumput’ masyarakat diperlukan. Belakangan disadari bahwa keterlibatan publik yang lebih luas sangat penting. Sungguh mengecewakan bahwa PAH I baru menjadwalkan penggalangan partisipasi masyarakat di saat-saat akhir pembahasan Perubahan Ketiga.<sup>200</sup>

Dalam perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945 terdapat lima kesepakatan, yang kemudian tetap dipertahankan dalam menangani Perubahan Ketiga. Kelima kesepakatan tersebut berisi keputusan-keputusan yaitu: mempertahankan Pembukaan

<sup>199</sup> Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung, 2007), hlm. 254.

<sup>200</sup> *Ibid.* hlm.272

UUD 1945, mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertahankan Sistem Pemerintahan Presidensial, memasukkan aturan-aturan penting yang ada dalam Penjelasan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan memproses amandemen-amandemen melalui *addendum*<sup>201</sup>.

Kelima kesepakatan tersebut merupakan pedoman dalam persiapan perubahan Ketiga UUD 1945. Pasal-pasal yang mengalami perubahan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 termasuk di dalamnya perubahan Pasal 23 ayat (2) yang menjelma menjadi Pasal 23A tidak luput dari kesepakatan-kesepakatan tersebut di atas.

Dari kelima kesepakatan tersebut, penulis tertarik dengan kesepakatan keempat yang menyatakan memasukkan aturan-aturan penting yang ada dalam penjelasan ke dalam batang tubuh. Pada penjelasan Pasal 23 UUD 1945 disebutkan, yakni "maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Konteks yang tertera dalam penjelasan ini kurang selaras dengan pengaturan dalam batang tubuh Pasal 23 ayat (2), yang menyatakan bahwa pemungutan pajak berdasarkan undang-undang. Dengan alasan kesepakatan yang keempat, yaitu memasukkan aturan-aturan penting yang ada dalam Penjelasan ke dalam Batang Tubuh UUD 1945 inilah penulis berpendapat perubahan Pasal 23 ayat (2) menjadi Pasal 23A didasari.. Mungkin timbul pertanyaan, apakah keterangan yang dikemukakan dalam penjelasan UUD 1945 tidak cukup?. Mengenai masalah penjelasan UUD 1945 ini terdapat dua pendapat yaitu pertama, yang menyatakan bahwa UUD 1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh saja, sedangkan Penjelasan UUD 1945 bukanlah merupakan bagian resmi dari UUD 1945. Kedua, yang menyatakan bahwa UUD 1945 terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan (Penjelasan UUD 1945 merupakan bagian resmi dan tidak terpisahkan dari UUD 1945).<sup>202</sup>

Dalam sejarah pengesahan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, Penjelasan UUD 1945 tidak termasuk. Penjelasan UUD 1945 tersebut baru ada setelah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun II No.7.<sup>203</sup>

<sup>201</sup> *Ibid.* hlm.257

<sup>202</sup> Muhammad Ridhwan Indra, *UUD 1945 sebagai Karya Manusia*, (Jakarta, 1990), hlm.51.

<sup>203</sup> *Ibid.* hlm.52.

Namun demikian, sebenarnya pokok-pokok dalam penjelasan UUD 1945 merupakan pokok-pokok pemikiran yang disampaikan oleh Prof. Soepomo dalam Sidang BPUPKI yang mempersiapkan rancangan Undang-Undang Dasar. Salah satu pokok pemikiran yang disampaikan adalah bila ingin memahami pasal-pasal dalam UUD 1945 maka perlu mengetahui suasana dan maksud dalam pembuatannya. Penjelasan UUD 1945 memuat maksud para pembuat UUD 1945 tersebut, sehingga walaupun Penjelasan UUD 1945 baru ada setahun kemudian, bukan berarti penjelasan UUD 1945 dapat dikatakan tidak otentik. Di kemudian hari, yaitu dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 dinyatakan bahwa "... dalam pada itu isi Batang Tubuh Undang-Undang dasar 1945 dapat lebih dipahami dengan mendalami penjelasannya yang otentik...".<sup>204</sup> Jadi, penjelasan UUD 1945 adalah penjelasan yang otentik.

Dalam studi ini ditelusuri dan dianalisis rapat-rapat dalam mempersiapkan perubahan Ketiga UUD 1945 khususnya perubahan Pasal 23 ayat (2) yang menjadi dasar pemungutan pajak dalam UUD 1945. Tentang arti pentingnya perubahan Pasal 23 ayat (2) ini dan kaitannya dengan Penjelasan UUD 1945, apakah keterangan dalam penjelasan UUD 1945 tidak cukup sehingga perlu dilakukan perubahan Pasal 23 ayat (2). Perlu diketahui bahwa UUD 1945 adalah satu-satunya undang-undang dasar di dunia yang memiliki penjelasan<sup>205</sup>. Oleh karena itu, tampaknya terdapat pemikiran bahwa pernyataan-pernyataan penting yang semula terdapat di dalam Penjelasan UUD 1945, harus di transformasikan ke dalam Pasal di dalam Batang Tubuh UUD 1945. Seperti telah dikemukakan di atas, dalam pembahasan perubahan Pasal 23 ayat (2) tidak terlepas dari pembahasan secara keseluruhan dalam Pasal 23 yaitu mengenai Keuangan Negara.

Amandemen atas UUD 1945 disebabkan ada empat kelemahan UUD yaitu<sup>206</sup>:

1. UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy*, hal ini berarti UUD memberikan porsi kekuasaan yang terbesar kepada *executive* (Presiden);
2. UUD 1945 banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang, peraturan pemerintah, bahkan peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat unit eselon I.

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> Mohammad Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta, 2001), hlm. 155

3. UUD 1945 memuat beberapa pasal yang multitafsir. Contohnya, Pasal 23 ayat (2) yang menyatakan pemungutan pajak berdasarkan undang-undang. Padahal di dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa pajak (pungutan yang menimbulkan beban kepada rakyat) harus dengan persetujuan rakyat (DPR mewakili rakyat dalam memberikan persetujuan), hal ini berarti produk hukumnya adalah undang-undang. Namun kata “berdasarkan” ditafsirkan “yang penting ada undang-undangnya”, sedangkan aturan lebih lanjutnya dapat dituangkan dalam peraturan di bawah undang-undang.
4. UUD 1945 mengutamakan semangat penyelenggara daripada kekuatan sistemnya. Dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan yang penting adalah semangat penyelenggara. Jika penyelenggara negara baik, maka negara akan baik. Padahal walaupun penyelenggara baik tapi bila sistemnya tidak baik maka hasilnya akan jelek.

Setidaknya ada empat alasan di atas dari sudut pandang akademis, mengapa UUD 1945 perlu diamandemen. Salah satu alasan tersebut adalah untuk menghilangkan multitafsir dari suatu pasal, sehingga dapat menimbulkan penafsiran yang bermacam-macam. Biasanya penafsiran versi pemerintah lah yang dianggap benar, apalagi sebelum adanya lembaga *judicial review*, yang sekarang menjadi kewenangan dari Mahkamah Konstitusi.

Dalam rapat-rapat awal dalam Panitia Ad Hoc dengan tim ahli perubahan pasal-pasal dalam amandemen Ketiga UUD 1945 ini mencakup antara lain, usulan perubahan Pasal 23. Dr. Sri Adiningsih, salah seorang anggota Tim Ahli mengatakan:

“Tentang pasal-pasal ekonomi lainnya yaitu Pasal 23, 27 dan 34 sama sekali tidak ada keberatan untuk mengubah atau menambahnya karena di dalamnya terkandung diterapkannya mekanisme pasar yang hendaknya lebih bersifat pasar, sosial dalam sistem ekonomi, yang amat penting dari perubahan pasal-pasal ekonomi UUD’45 adalah bahwa kebijakan moneter, fiskal dan kurs mata uang tidak lagi menjadi tanggung jawab pemerintah saja akan tetapi pemerintah bersama Bank Indonesia”.<sup>207</sup>

<sup>207</sup> Risalah Rapat Pleno ke 13 Panitia Ad Hoc I BP MPR tanggal 24 April 2001.

Pasal 23 tentang keuangan dianggap sebagai bagian dari pasal-pasal yang mengatur tentang ekonomi. Masalah keuangan negara, baik yang berhubungan dengan sumber penerimaan negara maupun yang berhubungan dengan pengeluaran negara tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan ekonomi. Oleh karenanya ketika ada usulan perubahan pasal-pasal tentang ekonomi maka Pasal 23 pun termasuk dalam usulan perubahan tersebut. Lebih lanjut, Dr. Sri Adiningsih berpendapat bahwa:

“Kalau kita perhatikan pasal-pasal ekonomi yang ada dalam Pembukaan UUD 1945 itu hanya ada 4(empat), yaitu Pasal 23 mengenai hal keuangan; Pasal 27 mengenai pekerjaan; Pasal 33 dan 34 mengenai kesejahteraan sosial. Kita melihat itu tidak cukup jelas dan tidak dapat menerjemahkan pokok-pokok pikiran yang ada dalam Pembukaan UUD 1945 dan dapat menjadi panduan bagi Indonesia untuk mencapai cita-cita kemerdekaannya. Karena kalau kita perhatikan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: tidak diijinkannya adanya eksploitasi ekonomi yang dimana dari pasal-pasal yang ada belum terlihat adanya cukup proteksi agar supaya tidak ada eksploitasi ekonomi, juga perlunya menjaga kepentingan ekonomi nasional untuk menjaga kedaulatan dan persatuan ekonomi.”<sup>208</sup>

Jadi, usulan dari Sri Adiningsih secara keseluruhan perubahan pasal-pasal yang terkait dengan ekonomi. Usulan ini meskipun tidak secara tegas-tegas menyebut tentang pajak, namun tersirat perubahan pengaturan tentang pajak, karena pajak berkaitan dengan ekonomi. Selanjutnya, beliau berpendapat sebagai berikut:

“Ini juga belum diterjemahkan ke dalam pasal-pasal Undang Undang Dasar 1945 dengan baik dan juga pokok pikiran yang ketiga perlu menjaga agar supaya ada proses demokratisasi dalam perekonomian sehingga ada kesetaraan akses, itu juga belum jelas, perlu pengembangan etika moral dan *fairness* dalam pengelolaan ekonomi. Serta yang terakhir adalah perlunya meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkelanjutan agar supaya seluruh bangsa Indonesia dapat hidup layak”.<sup>209</sup>

Akhirnya, secara gamblang beliau mengusulkan perlunya amandemen pasal-pasal yang terkait dengan bidang ekonomi, sebagaimana tertuang dalam pendapat sebagai berikut:

<sup>208</sup> Risalah Rapat Pleno ke 16 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 16 Mei 2001

<sup>209</sup> *Ibid.*



“Pokok-pokok pikiran tersebut ditambah dengan cita-cita kemerdekaan Indonesia ini nampaknya memerlukan adanya amandemen pasal-pasal baik yang terkait atau pun yang tidak langsung terkait dengan bidang ekonomi, namun relevan, karena tentu saja dalam masa putaran pertama amandemen Undang-Undang Dasar 1945”.<sup>210</sup>

Agar tidak terjadi eksploitasi ekonomi oleh negara, yang dapat saja di terjemahkan antara lain melalui pemungutan pajak yang ‘semena-mena’ dengan menempatkan beban kepada rakyat secara berlebihan dan untuk menjunjung *fairness* dalam pengelolaan ekonomi, maka pasal-pasal yang berhubungan dengan ekonomi layak untuk diubah.

Jika diperiksa struktur Pasal 23 UUD 1945, maka kita akan menemukan bahwa keuangan negara ini lebih terfokus kepada masalah fiskal. Masalah moneter hanya diatur dalam Pasal 23 ayat (3) yang menyatakan bahwa: “Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang”. Sehubungan dengan hal ini, Prof. Dr. Bambang Sudibyo dari Tim Ahli berpendapat perlunya dilakukan perubahan terhadap Pasal 23.

“Mengenai pasal-pasal yang diusulkan oleh kelompok yang pro perubahan adalah Pasal 23, Pasal 33, 34. Sekarang mengenai pasal-pasal ekonomi itu kenapa harus di ubah, alasannya adalah begini, ternyata Undang-Undang Dasar 1945, hanya mengatur masalah fiskal dan masalah sosialisme ekonomi. Padahal kalau ditinjau dari segi sektor itu saja, ekonomi Indonesia paling tidak kan ada sektor moneter dan sektor riil. Sektor moneter ini tidak disentuh, tidak diatur, maka akibatnya sektor moneter menjadi belantara yang tidak jelas *rule*-nya. Kalau toh ada intervensi oleh negara dan itu terjadi, itu pun tidak di dalam suatu kerangka yang sudah kita sepakati bersama di dalam suatu kerangka yang sudah kita sepakati bersama di dalam Undang-Undang Dasar. Jadi, kita itu retorikanya amat ingin membantu dan berpihak kepada yang kecil tapi dengan tidak mengatur sektor riil pasar, maka pasar itu menjadi belantara yang begitu kejam bagi pemain-pemain kecil. Jadi, tidak cukup misalnya kalau kita mau membantu kepada yang kecil itu hanya melakukan berbagai macam program pemberdayaan untuk pemain-pemain kecil, untuk koperasi dan lain sebagainya sisi lain juga harus disentuh yaitu

<sup>210</sup> *Ibid.*

bagaimana kita mengkerangkai perilaku yang etis, perilaku-perilaku yang legal konstitusional dari para pemain-pemain besar, di situ kenapa kami mengusulkan bahwa sektor riil pasar, itu juga diatur.”<sup>211</sup>

Adanya pemikiran untuk membuat pasal tersendiri untuk sektor moneter, tidak digabung ke dalam pasal yang sama dengan pengaturan sektor fiskal, menjadi salah satu semangat dalam perubahan Pasal 23 ini secara umum.

Dari rapat-rapat dalam Panitia Ad Hoc I antara anggota panitia dengan pakar dari Tim Ahli terdapat proposal-proposal dalam perubahan Pasal 23, antara lain yang disampaikan oleh Dr. Sri Adiningsih, yang secara lengkap sebagai berikut:

“Kemudian Pasal 23. Pasal 23 yaitu mengenai keuangan negara. Kita mengajukan beberapa perubahan :

Anggaran pendapatan dan belanja negara, sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jadi disini kita juga memasukkan aspek keterbukaan dan bertanggung jawab di dalam pengelolaan keuangan negara. Meskipun demikian nanti kita akan melihat perlunya fungsi pengawasan BPK yang masuk di dalamnya.

Rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Tanda bintang di sini karena kita menunggu dari tim sosial dan politik, bila sistem politik menggunakan bikameral, sesuai dengan rekomendasi dari bidang politik dan hukum ataupun dalam Tap No. IX/MPR/2000, maka persetujuan DPR harus dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Itu guna mendapatkan persetujuan bersama untuk menjadi undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan presiden, maka pelaksanaan APBN dilakukan untuk bagian yang telah disetujui dengan perincian yang harus diatur dengan undang-undang. Jadi maksud kita begini. Kalau pada ayat yang lama mengatakan kalau tidak disetujui kemudian menggunakan APBN tahun yang lalu, kita melihat bahwa dengan perkembangan ekonomi yang sedemikian pesatnya, dari tahun ke tahun komponen APBN itu bisa mengalami perubahan yang sangat

---

<sup>211</sup> *Ibid.*

signifikan, dan kita menyadari bahwa pada masa yang akan datang perubahan-perubahan itu juga sangat besar sekali, sehingga kita tidak ingin membuat pemerintah itu sendiri terjebak dalam suatu permasalahan yang berat hanya karena APBN yang belum disetujui mengharuskan dia harus menggunakan APBN tahun yang lalu.

Oleh karena itu, kita mengusulkan hal itu dengan memberikan fleksibilitas agar supaya yang sudah disetujui bisa dilaksanakan oleh pemerintah, meskipun pengaturan pelaksanaannya nanti, ruang pelaksanaan program proyeknya itu seberapa jauh masih bisa diatur menggunakan undang-undang.

Sedangkan pembahasan untuk bagian APBN yang belum disetujui dapat dilakukan lebih lanjut. Jadi yang sudah disetujui bisa dijalankan, pengaturan di dalam undang-undang, tapi yang belum disetujui tetap masih bisa dilanjutkan di dalam pembahasan dengan DPR.

Kemudian, ayat (4) : "Segala pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang".<sup>212</sup>

Proposal perubahan yang disampaikan Dr. Sri Adiningsih ini meliputi perubahan secara menyeluruh dari Pasal 23. Dalam proposal ini terlihat bahwa usulan redaksional perubahan dasar pemungutan pajak yaitu: "Segala pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang". Namun pengaturan tentang pajak dalam proposal ini masih 'dianggap' dalam wilayah keuangan negara. Hal ini berarti, pajak masih dipandang dari sudut sumber penerimaan negara, yang merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pajak 'belum' menjadi bagian dari sudut pandang ekonomi, melainkan 'hanya' sekedar unsur dalam penerimaan negara.

Pendapat lain dikemukakan oleh ahli hukum yang tergabung dalam Tim Ahli yaitu Prof. Dr. Ismail Sunny, SH, MCL. Dalam perubahan tentang dasar pengaturan pemungutan pajak, beliau mengatakan redaksional Pasal 23 ayat (4) nazca asli UUD 1945, sebagai berikut:

"Pasal 23 ayat (4), segala pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa. Ini dia sebut sumbangan wajib, ini bukan bahasa hukum, ini bahasa yang tidak menurut

<sup>212</sup> Risalah Rapat Pleno ke 18 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 23 Mei 2001

hukum, itu jelas. Nanti kalau eksekutif menyebutkan sumbangan wajib, itu sumbangan wajib itu tidak termasuk disini. Jadi, semua yang membebani rakyat, itu harus ada persetujuan DPR. Sebab kalau ini bersifat memaksa namanya, karena sumbangan kan sukarela".<sup>213</sup>

Beliau menekankan, bila pemerintah membebani rakyat dengan apa pun namanya (termasuk pajak di dalamnya), maka harus dengan persetujuan DPR. Kata-kata 'wajib' memiliki konsekuensi hukum yang bersifat memaksa, sehingga harus memperoleh persetujuan DPR.

Dari proposal-proposal yang diajukan oleh Tim Ahli, kemudian Panitia Ad Hoc mengadakan Sidang Pleno untuk membahas usulan-usulan perubahan pasal-pasal dalam UUD 1945. Prof. Dr. H. Soedijanto dari Fraksi Utusan Golongan berpendapat:

"Mengenai hal keuangan sebagian besar Fraksi Utusan Golongan sependapat dengan Tim Ahli karena ingin menempatkan DPR lebih kuat kedudukannya dalam pemerintahan sebagai manifestasi dalam menyusun APBN dan setiap tindakan pemerintah yang dapat menimbulkan beban bagi rakyat banyak seperti pajak dan pungutan yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-undang. Jadi tidak dengan Perda-perda. Artinya dengan persetujuan DPR sebagai pihak yang mewakili kepentingan rakyat, dan itu terjadi di Amerika Serikat. Tidak ada Perda, semua itu diatur oleh DPR".<sup>214</sup>

Dalam sidang pleno selanjutnya, Fraksi Golkar yang diwakili oleh salah seorang anggotanya, Drs. Slamet Effendy Yusuf, M.Si, berpendapat:

"Kita akan berbicara Bab VIII mengenai Hal Keuangan yaitu Pasal 23 yang oleh Badan Pekerja dulu itu telah ditambahkan dengan pasal-pasal yang lain seperti misalnya dengan Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C dan Pasal 23 D, yang pasal 23D itu masih ada dua alternatif. Masalah ini saya kira adalah yang berkaitan dengan hak *budget* dari Dewan Perwakilan Rakyat, kemudian pada tambahan-tambahan yang kita sampaikan adalah berkaitan dengan masalah pajak dan pungutan lain. Kemudian soal mata uang, apakah kita akan masuk-masukan di dalam Undang-undang Dasar ini. Kemudian juga mengenai peraturan perundang-

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> Risalah Rapat Pleno Ke-20 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 5 Juli 2001

undangan yang berkaitan dengan keuangan negara. Kemudian Pasal-pasal 23A, 23B, 23C, 23 dan seterusnya pembuatan pasal ini adalah untuk mempertegas bahwa substansinya itu memang berbeda".<sup>215</sup>

Dari pernyataan tersebut di atas, sesuatu yang perlu digarisbawahi adalah bahwa substansi yang diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 berbeda-beda, sehingga diperlukan perubahan untuk mengatur substansi-substansi tersebut dalam pasal-pasal yang berdiri sendiri.

Diperlukannya pasal-pasal tersendiri yang mengatur substansi yang berbeda mengakibatkan Pasal 23 berubah menjadi beberapa pasal. Pasal 23 hanya mengatur tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal yang menarik ialah pertanyaan Drs. TM. Nurlif dari Fraksi Partai Golkar, apakah pajak dimasukkan ke dalam bagian dari APBN ataukah berdiri sendiri dalam satu pasal yang mandiri.

"Yang berbeda dengan Tim Ahli disini adalah penempatan jumlah pasal dalam setiap instrumen-instrumen yang mengatur tentang hal keuangan ini. Di kita memang dalam rumusan terakhir dari Badan Pekerja terhadap pajak, terhadap mata uang, terhadap keuangan ini kita berikan pasal tersendiri, sehingga jumlah pasalnya mungkin akan berbeda dengan jumlah pasal yang diusulkan oleh Tim Ahli, namun secara prinsip secara substansi yang kita atur, yang kita sepakati dalam Badan Pekerja hampir tidak berbeda dengan apa yang diusulkan dengan Tim Ahli. Soal yang menyangkut dengan pajak, saya kira Tim Ahli hanya menambah kata segala, segala ya, pajak dan lain-lain ini sudah sama dengan kita hanya saja apakah akan kita tempatkan dalam satu pasal tersendiri atau tetap merupakan bagian daripada ayat dari instrumen keuangan yang kita atur termasuk dalam bagian APBN".<sup>216</sup>

Pertanyaan apakah pajak sebagai bagian dari APBN ataukah diatur tersendiri dalam pasal tersendiri menjadi diskusi di awal usulan perubahan. Fraksi Persatuan Pembangunan melalui Ali Hardi Kiaidema berpendapat,

"Pasal 23A, kami tetap merupakan pasal tersendiri karena dia Pasal 23 berkaitan dengan APBN, maka pasal 23A ini berkaitan dengan pajak dan pungutan lainnya,

<sup>215</sup> Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 20 September 2001

<sup>216</sup> *Ibid.*

yang diatur oleh Undang-undang, jadi sama kita mengenai segala ini, pajak itu saja bis menyangkut sepuluh pajak, banyak pajak, satu pajak, jadi lebih luwes konsep Badan Pekerja dari pada Tim Ahli, dengan menggunakan segala pajak artinya tidak hanya satu pajak itu, harus lebih dari satu pajak, tapi kalau pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa bisa satu pajak, bisa dua pajak, bisa banyak pajak”.<sup>217</sup>

Lebih lanjut, mengenai hal keuangan (Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B) Ali Hardi Kiaidamak mengusulkan semuanya diatur dengan Undang-undang, sehingga terdapat suatu keselarasan dalam pengaturan mengenai hal keuangan. Dalam naskah asli UUD 1945 terdapat penggunaan istilah ‘berdasarkan dengan’, ‘ditetapkan dengan’, ‘diatur dengan’ Undang-undang. Oleh karena Pasal 23 diusulkan untuk dijabarkan dalam pasal-pasal tersendiri sesuai dengan substansinya. Dengan demikian, UUD mengatur substansi-substansi tersebut dengan Undang-undang, yakni produk hukum yang dibuat bersama antara pemerintah dan DPR.

### 2.2.3 Pemungutan Pajak dalam Sila-Sila Pancasila

Pancasila telah dinyatakan kedudukannya oleh para pendiri negara sebagaimana terlihat dalam penjelasan umum UUD 1945, bahwa Pancasila adalah cita hukum (*rechtsidea*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum dasar yang tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis. Prof. A. Hamid S. Attamimi berpendapat *rechtsidea* sebaiknya diterjemahkan dengan cita hukum dan bukan cita-cita hukum, mengingat cita ialah gagasan, rasa, cipta, pikiran<sup>218</sup>. Selanjutnya cita hukum perlu dibedakan dari pemahaman atau konsep tentang hukum (*Rechtsbegrif*). Cita hukum ada di dalam cita kita, sedangkan pemahaman atau konsep tentang hukum merupakan kenyataan dalam kehidupan yang berkaitan dengan nilai yang kita inginkan (*wertbezogene*), dengan tujuan mengabdikan kepada nilai yang ingin dicapai. Dengan kata lain hukum adalah kenyataan yang bertujuan mencapai nilai-nilai hukum, mencapai cita hukum<sup>219</sup>.

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> Attamimi, *Op. Cit.*

<sup>219</sup> Oetoyo Oesman, *Pancasila sebagai Ideologi*, (Jakarta, 1990): Prof A Hamid S Attamimi dalam tulisan: "Pancasila, Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia".

Dalam sebuah konstitusi negara (UUD) terkandung pokok-pokok pikiran yang menjiwalkannya. Demikian pula dengan UUD 1945. Pokok-pokok pikiran yang menjiwalkannya terkandung dalam pembukaannya. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita hukum (*Rechtsidea*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum tertulis maupun hukum yang tidak tertulis. Adapun pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 sebagai berikut:

- a. Negara melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- c. Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.
- d. Negara berdasar atas ke-Tuhanan yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>220</sup>

Jika dicermati, keempat pokok-pokok pikiran dalam pembukaan UUD 1945 dijiwalkan oleh sila-sila di dalam Pancasila. Dalam pidato tentang Dasar Negara pada tanggal 1 Juni 1945 di depan sidang BPUPKI, Soekarno menyatakan bahwa

“Dasar-dasar negara telah saya usulkan, lima bilangannya. Namanya ialah Pancasila. Sila artinya asas atau dasar, dan di atas kelima dasar itulah kita mendirikan negara Indonesia, kekal dan abadi. Jikalau saya peras yang lima (5 sila) menjadi tiga, dan yang tiga menjadi satu, maka dapatlah saja satu perkataan Indonesia yang tulen, yaitu perkataan: ‘Gotong-royong’. Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong-royong. Gotong-royong adalah faham yang dinamis, lebih dinamis dari ‘kekeluargaan’. Kekeluargaan adalah satu faham yang statis, tetapi gotong-royong menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan. Gotong-royong adalah pembanting tulang bersama, pemerasan keringat bersama, perjuangan bantu-bantuan bersama. Amal semua buat kepentingan semua, keringat semua buat kebahagiaan semua”.<sup>221</sup>

Bila ditarik suatu ‘benang merah’ antara pajak dan negara, maka pemungutan pajak di Indonesia seharusnya dalam suatu kerangka gotong-royong dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pajak digunakan dalam menghidupi keberlangsungan suatu negara, di lain pihak pajak merupakan wujud kegotong-royongan Indonesia untuk

<sup>220</sup> Yamin, (1959), *Op.Cit.*, hlm. 61 *et seq.*

<sup>221</sup> *Ibid.*

kepentingan negara. Pancasila sebagai falsafah negara merupakan landasan ideal dalam pemungutan pajak. Oleh karena itu, Pancasila dengan kelima silanya harus menjiwai setiap pemungutan pajak, dan dijabarkan dalam peraturan yang mendasari pemungutan pajak tersebut. Pajak merupakan realisasi bakti rakyat kepada negara dalam hidup bersama, mengandung sifat kegotong-royongan dan kekeluargaan<sup>222</sup>. Pancasila yang bersifat kekeluargaan dan kegotong-royongan sudah terjelma dalam pemungutan pajak. Pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran untuk kepentingan masyarakat umum. Membayar pajak tidak hanya sekedar dipandang sebagai pelaksanaan kewajiban belaka, namun lebih dari itu membayar pajak merupakan perwujudan kegotong-royongan rakyat Indonesia.

Pancasila mendapatkan penjabarannya dalam pajak-pajak karena pajak itu tidak lain daripada penjelmaan kekeluargaan dan kegotong-royongan rakyat. Rakyat memberikan baktinya berupa uang dengan tiada mendapatkan imbalan secara langsung yang dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran untuk kepentingan masyarakat umum, yang akhirnya juga mencakup kepentingan individu. Dengan kata lain, apa yang berasal dari wajib pajak (hanya sebagian kecil masyarakat) digunakan untuk kepentingan seluruh rakyat, sehingga di sini nampak terjadi pemerataan<sup>223</sup>.

Menurut Prof. Rochmat Soemitro, hubungan sila-sila dalam Pancasila dan pajak adalah sebagai berikut:

a. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa

Pajak dipungut oleh negara merupakan ciptaan manusia, tidak bertentangan dengan ketuhanan, karena penggunaan pajak diperuntukkan bagi kemaslahatan manusia baik secara kelompok maupun secara individu. Ada pungutan yang diatur dalam kitab suci (perintah dari tuhan), misalnya: perintah membayar Zakat bagi umat Islam. Zakat merupakan kewajiban bagi umat Muslim yang digunakan untuk kepentingan umum tanpa mendapatkan imbalan langsung. Presiden Soeharto dalam pidatonya pada perayaan Dies Natalis UI ke-25 tahun 1975, menyatakan:

“...Pancasila adalah masyarakat yang berasaskan kekeluargaan dan religius, atau kalau meminjam rumusan yang populer, masyarakat Pancasila adalah

<sup>222</sup> Rochmat Soemitro, *Pajak Penghasilan*, (PT Eresco, 1993), hlm.7

<sup>223</sup> Soemitro, *Op.Cit.* Pengantar ..., hlm.16



masyarakat yang sosialis religius dengan cita-cita pokok: tidak membenarkan adanya kemelaratan, keterbelakangan, kolonialisme dan imperialisme. Karenanya harus bersama-sama menghapuskannya dan menghayati hidupnya dengan berkewajiban takwa kepada Tuhan YME, cinta pada tanah air, kasih sayang pada sesama manusia, suka bekerja dan rela berkorban untuk kepentingan rakyat...<sup>224</sup>,

Perwujudan dari karakteristik masyarakat Pancasila yang religius tersebut dapat tercermin dalam pelaksanaan kewajiban pembayaran pajak dari individu-individu dalam Negara Indonesia. Pembayaran pajak yang merupakan kontribusi wajib dari individu kepada negara tanpa memperoleh kontra-prestasi secara langsung dapat mencerminkan kasih sayang sesama manusia dan kerelaan berkorban untuk kepentingan rakyat banyak.

b. Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab

Pemungutan pajak selain harus memenuhi rasa keadilan juga harus memperhatikan rasa kemanusiaan. Dalam hal pemungutan pajak, sila kemanusiaan berarti bahwa masyarakat pembayar pajak harus diperlakukan secara manusiawi, dan hak asasinya tidak boleh dilanggar. Oleh karena itu, tindakan sewenang-wenang dalam pemungutan pajak harus dihindari. Ada kehendak kuat dari seluruh masyarakat untuk mewujudkan pemerataan sosial (*egalitarian*) sesuai asas-asas kemanusiaan.<sup>225</sup>

c. Sila Persatuan Indonesia

Pajak merupakan salah satu sumber keuangan utama untuk mempertahankan persatuan. Pajak merupakan sumber dalam pembiayaan negara dalam melangsungkan kehidupan bernegara. Suatu negara setidaknya membutuhkan biaya untuk mempertahankan kedaulatannya dari serangan negara lain. Dalam rangka mempertahankan kedaulatannya itu diperlukan biaya untuk membeli sarana dalam memperkuat pertahanannya. Biaya yang diperoleh dapat berasal dari berbagai sumber, namun, secara umum kontribusi dari rakyatnya merupakan sumber yang diandalkan oleh negara dalam memperoleh pendapatannya.

<sup>224</sup> Oesman, (1990) *Op.Cit.* hlm.258

<sup>225</sup> *Ibid.* hlm.269

Kontribusi dari rakyat kepada negaranya dikenal dengan istilah pajak. Hidup suatu negara tergantung pada adanya pendapatan negara yang merupakan jiwa untuk kelangsungan dan kesinambungan hidup negara. Tanpa pendapatan yang sebagian besar berasal dari pajak yang datangnya dari rakyat sendiri, negara Indonesia sebagai persatuan yang nyata, tidak mungkin tetap mandiri. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dikatakan pajak merupakan alat pemersatu bangsa yang mutlak<sup>226</sup>.

- d. Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan

Bila dihubungkan dengan pemungutan pajak, sila kerakyatan mengandung arti bahwa rakyat ikut menentukan adanya pemungutan pajak. Dalam menentukan pemungutan pajak, rakyat tidak bertindak secara langsung, melainkan melalui wakil-wakil dalam DPR yang dipilih secara langsung dan demokratis oleh rakyat sendiri. Apabila suatu pemungutan pajak telah disetujui oleh DPR maka dapat dikatakan bahwa rakyat telah menyetujuinya. Dengan demikian kepatuhan atau kesukarelaan rakyat dalam membayar pajak dapat diandalkan, atau setidaknya dapat memperkecil resistensi dalam pemungutannya.

- e. Sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pajak merupakan suatu alat untuk pembiayaan kepentingan masyarakat. Tidak semua orang yang bertempat tinggal di Indonesia membayar pajak. Tetapi hasil pemungutan pajak itu digunakan untuk kepentingan bersama, termasuk juga untuk kepentingan rakyat yang tidak membayar pajak. Contoh klasik yang sering dipergunakan adalah biaya untuk keamanan rakyat dalam menjalani kehidupan, berbisnis dan beraktivitas lainnya. Orang yang tidak membayar pajak pun mendapat keamanan yang sama dengan orang yang membayar pajak.

Pembangunan yang sebagian besar dibiayai dengan pungutan pajak dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia, tidak memandang apakah rakyat itu ikut memikul beban pajak atau tidak. Untuk mendukung tercapainya keadilan sosial bagi rakyat, peraturan-peraturan pajak di decain agar hasil pajak dapat dinikmati secara merata oleh rakyat Indonesia. Peraturan itu antara lain ialah kebijakan pemerintah pusat yang membagi persentase pemungutan PPh atas Orang Pribadi dan PPh karyawan

<sup>226</sup> Soemitro, *Op.Cit.* Pengantar...

sebesar 20% kepada daerah otonomi tingkat II. Dengan pembagian ini, daerah memperoleh hasil pemungutan pajak yang dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa harus bersusah payah melakukan pemungutan pajak sendiri.

Dalam hal Pancasila sebagai cita hukum, maka nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila mempunyai fungsi konstitutif yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar dan di samping itu mempunyai fungsi regulatif yang menentukan apakah hukum positif yang berlaku merupakan hukum yang adil atau tidak. Penentuan Pancasila sebagai norma hukum merupakan jaminan tentang adanya keserasian dan tiadanya pertentangan antara Pancasila sebagai norma hukum yang tepat dalam hukum dasar dan norma-norma hukum yang lebih rendah<sup>227</sup>. Dengan demikian apabila terjadi ketidakserasian antara norma hukum yang lebih rendah dengan norma hukum yang lebih tinggi maka sudah selayaknya dikembalikan kepada Pancasila sebagai norma hukum dimana terkandung cita hukum dari negara Indonesia.

## 2.3 Pembentukan Hukum Pajak di Indonesia

### 2.3.1 Bentuk Legislasi

Sebagaimana telah dikemukakan di sub bab sebelumnya, susunan atau hirarki perundang-undangan di Indonesia sebelum berlakunya Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, didasarkan kepada Tap MPRS No XX/MPRS/1966. Sehubungan dengan hirarki perundang-undangan tersebut, pengaturan dalam perpajakan pun tidak luput dari susunan tersebut. Adapun peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan, khususnya Pajak Penghasilan berdasarkan susunan atau hirarki peraturan perundang-undangan, yang ada dalam pengaturan pemungutan pajak adalah undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, dan peraturan pelaksana lain.

#### 1) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Sesuai dengan perintah UUD 1945 (naskah asli sebelum perubahan), bahwa pajak harus berdasarkan Undang-undang, maka pengaturan perpajakan, khususnya tentang Pajak Penghasilan diawali dengan diterbitkannya Undang-undang No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. Kemudian berturut-turut telah dilakukan perubahan

<sup>227</sup> Oesman,(1990), *Op.Cit.*, hlm.68

terhadap undang-undang tersebut dalam periode tahun 1983 - 2000 yaitu: UU No. 7 tahun 1991 dan UU No. 10 tahun 1994.

Dalam periode tahun 1983 - 2000 ini tidak terdapat Perpu dalam bidang Pajak Penghasilan. Walaupun terdapat dua pengaturan dalam bentuk Perpu, di bidang perpajakan yang diterbitkan dalam kurun waktu 1983-2000, namun kedua Perpu tersebut tidak mengatur tentang Pajak Penghasilan, tetapi mengatur jenis pajak lainnya yaitu, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 tahun 1997 tentang Penangguhan mulai berlakunya Undang-undang Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 tahun 1984 tentang Penangguhan mulai berlakunya Undang-undang Pajak Pertambahan Nilai 1984.

## 2) Peraturan Pemerintah

Susunan atau hirarki peraturan perundangan yang kedua dalam peraturan perpajakan adalah Peraturan Pemerintah. Landasan hukum penerbitan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, ialah "*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*". Sebagai peraturan dalam menjalankan undang-undang, Peraturan Pemerintah dibentuk baik karena diperintahkan oleh undang-undang atau karena memang diperlukan dalam menjalankan suatu undang-undang.

Berikut ini akan dibahas dasar pembentukan suatu Peraturan Pemerintah di bidang Pajak Penghasilan, yang merupakan perintah dari undang-undang Pajak Penghasilan, yaitu sebagai berikut:

Pertama, pemberian perintah undang-undang dalam pengenaan pajak penghasilan atas suatu obyek. Dalam hal ini Undang-Undang Pajak Penghasilan memberikan perintah pengaturan kepada Presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah dalam rangka pengenaan pajak atas bunga deposito berjangka dan tabungan-tabungan lainnya<sup>228</sup>. Perintah undang-undang yang menjadi dasar pembentukan Peraturan Pemerintah memberikan kewenangan untuk pengenaan pajak penghasilan atas objek berupa bunga deposito berjangka dan tabungan lainnya. Kewenangan itu meliputi

<sup>228</sup> Undang-undang No. 7 tahun 1983, Pasal 4 ayat 2.

kewenangan atas penentuan tarif pengenaan pajak, tata cara pengenaan pajak dan hal-hal lain yang berkaitan dengan pengenaan pajak tersebut, seperti: pengecualian, pemberlakuan dan lain-lain.

Kedua, perintah undang-undang Pajak Penghasilan kepada pemerintah untuk membuat Peraturan Pemerintah yang tidak berkaitan dengan pengenaan pajak penghasilan atas suatu obyek. Dalam hal ini ada beberapa perintah Undang-undang Pajak Penghasilan agar pengaturannya diatur dalam Peraturan Pemerintah, yaitu penetapan faktor penyesuaian dalam hal terjadi ketidakserasian antara unsur-unsur biaya dengan penghasilan yang terjadi karena perkembangan harga<sup>229</sup>. Hal ini dimaksudkan agar Pemerintah dapat mengakomodasi bila terjadi gejolak harga yang tidak wajar, yang dapat mempengaruhi pelaksanaan kewajiban perpajakan. Selanjutnya, pengecualian pemotongan pajak atas bunga dan dividen tertentu yang tidak melampaui suatu jumlah tertentu<sup>230</sup>. Kewenangan pengaturan diberikan kepada Pemerintah agar lebih fleksibel dan pengaturan lebih tepat kepada sasaran. Berikutnya, undang-undang memberikan perintah pengaturan dalam Peraturan Pemerintah mengenai besarnya angsuran pajak dalam tahun berjalan yang harus dibayar sendiri oleh Wajib Pajak tertentu untuk setiap masa pajak. Yang terakhir, pemberian perintah Undang-Undang Pajak Penghasilan berkaitan dengan pengaturan lebih lanjut pemenuhan kewajiban pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, Pasal 23 dan Pasal 25<sup>231</sup>.

Ketiga, perintah Undang-Undang Pajak Penghasilan yang belum cukup diatur dan berpotensi memiliki banyak tafsiran (multitafsir), sebagaimana disebutkan dalam Pasal 35 yaitu "*Hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.*"<sup>232</sup>

Undang-undang memberikan perintah yang bersifat umum dan tidak spesifik. Karena sifat inilah maka perintah undang-undang ini menjadi tidak jelas. Sedangkan yang dimaksud dengan berpotensi multitafsir kemungkinan timbulnya beberapa penafsiran adalah ketidakjelasan perintah undang-undang misalnya, apakah pengaturan dengan Peraturan Pemerintah boleh mengatur hal-hal yang bersifat substansi seperti

---

<sup>229</sup> *Ibid.* Pasal 9

<sup>230</sup> *Ibid.* Pasal 23 ayat (3)

<sup>231</sup> *Ibid.* Pasal 27.

<sup>232</sup> *Ibid.* Pasal 35.

pengenaan pajak baru, penerapan tarif baru dan lain-lain. Ataupun, pengaturan dengan Peraturan Pemerintah hanya mengatur hal-hal yang bersifat teknis atau operasional dalam menjalankan undang-undang. Bila dicermati redaksional pasal 35 di atas, terdapat kesan seolah-olah Undang-Undang (DPR) memberikan keleluasan yang tanpa batas kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah, untuk hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu, dalam periode 1983 - 2000 banyak sekali peraturan pemerintah yang dibuat dengan berlandaskan kepada perintah Pasal 35 tersebut di atas.

Dalam Undang-Undang No. 10 tahun 1994 sebagai perubahan atas Undang-undang No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, terdapat beberapa perintah undang-undang yang memberikan kewenangan pengaturan kepada peraturan pemerintah, yang tidak terdapat dalam Undang-Undang No. 7 tahun 1983, sebagaimana telah diulas di atas yaitu sebagai berikut:

Pertama, perintah undang-undang berkaitan dengan pengenaan pajak atas obyek-obyek yang telah ditentukan oleh undang-undang yaitu "Atas penghasilan berupa bunga deposito dan tabungan-tabungan lainnya, penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya di bursa efek, penghasilan dari pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan serta penghasilan tertentu lainnya."<sup>233</sup> Kewenangan pengaturan pengenaan pajak penghasilan diperluas sehingga meliputi obyek-obyek yang tidak diatur dalam Undang-undang No. 7 tahun 1983, yaitu pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya di bursa efek, pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan dari pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan, dan pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan tertentu lainnya.

Tidak seperti pengenaan pajak atas penghasilan-penghasilan yang spesifik disebut oleh undang-undang, pengenaan pajak atas penghasilan tertentu lainnya merupakan perintah undang-undang yang tidak jelas. Hal ini membuka ruang bagi pemerintah untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah dengan beralaskan kepada penghasilan

---

<sup>233</sup> Undang-undang No. 10 Tahun 1994 tentang perubahan Undang-undang No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, Pasal 4 ayat (2).

tertentu lainnya tersebut. Oleh karena itu, pemerintah memiliki keleluasaan untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah dalam pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan tertentu. Sebagai akibat dari penafsiran penghasilan lainnya tersebut maka terbitlah antara lain Peraturan Pemerintah tentang pengenaan pajak penghasilan atas penghasilan sewa tanah dan/atau bangunan.

Mengenai tarif pajak atau berapa jumlah pajak yang harus dibayar atas penghasilan-penghasilan tersebut di atas, undang-undang memberikan perintah bahwa dapat diterapkan tarif pajak tersendiri sepanjang tidak melebihi tarif tertinggi pajak yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Penghasilan.<sup>234</sup> Hal ini berakibat bahwa setiap Peraturan Pemerintah mengatur tarif pajak secara sendiri-sendiri atau berbeda dengan yang lain, yang berkisar dari 0,1% sampai dengan 20%. Penerapan tarif pajak dalam peraturan pemerintah ini tidak boleh melebihi tarif tertinggi yang telah diatur dalam undang-undang, yaitu sebesar 35%.

Selain pengenaan pajak penghasilan berdasarkan Pasal 4 ayat (2) di atas, terdapat pula perintah undang-undang yang berkaitan dengan kewajiban pembayaran pajak yaitu bagi Wajib Pajak orang pribadi yang bertolak ke luar negeri wajib membayar pajak. Pajak ini yang di pungut dari orang Indonesia yang hendak ke luar negeri lebih dikenal dengan nama fiskal luar negeri. Jumlah uang yang dibayar tergantung dari moda transportasi yang digunakan.

Kedua, perintah undang-undang kepada Peraturan Pemerintah yang tidak berkaitan dengan pengenaan pajak penghasilan yang tidak diatur dalam Undang-undang Pajak Penghasilan No. 7 tahun 1983, yaitu "Kepada Wajib Pajak yang melakukan penanaman modal di bidang-bidang usaha tertentu dan/atau di daerah-daerah tertentu dapat diberikan fasilitas perpajakan."<sup>235</sup> Pengaturan hal semacam ini tepat bila didelegasikan kepada Peraturan pemerintah agar fasilitas yang diberikan tepat sasaran dan memberikan keuntungan kepada pemerintah.

Ketiga, dalam perubahan Undang-undang Pajak Penghasilan masih terdapat pasal 'karet' sebagaimana yang telah diulas diatas yaitu Pasal 35 yang menyebutkan "*Hal-*

<sup>234</sup> *Ibid.*, Pasal 17 ayat (7), tarif pajak tertinggi sebesar 35%.

<sup>235</sup> *Ibid.*, Pasal 31A

*hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah” (Pasal 35).*

Dalam perubahan kedua UU No. 7 tahun 1983 ini, undang-undang menambah pendelegasian pengaturan kepada Peraturan Pemerintah sebanyak empat hal. Sehingga bila digabungkan dengan pendelegasian yang diatur dalam UU No 7 tahun 1983, terdapat sembilan hal yang didelegasikan pengaturannya kepada Peraturan Pemerintah. Satu hal yang perlu diperhatikan adalah dalam perubahan kedua UU No. 7 tahun 1983 ini, kembali terdapat pasal "karet" sebagaimana yang terdapat dalam UU No. 7 tahun 1983. Walaupun secara 'substansi' tidak terdapat perubahan, namun undang-undang tetap mencantumkan pasal ini. Sebagai konsekuensinya, banyak peraturan pemerintah dibuat berlandaskan pasal 'karet' ini, bahkan masuk ke dalam materi-materi pembebanan pajak yang seharusnya diatur dalam undang-undang.

### 3) Keputusan Presiden

Keputusan Presiden yang bersifat mengatur memiliki dasar pembuatan lebih luas dari Peraturan Pemerintah. Jika Peraturan Pemerintah dibuat untuk melaksanakan undang-undang (harus bersumber pada undang-undang) maka Keputusan Presiden dapat dibuat baik dalam rangka melaksanakan UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah<sup>236</sup>.

### 4) Peraturan-peraturan pelaksanaan lain

Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya yang 'ikut' meramaikan pengaturan di bidang perpajakan terdiri dari keputusan menteri keuangan, keputusan direktur jenderal pajak.

#### a) Keputusan Menteri Keuangan

Kewenangan Menteri untuk membuat suatu Keputusan Menteri berasal dari Pasal 17 UUD 1945, sehubungan dengan tugas menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dalam menjalankan tugas-tugas dalam pemerintahan, menteri dapat mengeluarkan Keputusan Menteri. Menteri-menteri yang dapat membuat suatu Keputusan Menteri adalah Menteri-menteri yang memegang

<sup>236</sup> Anna Erliyana, *Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998*, Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004, hlm.122.



Departemen, sedangkan Menteri Koordinator dan Menteri Negara hanya dapat membentuk suatu Keputusan yang berlaku secara intern, dalam arti keputusan yang tidak mengikat umum. Keputusan menteri dapat berisi suatu keputusan yang mengatur (*regeling*) dan dapat pula berisi suatu penetapan (*beschiking*)<sup>237</sup>.

b) Keputusan Direktur Jenderal Pajak

Dengan adanya Keputusan Presiden No. 44 tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen Republik Indonesia, Direktur Jenderal Departemen dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis. Kewenangan ini timbul untuk melaksanakan lebih lanjut kebijakan dari Menterinya yang merupakan pendelegasian.<sup>238</sup>

Selain peraturan perundang-undangan tersebut di atas, Direktorat Jenderal Pajak sebagai bagian dari pemerintah (*administrative agency*) yang menjalankan tugas sebagai fungsi pemerintahan di bidang penerimaan negara, maka Direktur Jenderal Pajak mengeluarkan 'peraturan' lainnya. Menurut Steven Vago sebagai kuasi legislasi, pemerintah menerbitkan tiga tipe peraturan mengenai prosedur, interpretasi dan legislatif.

*"As a quasi-legislative body, administrative agencies issues three types of rules :procedural, interpretive and legislative."*<sup>239</sup>

Adapun produk yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Pajak yang 'acapkali' mengikat secara umum dan dalam prakteknya seringkali digunakan melebihi peraturan perundang-undangan adalah surat edaran dan surat jawaban Direktur Jenderal Pajak (*ruling*).

Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak sebenarnya merupakan penyamaan persepsi kepada aparat perpajakan dalam menyikapi pelaksanaan suatu peraturan. Namun demikian, dalam praktiknya surat edaran Direktur Jenderal Pajak mengatur hal-hal yang tidak atau belum jelas diatur dalam peraturan dalam rangka melaksanakan peraturan tersebut. Hal ini berakibat dalam pelaksanaan suatu peraturan justru yang menjadi acuan adalah surat edaran tersebut.

<sup>237</sup> Indrati S,(2007), Jilid I, *Op.Cit.*, hlm.101

<sup>238</sup> *Ibid.* hlm.141

<sup>239</sup> Vago, *Op.Cit.* hal.88

Surat Direktur Jenderal Pajak (*ruling*) merupakan surat yang menjawab permasalahan penafsiran suatu peraturan berdasarkan pertanyaan wajib pajak. Jawaban surat Direktur Jenderal Pajak ini, karena menjawab pertanyaan wajib pajak akan mengikat wajib pajak tersebut dalam menjalankan kewajiban perpajakannya. Namun demikian, dalam praktiknya, banyak wajib pajak yang merasa memiliki permasalahan yang sama memperlakukan surat jawaban wajib pajak lain, untuk digunakan oleh wajib pajak bersangkutan.

### 2.3.2 Proses Legislasi

Alur proses dalam pembuatan peraturan perundang-undangan di bidang Perpajakan (Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak) dengan mengacu kepada ketentuan tersebut di atas, ialah sebagaimana diuraikan berikut ini.

#### 1) Proses Legislasi Peraturan Pemerintah

Sebagaimana diketahui, ide awal pembuatan Peraturan Pemerintah berasal dari dua hal, yaitu secara tegas merupakan perintah dari undang-undang dan karena kebutuhan dalam menjalankan pemerintahan (dalam hal ini penerimaan pajak). Dalam praktiknya, Peraturan Pemerintah dibuat agar ketentuan dalam undang-undang dapat diimplementasikan secara nyata di lapangan. Oleh karena itu, pertanyaan apakah dasar pembentukan suatu Peraturan Pemerintah tersebut berdasarkan perintah undang-undang atau tidak, menjadi bukan hal pokok yang penting.

Penyusunan rancangan awal (konsep awal) Peraturan Pemerintah dibuat oleh Direktorat Peraturan Perpajakan atau Direktorat Teknis sesuai bidangnya (misalnya Direktorat Pajak Penghasilan, Direktorat Pajak Pertambahan Nilai). Pembuatan konsep awal ini dapat dilakukan oleh salah satu direktorat tersebut, atau tim yang dibentuk. Dalam penyusunan konsep awal ini dapat terjadi pihak-pihak yang berkepentingan di luar aparat pajak (asosiasi pengusaha, para konsultan pajak) memberikan masukan-masukan atau bahkan juga mengajukan konsep berlandaskan kepentingan mereka. Masukan-masukan dari pihak lain tersebut menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan konsep awal suatu Rancangan Peraturan Pemerintah.

Konsep awal peraturan pemerintah yang dibuat oleh salah satu Direktorat, harus ditandatangani bersama (*co-sign*) dengan Direktorat lain. Sebagai contoh bila konsep Peraturan Pemerintah dibuat oleh Direktorat PPh maka Direktorat PPh mengirimkannya ke Direktorat Peraturan Perpajakan untuk diminta persetujuannya, demikian juga sebaliknya (*vice-versa*). Proses penandatanganan ini penting artinya sebagai tanggung jawab pembuatan konsep awal, dan awal mula dari suatu proses yuridis.

Konsep yang telah ditandatangani oleh kedua Direktorat itu dikirimkan kepada Direktur Jenderal Pajak untuk disetujui sebagai konsep usulan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah. Kemudian konsep itu, jika sudah disetujui dikirimkan kepada Menteri Keuangan. Apabila ide awal penyusunan Peraturan Pemerintah merupakan perintah undang-undang, maka Menteri Keuangan tidak perlu meminta permohonan prakarsa kepada Presiden. Namun jika ide awal penyusunan Peraturan Pemerintah tidak berasal dari perintah undang-undang, maka Menteri Keuangan harus mengajukan permohonan prakarsa untuk mendapatkan persetujuan Presiden.

Apabila Presiden menyetujui permohonan prakarsa tersebut, atas petunjuk Presiden akan dibentuk suatu Panitia Intern Departemen atau Panitia Antar-Departemen untuk membahas dan mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah. Apabila rancangan Peraturan Pemerintah telah dianggap baik dan sesuai dalam hal materi muatan, maka rancangan itu masuk ke dalam proses penetapan (oleh Presiden) dan pengundangan (oleh Menteri Sekretaris Negara atas perintah Presiden)<sup>240</sup>.

Setelah proses yuridis pembuatan suatu Peraturan Pemerintah telah selesai dilaksanakan, maka tahap selanjutnya yang tidak kalah penting adalah pensosialisasian Peraturan Pemerintah tersebut yang wajib dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

## 2) Proses Legislasi Keputusan Menteri Keuangan

Setelah Peraturan Pemerintah, peraturan perundang-undangan yang banyak terdapat dalam pengaturan bidang perpajakan adalah Keputusan Menteri Keuangan. Ide awal

<sup>240</sup> *Loc. Cit.* Instruksi Presiden No.15 tahun 1970.

pembuatan Keputusan Menteri Keuangan yang bersifat mengatur berasal dari beberapa hal: secara tegas merupakan perintah dari Undang-Undang, atau secara tegas merupakan perintah dari Peraturan Pemerintah, secara tegas merupakan perintah dari Keputusan Presiden atau karena kebutuhan dalam menjalankan pemerintahan (dalam hal ini penerimaan pajak).

Adapun alur dalam pembuatan suatu Keputusan Menteri Keuangan, terlepas dari pemicu dibuatnya suatu Keputusan Menteri Keuangan, biasanya berawal dari sebuah kepentingan. Kepentingan ini dapat dilihat dari sudut pandang pemerintah (otoritas perpajakan) atau dilihat dari sudut pandang pelaku bisnis (pengusaha). Berdasarkan pada suatu kepentingan itu dibuatlah suatu konsep awal peraturan. Konsep awal itu dapat berupa masukan-masukan dari para pengusaha, atau semata-mata merupakan konsep yang dibuat oleh Pemerintah.

Setelah suatu konsep pengaturan dibuat, maka dimulailah tahapan yuridis dimulai dengan penyusunan rancangan awal (konsep resmi) Keputusan Menteri Keuangan dilakukan oleh Direktorat Peraturan Perpajakan atau Direktorat Teknis sesuai bidangnya (misalnya Direktorat Pajak Penghasilan atau Direktorat Pajak Pertambahan Nilai) atau oleh sebuah tim, yang beranggotakan pejabat lintas direktorat di dalam Direktorat Jenderal Pajak.

Konsep awal Keputusan Menteri Keuangan yang dibuat oleh salah satu Direktorat harus ditanda tangani bersama (*co-sign*) dengan Direktorat lain. Sebagai contoh, bila konsep Peraturan Pemerintah di buat oleh Direktorat PPh maka Direktorat PPh mengirimkan ke Direktorat Peraturan Perpajakan untuk diminta persetujuannya, demikian juga sebaliknya (*vic-versa*).

Konsep yang telah ditandatangani oleh kedua Direktorat tersebut dikirimkan kepada Direktur Jenderal Pajak untuk disetujui sebagai konsep usulan Keputusan Menteri Keuangan. Konsep tersebut diperiksa oleh Biro Hukum di Departemen Keuangan. Biro Hukum biasanya hanya memeriksa formal saja, tidak memeriksa substansi materi yang diatur. Kemudian konsep itu dikirimkan kepada Menteri Keuangan untuk disetujui. Tahapan akhir dari proses yuridis pembuatan Keputusan Menteri Keuangan

adalah Keputusan Menteri Keuangan yang telah ditandatangani oleh Menteri Keuangan untuk kemudian diundangkan di dalam Berita Negara.<sup>241</sup>

Sama seperti peraturan lainnya, setelah proses pengundangan selesai, maka Direktorat Jenderal Pajak memiliki kewajiban untuk mensosialisasikan Keputusan Menteri Keuangan tersebut kepada khalayak.

### 3) Proses Legislasi Keputusan Direktur Jenderal Pajak

Dalam susunan peraturan perundang-undangan, Keputusan Direktur Jenderal merupakan peraturan terendah yang berisi materi-materi yang bersifat mengatur dan mengikat secara umum. Ide awal pembuatan Keputusan Direktur Jenderal yang bersifat mengatur berasal dari secara tegas merupakan perintah dari Undang-Undang, secara tegas merupakan perintah dari Peraturan Pemerintah, secara tegas merupakan perintah dari Keputusan Presiden, secara tegas merupakan perintah dari Keputusan Menteri Keuangan atau karena kebutuhan dalam menjalankan pemerintahan (dalam hal ini penerimaan pajak).

Karena peraturan yang dibuat oleh Direktur Jenderal merupakan peraturan yang berada dalam hirarki terendah dalam susunan peraturan perundang-undangan, maka pembuatannya tidaklah rumit. Oleh karena Direktur Jenderal memiliki kewenangan penuh untuk membuat peraturan, maka banyak sekali peraturan dalam bentuk Keputusan Direktur Jenderal Pajak yang dibuat baik berdasarkan perintah peraturan yang lebih tinggi atau kebutuhan aparat perpajakan atau asosiasi pengusaha dalam rangka penerimaan perpajakan. Bila usulan berasal dari para pengusaha, maka biasanya bermula dari pertemuan-pertemuan antara pengusaha dan aparat pajak untuk merumuskan suatu usulan materi pengaturan. Setelah terbentuk suatu usulan tersebut kemudian dimulailah proses yuridis dalam pembuatan Keputusan Direktur Jenderal Pajak.

Proses yuridis dimulai dengan penyusunan konsep awal Keputusan Direktur Jenderal Pajak dibuat oleh Direktorat Peraturan Perpajakan atau Direktorat Teknis sesuai bidangnya (misalnya, Direktorat Pajak Penghasilan atau Direktorat Pajak

---

<sup>241</sup> *Ibid.*

Pertambahan Nilai). Pembuatan konsep awal ini dapat dilakukan oleh salah satu direktorat tersebut atau dapat juga dibentuk tim penyusunan awal konsep yang beranggotakan pejabat lintas Direktorat di Direktorat Jenderal Pajak.

Konsep awal Keputusan Direktur Jenderal Pajak yang dibuat oleh salah satu Direktorat harus ditandatangani bersama (*co-sign*) dengan Direktorat lain. Sebagai contoh, bila konsep Peraturan Pemerintah dibuat oleh Direktorat PPh, maka Direktorat PPh mengirimkan ke Direktorat Peraturan Perpajakan untuk diminta persetujuannya, demikian juga sebaliknya (*vice-versa*). Konsep yang telah ditandatangani oleh kedua Direktorat tersebut dikirimkan kepada Direktur Jenderal Pajak untuk disetujui. Keputusan Direktur Jenderal Pajak yang telah ditandatangani oleh Direktur Jenderal Pajak kemudian diundangkan di dalam Berita Negara.<sup>242</sup> Direktorat Jenderal Pajak wajib mensosialisasikan Keputusan Direktur Jenderal Pajak tersebut.

### 2.3.3 Materi Muatan Peraturan

Materi muatan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan di semua tingkatan peraturan perundang-undangan dapat dibedakan sebagai berikut:

1) Materi muatan peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur pelaksanaan hak dan kewajiban perpajakan.

Berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih tinggi memerintahkan secara tegas kepada peraturan di bawahnya untuk mengatur operasional atau pelaksanaan ketentuan dalam undang-undang. Misalnya, Undang-undang No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan pada Pasal 25 ayat (3) memerintahkan "*Besarnya angsuran pajak dalam tahun berjalan yang harus dibayar sendiri oleh Wajib Pajak tertentu untuk setiap masa pajak diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah*". Di sini Peraturan Pemerintah mengatur prosedur pembayaran angsuran wajib pajak dalam tahun berjalan. Begitu pula seterusnya, Peraturan Pemerintah mendelegasikan kewenangan mengatur prosedur pelaksanaan hak dan kewajiban kepada Keputusan Menteri Keuangan dan/atau kepada Keputusan Direktur Jenderal Pajak.

<sup>242</sup> *Ibid.*

2) Materi muatan peraturan perundang-undangan yang memberikan interpretasi atau Pengaturan lebih rinci dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan yang berada di tingkatan lebih bawah biasanya mendapat perintah dari peraturan perundang-undangan di atasnya baik secara tegas untuk mengatur lebih lanjut sesuatu hal atau karena dibutuhkan sebuah penafsiran atas peraturan di atasnya agar peraturan tersebut dapat diterapkan dalam pelaksanaan hak dan kewajiban perpajakan. Misalnya, Pasal 27 UU No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan mendelegasikan kepada pemerintah: "*Pengaturan lebih lanjut pemenuhan kewajiban pajak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, Pasal 23 dan Pasal 25 ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah*". Hal ini berakibat bahwa selama belum diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, maka pelaksanaan kewajiban perpajakan dimaksud belum dapat dilakukan.

Pola pendelegasian pengaturan lebih lanjut atau kebutuhan menginterpretasikan suatu peraturan perundang-undangan di atasnya, mencakup materi muatan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan, sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak.

3) Materi muatan peraturan yang memberikan beban pengenaan pajak kepada masyarakat

Sesuai dengan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 "*Segala Pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang*". Penjelasan yang diberikan oleh UUD 1945 tentang hal ini adalah "*... maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, sebagai pajak dan lain-lainnya harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*". Namun jika kita perhatikan pasal-pasal dalam Undang-undang No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, setidaknya terdapat 2 pasal yang secara eksplisit memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur pembebanan (pengenaan pajak) kepada rakyat. pertama, "Pengenaan pajak atas bunga deposito berjangka dan tabungan-tabungan lainnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah" sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat 2. Hal ini berarti memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah untuk mengenakan pajak atas obyek yang telah ditentukan (bunga deposito dan tabungan lainnya) dengan menerapkan tarif dan tatacara yang menurut yang diinginkan oleh pemerintah.

Kedua, "Hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini diatur lebih lanjut dengan **Peraturan Pemerintah**". (ketentuan ini telah dibahas dalam sub bab sebelumnya).

Terdapat perbedaan diantara yang pertama dan kedua. jika pada yang pertama, Undang-undang secara tegas memberikan perintah kepada Pemerintah untuk mengatur pengenaan pajak tertentu, maka pada yang kedua Undang-undang memberikan kekuasaan yang tak terhingga kepada Pemerintah untuk mengatur apapun yang belum cukup diatur dalam undang-undang.

Pola ini bahkan ditambah dan diulang dalam Undang-undang No. 10 tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 7 tahun 1991, undang-undang itu memperluas kewenangan pemerintah untuk mengatur pengenaan pajak yaitu: "*Atas penghasilan berupa bunga deposito dan tabungan-tabungan lainnya, penghasilan dari transaksi saham dan sekuritas lainnya di bursa efek, penghasilan dari pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan serta penghasilan tertentu lainnya, pengenaan pajaknya diatur dengan Peraturan Pemerintah*".<sup>243</sup>

Bila dicermati, pemberian kewenangan pengenaan pajak atas penghasilan tertentu lainnya dapat berarti bahwa semua penghasilan dapat dikenai pajak hanya berdasarkan Peraturan Pemerintah. Hal ini terjadi karena undang-undang tidak memberikan batasan pengertian penghasilan tertentu lainnya.

Pengaturan pengenaan pajak atas penghasilan dalam peraturan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak), yang meletakkan beban kepada masyarakat, pada dasarnya memuat materi sebagai berikut penetapan objek pajak, tarif pajak, tata cara pengenaan pajak

<sup>243</sup> Undang-undang No. 10 tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 7 tahun 1991, Pasal 4 ayat (2).



#### a. Penetapan obyek kena pajak

Peraturan perundang-undangan diterbitkan dengan merujuk kepada suatu jenis penghasilan yang belum dikenai pajak oleh undang-undang atau dengan alasan kepastian penerimaan negara. Dengan demikian pengaturan pengenaan pajak penghasilan dilakukan dengan Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan atau Keputusan Direktur Jenderal Pajak, misalnya<sup>244</sup> Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 1994 jo. Peraturan Pemerintah No. 48 tahun 1994 mengenai Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan Bangunan, Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1994 mengenai Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Transaksi Penjualan Saham di Bursa Efek, Keputusan Menteri Keuangan No.598/KMK.04/1994 mengenai Pajak Penghasilan atas Penghasilan Sehubungan dengan Pekerjaan, Jasa dan Kegiatan Tertentu.

#### b. Tarif atau besaran pajak yang dikenakan

Materi muatan yang penting dalam setiap peraturan perundang-undangan yang mengenakan pajak, setelah ketentuan jenis penghasilan atau objeknya, adalah ketentuan tentang besaran atau tarif pajaknya. Materi ini adalah materi terpenting karena pembebanan pajak kepada rakyat secara nyata tercermin dari berapa besar pajak yang harus dibayar. Namun demikian, untuk menghindari kesewenang-wenangan pemerintah, undang-undang memberikan pembatasan berapa tarif tertinggi yang diperkenankan untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu "*Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan tarif pajak tersendiri atas penghasilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2), sepanjang tidak melebihi tarif pajak tertinggi dalam undang-undang*"<sup>244</sup>.

Tarif tertinggi dalam Undang-Undang Pajak Penghasilan adalah 30%, sehingga tarif-tarif pajak atas penghasilan-penghasilan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak boleh lebih tinggi dari 30%. Demikianlah pajak dalam peraturan perundang-undangan berkisar antara 0.1% sampai dengan 20% (penjelasan lebih rinci dalam pembahasan setiap peraturan yang mengatur pengenaan pajak penghasilan). Sebagai contoh, tarif terendah, 0.1%, dikenakan

<sup>244</sup> *Ibid.* Pasal 17 ayat (7).

atas penghasilan yang diperoleh dari transaksi penjualan saham di bursa efek, dan tarif tertinggi, 20%, atas penghasilan yang diperoleh dari undian.

### c. Sistem atau tata cara pengenaan pajak

Materi muatan peraturan ialah pengaturan tentang sistem atau tata cara pengenaan. Ada beberapa pola sistem atau tata cara pengenaan pajak penghasilan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah atau Keputusan Menteri Keuangan, yaitu Pemungutan atau pemotongan pajak dilakukan oleh pihak ketiga dan Pemungutan pajak bersifat final.

Pemungutan atau pemotongan oleh pihak ketiga ialah pihak yang memberikan penghasilan memiliki kewajiban untuk melakukan pemotongan atau pemungutan kepada pihak yang menerima penghasilan. Dengan demikian penghasilan yang diterima oleh penerima penghasilan merupakan penghasilan setelah dipotong pajak terutang. Misalnya, seseorang bekerja di sebuah perusahaan dan memperoleh gaji. Pajak yang dikenakan atas gaji sebenarnya merupakan beban pekerja. Namun, dalam pelaksanaannya perusahaan diberi kewajiban untuk memotong pajak pekerja atau pegawainya dan menyetorkannya ke bank. Jadi pekerja atau pegawai menerima penghasilan bersih setelah dipotong pajak.

Yang dimaksud pemungutan pajak bersifat final adalah pihak yang dipotong pajaknya tidak perlu melaporkan penghasilan yang sudah dipotong itu ke dalam Surat Pemberitahuan Tahunan. Sebaliknya, pajak yang dipotong tersebut tidak boleh dijadikan sebagai pengurang (kredit pajak) di akhir tahun ketika menghitung pajak atas penghasilan lainnya. Misalnya, seseorang memperoleh penghasilan karena menjual tanahnya. Ia dikenai pajak atas penghasilan yang diperolehnya itu. Notaris tidak akan memproses jual-beli tersebut, jika orang tadi belum membayar pajak atas penghasilan yang diterimanya itu. Atas penghasilannya itu ia dikenai pajak 5% dan bersifat final. Artinya, kewajiban perpajakan atas penghasilan dari menjual tanah tersebut selesai apabila orang itu telah membayar pajak sebesar 5%. Di akhir tahun, ketika menghitung pajak atas penghasilan selama setahun, penghasilan atas penjualan tanah tidak dimasukkan dalam total penghasilan yang diterima selama setahun.

**d. Pelaksanaan hak dan kewajiban para pihak dalam pengenaan pajak**

Muatan materi selanjutnya adalah mengatur siapa pihak yang memiliki hak dan kewajiban dalam menjalankan perpajakan berkaitan dengan pemungutan atau pemotongan pajak. Hal-hal yang diatur meliputi pihak yang wajib melakukan pemotongan atau pemungutan pajak adalah pihak yang memberikan penghasilan. Sebagaimana dijelaskan di atas, pihak pemberi penghasilan memiliki kewajiban melaksanakan pemotongan pajak atas penghasilan yang diterima pihak lain, hanya karena ia memberikan penghasilan kepada pihak lain itu.

Setelah melakukan pemotongan pajak, pihak pemberi penghasilan berkewajiban melakukan penyetoran ke bank atas pajak yang telah dipotong. Walaupun sebenarnya pajak tersebut adalah pajak pihak lain (pihak yang menerima penghasilan), namun kewajiban pembayaran ke bank dibebankan kepada pihak pemotong (pemberi penghasilan).

Kemudian setelah melakukan penyetoran ke bank, pihak pemberi penghasilan masih memiliki kewajiban lain dalam pelaksanaan pengenaan pajak hingga selesai, yaitu melakukan pelaporan ke Kantor Pajak. Atau dengan kata lain, pihak yang wajib melakukan pelaporan ke Kantor Pajak atas pelaksanaan pemotongan atau pemungutan pajak tersebut adalah pihak yang melakukan pemotongan atau pemungutan.

Pelaksanaan kewajiban perpajakan atas penghasilan yang diterima sebagaimana diuraikan di atas dianggap selesai bila telah dilaporkan kepada Kantor Pajak. Namun demikian, Kantor Pelayanan Pajak memiliki kewajiban melakukan pengawasan atas pelaksanaan kewajiban perpajakan tersebut. Dalam hal kewajiban perpajakan terlambat, atau tidak dilakukan, atau dilakukan tapi tidak sesuai dengan ketentuan (misalnya pengenaan tarifnya lebih rendah dari seharusnya), maka sanksi dibebankan kepada pihak yang melakukan pemotongan

atau pemungutan, baik sanksi atas pokok pajaknya atau sanksi keterlambatan. Bila terjadi kesalahan dalam memotong atau memungut, beban pajak berpindah dari si penerima penghasilan kepada si pemberi penghasilan, karena si pemberi penghasilanlah yang memiliki kewajiban melakukan pemotongan dan pemungutan pajak itu.

Materi muatan peraturan perundang-undangan memang tidak identik dalam satu peraturan dengan peraturan lainnya. Namun unsur-unsur materi muatan, seperti tersebut di atas, hampir pasti dapat dijumpai dalam pengaturan pengenaan pajak penghasilan dalam peraturan perundang-undangan.

#### **2.4 Efisiensi dalam Pembentukan Hukum Pajak di Indonesia**

Secara khusus kebijakan fiskal dalam pengaturan pemungutan pajak mengikuti perencanaan dalam RAPBN sehingga kebijakan pemungutan pajak dijabarkan setiap tahun. Ada kalanya kebijakan tersebut dipertahankan dan dilanjutkan ke tahun berikutnya, namun ada pula kebijakan yang tidak berlanjut. Kebijakan perpajakan dalam kerangka kebijakan fiskal bertujuan untuk mengamankan penerimaan negara. Oleh karena itu kebijakan perpajakan sangat fleksibel dan dapat saja berubah dari suatu tahun ke tahun berikutnya tergantung situasi dan kondisi secara keseluruhan. Kebijakan perpajakan yang bertujuan untuk mengenakan pajak kepada masyarakat (bukan per individu) dituangkan dalam bentuk peraturan. Dengan kata lain, pengaturan pemungutan pajak ditujukan untuk memberikan legitimasi dari suatu kebijakan perpajakan dengan tujuan untuk memberikan dasar hukum pemungutan pajak yang dilakukan.

Pajak Penghasilan sebagai salah satu sumber penerimaan negara tidak luput dari kerangka kebijakan fiskal. Oleh karena itu, pengaturan dasar pemungutannya harus dibuat dalam rangka mendukung penerimaan negara, yang idealnya diatur dalam undang-undang. Setidaknya terdapat dua alasan mengapa dasar pemungutan pajak secara ideal diatur dalam undang-undang, yaitu:

Pertama, undang-undang merupakan produk hukum bersama antara eksekutif (pemerintah) dan legislatif. Dari sudut pandang ini, dapat dikatakan undang-undang memiliki legitimasi yang kuat karena proses pembentukannya. Pemungutan pajak merupakan beban kepada rakyat. Rakyat dipaksa untuk memberikan kontribusi kepada negara. Oleh karena itu, agar merasa tidak dipaksa dalam memberikan kontribusi, perlu meminta persetujuan rakyat terlebih dahulu. Persetujuan rakyat dapat tercermin dari persetujuan DPR dalam pembuatan undang-undang. DPR merupakan kepanjangan tangan dalam memberikan persetujuan pembebanan pajak kepada rakyat.

Kedua, dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, undang-undang menempati kedudukan yang tinggi, sehingga ketika pemungutan pajak diatur dengan undang-undang, dapat memperkecil resistensi yang diakibatkan tidak serasinya aturan-aturan yang tersebar dalam tingkatan peraturan perundang-undangan.

Namun dalam rangka mengamankan penerimaan pajak setiap tahun, pengaturan pemungutan pajak tidak dapat menunggu pembuatan undang-undang yang memakan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Diperlukan tingkat fleksibilitas yang tinggi dalam mengakomodir kepentingan pengamanan penerimaan negara dari pajak. Pada akhirnya, banyak dibuat peraturan yang menjadi dasar pemungutan pajak (termasuk Pajak Penghasilan) dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Ada beberapa alasan pengaturan pemungutan pajak dibuat dalam peraturan perundang-undangan, antara lain, penerapan konsep efisiensi.

Penerapan efisiensi dalam peraturan pemungutan pajak antara lain dapat dilihat dari aspek prosedur, biaya, sumber daya, kegunaan.

#### a. Prosedur pembuatan

Efisiensi terkait dengan prosedur pembuatan berhubungan erat dengan jenis peraturan yang ingin dibuat. Pembuatan sebuah undang-undang akan melalui prosedur yang tidak singkat, karena selain melibatkan banyak pihak di tataran eksekutif, juga melibatkan para pihak di legislatif. Tidak demikian halnya dengan pembuatan sebuah peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang prosedur penyusunannya agak rumit adalah peraturan perundang-

undangan yang membutuhkan persetujuan Presiden. Dalam perpajakan, bentuk peraturan perundang-undangan ini ialah Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden. Peraturan perundang-undangan yang sederhana prosedurnya dalam peraturan di bidang perpajakan adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Pajak.

Dalam penerapan di lapangan, ketentuan perpajakan yang diatur dalam sebuah Peraturan Pemerintah atau sebuah Keputusan Direktur Jenderal Pajak memiliki kekuatan yang sama dan menjadi dasar suatu pemungutan. Dengan demikian pilihan jenis pengaturan pemungutan pajak sangat bergantung pada keadaan atau kondisi yang mengharuskannya. Sebagaimana telah diuraikan dalam sub bab terdahulu, penerbitan suatu Peraturan Pemerintah merupakan amanat atau pendelegasian oleh undang-undang, walaupun tidak selamanya penerbitan suatu Peraturan Pemerintah berdasarkan amanat undang-undang. Keputusan Direktur Jenderal Pajak (Peraturan Direktur Jenderal Pajak) dasar pembuatannya lebih fleksibel, dapat berupa amanat dari peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih tinggi (Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan) yang secara tegas-tegas memerintahkan kepada Direktur Jenderal Pajak, dapat pula berupa suatu kebutuhan sehingga konsideran dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak hanya merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih tinggi.

Pemilihan bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dalam bidang perpajakan terlepas dari muatan atau isi pengaturan, dapat dikatakan mengedepankan efisiensi dalam prosedur pembuatannya. Sebagai contoh, Keputusan Menteri Keuangan No.185/KMK.04/1998 tanggal 19 Maret 1998 tentang Pembelian Valuta Asing, merupakan respon dari banyaknya spekulasi yang memborong dolar, yang menyebabkan rupiah terpuruk. Empat hari kemudian, diterbitkan KMK No.189/KMK.04/1998 tentang pencabutan KMK No.185/KMK.04/1998. Dalam jangka waktu yang singkat diterbitkan dua peraturan yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan. Sehingga pemilihan bentuk atau jenis peraturan yang dibuat paralel dengan konsep efisiensi.

## b. Biaya

Mengukur efisiensi dari sudut pandang biaya adalah sesuatu hal yang sering dan mudah dilakukan, karena parameter pengukurannya bersifat kuantitatif. Walaupun penulis di sini tidak memberikan nilai uang atau biaya berapa pembuatan sebuah peraturan, namun melalui penjelasan mengenai prosedur pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, dapat disimpulkan efisiensi dari biaya. Pembuatan Keputusan Direktur Jenderal Pajak dapat dikatakan sebagai pembuatan peraturan dengan biaya yang terendah, dibandingkan dengan pembuatan sebuah undang-undang. Dengan biaya pembuatan peraturan perundang-undangan, jangan diartikan bahwa pembuatannya memerlukan biaya khusus, yang dapat dikonotasi dan bahwa ada pihak-pihak yang menanggung biaya tersebut. Biaya di sini merupakan biaya dalam memproses penerbitan suatu peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, dalam penerbitan suatu Keputusan Direktur Jenderal Pajak, dimulai dari Direktorat Peraturan Perpajakan dan berakhir di Direktur Jenderal Pajak, hanya terdapat dua unit eselon (eselon 2 dan 1), sehingga prosesnya mudah. Konsekuensinya biaya yang diperlukan tidak besar. Biaya yang mungkin diperlukan dalam pembuatan peraturan, antara lain kertas, pengetikan, pengiriman dan lain-lain. Bandingkan dengan biaya yang dikeluarkan dalam pembuatan suatu undang-undang. Ada beberapa tahap dalam proses pembuatan peraturan, yang melibatkan banyak pihak baik eksekutif maupun legislatif.

## c. Sumber daya

Dalam proses pembuatan suatu peraturan perundang-undangan perpajakan, tentu dibutuhkan sumber daya yang dapat mencakup manusia (para pihak yang berkepentingan) dan benda pendukung lain. Meminimalkan pemanfaatan sumber daya dalam mencapai suatu tujuan secara optimal merupakan cerminan efisiensi. Dalam pembuatan peraturan perpajakan, tujuan yang akan dicapai adalah pemasukan pajak ke kas negara. Pembuatan peraturan ditinjau dari sudut penggunaan sumber daya dikatakan efisien jika, di satu pihak sumber daya digunakan secara minimal, dan di pihak lain tujuan yang hendak dicapai optimal. Peraturan pemungutan pajak, yang dikemas dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak merupakan sebuah peraturan yang penggunaan sumber daya dalam proses pembuatannya dapat hemat. Sebagai contoh, dalam sebuah keputusan Direktur

Jenderal Pajak, para pihak yang terlibat dalam pembuatannya hanya aparat instansi pajak, walaupun melibatkan pihak luar, asosiasi terkaitlah yang menjadi pihak eksternal, sehingga penggunaan sumber daya dapat dikatakan hemat.

#### d. Kegunaan

Kegunaan atau manfaat suatu peraturan pemungutan pajak adalah memberikan legitimasi secara hukum kepada otoritas perpajakan dalam melakukan pemungutan pajak. Pilihan jenis atau bentuk pengaturan tidak menjadi masalah. Yang penting, suatu peraturan harus disosialisasikan terlebih dahulu kepada masyarakat. Peraturan pemungutan pajak akan efektif terlaksana jika terdapat kepatuhan dari pembayar pajak. Untuk mengantisipasi rendahnya kepatuhan membayar pajak, maka diciptakan sistem atau mekanisme pemungutan pajak, seperti pemungutan atau pemotongan pajak oleh pihak ketiga (*withholding*). Oleh karena itu, walaupun pengaturan pemungutan pajak diatur dalam bentuk Keputusan Direktur Jenderal Pajak (yang secara hirarki perundang-undangan berada paling bawah) namun tidak menyebabkan pengaturan tersebut menjadi tidak efektif, walaupun pengaturan pemungutan pajak dengan peraturan perundang-undangan yang berada paling bawah dalam hirarki peraturan perundang-undangan (Keputusan Direktur Jenderal Pajak), namun kegunaan atau manfaatnya tetap dapat dirasakan secara optimal dan tujuan pemungutan pajak tetap tercapai.

Pembuatan peraturan perundang-undangan (yang notabene adalah peraturan yang dibuat oleh eksekutif) lebih mudah, lebih singkat dan lebih kecil biayanya. Hal ini terjadi karena para pihak yang membuat peraturan tersebut berada dalam sebuah kubu yang sama yaitu eksekutif. Perkembangan aktivitas ekonomi kadang kala terjadi sangat cepat sehingga timbul potensi kerugian pajak. Untuk mengefisienkan pemungutan pajak, perlu dilakukan pengaturan secepat mungkin. Hal itu akan mengakomodasi perkembangan ekonomi, menutup celah penghindaran pemajakan, dan, yang terpenting mengamankan penerimaan negara.



Jika peraturan yang telah dikeluarkan dalam rangka mengakomodasi suatu perkembangan ekonomi itu ternyata tidak memberi hasil seperti yang diharapkan, maka suatu peraturan mudah diubah atau disesuaikan dengan kondisi yang ada bila peraturan itu berupa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Kemudahan ini diperlukan dalam mengatur pemungutan pajak dengan mengikuti atau mengakomodasi perkembangan ekonomi, tanpa mengabaikan tujuan utama dalam memasukkan uang ke kas negara.

Pilihan bentuk atau jenis pengaturan pemungutan pajak lebih leluasa dilakukan sebelum Perubahan UUD 1945, bahwa pemungutan pajak berdasarkan undang-undang. Pengertian "berdasarkan undang-undang" sebagian ahli hukum berpendapat (pendapat ini juga yang diikuti otoritas perpajakan Indonesia) ialah bahwa sepanjang ada undang-undangnya (contoh UU Pajak Penghasilan), maka pengaturan selanjutnya dapat dilakukan melalui peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dalam konsiderannya peraturan perundang-undangan cukup mencantumkan UU yang menjadi dasar atau payung hukumnya saja. Namun, setelah perubahan ketiga UUD 1945 dalam Pasal 23A dinyatakan bahwa pemungutan pajak dengan undang-undang. Seharusnya sudah tidak terdapat lagi perbedaan pendapat mengenai pengertian dengan undang-undang. Sebagai konsekuensinya, pengaturan pemungutan pajak setelah perubahan ketiga UUD 1945 harus dengan undang-undang. Pengaturan pemungutan pajak dengan peraturan perundang-undangan tidak boleh lagi dilakukan. Bahkan semua pengaturan pemungutan pajak dengan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku harus diubah ke dalam Undang-undang.

Idealnya pemungutan pajak harus dilakukan dengan persetujuan rakyat sebagaimana diamanatkan UUD dan sesuai dengan semangat yang menjiwai pemungutan pajak dalam pembahasan pembentukan UUD 1945 (sidang BPUPKI). Bila kita mengutip pendapat Gustav Radbruch yang menyatakan terdapat tiga unsur dalam pembentukan hukum yaitu: filosofi (keadilan), sosiologis (kemanfaatan) dan yuridis (kepastian hukum), maka Radbruch berpendapat bahwa sepanjang tidak bertentangan dengan ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi lagi (Radbruch memberikan contoh ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi adalah *genocide* yang dilakukan NAZI), suatu peraturan hukum memiliki validitas meski tidak memiliki atau kurang memiliki

keadilan. Jadi dalam pengaturan pemungutan pajak, prinsip keadilan tetap menjadi prinsip utama. Pemungutan pajak harus terlebih dahulu mendapat persetujuan rakyat, sehingga prinsip keadilan dapat diakomodasi semaksimal mungkin.

Begitu pula prinsip efisiensi dalam pemungutan pajak, idealnya merupakan kepanjangan tangan dari pengaturan pemungutan pajak yang mempertimbangkan prinsip keadilan sebagai dasar pembentukan hukum pajak, bukan malah sebaliknya, efisiensi menjadi prinsip utama pembentukan hukum pajak, dan keadilan hanya mendapat porsi kecil dalam pertimbangan. Belum terbiasanya rakyat Indonesia dalam mempertanyakan suatu peraturan dalam sistem hukum positif (*judicial review*), menyebabkan tidak adanya gugatan atau resistensi atas pengaturan pemungutan pajak yang dirasa tidak adil. Oleh karena itu, praktik pemungutan pajak berjalan di lapangan dengan dilakukan setengah hati atau dengan gerutuan, yang pada akhirnya menimbulkan tingkat kepatuhan yang rendah.

Namun demikian, dalam UU No. 28 tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, terdapat definisi pajak (yang baru pertama kali ada sejak Indonesia merdeka) yang menyebutkan bahwa:

*Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*<sup>245</sup>

Definisi pajak dalam undang-undang itu bertentangan dengan Pasal 23A Perubahan Ketiga UUD 1945. Penyebutan 'berdasarkan Undang-undang' justru sesuai dengan Pasal 23 ayat (2) naskah asli UUD 1945. Dalam sebuah sosialisasi Undang-Undang tersebut, penulis menanyakan masalah ini (dengan menunjukkan Perubahan Ketiga UUD 1945) kepada pejabat Direktorat Jenderal Pajak yang turut membidani pembuatan UU tersebut. Dalam jawabannya, pejabat itu menyatakan bahwa apabila semua pengaturan pemungutan pajak diatur dengan undang-undang, maka nantinya

---

<sup>245</sup> Undang-undang No.27 tahun 2008, *Pasal 1*.

undang-undang pajak akan sangat tebal sekali. Pada dasarnya, penulis kurang setuju dengan jawaban itu karena terkesan ketidaktahuan pejabat tersebut tentang masalah ini. Namun, terlepas dari jawaban itu, penulis menarik suatu kesimpulan bahwa baik pihak legislatif maupun eksekutif memang menghendaki bahwa pengaturan pemungutan pajak dilakukan secara fleksibel. Hal ini tercermin dengan frase 'berdasarkan undang-undang, dan konsekuensinya menjadi dasar bagi otoritas perpajakan untuk membuat pengaturan pemajakan dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan pemungutan pajak berdasarkan undang-undang memberikan celah kepada otoritas perpajakan untuk memilih bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana terjadi pada periode 1984 - 2001 sebelum perubahan ketiga UUD 1945. Peraturan dapat dibuat secara fleksibel berdasarkan kebutuhan penerimaan negara dari pajak. Hal ini berarti kembali mengedepankan efisiensi dalam pengaturan pemungutan pajak.

Selain prinsip efisiensi di atas, prinsip lain yang mendukung efisiensi pengaturan pemungutan pajak adalah diterapkannya asas kesederhanaan, baik dalam struktur tarif maupun tata cara pemungutannya. Dengan kombinasi prinsip-prinsip tersebut, biaya pemungutan bagi administrasi perpajakan dan juga biaya pembayaran pajak wajib pajak dapat ditekan, sehingga tingkat kepatuhan wajib pajak meningkat dan iklim kesadaran membayar pajak semakin baik. Peraturan perpajakan yang sederhana dan transparan ini telah terbukti efektif dalam membangun kepercayaan dan kepastian dalam dunia usaha, dan sekaligus meningkatkan penerimaan negara dari sektor perpajakan<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> Disarikan dari: Nota Keuangan dan RAPBN 1993-1994, Departemen Keuangan RI.

### BAB 3

## HUBUNGAN HUKUM DAN EKONOMI

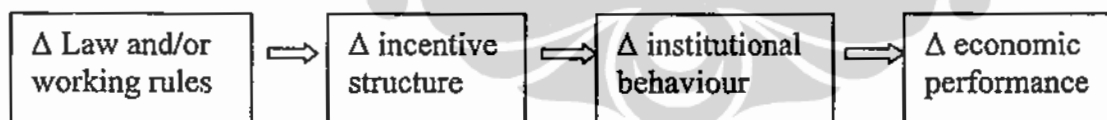
### DALAM PENGATURAN PEMUNGUTAN PAJAK PENGHASILAN

#### 3.1 Hubungan Hukum dan Ekonomi dalam Hukum Pajak

Dalam pengaturan pengenaan pajak, terdapat dua kutub disiplin ilmu yang tarik-menarik mendominasi muatan pengaturan pajak, yaitu ekonomi dan hukum. Kedua disiplin ilmu ini yang idealnya atau seharusnya saling melengkapi, dalam praktik, ekonomi lebih dikedepankan daripada hukum, hukum tidak jarang hanya menjadi stempel dari suatu muatan yang didominasi oleh ekonomi. Menurut Nicholas Mercuro hubungan hukum dan ekonomi adalah tercermin dalam pendapatnya berikut ini.

*"law and economics can be defined as the application of economic theory (primarily microeconomics and the basic concepts of welfare economics) to examine the formation, structure, processes and economic impact of law and legal institutions"*<sup>247</sup>.

Salah satu bentuk hubungan hukum dan ekonomi secara sederhana adalah dengan mengubah hukum, pada akhirnya akan memicu perubahan ekonomi. Alur perubahan ini dapat digambarkan dalam pola berikut ini<sup>248</sup>.



Keterangan: perubahan hukum akan menyebabkan perubahan dalam insentif yang terstruktur, yang pada gilirannya akan mengakibatkan perubahan pada perilaku secara institusional, yang pada gilirannya menyebabkan perubahan performa ekonomi.

*"If there is a change in the law will be altered within the market, and/or public and/or communal sectors, which in turn alters the behaviour of individuals"*

<sup>247</sup> Nicholas Mercuro dan Steven G Modena, *Economics and The Law, from Posner to post modernism*, (Princeton University Press, 1999), hlm.2

<sup>248</sup> *Ibid.*

*operating within those sectors, all of which impacts upon the economic performance of the mixed-market economy*<sup>249</sup>”.

Dengan kata lain, hubungan ekonomi dan hukum dapat diformulasikan secara singkat yaitu:  $\Delta$  Law (perubahan hukum)  $\rightarrow$   $\Delta$  *economic performance* (perubahan performa ekonomi), pembuatan atau perubahan hukum atau hukum-hukum akan mengakibatkan penyesuaian dalam perilaku ekonomi. Berkaitan dengan hubungan antara hukum dan ekonomi ini, ada empat hal yang menjadi perhatian utama yaitu sebagai berikut<sup>250</sup>:

- a. Perhatian kepada deskripsi positif tentang perkembangan hukum dan institusi hukum, misalnya: melihat pertanyaan apakah hukum menunjukkan logika efisiensi dalam perkembangannya dari waktu ke waktu.
- b. Normatif dan komponen tambahan  
Terhadap bahan-bahan utama yang direkomendasikan, terutamanya berdasarkan kriteria efisiensi, sehingga perubahan tertentu dalam hukum akan cenderung mengacu pada hasil yang efisien.
- c. Perhatian terhadap usaha-usaha dalam area hukum di mana perubahan akan memiliki dampak langsung terhadap alokasi dan distribusi dari sumber-sumber daya yang makin berkurang dalam masyarakat (yang disebut analisis dampak ekonomi).
- d. Apa yang terjadi dalam proses pembuatan suatu keputusan dimana antara hukum dan ekonomi terdapat suatu jalinan yang ruwet atau dengan istilah lain hubungan antara hukum dan proses ekonomi.

University of Chicago, mempopulerkan ‘*Law and Economic Approach*’ (pendekatan hukum dan ekonomi), ‘yang memiliki konsep secara langsung dalam menerapkan analisis mikroekonomi terhadap hukum. Pendekatan ekonomi dan hukum dalam konsep ini mempunyai sejumlah anggapan sebagaimana diuraikan berikut.<sup>251</sup>

- a. Individu adalah seorang yang maksimal rasional terhadap kepuasannya dalam perilaku non pasar dan perilaku pasar (*the rational maximization of satisfaction*)

<sup>249</sup> *Ibid.*, hlm.23

<sup>250</sup> *Ibid.*,

<sup>251</sup> *Ibid.* hlm.58

Asumsi bahwa agen ekonomi adalah maksimal rasional berarti bahwa individu-individu sebagai agen ekonomi akan membuat pilihan yang memiliki tujuan sehingga akan diraih secara konsisten dari awal sampai akhir secara efisien.

*“The ‘rational’ individual of economics contrasts with the ‘reasonable’ individual of traditional legal theory – an individual who is socialized into the norms and conventions of a community and whose behaviour corresponds to these norms. The law is said to reflect these norms and conventions and thus is obeyed by reasonable individuals. In contrast, the economic approach says that behaviour can be (and usually is) rational even when it conflicts with these social norms.”<sup>252</sup>*

- b. Individu akan merespon insentif harga baik dalam perilaku non pasar maupun perilaku pasar (*legal rules as prices*)

Karena manusia adalah makhluk yang maksimal rasional, maka secara tersirat terkandung arti bahwa mereka akan selalu responsif terhadap insentif harga, seperti konsumen akan mengkonsumsi suatu barang lebih sedikit jika harga barang tersebut naik dan para produsen akan memproduksi lebih banyak barang seiring dengan kenaikan harga barang itu (*ceteris paribus*). Peraturan hukum akan menciptakan suatu harga (seperti peraturan yang mengatur tentang denda dan sebagainya) sehubungan dengan bermacam-macam perilaku ilegal. Oleh karenanya, individu yang maksimal rasional akan membanding-bandingkan keuntungan-keuntungan dari tiap tambahan unit dari aktivitas ilegalnya terhadap harga dalam merespon suatu peraturan atau hukum, dimana harga dapat diukur dengan kemungkinan sanksi penjara atau kurungan. Kalau individu setelah menghitung keuntungan dan kerugian akibat dari satu peraturan atau hukum dan menemukan bahwa keuntungan dari perbuatan ilegal melebihi kerugian (harga dari sanksi atau kemungkinan sanksi), maka ia akan tetap melakukan perbuatan ilegal. Dalam formulasi matematis maka dapat dijelaskan hubungan antara harga dan pilihan individu.

Peraturan/Hukum (harga) + kemungkinan tertangkap besar > keuntungan perbuatan ilegal = individu mengubah perilakunya dengan mentaati peraturan itu.

<sup>252</sup>Robert Cooter dan Thomas Ulen, *Law and Economics*, Third edition, Addison wesley, 2000, hlm.11

Peraturan/Hukum (harga) < kemungkinan tertangkap kecil + keuntungan perbuatan ilegal = individu tidak akan mengubah perilaku ilegalnya.

- c. Peraturan hukum dan hasil hukum dapat ditelaah berdasarkan efisiensi, sejalan dengan pemikiran normatif bahwa keputusan hukum seharusnya mengutamakan efisiensi.

Definisi standar dari efisiensi menurut pendekatan University of Chicago adalah Efisiensi Kaldor-Hicks atau pemaksimalan kekayaan (*wealth maximization*). Suatu perubahan hukum disebut efisien jika pendapatan/keuntungan si pemenang melebihi kerugian/kehilangan si pecundang atau jika kekayaan masyarakat (yang diukur dengan keinginan untuk membayar atau *willingness to pay*) bertambah.<sup>253</sup> Marilah kita membayangkan peluncuran suatu hukum yang baru atau pencabutan hukum yang lama yang kita ibaratkan dengan suatu pertukaran di pasar yang bebas. Dengan membuat peraturan yang baru atau mencabut peraturan lama tentu akan ada konsekuensi yang akan ditanggung pemerintah, dan apakah tujuan yang ingin dicapai dengan tindakan pemerintah tersebut (meluncurkan peraturan baru atau mencabut peraturan lama) akan dapat tercapai.<sup>254</sup>

Memahami ekonomi merupakan suatu hal mendasar dalam memformulasikan dan menerapkan kebijakan pajak yang rasional. Pada dasarnya pengenaan pajak akan mengubah perilaku dan perubahan pola perilaku itu pada akhirnya akan menentukan penerimaan pajak itu sendiri.

*" an understanding of basic economics is essential to the formulation and application of rational tax policy. Taxes change behaviour, and those changes determine the ultimate effect of a tax"*<sup>255</sup>.

Ketika membicarakan formulasi atau pola pengenaan pajak, maka yang dimaksud adalah bagaimana membuat peraturan (hukum) yang mendasari pengenaan pajak

<sup>253</sup> Mercurio dan Modena, (1999), *Op.Cit.*, hlm.59 : "a legal change is efficiency enhancing if the gains to the winners exceed the losses to the loser or if the wealth of society (as measured by willingness to pay) is increased".

<sup>254</sup> Friedman, (2000), *Op.Cit.*, hlm.18 : "in a society as large and complicated as ours one can be fairly certain that passing or repealing a law will make some people worse off, including some who have done nothing for which they deserve to be made worse off and make some people better off, including some who have done nothing for which they deserve to be made better off. How, then, can one decide what the law ought to be".

<sup>255</sup> Case, Karl E, *Economics and Tax Policy*, (Boston, 1986), hlm. 1

tersebut. Memahami dasar ekonomi akan membantu dalam melakukan penyusunan atau proses legislasi suatu peraturan perpajakan.

Kegiatan ekonomi dapat mempengaruhi pola pikir, pola perilaku, bahkan kebiasaan-kebiasaan tertentu secara lebih luas. Kegiatan ekonomi mampu mengubah sasaran yang lebih luas juga. Peristiwa demi peristiwa menunjukkan pula bahwa terdapat berbagai peraturan dan perangkat hukum lain yang dari waktu ke waktu diwarnai oleh berbagai kepentingan, terutama kepentingan pelaku ekonomi pada khususnya dan atau kepentingan ekonomi pada umumnya.

Mengingat hukum ekonomi pada hakekatnya bersifat netral, maka perspektif hukum ekonomi adalah sejalan dan sejajar dengan perspektif bisnis yang diaturnya. Pertumbuhan ekonomi yang menjadi tumpuan bagi perkembangan dunia bisnis sangat membutuhkan berbagai perangkat hukum/perangkat peraturan baru yang mampu memenuhi kebutuhan<sup>256</sup>. Namun demikian, hukum bisa pula merencanakan kegiatan ekonomi, dapat menjaga pelaksanaan pembangunan, bahkan secara umum bisa menciptakan masyarakat yang makmur sebagaimana yang dicita-citakan bangsa (*social engineering*). Oleh karena itu hukum yang diperlukan secara substantif haruslah berada dalam sistem hukum negara yang mengandung harmoni satu dengan yang lain, tidak terjadi pertentangan, yang lengkap, yang berwawasan jauh ke depan, yang bijaksana, yang tegas, yang berwibawa, dan akhirnya yang dapat melindungi dan menjamin keadilan, juga mudah dilaksanakan, harus efisien dan efektif (*workable and low cost*)<sup>257</sup>.

Menurut Robert Mangabeira Unger terdapat tiga konsep hukum dalam masyarakat modern yaitu sebagaimana pendapatnya berikut ini.

*“Law is simply any recurring mode of interaction among individuals and groups, together with the more or less explicit acknowledgement by these groups and individuals that such patterns of interaction produce reciprocal expectations of conduct that ought to be satisfied;*

*A second concept of law is that of bureaucratic or regularity law. It is distinguished from custom by its public and positive character. Bureaucratic law*

<sup>256</sup> Hartono, *Op.Cit.* hlm. 42.

<sup>257</sup> Gunarto Suhardi, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, (Yogyakarta, 2002), hlm.74



*consists of explicit rules established and enforced by an identifiable government. The reason for calling this type of law bureaucratic is that it belongs peculiarly to the province of centralized rulers and their specialized staffs. It is a law deliberately imposed by government rather than spontaneously produced by society. The concept of bureaucracy is used in this definition only in the broadest sense to describe any state agency that makes or administers law.*

*The third concept of law called the legal order or legal system.*

*Law as legal order is committed to being general and autonomous as well as public and positive. Law is autonomous in a substantive sense when the rules formulated and enforced by government cannot be persuasively analyzed as a mere restatement of any identifiable set of non legal beliefs or norms, be they economic, political or religious<sup>258</sup>.*

Dari tiga konsep tersebut, dapat disimpulkan bahwa konsep hukum dalam masyarakat modern ditujukan kepada pengaturan dalam masyarakat dalam arti sesungguhnya yaitu tempat individu bersosialisasi dan berinteraksi. Dalam masyarakat yang menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara berkaitan dengan interaksi antara penguasa dengan rakyatnya, maupun konsep hukum dalam suatu sistematika hukum yang ada dalam suatu negara yang mengatur kehidupan secara komprehensif antarindividu dalam masyarakat (negara).

Pembentukan hukum di bidang ekonomi harus mencakup komponen-komponen asas dan norma. Sementara itu sikap tindak akibat dari hukum positif merupakan kajian yang berbeda, yang tidak berhubungan dengan pembentukannya melainkan dengan penerapan hukumnya. Asas-asas yang mendasari hukum ekonomi memiliki keunikan. Hal ini disebabkan oleh pengaturan di bidang ekonomi ini kadang terkait dalam wilayah hukum yang berbeda, bisa dalam wilayah hukum administrasi negara, hukum perdata, hukum dagang. Masing-masing hukum tersebut memiliki karakteristik asas-asas yang berbeda-beda, walaupun terdapat asas-asas hukum yang bersifat umum.

<sup>258</sup> Roberto M Unger, *Law in Modern Society* (New York, 1976) hlm. 49 et seq

Dalam suatu negara modern, setidaknya terdapat empat masalah dalam ekonomi makro yaitu tingkat harga agregat (inflasi), produk domestik bruto (PDB), penyerapan tenaga kerja dan neraca pembayaran atau (*balance of payment*).<sup>259</sup>

Kebijakan fiskal mempengaruhi perekonomian melalui penerimaan dan pengeluaran negara. Selain itu perekonomian juga dipengaruhi oleh jenis sumber penerimaan negara dan bentuk kegiatan yang dibiayai pengeluaran negara. Pada dasarnya yang dimaksud dengan penerimaan negara adalah pajak-pajak dan berbagai pungutan yang diperoleh pemerintah dari perekonomian dalam negeri yang menyebabkan kontraksi dalam perekonomian.<sup>260</sup>

Paket-paket kebijakan fiskal dikemas dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang menjadi hukum positif yang berlaku di Indonesia. Peranan hukum dalam mendukung perekonomian suatu negara ditinjau dari kebijakan fiskal memberikan kepastian pelaksanaan paket-paket itu. Hukum mengawal kebijakan fiskal yang diambil pemerintah dalam mengelola perekonomian Indonesia, karena dengan hukum maka pemerintah memperoleh legitimasi atas tindakan yang diambil dalam rangka kebijakan fiskal tersebut. Pada dasarnya kebijakan fiskal juga berfungsi sebagai stimulus ekonomi, sebagai contoh: guna mendorong investasi, pada tahun 1994 dilakukan penyesuaian tarif pajak penghasilan badan dan perorangan yang pada saat itu menggunakan tarif sama, tarif pajak yang sebelumnya berlaku 15%, 25% dan 35% diturunkan menjadi 10%, 15% dan 30% (untuk wajib pajak badan). Hasilnya, meskipun tarif nominal diturunkan, penerimaan pajak bahkan meningkat sejalan dengan semakin berkembangnya kegiatan ekonomi dan bisnis<sup>261</sup>. Untuk menunjang keberhasilan sektor-sektor kegiatan ekonomi yang berprioritas tinggi dalam skala nasional maka diberikan fasilitas perpajakan yang bertujuan menggalakkan ekspor, misalnya. Pemberian fasilitas ini harus dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai baik keadilan, validasi, maupun kemanfaatan bagi masyarakat.

<sup>259</sup> Heru Subiyantoro & Singgih Riphath (ed, ), *Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, (Jakarta,2004). hlm.88 *et.seq.*: tulisan Dono Iskandar Djojosebroto: Koordinasi kebijakan fiskal dan moneter di Indonesia.

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> *Ibid.*, hlm.111

Timbulnya aneka ragam aturan yang mengatur sektor perekonomian yang acap kali berganti-ganti dan ada kalanya saling bertentangan atau tidak mendukung satu sama lain di antara berbagai subsektor adalah suatu gejala yang khas di negara sedang berkembang. Hal ini tidak mengherankan, karena tatkala ekonomi yang menjadi pertimbangan utama dalam membuat muatan hukum maka kepentingan ekonomi yang hendak dicapai pada saat itu saja yang mendominasi pembuatan peraturan tersebut<sup>262</sup>. Akhirnya banyak terjadi tumpang tindih, ketidakselarasan dan bahkan pertentangan antar peraturan, baik secara vertikal maupun horisontal, yang mengakibatkan penegakan hukum menjadi sulit.

Selama ekonomi mendominasi pembuatan hukum, selama itu pula kita tidak terlalu berharap hukum akan sesuai dengan cita-cita ideal para ahli hukum. Hukum menjadi alat yang tidak lebih dari sekadar stempel legitimasi perbuatan ekonomi. Dalam hukum ekonomi kadang-kadang hukum kuat akan tetapi sering ekonomi lebih menentukan sehingga interaksi pembangunan hukum dan pembangunan ekonomi menjadi sangat penting.<sup>263</sup> Apabila interaksi pembangunan hukum dan pembangunan ekonomi sangat penting, maka peranan para ahli hukum dalam pembangunan ekonomi pun menjadi unsur mutlak harus ada<sup>264</sup>.

Interaksi pembangunan hukum dan pembangunan ekonomi perlu diserasikan. Hal ini berarti perkembangan kegiatan ekonomi yang pesat perlu diikuti dengan perkembangan pengaturan hukumnya. Di antara kegiatan-kegiatan ekonomi yang baru, banyak yang belum ada peraturan perundangannya atau penerapan peraturan perundangan yang ada tidak memberi kepastian secara mantap. Kegiatan memodernisasi hukum yang mengatur kegiatan ekonomi sehingga interaksi pembangunan ekonomi dapat berperan secara serasi dengan pembangunan hukum termasuk pula di dalamnya pengaturan di bidang perpajakan yang mempunyai

<sup>262</sup> Friedman, (2000), *Op.Cit.* hlm.11: legal rules are to be judged by the structure of incentives they establish and the consequences of people altering their behaviour in response to those incentives.

<sup>263</sup> *Ibid.* hlm.8: economics is not money or the economy but the implications of rational choice, is an essential tool for figuring out the effects of legal rules. Knowing what effects rule will have is central both to understanding the rules we have and to deciding what rules we should have.

<sup>264</sup> Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, (Jakarta, 1986), hlm 4 : dalam seminar International legal centre, seminar on Indonesian legal development, Dr. Sumantoro said: "the lawyers had a duty to overcome social backwardness, and widen the legal conciousness of the people, on the second hand, lawyers had to be capable to assist economist in planning and implementation, especially in areas such as company law, tax law and patent law".

pengaruh untuk menjadi pengatur dan pendorong bagi usaha di bidang ekonomi. Prof. Dr. Emil Salim mengemukakan tinjauan hubungan antara hukum dengan ekonomi sebagai tinjauan akademis yang masih kurang dapat diserasikan, walaupun sasaran hukum sama dengan sasaran ekonomi dan banyaknya produk hukum yang mengatur bidang ekonomi.<sup>265</sup>

Perubahan ekonomi yang cepat tidak dengan cepat pula diikuti oleh perubahan hukum. Prof. Soedjito Sastrodihardjo melakukan penelitian terhadap undang-undang yang ada untuk melihat apakah lebih banyak ditujukan kepada keadaan sekarang atau kepada waktu yang akan datang. Peraturan perundang-undang yang hanya melihat keadaan sekarang akan segera usang dan hal itu merupakan penghambat bagi perkembangan ekonomi negara<sup>266</sup>. Kajian analisis ekonomi atas hukum, yang merupakan aliran filsafat hukum mencoba menganalisis hukum dari sudut pandang ekonomi, menurut Friedman analisis ekonomi atas hukum melakukan tiga hal berikut.

*"economic analysis of law comprises three closely related enterprise: predicting what effect particular legal rules will have, it is useful to anyone trying to make or understanding law, explaining why particular legal rules exist, using economics to explain the existence of the legal rules that we observe, deciding what legal rules should exist."*<sup>267</sup>

Pertimbangan penanaman modal dan pemilik teknologi dalam melakukan kegiatan di suatu negara, ditentukan oleh pengaturan ekonomi yang tercermin antara lain pada seperangkat peraturan/hukum yang mengatur kegiatan penanaman modal, penggunaan teknologi, sistem ekonomi yang dipakai, hukum pajak, hukum perseroan, ketentuan mengenai fasilitas usaha, hukum perburuhan dan sebagainya<sup>268</sup>. Apabila kita hubungkan dengan usaha-usaha penanaman modal asing yang mempergunakan modal raksasa disertai dengan fasilitas keringanan pajak, maka perkembangan usaha penanaman modal asing tersebut dapat menggilas kehidupan dunia usaha industri

<sup>265</sup> *Ibid.* hlm.43

<sup>266</sup> *Ibid.* hlm.44

<sup>267</sup> Friedman, (2000), *Op.Cit.* hlm.15.

<sup>268</sup> Robert Pritchard, *Economic Development, Foreign Investment and The Law*, (Kluwer Law International, 1996) hlm.9 : the greatest concern of foreign investors, they say, is the risk of adverse legislative change, especially in relation to the incidence of taxation. They suggest that countries undergoing economic transition would benefit if the law and the lawyers were to have a more independent role.

kecil. Contoh yang sering disebut-sebut adalah matinya usaha-usaha industri kecil di bidang minuman dengan masuknya coca cola ke Indonesia.<sup>269</sup>

Selama ini dirasakan adanya ketidakadilan dalam memberikan fasilitas perpajakan karena, misalnya, hanya diberikan kepada golongan usaha kuat (PMA), sehingga secara menyeluruh justru dirasakan sebagai beban bagi golongan ekonomi lemah atau industri kecil. Pajak dipakai sebagai instrumen untuk meningkatkan dinamika kegiatan ekonomi dengan memainkan imbalan-imbalan dalam menentukan kebijakan pengenaan pajak maka dapatlah didorong pertumbuhan ekonomi dalam negeri dan penyediaan lapangan kerja. Pajak yang terlalu besar juga akan mempengaruhi keinginan orang untuk membeli, menjual dan kemudian untuk memproduksi, jadilah semacam *disequilibrium* yang mengganggu terciptanya *full employment*. Sayangnya hal-hal esensial semacam ini dan yang dapat mempengaruhi kelancaran produksi nasional sering lepas dari perhatian para wakil rakyat di DPR sehingga berbagai peraturan perundangan mengenai hal pajak ini lolos demikian saja.<sup>270</sup>

Dalam masyarakat yang majemuk dan memiliki masalah yang kompleks, dapat dipastikan bahwa mengeluarkan atau mencabut suatu peraturan (hukum) akan membuat sebagian orang akan menderita, dan membuat sebagian lainnya menjadi lebih baik.

*"...by considering some change (i.e: a revision of the tax code). The results of the change is to make some people better off and some worse off, in principle one could measure the magnitude of the effect by asking each person affected, how much he would, if necessary, pay to get the benefit (if the change made him better off) or prevent the loss (if it made him worse off). If total gains were larger than total losses, making the net effect positive, we would describe the change as an economic improvement"*<sup>271</sup>.

<sup>269</sup> Sumantoro, (1986), *Op.Cit.* hlm.160

<sup>270</sup> Suhardi, (2002), *Op.Cit.* hlm.45

<sup>271</sup> Friedman, (2000), *Op.Cit.* hlm.18: "the experiment of asking people such question is an imaginary one not only because we dont do it but also because, if we did, there is no reason to expect them to tell us the truth".

Kemajuan/pertumbuhan ekonomi akan tercapai bila peluncuran atau pencabutan suatu peraturan akan mengakibatkan keuntungan bersih secara positif. Keuntungan bersih ini merupakan penjumlahan dari sebagian orang yang mendapat keuntungan (*better off*) dari perubahan peraturan, dikurangi dengan sebagian orang yang mengalami kerugian (*worse off*) dari perubahan peraturan tersebut. Di sini efek dari suatu peraturan/hukum dilambangkan dengan nilai uang sebagai ukuran untuk mengetahui apakah dengan perubahan hukum (pembuatan yang baru atau pencabutan yang lama) akan meningkatkan performa ekonomi. Konsekuensi dari hukum merupakan akibat yang akan dialami masyarakat dan akan direspon oleh masyarakat untuk memilih opsi yang diambil dalam rangka kegiatan ekonominya<sup>272</sup>.

Sebagaimana dijelaskan di atas, hukum dapat mengubah performa ekonomi dari para pelaku ekonomi. Di lain pihak, ekonomi memberikan alat kepada kita untuk menganalisa hukum dan kebijakan pemerintah lainnya.

*"Economics provides a useful normative standard for evaluating law and policy. Laws are not just arcane technical arguments. They are instruments for achieving important social goals. In order to know the effect of laws on those goals, judges, and other law makers must have a method of evaluating laws effects on important social values. Economics predicts the effect of policies on efficiency. Efficiency is always relevant to policy making, because it is always better to achieve any given policy at lower cost than at higher costs"*<sup>273</sup>.

Sebagaimana prinsip ekonomi, dengan biaya sekecil-kecilnya untuk mendapatkan hasil yang sebesar-besarnya, maka penilaian hukum dari sudut pandang ekonomi juga didasarkan atas paradigma pemikiran tersebut. Menjalankan hukum secara efektif dalam mencapai suatu tujuan adalah baik, tapi lebih baik lagi bila dalam mencapai tujuan itu biaya digunakan secara efisien. Hukum dapat mengubah struktur ekonomi, yang akan mengubah pola permintaan dan persediaan (*demand and supply*) yang pada akhirnya akan dapat mengubah struktur pemajakan<sup>274</sup>. Menurut Vito Tanzi, struktur

<sup>272</sup> *Ibid.* hlm.24 : "the consequences of laws are determined not by what people should value but by what they do value, since that is what determines their actions. And in the machinery that makes law, value measured in dollars is more relevant than value measured in some abstract unit of happiness".

<sup>273</sup> Cooter dan Ullen, (2000), *Op.Cit.*, hlm.4

<sup>274</sup> Guillermo Pery,cs (ed), *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries. Vol.2*, (Macmillan Press ltd, 2000), hlm. 215: changes in the structure of the economy affect the facility and

ekonomi mungkin merupakan hal yang penting dalam menentukan baik tingkat maupun karakteristik dari sistem pajak, dan struktur ini akan berubah dari waktu ke waktu dan terjadi di setiap negara<sup>275</sup>.

Dalam menyatakan bahwa akibat dari suatu peraturan secara khusus, kita harus selalu memperhitungkan apa yang disebut dengan faktor kepatuhan (*a compliance factor*). Hanya proporsi tertentu dari transaksi atau kegiatan yang dilarang secara kenyataannya akan hilang disebabkan oleh pelanggaran dalam peraturan tersebut. Sebuah kebijakan (peraturan) dapat dikatakan baik jika faktor kepatuhannya tinggi, dan tidak baik atau tidak cocok jika faktor kepatuhannya rendah. Dengan demikian, lebih baik memiliki kebijakan yang buruk (*poor policy*) yang membawa akibat yang dikehendaki, dari pada kebijakan yang secara teoretis baik (*a theoretically good policy*) tetapi tidak membawa efek yang dikehendaki<sup>276</sup>.

Walaupun suatu peraturan telah mendapatkan dukungan secara umum, sering peraturan yang dibuat pemerintah itu menjadi tidak efektif jika bertentangan dengan hukum dalam masyarakat. Pemaksaan penerbitan peraturan pemerintah dapat membuatnya menjadi inefektif<sup>277</sup>. Pengabaian terhadap hukum-hukum dalam masyarakat biasanya merupakan cerminan kefrustasian dari kebijakan pemerintah.

*"It is widely recognized that a system of universal and abstract rules, with institutions that enforce them, and predictable mechanism to regulate conflicts over both the rules and their enforcement, has contributed to the economic success of the western nation state has been dominant, the role of law is confined to legitimizing the actions of a strong centralized government. Law does not serve to hold officials accountable for their actions, but rather is a vehicle through which the government can exercise authority"*<sup>278</sup>.

---

even the feasibility of imposing particular taxes. In other words, changes in economic structure influence both the supply of and the demand for new tax bases and new tax revenue.

<sup>275</sup> *Ibid.*

<sup>276</sup> Kenneth E Boulding, *Principles of Economic Policy*, (Prentice Hall, 1958),. hlm.174 :this is particularly apt to be true of tax system, where the sheer necessity of collection often forces governments into forms of tax which have a practically no virtue but collectibility.

<sup>277</sup> *Ibid.*: even where there is a general willingness to comply with the law, government regulations can frequently be ineffective if they violate the 'laws of society' – that nexus of necessary conditions and relationships that limits the possible set of social variables and imposes constraints of the coexistence of these variables.

<sup>278</sup> *Ibid.* hlm. 47

Hukum yang mendapat dukungan secara umum dan memiliki faktor kepatuhan yang tinggi akan mendorong sukses ekonomi dalam suatu negara. Pembuatan hukum oleh pemerintah seyogianya tidak hanya memperhatikan unsur kepastian hukum, melainkan unsur keadilan dan kemanfaatan dalam masyarakat. Adanya interaksi, pemahaman (*understanding*) dan kerjasama yang baik antara para ahli di bidang ekonomi, termasuk para pengusaha dan pengambil keputusan di bidang hukum (eksekutif, legislatif dan yudikatif) akan membentuk hukum yang ideal. Adanya kesadaran bahwa bukan saja hukum yang harus tunduk pada tuntutan-tuntutan ekonomi, seperti pada masa Orde Baru, sehingga segala asas hukum harus dikesampingkan demi pencapaian tujuan di bidang ekonomi. Tetapi untuk mendapat tujuan pembangunan ekonomi, sebaiknya langkah-langkah di bidang ekonomi itu sendiri disertai kepastian hukum dan jalur (*channel*) hukum, sehingga terjalin sinergi antara bidang hukum dan ekonomi.<sup>279</sup>

Kebijakan perpajakan suatu negara merefleksikan keadaan ekonomi, politik, sosial, dan lingkungan budaya negara itu. Dalam setiap tingkatan pertumbuhan ekonomi dan distribusi kekayaan, di negara berkembang kebijakan perpajakan cenderung berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi atau memberi tekanan pada redistribusi sumber daya ekonomi<sup>280</sup>. Skema insentif fiskal merupakan kebijakan yang populer di negara berkembang dan akibat dari kebijakan fiskal yang seharusnya berakibat besar dalam mencapai target kebijakan dan tingkat investasi sering tidak diketahui. Ada beberapa bentuk dasar dari insentif pajak dan konsekuensinya dalam kebijakan fiskal, yaitu yang dijabarkan dalam diagram berikut.<sup>281</sup>

<sup>279</sup> Hartono, *Op. Cit.*, hlm.42

<sup>280</sup> Bernard Salanie, *The Economics of Taxation*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2003, hlm.35 "A traditional technicist view of the role of the economist is that his task is to take governmental objectives as given and then to find a way to implement them that minimizes distortions, or equivalently, that reduces the efficiency of the economy by as little as possible."

<sup>281</sup> Boulding, (1958), *Op.Cit.*, hlm. 126 : taxation policy written by Elinore Richardson etc.



Description	Consequences
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tax holiday exemption from income taxation;</li> <li>- Accelerated depreciation;</li> <li>- Investment or R&amp;D credit;</li> <li>- Rebate of import duties for new projects.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rewards profitability by exempting income;</li> <li>- Provides timing benefit if enterprise is profitable;</li> <li>- Rewards investment in equipment or research;</li> <li>- Reduces cost of establishing local operation with imported goods.</li> </ul>

Empat hal yang dideskripsikan dalam diagram di atas merupakan fasilitas dalam kebijakan fiskal. Keempat fasilitas itu sering diterapkan baik sendiri-sendiri maupun secara simultan bersama-sama untuk mendapatkan efek yang diinginkan. Di Indonesia, keempat fasilitas perpajakan tersebut pernah dan sedang diberikan dalam investasi di Indonesia, yang dikemas dalam kebijakan ekonomi. Bahkan di awal tahun 2008, pemerintah memberikan insentif berupa pembebasan pajak impor terhadap barang-barang untuk kegiatan eksplorasi minyak dan gas bumi.

Dari penjelasan di atas, nampaklah pola hubungan hukum dan ekonomi, yang bisa ditarik intisari akan berpola sebagai berikut:

a. Hubungan dimana hukum 'mendahului' ekonomi

Yang dimaksud dengan hukum mendahului ekonomi adalah bahwa pengaturan baru atau pencabutan peraturan yang lama akan berdampak pada perubahan performa ekonomi. Hukum mengubah struktur ekonomi dan berakibat pada perilaku pelaku ekonomi dalam menyikapinya. Pembentukan hukum memperhatikan asas-asas hukum sebagai pertimbangan utama. Hasil yang akan dicapai tidak diukur secara ekonomi tetapi lebih ditekankan pada prinsip keadilan. Bila meminjam istilah yang digunakan oleh Radbruch, pembentukan dalam pola hukum 'mendahului' ekonomi, hukum dibentuk berdasarkan filosofinya yaitu keadilan. Sementara harapan ideal, yakni kemanfaatan dan kepastian hukum akan dicapai seiring dengan penerapan keadilan itu sendiri.

b. Hubungan dimana ekonomi 'mendahului' hukum

Yang dimaksud ekonomi mendahului hukum adalah bahwa pengaturan hukum didominasi oleh kepentingan-kepentingan ekonomi sehingga paradigma ekonomi akan menguasai isi muatan dari peraturan tersebut. Dalam analisis ekonomi atas hukum, terdapat dua konsep dalam menganalisis hukum yaitu pendekatan positif dan normatif.

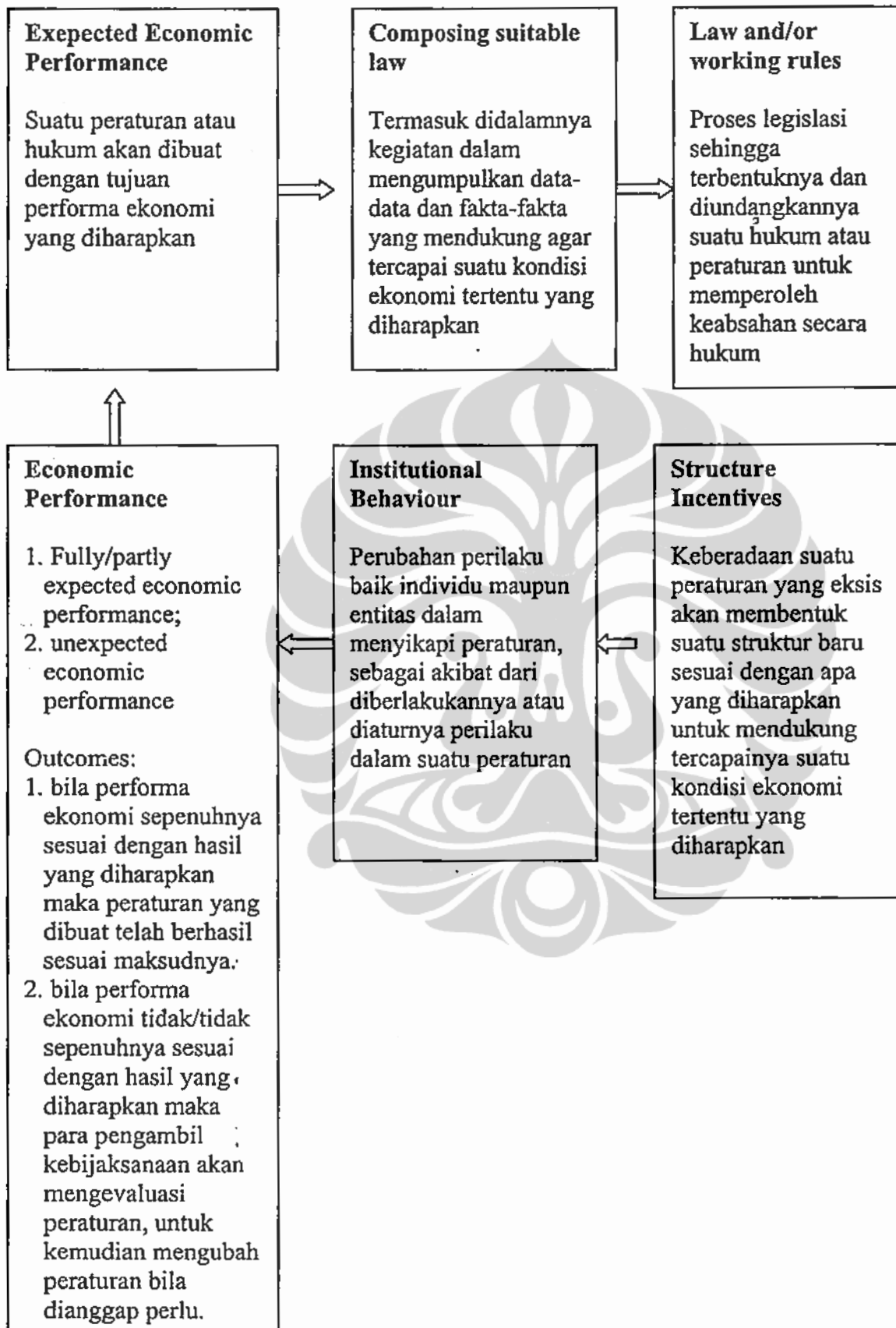
Dari sudut pendekatan positif, ekonomi akan menganalisis hukum positif yang eksis, apakah hukum tersebut memiliki alasan-alasan ekonomis, yakni apakah peraturan tersebut efisien atau tidak. Sementara itu, dari sudut pendekatan normatif, pembuatan peraturan atau hukum, ekonomi mendominasi dengan prinsip-prinsip ekonomi, menentukan tujuan dari sudut pandangan ekonomi, dan sebagainya. Menurut ekonomi, suatu hukum ideal apabila hukum itu, di samping berlaku secara efektif, juga mempromosikan efisiensi dalam pencapaiannya.

c. Hubungan dimana hukum dan ekonomi secara bersama-sama atau setara

Yang dimaksud dengan kesetaraan hukum dan ekonomi adalah bahwa dalam pembuatan suatu peraturan kedua disiplin ini harus saling melengkapi dan saling mendukung, sehingga baik hukum maupun ekonomi akan bersikap netral (tidak saling mempengaruhi) dalam pembuatan peraturan tersebut.

Apabila ketiga pola hubungan tersebut digabungkan dan digambarkan dalam suatu bentuk bagan alur kerja (*flowchart*) maka akan diperoleh gambaran sebagai berikut<sup>282</sup>:

<sup>282</sup> Mercuro dan Modenna, (1999), *Op.Cit.* :bagan alur kerja (*flowchart*) ini diadaptasi dari Nicholas Mercuro dan Steven G Modena, dan telah dimodifikasi sesuai dengan tujuan penulisan ini.



Dalam pembentukan peraturan atau hukum di bidang ekonomi, dengan mempergunakan pola-pola hubungan sebagaimana dijelaskan di atas, maka akan

terbentuk suatu siklus yang tidak akan pernah berhenti, hanya masalah waktu dan keinginan dari pemerintah saja, yang akan membuat suatu perubahan seakan terhenti. Keenam siklus tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

a. Performa ekonomi yang diharapkan (*expected economic performance*)

Setiap pengaturan atau pembuatan hukum tentu ada tujuan atau maksud yang akan dicapai. Dalam pembuatan peraturan di bidang ekonomi, tujuan atau maksud yang ingin dicapai tentunya adalah suatu performa atau kondisi ekonomi. Parameter suatu performa ekonomi yang ingin diharapkan juga tentu saja menggunakan sudut pandang ekonomi. Fungsi hukum hanya memberikan legitimasi untuk mencapai performa atau kondisi ekonomi yang diharapkan tersebut.

b. Mengumpulkan bahan-bahan dalam pembentukan peraturan (*Composing suitable law*)

Dalam tahapan ini, para pembuat peraturan seyogianya mengumpulkan data-data dan fakta-fakta yang mendukung agar tercapai suatu kondisi ekonomi tertentu yang diharapkan sesuai dengan yang dicanangkan dalam tahap pertama. Dalam pembuatan peraturan atau hukum di bidang ekonomi, kegiatan mengumpulkan bahan-bahan ini tentunya melibatkan para *stakeholder* dalam bidang ekonomi, termasuk para pelaku ekonomi (baik individu maupun asosiasi), para ahli ekonomi, dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

c. Pembuatan hukum atau peraturan (*Law and/or working rules*)

Tahapan ini berisi proses legislasi sesuai dengan sistem hukum yang berlaku. Dalam proses legislasi ini suatu peraturan mendapatkan keabsahannya karena ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Keabsahan hukum dalam suatu peraturan dalam proses legislasi ini lebih disebabkan oleh penetapan para pembuat peraturan yang telah ditentukan dalam ketentuan sesuai sistem hukum, ketimbang mendapat keabsahan dari sudut pandang filosofis. Keabsahan hukum seperti ini akan menimbulkan kepastian hukum yang dibutuhkan dalam pelaksanaan atau eksekusi peraturan tersebut dalam masyarakat untuk mencapai performa ekonomi yang diharapkan sebagaimana ditetapkan dalam tahapan pertama.

d. Insentif struktur (*structure incentives*)

Dalam tahapan ini, ketika suatu peraturan diluncurkan kepada masyarakat, keberadaan peraturan atau hukum yang baru diluncurkan itu akan membentuk suatu struktur baru sebagai akibat dari respon para pelaku ekonomi atau masyarakat pada umumnya. Berubah atau tidaknya perilaku sebagai opsi yang dipilih oleh para pelaku ekonomi tergantung pada peraturan tersebut. Bila faktor kepatuhan masyarakat terhadap peraturan tersebut tinggi, maka perubahan perilaku akan sesuai dengan yang diharapkan. Sebaliknya, bila faktor kepatuhan masyarakat rendah, maka perubahan perilaku yang diharapkan tidak sepenuhnya tercapai atau, bahkan, tidak tercapai sama sekali.

e. Perilaku yang melembaga (*institutional behaviour*)

Dalam tahapan ini, seperti dijelaskan dalam insentif struktur, berubah atau tidak berubah yang menjadi opsi bagi para pelaku ekonomi akan melembaga dalam praktiknya di masyarakat. Perilaku yang melembaga ini akan membentuk kumpulan-kumpulan individu karena kesamaan dalam pemilihan opsi performa ekonomi yang ditampilkan. Perilaku itu akan sangat membantu tercapainya maksud atau tujuan yang telah dicanangkan dalam proses tahap pertama.

f. Performa ekonomi (*economic performance*)

Tahapan terakhir dari siklus ini adalah berupa keluaran atau hasil (*outcomes*) dari suatu performa atau kondisi yang ditargetkan di tahap pertama. Performa ekonomi yang ditampilkan dalam tahap terakhir ini dapat berupa performa ekonomi yang sepenuhnya sesuai dengan yang diharapkan (*fully expected economic performance*), performa ekonomi yang tidak sepenuhnya sesuai dengan yang diharapkan (*partly expected economic performance*) atau performa ekonomi yang sama sekali tidak sesuai dengan yang diharapkan (*unexpected economic performance*).

Bila performa ekonomi sepenuhnya sesuai dengan yang diharapkan maka para eksekutor (aparatus pemerintah) mempunyai tugas untuk menjaga dan mempertahankan kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan peraturan tersebut. Satu hal yang tak kalah penting, ialah bahwa pemerintah juga seharusnya selalu mengikuti kecenderungan perkembangan ekonomi baik regional maupun internasional, agar dapat mengantisipasi pengaturan ekonomi tersebut dalam

peraturan yang tetap tidak ketinggalan, dengan cara membuat perubahan peraturan yang eksis (*changing the existing regulation*) sesegera mungkin tatkala peraturan tersebut sudah tidak sesuai lagi dan mulai lagi dari proses tahap pertama dari siklus ini.

Bila performa ekonomi tidak sepenuhnya sesuai, atau, bahkan, tidak sesuai sama sekali dengan yang diharapkan, maka para eksekutor (aparatur pemerintah) mengusulkan kepada para pengambil kebijakan untuk melakukan evaluasi, mencari hal-hal yang menyebabkan peraturan tersebut tidak menimbulkan dampak atau efek seperti yang diharapkan. Seharusnya peraturan seperti itu dimodifikasi atau bahkan dicabut untuk diganti dengan yang baru, namun sering kali para pembuat kebijakan terlambat dalam melakukan penyesuaian ini sehingga banyak sekali peraturan dalam bidang ekonomi yang *out of date* atau sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ekonomi.

Peraturan atau hukum acap kali terlambat dalam merespon perkembangan ekonomi yang pesat. Dalam rangka memberikan kepastian hukum dalam bidang ekonomi, diperlukan terobosan-terobosan dalam pengaturan. Pengaturan dengan media undang-undang tentu lebih sulit dilakukan dibandingkan dengan pengaturan yang dilakukan oleh seorang menteri atau direktur jenderal. Demikianlah, banyak sekali pengaturan di bidang ekonomi dilakukan dengan peraturan-peraturan yang lebih rendah dalam sistematisasi hukum di Indonesia, seperti peraturan daerah, peraturan menteri, peraturan direktur jenderal dan sebagainya. Peraturan-peraturan di bidang ekonomi seperti itu banyak dibuat sebagai terobosan dalam hal diperlukan untuk mengimbangi kemajuan transaksi-transaksi bisnis, seperti pengaturan di bidang perpajakan.

### 3.2 Pengaruh Ekonomi dalam Pengaturan Pemungutan Pajak

Makroekonomi suatu negara tidak terlepas dari prinsip-prinsip kebijakan ekonomi (*economic policy*) yang dianut negara itu. Dalam prinsip-prinsip kebijakan ekonomi terdapat empat sasaran atau tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan ekonomi di suatu negara, yaitu kemajuan ekonomi, stabilisasi ekonomi, keadilan ekonomi, dan

kebebasan ekonomi.<sup>283</sup> Sasaran dalam kebijakan ekonomi ini yang akan dicapai oleh suatu negara ketika menggerakkan roda perekonomiannya. Sasaran ini berhubungan satu sama lain dan saling mempengaruhi satu sama lainnya. Dalam menjalankan kebijakan ekonomi meliputi pula kebijakan-kebijakan moneter dan fiskal. Kebijakan fiskal berhubungan dengan pengeluaran pemerintah dan pajak. Di lain pihak, kebijakan moneter berhubungan dengan peredaran uang yang pelaksanaan pengawasannya di lakukan oleh bank sentral.<sup>284</sup>

Di Indonesia, tujuan akhir pembangunan nasional adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut, pada pemerintahan orde baru dicanangkan sasaran kebijakan ekonomi yaitu: pemerataan, pertumbuhan, dan stabilitas ekonomi. Ketiga sasaran ini dikenal dengan nama trilogi pembangunan. Misi pembangunan ekonomi tidak hanya dibatasi pada upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi saja, tetapi mencakup pula pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*). Pembangunan ekonomi yang menekankan pada pembangunan manusianya, hanya bisa terlaksana apabila ada partisipasi secara total dari seluruh rakyat.<sup>285</sup>

Kebijakan ekonomi mempengaruhi kebijakan perpajakan sebagai alat untuk mencapai sasaran-sasarannya. Kebijakan perpajakan baik secara langsung atau tidak langsung, memberikan kontribusi dalam pencapaian kebijakan ekonomi secara keseluruhan. Peran serta rakyat dalam pembayaran pajak merupakan perwujudan dari partisipasi rakyat dalam pembangunan. Pengaturan pemungutan pajak mungkin hanya alat dalam mencapai satu sasaran kebijakan ekonomi saja. Sangat sulit mencapai semua sasaran kebijakan ekonomi sekaligus. Kadang-kadang satu sasaran perlu dikorbankan demi mencapai sasaran lainnya.<sup>286</sup>

Pengaturan pemungutan pajak dihubungkan dengan empat sasaran dalam kebijakan ekonomi merupakan salah satu alat dalam pencapaian keempat sasaran tersebut.

<sup>283</sup> Boulding, (1958), *Op.Cit.* hlm.2 :” a study of economic policy is an introduction to economic principles. Policy is not one thing and principles another. The principles of economic policy are the principle of economic”.

<sup>284</sup> Andrew B. Abel dan Ben S. Bernanke, *Macroeconomics*, (Addison Wesley Longman, 2000), hlm. 10, Macroeconomics policies affect the performance of the economy as a whole.

<sup>285</sup> Oetoyo Usman dan Alfian (ed), *Pancasila sebagai Ideologi*, (BP7 Pusat, 1991), hlm.248.

<sup>286</sup> Boulding, (1958), *Op.Cit.*, hlm.19: “the various objectives cannot be reduced to one. We may have to sacrifice some of one, in order to get more another. Some of them we may able to pursue concurrently”.

Berikut ini penulis membahas peranan pajak dalam kerangka empat tujuan kebijakan ekonomi tersebut, tetapi tidak membahas secara teoretis tentang prinsip-prinsip kebijakan ekonomi secara mendalam.

### 3.2.1 Kemajuan Ekonomi

Salah satu variable yang terpenting dalam mengukur kemajuan ekonomi adalah laju dari perkembangan ekonomi atau kemajuan ekonomi. Kemajuan ekonomi memiliki arti pula menerapkan sesuatu hal secara lebih baik dalam rangka memenuhi apa yang diinginkan<sup>287</sup>. Negara yang memiliki kemajuan ekonomi yang baik dapat memenuhi segala sesuatu yang diinginkan oleh negara tersebut. Untuk memenuhi sesuatu yang diinginkannya, suatu negara memerlukan sumber pembiayaan.

Pajak merupakan sumber pembiayaan utama di sebagian besar negara-negara di dunia. Selain sebagai sumber pembiayaan, pajak digunakan pula sebagai insentif penarik para investor maupun sebagai alat kampanye untuk menarik dukungan rakyat dalam pemilihan baik eksekutif maupun legislatif. Singkat kata, dalam dunia modern, peranan pajak dapat dimasukkan ke dalam segi kehidupan masyarakat. Pembiayaan negara berdaulat yang sebagian berasal dari pajak dikeluarkan setidaknya untuk empat hal.<sup>288</sup>

Biaya mempertahankan negara (*of the expence of the defense*), tugas pertama dari kedaulatan adalah melindungi masyarakat dari kekerasan dan penyerbuan dari masyarakat bebas lainnya. Biaya keadilan (*of the expence of justice*), tugas kedua dari kedaulatan adalah melindungi (sepanjang dimungkinkan) setiap anggota masyarakat dari ketidakadilan atau penindasan dari anggota masyarakat lainnya atau tugas untuk membentuk administrasi yang tegas dari keadilan membutuhkan tahap-tahap yang sangat berbeda dari segi pembiayaan dalam periode yang berbeda dari suatu masyarakat. Biaya untuk kegiatan publik dan institusi publik (*of the expence of public works and public institutions*), tugas terakhir dari kedaulatan adalah mendirikan dan menjaga institusi-institusi publik dan pekerjaan-pekerjaan dari institusi-institusi publik tersebut. Keberadaan dari tugas ini membutuhkan tahap-tahap yang berbeda dari pembiayaan dalam periode yang berbeda dari suatu masyarakat.

<sup>287</sup> *Ibid.* hlm 23: "economic progress means the discovery and application of better ways of doing things to satisfy our wants".

<sup>288</sup> Adam Smith, *The Wealth Nations*, (University of Chicago Press, 1976), hlm.213 *et seq.*



Semua pembiayaan suatu negara berdaulat tersebut harus dicari dari berbagai sumber penghasilan, baik sumber alam, dan perniagaan, maupun dari kegiatan ekonomi lainnya, termasuk pajak di dalam negara tersebut. Berbagai macam jenis pajak dikenal di dunia modern, tapi pada dasarnya hanya terbagi 2 dua yaitu pajak langsung (*direct tax*) dan pajak tidak langsung (*indirect tax*). Pengenaan pajak tentu saja harus dilandasi oleh asas-asas pemajakan yang menjadi pedoman yang dapat diterima dan dipatuhi oleh masyarakat. Satu hal menarik, asas-asas pemajakan tidak hanya berasal dari ilmu hukum tetapi juga kental dengan aroma dari perspektif ekonomi.

### 3.2.2 Stabilisasi Ekonomi

Stabilitas ekonomi bukan berarti stagnan dalam level ekonomi yang sama. Salah satu bentuk stabilitas ekonomi adalah tahapan stabil harga-harga. Kestabilan harga-harga adalah tahap harga yang konstan dibandingkan dengan kenaikan penghasilan seseorang<sup>289</sup>. Dalam struktur masyarakat modern pendistribusian kekayaan untuk menuju kesejahteraan sosial bersama menjadi suatu hal yang diharuskan. Pendistribusian kekayaan dari individu-individu yang kaya kepada individu-individu yang miskin dilakukan melalui mekanisme yang diatur oleh negara yang dikenal dengan pajak.<sup>290</sup>

Masalah yang kemudian timbul dalam pemajakan adalah bagaimana mekanisme pemungutan pajak atau bagaimana pembagian pendistribusian kekayaan individu-individu dalam membagi beban pajak yang dibayarkan kepada negara.<sup>291</sup> Negara harus menentukan parameter-parameter dalam membagi beban pajak kepada masyarakat, memilih rezim pajak bagaimana yang akan diterapkan sehingga pemungutan pajak yang dilakukan tidak menimbulkan resistensi dari masyarakat. Siapa-siapa yang dikenai pajak (subjek pajak), dan apa-apa yang dikenai pajak (objek pajak) harus ditentukan dengan cermat dan hati-hati.

<sup>289</sup> Boulding, (1958), *Op.Cit.* hlm.52 :” a stable price level is the constant price level with money incomes rising with productivity as an ideal of policy. Money is a measure of value, and it is general rule of all measures that they should be constant and should always measure same quantity”.

<sup>290</sup> Kevin Holmes, *The Concept of Income A multi-disciplinary analysis*, (IBFD Publications BV, 2001) hlm. 3 “Government formulate, and attempt to achieve. Social goals on behalf of the communities that they represent. ... government generally must impose taxation to attain their objectives.

<sup>291</sup> Boulding, (1958), *Op.Cit.* hlm.187: “quantitative aspect – how much money should be collected and disbursed – is important mainly from the point of view of economics stability, though it has some implication from the point of view of progress and growth. The qualitative aspect – what kinds of taxes should be made – is related more to the other 3 objectives”.

Dengan kata lain, pengaturan pajak harus menunjang stabilitas ekonomi. Besar beban pajak yang harus ditanggung rakyat, dan jenis pajak tertentu yang dibebankan, dapat menimbulkan ketidakstabilan ekonomi. Pajak sebagai alat dalam kebijakan fiskal bertujuan meningkatkan pendapatan negara untuk menjamin pelayanan-pelayanan yang harus disediakan pemerintah yang dibiayai dari pajak. Apabila rakyat dapat merasakan manfaat dari pembayaran pajaknya, maka kestabilan ekonomi dapat tetap berlangsung.

Salah satu cara mendukung stabilisasi ekonomi ialah penerapan pajak yang fleksibel.

*" A flexible tax system can also assist stabilitation of economy by acting as an automatic stabilisher: (anti-inflationary or anty deflationary fiscal tool). "*<sup>292</sup>

Dengan pemajakan yang fleksibel, pemerintah dapat dengan mudah melakukan penyesuaian dengan mengacu pada perkembangan ekonomi. Apabila ekonomi mengalami kemajuan yang pesat, maka pajak dapat dikenakan untuk mengerem kemajuan itu. Dalam mencapai sasaran stabilitas ekonomi yang diutamakan ialah menjaga ekonomi tetap stabil.

### 3.2.3 Keadilan Ekonomi

Sebagaimana telah dibahas dalam bab 2, pembentukan peraturan atau hukum harus dijiwai oleh atau berdasar atas asas-asas. Dalam pengaturan pemungutan pajak atau hukum pajak, asas-asas yang mendominasi jiwa dari peraturan tersebut adalah asas-asas ekonomi. Penulis akan membahas asas-asas ekonomi yang sering digunakan sebagai dasar dalam pemungutan pajak yang banyak diadopsi oleh otoritas perpajakan di dunia.

Salah satu instrumen dalam menentukan subjek dan objek pajak adalah penentuan pihak-pihak terlebih dahulu yang akan dikenakan pajak. Menurut Holmes, pemerintah harus mengidentifikasi instrument yang sesuai untuk menentukan pihak-pihak yang dianggap berkecukupan (*well-being*) yang menjadi perhatian pemerintah. Menurut kaum utilitarian, sebagian masyarakat yang miskin akan berada dalam komunitas berkecukupan bila sebagian masyarakat yang kaya memberikan manfaat

<sup>292</sup> J.S. Uppal, *Tax Reform in Indonesia*, Gadjah Mada University Press, 2003, hlm.53.

untuk keperluan komunitas bersama. Interpretasi dari berkecukupan (*well-being*) akan tergantung pada sudut pandang kita melihatnya atau dari parameter yang kita gunakan.<sup>293</sup>

Pada umumnya untuk menentukan pihak-pihak yang akan dibebani pajak, negara akan melihat ukuran konsumsi barang-barang fisik dan jasa yang dimanfaatkan. Konsumsi barang secara fisik dan jasa yang dimanfaatkan itu akan mencerminkan penghasilan atau kekayaan yang dimiliki oleh pihak-pihak. Penentuan beban pajak seseorang akan ditentukan berdasarkan penghasilan atau kekayaan.

Teori pemajakan optimal (*Optimal Tax Theory*) mempunyai konsep kesejahteraan secara ekonomi. Dalam kebijakan perpajakan, teori pemajakan optimal menyatakan bahwa setiap individu memiliki karakteristik yang berbeda yang menghasilkan sumbangan yang berbeda, kesempatan dan rasa yang berbeda pula. Termasuk di dalam karakteristik ini kapasitas mental dan fisik, harapan hidup, tingkat pendidikan, pengaruh lingkungan dan kesehatan. Hal-hal ini yang akan membuat seseorang menjadi berkecukupan (*well-being*). Oleh karena itu, teori pemajakan optimal mencoba untuk mengembangkan pajak penghasilan ideal yang berdasarkan atas kemampuan seseorang untuk membayar pajak<sup>294</sup>.

Untuk menentukan kemampuan seseorang membayar pajak harus ditetapkan terlebih dahulu, karakteristiknya yang harus dipertimbangkan yang meliputi kekayaannya yaitu antara lain, kesehatan, pendidikan, sosial dan kesempatan ekonomi. Kesemua karakteristik tersebut akan dipertimbangkan satu dalam definisi penghasilan. Walaupun teori ini sangat menarik, namun memformulasikannya merupakan pekerjaan yang sulit, misalnya bagaimana kesehatan seseorang menjadi salah satu kriteria dalam pengertian penghasilan. Tidak mengherankan bahwa teori ini tidak pernah menyatakan bagaimana sebuah norma ditentukan, karena semuanya bersifat subjektif, tergantung pada si pembuat hukum. Satu hal yang menjadi perhatian adalah bagaimana negara dapat secara optimal memungut pajak. Oleh karena itu, secara tradisional pemikiran teori pajak optimal ditujukan untuk mencapai

---

<sup>293</sup> Holmes, (2001), *Op.Cit.* hlm.7 : "what can be stated categorically about well-being is that it is a personal psychological phenomenon. Ultimately, the concept may be determined simply by the degree of one's happiness, pleasure or satisfaction with one's lifestyle."

<sup>294</sup> *Ibid.*, hlm.9

persamaan vertikal (*vertical equity*) dalam beban pajak yang ditanggung oleh masyarakat dalam rangka mencapai pajak yang optimal dalam suatu negara.

### 3.2.4 Kebebasan Ekonomi

Secara sederhana kebebasan ekonomi bagi individu adalah aspek-aspek yang menyebabkan ia mempunyai kekuatan. Yang dimaksud dengan kekuatan di sini ialah diukur dari segala hal yang menyebabkan seseorang dapat melakukan apa saja yang ia inginkan<sup>295</sup>. Pengenaan pajak akan mengubah perilaku ekonomi seseorang. Oleh karenanya, pengenaan pajak harus dilakukan secara tidak diskriminatif. Pengenaan pajak yang tidak diskriminatif akan menimbulkan persaingan (kompetisi) dari para pelaku ekonomi secara sehat. Pemerintah di mana pun tidak akan dapat membuat suatu sistem pajak, yang mengambil uang dari rakyat tanpa menyebabkan perubahan perilaku ekonomi dan aktifitas ekonomi masyarakat<sup>296</sup>.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, karena efek yang berbeda dari masing-masing individu dalam responnya terhadap pajak, para ahli yang mendukung teori ini menyarankan pemerintah harus mencoba untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial dengan meminimalkan ketidaksamaan dalam pemanfaatannya<sup>297</sup>. Untuk memperoleh efek yang baik dalam respon masyarakat terhadap ketentuan atau hukum pajak, maka dalam pembuatan hukum pajak dibutuhkan kepedulian untuk mengadopsi dan menggunakan acuan dalam asas-asas pemajakan, yang kemudian dituangkan dalam norma hukum dalam bentuk pengaturan pemungutan pajak.

*" when a tax distorts or alters economic decisions, it can be shown that the burden imposes on society greater than the amount of tax collected. Since all taxes affect economic decisions to some extent, the role of tax policy must be to minimize rather than eliminate these excess burden "*<sup>298</sup>.

Pengenaan pajak akan menimbulkan beban kepada rakyat dan akan mengubah perilaku ekonomi. Seharusnya pengenaan pajak tidak mendistorsi kebebasan ekonomi

<sup>295</sup> Boulding, (1958), *Op.Ccit.*, hlm.111.

<sup>296</sup> *Ibid.*, hlm.185.

<sup>297</sup> Holmes, (2001), *Op.Cit.*, hlm.13 "... the privileged must give up resources, ...resources are transferred to people that society, through its governmental process consider to be in need. This transfer is generally achieved by the assignment of benefit through direct social welfare payment or taxation preferences".

<sup>298</sup> Case, (1986), *Op.Cit.* hlm. 122

bagi para pelaku ekonomi, tetapi sebaliknya, memberikan insentif untuk mendorong kegiatan perekonomian itu sendiri.

### 3.2.5 Asas-Asas dalam Pemungutan Pajak

Hukum pajak yang terbentuk pada akhirnya diaplikasikan kepada masyarakat dalam bentuk pelaksanaan pemungutan pajak. Dalam pembentukan hukum pajak, ia memiliki dasar berupa asas-asas bersifat universal yang kebanyakan berasal dari sudut pandang ekonomi. Beberapa asas-asas pemungutan pajak berasal dari pemikiran Adam Smith yaitu: *equality, certainty, convenience of payment, dan economy in collection*<sup>299</sup>. Selain dari itu terdapat pula asas-asas yang digunakan dalam pemungutan pajak antara lain: *fairness, equity, ability to pay, neutrality, efficiency, visibility, simplicity, competitiveness*<sup>300</sup>. Dalam penulisan ini dijelaskan asas-asas tersebut satu per satu sebagai berikut:

#### a. Asas *Fairness* (kejujuran/keadilan)

Realokasi sumber-sumber daya kepada masyarakat yang berasal dari individu-individu di dalam masyarakat itu merupakan salah satu konsep keadilan distributif (*distributive justice*) yang dikemukakan oleh Aristoteles. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya. Ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan melainkan kesebandingan<sup>301</sup>. Para anggota masyarakat harus diperlakukan secara adil dalam pembebanan kewajiban pendistribusian aset atas kekayaan yang mereka miliki, sehingga pendistribusian itu sendiri akan dilakukan dengan kerelaan. Konsep dasar dari keadilan distributif adalah adanya distribusi aset dari anggota masyarakat kepada masyarakat dan dialokasikan kepada masyarakat secara adil<sup>302</sup>. Konsep keadilan distributif ini, dalam dunia modern kelak dikenal sebagai konsep pemajakan, di mana pemerintah dengan kekuatan memaksa memerintahkan kepada anggota masyarakat untuk mendistribusikan kekayaannya kepada masyarakat dengan

<sup>299</sup> Smith, (1976), *Op.Cit.*, hlm341

<sup>300</sup> <http://www.mntax.org/research/mining.pdf>, Mining taxes in Minnesota: an overview and a recommendation for reform, march 2004, hlm.17, last visited: 9-2-2008 at 17.00.

<sup>301</sup> L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Radnya Paramita, Jakarta, 2001), hlm.12

<sup>302</sup> LB Curzon, *Jurisprudence*, (Cavendish Publishing ltd, 1993) hlm.17: "Distributive justice essentially, that which is exercised in the distribution of honor, wealth and other divisible assets of the community and these may be allotted among its member in equal or unequal shares. Equals must be treated equally, unequals unequally).

tata cara yang ditentukan oleh pemerintah. Perlakuan yang adil dalam pendistribusian asset ini menjadi perhatian dalam konsep keadilan distributif ini.

Keadilan (*Fairness*) dalam pemungutan pajak merupakan asas utama yang harus diperhatikan dan seharusnya dianut oleh rezim perpajakan di suatu negara. Sebagai contoh, dalam pemungutan pajak penghasilan (*income tax*), pengertian penghasilan itu sendiri harus terlebih dahulu ditentukan dengan memperhatikan dan mengacu pada asas keadilan (*fainess*) ini<sup>303</sup>. Dengan pengertian yang jelas mengenai dasar pemungutan pajak penghasilan, diharapkan tidak akan terjadi perselisihan menyangkut penentuan dalam hal apa saja pajak penghasilan itu dikenakan. Asas keadilan harus memegang peranan mutlak dalam pembentukan norma-norma hukum pemungutan pajak karena kerelaan anggota masyarakat membayar pajak (distribusi aset) akan berdasarkan pada kejelasan suatu rezim pajak dalam peraturan pemungutannya/hukum pajak positif. Menurut pemikiran Adam Smith tentang konsep kepatutan horizontal (*horizontal equity*), dalam pemungutan pajak diperlukan perlakuan yang sama dalam kondisi yang sama. Hal ini menunjukkan karakteristik dari asas keadilan dalam memperlakukan para pembayar pajak<sup>304</sup>.

Adam Smith berpendapat bahwa semua pendapatan suatu negara berdaulat berasal dari dua sumber yaitu properti yang dimiliki oleh negara berdaulat dan pendapatan dari rakyat. Pendapatan rakyat berasal dari tiga sumber yang berbeda yaitu: sewa (atas properti yang dimiliki), keuntungan (atas kegiatan usaha) dan upah (imbalan dari pemberi kerja). Pendapatan individu berasal dari sewa apabila ia menyewakan properti kepada pihak lain dengan mendapatkan imbalan. Penghasilan individu diperoleh dari keuntungan apabila individu tersebut memiliki suatu kegiatan usaha atau bisnis, penghasilan yang diterimanya melebihi modal yang dikeluarkannya. Penghasilan individu yang berasal dari gaji/upah, ialah apabila ia bekerja pada orang lain. Menurut Adam Smith, setiap pajak harus dikenakan atas ketiga sumber penghasilan yang berbeda tersebut, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri<sup>305</sup>. Definisi yang diberikan oleh Adam Smith tersebut dapat kita jadikan

<sup>303</sup> Holmes, (2001), *Op.Cit.* hlm.14 : "Fairness underpins income tax, which focuses upon the proposition that income is the best measure of a taxpayer's capacity of pay".

<sup>304</sup> *Ibid.* hlm.14 "...people in the same or substantially similar circumstances should pay the same amount of tax".

<sup>305</sup> Smith, (1976), *Op.Cit.* hlm. 341 *et.seq.*

contoh dari penggunaan asas keadilan dalam membentuk norma-norma hukum dalam pemungutan pajak. Dengan pengertian yang jelas atas penghasilan apa saja yang akan dipungut pajaknya, maka pada anggota masyarakat akan timbul kejelasan dalam melaksanakan kewajibannya secara sukarela dan patuh (*voluntary compliance*). Pengenaan pajak atas penghasilan individu harus berpedoman pada asas keadilan sehingga individu merasa diperlakukan dengan adil.<sup>306</sup>

Disamping mengemukakan konsep tentang pemajakan terhadap tiga sumber penghasilan di atas, Adam Smith juga menekankan bahwa pemungutan pajak penghasilan individu harus melalui pertimbangan-pertimbangan sesuai dengan asas-asas yang dikenal dengan empat maksim yaitu kesamaan (*equality*), kepastian (*certainty*), kenyamanan dalam membayar (*convenience of payment*), dan biaya pemungutan murah (*economy in collection*).<sup>307</sup> Prinsip kehati-hatian dalam pemungutan pajak atas penghasilan individu ini nampak jelas pada pemikiran Adam Smith.

Namun demikian, kadangkala untuk mencapai kondisi pemungutan pajak yang ideal, asas keadilan agak diabaikan oleh suatu rezim perpajakan. Dengan kata lain, konsep-konsep pemungutan pajak yang ideal tidak sepenuhnya diterapkan dalam ranah praktik<sup>308</sup>. Menilai apakah suatu peraturan pemungutan pajak/hukum pajak mengacu pada asas keadilan atau tidak adalah sesuatu yang sulit karena tidak ada ukuran yang pasti tentang keadilan.

*“ although an agreed measure of fairness has not been attained, a society can still strive for fairness as a goal in its tax system by attempting to achieve greater equality than presently prevails in the system”.*<sup>309</sup>

Ketimbang mempersoalkan ukuran-ukuran keadilan dalam pembentukan norma-norma hukum pemungutan pajak, masyarakat dapat melihat keadilan sebagai suatu tujuan dari pemungutan pajak itu sendiri. Ukuran keadilan dapat dilakukan dari manfaat atau tujuan yang ingin dicapai dalam pemungutan pajak yang dampaknya dapat dirasakan oleh masyarakat.

<sup>306</sup> Holmes, (2001), *Op.Cit.*, hlm.15 "fairness has also been extolled as the central criterion in formulating a concept of income that is capable of practical application".

<sup>307</sup> Smith, (1976), *Op.Cit.*, hlm.351.

<sup>308</sup> Holmes, (2001), *Op.Cit.* hlm.16: "Policy makers must sacrifice some parts of the ideal basis of taxation to obtain a practical measure that is close to the ideal than the measure that currently prevails".

<sup>309</sup> *Ibid.*

Pendiri salah satu firma akuntan terbesar di dunia, Arthur Andersen mempunyai pendapat tentang definisi keadilan yaitu bahwa keadilan ditentukan dan diukur dari sudut pandang ekonomi, lingkungan politik, suatu cara berpikir dan bertindak dari suatu pendekatan<sup>310</sup> Dalam definisi ini tersirat bahwa penentuan keadilan dipengaruhi oleh subjektivitas dari yang mengartikannya, tapi dengan mengacu pada sudut pandang ekonomi dan politik. Pendapat yang berbeda, dikemukakan oleh Thuranyi lebih pragmatis, ia menyatakan bahwa keadilan adalah bagian dari kemudahan dan efisiensi dari kepatuhan ketika konsep penghasilan dijelaskan untuk kepentingan pemungutan pajak<sup>311</sup>. Dalam definisi ini, kejelasan dalam konsep untuk pemungutan pajak sebagaimana seperti Adam Smith membeberkan tiga sumber penghasilan di atas, dalam rangka pemungutan pajak dan kemudian ketika diaplikasikan, anggota masyarakat menerimanya dan mematuhiya sudah merupakan ukuran atau kriteria keadilan. Menurut Case walaupun tidak terdapat definisi yang tepat untuk keadilan, para pembuat kebijakan dapat menentukan definisi keadilan berdasarkan kehidupan sehari-hari. Dalam praktiknya seringkali keputusan yang diambil dengan mendasarkan kepada keadilan memicu ketidakefisienan.<sup>312</sup>

Terlepas dari apa pun definisi keadilan, satu hal penting ialah terwujudnya kepatuhan sukarela (*voluntary compliance*) dari para pembayar pajak yang merupakan tujuan ideal yang ingin dicapai oleh setiap rezim perpajakan. Dengan adanya kepatuhan sukarela maka resistensi masyarakat dalam melaksanakan kewajiban pembayaran pajak diminimalkan.

#### b. Asas *Equity* (kepatutan)

Pengertian *equity* dari sudut pandang bahasa adalah

*“the quality of being fair or impartial, fairness, impartiality, (law) the application of the dictates or conscience or the principles of natural justice to the settlement of controversies”*<sup>313</sup>.

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> *Ibid.*, hlm.17.

<sup>312</sup> Case, (1986), *Op.Cit.*: “Despite the lack of a precise definition, public policy-makers make judgments about fairness on a daily basis. Often, decisions made in the name of equity lead to onefficiency. “

<sup>313</sup> Webster’s new universal unabridged dictionary, Barnes and Nobles book, New York,1999



*Equity* dalam Bahasa Inggris memiliki sinonim yaitu: “*the state, action or principle of treating all person equally in accordance with the law, due process, justice*”.<sup>314</sup> Dalam kamus bahasa Inggris-Indonesia, kata *equity* berarti hak menurut keadilan, kewajaran, keadilan<sup>315</sup>. Keadilan sebagai terjemahan *equity* dalam bahasa Indonesia kurang tepat. Dalam Bahasa Jerman kata *Gerechtigkeit* digunakan untuk pengertian ‘keadilan’ pada umumnya, dan kata *billigkeit* digunakan untuk ‘keadilan’ dalam kasus khusus atau kasus tertentu<sup>316</sup>. Menurut Sir Paul Vinograjov dalam bukunya *Common Sense of Law*, ada tiga fungsi *equity* atau kepatutan dalam hukum yakni *Jus adjuvandi*, untuk menyesuaikan hukum, *Jus supplendi*, untuk menambah hukum dan *Jus corrigenda*, untuk mengkoreksi hukum.<sup>317</sup>

Mungkin suatu ketentuan hukum dalam undang-undang secara umum sudah dirasa adil karena sudah memenuhi syarat yang sama dan diperlakukan secara sama pula. Tetapi ada kalanya apa yang adil secara umum, belum tentu adil dalam kasus tertentu.<sup>318</sup> Kata Inggris *equity* sulit ditemukan padanannya dalam bahasa Indonesia dalam satu kata. Tetapi agaknya, dapat diterjemahkan menjadi ‘kewajaran’ atau ‘kepatutan’.

Dari sudut pandang ekonomi, *equity* adalah sebuah konsep atau ide dari sikap *fair* atau keadilan secara khusus yang dikenal dalam bidang perpajakan dan kesejahteraan dalam ekonomi. Berdasarkan sudut pandang ekonomi, kepatutan dibedakan menjadi dua yaitu kepatutan secara horizontal dan kepatutan secara vertikal.<sup>319</sup>

*“We distinguished two concepts of equity. Vertical equity sums up all characteristics of individuals in their earning capacities. One may define horizontal equity approximately by specifying that the effect of the tax system on individuals should not vary with respect to irrelevant individual characteristics.”*

Kepatutan secara horizontal (*Horizontal Equity*) ialah konsep yang mengatakan bahwa masyarakat dengan kemampuan membayar pajak yang sama harus membayar jumlah pajak yang sama. Hal ini juga berhubungan dengan konsep kenetralan pajak yang menuntut tidak adanya diskriminasi dalam pemungutan pajak atas hal-hal yang

<sup>314</sup> Roget's II the new thesaurus, (Houghton Mifflin company, Boston New York, 1995).

<sup>315</sup> John M Echols dan Hasan Sadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (PT Gramedia, Jakarta, 2005)

<sup>316</sup> Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan I*, (Bandung, 1998) hlm.17

<sup>317</sup> *Ibid.*

<sup>318</sup> *Ibid.*

<sup>319</sup> Salanie, (2003), *Op.Cit.* hlm.149.

sama dari orang-orang yang sama. Kepatutan horizontal memfokuskan pada perlakuan yang sama terhadap orang-orang yang berada dalam kondisi yang sama. Dalam konteks pajak, kepatutan horizontal dicapai ketika dua orang yang sama yang memperoleh penghasilan yang sama dikenai pajak dalam jumlah yang sama pula. Kepatutan horizontal akan sempurna dicapai bila pajak yang sama tidak sekadar dipungut dari penghasilan yang sama, tetapi pemungutan itu juga seyogiannya harus memperhatikan tanggungan atau beban dari setiap individu atas penghasilan tersebut. Akan lebih baik, jika penghasilan bersih dari dua orang yang sama akan dikenakan pajak yang sama pula. Kepatutan horizontal dalam pemajakan atas penghasilan dapat dicapai dengan dua cara yaitudengan memperluas basis pajak untuk menjamin bahwa semua penghasilan dan keuntungan dimasukkan dalam basis pemajakan, dan dengan mengamankan perlakuan pemajakan atau penghasilan dari sumber-sumber yang berbeda.<sup>320</sup>

Untuk mencapai kepatutan horizontal dibutuhkan kompromi dalam rangka mencapai tujuan-tujuan lain seperti stimulasi pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan kebijakan pemajakan berdasarkan penghasilan. Dalam praktiknya, kepatutan horizontal yang terdapat dalam sistem pajak penghasilan dilanggar karena alasan-alasan ekonomi dan sosial politik<sup>321</sup>.

Bagi para penentang asas kepatutan horizontal, ada persoalan tentang arti yang pasti dari asas ini. Antara lain dipertanyakan, bagaimana menentukan orang dalam kondisi yang sama atau dalam kondisi yang tidak sama. Beberapa ahli berargumen bahwa kepatutan horizontal adalah sebuah persamaan hasil dari suatu proses pemajakan ketimbang hanya sekadar identifikasi persamaan dalam pengenaan pajak terhadap orang-orang yang dihitung dalam kondisi yang sama sebelum pemajakan.

Para pendukung Teori Pajak Optimal, berkeinginan untuk mengenakan pajak terhadap orang-orang yang berada dalam posisi yang sama sebelum pajak dikenakan, akan tetapi dalam kondisi yang sama setelah pajak dikenakan. Mereka menekankan bahwa kepatutan horizontal akan dicapai berdasarkan '*ex posts*' basis, sehingga kemungkinan-kemungkinan seperti potensi penghasilan akan dikenakan pajak

<sup>320</sup> Holmes, (2001), *Op. Cit.*, hlm.20.

<sup>321</sup> *Ibid.* hlm.19.

ketimbang hanya pengenaan pajak dari penghasilan yang sudah nyata di dapat (*accrued income*).<sup>322</sup>

Namun demikian, perwujudan penerapan kepatutan horizontal menurut pendukung Teori Pajak Optimal sangat sulit diterapkan, sehingga dalam prakteknya, kepatutan horizontal harus dicapai dengan pengenaan pajak hanya berdasar atas 'ex-ante' basis, yaitu beban pajak yang sama dikenakan terhadap orang-orang yang dianggap memiliki kondisi yang sama karena mereka memiliki karakteristik yang sama, yang diukur dari sudut pandang penghasilan sebelum dikenakan pajak (*ex ante*). Dengan kata lain, pajak dikatakan memenuhi kepatutan horizontal bila dua orang atau lebih, dalam keadaan ekonomi yang sama (penghasilan, konsumsi atau kekayaan), membayar jumlah pajak yang identik.

Kepatutan horizontal dapat dicapai bila basis pajak luas, pengurangan-pengurangan atau pengecualian-pengecualian dapat diminimalkan dan perbedaan tarif pajak atas aktifitas yang mirip atau basis pajak dihindari. Pemikiran ini berkaitan dengan asas keadilan, juga dengan asas efisiensi sebab jika anggota masyarakat diperlakukan sama maka pajak akan netral secara ekonomis dan oleh karenanya mengurangi keputusan ekonomi swasta<sup>323</sup>. Yang dimaksudkan adalah penerapan kepatutan horizontal akan mengurangi ketidakpatuhan anggota masyarakat yang karena perlakuan yang tidak sama akan secara ekonomi melakukan perbuatan-perbuatan untuk mengurangi pajak yang dibayar.

Kepatutan secara vertikal (*Vertical Equity*) ialah konsep yang menyatakan bahwa masyarakat yang memiliki kemampuan yang besar untuk membayar pajak harus membayar pajak yang besar pula. Hal ini juga berkaitan dengan pembayaran pajak secara proporsional berdasarkan tingkat penghasilan mereka (pajak proporsional). Kepatutan vertikal melihat bagaimana beban pajak dibandingkan antara orang-orang dengan jumlah penghasilan yang berbeda berdasarkan basis perpajakannya. Pajak disebut progresif, regresif atau proporsional jika beban pajak merupakan persentase dari masing-masing penghasilan yang naik, penghasilan yang turun atau penghasilan yang bersifat konstan.

---

<sup>322</sup> *Ibid.* hlm.21

<sup>323</sup> <http://www.mntax.org/research/mining.pdf>, *Loc. Cit.*

Syarat untuk melakukan kepatutan vertikal yaitu: perlakuan berbeda karena kondisi yang berbeda itu (*unequal treatment for the unequals*). Yang membedakan besarnya tarif pajak adalah jumlah seluruh penghasilan atau jumlah seluruh tambahan kemampuan ekonomis, bukan karena perbedaan sumber penghasilan atau perbedaan jenis penghasilan. Disebut progresif apabila jumlah penghasilan seorang wajib pajak lebih besar, dia harus membayar pajak lebih besar dengan menerapkan tarif pajak yang persentasenya lebih besar.<sup>324</sup>

Setelah kita membahas mengenai kepatutan horizontal dan kepatutan vertikal. Bila kita ingin merumuskan dalam sebuah kalimat, maka kita mengatakan "pemungutan pajak dikatakan adil apabila orang-orang yang berada dalam keadaan ekonomis yang sama dikenakan pajak yang sama (*equals must be treated equally / horizontal equity*), sedang orang-orang yang keadaan ekonomisnya tidak sama harus diperlakukan tidak sama atau setara dengan ketidaksamaan itu (*unequals unequally / vertical equity*).<sup>325</sup>

### c. Asas Kesamaan (*Equality*)

Kata Inggris *equality* berarti

*"uniform inoperation or effect (equal laws) – in an equal or identical manner (to treat rich and poor equally), - the state of being equal, correspondence in quantity, degree, value, rank, ability."*<sup>326</sup>

Kesamaan mengandung arti bahwa dalam keadaan yang sama atau orang yang sama harus mendapat perlakuan perpajakan yang sama<sup>327</sup>. Kesamaan di depan hukum (*equality before the law or equality under the law or legal egalitarianism*) adalah prinsip atau asas yang mana setiap individu merupakan subjek dari hukum yang sama, dengan aturan tidak ada satu individu atau kelompok memiliki keistimewaan hukum.

Perlakuan secara sama semua hal tanpa mempedulikan perbedaan yang satu dari yang lain, disebut kesamaan buta (*blind equality*). Penerapan dari penilaian yang tidak

<sup>324</sup> R Mansyuri, *Pajak Penghasilan lanjutan*, (Ind Hill.co, 1996) hlm. 12: menurut Musgrave and masgrave: "all accretion should be included whether it be regular or fluctuating, expected or unexpected, realized or unrealized. Income from all sources thus defined should be treated uniformly and combined in a global income measure to which tax rates applied. Without globally, the application of a progressive rate schedule cannot serve its purpose of adopting the tax to the taxpayer's ability to pay".

<sup>325</sup> *Ibid.*, hlm.10

<sup>326</sup> Webster, *Loc.Cit.*

<sup>327</sup> Soemitro, (1998), *Op.Cit.* hlm.15

berpihak berkaitan dengan banyak orang atau objek, biasanya di dalam aplikasi dari hukum manusia, mengabaikan pertimbangan-pertimbangan atas semua atribut yang tidak relevan, sehingga ketidakberpihakan dapat dijamin untuk semua pihak. Ketidakmampuan untuk melihat perbedaan antara beberapa orang atau objek akan menghasilkan kesamaan buta baik di dalam pertimbangan maupun perlakuan. Ketika ketidakmampuan akan suatu hal menjadi ancaman yang dapat menyebabkan penilaian yang berpihak, maka kesamaan buta bertujuan untuk memberikan jaminan ketidakberpihakan, keadilan, dan persamaan untuk semua pihak yang dinilai. Kesamaan buta menjamin keadilan dengan cara mencegah otoritas dari membuat peraturan perundang-undangan yang *inequality* (yang tidak ada kesamaan) atau berpotensi menindas masyarakat.

Menurut Adam Smith, subjek atau individu dari setiap negara harus memberikan dukungan kepada pemerintah sesuai proporsi kemampuan yang dimiliki masing-masing. Oleh karena itu perlindungan dari negara yang dinikmati individu dan, biaya yang dikeluarkan oleh negara kepada kepentingannya menimbulkan kewajiban kepada individu untuk mengkontribusikan secara proporsional asetnya kepada negara melalui mekanisme pajak. Dengan adanya asas kesamaan dalam perpajakan, setiap pajak harus diberlakukan satu untuk semua<sup>328</sup>. Kesamaan dalam pajak-pajak lazimnya disebut juga non-diskriminasi, sehingga orang asing dan warga negara Indonesia yang berada dalam keadaan yang sama akan diperlakukan sama dan dikenai pajak yang sama besar<sup>329</sup>.

Mengacu pada kepatutan horizontal, perlakuan yang sama dalam kesamaan ini berarti bahwa jumlah seluruh penghasilan yang memenuhi definisi penghasilan, apabila jumlahnya sama, dikenakan pajak dengan tarif pajak sama, tanpa membedakan jenis-jenis penghasilan atau sumber penghasilan<sup>330</sup>.

#### d. Asas Kepastian (*Certainty*)

Setiap individu yang terikat untuk membayar pajak harus memiliki kepastian, bukan sesuatu yang diperdebatkan. Termasuk di dalamnya ialah waktu pembayaran, cara

<sup>328</sup> Smith, (1976), *Op.Cit.*, hlm.350.

<sup>329</sup> Soemitro, (1998), *Op.Cit.*, hlm.16.

<sup>330</sup> Mansyuri, (1996), *Op.Cit.*, hlm 12.

pembayaran, jumlah yang harus dibayar yang harus jelas dan terang bagi si pembayar maupun bagi tiap-tiap orang lainnya. Ketidakpastian dalam pemungutan pajak akan mengakibatkan korupsi<sup>331</sup>. Kepastian merupakan tujuan setiap undang-undang. Untuk itulah dalam membuat undang-undang dan peraturan-peraturan yang mengikat umum harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat di dalamnya adalah jelas, tegas dan tidak mengandung arti ganda atau memberikan peluang untuk ditafsirkan lain.<sup>332</sup>

*"The tax rules should clearly specify when the tax is to be paid, how it is to be paid, and how the amount to be paid is to be determined."*<sup>333</sup>

Kepastian yang dimaksud oleh Adam Smith adalah bahwa pajak tidak ditentukan secara sewenang-wenang, tetapi sebaliknya, pajak itu harus dari semula jelas bagi semua wajib pajak dan seluruh masyarakat. Kepastian hukum lebih penting daripada keadilan. Suatu sistem yang telah dirancang dengan menganut asas keadilan, ada kalanya bisa menjadi tidak adil apabila tanpa kepastian hukum, karena tanpa kepastian, pelaksanaannya bisa tidak adil, atau, lebih tepat tidak selalu adil<sup>334</sup>. Namun demikian, kiranya kurang tepat bila kepastian hukum itu lebih penting dari keadilan, seharusnya kepastian itu menjamin tercapainya keadilan dalam pemungutan pajak yang diinginkan. Sebagaimana telah diulas dalam bab dua, jika terdapat pertentangan atau tegangan antara kepastian hukum dan keadilan, maka, menurut formula Radbruch, kepastian hukum lebih utama daripada keadilan, karena dengan kepastian hukum individu memiliki pedoman dalam melaksanakan kewajibannya. Dalam konteks pajak, dengan kepastian hukum individu dapat melaksanakan kewajiban pajaknya dengan pasti terlepas dari apakah pajak tersebut memenuhi rasa keadilan atau tidak.

Pengertian kepastian hukum memang belum terdapat kesesuaian paham, akan tetapi arti yang pasti adalah bahwa suatu ketentuan perundang-undangan tidak boleh memberikan keragu-raguan, harus dapat diterapkan secara konsekuen untuk keadaan yang sama secara terus-menerus. Undang-undang harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak memberikan interpretasi yang lain daripada yang dikehendaki oleh

<sup>331</sup> Smith, (1976), *Op.Cit.*, hlm 351 "the uncertainty of taxation encourages the insolence and favours the corruption of an order of men who are naturally unpopular, even where they are neither insolent nor corrupt".

<sup>332</sup> Soemitro, (1998), *Op.Cit.*, hlm.21.

<sup>333</sup> Tax Policy Group of Joint Venture: Sillicon Valey Network, Tax Principles Workbook, A Tool for Critiquing Tax and Fiscal Proposals and System, 2003, hlm.4.

<sup>334</sup> Mansyuri, (1996), *Op.Cit.*, hlm 5.

pembuat undang-undang<sup>335</sup>. Dalam hukum pajak, kepastian dapat dilihat dari pajak yang harus dibayar oleh seseorang harus terang (*certain*) dan tidak sebarang (*not arbitrary*), sehingga kepastian hukum yang dipentingkan adalah yang mengenai subjek, objek, besarnya pajak dan juga ketentuan mengenai waktu pembayarannya.<sup>336</sup>

e. Asas Pembayaran yang nyaman (*convenience of payment*)

Setiap pajak harus dipungut pada saat atau pada waktu yang paling nyaman bagi para pembayar pajak untuk membayarnya, misalnya, pajak yang dikenakan atas sewa tanah atau sewa rumah dibayar pada saat yang bersamaan dimana sewa tersebut dibayarkan, sehingga pajak yang dikenakan bersamaan dengan saat yang paling nyaman bagi pembayar pajak untuk membayar pajaknya<sup>337</sup>.

*"A tax should be due at a time or in a manner that is most likely to be convenient for the taxpayer."*<sup>338</sup>

Makna yang terkandung di dalam asas ini adalah bertujuan guna meringankan pembayar pajak dalam melaksanakan kewajibannya. Ketika seseorang memperoleh penghasilan maka dia dianggap memiliki kemampuan membayar dan dalam keadaan nyaman untuk mengeluarkan sebagian pendapatannya untuk membayar pajaknya. Dapat dibayangkan jika pembayaran pajak harus dilakukan pada saat seseorang tidak memiliki uang, atau pada saat uangnya semua sudah diinvestasikan sehingga ia tidak memiliki uang tunai, tentu akan ada rasa resistensi dari orang tersebut untuk membayar pajaknya.

Asas kenyamanan membayar pajak memberi pedoman dalam membuat norma-norma hukum bahwa pajak hendaknya dipungut pada waktu yang paling baik bagi para wajib pajak yaitu pada saat sedekat-dekatnya dengan detik diterimanya penghasilan yang bersangkutan<sup>339</sup>. Asas ini lebih banyak menitikberatkan pada kondisi psikologis si pembayar pajak, sedangkan bagi aparat pemungut pajak, asas ini memberikan kepastian pemungutan pajak dan mempermudah pengadministrasiannya. Selain memberikan kemudahan bagi pembayar pajak, juga bagi pemerintah yang mendapat

<sup>335</sup> Rochmat Soemitro, *Pajak ditinjau dari segi hukum*, (PT Eresco Bandung, 1991), hlm.6

<sup>336</sup> R Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Refika Aditama, 2003) hlm.28

<sup>337</sup> Smith, (1976), *Op.Cit.* hlm.351 " A tax levied at the time when it is most likely to be convenient for the contributor to pay or when he is most likely to have wherewithal to pay".

<sup>338</sup> Tax Policy Group of Joint Venture: Silicon Valey Network, , (2003), *Loc.Cit.*, hlm.4.

<sup>339</sup> Brotodihardjo, (2003), *Op.Cit.* hlm 28.

pemasukan uang pajak dari tahun yang bersangkutan tanpa perlu menunggu sampai tahun pajak lampau.<sup>340</sup>

Pembayaran pajak hendaknya dilakukan pada waktu yang tidak menyulitkan wajib pajak, misalnya, ketika wajib pajak menerima upah atau gaji, atau penghasilan lainnya seperti bunga deposito. Berdasarkan asas ini kemudian diterapkan sistem pemungutan pajak yang dikenal dengan istilah PAYE (*Pay As You Earn*, bayar saat kamu memperoleh penghasilan). PAYE itu bukan saja saatnya yang tepat, tetapi pajak setahun dapat dipotong secara berangsur-angsur sehingga tidak merasa terlalu berat bagi wajib pajak untuk membayar sampai lunas<sup>341</sup>. Sebagai contoh, pajak atas penghasilan karyawan dipotong oleh pemberi kerja setiap bulan pada saat karyawan itu memperoleh gaji/upah. Pada akhir tahun, keseluruhan penghasilan karyawan itu diperhitungkan lalu dihitung pajaknya. Bila ternyata pajak yang dihitung sama dengan pajak yang telah dipotong setiap bulannya, maka ia tidak perlu menambah pembayaran pajaknya di akhir tahun. Sebaliknya, bila penghitungan pajak di akhir tahun pajak yang terutang lebih besar daripada pajak yang telah dipotong, maka ia harus membayar selisih kekurangan itu. Bagi pemerintah, pemasukan pajak per bulan lebih baik karena tidak perlu menunggu pembayaran seluruh pajak di akhir tahun.

Namun demikian, saat yang nyaman untuk membayar pajak, tidak sama pada semua wajib pajak. Sebagai contoh, karyawan, buruh, pegawai akan lebih mudah membayar pajak pada saat mereka menerima gaji, upah atau honorarium. Tetapi lain halnya dengan petani, ia akan lebih mudah diminta untuk membayar pajak setelah hasil panennya dijual dan ia sudah menyisihkan sebagian uangnya terlebih dahulu untuk modal penanaman selanjutnya. Jadi, tidak serta-merta pemajakan dilakukan ketika ia menerima uang penjualan, apalagi bila baru mulai menanam. Seorang pedagang lebih mudah membayar pajak pada waktu ia menerima pembayaran dari debitur atau kliennya berupa keuntungan sebagai selisih antara harga jual dan modal. Bila ia menjual dalam keadaan rugi atau terpaksa menjual untuk menghindari kerugian yang lebih besar, maka itu bukan saat yang nyaman baginya untuk membayar pajak. Seseorang yang menerima deviden atau bunga lebih mudah membayar pajak pada saat ia menerima dividen atau bunga.

<sup>340</sup> Soemitro, (1998), *Op.Cit.*, hlm.27.

<sup>341</sup> Mansyuri, (1996), *Op.Cit.*, hlm 6.



f. Asas Biaya pemungutan murah (*economy in collection*)

Sebagaimana layaknya dalam aktifitas bisnis, untuk mencapai suatu keuntungan, maka harga jual harus melebihi harga pokok, begitu pula dengan pemungutan pajak. Hasil pemungutan pajak yang merupakan pendapatan negara harus lebih besar dari biaya pemungutannya. Dalam membuat undang-undang pajak yang baru, para perancang/pembuat undang-undang wajib mempertimbangkan bahwa biaya pemungutan harus lebih kecil daripada dengan uang pajak yang masuk. Tentu tidak akan ada artinya memungut pajak baru yang hasilnya sebagian besar akan habis untuk biaya pemungutannya sehingga hanya sebagian kecil saja yang masuk ke kas negara.<sup>342</sup>

Asas ini lebih menitikberatkan kepada kepentingan pemerintah dalam melakukan pemungutan pajak. Dalam membuat peraturan perundangan-undangan mengenai pajak, pertimbangan biaya pemungutan merupakan suatu hal yang penting untuk dipertimbangkan. Asas ini hampir mirip dengan asas efisiensi, tapi lebih sempit dari efisiensi karena asas pemungutan pajak ekonomis ini hanya memperhitungkan biaya yang dikeluarkan pemerintah dalam mengumpulkan pajak. Otoritas perpajakan merupakan suatu institusi negara yang unik. Di satu pihak ia berkewajiban mengumpulkan pajak (dianalogikan dengan peredaran usaha dalam menjalankan kegiatan bisnis), di lain pihak ia memerlukan biaya-biaya dalam melakukan kegiatan mengumpulkan pajak tersebut (dianalogikan dengan biaya operasional dalam menjalankan kegiatan bisnis). Sudah seharusnya jumlah pajak yang dikumpulkan jauh lebih besar dari biaya yang dikeluarkan. Di beberapa negara, terdapat persentase kurang dari 3% biaya yang dialokasikan sebagai biaya pemungutan pajak (*tax collection cost*) dibandingkan dengan jumlah pajak yang harus dikumpulkan.

Dengan mempertimbangkan salah satu asas pemungutan yang ekonomis ini pula, otoritas perpajakan memperkenalkan pemungutan pajak yang dilakukan oleh pihak ketiga (*withholding tax*) dan pajak yang bersifat final. Yang dimaksud dengan pemungutan pajak yang dilakukan pihak ketiga adalah kewajiban pembayaran pajak yang seharusnya dilakukan oleh sebuah entitas (orang atau badan) dilakukan oleh

---

<sup>342</sup> Soemitro, (1998), *Op.Cit.*, hlm.27.

pihak ketiga (biasanya pihak yang memberikan/membayar penghasilan kepada entitas tersebut) dengan cara langsung memotong pajak dari penghasilan yang diberikan, ketimbang menyerahkan kepada entitas tersebut untuk membayarnya sendiri. Jadi, otoritas perpajakan mengalihkan beban dan biaya pemungutan kepada pihak ketiga tersebut. Sedangkan pajak yang bersifat final adalah pembayaran pajak atas suatu penghasilan yang diperoleh oleh entitas, dan pada saat menerima penghasilan itu ia harus membayar dulu pajaknya dan itu bersifat final, artinya tidak perlu diperhitungkan dalam penghitungan pajak di akhir tahun.

g. Asas Kemampuan membayar (*Ability to Pay*)

Sistem yang dipilih untuk mengumpulkan pajak sejumlah yang diperlukan untuk membiayai kegiatan pemerintah hendaknya adalah sistem yang membebani rakyat secara keseluruhan sekecil mungkin. Pajak hendaknya tidak menghalangi wajib pajak untuk terus melakukan kegiatan-kegiatan ekonomisnya. Pajak harus memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat daripada beban yang dipikulkan kepada masyarakat.<sup>343</sup> Anggota masyarakat harus dikenai pajak sebanding dengan kemampuan membayar masing-masing yaitu sebanding dengan penghasilan yang diperolehnya berkat perlindungan pemerintah. Menurut G. Buchler, kemampuan membayar pajak dapat ditentukan dan beban pajak yang seharusnya dibagi menurut kemampuan dari pembayar pajak di mana mereka diukur dengan patokan yang khusus.<sup>344</sup>

Pengukuran kemampuan membayar seseorang merupakan hal yang sulit tapi bukan mustahil dilakukan. Misalnya, dalam pengenaan pajak atas individu, dapat dilakukan pengukuran dengan pendekatan biaya hidup yang normal sehingga bila seseorang memiliki penghasilan di atas biaya hidup normal maka ia dianggap memiliki kemampuan untuk membayar. Sudah menjadi hal yang alami bahwa individu sebagai makhluk yang rasional akan mempertimbangkan beberapa pilihan dalam melakukan kewajiban perpajakannya ini. Bila dimungkinkan ia akan memperkecil pajak yang harus dibayarnya. Oleh karena itu penegakan hukum dalam pemungutan pajak dapat terlaksana dengan efektif jika sebelumnya pemerintah dapat menentukan dengan baik

<sup>343</sup> Mansyuri, (1996), *Op.Cit.*, hlm. 7.

<sup>344</sup> Holmes, (2001), *Op.Cit.* hlm.22 "... to many persons, ability to pay is synonymous with justice in taxation. When one attempts to define it, he encounters a task as difficult. Some regard ability to pay exclusively as a principle of personal taxation...".

ukuran kemampuan membayar seseorang, dan pemungutan pajak diiringi dengan manfaat yang akan pembayar pajak peroleh dari pemabayaran pajaknya.

Untuk sebagian orang, asas kemampuan membayar ini merupakan persamaan dari keadilan dalam perpajakan, sehingga banyak orang berpendapat asas kemampuan membayar ini merupakan asas penting dalam pemajakan terutama pajak atas individu. Doktrin kemampuan untuk membayar dikembangkan oleh kaum utilitarian seperti John Stuart Mill yang mengasumsikan bahwa pajak-pajak yang dikenakan atas penghasilan seperti prinsip pengobanan yang sama (*equal sacrifice*) yang ditanggung oleh seluruh pembayar pajak, tidak mencerminkan keadilan dalam perpajakan. Pada dasarnya konsep umum kemampuan untuk membayar menekankan kesamaan horizontal sebagai aspek kunci dari keadilan pajak.<sup>345</sup>

#### h. Asas Netralitas atau tidak memihak (*neutrality*)

Asas netralitas perpajakan terkenal pada masa-masa sebelum Perang Dunia II, waktu tinjauan ekonomi mikro masih mendominasi ilmu ekonomi. Pada prinsipnya, asas netralitas menyatakan bahwa hendaknya pengenaan pajak jangan sampai mengganggu kegiatan ekonomi swasta, dorongan untuk bekerja dan terutama kegiatan untuk berusaha.<sup>346</sup> Asas netralitas antara lain dikemukakan oleh John F. Due yang menyatakan bahwa pajak seyogianya netral, yaitu tidak mempengaruhi pilihan masyarakat untuk mengonsumsi, tidak mempengaruhi pilihan produsen untuk menghasilkan barang-barang dan jasa, dan pajak jangan sampai mengurangi semangat orang untuk bekerja, sehingga mereka lebih memilih santai-santai saja.<sup>347</sup> Asas netralitas bertujuan untuk menjaga jangan sampai pemungutan pajak itu menghambat kemajuan ekonomi, dan jangan sampai pajak itu mengurangi pertumbuhan ekonomi serta jangan sampai pajak itu mengurangi inefisiensi perekonomian nasional.

*“the effect of the tax law on a taxpayer’s decisions as to how to carry out a particular transaction or whether to engage in a transaction should be kept to a minimum.”*<sup>348</sup>

<sup>345</sup> *Ibid.* hlm.23: “taxpayers ought to contribute to public revenue in line with their capacity to contribute”.

<sup>346</sup> Soetrisno, *Dasar-dasar ilmu keuangan negara*, (Yogyakarta, 1981), hlm.154.

<sup>347</sup> Mansyuri, (1996), *Op.Cit.*, hlm.14

<sup>348</sup> Tax Policy Group of Joint Venture: Sillicon Valey Network, , (2003), *Loc.Cit.*, hlm.4.

Dalam proses ekonomi dibutuhkan bahwa proses ekonomi yang independen berdasarkan pasar untuk tidak dipengaruhi oleh pengaruh eksternal apa pun bentuknya misalnya pajak. Oleh karena itu netralitas berhubungan dengan konsep efisiensi dan bahwa hukum pajak tidak boleh dipengaruhi oleh faktor-faktor distribusi oleh kekuatan pasar, maka secara normal hukum pajak tersebut dianggap sebagai hukum pajak yang netral.<sup>349</sup>

#### i. Asas Efisiensi (*Efficency*)

Bila kita membicarakan efisiensi sebagai asas pemungutan pajak, hal ini berkaitan dengan kondisi dari pengertian efisiensi secara ekonomi yang artinya mengukur efisiensi dari sudut pandang ilmu ekonomi. Sebagaimana telah diterangkan dalam bab satu, konsep efisiensi digunakan dalam pendistribusian alokasi dari sumber daya-sumber daya agar memiliki nilai yang maksimal<sup>350</sup>. Fungsi pajak menurut Posner antara lain adalah:

*“taxation is some times used to change the allocation of resources or the distribution of wealth but mainly it is used to pay for public seivces”.*

Dalam penggunaan asas efisiensi ini, satu hal yang perlu menjadi perhatian bahwa kebijakan yang diambil dalam pengenaan pajak jangan sampai mengganggu perekonomian.<sup>351</sup>

Pajak dikatakan mengganggu perekonomian jika pajak mengakibatkan perubahan harga suatu produk lebih dari pada faktor-faktor lain. Namun demikian, dalam praktiknya, pemerintah kadang-kadang mempunyai tujuan lain, seperti untuk mengerem konsumsi berlebihan dari suatu produk dengan memasukkan unsur pajak sebagai salah satu pengubah harga sehingga produk tersebut menjadi mahal, masyarakat akan mengalihkan konsumsi ke produk lainnya. Asas efisiensi yang dijadikan pertimbangan dalam menetapkan pengenaan pajak dalam kondisi ideal seharusnya tidak mengganggu kinerja perekonomian, jika tidak ternyata terdapat

<sup>349</sup> Dale Pinto, *E-commerce and Source-Based Income Taxation*, (IBFD Publication, 2003) hlm.23: "neutrality is a fundamental tax policy principle. The principle of neutrality in an international context is normally considered within 2 dimension of neutrality: capital export neutrality and capital import neutrality".

<sup>350</sup> Posner, (1997), *Op.Cit.* hlm.523.

<sup>351</sup> <http://www.mntax.org/research/mining.pdf>, *Loc.Cit.*: "it is important that tax policy not distort private market decision, unless distortion is an explicit goal. Market distortion can occur when taxes change the prices of some products or inputs, relatively more than others, causing private decision about production and consumption to change".

suatu tujuan yang lebih besar lagi yang ingin dicapai oleh pemerintah dalam penerapan asas efisiensi.

Sebuah perubahan yang efisien membuat orang-orang menjadi lebih baik dan tidak membuat seorang pun menjadi lebih baik. Dalam kenyataannya hampir setiap perubahan yang dibuat dalam sistem ekonomi menyebabkan beberapa orang menjadi lebih baik dan beberapa orang menjadi lebih buruk. Jika dalam perubahan (yang dilambangkan dengan adanya pertukaran) menyebabkan beberapa orang atau kelompok memperoleh keuntungan daripada beberapa orang yang mengalami kerugian dan kelompok yang memperoleh keuntungan memberi kompensasi, maka pertukaran tersebut disebut memiliki potensi efisien.<sup>352</sup> Ada pendapat yang diterima secara umum yaitu bahwa pasar yang kompetitif cenderung menghasilkan level terbesar dari barang dan jasa yang mungkin merupakan persediaan sumber-sumber daya yang produktif. Para ahli ekonomi menyebut hasil dari pertukaran di pasar ini 'efisiensi ekonomi' atau 'efisiensi alokasi'. Keyakinan bahwa pasar yang kompetitif membawa efisiensi ekonomi memberikan peningkatan kepada beberapa asas yang digunakan dalam mengevaluasi pajak.<sup>353</sup>

Penerapan asas efisiensi dalam ilmu hukum mungkin sesuatu hal yang tidak pernah terbayangkan sebelumnya terutama oleh para ahli hukum konvensional. Penulis mencoba untuk mengilustrasikan penggunaan asas ini dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Para pembuat perundang-undangan dianggap sebagai 'penjual' dalam mekanisme pasar bebas, produk perundang-undangan adalah produk yang akan 'dijual' dalam pasar yang kompetitif dan masyarakat banyak adalah 'pembeli-nya'.

Ketika suatu undang-undang (dengan pertimbangan asas efisiensi di dalamnya) diluncurkan kepada masyarakat, tentunya tanggapan masyarakat atas peraturan tersebut beragam. Ada yang merasa diuntungkan dengan undang-undang tersebut dan ada pula yang merasa dirugikan. Jika kita menganalogikan keuntungan bagi sebagian masyarakat dengan terbitnya undang-undang tersebut sebagai keuntungan yang dinilai dalam bentuk nominal uang (*gain*) begitu pula kerugian yang dirasa oleh masyarakat

<sup>352</sup> Case, (1986), *Op. Cit.*, hlm.3 "in theory, the gainers could compensate the losers for their losses, and something would be left over. The distinction between potential and actual efficient changes is generally ignored, and all such changes are simply called efficient".

<sup>353</sup> <http://www.mntax.org/research/mining.pdf>, *Loc. Cit.*

dinilai pula dalam bentuk uang (*losses*), maka apabila keuntungan melebihi kerugian peraturan tersebut dapat dianggap sebagai peraturan yang efisien di tinjau dari sudut pandang ilmu ekonomi.

Penulis berpendapat bahwa ketentuan yang mengatur tentang penghapusan subsidi BBM merupakan ketentuan yang efisien, kita ilustrasikan bahwa pemerintah sebagai 'penjual', peraturan penghapusan subsidi BBM di Indonesia sebagai 'produk' dan masyarakat sebagai 'pembeli'. Dengan adanya penghapusan subsidi maka harga BBM akan naik, sehingga masyarakat akan terkena dampaknya. Dari sudut pandang ekonomi dengan pengurangan atau penghapusan subsidi BBM akan mengurangi beban biaya yang harus dikeluarkan oleh negara dan meningkatkan pendapatan negara dari penjualan BBM (pemerintah sebagai penjual memperoleh untung). Masyarakat yang mampu akan memiliki pilihan untuk tetap membeli BBM dengan harga baru atau beralih kepada BBM yang diproduksi swasta. Jadi, akan ada sekelompok masyarakat yang tidak akan terganggu dengan kenaikan harga BBM (sebagian masyarakat merupakan pembeli tidak mengalami kerugian). Namun, pada masyarakat yang tidak mampu akan terasa dampak kenaikan BBM (sebagian masyarakat yang merupakan pembeli mengalami kerugian). Di lain pihak, pada saat bersamaan pemerintah mengeluarkan keputusan lain tentang pemberian bantuan tunai langsung kepada masyarakat miskin akibat dari dampak kenaikan BBM (kompensasi).

Dari pola hubungan di atas, ilustrasi tentang dikeluarkannya peraturan pengurangan subsidi BBM oleh pemerintah tersebut, yang berakibat ada pihak yang untung (pemerintah), ada pihak yang tidak terkena dampak (masyarakat yang mampu) dan ada pihak yang mengalami kerugian (masyarakat yang tidak mampu). Adanya bantuan tunai langsung bagi masyarakat tidak mampu (kompensasi), maka pola hubungan tersebut membentuk efisiensi menurut konsep Kaldor-Hicks, yang pada intinya *'the gainer compensate the loser and nothing worse off'*. Selanjutnya dengan mengabaikan faktor-faktor lain, bahwa peraturan yang dikeluarkan pemerintah tersebut masuk dalam kategori efisien dan berarti peraturan tersebut menggunakan asas efisiensi.

Menurut David D. Friedman, efisiensi memberikan pendekatan yang bermanfaat walaupun tidak sempurna, terhadap penilaian atas aturan-aturan hukum dan hasil-

hasilnya. Argumentasi alternatif untuk hukum yang efisien adalah walaupun ketika aturan-aturan hukum dapat digunakan untuk melakukan distribusi ulang, aturan-aturan hukum tersebut merupakan alat-alat tersedia yang lebih baik seperti pajak. Efisiensi ekonomi dalam perspektif kriteria normatif merupakan suatu cara untuk menentukan apakah hukum seharusnya memahami efek dari aturan hukum dan mengerti mengapa suatu aturan hukum ada dan di dalam mesin yang membuat hukum, nilai yang diukur dengan uang adalah lebih relevan daripada nilai yang diukur dengan unit yang abstrak seperti kebahagiaan.<sup>354</sup>

Ditinjau dari biaya ekonomis dalam pemungutan pajak (*asas economy of collection*), efisiensi berarti bahwa pemungutan pajak diusahakan dengan biaya pemungutan yang sekecil-kecilnya, sehingga selisih atau *gap* antara penerimaan pajak dan biaya pemungutan pajak menjadi semakin besar. Hal ini tentunya akan berakibat penerimaan pajak bersih dapat dimanfaatkan secara maksimal dalam biaya belanja yang dikeluarkan pemerintah. Dengan kata lain, asas efisiensi menuntut pemungutan pajak hendaknya dilakukan sehemat-hematnya, jangan sekali-kali biaya pemungutan melebihi pemasukan pajaknya<sup>355</sup>.

j. Asas Visibilitas (*Visibility*)

Pemungutan pajak harus dilakukan dengan alasan-alasan yang jelas, begitu pula dalam pembuatan peraturannya yang menjadi dasar hukum pemungutan itu.

*"Transparency and visibility in a tax system enable taxpayers to know the true cost of transactions. Taxpayers should know that a tax exists and how and when it is imposed upon them and others."*<sup>356</sup>

Dengan alasan-alasan yang jelas diharapkan para pembayar pajak akan melaksanakannya tanpa resistensi/keberatan dan tanpa keraguan akibat pertanyaan-pertanyaan yang mungkin timbul, yang menyebabkan orang enggan membayar pajak. Kejelasan dalam pemungutan pajak tidak hanya sekadar kejelasan dalam pembuatan peraturan, tapi juga kejelasan dalam pelaksanaan dan pengadministrasian pemungutan, serta kejelasan penggunaan uang pajak yang dipungut. Salah satu tuntutan para pembayar pajak ialah manfaat apa yang mereka dapat jika mereka

<sup>354</sup> Friedman, (2000), *Op.Cit.*, hlm. 24.

<sup>355</sup> Brotodihardjo, (2003), *Op.Cit.* hlm.28

<sup>356</sup> Tax Policy Group of Joint Venture: Silicon Valey Network, , (2003), *Loc.Cit.*, hlm.4.

membayar pajak. Untuk menjawab pertanyaan ini, pemerintah harus secara gamblang dan transparan menjelaskan kepada masyarakat tentang pemanfaatan pajak yang dipungut. Pembayar pajak harus mendapatkan informasi mengenai biaya-biaya yang dibutuhkan pemerintah dan beban pajak yang akan mereka sandang sebagai akibat dari keputusan kebijakan harus memiliki alasan yang jelas. Penelitian yang dilakukan oleh Minnesota Tax Research, menyimpulkan bahwa:

*"taxpayers rarely complain about hidden taxes, but if taxpayers don't know they're paying taxes they can't provide the important citizen oversight presumed by our founding fathers"*<sup>357</sup>.

Orang diketuk hatinya untuk menjadi anggota masyarakat yang teladan melalui pembayaran pajak yang baik. Kepatuhan sukarela ini adalah suatu hal yang menjadi dambaan setiap otoritas perpajakan dan ini hanya akan muncul bila pemerintah dalam pengenaan pajak dapat dengan gamblang menjelaskan segala aspek yang patut diketahui masyarakat. Seringnya asas visibilitas ini diabaikan dapat mengakibatkan pembayar pajak menderita dengan beban pajak yang berat sehingga mereka menjadi resisten terhadap kewajiban membayar pajaknya. Efisiensi ekonomi, akuntabilitas, dan demokrasi yang sehat akan berkembang jika pengaturan pengenaan pajak dilakukan dengan jelas<sup>358</sup>.

#### k. Asas Kesederhanaan (*simplicity*)

Kita sering mendengar di radio atau tv, atau membaca di surat kabar bahwa melaksanakan kewajiban perpajakan itu sulit. Jangankan menghitung pajak, membayar pajak saja sulit. Keluhan ini sangat sering terjadi sehingga pada akhirnya citra pemerintah menjadi buruk dan berdampak buruk pula bagi aktivitas ekonomi pada umumnya. Orang enggan berinvestasi karena akan menanggung risiko yang tinggi atas investasinya. Ketidaknyamanan dalam melaksanakan kewajiban pajak dapat pula menyebabkan orang enggan membayar pajak.

*"the tax law should be simple so that taxpayers can understand the rules and comply with them correctly and in a cost-efficient manner."*<sup>359</sup>

<sup>357</sup> <http://www.mntax.org/research/mining.pdf>, *Loc. Cit.*

<sup>358</sup> *Ibid.:* "economic efficiency, accountability and the health of democracy are improved when taxes are made more visible".

<sup>359</sup> Tax Policy Group of Joint Venture: Silicon Valey Network, , (2003), *Loc. Cit.* hlm.4.



Dalam sistem perpajakan yang disebut sistem *self-assesment* pembayar pajak diberi wewenang menentukan pajaknya. Dengan itu pembayar pajak memiliki kewajiban pajak dalam hal menghitung pajaknya, memperhitungkan pajaknya, membayar pajaknya dan melaporkan pajaknya. Untuk mendukung sistem ini kewajiban perpajakan yang meliputi kegiatan menghitung dan membayar pajak seharusnya dibuat sesederhana mungkin.

Rangkaian kewajiban perpajakan tersebut akan mudah dilakukan bila sejak dari peraturan pengenaan pajak, formulir perhitungan pajak sampai dengan mekanisme pembayaran dan pelaporan dilakukan dengan cara sederhana. Kesederhanaan tidak hanya memudahkan pembayar pajak melaksanakan kewajiban perpajakannya, tetapi pemerintah, dengan prinsip kesederhanaan, akan mengurangi biaya-biaya dan akan meningkatkan kepatuhan pembayar pajak sehingga pendapatan negara akan terjamin realisasinya. Namun demikian, pertimbangan yang berlebihan dalam penggunaan asas kesederhanaan ini kadang-kadang juga dapat menimbulkan ketidakadilan.<sup>360</sup>

#### 1. Asas Daya saing (*competitiveness*)

Pajak sangat erat hubungannya dengan ekonomi. Untuk mengukur keberhasilan suatu aktifitas bisnis akan lebih mudah jika dilihat dari jumlah kontribusi pajak yang diperoleh dari kegiatan bisnis itu. Oleh karenanya, pengaturan pemungutan pajak harus dapat mendorong kompetisi yang sehat dalam perekonomian, baik secara nasional maupun global. Untuk mendorong pengusaha nasional berkompetisi di tengah arus globalisasi, pajak merupakan salah satu alternatif insentif yang dapat ditawarkan oleh pemerintah. Kemajuan teknologi dan perkembangan perekonomian, yang menyebabkan transaksi atau kegiatan bisnis seolah tanpa batas negara, juga dapat mendorong setiap kegiatan bisnis untuk siap menghadapi persaingan dalam mempertahankan atau meningkatkan diri mereka dalam kompetisi yang ketat.

---

<sup>360</sup> *Ibid.* : "equity and simplicity are two tax principle most in conflict. A good tax is also a simple tax. To further the goal of simplicity, tax systems minimize the use of the deductions, exclusions and more accountability".

Pengenaan pajak yang konvensional dan tidak antisipatif terhadap kemajuan perkembangan ekonomi akan melemahkan daya saing dari pengusaha nasional. Beban pajak yang dipikul oleh para pelaku ekonomi jangan sampai menyurutkan atau menghambat para pelaku bisnis dalam berkompetisi di era globalisasi ini. Pemerintah harus membuat struktur pajak secara umum bersaing untuk semua jenis bisnis, sehingga akan tercipta keadilan pemajakan. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa untuk pemerataan pembangunan dan mendorong daya saing maka pajak dijadikan insentif atau pemberian fasilitas perpajakan kepada kegiatan bisnis tertentu sehingga ketidakadilan perpajakan mungkin timbul. Kecenderungan untuk terfokus pada pemungutan pajak atas satu aktifitas atau industri tertentu hanya akan menimbulkan ketidakadilan bagi para pembayar pajak.<sup>361</sup> Pajak dapat menimbulkan daya saing, tetapi di lain pihak, keberpihakan pada jenis-jenis usaha tertentu yang mendapatkan fasilitas perpajakan demi daya saing akan menimbulkan ketidakadilan yang dapat menjadi bumerang bagi pajak itu sendiri, karena pajak dapat diperalat untuk kepentingan tertentu.

Asas-asas pemajakan di atas tidak mungkin dapat dilakukan secara bersama-sama, sebagai contoh asas daya saing mungkin tidak sejalan dengan asas kepatutan. Apapun asas yang digunakan dalam pembentukan norma-norma hukum pajak, itu harus dilihat dari tujuan dan manfaat yang akan dicapai. Bagi bangsa Indonesia, cita-cita negara Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Asas-asas pajak sebagai pedoman pembentukan hukum pajak harus mengacu pada sila-sila Pancasila, baik yang berdiri sendiri maupun secara bersama-sama.

Namun demikian, karena pajak sangat penting bagi pembiayaan negara berdaulat maka pemerintah berkewajiban untuk mengamankan pemungutan pajak agar pembiayaan negara dapat berkesinambungan. Pajak akan tetap di kantong (tidak dibayar) atau dibayarkan oleh pembayar pajak dilihat dari empat cara, yaitu pengenaan pajak mungkin membutuhkan sejumlah besar pegawai pajak yang memperoleh gaji, yang mungkin saja menghabiskan bagian besar dari pajak yang dihasilkan, dan mungkin harus diikuti oleh pengenaan pajak tambahan kepada masyarakat. Asas pemungutan yang ekonomis yang menitikberatkan biaya

---

<sup>361</sup> *Ibid.* : "the era of collecting as much tax revenue from a particular industry as possible is over."

pemungutan sebagai pedoman dalam pengenaan pajak berperan dalam menyebabkan dibuat tidaknya suatu peraturan perundang-undangan pajak terhadap suatu objek pajak. Pengenaan pajak mungkin akan menghancurkan industri masyarakat dan tidak menyemangati mereka untuk menjalankan cabang tertentu dari suatu bisnis. Ketika pajak menjadi beban kewajiban yang terlalu berat bagi masyarakat untuk membayarnya, bisnisnya akan dibilangkan atau mungkin dihancurkan. Sanksi dan pinalti/denda lainnya yang dikenakan kepada individu yang gagal mengakali pajak akan menghancurkan masyarakat oleh karenanya keuntungan yang mungkin didapat oleh masyarakat dari modalnya akan berakhir. Penempatan masyarakat sebagai subjek kunjungan dan pemeriksaan oleh petugas pajak mungkin akan menimbulkan kesulitan yang tidak perlu, kekesalan dan ancaman.<sup>362</sup> Keempat hal di atas yang menyebabkan pajak biasanya lebih merupakan beban bagi masyarakat dari pada manfaat yang mereka dapatkan dari pemerintah yang berdaulat.

### **3.3 Hukum Pajak sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal**

#### **3.3.1 Kedudukan Hukum Pajak dalam Sistematisasi Hukum di Indonesia**

Pembagian klasik yang sampai sekarang masih sering digunakan meskipun banyak diperdebatkan ialah hukum publik dan hukum privat/perdata<sup>363</sup>.

##### **a. Hukum Publik**

Sebagai hukum yang mengatur kepentingan umum dan mengatur hubungan penguasa dengan warga negaranya. Yang termasuk dalam hukum publik ialah Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Pidana.

Hukum Tata Negara (*constitutional law*), hukum yang mengatur bentuk, organisasi, tugas dan wewenang negara. Hukum Tata Negara melihat negara dalam keadaan statis, tidak bergerak.

Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Usaha Negara, ialah hukum yang mengatur negara dalam keadaan bergerak. Objek hukum administrasi itu bukanlah organisasi negara, melainkan hubungan yang timbul dari kegiatan administrasi antara bagian-bagian negara dan antara negara dan masyarakat. Termasuk dalam bagian dalam hukum administrasi negara adalah hukum pajak atau hukum fiskal yang mengatur kewajiban untuk membayar pajak.

<sup>362</sup> Smith, (1976), *Op.Cit.* hlm.352 "every tax ought to be so contrived as both to take out and to keep out of the pockets of the people as little as possible, over and above what it brings into the public treasury of the state".

<sup>363</sup> Mertokusumo, (1999), *Op.Cit.*, hlm.124.

Materi hukum administrasi itu luas sekali. Di Belanda sebagian besar materi itu dianggap sebagai '*aanvullend burgerlijk recht*' (hukum perdata tambahan) karena mengatur pula materi perdata di luar BW (KUHPperdata) dan WvK(KUHD). Pada pokoknya hukum administrasi itu terdiri atas hukum dasar umumnya, hukum organisasinya, hukum fungsinya (kegiatan-kegiatannya), hukum sarana-sarana dan alat-alatnya, hukum peradilannya, hukum desentralisasi, dan hukum administrasi khusus.<sup>364</sup>

Menurut Prof. PadmoWahyono, daftar hukum administrasi positif, khususnya lapangan hukum administrasi khusus, dapat dikelompokkan dalam aturan-aturan yang meliputi aturan pokok yang memuat garis-garis besar sebagai instruksi di bidang penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Bidang tata hukum yang diasumsikan timbul atau tumbuh dari sistem GBHN yang terdiri dari aturan-aturan di bidang ekonomi, aturan-aturan di bidang agama & kepercayaan terhadap Tuhan YME, aturan-aturan di bidang politik, aparat pemerintah, hukum, pers serta hubungan luar negeri. Bidang tata hukum yang asumsinya timbul dari kegiatan manusia Indonesia seutuhnya. Bidang tata hukum yang dihubungkan dengan departemen yang mengasuhnya.<sup>365</sup>

Hukum Pidana adalah hukum yang menentukan perbuatan-perbuatan apa atau siapa sajakah yang dapat dipidana serta sanksi-sanksi apa sajakah yang tersedia.

#### b. Hukum Perdata

Sebagai hukum yang mengatur hubungan pribadi satu orang dengan lainnya, hukum perdata meliputi hukum tentang orang, hukum tentang keluarga, hukum benda, hukum perikatan, hukum waris dan hukum dagang.

Pembahasan dalam disertasi ini menekankan pada hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara adalah hukum yang menata atau mengatur usaha/tugas jabatan pemerintahan untuk kepentingan umum. Tidak termasuk di dalamnya tugas-tugas pembuatan perundangan, pelaksanaan pemerintahan dalam arti luas, tugas-tugas

<sup>364</sup> Atmosudirjo, (1994), *Op.Cit.*, hlm.8

<sup>365</sup> Philippus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Gadjah Mada Univ. Press, 2002), hlm.35

pemerintahan daerah yang bersifat swatantra. Yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah urusan agraria, urusan keuangan, urusan pendidikan, urusan kesehatan, urusan perburuhan, urusan perhubungan dan sebagainya. Untuk menata urusan keuangan diperlukan hukum yang mengatur keuangan. Termasuk dalam hukum keuangan atau hukum perbendaharaan negara ialah semua ketentuan-ketentuan mengenai keuangan seperti hukum fiskal yang mengatur urusan perpajakan, tentang bagaimana menetapkan dan melaksanakan pemungutan pajak<sup>366</sup>. Hukum administrasi negara merupakan hukum yang mengatur mengenai pemerintah di dalam kedudukan, tugas, dan fungsinya sebagai administrator negara. Suatu pemerintah dalam negara modern mempunyai lima fungsi pokok yaitu mengembangkan dan menegakkan persatuan nasional dan teritorial, mengembangkan kebudayaan nasional, pemerintahan, administrasi negara dan bisnis niaga.<sup>367</sup>

Yang dimaksud dengan fungsi pemerintahan adalah tugas dan kegiatan-kegiatan menegakkan dan mempergunakan wibawa dan kekuasaan negara dan terdiri atas kegiatan-kegiatan pengaturan perundang-undangan, pembinaan masyarakat negara, kepolisian dan peradilan. Sementara itu fungsi administrasi negara ialah tugas-tugas dan kegiatan-kegiatan melaksanakan dan menyelenggarakan kehendak-kehendak (*strategi, policy*) serta keputusan-keputusan pemerintah secara nyata (implementasi). Fungsi kelima yang berhubungan dengan bisnis atau niaga ialah kegiatan-kegiatan yang teratur dan kontinyu melayani kebutuhan-kebutuhan umum atau kebutuhan-kebutuhan masyarakat sambil mencipta dan memperoleh pendapatan (*income/revenue*). Bisnis yang dimaksud terdiri atas bisnis non komersial, misalnya: rumah sakit negeri, sekolah negeri dan lain-lain, dan bisnis komersial, yang mengejar laba melalui usaha yang dijalankan oleh BUMN/BUMD.

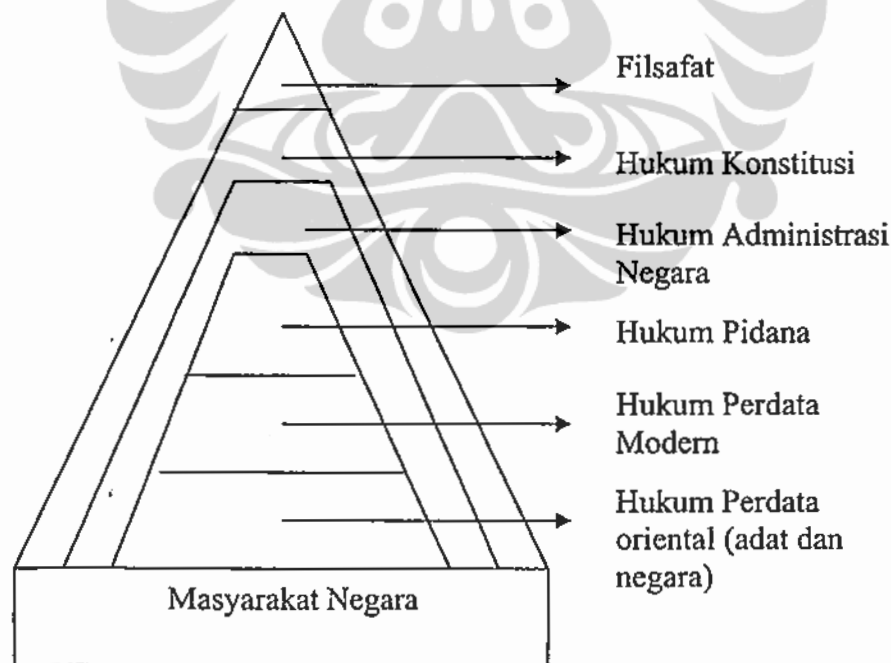
Pendapatan negara yang berasal dari pajak merupakan sumber utama dalam pembiayaan negara, dan juga merupakan ruang lingkup hukum administrasi negara yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menciptakan dan memperoleh pendapatan. Hukum administrasi negara adalah hukum mengenai seluk beluk administrasi negara (hukum administrasi negara *heteronom*) dan hukum operasional hasil ciptaan administrasi negara sendiri (hukum administrasi negara

<sup>366</sup> Hadikusuma, (1992), *Op.Cit.* hlm.60

<sup>367</sup> Atmosudirjo, (1994), *Op.Cit.* hlm.2

otonom) dalam rangka memperlancar penyelenggaraan segala hal yang dikehendaki dan menjadi keputusan pemerintah dalam rangka penunaian tugas-tugasnya.<sup>368</sup>

Sistem dalam hukum administrasi negara merupakan suatu sistem yang terdiri atas struktur hukum administrasi negara dan mekanisme hukum administrasi negara. Struktur hukum administrasi negara merupakan suatu jejaring (*network*) yang sangat kompleks, yang terdiri atas pejabat-pejabat dan unit-unit organisasi (instansi-instansi) administrasi negara yang berkaitan serta berhubungan satu sama lain secara tertentu, berdasarkan fungsi, kewajiban, wewenang dan tanggung jawab hukum yang dimiliki oleh masing-masing pejabat dan instansi. Mekanisme hukum administrasi negara merupakan suatu jejaring prosedur-prosedur hukum administrasi yang mengatur dan membuat para pejabat administrasi negara yang bersangkutan secara bersama-sama menghasilkan produk hukum administrasi negara (penetapan, rencana, norma jabatan, dan legislasi semu) yang dikehendaki atau diminta oleh warga masyarakat. Dalam hukum nasional, kedudukan hukum administrasi negara dapat digambarkan dalam diagram berikut<sup>369</sup>:



Dalam bagan di atas semua hukum dalam suatu negara pada dasarnya merupakan ruang lingkup hukum administrasi negara. Tidak ada satu hukum pun yang terlepas

<sup>368</sup> *Ibid.*

<sup>369</sup> *Ibid.*, hlm. 175.

dari campur tangan negara dan bebas dari kepentingan negara. Hukum administrasi negara menjwai semua peraturan hukum di suatu negara.

Dalam sistem Anglo-Amerika, menurut James Hart, hukum administrasi tidak termasuk bagian dari hukum yang secara tradisional diakui seperti hukum kriminal. Secara tradisional hukum yang mengontrol otoritas administrasi hanya diperlakukan sebagai aplikasi prinsip dari cabang-cabang hukum yang diakui, tergantung dari kasus per kasus<sup>370</sup>. Namun demikian terdapat pengertian hukum administrasi sebagai berikut:

*"Administrative law includes the law that is made by, as well as the law that controls the administrative authorities of a government. The law that controls administrative authorities is made by constituent or constitution-making authorities, by legislatures, by the courts and by administrative superiors in giving direction to their administrative subordinates. The law made by administrative authorities includes various types both of general regulations and of particular determinations."*

Selanjutnya James Hart membedakan hukum administrasi dalam dua hal mendasar dari prinsip subdivisi, yaitu hukum administrasi internal dan hukum administrasi eksternal.<sup>371</sup>

Hukum Administrasi internal, memiliki ruang lingkup mengenai hubungan antara pemerintah dan pegawainya dan mengatur hubungan antara organ pemerintah. Sedangkan, Hukum Administrasi eksternal berhubungan dengan hubungan hukum antara otoritas administrasi dan kepentingan swasta. Hubungan itu meliputi kekuasaan dan kewajiban dari otoritas administrasi (pemerintah) yang berhubungan langsung dengan kepentingan swasta, analisa tentang rentang dan keterbatasan dari kekuasaan tersebut, berhubungan dengan sanksi yang melekat, dan kesempatan-kesempatan atau upaya-upaya memperbaiki dari tindakan-tindakan otoritas administrasi.

Pada waktu hukum pajak timbul sebagai bagian dari ilmu hukum, ketika orang berusaha mengubah peraturan tentang pemungutan pajak yang sewenang-wenang

<sup>370</sup> *Ibid.* hlm.9 "nevertheles, administrative law has existed, in at least embbryonic form, as long as there have been administrative authorities".

<sup>371</sup> *Ibid.* hlm 12.

menjadi system, menyatukan semua peraturan tentang pemungutan ini, tidak ada seorang pun yang meragukan bahwa bagian hukum ini dikuasai oleh asas-asas hukum perdata dan seakan-akan merupakan perluasan dari hukum perdata. Sebenarnya hal yang membedakan antara hukum pajak dari hukum perdata adalah bahwa hukum pajak lebih kuat bertitik tolak dari kategori hubungan-hubungan ekonomis, bukan dogmatika hukum perdata yang unggul di sana melainkan kenyataan-kenyataan ekonomis.<sup>372</sup>

Hukum ekonomi mempunyai ruang lingkup yang lebih luas dibanding dengan hukum perdata karena meliputi semua aspek hukum sepanjang menyangkut kegiatan ekonomi. Aspek hukum dalam kegiatan ekonomi, pada umumnya dapat dilihat dari dua sisi, dalam dua kepentingan yang tidak setara.

Pertama, hukum dilihat dari sisi pelaku ekonomi, maka hukum semata-mata dipandang sebagai faktor eksternal yang bermanfaat dan dapat dimanfaatkan dalam rangka mengamankan kegiatan dan tujuan ekonomi yang akan dicapai.

Kedua, hukum dipandang dari sisi negara/pemerintahan, hukum dapat dimanfaatkan untuk menjaga keseimbangan kepentingan di dalam masyarakat. Hukum dipakai sebagai alat untuk mengawasi seberapa jauh terjadi penyimpangan terhadap perilaku para pelaku ekonomi terhadap kepentingan lain yang lebih luas.<sup>373</sup>

Pengertian hukum ekonomi sebagai hukum yang mengatur kegiatan di bidang ekonomi meliputi segala aspek, dilihat dari segi esensi dan eksistensinya, hubungannya dengan bidang hukum yang lain, serta bidang-bidang yang dikajinya. Hukum ekonomi sebagai seperangkat norma-norma yang mengatur hubungan kegiatan ekonomi dan secara substansial sangat dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang digunakan oleh negara yang bersangkutan. Hukum ekonomi secara makro dapat dikategorikan sebagai berikut hukum ekonomi yang mengatur sektoral fisik seperti di bidang pertanian, pertambangan, industri, yang mengatur kegiatan yang non fisik sifatnya, seperti di bidang perdagangan, jasa-jasa bangunan, konsultasi, kontraktor, paten dan sebagainya, dan yang mengatur penyelenggaraan sarana dan fasilitas usaha

<sup>372</sup> Mertokusumo, (1993), *Op.Cit.* hlm. 118 terjemahan karya Mr A Pitlo "Evolutie in het private recht".

<sup>373</sup> Hartono, (2000), *Op.Cit.* hlm.6



seperti: di bidang perpajakan, penyelesaian sengketa dalam bidang ekonomi, perburuhan, izin kerja dan sebagainya.<sup>374</sup>

Sementara itu, menurut Prof. Sunaryati Hartono, hukum ekonomi Indonesia dibedakan menjadi hukum ekonomi pembangunan yang menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi Indonesia secara nasional dan hukum ekonomi sosial yang menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara pembagian hasil pembangunan ekonomi nasional itu secara adil dan merata sesuai dengan martabat kemanusiaan (hak asasi manusia) Indonesia.<sup>375</sup>

Sedangkan menurut Prof. Dr. Rochmat Soemitro, definisi hukum ekonomi adalah keseluruhan norma-norma yang dibuat oleh pemerintah atau penguasa sebagai satu personifikasi dari masyarakat yang mengatur kehidupan ekonomi di mana kepentingan individu dan kepentingan masyarakat saling berhadapan. Dengan demikian letak hukum ekonomi sebagian pada bidang hukum perdata dan sebagian lain pada bidang hukum publik. Pembagian hukum ekonomi menurut Soemitro adalah hukum ekonomi produksi, hukum ekonomi konsumsi, hukum ekonomi distribusi, dan hukum ekonomi keuangan.<sup>376</sup>

Pengelolaan hukum ekonomi ini tidak dapat lagi dilaksanakan sebagai bagian dari cabang ilmu hukum dagang, hukum perdata, dan hukum publik melainkan harus dilaksanakan secara interdisipliner. Materi yang dibahas di dalamnya meliputi bidang-bidang yang diatur dalam hukum pajak, hukum dagang, hukum perdata, hukum publik, hukum internasional, dan sebagainya yang ada sangkut-pautnya dengan kepentingan masyarakat umum dalam bidang ekonomi. Sebagai contoh, pertimbangan investor asing untuk melakukan investasi di suatu negara ditentukan oleh hukum ekonomi. Hal ini tercermin pada ketentuan hukum di negara itu yang mengatur kegiatan investasi, sistem ekonomi, hukum pajak dan sistem fasilitas yang diberikan, peranan pemerintah dalam pengelolaan usaha, hukum perburuhan, hukum agraria,

<sup>374</sup> Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, (UI Press, 1986) hlm. 5 *et seq.*

<sup>375</sup> *Ibid.* hlm. 17 *et seq.*

<sup>376</sup> *Ibid.*

hukum paten, hukum internasional dan sebagainya.<sup>377</sup> Pada dasarnya semua kegiatan yang berkaitan dengan bidang ekonomi dan memerlukan pengaturan, termasuk dalam ruang lingkup hukum ekonomi dan mencakup kaidah-kaidah yang secara interdisipliner mengatur bidang-bidang yang materinya dibahas dalam hukum-hukum pajak, dagang, perdata, publik, internasional dan lain-lain.

Dalam teori hukum, istilah "Hukum Ekonomi" merupakan terjemahan dari *Economisch Recht* (Belanda) atau *Economic Law* (Amerika). *Economisch Recht* berasal dari istilah *Droit E'conomique* (Prancis), adalah kaidah-kaidah hukum administrasi negara yang diadakan untuk membatasi kebebasan pasar di Perancis, demi keadilan ekonomi bagi rakyat miskin, agar tidak hanya mereka yang berduit saja yang dapat memenuhi kebutuhannya akan pangan, tetapi rakyat petani dan buruh juga tidak akan mati kelaparan. Peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara seperti itu dicakup di dalam *Droit E'conomique* (Hukum Ekonomi dalam arti sempit). Sedangkan keseluruhan kebijakan dan peraturan hukum yang tidak hanya terbatas pada Hukum Administrasi negara saja tetapi juga mengatur hal-hal yang termasuk substansi Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Dagang, Hukum Perdata Internasional, bahkan Hukum Acara Perdata dan Pidana, dicakup dengan nama *Droit de l'Economique*, Hukum Ekonomi dalam arti luas<sup>378</sup>.

Termasuk dalam hukum apakah hukum yang mengatur masalah perpajakan atau hukum pajak? Pada dasarnya, hukum pajak termasuk ke dalam hukum administrasi negara, disebabkan hukum pajak mengatur hubungan antara negara dan masyarakat. Karena sifatnya ini, banyak ahli hukum memasukkan hukum pajak dalam hukum administrasi negara. Dalam dunia akademisi di Indonesia, kurikulum pengajaran perpajakan dimasukkan dalam fakultas ilmu sosial dan politik (yang membawahi administrasi negara).

Di dunia modern, di mana ekonomi merupakan tulang punggung bergulirnya kehidupan bernegara, pengaturan-pengaturan di bidang ekonomi (hukum ekonomi) menjadi sesuatu hal yang penting (misalnya, diminati dan dianggap lebih bergengsi

<sup>377</sup> *Ibid.* hal.20

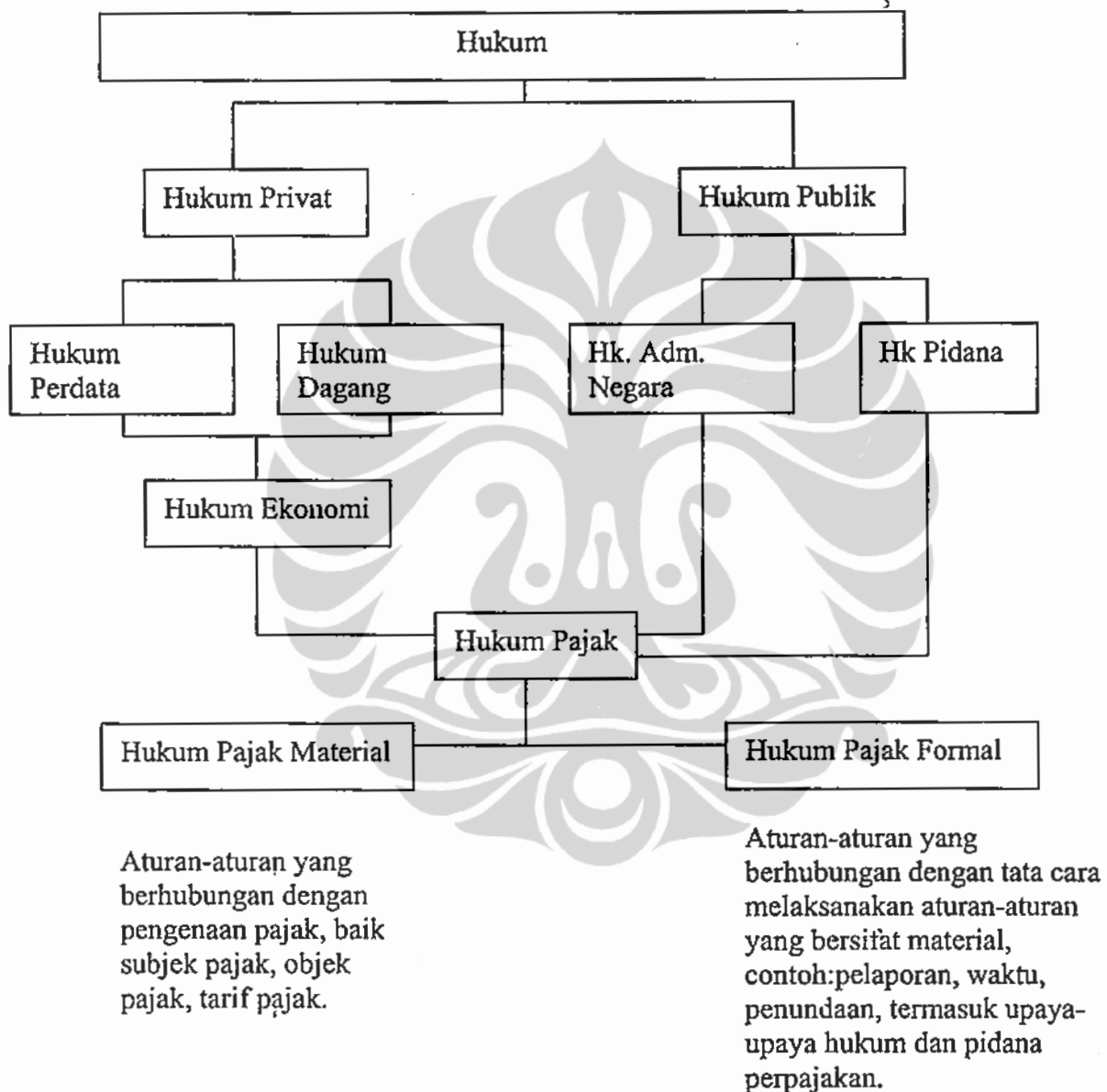
<sup>378</sup> Hartono, Sunaryati, *Upaya Menyusun Hukum Ekonomi Indonesia Pasca Tahun 2003*, makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003

dibandingkan dengan hukum lainnya). Semua kegiatan ekonomi yang diatur dalam hukum ekonomi, dan tidak ada satu pun kegiatan ekonomi yang terlepas dari masalah pajak. Kadang-kadang pajak menjadi salah satu kunci yang harus dipertimbangkan secara matang dalam menjalankan suatu kegiatan ekonomi. Tujuan alami dari suatu kegiatan ekonomi adalah untuk memperoleh keuntungan, guna meningkatkan kesejahteraan si pelaku ekonomi maupun masyarakat sekitarnya.

Pajak selalu di hubungkan dengan pengurangan setiap keuntungan yang didapat oleh para pelaku ekonomi, sehingga unsur pajak sangat berarti bagi mereka dalam memperhitungkan keuntungan bersih yang bakal diperoleh. Oleh karenanya, bagi pemerintah pajak digunakan sebagai salah satu alat atau insentif bila ingin mendorong pelaku usaha agar tertarik menekuni suatu bidang usaha tertentu. Atau, sebaliknya, para pelaku usaha akan meminta kepada pemerintah untuk mendapatkan fasilitas perpajakan guna memaksimalkan keuntungan yang akan diperoleh dari suatu kegiatan bisnis. Pendek kata, tak ada suatu kegiatan ekonomi yang terlepas dari aspek perpajakan.

Berdasarkan hal itu, banyak ahli hukum memasukkan hukum pajak ke dalam ranah hukum ekonomi. Bila kita buat tabel, letak hukum pajak dalam sistem hukum Indonesia adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1. Hukum pajak dalam sistem hukum Indonesia



Berdasarkan tabel di atas, dalam hukum pajak akan terdapat beberapa disiplin hukum, yaitu hukum perdata, hukum dagang, hukum administrasi negara, hukum pidana. Perbedaan antara hukum privat dan hukum publik dalam sebuah sistem hukum merupakan sebuah perdebatan panjang yang acap kali tidak jelas ukurannya. Bahkan, menurut Hans Kelsen, tak seorang pun berhasil membuat pernyataan yang

memuaskan mengenai perbedaan antara hukum privat dan hukum publik<sup>379</sup>. Namun walaupun pesimis terhadap perbedaan ini, Kelsen berusaha menggambarkan pemahamannya yaitu dengan mengungkapkan hal berikut.

*“ the most widely disseminated view turns on a classification of legal relations, with private law representing a relation between coordinatic subjects of equal standing legally, and public law representing a relation between a superordinate and a subordinate subject – between two subjects, then, one of which is of higher standing than the other. The typical public law relation is that between state and citizen. ”*<sup>380</sup>

Berdasarkan pendapat Hans Kelsen di atas, pola hubungan yang diatur dalam suatu hukum menentukan apakah ia berada dalam ranah hukum privat atau hukum publik. Hukum privat mengatur hubungan antara subjek-subjek yang memiliki posisi hukum yang sama. Sebaliknya hukum publik mengatur hubungan antara pihak-pihak yang tidak memiliki posisi hukum yang sama misalnya, antara pemerintah dengan rakyat. Bila mengaplikasikan pendapat ini dalam melihat pasar, maka transaksi-transaksi yang terjadi di pasar tidak sepenuhnya bebas dari intervensi pemerintah, karena pemerintah memiliki kepentingan dari transaksi yang terjadi di pasar tersebut, misalnya pajak. Jadi, walaupun suatu hukum mengatur hubungan yang sederajat antara subjek hukum, namun dalam pelaksanaannya, pemerintah tetap dapat melakukan intervensi untuk menjaga dan menegakkan hukum dengan kekuatan memaksa yang dimilikinya<sup>381</sup>. Peraturan atau hukum diperlukan dalam menjaga hubungan antara subjek hukum agar timbul keserasian dan keberlangsungan hubungan yang terjamin. Hukum menjadi panduan subjek untuk bertingkah laku, sekalipun untuk hal-hal yang bersifat privat.

<sup>379</sup> Maurizion Passerin d’Entreves and Ursula Vogel (ed), *Public and Private, Legal, Political and Philosophical perspectives*, N.E Simmonds: Justice, causation and private law, Routledge, 2000, hlm.151

<sup>380</sup> *Ibid.*

<sup>381</sup> *Ibid.* : Kelsen’s analysis might lead one to the conclusion that it is a mistake to view the market as a sphere of natural liberty that is wholly independent of the state’s intervention: market transactions operate against a background of entitlements that are established and enforced by law and sustained by the state’s coercive power.

*“Law and legal conduct that failed to meet the standards of the rule of law would fail in their very function as constituents of a code of behavior that individuals can consult when deciding how to act.”*<sup>382</sup>

Dari sudut pandang teori analisis ekonomi atas hukum, istilah hukum publik dan hukum privat hanya menggambarkan teknik hukum yang berbeda dalam rangka efisiensi ekonomi. Suatu hukum itu menempuh cara singkat dalam mempromosikan efisiensi atautkah hukum hanya membentengi suatu kebijakan yang dibuat<sup>383</sup>. Hukum pada dasarnya mengatur subjek (manusia sebagai makhluk yang memaksimalkan rasional) dalam mencapai kepuasan maksimal (ditinjau dari sudut pandang ekonomi). Oleh karena itu, apakah pengaturan atau hukum tersebut merupakan domain hukum privat atau hukum publik tidak lebih dari sekadar penerapan teknik yang berbeda dalam penerapan efisiensi ekonomi.

Berbeda lagi pandangan dari sudut politis, menurut Ernest Weinrib, hukum privat lebih fokus pada keadilan antara pihak-pihak individu daripada keadilan dalam tujuan sosial (masyarakat). Sebagai konsekuensinya, hukum privat lebih sedikit dipengaruhi politik ketimbang hukum publik.

*“private law is centrally concerned with justice between individual parties, rather than with wider social goals, and the belief that private law is somehow more truly ‘legal’ and less political than public law)”*.<sup>384</sup>

Satu hal menarik, menurut Pierre Trudeau, yaitu ada suatu aspek kehidupan yang seharusnya terbebas dari intervensi politik.<sup>385</sup>

*“Our conceptions of society, government and the economy also invoke the idea of boundaries and territory, public and private sectors, open societies and private*

<sup>382</sup> Ibid. hlm.97 “For legal institutions to protect privacy, they must embody the ideal of the rule of law. At its most basic, the rule of law refers to the idea that law should meet certain procedural requirements so that the individual is enabled to obey it. The requirements of the rule of law are, first, that law be general. Law must take the form of rules that are by definition directed to more than a particular situation or individual. The rule of law also requires that law be certain, clearly expressed, open, and adequately publicized. In addition, law must be prospective, directed only at behavior which takes place after it is enacted”.

<sup>383</sup> Ibid: For the economic analysis of law theorist, the terms ‘public law’ and ‘private law’ describe different legal techniques or institution that can be called upon in the services of economic efficiency. The terms are, at the best, a useful shorthand; and, at worst, an unhelpful obfuscation of the law’s unity of aim and underlying policy.

<sup>384</sup> Ibid. hal.153 The distinction between private and public law is multi-faceted and not reducible to any single watershed issue, but there can be little doubt that the division between collective and individual responsibilities, currently under consideration, plays a major part in explaining the division of legal systems into public and private realms.

<sup>385</sup> Ibid.

*persons. The remark of Pierre Trudeau, that 'the state has no place in the bedrooms of the nation', captured an essential idea: certain aspects of life are the prerogative of the individual and should be safe from political interference*<sup>386</sup>.

Hukum pajak secara tradisional ditempatkan dalam ranah hukum publik karena mengatur hubungan antara pemerintah (penguasa) dan rakyat dalam pembebanan pajak. Di satu pihak Pemerintah berkepentingan untuk mendapatkan pajak (sumber dana) dari rakyatnya, sementara itu di lain pihak, pemerintah berkepentingan untuk membebaskan kewajiban secara proporsional kepada individu-individu dalam masyarakat (*distributive justice*).

*"Developed western systems of law are divided into two sectors of 'public' and 'private' law. There would be universal agreement that administrative law, tax law, planning law, welfare law and constitutional law are all varieties of public law; similarly that contract, tort, property and restitution are instances of private law"*.<sup>387</sup>

Namun saat ini seharusnya Hukum Pajak tidak hanya dipandang sebagai bagian dari hukum publik, namun juga harus dipandang sebagai bagian penting dari hukum privat.

Pengaturan pemungutan pajak, yang menjadi kewajiban kepada negara dan merupakan domain hukum publik, sangat mempengaruhi transaksi-transaksi ekonomi antara individu-individu layaknya sebuah pasar. Sebagai contoh, pengaturan pemungutan pajak dengan tarif yang rendah dan pembebanan dilakukan kepada pihak yang menerima penghasilan akan mendorong individu-individu tetap nyaman dalam melakukan transaksi ekonomi. Kebalikannya, jika tarif pajak yang tinggi dan sistem pajak yang rumit diterapkan, tentu hal itu merupakan disinsentif bagi para individu pelaku ekonomi. Dengan demikian, jika kembali lagi kepada paradigma aliran teori analisis ekonomi atas hukum, suatu pemungutan pajak harus mengedepankan efisiensi ekonomi. Efisiensi ekonomi dalam pemungutan pajak akan terjadi jika pemungutan pajak tidak menyebabkan perubahan perilaku pelaku ekonomi untuk mencari aktivitas pengganti akibat pemajakan pada suatu aktivitas ekonomi.

<sup>386</sup> *Ibid.*, hlm 97.

<sup>387</sup> *Ibid.*, hlm. 149.

Pelaksanaan suatu aktivitas ekonomi merupakan suatu pilihan oleh para individu. Tidaklah berlebihan jika dikatakan aktivitas ekonomi yang dilakukan adalah aktivitas privat (*privacy*). Menurut pandangan penganut ekonomi liberal, *privacy* memiliki nilai-nilai ekonomis.

*"Privacy is also an economic value, and the capitalist economies that have accompanied liberal political orders employ the private in two ways: first, with the idea of 'laissez-faire' and the requirement that the state not intrude on self-interested market activities; and the second, with the idea of the consumer, an 'ordinary person' with a private domain to furnish and enjoy. With modernity, then, the conception of the private individual emerged, a conception that was clearly a social artifact, the product of shifting relations among people, and enforced by societal rules and structures".<sup>388</sup>*

Suatu peraturan hukum tidak membutuhkan privasi dalam pengaturannya, sebaliknya suatu bentuk privasi harus membutuhkan peraturan hukum. Dengan peraturan hukum maka privasi dapat terjaga keberlangsungannya. Bila terjadi pelanggaran atas privasi maka negara dapat menggunakan kekuasaannya (*coercive power*) untuk memperbaikinya

*"In a society where public power is unconstrained by the rule of law, privacy is insecure. There would no privacy without the rule of law".<sup>389</sup>*

Pajak telah disepakati oleh para ahli ekonomi sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal. Namun demikian, pajak tidak akan dapat dipungut tanpa adanya suatu pengaturan pemungutan pajak terlebih dahulu. Pemungutan pajak tanpa hukum yang dibuat sebelumnya sama dengan perampokan. Dari premis sederhana ini dapat ditarik suatu pernyataan bahwa secara tidak langsung hukum pajak dapat dianggap sebagai instrumen kebijakan fiskal, tidak hanya sekadar pajak saja.

Hukum pajak sendiri dapat dibedakan menjadi dua yaitu hukum pajak yang bersifat formal, dan hukum pajak yang bersifat material.

<sup>388</sup> *Ibid.* hlm.94

<sup>389</sup> *Ibid.* hlm.99



a. Hukum pajak yang bersifat formal.

Hukum pajak yang bersifat formal mengatur ketentuan perpajakan yang berhubungan dengan tata cara pelaksanaan kewajiban perpajakan dalam menjamin kepastian hukum, yang meliputi, antara lain, kewajiban pelaporan, waktu pembayaran, hak-hak pembayar pajak, yang kesemuanya merupakan hubungan antara negara dan rakyatnya sebagaimana pengertian dalam hukum administrasi negara. Dalam sinerginya dengan disiplin hukum pidana, dalam hukum pajak yang bersifat formal ini juga diatur tindak pidana khusus di bidang perpajakan, ancaman sanksi atas tindak pidana tersebut, dan siapa yang berwenang untuk melakukan penyidikan.

b. Hukum Pajak yang bersifat material

Hukum pajak yang bersifat material mengatur ketentuan perpajakan yang berhubungan dengan pengenaan pajak. Termasuk di dalamnya subjek pajak, objek pajak, tarif pajak dan sifat pajak. Sinergi dengan hukum perdata, antara lain pengaturan pengenaan pajak atau bahkan tidak dikenakan pajak dalam rangka suatu perbuatan perdata baik yang dilakukan individu maupun sebuah entitas badan hukum, seperti: merger, dan akuisisi. Berkaitan dengan bersinerginya hukum pajak dengan hukum dagang, pengaturan perpajakan secara material mengatur hal-hal yang merupakan domain hukum dagang antara lain *leasing*, dan anjak piutang.

Pemungutan pajak dapat dipaksakan dengan undang-undangan. Hal ini berarti bahwa harus ada dulu undang-undang yang mengatur pemajakan, kemudian pelaksanaan pemajakannya dapat dipaksakan. Pemaksaan pemungutan pajak oleh pemerintah ini tidak melanggar hak asasi manusia. UUD 1945 (naskah asli dan naskah perubahan) menyebutkan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, pemaksaan pemungutan pajak dapat dilakukan dengan kuasa dari konstitusi. Tentunya UUD 1945 tidak akan memberikan kuasa itu kepada pemerintah jika pemaksaan pemungutan pajak melanggar hak asasi. Oleh karena itu, untuk meminimalisasi pelanggaran hak asasi, setiap pemungutan pajak diatur dengan undang-undang.

Satu hal penting, pajak di samping sebagai sumber pemasukan/pendapatan negara, digunakan pula sebagai alat pemerintah dalam mengontrol perekonomian secara

makro. Ketika kita berbicara tentang pengenaan pajak terhadap sektor-sektor usaha, kita berbicara tentang pajak dalam kerangka ekonomi secara mikro. Namun ketika pajak dijadikan sebagai indikator atau alat dalam mendorong atau menghambat suatu sektor usaha atau kegiatan ekonomi, maka perbuatan atau tindakan pemerintah ini berbicara dalam konteks ekonomi makro khususnya kita kenal dengan kebijakan fiskal, yang tentu saja dengan penggunaan hukum pajak sebagai alat kebijakan fiskal akan berpengaruh secara makro dalam perekonomian nasional.

### 3.3.2 Pajak Sebagai Salah Satu Alat Kebijakan Fiskal

Ada dua kata yang hampir mirip yang sering kita dengar dan kita mengartikannya mungkin sering tertukar. Kedua kata tersebut yaitu kebijakan (*wisdom/wijsheid*) dan kebijaksanaan (*policy/beleid*)<sup>390</sup>. Kebijakan (*wisdom*) secara implisit memuat arti dan istilah diskresi (*discretion/freies ermessen*) yang diartikan dengan kebebasan untuk memilih dan/atau memutuskan atau menentukan menurut pendapat sendiri. Sedangkan istilah kebijaksanaan (*policy*) seringkali penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan (*decision*), undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Kebijaksanaan dapat dirumuskan sebagai perilaku dari sejumlah pemeran yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah/permasalahan sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu atau dengan kata lain mengacu kepada tindak atau tindakan berpola yang mengarah kepada tujuan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan/atau mewujudkan sasaran yang ingin dicapai.<sup>391</sup>

Istilah kebijaksanaan lebih sering dan secara luas digunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah/presiden serta perilaku negara pada umumnya. Beberapa konsep tentang kebijaksanaan negara ialah kebijaksanaan negara seyogyanya merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dan bukan sebagai perilaku atau tindakan yang secara acak atau kebetulan, kebijaksanaan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri namun pada hakekatnya merupakan rangkaian tindakan yang saling terkait dan berpola yang akan dilaksanakan, yang mengarah pada tujuan tertentu, kebijaksanaan bersangkutan paut

<sup>390</sup> Nurtjahjo (ed), (2004), *Op.Cit.* hlm.117, Pidato pengukuhan Guru Besar Prof RM Girindo Pringgodigdo

<sup>391</sup> *Ibid.*

dengan apa yang secara nyata dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu misalnya debirokrasi dan deregulasi, dan kebijaksanaan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula berbentuk negatif.<sup>392</sup> Bentuk positif pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu dan akan mencakup beberapa tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi atau mengatasi masalah tertentu. Dalam bentuk negatif meliputi keputusan-keputusan dari pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Dari definisi kebijakan fiskal menurut Prof. Soemitro Djoyohadikoesoemo, sebagaimana telah di bahas sebelumnya, dapat ditarik beberapa unsur yang membentuk pengertian kebijakan fiskal yaitu:

- a. Instrument atau alat pembangunan yang mempunyai tujuan yang berkaitan (tidak berdiri sendiri), berdasarkan kombinasi dari progresifitas pajak langsung dan pajak tidak langsung, serta fleksibilitas dalam sistem pengecualian dan insentif (fasilitas) yang menstimulasi atau merangsang keinginan investasi swasta. Pajak sebagai alat untuk merangsang investasi harus memiliki sistem yang fleksibel sehingga tujuan yang akan dicapai optimal dalam rangka menggairahkan investasi, yang pada akhirnya akan memberikan keuntungan kepada pemerintah berupa terbukanya lapangan kerja, meningkatkan pendapatan rakyat dan pundit-pundi pajak yang dibayar sebagai akibat dari kegiatan ekonomi (investasi). Bahwa segala aktivitas perekonomian yang berlangsung di sekitar kita sesungguhnya hanya dapat berlangsung selama otoritas fiskal mampu menjaga agar posisi keuangan negara tetap kuat dan mampu memenuhi semua kewajiban yang harus dibayar<sup>393</sup>.
- b. Secara langsung memperoleh dana yang diperlukan untuk kepentingan publik;
- c. Tidak secara langsung menjembatani simpanan pribadi (tabungan) dengan sektor produktif;
- d. Mengatur pengeluaran-pengeluaran yang dibutuhkan dalam rangka pembangunan.

<sup>392</sup> *Ibid.* hlm. 180

<sup>393</sup> Heru Subiyantoro dan Singgih Riphath (ed), *Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, (Kompas, 2004), hlm. 130.

Sementara itu Boulding lebih sederhana memberikan pengertian tentang kebijakan fiskal yaitu:

*"Fiscal policy deals with money flows of government. It refers to those aspects of government that are broadly concerned with the taking in and paying out of money. The way in which a specific money payment is assessed or calculated may have a profound effect on economic behaviour. This applies especially to transfer such as taxes or subsidies"*<sup>394</sup>.

Dengan kata lain, menurut Boulding, kebijakan fiskal secara sederhana memiliki pengertian, suatu kebijakan yang berhubungan dengan aliran uang dari pemerintah. Aliran uang dari pemerintah dapat berupa aliran uang masuk (penerimaan negara termasuk pajak) dan aliran uang keluar (pembayaran oleh negara). Dari kedua aliran uang pemerintah ini mempengaruhi perilaku ekonomi suatu negara.

Dalam teori kebijakan fiskal, kebijakan ini memiliki dua instrumen pokok, yaitu perpajakan (*tax policy*) dan pengeluaran (*expenditure policy*)<sup>395</sup>. Perpajakan menjadi instrumen bagi kebijakan fiskal dalam hal mengumpulkan pendapatan negara, dan sebagai stimulan dalam pembangunan ekonomi, baik dalam bentuk insentif maupun fasilitas perpajakan. Kehidupan berbangsa dan bernegara bergantung pada dua hal yang menjadi indikator kebijaksanaan fiskal tersebut. Kemandirian dalam mengeksplorasi penerimaan negara dapat dilakukan dalam bidang ekspor, baik migas maupun non-migas, penerimaan pajak. Namun bila dari semua sumber penerimaan negara ternyata masih kurang/belum cukup maka kebijakan fiskal juga terkait dengan pinjaman/hutang untuk mencukupi kebutuhan.

Pajak sebagai instrumen kebijakan fiskal memiliki fungsi pendapatan negara (*budgetair*), fungsi pengaturan dari pemerintah (*regulatory*), fungsi kontrol sosial (*social control*) dan fungsi pengubah perilaku pelaku ekonomi (*altering economic behaviour*)<sup>396</sup>. Masing-masing fungsi ini dilakukan secara bersama-sama dalam mendukung kebijakan fiskal, dan dapat berjalan secara paralel atau kadang-kadang bersifat bertentangan. Contoh fungsi pendapatan dan fungsi pengubah perilaku pelaku ekonomi secara paralel ialah pengenaan pajak yang tinggi terhadap suatu barang,

<sup>394</sup> Boulding, (1958), *Op.Cit.*, hlm.183.

<sup>395</sup> Subiyantoro dan Riphah (ed), (2004), *Op.Cit.*, hlm.3.

<sup>396</sup> *Ibid.*

misalnya mobil mewah. Tarif pajak yang tinggi memberi kontribusi yang besar kepada negara, sekaligus mengubah perilaku pelaku ekonomi (manusia) untuk mengalihkan konsumsinya dari mobil mewah ke mobil tidak mewah. Contoh fungsi pajak sebagai pengumpul pendapatan negara dan fungsi pajak sebagai pengaturan pemerintah, yang dapat bertentangan ialah pengenaan pajak terhadap apartemen. Dalam pengaturannya, pemerintah mensyaratkan bahwa apartemen dengan ukuran dan harga jual tertentu (misal luas 150 m<sup>2</sup> dan harga jual per m Rp 4 juta) akan dikenakan pajak barang mewah. Pengenaan pajak ini bertujuan agar negara memperoleh penghasilan dari pajak apartemen. Namun, dalam kenyataannya negara tidak mendapat pajak yang besar karena para pengembang (*developer*) memanfaatkan peraturan dengan cara membangun apartemen dengan luas maksimal 149 m<sup>2</sup>. Dengan demikian, penerapan pajak dari dua fungsi yang berbeda ini menghasilkan hasil yang bertentangan.

Berikut ini akan dibahas satu per satu fungsi pajak sebagai instrumen kebijakan fiskal, yaitu pengumpul anggaran, pengaturan, dan kontrol sosial.

Pertama, fungsi Pajak sebagai pengumpul pendapatan negara (*budgetair*). Dalam UUD 1945, kebijakan fiskal dalam bentuk pengaturan pemungutan pajak (hukum pajak) merupakan produk bersama antara pemerintah dan DPR. Dalam Pasal 23 ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 diatur bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Paralel dengan pengaturan APBN yang ditetapkan dengan undang-undang, pajak yang merupakan indikator dalam kebijakan fiskal yang tercermin dalam APBN, maka disebutkan dalam Pasal 23A perubahan ketiga UUD 1945, bahwa pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Dengan kata lain, perintah UUD 1945 mengenai pengaturan dengan undang-undang dalam kebijakan fiskal di atas (APBN dan pajak) adalah paralel atau selaras. Artinya, dalam hal pelaksanaan kebijakan fiskal yang indikator utamanya adalah pemasukan uang yang dapat berasal dari pajak atau pemungutan lain yang bersifat memaksa, dan pengeluaran (*biaya/expenditure*) pada kedua sisi neraca APBN diatur dengan undang-undang.

Produk bersama antara pemerintah dan DPR merupakan sebuah keputusan politik. Keputusan politik atas kebijakan fiskal sebagaimana dituangkan dalam APBN meliputi besarnya pengeluaran dan peruntukannya, jumlah penerimaan dan sumbernya, dan volume pinjaman dan krediturnya.<sup>397</sup>

Kebijakan fiskal sebenarnya merupakan kebijakan pengelolaan keuangan negara dan terbatas pada sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran negara yang tercantum dalam APBN. Kebijakan ini mencakup besarnya target penerimaan pajak langsung dan tidak langsung, target penerimaan bukan pajak termasuk dividen yang berasal dari BUMN serta besarnya rencana penerimaan dari luar negeri, baik dari pinjaman maupun dari hibah<sup>398</sup>.

Kebijakan fiskal memiliki 3 tujuan utama yaitu

- a. Mempengaruhi alokasi sumber ekonomi (*resource allocation*) dan mekanisme harga ke arah memenuhi kepentingan rakyat banyak. Tujuan kebijakan fiskal dalam konteks ini adalah menemukan keseimbangan yang tepat baik dalam bentuk riil maupun dalam bentuk nominal diantara alokasi sumber-sumber ekonomi untuk sektor publik dan *opportunity cost* pengalihan sumber-sumber ekonomi dari penguasaan pihak swasta.
- b. Untuk melakukan proses redistribusi kekayaan dan pendapatan antar golongan ekonomi dalam masyarakat. Tujuan kebijakan fiskal untuk memperoleh keseimbangan antar individu (*impersonal balance*) dalam pendapatan bersih, *economic opportunity* atau kesejahteraan sosial.
- c. Untuk menentukan arah pertumbuhan dan kestabilan ekonomi nasional. Tugas kebijakan fiskal adalah merencanakan tindakan-tindakan yang akan melancarkan pemanfaatan penuh sumber-sumber nasional yaitu sumber materi, sumber daya manusia dan sumber keuangan<sup>399</sup>.

Kedua, fungsi pajak sebagai pengaturan pemerintah (*regulatory*). Penetapan kebijakan fiskal (perpajakan) seyogyanya tidak hanya mempertimbangkan kepentingan politik dan mempertimbangkan tantangan/ancaman/peleluang dari perekonomian global tetapi juga perlu memperhitungkan kapasitas dan kesiapan organisasi pelaksana dan

<sup>397</sup> *Ibid.*, hlm.4.

<sup>398</sup> *Ibid.* hlm.111. tulisan Mar'ie Muhammad: Kebijakan Fiskal di masa krisis 1997.

<sup>399</sup> Sritua Arief, *Teori Ekonomi Mikro dan Makro lanjutan*,(Jakarta, 1996), hlm. 287.

aparatnya. Antisipasi terhadap anjloknya harga minyak bumi di pasar dunia (akhir tahun 1970-an) telah mendorong pemerintah melakukan reformasi kebijakan fiskal, khususnya di bidang perpajakan pada tahun 1984 dan serangkaian deregulasi di sektor-sektor ekonomi lainnya (keuangan, perdagangan dan investasi)<sup>400</sup>. Ali Wardhana, mantan menteri keuangan, mengemukakan bahwa:

*"the rationale for tax reform was less an immediate crisis than a recognition that over the longer term Indonesia could not remain overly dependent on oil and gas revenues. Tax reform effort introduced a thoroughly modern tax system, which recognized that a highly complex system was not only difficult to implement but was also destructive of economic efficiency"*<sup>401</sup>.

Penghasilan pemerintah adalah nilai penerimaan pemerintah. Untuk membiayai keperluan-keperluan pemerintah dan untuk membiayai tujuan-tujuan yang dikehendaki bagi perkembangan ekonomi dan sosial, maka pemerintah menjalankan kegiatan-kegiatan pemungutan pajak dan bayaran-bayaran lain dari masyarakat.

*"The government's budget has many purposes besides macroeconomic stabilization, such as maintaining national security, providing income support for eligible groups, developing the nation's infrastructure and supplying government service. Taxes are somewhat easier to change than spending but the tax laws also have many different goals and maybe the result of a fragile political compromise that isn't easy altered"*<sup>402</sup>.

Sementara itu, dalam menjalankan fungsi pengaturannya, ada beberapa factor yang menjadi pertimbangan bagi penentuan beban pajak (*taxable capacity*) dalam suatu negara adalah pajak yang dikenakan terhadap masyarakat hendaklah tidak menyebabkan sirnanya kegairahan bekerja para individu dalam masyarakat, pajak hendaklah tidak menimbulkan disinsentif kepada individu untuk melakukan kegiatan usaha, pajak hendaklah tidak menimbulkan '*political unrest*' dalam masyarakat sehingga terjadi kegoncangan-kegoncangan social, dan pajak hendaklah agak cukup untuk dapat membiayai pengeluaran-pengeluaran rutin pemerintah sehingga

<sup>400</sup> Subiyantoro dan Riphath (ed), (2004), *Op.Cit.* hlm. 5

<sup>401</sup> *Ibid.* hal. 17, tulisan Ali Wardhana: the former minister of finance of Indonesia

<sup>402</sup> Abel dan Bemanke, (2001), hlm.572.

pemerintah terhindar dari banyak menggunakan sumber-sumber pembiayaan yang dapat menimbulkan tendensi inflasi.<sup>403</sup>

Pengaturan perpajakan akan menimbulkan dampak baik langsung maupun tidak langsung pada masyarakat. Para pembuat peraturan harus mempertimbangkan hal itu dan harus menyusun rencana pemberian kontra prestasi kepada masyarakat sebagai imbalan dari pembebanan pajak.

*“Politicians and the public understand that the government’s fiscal choices have a direct impact on the ‘bread and butter’ issues of how much they pay in taxes and what government benefits and services they receive. On the revenue side of the government’s budget are tax receipts. There are four principal categories of tax receipts: personal taxes, contributions for social insurance, indirect business taxes and corporate taxes”.*<sup>404</sup>

Pengaturan perpajakan yang berada dalam ruang lingkup kebijakan fiskal harus dapat memberikan rangsangan positif kepada pelaku ekonomi, jangan sampai menjadi suatu hal yang kontradiktif dan menjadi penghambat pelaku ekonomi dalam berinvestasi.

*“Fiscal policy affects the macroeconomy by its effect on incentives. Tax Policies in particular can effect economic behaviour by changing the financial rewards to various activities. For example, tax rates influence the incentives of households to save and of firms to make capital investments”.*<sup>405</sup>

Kebijakan fiskal, sering kali diluncurkan dalam bentuk paket-paket (kebijakan komprehensif) di mana kebijakan perpajakan menjadi salah satu bagian penting. Kebijakan deregulasi, debirokratisasi dan privatisasi terus dilembagakan dengan tetap mempertahankan kemampuan pemerintah untuk mengendalikan perekonomian melalui instrument-instrumen administrasi yang strategis dan efektif.<sup>406</sup>

<sup>403</sup> Arief, (1996), *Op.Cit.*, hlm.284.

<sup>404</sup> Abel dan Bernanke, (2001), *Op.Cit.* hlm.566.

<sup>405</sup> *Ibid.*, hlm 575 “ Because taxes affect economic behaviour. If the invisible hand of free market is working properly, the pattern of economic activity in the absence of taxes is the most efficient, so changes in behaviour caused by taxes reduce economic welfare”.

<sup>406</sup> Nurtjahjo (ed)., (2004), *Op.Cit.* hlm.287: Pidato pengukuhan Guru Besar Prof. Dr. Djimly Asshiddiqie, SH



Ketiga, fungsi pajak sebagai kontrol sosial (*social control*). Fungsi pajak yang umumnya telah diketahui adalah sebagai sumber penerimaan negara dan sebagai sarana pemerataan. Yang kadang-kadang terlupakan adalah fungsi ketiga, adalah pajak sebagai sarana kontrol sosial. Kebijakan perpajakan merupakan salah satu instrumen yang efektif dalam mewujudkan tanggung jawab sosial, yang harus terus ditingkatkan secara progresif dan hasilnya secara tegas hanya digunakan untuk upaya pemerataan pembangunan. Jadi, kekuatan keuangan negara menjadi faktor kunci kesinambungan perekonomian Indonesia<sup>407</sup>. Upaya menjaga kesinambungan fiskal (pendanaan dalam rangka pembiayaan negara) melakukan dengan cara memperbaiki kinerja sisi penerimaan APBN terutama pajak, cukai, dan laba BUMN. Ekstensifikasi pajak (kegiatan untuk menambah wajib pajak terdaftar) memang harus terus dilakukan namun mungkin penambahan penerimaan lewat upaya ini tidak lagi signifikan karena sudah banyak anggota masyarakat yang terdaftar. Yang mungkin masih bisa lebih ditekankan adalah intensifikasi (kegiatan untuk meneliti dan memeriksa kebenaran pajak yang disetor oleh wajib pajak), semua pihak harus membayar pajak sesuai dengan kenyataannya.<sup>408</sup>

Perpajakan merupakan tanggung jawab sosial dapat kita wujudkan dengan kerelaan rakyat untuk mendaftarkan diri menjadi wajib pajak sesuai dengan keadaan masing-masing. Besar-kecilnya pajak tergantung pada pendapatan misalnya: pajak penghasilan, pajak deviden, pajak perseroan, berarti bahwa pajak penghasilan itu akan bertambah besar bilamana jumlah pendapatan atas mana pajak itu dikenakan pun bertambah besar. Struktur pajak yang demikian sering dimaksudkan untuk, antara lain, meratakan pembagian pendapatan.<sup>409</sup>

Teori asuransi pemungutan pajak, rakyat diibaratkan membayar premi kepada negara dan negara akan memberikan jaminan keamanan dan layanan sosial lainnya. Dalam rangka tanggung jawab sosial, kebijakan perpajakan harus mendapat dukungan penuh dari rakyat Indonesia yang mengambil peran aktif sesuai dengan porsi masing-masing, seperti kata pepatah, "ringan sama dijinjing - berat sama dipikul".

<sup>407</sup> Subiyantoro dan Riphath (ed), (2004), *Op.Cit.* hlm 130: tulisan Bambang Subianto, Kebijakan Fiskal dalam menghadapi krisis.

<sup>408</sup> [www.seputar-indonesia.com/edisicetak/berita-utama/kesinambungan-fiskal-dan-momentum-peru.html](http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/berita-utama/kesinambungan-fiskal-dan-momentum-peru.html) : last visited: 9-2-2008 at 19.00 tulisan Prof Dr Bambang PS Brodjonegoro.

<sup>409</sup> Sobri, *Ekonomi Makro, (BPFU-UII YK, 1990)* hlm 191.

Pembiayaan negara kita tanggung bersama sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>410</sup>

Keempat, fungsi pajak sebagai pengubah perilaku pelaku ekonomi (*altering economic behaviour*). Pengenaan pajak selalu berdampak pada perilaku pelaku ekonomi. Peraturan pengenaan pajak selalu membebani masyarakat. Para pelaku ekonomi merespon pembebanan ini dengan berbagai cara, antara lain dengan mengubah perilaku ekonomi<sup>411</sup>. Sebagai contoh, pajak penghasilan perusahaan tentu saja dikenakan terhadap institusi atau perusahaan. Tetapi siapakah yang sebenarnya membayar pajak penghasilan atas perusahaan ini? Institusi tidak memiliki kapasitas dalam pembayaran pajak. Institusi hanyalah kepanjangan tangan semata dari para individu. Individu-individu itu mungkin para pemegang saham, dewan direksi atau seluruh pegawai. Ketika dikenakan pajak penghasilan perusahaan, maka yang terbebani pembayaran pajak adalah para individu tersebut, misalnya para pemegang saham akan terbebani pembayaran pajak penghasilan atas perusahaan, dengan cara mereka akan memperoleh deviden yang lebih kecil dibanding jika perusahaan tidak dikenakan pajak penghasilan, atau para direksi dan karyawan akan terbebani pembayaran pajak penghasilan atas perusahaan, dengan cara mereka akan mendapat gaji yang lebih kecil dibanding jika perusahaan tidak dikenakan pajak penghasilan.

Pengenaan pajak penghasilan atas perusahaan akan mengakibatkan perubahan perilaku ekonomi dengan berbagai cara untuk merespon pembebanan tersebut, misalnya, dengan cara mengecilkan pajak yang harus dibayar. Para pembuat peraturan perpajakan harus mengetahui siapa sebenarnya yang pada akhirnya akan terbebani pembayaran pajak. Dengan pengetahuan itu, mereka diharapkan dapat menyadari dampak dari peraturan yang mereka buat.<sup>412</sup> Sebagai contoh, di Indonesia, setiap penyerahan barang mewah misalnya mobil dikenai Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM) sebesar 35% (tarif pajak tergantung dari jenis mobil). Pengenaan

<sup>410</sup> Louis M Hacker, *The World of Andrew Carnegie 1865-1901*, (JB Lippincott Co. 1968) hlm.28: "here was a very model for all time of a developing country: tiny expenditure, a steadily contracting public debt, no outlays for the social services and a surplus in the treasury, such taxes as there were shifted to consumers."

<sup>411</sup> Case, (1986), hlm. 1: "taxes change behaviour, and those changes determine the ultimate effect of a tax."

<sup>412</sup> *Ibid.* hal.25 : "it is often difficult even to determine who ends up paying a tax. Makers of tax policy must know who will ultimately pay the taxes that are imposed".

PPnBM ini terjadi pada saat penyerahan dari pabrik kepada dealer. Dealer akan memasukkan komponen PPnBM dalam harga jual mobil sehingga pembelilah yang sebenarnya terbebani dengan pengenaan pajak barang mewah.

Perubahan-perubahan pengenaan pajak selalu memiliki dampak terhadap perilaku ekonomi masyarakat. Pengenaan pajak atas suatu produk yang menyebabkan kenaikan harga produk itu, akan menimbulkan respon yang berbeda dalam masyarakat. Ada yang menyikapinya dengan mengubah perilaku ekonominya, misalnya dengan membeli produk tersebut dalam jumlah lebih sedikit, atau mencari alternatif pengganti atau produk lain. Perubahan-perubahan peraturan pengenaan pajak tersebut akan mempengaruhi pengambilan keputusan individu-individu dalam masyarakat<sup>413</sup>. Pengaturan pengenaan pajak dapat menimbulkan dampak terhadap beberapa orang dan dapat pula menimbulkan dampak buruk bagi sebagian lainnya. Dalam contoh di atas, bila pengenaan pajak atas suatu produk akan mengakibatkan konsumen mencari produk pengganti. Dengan demikian si penjual produk awal akan mengalami kerugian tetapi sebaliknya bagi penjual produk alternatif akan mengalami keuntungan.

Peraturan dibentuk berdasarkan alasan-alasan dan tujuan-tujuan yang dikehendaki oleh pembuat peraturan itu. Berbagai tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*)<sup>414</sup>. Politik hukum mempunyai arti penting untuk mengetahui alasan-alasan dibentuknya suatu peraturan dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh pembuat peraturan yang terlihat dalam rumusan norma-normanya. Politik hukum dapat dibedakan dalam dua dimensi<sup>415</sup>. Dimensi pertama adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar diadakannya peraturan perundang-undangan (kebijakan dasar/*basic policy*). Di bidang hukum ekonomi, misalnya, kebijakan dasar UU Hak Cipta adalah memberikan perlindungan bagi pencipta atas ciptaannya. Dimensi kedua adalah tujuan atau alasan yang muncul di balik pemberlakuan peraturan perundang-undangan (kebijakan pemberlakuan

<sup>413</sup> *Ibid.* hlm. 105. "changes in tax policy nearly always affect behaviour, and when behaviour changes, burden are shifted around. When the behaviour of private decision makers is affected by a tax, the allocation of resources changes some are better off and some are worse off."

<sup>414</sup> Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23-No.2-Tahun 2004, Prof Hikmahanto Juwana, SH, LLM, Ph.D, Politik Hukum UU Bidang Ekonomi di Indonesia.

<sup>415</sup> *Ibid.*

(*enactment policy*)<sup>416</sup>. Dalam hukum ekonomi, banyak kebijakan pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan semata-mata hanya merespon gejala yang timbul dalam masyarakat. Sebagai contoh, ketika harga kedelai tinggi dan menimbulkan gejala dalam masyarakat, pemerintah mengeluarkan peraturan menurunkan bea masuk impor kedelai sampai 0%.

Dalam kaitan pemungutan pajak dengan keuangan negara, Prof. Dr. Boediono mengatakan bahwa ada tiga bidang yang diprioritaskan untuk direformasi dan proses reformasi itu sejauh mungkin dilembagakan agar konsolidasi fiskal berlanjut. Ketiga bidang tersebut adalah pilar utama dari setiap kebijakan fiskal yaitu bidang perpajakan, kepabeanan dan anggaran<sup>417</sup>.

Pada awal reformasi perpajakan (tahun 1983) tujuan umumnya adalah untuk menanggulangi berbagai kelemahan dan kerumitan dari sistem pajak. Berbagai kelemahan dan kerumitan itu mencakup rendahnya kemampuan pemerintah dalam mengumpulkan penerimaan pajak yang direfleksikan oleh rendahnya dan menurunnya rasio penerimaan pajak non-migas terhadap produk nasional bruto (PDB), penegakan hukum dan kepatuhan membayar pajak yang timpang, yang sebagian disebabkan oleh kompleksitas dan kekaburan hukum-hukum pajak serta sistem dan prosedur pengumpulan pajak yang buruk. Selain itu, tarif pajak efektif demikian terdistorsi antar kegiatan, sektor, dan produk, yang bermuara pada terjadinya ketidakefisienan alokasi sumber-sumber dan ketidakadilan horisontal dan vertikal di antara wajib pajak<sup>418</sup>. Ada empat tujuan utama dalam reformasi pajak yang dilakukan tahun 1983 yaitu untuk meningkatkan rasio penerimaan pajak non migas terhadap PDB, untuk simplifikasi hukum-hukum pajak dan memperbaiki sistem administrasi perpajakan dalam rangka tranfer sumber-sumber ke sektor publik, untuk mengurangi distorsi ekonomi dalam pengalokasian sumber-sumber langka dan untuk memberikan keadilan bagi para wajib pajak utamanya kelompok miskin dan kurang mampu

---

<sup>416</sup> *Ibid.*

<sup>417</sup> Subiyantoro dan Riphah (ed), (2004), *Op.Cit.*, hlm.53, tulisan Prof Dr Boediono: kebijakan fiskal sekarang dan selanjutnya.

<sup>418</sup> *Ibid.* hlm.101, tulisan Marzuki Usman: Reformasi sektor fiskal dan finansial Indonesia dalam dekade 1970 an dan 1980 an.

dijamin paling tidak, tidak akan mengalami posisi yang lebih buruk (*worse off*) dengan sistem pajak yang baru ini.<sup>419</sup>

Sistem perpajakan yang berlaku setelah reformasi perpajakan tahun 1984 dirancang dengan ciri-ciri khusus yakni mengupayakan agar kewajiban perpajakan atas tiap jenis obyek pajak dapat dipenuhi baik oleh aparat maupun wajib pajak dengan cara yang mudah dan sederhana, mencerminkan asas pemerataan dalam pembebanannya dan adil dalam struktur tarifnya, memberikan kepastian hukum, menutup peluang penyelundupan pajak, memberikan kepercayaan yang besar kepada wajib pajak dengan memberlakukan sistem '*self-assesment*', dan menunjang tercapainya sasaran pembangunan dengan cara mendukung tercapainya sasaran kebijakan ekonomi, khususnya melalui berbagai ketentuan PPh dan PPN<sup>420</sup>.

### 3.3.3 Hubungan antara Keuangan Negara, Kebijakan Fiskal, dan Pajak

Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut<sup>421</sup>.

Keuangan negara meliputi, antara lain, hak negara untuk memungut pajak. Bila pemungutan pajak merupakan hak negara, maka, di sisi lain, pembayaran pajak merupakan kewajiban warga negara. Dalam memenuhi hak dan kewajiban perpajakan perlu diciptakan suatu sistem hukum yang mendukung pelaksanaannya. Dalam membentuk hukum pajak dibutuhkan landasan-landasan hukum ekonomi yang berkaitan dengan efisiensi, dan ini berdampak pada '*cost and benefit*' (sistem hukum anglo saxon). Efisiensi sangat berpengaruh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perpajakan. Satu hal penting berkaitan dengan efisiensi sebagai asas pengaturan perpajakan, ialah seberapa jauh peraturan dapat mempunyai dampak mengatur terhadap hal-hal yang menjadi objek pengaturan. Sebagai contoh, pengaturan suatu objek pajak penghasilan melalui Keputusan Menteri Keuangan, seberapa jauh peraturan itu memiliki daya mengikat terhadap hal-hal yang menjadi objek pengaturan. Hal ini berkaitan dengan validitas peraturan itu. Suatu peraturan

<sup>419</sup> *Ibid.*

<sup>420</sup> *Ibid.* hlm. 191, tulisan: Dr Fuad Bawazier dan M Ali Kadir: Kebijakan dalam Tax Reform 1994 dan Tax Reform 1987.

<sup>421</sup> Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

yang sah memiliki kekuatan mengikat dan dapat dilaksanakan sesuai isi peraturan tersebut yang bila perlu, dengan kekuatan memaksa (*coercive power*).

Kuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Hal ini juga dimaksudkan dalam pemungutan pajak sebagai bagian dari keuangan negara (sisi pendapatan negara). Efisiensi merupakan salah satu asas yang diperhitungkan dalam melaksanakan pengelolaan keuangan negara, termasuk pengaturan yang berhubungan dengan penerimaan negara dari pajak.

Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas antara lain: menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, menyusun rancangan APBN dan rancangan perubahan APBN, melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang<sup>422</sup>.

Pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Pengakuan akan hak ini dinyatakan dalam APBN, yang dibuat dalam bentuk undang-undang. APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan. Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak dan hibah. APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. APBN ditetapkan setiap tahun dan dapat direvisi jika dipandang perlu pada tahun berjalan. Pendapatan negara yang berasal dari penerimaan pajak termasuk dalam perencanaan pendapatan negara setiap tahun yang dituangkan dalam APBN.

Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual selambat-lambatnya dalam lima tahun (tahun 2008). Sebelum hal itu telaksana, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas. Sistem pembukuan akrual harus dilakukan secara menyeluruh, tidak parsial. Oleh karena itu, pembukuan dalam mencatat penerimaan pajak harus tidak dilakukan dengan metode *cash basis*,

---

<sup>422</sup> Pasal 8 Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

mengingat rezim perpajakan Indonesia mengenal restitusi. Restitusi pajak ialah pengembalian pajak kepada wajib pajak, karena kelebihan pajak yang dibayar. Dengan sistem akrual, negara dapat secara efisien mengetahui berapa sesungguhnya penerimaan pajak yang aktual. Dalam rangka meningkatkan pendapatan negara dari pajak secara efisien, diperlukan suatu sistem pembukuan secara parsial berbasis akrual khusus pajak, sehingga perlu ditampilkan berapa jumlah bruto pajak yang diterima, piutang-piutang pajak dan beban restitusi dalam satu tahun anggaran.

Semua penerimaan yang menjadi hak, dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus di masukkan dalam APBN. Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN meliputi penegasan dan fungsi penganggaran pemerintah. Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dipandang dari sudut fungsi alokasi, anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Sedangkan bila dipandang dari sudut fungsi stabilisasi, anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi.

Ketika pemerintah ingin melakukan sesuatu yang berhubungan dengan ekonomi, apakah itu untuk mempercepat atau untuk memperlambat laju perekonomian, biasanya instrumen yang digunakan adalah kebijakan fiskal.

*“When you want government to ‘do something’ about economy, you are typically referring to fiscal policy, which was considered a vital tool in macroeconomics at one time. Fiscal policy is the purposeful movements in government spending or tax policy designed to direct economy.”<sup>423</sup>*

Dalam memberikan insentif atau disinsentif dalam perekonomian, kebijakan fiskal selalu berkaitan dengan sebuah desain kebijakan pemajakan maupun kebijakan dalam pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Kebijakan fiskal yang berkaitan dengan perekonomian biasanya tercermin dalam dua hal yaitu diskresi dan non-diskresi.

<sup>423</sup> Guell, Robert C, *Issues in Economic today*, 2<sup>nd</sup> edition, Mc Graw-Hill Irwin, New York, 2005, hlm.121

*“ Discretionary fiscal policy, government spending and tax changes enacted at the time of the problem to alter the economy. Non discretionary fiscal policy, that set of policies that are built into the system to stabilize the economy when growth is either too fast or too slow<sup>424</sup> .*

Kedua hal itu sangat tergantung dari tujuan kebijakan fiskal yang diambil pemerintah dalam satu waktu tertentu. Kebijakan fiskal yang bersifat merespon suatu masalah perekonomian dengan maksud untuk mengubah ekonomi disebut *Discretionary fiscal policy*. Perubahan pajak dan pengeluaran pemerintah didesain sedemikian rupa untuk menjawab/merespon suatu masalah ekonomi tersebut. Kebalikannya, jika sejumlah kebijakan fiskal dibangun dan diintegrasikan dalam sebuah sistem (yang memiliki tujuan jangka menengah atau jangka panjang) dalam menstabilkan perekonomian, maka kebijakan itu disebut kebijakan fiskal *non discretionary*.

Dasar pemungutan pajak dalam Naskah asli UUD 1945 hanya diatur dalam sebuah ayat di bawah bab VII, Hal Keuangan, pasal 23 ayat (2). Pada perubahan ketiga UUD 1945, terdapat sebuah pasal yang disediakan khusus sebagai dasar pemungutan pajak yaitu Pasal 23A. Tetapi dalam kedua pasal tersebut tetap dalam perihal keuangan negara. Hal ini mengukuhkan pemikiran yang menyatakan bahwa pajak merupakan alat keuangan negara, yaitu sebagai sumber penerimaan negara (keuangan negara). Pajak merupakan alat (instrumen) kebijakan fiskal yang berhubungan dengan penerimaan negara. Karena itu, tidaklah salah jika disebutkan pajak sebagai kepanjangan tangan dari kebijakan fiskal dalam mencari sumber penerimaan negara.

Namun, pembicaraan tentang kebijakan fiskal tentu tidak terlepas dari pembicaraan ekonomi secara makro karena dalam ekonomi makro terdapat instrumen kebijakan fiskal dan kebijakan moneter. Perihal ekonomi, maka UUD 1945 mengaturnya dalam Pasal 33 mengenai perekonomian nasional. Tetapi pengaturan yang menjadi dasar pemungutan pajak tidak diatur dalam pasal tentang perekonomian, melainkan dalam pasal yang berkaitan dengan keuangan negara, walaupun pada praktiknya, pemungutan pajak sangat erat kaitannya dengan perekonomian nasional. Karena pajak merupakan insentif atau disinsentif bagi suatu kegiatan atau aktivitas perekonomian, sedikit banyak pengenaan pajak akan mempengaruhi aktivitas perekonomian.

---

<sup>424</sup> *Ibid.* hlm 122



Ketika krisis mulai melanda Indonesia pada pertengahan Tahun 1997, kondisi keuangan negara sebenarnya tidak terlalu buruk. Namun krisis mengubah hal itu. Para pelaku ekonomi di dalam maupun di luar negeri mempertanyakan kemampuan Indonesia untuk mengatasi masalah fiskal yang berat itu, yakin apakah Indonesia mampu menghindari kebangkrutan keuangan negaranya. Di bidang kebijakan fiskal, pemulihan kepercayaan para pelaku ekonomi merupakan faktor sentral. Karena prinsip inilah pemerintah mengambil langkah konsolidasi fiskal secara hati-hati, bertahap dengan pertimbangan matang mengenai dampaknya terhadap kepercayaan pelaku ekonomi dan tidak memilih untuk mengambil jalan pintas atau gebrakan atau terobosan yang mengagetkan para pelaku ekonomi dan akhirnya justru merusak kepercayaan mereka.<sup>425</sup>

Pernyataan Boediono sedikit banyak menjadi cerminan bagaimana suatu kebijakan fiskal diambil di Indonesia. Jauh sebelumnya, di awal Tahun 1984, ketika *booming* harga minyak sudah mereda, pemerintah mencari alternatif pendapatan negara. Dari hasil kajian, maka satu-satunya sumber alternatif adalah pajak. Pajak sebagai salah satu alat kebijakan fiskal sejak saat itu menjadi andalan dalam mengisi pundi-pundi negara. Setiap alternatif pemungutan pajak yang berarti pemasukan bagi negara tidak luput dari perhatian pemerintah. Prinsip kehati-hatian dan pertimbangan ekonomi menjadi latar belakang setiap pemungutan pajak yang dilakukan. Oleh karenanya, dengan mendasarkan pada Undang-Undang Pajak Penghasilan, banyak bermunculan peraturan perundangan-undangan dalam pemungutan pajak hingga saat ini. Dapat diharapkan bahwa perkembangan aspirasi masyarakat mengenai penataan ekonomi dan politik yang lebih memenuhi kebutuhan zaman dapat dipenuhi secara seimbang, karena tuntutan ke arah reformasi politik dan ekonomi secara luas dan besar-besaran tidak dapat dihindari.<sup>426</sup> Pertumbuhan ekonomi yang pesat dengan diiringi oleh munculnya aktivitas-aktivitas ekonomi yang baru perlu diantisipasi pemerintah. Kepentingan pemerintah untuk mencari sumber pemasukan negara di satu pihak, dan di lain pihak untuk mendorong kemajuan ekonomi bangsa, menghasilkan kompromi dalam pengaturan pemungutan pajak. Pengaturan pemungutan pajak dilakukan dengan dengan reformasi perpajakan.

<sup>425</sup> Subiyantoro dan Riphath (ed), (2004), *Op.Cit.* hlm.49.

<sup>426</sup> Nurtjahjo (ed), (2004), *Op.Cit.* hlm.287, Pidato pengukuhan Guru Besar Prof. Dr. Djimly Asshiddiqie, SH.

*"...whether fundamental tax reform, defined broadly to include traditional base-broadening, rate-lowering income tax reform as well as consumption tax reforms, is good for business interests is also good for the nation as a whole".<sup>427</sup>*

UUD 1945 sebagai konstitusi dasar yang bersifat singkat dan supel memberikan ruang untuk mengatur muatan materi dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yang pembuatannya lebih mudah dilakukan. Sebagai suatu konstitusi, ternyata UUD 1945 dari sudut hukum administrasi negara nasional maupun internasional selama ini tidak hanya sanggup mengisi kebutuhan kita bernegara dan berpemerintahan, namun dengan fleksibilitas yang dimilikinya ia mampu menampung interpretasi era global.<sup>428</sup> Fleksibilitas dalam mengantisipasi atau mengawal bermacam aktivitas baru dalam perekonomian sangat dibutuhkan oleh pemerintah sesuai dengan kepentingan yang ingin dicapai. Paket-paket deregulasi di bidang perekonomian merupakan salah satu cerminan tingkat fleksibilitas pengaturan di bidang perekonomian ini.

Pengaturan-pengaturan di bidang perekonomian, termasuk pengaturan pengenaan pajak, sangat dipengaruhi oleh alasan-alasan ekonomi. Dari sudut pandang ahli ekonomi, biasanya diasumsikan bahwa setiap pelaku ekonomi berusaha memaksimalkan sesuatu, seperti konsumen memaksimalkan kegunaan sesuatu (dalam mencapai kepuasan atau kebahagiaan), perusahaan memaksimalkan keuntungan, pemerintah memaksimalkan penghasilan (termasuk di dalamnya pajak), dan sebagainya<sup>429</sup>. Dalam upaya untuk memaksimalkan sesuatu oleh pemerintah diperlukan fleksibilitas pengaturan untuk mencapai hal itu.

*"An efficient tax system should be flexible i.e., tax base and rates should be so set that revenues changes in gross national product."<sup>430</sup>*

Analisa ekonomi atas hukum menawarkan pemahaman secara menyeluruh atas peraturan-peraturan atau hukum dengan menggunakan sudut pandang ekonomi. Setidaknya ada tiga hal dalam analisis ekonomi atas hukum yaitu pertama, mencoba mengidentifikasi harga implisit (*implicit price*) yang diciptakan oleh suatu

<sup>427</sup> John W. Diamond and George R. Zodrow, *Fundamental Tax Reform, Issues, Choices, and Implications*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2008, hlm. 9.

<sup>428</sup> Nurtjahjo (ed), (2004), *Op.Cit.* hlm.238 Pidato pengukuhan Guru Besar Prof Dr Arifin P Soeria Atmadja, SH

<sup>429</sup> Cooter dan Ullen, (2000), *Op.Cit.*, hlm.10: "economist say that models assuming maximizing behavior work because most people are rational and rasonality requires maximization. There are three basic concepts – maximization, equilibrium, and efficiency – are fundamental to explaining economic behavior, the three basic economic concepts have wide application to law"

<sup>430</sup> Uppal, (2003), *Op.Cit.*, hlm.53

peraturan hukum. Yang dimaksud harga implisit adalah imajinasi atas efek yang diciptakan suatu peraturan dalam bentuk nilai uang. Kedua, memprediksikan segala konsekuensi dari apa yang ada berdasarkan harga implisit tersebut. Ketiga, mengevaluasi semua efek dalam konsep efisiensi dan, jika mungkin, distribusinya. Dari sudut pandang ekonomi, suatu pengaturan tidak hanya dilihat efektivitasnya, tetapi juga bagaimana cara mencapai efektivitas tersebut (efisiensi). Setiap peraturan akan memberikan distribusi sumber-sumber daya kepada para pihak yang terkena peraturan itu. Jika evaluasi dapat dilakukan sampai dengan aspek distribusinya maka peraturan dapat dikatakan bahwa itu telah dievaluasi secara menyeluruh.<sup>431</sup>

Pertimbangan-pertimbangan ekonomi tampaknya banyak mempengaruhi atau bahkan sebagai faktor penentu dalam pengaturan pemungutan pajak di Indonesia. Walaupun konstitusi bertujuan untuk memberikan pembatasan kekuasaan pemerintah, namun interpretasi atas dasar pemungutan pajak dalam UUD 1945 lebih mengutamakan fleksibilitas dan menciptakan kepastian, yakni kepastian bagi pemerintah dalam menjamin pemasukan negara dan juga kepastian bagi para pelaku ekonomi dalam aspek perpajakannya. Menurut Posner dalam menginterpretasikan suatu literatur (termasuk di dalamnya konstitusi) ada dua hal yang menjadi pedoman sebagaimana dikemukakan berikut ini.

*“First, interpretation is always relative to a purpose that is not given by the interpretive process itself but that is brought in from the outside and guides the process. Second, interpretation is not much and maybe not at all, improved by being made self-conscious, the interpretation of a written or a legal document is a natural, intuitive, ‘instinctive’ human activity, rather than one performed by consciously following rules”.*<sup>432</sup>

Dasar pemungutan pajak dalam UUD 1945 diatur pada pasal 23 ayat (2) dan pada pasal 23A Perubahan Ketiga UUD 1945. Kedua pasal itu dicantumkan di bawah bab mengenai keuangan negara. Kita dapat menarik kesimpulan bahwa pajak sangat berkaitan dengan keuangan negara yaitu sebagai sumber penghasilan negara dalam membiayai kehidupan bernegara. Pemerintah sangat berkepentingan mengamankan

<sup>431</sup>Cooter dan Ullen, (2000), *Op.Cit.*, hlm.4

<sup>432</sup> Richard A Posner, *Law and Literature*, (Harvard University Press, 1998) hlm. 210.

penerimaan negara, dan mengatur aktivitas pelaku ekonomi. Seperti dua sisi mata uang, di satu sisi pemerintah mengharapkan pemasukan bagi negara, di sisi lain pemerintah mendorong aktivitas ekonomi agar berkembang. Pada akhirnya pengaturan pemerintah mengenai pengenaan pajak, tidak boleh menjadi kontraproduktif dalam mencapai kedua sisi itu. Atas dasar pemikiran itu, di satu sisi pajak memang berkaitan dengan keuangan negara, tetapi di sisi lain, pajak merupakan insentif bagi para pelaku ekonomi dalam menjalankan aktivitas ekonominya, sehingga tidak mengherankan bahwa pertimbangan ekonomi mendasari pengaturan-pengaturan pemungutan pajak di Indonesia.

### 3.4 Kebijakan Fiskal dalam Pengaturan Pemungutan Pajak Penghasilan

Sebagaimana telah dibahas dalam bab terdahulu, kebijakan fiskal merupakan salah satu instrumen dalam makroekonomi suatu negara. Kebijaksanaan Fiskal meliputi pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Dalam menjalankan kebijakan fiskal, salah satu instrumen dalam pendapatan negara adalah pendapatan dari pajak. Kebijakan pajak dapat mendominasi kebijakan ekonomi suatu negara.<sup>433</sup> Anggaran pemerintah akan berimbang jika pendapatan negara sama dengan pengeluaran negara. Pendapatan suatu negara dapat berasal dari berbagai sumber, namun biasanya lebih banyak dari kontribusi rakyat, yang dikenal dengan nama pajak.<sup>434</sup> Dari penjelasan singkat itu dapat dibuatkan suatu pola hubungan antara pajak, kebijakan fiskal dalam perekonomian suatu negara, yaitu:

Pajak → Kebijakan Fiskal → Kebijakan Makroekonomi

Pemerintah membuat kebijakan pajak, kebijakan itu merupakan bagian dari kebijakan fiskal, selanjutnya kebijakan-kebijakan fiskal merupakan bagian dari kebijakan makroekonomi.

Pemungutan pajak akan berdampak langsung kepada kebijakan fiskal, karena pajak merupakan salah satu sumber penghasilan negara. Dengan penghasilan yang dimiliki negara, maka negara dapat membiayai pengeluaran-pengeluaran yang dibutuhkan. Pengeluaran negara akan mendorong sektor perekonomian yang pada akhirnya

<sup>433</sup> Joel Slemrod and Jon Bakija, *Taxing Ourselves, A Citizen's Guide to the Debate over Taxes*, third edition, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2004, "For at least the last quarter of a century, since the beginning of the presidency of Ronald Reagan, tax policy has thoroughly dominated economic policy in the United States.

<sup>434</sup> Richard G Lipsey, *Economics*, 9<sup>th</sup> edition, hlm. 624 "the major tools of fiscal policy are government expenditure and tax rates. The government budget balance is the relationship between government expenditure and tax revenues".

berdampak kepada keadaan makroekonomi dalam suatu negara.<sup>435</sup> Selain dibutuhkan sebagai sumber penghasilan, pajak dapat dijadikan instrumen oleh pemerintah dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu. Sebagai contoh, pajak dapat dijadikan sebagai insentif untuk menggairahkan aktivitas kegiatan bisnis tertentu, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

Pengeluaran pemerintah dan penghasilan pemerintah dari pajak memiliki implikasi keuangan terhadap pemerintah. Bila pengeluaran lebih besar dari penghasilan, maka akan terjadi defisit anggaran. Defisit anggaran ini akan membuat pemerintah mencari sumber pendanaan lain untuk menutupinya, misalnya dengan utang. Kebalikannya jika, penghasilan lebih besar dari pengeluaran maka pemerintah akan mengalami surplus sehingga dapat disimpan (*saving*). Dengan demikian, baik pengeluaran maupun penghasilan pemerintah merupakan dua hal yang berkorelasi erat satu sama lain. Penghasilan pemerintah dari pajak dan pengeluaran pemerintah akan selalu berhubungan dengan keadaan perekonomian, sehingga jika perekonomian bagus maka pajak akan meningkat begitu pula sebaliknya.<sup>436</sup>

Oleh karena itu, kebijakan dalam pemungutan pajak harus dibuat dengan hati-hati dan tujuan yang ingin dicapai harus dinyatakan dengan jelas. Pajak dapat mempengaruhi perubahan perilaku ekonomi seseorang. Jika pajak dikenakan terhadap suatu barang atau kegiatan bisnis maka kemungkinan akan terjadi perubahan perilaku ekonomi seseorang baik dalam mengkonsumsi barang atau menjalankan aktivitas bisnisnya. Hal ini sangat tergantung kepada besar kecilnya pajak yang dikenakan dan kepentingan orang itu dalam mengkonsumsi barang atau melakukan kegiatan bisnisnya. Kebijakan pemungutan pajak harus didesain dalam sebuah sistem yang meminimalkan ketidakefisienan. Walaupun tujuan pengenaan pajak untuk meningkatkan penghasilan pemerintah dapat juga tercapai.<sup>437</sup> Menurut Lipsey,

---

<sup>435</sup> *Ibid.* hlm. 617 "Fiscal policy involves the use of government spending and tax policies to pursue any of government's many objectives. Since government expenditure increases aggregate demand and taxation decrease it, the direction of the required changes in spending and taxation is generally easy to determine once we know the direction of the desired change in national income".

<sup>436</sup> *Ibid.* hlm. 620 "government tax revenues are related to the performance of the economy. Whether we like or not, the sheer size of the government's budget inevitably makes it a powerful tool for influencing the economy".

<sup>437</sup> *Ibid.* hlm. 470 "the relevant objective for tax policy is to design a tax system that minimize inefficiency, given the amount of revenue to be raised. In designing such a tax system, a natural place to start would be with taxes that both raise revenue and enhance efficiency".

pengenaan pajak setidaknya akan menimbulkan dua hal bagi pembayar pajak, yaitu mengambil uang dari wajib pajak dan mengubah perilakunya.

*"A tax normally does two things: it takes money from the taxpayers and it changes their behavior. Economists call the first, the revenue collected, the direct burden of the tax. The value to taxpayers of the changed behavior is called the excess burden."*<sup>438</sup>

Akibat pertama dari pengenaan pajak sudah jelas bagi pembayar pajak, yaitu adanya transfer kekayaan dari masyarakat kepada negara. Transfer ini mengurangi kekayaan masyarakat, melalui uang yang dibayar sebagai pajak. Pembayaran pajak yang dilakukan disebut beban langsung (*the direct burden of the tax*). Sedangkan dampak kedua, pengenaan pajak akan mengakibatkan perubahan perilaku ekonomi pembayar pajak. Yang dimaksud dengan perubahan perilaku pembayar pajak adalah perubahan perilaku ekonomi dalam menyikapi pengenaan pajak terhadap sesuatu hal (barang/jasa/kegiatan bisnis tertentu). Sebagai contoh, pengenaan pajak terhadap aktivitas ekonomi A sebesar 10% akan mengakibatkan aktivitas A itu, seumpama sebuah harga, akan naik sebesar 10%. Kenaikan harga barang A akibat pajak itu dapat mengubah perilaku orang dalam aktivitas ekonomi A itu. Jika permintaan akan aktivitas A menurun karena konsumen beralih pada aktivitas ekonomi lain (*substitution activity*), maka pelaku aktivitas A itu akan mengalami kerugian. Dampak perubahan perilaku inilah yang disebut *the excess burden* (beban pajak yang berlebihan).

*"The excess burden is hard to measure in practice but easy to measure in principle. It is the amount of money that taxpayers would have to receive, over and above the tax paid, in order to be just as well off as if there were no tax."*<sup>439</sup>

Untuk mengurangi dampak perubahan perilaku ekonomi akibat pengenaan pajak terhadap sesuatu maka diperlukan kebijakan pajak dalam kebijakan fiskal yang dilakukan dengan hati-hati. Sebuah sistem pemajakan yang dilakukan dengan pertimbangan meminimalkan *the excess burden* disebut kebijakan pemajakan yang efisien. Pemajakan yang mengubah perilaku ekonomi (*behavior changed*) yang paling kecil, apabila pemajakan tersebut dilakukan terhadap hal-hal (barang atau jasa atau

<sup>438</sup> *Ibid.*

<sup>439</sup> *Ibid.*

kegiatan bisnis) yang memiliki elastisitas yang kecil. Pemajakan yang memenuhi persyaratan ini akan menimbulkan *the excess burden* yang kecil pula. Yang dimaksud dengan pemajakan terhadap hal-hal (barang/jasa/kegiatan bisnis) yang memiliki elastisitas yang kecil ialah bila pemajakan dilakukan tidak akan mengubah perilaku ekonomi. Sebagai contoh, pemajakan terhadap penghasilan dari sebuah aktivitas ekonomi A sebesar 15% diterapkan tetapi hal itu tidak mengubah perilaku pelaku ekonomi terhadap aktivitas A ini. Dengan kata lain, permintaan akan aktivitas A tetap seperti semula, sebelum dikenakan pajak. Aktivitas atau barang yang pemajakannya tidak mengubah perilaku pelaku ekonomi disebut aktivitas atau barang yang tingkat elastisitasnya rendah (atau, bahkan, tidak elastis sama sekali). Dampak dari pemajakan terhadap hal-hal yang elastisitasnya kecil atau nol, tidak mengakibatkan terjadinya beban berlebihan, dan sistem pemajakan itu dianggap efisien.

*"when taxes cause no changes in behavior, there is no excess burden and no economic inefficiency."*<sup>440</sup>

Dalam pengelolaan ekonomi modern, kebijakan fiskal mengandung tiga tujuan utama, yaitu pertama, mempengaruhi alokasi sumber daya ekonomi (*resources allocation*) dan mekanisme harga ke arah pemenuhan kepentingan rakyat banyak. Peranaan pajak dalam hal ini adalah sebagai alat untuk menjamin tujuan fiskal ini tercapai. Acap kali pajak dijadikan sebagai insentif dalam penentuan mekanisme harga. Sebagai contoh, jika atas produk pertanian yang diambil langsung dari sumbernya tidak dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN), maka harganya lebih murah dibandingkan jika produk itu dikenakan PPN 10%. Kedua, untuk melakukan proses redistribusi kekayaan dan pendapatan antargolongan ekonomi dalam masyarakat, kebijakan fiskal dibuat untuk memperoleh keseimbangan antarindividu dalam pendapatan bersih, kesempatan secara ekonomi (*economic opportunity cost*), atau kesejahteraan sosial. Untuk mewujudkan tujuan ini, dilakukan antara lain dengan pengenaan tarif pajak yang progresif: artinya tarif pajak dikenakan semakin tinggi selaras dengan semakin tingginya penghasilan seseorang. Ketiga, untuk menentukan arah pertumbuhan dan kestabilan ekonomi nasional. Peranan pajak dalam hal ini berkaitan dengan fungsi pajak sebagai sumber penerimaan negara. Negara akan membiayai pengeluaran-

<sup>440</sup> *Ibid.* : "an efficient tax system will be one that minimizes the amount of the excess burden. Usually, this will be the tax system that changes behavior the least. The taxes that change behavior the least are taxes that apply to the goods for which the price elasticity of demand is least. Indeed, a good that is perfectly inelastically demanded can be taxed with no excess burden at all".

pengeluarannya yang akan mendorong perekonomian sehingga pertumbuhan ekonomi dan kestabilan ekonomi dapat dicapai.<sup>441</sup>

Untuk mencapai tujuan kebijakan fiskal perlu dipertimbangkan beberapa faktor dalam melakukan pemajakan. Faktor-faktor itu ialah pajak yang dikenakan terhadap masyarakat hendaklah tidak menyebabkan sirnanya kegairahan bekerja para individu dalam masyarakat. Dengan kata lain, pajak hendaklah tidak menimbulkan disinsentif kepada individu untuk melakukan kegiatan usaha. Walaupun tujuan pemajakan adalah untuk memberikan penghasilan sebesar-besarnya kepada negara, jangan sampai pengenaan pajak menjadi kontra produktif bagi masyarakat. Pajak hendaklah tidak menimbulkan *political unrest* dalam masyarakat sehingga terjadi kegoncangan-kegoncangan sosial. Pajak yang dikenakan terhadap masyarakat hendaklah tidak merusak popularitas politik pemerintah. Bahkan di negara-negara maju, banyak kandidat pemimpin negara menggunakan pajak sebagai daya tarik bagi para pemilih, misalnya menjanjikan penurunan tarif pajak, sampai dengan penghapusan pajak. Pajak hendaklah mencukupi untuk dapat membiayai pengeluaran-pengeluaran rutin pemerintah. Suatu pemerintah yang berdaulat tentu harus memiliki kemandirian dalam pembiayaan pengeluaran, khususnya pengeluaran-pengeluaran yang bersifat rutin, misalnya biaya untuk pertahanan nasional. Sedangkan untuk pengeluaran non rutin biasanya dilakukan dengan dana yang berasal dari sektor swasta, utang atau hibah.<sup>442</sup>

Dalam melaksanakan kebijakan fiskal acapkali pula dilakukan reformasi perpajakan. Reformasi perpajakan bertujuan untuk menciptakan keadaan yang mendukung perekonomian.

*“Joel Slemrod (university of Michigan), summarizing the official positions of various business organizations, on the desirability of tax reform. The positions vary considerably, but typically support general goals such as increasing tax simplicity, minimizing distortions of business decisions regarding investment and employment, lowering (or keeping constant) taxes on business, promoting*

---

<sup>441</sup> Sritua Arief, *Teori Ekonomi Mikro dan Makro Lanjutan*, (PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996), hlm.287.

<sup>442</sup> *Ibid.* hlm.284.



*international competitiveness, and providing transition rules to minimize the disruptions associated with tax changes”.*<sup>443</sup>

Setelah pembahasan tentang hubungan antara kebijakan fiskal, pemajakan dan sistem pemajakan yang menimbulkan efisiensi, pembahasan selanjutnya ialah tentang kebijakan fiskal Indonesia dalam kurun waktu 1984-2004. Kebijakan fiskal yang dibahas dimulai dengan reformasi perpajakan pada tahun 1983, yaitu dimulai saat diundangkannya tiga UU perpajakan yang meliputi Undang-undang tentang Ketentuan Umum Perpajakan, Undang-undang Pajak Penghasilan dan UU Pajak Pertambahan Nilai. Undang-undang tersebut mulai berlaku tanggal 1 Januari 1984, kecuali UU Pajak Pertambahan Nilai yang mulai berlaku tanggal 1 Juli 1984. Kebijakan fiskal dalam penerimaan negara selama periode 1984-1994 berlandaskan pada paket undang-undang perpajakan yang diluncurkan tahun 1983. Pelaksanaan penerimaan negara dilakukan setiap tahun dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan realisasi pencapaiannya dimasukkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan dengan undang-undang setiap tahun.

Rencana penerimaan negara dari sektor pajak (pajak penghasilan dan pajak pertambahan nilai) dan realisasi penerimaan negara dari sektor pajak (PPH dan PPN) selama periode tahun 1984-1994 diperlihatkan dalam tabel berikut:

---

<sup>443</sup> Diamond and Zodrow, (2008), *Op.Cit.*, hlm.10

Tabel.3.2.  
Rencana dan Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 1984-1994<sup>444</sup>

(dalam Jutaan Rupiah)

Tahun	Rencana			Realisasi			Prosentase		
	Penerimaan	Pajak		Pajak			Perbandingan		
	Dalam Negeri	PPh	PPN	PPh	PPN	Jumlah	VI : I	IV : VI	IV : I
	I	II	III	IV	V	VI			
1984/1985	Rp16.149.400	Rp2.451.000	Rp958.200	Rp2.121.000	Rp878.000	Rp2.999.000	19%	71%	13%
1985/1986	Rp18.677.900	Rp3.074.000	Rp1.666.400	Rp2.313.000	Rp2.326.700	Rp4.639.700	25%	50%	12%
1986/1987	Rp17.832.500	Rp2.880.500	Rp2.143.300	Rp2.270.500	Rp2.900.100	Rp5.170.600	29%	44%	13%
1987/1988	Rp17.236.100	Rp3.315.900	Rp3.546.000	Rp2.663.400	Rp3.390.400	Rp6.053.800	35%	44%	15%
1988/1989	Rp21.803.000	Rp3.762.100	Rp4.787.600	Rp3.949.400	Rp4.505.300	Rp8.454.700	39%	47%	18%
1989/1990	Rp25.249.800	Rp4.947.600	Rp5.830.900	Rp5.754.800	Rp5.986.100	Rp11.740.900	46%	49%	23%
1990/1991	Rp31.583.600	Rp6.515.800	Rp6.824.900	Rp8.250.000	Rp8.119.200	Rp16.369.200	52%	50%	26%
1991/1992	Rp40.184.000	Rp8.020.900	Rp8.224.000	Rp9.727.000	Rp9.145.900	Rp18.872.900	47%	52%	24%
1992/1993	Rp46.508.400	Rp10.930.000	Rp11.032.200	Rp12.516.300	Rp10.742.300	Rp23.258.600	50%	54%	27%
1993/1994	Rp52.769.000	Rp14.848.500	Rp11.682.600	Rp14.758.900	Rp13.943.500	Rp28.702.400	54%	51%	28%
1994/1995	Rp59.737.100	Rp18.842.900	Rp13.238.800	Rp18.764.100	Rp16.544.800	Rp35.308.900	59%	53%	31%

Dari Tabel di atas, dapat dilihat bahwa pada awal dimulainya reformasi perpajakan porsi penerimaan pajak terhadap penerimaan dalam negeri ialah sebesar 19%, porsi pajak penghasilan dalam penerimaan pajak mencapai 71%. Penerimaan pajak terlihat meningkat tajam pada akhir periode tahun 1994 yaitu: sebesar 59% dari penerimaan dalam negeri, dan berasal dari pajak penghasilan sebesar 53% dari penerimaan pajak. Dari perbandingan awal tahun periode ini (tahun 1984) dengan akhir tahun pada periode ini (tahun 1994), peranan penerimaan pajak terhadap penerimaan dalam negeri meningkat dari 19% menjadi 59%. Dengan kata lain terjadi peningkatan 40% dalam kurun waktu sepuluh tahun, peranan penerimaan pajak dibandingkan dengan penerimaan dalam negeri. Jika dibandingkan rencana penerimaan PPh di tahun 1984 (Rp2.451.000.000.000,-) dengan rencana penerimaan PPh di tahun 1994 (Rp18.842.900.000.000,-), terlihat peningkatan sebesar 769%. Peningkatan

<sup>444</sup> Nota Keuangan dan APBN 1984-1994, Departemen Keuangan RI

penerimaan pajak tentu tidak terlepas dari kebijakan - kebijakan pemungutan pajak yang diambil pemerintah setiap tahun.

Dalam pidato pengantar nota keuangan dan RAPBN 1989/1990, Presiden Soeharto menyatakan perlunya peningkatan penerimaan pajak melalui perjuangan habis-habisan. Dalam rangka peningkatan penerimaan pajak, segala upaya dan daya harus dikerahkan dengan tetap berpegang pada peraturan perundangan yang berlaku. Di sini terlihat peranan hukum hanya bersifat pelengkap dalam penerimaan negara. Hukum menjadi alat legitimasi (pegangan atau payung) dalam pelaksanaan pemungutan pajak dalam rangka penerimaan negara. Untuk meningkatkan penerimaan Negara dari berbagai sumber, terutama di luar minyak bumi dan gas alam, maka upaya penyempurnaan pelaksanaan dan sistem perpajakan terus ditingkatkan. Selanjutnya, peraturan perundang-undangan dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksanaan dan usaha pemungutan yang lebih intensif.<sup>445</sup>

Orde baru menetapkan stabilitas politik dan keamanan sebagai prasyarat utama untuk dapat melaksanakan pembangunan untuk mencapai taraf pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Menurut rezim Orba, tujuan tersebut hanya dapat dilakukan dan dicapai dengan memberikan kekuasaan yang bersifat sentralistis kepada pemerintah, menerapkan gaya pembangunan kapitalis yang didukung oleh otoritarianisme negara dan didasarkan pada paham liberalisme dengan mengundang investor asing untuk mencapai pembangunan ekonomi yang tinggi.<sup>446</sup>

Kebijakan penerimaan di luar minyak bumi dan gas alam tidaklah semata-mata ditujukan untuk memperbesar penerimaan negara, melainkan juga untuk mendorong kegiatan ekonomi yang makin luas, mendorong ekspor non-migas, merangsang perkembangan golongan ekonomi lemah, memperluas kesempatan kerja dan mencapai tujuan-tujuan lainnya di dalam rangka pelaksanaan strategi pembangunan nasional<sup>447</sup>. Penerimaan pajak walaupun terus menunjukkan peningkatan, persentasenya terhadap produk domestik bruto masih lebih rendah dibandingkan

<sup>445</sup> Nota Keuangan dan APBN 1990-1991, Departemen Keuangan RI

<sup>446</sup> Rahardjo, Satjipto, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta, 2008), hlm.182.

<sup>447</sup> *Ibid.*

dengan di beberapa negara tetangga di Asia. Untuk itu “upaya habis-habisan” melalui intensifikasi dan ekstensifikasi akan terus dilaksanakan.<sup>448</sup>

Oleh karena potensi pajak di Indonesia masih cukup besar, maka usaha peningkatan penerimaan pajak dilakukan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi. Intensifikasi penerimaan pajak dilakukan antara lain dengan mengusahakan agar wajib pajak membayar jumlah pajaknya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Intensifikasi juga dilakukan dengan cara memperluas basis pemajakan, yaitu dengan mengeluarkan peraturan-peraturan baru tentang objek pemajakan, sehingga suatu objek yang semula tidak dipajaki menjadi kena pajak.

Dalam rangka mengantisipasi perkembangan perekonomian dalam negeri, telah dilakukan upaya-upaya penyempurnaan kebijakan, sehingga undang-undang dan peraturan perpajakan yang berlaku dapat menampung perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan dunia usaha pada khususnya. Dalam bidang perpajakan, kebijakan yang ditempuh diarahkan pada penyempurnaan mekanisme pelaksanaan agar sistem perpajakan menjadi semakin efektif dan sederhana.<sup>449</sup> Upaya yang dilakukan meliputi penyempurnaan peraturan perundangan yang berlaku. Dalam perkembangannya, kebijakan yang diambil selain ditujukan untuk meningkatkan penerimaan Negara juga ditujukan untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya, menggairahkan kegiatan investasi, serta membantu mendorong ekspor dan terciptanya lapangan kerja.

Periode 1995-2000 dimulai dengan diundangkannya Undang-undang No. 10 tahun 1994 tentang perubahan, Kedua atas Undang-Undang No. 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 1995 dan berakhir tahun 2000 karena ada perubahan Undang-Undang Pajak Penghasilan. Perubahan ini menandai evaluasi pertama terhadap rezim undang-undang generasi pertama dalam Reformasi Perpajakan yang dimulai tahun 1983. Perubahan undang-undang, menjadi landasan dalam pemungutan pajak penghasilan di Indonesia dalam kurun waktu 1995-2000. Dalam periode 1984-1994, penerimaan pajak penghasilan telah mengalami kenaikan

---

<sup>448</sup> *Ibid*

<sup>449</sup> *Ibid.*

yang sangat tinggi yaitu 769% dibandingkan ketika awal pemberlakuan Undang-Undang Pajak Penghasilan di tahun 1984.

Tren kenaikan penerimaan pajak penghasilan ini juga terjadi di periode 1995-2000 ini. Pada tahun 1995/1996 rencana penerimaan pajak penghasilan mencapai Rp 19,238 trilyun. Sedangkan di tahun 2000 (tahun terakhir di periode ini) rencana penerimaan pajak penghasilan telah mencapai Rp 54,224 trilyun, atau dengan kata lain meningkat 282% dari rencana penerimaan tahun 1995 (tahun pertama periode ini). Hanya dalam waktu 6 tahun di periode ini peningkatan sudah mencapai 282%. Realisasi penerimaan pajak penghasilan di periode ini selalu melebihi dari rencana penerimaan. Peranan pajak penghasilan diharapkan akan meningkat terus dari tahun ke tahun, sehingga peranan pajak terhadap penerimaan dalam negeri yang ditahun 1999-2000 telah mencapai 74% akan dapat pula ditingkatkan. Semakin tinggi persentase penerimaan pajak terhadap penerimaan dalam negeri mencerminkan kemandirian sumber pembiayaan negara. Karena pajak merupakan kontribusi nyata dari rakyat Indonesia kepada negara. Berikut ini adalah paparan tabel rencana dan realisasi penerimaan pajak penghasilan dari tahun 1995-2000.

Tabel 3.3.

Rencana dan Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 1995-2000 <sup>450</sup>

(dalam jutaan)

Tahun	Rencana			Realisasi			Prosentase		
	Penerimaan	Pajak		Pajak			Perbandingan		
	Dalam Negeri	PPH	PPN	PPH	PPN	Jumlah	VI : I	IV : VI	IV : I
	I	II	III	IV	V	VI			
1995/1996	Rp66.265.200	Rp19.238.600	Rp16.655.200	Rp21.012.000	Rp18.519.900	Rp39.531.900	60%	53%	32%
1996/1997	Rp78.202.800	Rp23.708.000	Rp21.788.400	Rp27.062.100	Rp20.351.200	Rp47.413.300	61%	57%	35%
1997/1998	Rp108.183.800	Rp28.458.200	Rp24.501.000	Rp34.388.300	Rp25.198.800	Rp59.587.100	55%	58%	32%
1998/1999	Rp149.302.500	Rp25.846.200	Rp28.940.000	Rp55.944.300	Rp27.803.200	Rp83.747.500	56%	67%	37%
1999/2000	Rp142.203.800	Rp40.626.000	Rp34.597.400	Rp72.729.000	Rp33.087.000	Rp105.816.000	74%	69%	51%
2000	Rp152.896.500	Rp54.224.500	Rp27.002.300	Rp57.073.000	Rp35.231.800	Rp92.304.800	60%	62%	37%

<sup>450</sup> Nota Keuangan dan APBN 1995-2000, Departemen Keuangan RI

Periode kedua yang dimulai tahun 1995 dan berakhir tahun 2000 menunjukkan makin meningkatnya peranan penerimaan pajak secara umum dan penerimaan pajak penghasilan secara khusus. Penerimaan pajak memang terdiri atas penerimaan dari sejumlah jenis pajak, namun dua jenis pajak yang sangat dominan adalah pajak penghasilan (PPh) dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Dari kedua jenis pajak itu saja, peranan penerimaan pajak dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, begitu pula penerimaan dalam negeri. Peranan penerimaan pajak bahkan sempat mencapai 74% dari penerimaan dalam negeri, yakni pada tahun 1999/2000 walaupun akhirnya menurun pada tahun 2000.

Dalam mengamankan rencana penerimaan pajak penghasilan setiap tahunnya, pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan yang tercantum dalam Nota Keuangan dan APBN tahun yang bersangkutan. Rencana penerimaan pajak penghasilan di awal berlakunya Undang-Undang Pajak Penghasilan tahun 1994 sebesar Rp19,238 trilyun mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp18,842 trilyun. Penerapan undang-undang yang baru dan penerusan berbagai kebijakan pengenaan pajak penghasilan menjadi faktor dalam merealisasikan rencana penerimaan ini. Pada akhirnya, realisasi penerimaan pajak penghasilan tahun ini mencapai Rp 21,012 trilyun atau mencapai 109% dari rencana.

Cepatnya perkembangan perekonomian disertai dengan derasnya arus informasi dan komunikasi menuntut kerja cepat dan cermat dari seluruh aparat pajak atau fiskus di dalam memantau segala kegiatan wajib pajak atas transaksi atau kegiatan usaha yang telah dilakukan. Dalam rangka mengantisipasi perkembangan perekonomian dalam negeri tersebut, telah dilakukan penyempurnaan atas undang-undang dan peraturan perpajakan yang berlaku agar dapat menampung perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan dunia usaha pada khususnya.<sup>451</sup>

Dalam menghadapi perkembangan ekonomi yang semakin pesat dan untuk mengantisipasi era globalisasi serta mempertimbangkan perubahan-perubahan ketentuan perpajakan di negara-negara lain, dirasa perlu adanya penyempurnaan atas ketentuan-ketentuan perpajakan yang berlaku agar lebih mencerminkan keadilan,

<sup>451</sup> Nota Keuangan dan APBN 1995-1996, Departemen Keuangan RI.

memberikan kepastian hukum, baik bagi wajib pajak maupun aparat pajak, dan lebih meningkatkan efisiensi. Sementara itu, peningkatan efisiensi pemungutan pajak dicapai melalui perluasan sistem pemungutan dan pemotongan pajak yang telah berlaku selama ini dengan tetap berpegang pada prinsip kesederhanaan, kecepatan dan kepraktisan. Dengan demikian perluasan sistem pemungutan dan pemotongan tidak menghambat kemajuan dari kegiatan ekonomi yang bersangkutan.<sup>452</sup>

Pada periode tahun 2000-2006, kebijakan keuangan negara tetap diarahkan pada upaya untuk mewujudkan APBN yang sehat, memelihara ketahanan fiskal yang berkelanjutan dan memberikan stimulus fiskal dalam batas kemampuan keuangan negara guna mendukung proses pemulihan ekonomi<sup>453</sup>. Stimulus fiskal merupakan insentif bagi para pelaku ekonomi sehingga perekonomian tidak terdistorsi. Dalam jangka menengah langkah-langkah penting dalam menjaga ketahanan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable fiscal*) terutama mencakup, antara lain, memperkuat basis pajak. Selama berlangsungnya krisis moneter tahun 1998, peran kebijakan fiskal menjadi sangat penting, terutama dalam mendukung langkah-langkah penyelamatan ekonomi serta mendorong program pemulihan ekonomi nasional. Peran itu terasa berat karena basis pendapatan negara relatif menyusut terimbas dampak krisis.

Untuk mencapai kondisi ketahanan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*), pendapatan negara harus berkembang lebih cepat dari belanja negara. Melalui langkah-langkah kebijakan ekstensifikasi dan intensifikasi di bidang perpajakan maka rasio penerimaan perpajakan terhadap PDB (*tax ratio*) cenderung meningkat. Di bidang pendapatan negara, khususnya di bidang perpajakan, arah yang ditempuh adalah memacu laju peningkatan penerimaan pajak. Untuk itu akan dilakukan kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi perpajakan. Demikian pula berbagai kebijakan lainnya yang telah berhasil mendorong penerimaan perpajakan pada waktu sebelumnya tetap dilanjutkan<sup>454</sup>.

Struktur penerimaan yang sehat tercermin dari sumber penerimaan yang stabil, mudah diprediksi, adil dalam pembebanan, dan tidak distortif dalam pengenaannya. Sektor penerimaan yang paling sesuai dengan kriteria tersebut adalah sektor perpajakan,

<sup>452</sup> Nota Keuangan dan APBN 1996-1997, Departemen Keuangan RI.

<sup>453</sup> Nota Keuangan dan APBN 2000, Departemen Keuangan RI

<sup>454</sup> Nota Keuangan dan APBN 2004, Departemen Keuangan RI.

sehingga peranan sektor perpajakan akan terus semakin dimantapkan. Terlihat dalam konsep kebijakan fiskal, pemerintah mempertimbangkan konsep efisiensi dengan unsur-unsur pertimbangan: sumber penerimaan yang stabil, mudah diprediksi, adil dalam pembebanan dan tidak distortif dalam pengenaannya.<sup>455</sup>

Komitmen yang tinggi atas penerapan kebijakan ekonomi, serta pelaksanaan kebijakan yang responsif atas berbagai gejolak eksternal mempunyai peranan kunci atas membaiknya kinerja perekonomian Indonesia. Reformasi kebijakan perpajakan diupayakan agar mempunyai dampak positif terhadap penerimaan negara. Stabilitas perekonomian merupakan prasyarat dasar untuk memberikan kepastian berusaha bagi para pelaku ekonomi. Tercapainya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan lebih berkualitas perlu diupayakan agar berkesinambungan di masa yang akan datang. Untuk menjaga kesinambungan, pertumbuhan ekonomi perlu capai dengan efisiensi perekonomian yang tinggi, antara lain diperlukan penyempurnaan peraturan perundangan yang dapat menjamin terwujudnya perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang efisien dan efektif.<sup>456</sup>

Di samping itu, dilakukan pula penyempurnaan terhadap peraturan pelaksanaan undang-undang perpajakan, seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk menciptakan suatu sistem perpajakan yang sehat dan kompetitif yang dititikberatkan pada pemberian rasa keadilan dan kepastian hukum di bidang perpajakan yang bertujuan untuk mendorong investasi di Indonesia. Langkah tersebut dimaksudkan agar pelaksanaan sistem perpajakan dapat berjalan lebih efektif dan efisien, sejalan dengan perkembangan globalisasi yang menuntut daya saing tinggi dengan Negara lain.

Kebijakan fiskal dalam periode 2001-2006 didominasi oleh pertimbangan-pertimbangan yang berlatar belakang ekonomi. Kebijakan fiskal memiliki dua tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu: penerimaan dan pengeluaran, sebagaimana tercantum dalam APBN setiap tahunnya. Dalam menjalankan fungsi penerimaan negara, maka pajak merupakan sumber utama dalam penerimaan negara. Dengan menjaga penerimaan pajak yang berkesinambungan maka

---

<sup>455</sup> Nota Keuangan dan APBN tahun 2004, Departemen Keuangan RI

<sup>456</sup> Ibid.



diharapkan keuangan negara juga memiliki ketahanan yang berkesinambungan. Konsep efisiensi menjadi pertimbangan utama dalam pemungutan pajak. Hal ini dapat terlihat dari beberapa indikator, yaitu optimalisasi penerimaan pajak, penerimaan negara yang bersumber dari pajak merupakan penerimaan negara yang paling stabil dan mudah diprediksikan. Dengan menciptakan sistem pemungutan pajak yang di desain sedemikian rupa, maka pemasukan pajak dapat lebih dipastikan, dan pengenaan pajak jangan sampai mendistorsi kegiatan perekonomian.

Ada suatu jargon di kalangan aparat perpajakan yang menyatakan "Ambil telurnya, jangan bunuh ayamnya". Pajak diibaratkan sebagai telur sedangkan para pelaku ekonomi sebagai ayam yang menghasilkan telur. Jadi, maksud pernyataan itu ialah bahwa apabila para pelaku ekonomi diberikan insentif sehingga kegiatan perekonomian tidak terdistorsi maka tentu mereka akan menghasilkan banyak 'telur' yang dapat diambil oleh pemerintah.

Di samping konsep pemungutan pajak secara efisien, satu hal yang penting juga adalah bagaimana pengadministrasian di lapangan dalam penerapan pemungutan pajak. Jika pengadministrasian tidak efisien, maka tentu saja akan mengurangi keoptimalan dalam pemungutan pajak. Oleh karena itu, prosedur pemungutan pajak didesain sesederhana mungkin dan meminimalisasi biaya sesedikit mungkin. Beberapa indikator di atas menunjukkan bahwa dalam penentuan kebijakan fiskal berhubungan dengan pengenaan pajak serupa dengan konsep efisiensi yang dianjurkan oleh ilmu ekonomi, yang merupakan juga konsep dalam teori analisis ekonomi atas hukum.

Tabel 3.4.  
Rencana dan Realisasi Penerimaan Pajak Tahun 2002-2006<sup>457</sup>  
(dalam Jutaan Rupiah)

Tahun	Penerimaan Dalam Negeri	Rencana		Realisasi		Rasio (%)	Tingkat Pertumbuhan (%)
		PPN	PPH	PPN	PPH		
2002	1.209.927.000	1.209.927.000	1.209.927.000	1.209.927.000	1.209.927.000	76,3	19,3
2003	1.870.522.200	1.870.522.200	1.870.522.200	1.870.522.200	1.870.522.200	59,1	56,1
2004	1.645.000.000	1.645.000.000	1.645.000.000	1.645.000.000	1.645.000.000	38,9	62,1
2005	1.052.753.000	1.052.753.000	1.052.753.000	1.052.753.000	1.052.753.000	72,1	13,1
2006	1.852.388.200	1.852.388.200	1.852.388.200	1.852.388.200	1.852.388.200	63,9	52,1

Penerimaan Pajak Penghasilan di akhir tahun 2006 memberikan kontribusi sebesar 33% terhadap penerimaan dalam negeri. Bila dibandingkan sejak awal diberlakukannya reformasi perpajakan tahun 1983, maka rencana penerimaan PPh pada tahun 2006 meningkat 8662% dari 2,451 Trilyun menjadi 212,3 Trilyun, sedangkan realisasi penerimaan PPh pada tahun 2006 meningkat dari 2,121 Trilyun di tahun 1983 menjadi 213,6 Trilyun (atau 10075%). Peningkatan penerimaan pajak dalam kurun waktu 23 tahun tersebut sangat signifikan. Penerimaan pajak PPh dan PPN di akhir tahun 2006 sudah mencapai 53% dari penerimaan dalam negeri. Meningkatnya penerimaan pajak ini tentunya tidak terlepas dari pertumbuhan dan kemajuan dalam bidang perekonomian.

Dapat dikatakan, upaya-upaya pemungutan pajak yang dilakukan selama ini tidak atau meminimalisir distorsi dalam perekonomian. Hukum pajak sebagai legitimasi pemungutan pajak dalam kurun waktu ini benar-benar mendukung upaya-upaya pemungutan pajak yang dilakukan tahun per tahun seiring dengan target penerimaan. Namun eksistensi suatu hukum pajak (sebagai dasar pemungutan pajak) masih tetap eksis sampai saat ini, walaupun peraturan tersebut di bentuk beberapa belas tahun lalu. Hal ini disebabkan antara lain, pemungutan pajak telah diterima oleh masyarakat sehingga pemungutan pajak yang dilakukan dapat terus berlangsung menjadi sebuah

<sup>457</sup> APBN 2002-2006, Departemen Keuangan RI.

kelaziman. Sistem dan tata cara pemungutan juga mendukung eksistensi peraturan perpajakan yang berlaku sampai sekarang. Sebagai contoh, sistem pemungutan Pajak Penghasilan yang dilakukan oleh pihak ketiga dan bersifat final, mempermudah masyarakat dalam menjalankan kewajiban perpajakannya.<sup>458</sup>



---

<sup>458</sup> APBN 2005, Departemen Keuangan RI.

**BAB 4**  
**ASAS EFISIENSI PEMAJAKAN**  
**DALAM PERATURAN PEMUNGUTAN PAJAK PENGHASILAN**

**4.1 Pemungutan Pajak Penghasilan dengan Peraturan di bawah Undang-undang Tahun 1984-1994**

Setelah mengetahui kebijaksanaan fiskal dalam pengenaan Pajak pada umumnya dan Pajak Penghasilan khususnya periode 1984-1994, selanjutnya akan dibahas pengaturan pemungutan pajaknya yang dituangkan dalam bentuk peraturan di bawah undang-undang, yang memberikan beban pajak kepada rakyat. Kebijaksanaan fiskal yang berkaitan dengan penerimaan negara dari sektor pajak tidak akan terealisasi tanpa adanya tindakan pemungutan pajak itu sendiri. Tindakan pemungutan pajak dimulai dengan pengaturan pemungutan pajak yang menjadi dasar hukum (proses legislasi), dilanjutkan dengan tindakan pemungutan pajaknya (*Tax Collection*). Awal mula pengenaan pajak penghasilan yang membebani masyarakat dimulai sejak diberlakukannya suatu peraturan pemungutan pajak. Sebagaimana telah dibahas dalam sub bab terdahulu, pengenaan pajak menimbulkan akibat pengurangan kekayaan seseorang (transfer uang dari individu kepada negara) dan dapat pula mengakibatkan perubahan perilaku ekonomi (*behavior changed*). Apabila pengenaan pajak mengakibatkan perubahan perilaku ekonomi maka dapat diperkirakan bahwa pengenaan pajak tersebut tidak efisien, karena menyebabkan *the excess burden*.<sup>459</sup>

Perwujudan kebijaksanaan fiskal berkaitan dengan penerimaan negara dari sektor pajak, menggunakan media pengaturan pemungutan pajak (hukum pajak). Hukum pajak menjadi dasar pemungutan pajak yang secara yuridis menjadi dasar hukum bagi tindakan pemerintah dalam memungut pajak (legitimasi dalam pemungutan pajak). Dalam periode tahun 1984-1994, terdapat berbagai pengaturan yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan yaitu: Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri Keuangan. Dalam sub bab ini, penulis akan membahas pengaturan pemungutan pajak penghasilan (hukum pajak) dibawah Undang-undang, dengan menggunakan konsep *theory Economic Analysis of Law* yang diperkenalkan oleh

<sup>459</sup> Lipsey, *Op.Cit.* hlm.470 : "an efficient tax system will be one that minimizes the amount of excess burden. This will be the tax system that change behavior the least".

Richard A. Posner (Professor Hukum dari University of Chicago, dan Hakim Ketua, US Court of Appeals for 7<sup>th</sup> circuit).

Posner mengutarakan konsepnya bahwa ilmu ekonomi dapat mencerahkan hukum dengan cara melakukan analisis ekonomi atas hukum atau dengan kata lain “melihat” hukum dari kacamata ekonomi dengan menggunakan paradigma pemikiran ekonomi.

*“economics is the science of rational choice in a world in which resources are limited in relation to human wants”<sup>460</sup>.*

Dalam dunia yang memiliki sumber daya terbatas sangatlah tidak bijak bila keinginan manusia tidak dilakukan secara rasional. Ilmu ekonomi menawarkan ilmu kepada manusia untuk melakukan pilihan-pilihan secara rasional dalam merespon keinginan manusia. Oleh karena itu, tugas ilmu ekonomi adalah untuk mengeksplorasi (dengan asumsi) bahwa manusia adalah makhluk rasional yang selalu berupaya memaksimalkan segala sesuatu demi mencapai kepuasannya.<sup>461</sup>

Konsep yang mengatakan bahwa manusia adalah makhluk rasional yang akan memaksimalkan setiap keinginannya (*a rational maximizer of his self-interest*) mengakibatkan manusia akan merespon terhadap insentif yang ada. Dalam kehidupan sehari-hari di sekitar kita dapat dilihat cerminan manusia adalah makhluk rasional yang respon akan insentif. Sebagai contoh, misalnya operasi pasar minyak goreng. Dikarenakan mahalnya harga minyak goreng di pasar, maka ketika pemerintah mengadakan operasi pasar yang menawarkan harga minyak goreng yang murah (insentif), manusia akan merespon insentif ini. Dapat dilihat betapa banyak masyarakat mengantri untuk memperoleh minyak goreng dengan harga yang lebih murah dari harga di pasaran. Di sini manusia memiliki pilihan rasional dan respon terhadap insentif. Pilihan rasional yang dihadapi adalah membeli minyak goreng dengan harga murah tapi mengantri, atau tetap membeli minyak goreng dengan harga mahal tapi tidak mengantri. Setiap manusia tentunya memiliki pilihan rasional untuk mencapai kepuasan pribadi (*self-interest*). Oleh karena memiliki pilihan rasional tersebut, ada masyarakat yang memilih mengantri guna mendapatkan minyak goreng dengan harga murah, namun ada juga yang tidak membeli minyak goreng tersebut

<sup>460</sup> Posner, (1997), *Op.Cit.*, hlm.3

<sup>461</sup> *Ibid.*, “the task of economics is to explore the implications of assuming that man is a rational maximize of his ends in life, his satisfaction – what we shall call his ‘self-interests’”.

karena tidak mau mengantri. Semua pilihan tersebut tidak ada yang benar atau salah. Karena apapun yang dilakukan merupakan pilihan rasional manusia sebagai makhluk rasional. Apabila manusia diperlukan untuk mengubah perilakunya guna mencapai kepuasan diri (*self-interest*) maka ia akan melakukan perubahan itu, ini adalah cerminan dari respon terhadap insentif.<sup>462</sup>

Dari konsep tersebut di atas, Posner menarik tiga prinsip dasar ekonomi yang digunakan dalam *theory economic analysis of law*, yaitu<sup>463</sup>:

1. Hubungan timbal balik antara harga dan permintaan (*the inverse relation between price charged and quantity demanded / the Law of Demand*).

Apabila permintaan terhadap suatu barang naik sementara suplai barang tersebut tetap konstan atau bahkan menurun, maka harga barang tersebut akan naik. Begitu pula sebaliknya, jika permintaan terhadap suatu barang menurun sementara suplai barang tersebut konstan atau bertambah maka harga barang tersebut cenderung akan turun. Manusia akan merespon hubungan timbal balik ini dengan berbagai respon antara lain, bila harga barang naik, ia akan tetap mengkonsumsi barang tersebut, tapi dengan konsekuensi kekayaannya berkurang (karena harga yang dibayarkan untuk barang tersebut lebih mahal), atau ia akan mengurangi membeli barang tersebut (dengan harga lama sebelum harga naik) konsekuensinya, kekayaannya tidak berkurang namun ia akan mengkonsumsi barang tersebut lebih sedikit dari biasanya, atau ia akan mencari alternatif barang pengganti yang harganya murah (*substitution goods*), konsekuensinya adalah kekayaannya tidak berkurang namun ia tidak mengkonsumsi barang yang harganya naik dan menggantinya dengan barang pengganti.

Respon kedua dan ketiga menunjukkan bahwa manusia merespon terhadap insentif yang ada dan sebagai makhluk rasional, ia memiliki beberapa pilihan yang dapat diambil.

2. Kekuatan dari suatu kompetisi cenderung membuat peluang harga (*opportunity cost*) menjadi maksimal atau minimal (*the forces of competition tend to make opportunity cost the maximum as well as minimum price*).

<sup>462</sup> *Ibid.*, "if a person's surroundings change in such a way that he could increase his satisfaction by altering his behavior, he will do so".

<sup>463</sup> *Ibid.*

*Opportunity cost* merupakan peluang harga dari sebuah transaksi, bagi sudut pandang penjual, *opportunity cost* akan di capai setinggi-tingginya untuk mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya. Sedangkan bagi pembeli, *opportunity cost* akan di capai serendah-rendahnya. Kesepakatan harga antara penjual dan pembeli dalam suatu transaksi disebut *alternative price*.

3. Sumber daya-sumber daya cenderung untuk menunjukkan betapa bernilainya sumber daya tersebut jika pertukaran dilakukan secara sukarela (sesuai dengan harga pasar) diperkenankan (*resources tend to gravitate toward their most valuable uses if voluntary exchange – a market – is permitted*).

Dalam sebuah pasar, transaksi yang dilakukan secara sukarela antara penjual dan pembeli akan terlihat dimana suatu sumber daya bernilai paling tinggi. Keinginan membayar dari pembeli mencerminkan bagaimana bernilainya suatu sumber daya baginya (barang). Begitu pula, keinginan penjual melepas barang tersebut mencerminkan betapa tingginya nilai barang tersebut. Harga yang disepakati oleh penjual dan pembeli merupakan harga atau nilai sumber daya tersebut sesungguhnya.

Berdasarkan prinsip-prinsip ekonomi tersebut di atas, Posner mencoba menerangkan sebanyak mungkin fenomena hukum melalui penggunaan ilmu ekonomi.

*“An economic theory of law will not capture the full complexity, richness and confusion of the phenomena – criminal or justicial or marital or whatever – that it seeks to illuminate. The economic theory of law tries to explain as many legal phenomena as possible through the use of economics”<sup>464</sup>.*

Sebagai sebuah teori ilmiah sebagaimana teori-teori ilmiah lainnya maka *theory economic analysis of law* harus mampu untuk menjelaskan kenyataan (*its ability to explain reality*), menjefaskan sejumlah fenomena pasar dan non-pasar (*Economic theory can explain a vast number of market and non market phenomena*), memiliki kekuatan dalam memprediksi (*its predictive power*), dan mampu mengusulkan intervensi efektif dalam bentuk aksi di dunia nyata (*its ability to underwrite effective interventions in the world of action*).<sup>465</sup>

<sup>464</sup> *Ibid.*, hlm.18.

<sup>465</sup> *Ibid.*

Sebagaimana disebutkan di atas, ilmu ekonomi dapat menerangkan fenomena hukum termasuk di dalamnya adalah hukum pajak. Dari sudut pandang ekonomi suatu peraturan (hukum) merupakan suatu insentif yang akan direspon oleh masyarakat. Misalnya sanksi hukum, bagi ilmu ekonomi, sanksi dianggap seperti 'harga' dan masyarakat akan merespon sanksi tersebut sama seperti mereka merespon 'harga'<sup>466</sup>. Hukum yang menjadi dasar pemajakan juga merupakan insentif yang harus direspon oleh masyarakat. Pajak yang membebani masyarakat di anggap sebagai 'harga' yang harus direspon. Jika harga tersebut masuk akal (*reasonable*), maka masyarakat akan merespon secara positif sehingga terwujud kepatuhan secara sukarela (*voluntary compliance*). Sebaliknya, jika 'harga' dianggap tidak masuk akal, maka masyarakat akan merespon secara negatif, misalnya dengan menghindari pajak dan sebagainya.

Dalam pemajakan, konsep distribusi kekayaan memegang peranan penting, namun pertimbangan efisiensi juga merupakan faktor yang harus dipertimbangkan secara mendalam.

*"efficiency considerations are weight heavily. Taxing an activity creates an incentive to substitute another activity that is taxed less heavily".<sup>467</sup>*

Pengenaan pajak jangan sampai menimbulkan disinsentif dan menyebabkan orang mengubah perilaku ekonominya dengan mengganti dengan kegiatan ekonomi lainnya guna menghindari pajak. Apabila pemajakan mengakibatkan berubahnya perilaku ekonomi pembayar pajak, maka dapat dikatakan pemajakan ini tidak efisien. Bila hal ini terjadi maka tujuan pajak memasukkan uang ke negara pun tidak akan optimal dan jumlahnya tidak akan meningkat bahkan bisa saja menurun. Di lain pihak, bila pemajakan tidak menyebabkan berubahnya perilaku ekonomi pembayar pajak, maka pemajakan tersebut disebut efisien. Karena pemajakan tidak menimbulkan beban lebih (*the excess burden*) dari pembayar pajak kecuali hanya beban langsung/*direct burden* (uang yang dibayarkan sebagai pajak).

*"presumably, the switchers were more productively employed in the first activity, otherwise the imposition of a tax would not have been necessary to induce them to*

<sup>466</sup> Robert Cooter and Thomas Ullen, *Law and Economics*, 3<sup>rd</sup> edition, (Addison-Wesley, 1999) hal.3.

<sup>467</sup> Posner, *Op.Cit.* hal.523



*switch to the second. Hence the tax has reduced the efficiency with which resources are being employed".<sup>468</sup>*

Pajak digunakan dalam mengalokasikan distribusi sumber-sumber daya kekayaan. Transfer kekayaan melalui mekanisme pajak dimanfaatkan untuk pembiayaan pelayanan publik. Penerimaan pajak yang efisien terjadi bila pengguna pelayanan publik 'membayar' pelayanan publik yang ia dapat.

*"Taxation is sometimes used to change the allocation of resources or the distribution of wealth, but mainly it is used to pay for a public services. An efficient revenue tax would be one that required the user of a public service to pay the opportunity costs of his use"<sup>469</sup>.*

Pertimbangan dalam pemajakan yang efisien (termasuk di dalamnya pengaturan pajak yang mendesain pemajakan yang efisien) menurut Posner yaitu sebagai berikut:

*"Efficiency considerations weigh heavily:*

- *Taxing an activity creates an incentive to substitute another activity that is taxed less heavily. Presumably, the switchers were more productively employed in the first activity, otherwise the imposition of a tax would not have been necessary to induce them to switch to the second.*
- *The inefficiency might have been avoided or at least reduced, without revenue loss, had the tax been designed to minimize substitution effects.*
- *Allocative efficiency in taxation is maximized by making the rate vary inversely with the elasticity of demand for the good or activity that is taxed.*
- *If demand is highly elastic, a relatively small increase in price induced by the tax will lead to a relatively large reduction in output.*
- *The revenue generated by the tax will also smaller than if the tax had been levied on a product the demand for which was less elastic.*
- *The goals of minimizing the substitution effects of taxation and of maximizing the government's tax revenues both argues for taxing price-inelastic industries or activities the heaviest".<sup>470</sup>*

Dari konsep efisiensi pemajakan Posner di atas, bila diterapkan ke dalam pengaturan (hukum) pemungutan pajak, maka suatu pemungutan pajak dikatakan efisien jika

<sup>468</sup> *Ibid.*, hlm. 524.

<sup>469</sup> *Ibid.*

<sup>470</sup> *Ibid.*, hlm.523-527

pengaturan pemungutan pajak tersebut didesain untuk meminimalkan efek substitusi. Suatu peraturan (hukum) yang dibuat atau didesain dalam rangka pemungutan pajak dapat mengadopsi konsep efisiensi atau sebaliknya tidak mengadopsi konsep efisiensi. Suatu hukum pajak yang semata-mata berorientasi kepada hasil pemungutan pajak, tanpa memperhatikan kemungkinan efek substitusi pelaku ekonomi sebagai respon dari obyek atau aktivitas yang dipajaki, dikatakan hukum pajak yang tidak menganut asas efisiensi. Suatu hukum pajak dapat saja berlandaskan asas-asas hukum yang biasa digunakan dalam sebuah peraturan. Namun, dalam pengaturan pemungutan pajak, asas efisiensi harus dikedepankan karena dengan asas efisiensi, dapat meminimalkan efek substitusi dan kesinambungan pemungutan pajak dapat diandalkan. Hal ini dapat berakibat kepada optimalnya penerimaan pajak. Karena dengan pemungutan pajak yang didesain dengan suatu peraturan yang mengedepankan efisiensi dan menjadikan efisiensi sebagai asas yang menjiwai pengaturan, maka keberlangsungan suatu pemungutan pajak dapat terjaga (*tax collection sustainability*), sehingga pada akhirnya pemungutan pajak yang optimal dapat tercapai.

Konsep efisiensi pemajakan menurut Posner tersebut, jika diterjemahkan ke dalam pengaturan (hukum) pemungutan pajak, memiliki parameter sebagai berikut:

1. Peraturan didesain agar pemungutan pajak yang dilakukan terhadap suatu aktivitas, tidak menyebabkan orang berpindah melakukan aktivitas lainnya (yang tidak dikenakan pajak atau dikenakan pajak yang lebih rendah) (efek substitusi);
2. Pengenaan tarif pajak yang rendah terhadap aktivitas yang memiliki tingkat elastisitas yang tinggi. Aktivitas yang memiliki tingkat elastisitas tinggi, jika terhadap aktivitas tersebut, banyak memiliki alternatif aktivitas lainnya, yang menyebabkan pelaku ekonomi/orang mudah beralih ke aktivitas lainnya tersebut, jika pemajakan dikenakan terhadap aktivitas awal. Sebagai contoh, aktivitas A memiliki tingkat elastisitas yang tinggi, jika dilakukan pemajakan dengan tarif yang tinggi, maka para pelaku aktivitas A akan mengalihkan (substitusi) terhadap aktivitas selain A yang tidak dipajaki atau dipajaki dengan tarif yang rendah;
3. Pengenaan tarif pajak yang tinggi terhadap aktivitas yang memiliki elastisitas yang rendah. Karena sifat elastisitas yang rendah ini, maka jika pemajakan dilakukan walaupun dengan tarif tinggi, kemungkinan orang/pelaku ekonomi beralih atau substitusi kepada aktivitas lain menjadi minimal;

4. Sistem pemungutan pajak di desain sedemikian rupa sehingga pemajakan dilakukan dengan efektif dan membuat orang atau pelaku ekonomi tidak mempunyai pilihan lain kecuali membayar pajak. Terdapat beberapa sistem pemungutan yang mendukung penerapan asas efisiensi, yaitu antara lain:

a. pemungutan pajak oleh pihak ketiga (*withholding tax*):

Dengan menerapkan pemungutan pajak yang dilakukan oleh pihak ketiga, maka terpenuhinya kewajiban pembayaran pajak dapat dipastikan. Dengan sistem pemungutan pajak ini, beban pembayaran pajak akan berpindah kepada pemungut pajak, jika pemungut pajak melalaikan kewajiban pemungutan pajak terhadap pihak yang memiliki beban sesungguhnya. Sebagai contoh, pemungut pajak dapat berupa pihak pemberi penghasilan, maka pemungut pajak berkewajiban melakukan pemungutan pajak terhadap penerima penghasilan. Jika kewajiban pemungutan ini tidak dilakukan, maka beban pajak yang semula berada di pundak penerima penghasilan akan berpindah kepada pemungut pajak. Sehingga pengawasan otoritas perpajakan akan pelaksanaan kewajiban pemajakan akan menjadi mudah.

b. Sistem pemungutan pajak yang bersifat final

Dengan sistem pemungutan pajak yang bersifat final, mempermudah pelaksanaan kewajiban perpajakan. Sifat final dalam suatu pemajakan, menyebabkan wajib pajak tidak perlu memperhitungkan pajaknya (karena final) dan penghasilan yang menjadi dasar pengenaan pajak tidak perlu diperhitungkan di akhir tahun, ketika wajib pajak memasukkan Surat Pemberitahuan Tahunan. Pajak yang bersifat final mempermudah wajib pajak dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya.

5. Peraturan (hukum) pajak harus memuat norma-norma yang ketika diterapkan dalam praktek pemungutan pajak tidak menyebabkan orang memiliki kecenderungan melakukan substitusi, baik karena norma-norma tersebut tidak jelas (*ambigu*), maupun karena norma tersebut sulit untuk dilaksanakan.

Sebuah contoh pengaturan pemungutan pajak yang efisien adalah pengaturan pemungutan pajak atas kepala orang dewasa. Walaupun tidak memiliki efek substitusi nihil, namun substitusi yang dimiliki orang-orang untuk menghindari dari pajak ini adalah ia emigrasi ke luar negeri. Sehingga pengaturan pengenaan pajak atas kepala ini merupakan pemajakan yang sangat efisien. Oleh karena pajak atas kepala ini

memiliki substitusi yang minimum (hanya emigrasi) yang berarti sifat elastisitasnya rendah, maka atas pajak ini seharusnya dikenakan tarif yang setinggi-tingginya. Demikianlah efisiensi pemajakan dapat diterapkan dalam pengaturan suatu pajak.

*“A flat federal head tax on adults would have minimum substitution effects (minimum, but not zero, because it would induce some people to emigrate)”<sup>471</sup>.*

Pengenaan pajak yang tidak mengakibatkan orang mengubah perilaku ekonominya (A bekerja pada suatu aktivitas ekonomi, kemudian aktivitas ekonomi tersebut dikenakan pajak, lalu A tidak melakukan lagi aktivitas ekonomi tersebut namun mengubahnya dengan aktivitas ekonomi lain) tidak menyebabkan distorsi bagi aktivitas ekonomi tersebut, dan yang lebih penting menghasilkan penerimaan pajak yang berkesinambungan (karena orang tidak akan menghindari membayar pajak). Ketidakefisienan dalam pemungutan pajak dapat diminimalisir dengan melakukan pemajakan terhadap hal-hal yang sedikit sekali menimbulkan efek substitusi. Tiadanya pilihan orang-orang untuk berpindah ke lain aktivitas ekonomi, menyebabkan pemajakan atas suatu aktivitas ekonomi disebut efisien. Namun kebalikannya jika pemajakan atas suatu aktivitas ekonomi menyebabkan orang berpindah ke aktivitas ekonomi lainnya, maka pemajakan tersebut dianggap tidak efisien.

*“the inefficiency might have been avoided or at least reduced, without revenue loss, had the tax been designed to minimize substitution effects. Allocative efficiency in taxation is maximized by making the tax rate vary inversely with the elasticity of demand for the good or activity that is taxed”<sup>472</sup>.*

Di atas disebutkan bahwa pemajakan mempertimbangkan konsep distribusi kekayaan dalam suatu negara dari si kaya ke si miskin dalam partisipasi menanggung pembiayaan negara. Namun sayangnya, usaha untuk meminimalkan ketidakefisienan dapat bertentangan dengan tujuan distribusi tersebut. Sebagai contoh di Amerika pemajakan yang hanya menimbulkan sedikit efek substitusi namun agak mengabaikan konsep distribusi yaitu:

*“A flat federal head tax on adults would have minimum substitution effects (minimum, but not zero, because it would induce some people to emigrate), but it*

<sup>471</sup> Ibid.hal.524

<sup>472</sup> Ibid.

*would be highly oppressive to poor people unless it were very low – in which event it would generate little revenue”.*

Dari contoh diatas, dapat dilihat bahwa suatu pemajakan yang efisien (karena meminimalkan efek substitusi) belum tentu menimbulkan keadilan atau kepatutan bagi masyarakat.

*“Efficiency and equity are often competing goals in the design of tax system”.*<sup>473</sup>

Walaupun tidak dapat dipungkiri pemajakan merupakan pengalokasian dari sumber daya-sumber daya, dalam rangka bersama-sama menanggung pembiayaan negara.

Dari sudut pandang teori analisis ekonomi atas hukum, pemakaian sumber daya dengan tidak efisien merupakan suatu ketidakadilan. Oleh karena itu, demi efisiensi, prinsip lain dalam pemungutan pajak dapat diabaikan. Yang dimaksud konsep efisiensi dalam pemajakan menurut teori ini adalah:

*“the magnitude of the effect depends on the price elasticity of demand. If demand is highly elastic, a relatively small increase in price induced by the tax will lead to a relatively large reduction in output. The revenue generated by the tax will also be smaller than if the tax had been levied on a product the demand for which less elastic. Thus, the goals of minimizing the substitution effect of taxation and of maximizing the government's tax revenues both argue for taxing price-inelastic industries or activities the heaviest”.*<sup>474</sup>

Pemajakan yang baik berdasarkan sudut pandang ekonomi adalah pemajakan yang menghasilkan penerimaan besar bagi negara dan pemajakan tersebut dilakukan dengan efisien. Pemajakan yang dilakukan dengan efisien, jika pemajakan dilakukan terhadap industri atau aktivitas ekonomi yang memiliki minimum substitusi. Artinya, ketika pemajakan dilakukan atas suatu industri atau aktivitas, maka para pelaku industri atau aktivitas tersebut tidak mengubah industri atau aktivitasnya hanya karena pengenaan pajak tersebut. Pemajakan pada industri atau kegiatan yang memiliki minimum substitusi dapat dilakukan dengan mengenakan tarif pajak yang tinggi.

<sup>473</sup> Lipsey, *Op.Cit.* hlm.471 “People are taxed on what they earn, on what they spend, and on what they own. Taxes can affect the distribution of income – some people get taxed more than others. Moreover, by taxing some activities heavily and others lightly or not at all, the tax system can influence the allocation of resources”.

<sup>474</sup> Posner, (1997), *Op.Cit.* hlm. 524.

Pengenaan pajak ini akan menghasilkan penerimaan pajak bagi negara dalam jumlah besar. Dilihat dari sudut pandang ekonomi, maka negara dapat memaksimalkan penerimaan pajaknya, dengan menerapkan pemajakan seperti ini. Namun di lain pihak pemajakan seperti ini akan mencederai rasa keadilan dan kepatutan bagi masyarakat. Oleh karena itu, beban langsung bagi masyarakat atas pemajakan ini seharusnya tidak begitu berat. Pemerintah seharusnya memperhatikan tarif pemajakannya sehingga akan diperoleh hasil penerimaan pajak bagi pemerintah secara berkesinambungan dan tetap dilakukan secara efisien.

*“An understanding of basic economic is essential to the formulation and application of rational tax policy. Taxes change behavior and those changes determine the ultimate effect of a tax”.*<sup>475</sup>

Oleh karena itu, formulasi pemajakan yang dituangkan dalam hukum pajak harus dapat meminimalkan perubahan perilaku ekonomi yang diakibatkan oleh pengenaan pajak. Sehingga pengenaan pajak tidak mendistorsi kegiatan atau aktivitas ekonomi masyarakat.<sup>476</sup>

Pada akhirnya dalam konsep efisiensi pemungutan pajak, Posner berpendapat bahwa kita dapat mendefinisikan pajak yang optimum (*an optimum tax*) sebagai sebuah sistem yaitu:

*“an optimum tax as one that: Has a large tax base, which facilitates the raising of the large amounts of revenues that modern government demand, Taxes an activity the demand for which is highly inelastic, so that the substitution effects of the tax are minimal, Does not increase inequality or offend equity, and Is inexpensive to administer”.*<sup>477</sup>

Keempat unsur dalam pemajakan sebagaimana dikemukakan oleh Posner tersebut merupakan suatu kondisi yang sangat ideal dalam mendesain atau membuat formulasi pengenaan pajak. Terlebih lagi bila desain pengenaan pajak tersebut dikemas dalam sebuah peraturan atau hukum pajak yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam sebuah negara.

<sup>475</sup> Case, (1986), hlm.1.

<sup>476</sup> *Ibid.* hlm.4 “ It is efficient to shift from a set of taxes that distort economic decisions to a set of taxes that does not”.

<sup>477</sup> Posner, (1997), *Op.Cit.* hlm.533.

Peranan penerimaan pajak di Indonesia, khususnya pajak penghasilan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Bahkan rencana penerimaan pajak penghasilan di tahun 1994 bila dibandingkan dengan rencana penerimaan di tahun 1984 telah mengalami kenaikan sebanyak 769% (Rp 2,451 trilyun menjadi Rp 18,842 trilyun). Pencapaian atau realisasi penerimaan pajak penghasilan setiap tahunnya, tentu tidak terlepas dari berbagai kebijakan yang diterapkan setiap tahunnya. Kebijakan yang diterapkan setiap tahun juga didukung oleh peraturan perundang-undangan sebagai landasan pemungutan pajak penghasilan. Berikut ini, penulis menganalisis peraturan perundangan yang melandasi pemungutan pajak penghasilan dari tahun 1984-1994, dengan menggunakan pendekatan teori analisis ekonomi atas hukum.

#### **4.1.1. Peraturan Pemerintah sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1984-1994**

a. Peraturan Pemerintah mengenai Pajak atas Bunga Deposito Berjangka sertifikat dan Tabungan (Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1988 jo. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1989 jo. Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 1991 jo. Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1994)

Pengaturan pengenaan Pajak Penghasilan Atas penghasilan berupa bunga yang berasal dari deposito berjangka, sertifikat deposito dan tabungan, serta diskonto SBI dalam kurun waktu 1983-1994 diwarnai dengan diterbitkannya beberapa peraturan pemerintah. Dari peraturan-peraturan tersebut, penulis mencoba untuk merekonstruksi sebagai suatu kesatuan peraturan secara umum, yaitu:

Pertama, Pengenaan Pajak Penghasilan (PPH) atas penghasilan tersebut di tujukan kepada perseorangan (orang pribadi) dan badan dengan tarif 15% dan bersifat final. Tarif 15% dikenakan terhadap seluruh penghasilan bunga yang didapat tanpa adanya pengurangan terlebih dahulu. Jadi bila seseorang memperoleh bunga bank dan sebagai nasabah bank, ia dikenakan biaya administrasi, maka pengenaan pajak penghasilan tidak memperhitungkan biaya administrasi sebagai pengurang. Padahal biaya yang dikeluarkan oleh nasabah tersebut mengurangi penghasilan bunga yang diterimanya.

Kedua, PPh ini bersifat final, maksudnya adalah pajak penghasilan yang telah dikenakan tersebut tidak dapat dikreditkan atau menjadi pengurang pajak yang menjadi beban bagi seseorang atau badan atas pajak penghasilan yang timbul

dalam setahun. Sebagai contoh, Seseorang memiliki kewajiban PPh atas penghasilan yang diperoleh selama setahun sebesar Rp 10.000.000,- pada tahun yang sama ia telah dikenakan PPh atas bunga sebesar Rp 1.000.000,- Karena PPh atas bunga bersifat Final, maka nilai Rp 1.000.000,- tersebut tidak boleh menjadi pengurang terhadap Rp 10.000.000,-

Sebagai imbangannya, jika PPh atas bunga yang bersifat final ini tidak dapat dikreditkan, maka terhadap penghasilan bunga yang diperoleh seseorang, tidak pula dimasukkan dalam penghasilan dalam menghitung kewajiban perpajakannya dalam tahun tersebut.

Ketiga, Pelaksanaan kewajiban pengenaan pajak penghasilan tersebut 'dibebankan' kepada bank dan lembaga keuangan bukan bank untuk melaksanakannya. Sedangkan beban pajak sesungguhnya ada pada individu atau badan yang memperoleh penghasilan bunga tersebut. Di sini pemerintah mengalihkan tanggung jawab pemungutan PPh tersebut kepada pihak ketiga yaitu: bank atau lembaga keuangan bukan bank. Sehingga, bila ada penghasilan bunga yang tidak dikenakan PPh nya, maka bank atau lembaga keuangan bukan bank lah yang bertanggung jawab. Walaupun sebenarnya, beban pajak adalah milik individu atau badan yang memperoleh penghasilan bunga.

Keempat, Pemerintah mengalihkan resiko pemungutan pajak ini kepada pihak ketiga, sehingga tugas pemerintah lebih mudah. Ketimbang mengawasi individu dan badan dalam pelaksanaan kewajiban pembayaran PPh atas bunga ini, pemerintah hanya mengawasi bank-bank atau lembaga keuangan bukan bank.

Alasan-alasan diterbitkan peraturan pemungutan pajak atas bunga deposito berjangka, sertifikat deposito dan tabungan, adalah sebagai berikut pajak adalah salah satu perwujudan kewajiban warga negara sebagai peran serta dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional, pajak merupakan sumber utama penerimaan negara yang harus berkembang dan meningkat sesuai dengan perkembangan kemampuan riil rakyat dan laju pembangunan nasional, dalam rangka peningkatan investasi diperlukan pemberian perlakuan yang sama secara bertahap antara pasar uang dan pasar modal dalam rangka pengelolaan pajak, diperlukan pula adanya perlakuan yang sama di antara berbagai piranti pengalihan dana masyarakat melalui perbankan dan untuk lebih mengamankan



dan meningkatkan penerimaan Negara yang berasal dari Pajak Penghasilan atas bunga dari deposito berjangka, sertifikat deposito dan tabungan.<sup>478</sup>

Jika melihat dari pertimbangan dikeluarkannya peraturan ini, pada prinsipnya hanya ada 2 alasan atau pertimbangan yaitu: untuk menjamin penerimaan negara dari pajak penghasilan atas bunga bank dan menciptakan perlakuan yang sama antara pasar uang dan pasar modal. Hal ini berarti bila sebelumnya atas penghasilan dari bunga bank tidak dikenakan PPh dan penghasilan dari pasar modal terkena PPh, maka terdapat perlakuan yang tidak sama dari keduanya. Akibat perlakuan yang tidak sama tersebut maka orang akan cenderung untuk menginvestasikan uangnya ke bank daripada ke dalam pasar modal. Untuk mendorong orang berinvestasi ke pasar modal maka pemerintah mengenakan PPh atas bunga bank.

Pemberlakuan peraturan ini dimaksudkan agar pelaku ekonomi mengubah perilakunya dengan mengalihkan investasinya ke aktivitas ekonomi selain menyimpan uangnya di bank. Pemerintah bertujuan disamping meningkatkan penerimaan negara, juga mendorong perkembangan aktivitas ekonomi dengan memberikan insentif berupa perlakuan sama atas pengenaan pajak dari penghasilan pasif (bunga bank). Oleh karena itu, mengingat banyaknya masyarakat yang lebih nyaman dengan investasi di bank ini (simpanan dijamin pemerintah) sehingga walaupun dikenakan pajak dengan tarif tinggi, namun animo masyarakat untuk menyimpan uang di bank tetap tinggi. Hal ini selaras dengan konsep efisiensi pemajakan dalam teori economic analysis of law, yang menyarankan mengenakan tarif tinggi terhadap 'komoditas' yang memiliki tingkat elastisitas rendah. Animo yang tinggi dari masyarakat untuk menyimpan uang di bank menunjukkan bahwa terdapat keengganan masyarakat untuk mengalihkan investasinya. Hal ini dapat dikatakan bahwa menyimpan uang di bank memiliki sifat elastisitas yang rendah.

Pengaturan pemungutan pajak penghasilan atas bunga bank dapat dilihat dari beberapa aspek pemberlakuannya.

<sup>478</sup> Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1988

Fungsi pajak sebagai pengumpul anggaran bagi Negara (*budgetair*), segala upaya dalam rangka pengamanan penerimaan pajak akan dilakukan. Pemotongan atau pemungutan PPh yang dilakukan oleh bank akan membuat kepastian dalam pengumpulan pajak dari sector ini. Salah satu prinsip pemajakan yaitu memungut pajak pada saat seseorang menerima penghasilan (*PAYE = pay as you earn*) menjadi salah satu prinsip yang digunakan dalam pengenaan PPh ini.

Pemerintah hanya mengeluarkan biaya yang sangat sedikit dalam melakukan pemungutan PPh ini. Kalaupun ada, biaya yang dikeluarkan 'hanya' mengawasi bank-bank melaksanakan 'kewajibannya' dalam memotong PPh atas bunga. Pemerintah tidak perlu mengawasi seluruh nasabah bank, tidak perlu mengawasi pembayaran dan pelaporan oleh wajib pajak. Sifat final dari PPh ini mempermudah biaya pemungutan, karena setelah bank melakukan pemotongan PPh, selesai sudah pekerjaan mengumpulkan pajak dari sector ini. Prinsip pemungutan pajak dengan biaya yang sangat murah (*asas economy in collection*) diterapkan dalam pemungutan PPh ini.

Warga negara dalam memberikan kontribusi dalam pembayaran PPh atas bunga bank ini tidak perlu repot-repot menghitung pajaknya. Bank yang akan menghitung dan langsung memotongnya pada saat nasabah memperoleh penghasilan bunga. Asas kederhanaan (*simplicity*) pemungutan pajak diterapkan dalam pemungutan PPh ini.

Sedangkan fungsi pajak sebagai fungsi pengatur (*regulerend*), pemerintah menerapkan peraturan untuk mengubah perilaku atau memberikan insentif ekonomi kepada masyarakat. Pengenaan PPh atas penghasilan bunga menyebabkan perlakuan yang sama dengan penghasilan yang di dapat dari pasar modal. Sehingga diharapkan masyarakat akan membuat pilihan untuk juga berinvestasi di pasar modal.

Penerapan asas kompetisi (*competitiveness*) dari dampak pengenaan PPh atas bunga bank ini mendorong kompetisi antara investasi di pasar uang (bank) dan investasi di pasar modal. Investor akan berhitung untung ruginya dalam

melakukan investasi. Pengenaan PPh atas bunga bank (yang sebelumnya tidak dikenakan) akan menjadi insentif ekonomi bagi para pelaku bisnis untuk mengalihkan investasinya dalam bentuk lain seperti pasar modal.

Penerapan peraturan tentang pengenaan PPh atas bunga ini dilakukan tanpa persetujuan mereka terlebih dahulu. Mekanisme dalam sistem hukum di Indonesia, persetujuan rakyat dilakukan oleh perwakilan rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini berarti bentuk peraturan yang menjadi dasar pemungutan ini seharusnya berbentuk undang-undang, sehingga penerapan asas *fairness* dalam pemungutan ini kurang diperhatikan oleh pemerintah. Sebagaimana orang mungkin tidak keberatan dengan pengenaan PPh yang bersifat final ini, namun sebagian lainnya mungkin akan keberatan.

Pemerintah memang memberlakukan bila penghasilan bunga bank tersebut lebih kecil dari penghasilan tidak kena pajak dalam setahun, seseorang dapat meminta restitusi atau pengembalian PPh yang telah dipotong. Namun dalam prakteknya, tidak ada seseorangpun yang mengklaim pengembalian dari PPh atas bunga bank ini. Namun demikian pengenaan PPh atas bunga yang bersifat final ini, menimbulkan kepastian bagi masyarakat bahwa mereka tidak perlu melaporkan penghasilan atas bunga ini. Penghasilan bunga bank setelah dipotong PPh menjadi pasti bagi nasabah, dan ia mendapat jaminan dari pemerintah untuk tidak terkena pajak penghasilan yang mungkin saja tarifnya lebih tinggi. Di sini penerapan asas kepastian (*certainty*) memudahkan masyarakat dalam menjalankan kewajiban perpajakannya.

Pengenaan PPh atas bunga bank yang bersifat final ini, lebih didominasi oleh kepentingan pemerintah dalam mengamankan penerimaan negara. Sehingga asas-asas pemungutan pajak ini lebih didominasi dengan asas-asas yang menguntungkan pemerintah. Asas-asas pemungutan pajak yang ada dalam pengenaan pajak ini meliputi: Asas *convenience of payment (PAYE)*, Asas *economy in collection*, Asas *simplicity*, Asas *Competitiveness*, Asas *Certainty*.

- b. Peraturan Pemerintah mengenai Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan bangunan (Peraturan Pemerintah No 3 Tahun 1994 jo. Peraturan Pemerintah No 48 tahun 1994)

Dalam tahun 1994 terdapat 2 peraturan pemerintah tentang pembayaran Pajak Penghasilan atas penghasilan dari pengalihan tanah dan atau bangunan (PPH tanah dan bangunan). Dari kedua peraturan pemerintah tersebut, dapat diringkas pengaturan sebagai berikut: Peraturan Pemerintah mengenai PPh tanah dan bangunan awalnya diberlakukan kepada individu dan badan dengan perlakuan yang sama, yaitu dikenakan 3% dari penghasilan bruto dan tidak bersifat final (dapat dikreditkan dalam penghitungan PPh di akhir tahun). Kemudian pada akhir Desember 1994 Peraturan Pemerintah tersebut diubah, dengan perlakuan yang berbeda antara individu (orang pribadi) dan badan. Tarif pajak penghasilan berubah menjadi 5 %, bagi orang pribadi PPh ini bersifat final dan bagi badan bersifat tidak final berarti dapat diperhitungkan di akhir tahun. Orang pribadi atau badan harus terlebih dahulu membayar PPh ini sebelum transaksi dilakukan. Pejabat pembuat akte tanah dan BPN dilarang untuk memproses pengalihan hak atau tanah dan bangunan ini. Bila PPh nya belum dibayar.

Penulis mencoba menelusuri pertimbangan-pertimbangan diberlakukannya kedua peraturan pemerintah ini. Pada peraturan pemerintah yang pertama, tidak ditemukan alasan-alasan ekonomis pemberlakuan peraturan pemerintah ini. Pada peraturan pemerintah kedua, ada sedikit pertimbangan ekonomis yang melatarbelakangi diberlakukannya peraturan pemerintah ini.

Pada peraturan pemerintah yang pertama, pengenaan PPh atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan (PPH tanah dan bangunan) 3% dari penghasilan bruto, dan bersifat tidak final. Pengenaan PPh 3% ini hanya sebagai PPh 'awal' karena di akhir tahun dalam Surat Pemberitahuan Tahunan akan diperhitungkan kembali. Bagi wajib pajak yang memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), ia dapat memperhitungkan PPh tanah dan bangunan yang telah dibayar. Konsekuensinya, kemungkinan ia dapat meminta pengembalian pajak penghasilan jika ternyata perhitungan di akhir tahun kewajiban PPh lebih kecil dari PPh yang telah dibayar. Kebalikannya, jika tidak memiliki NPWP maka ia tidak dapat memperhitungkan PPh nya.

Bagi pemerintah, pendapatan negara dari PPh atas tanah dan bangunan ini belum pasti. Karena ada kemungkinan pengembalian kepada wajib pajak. Sedangkan bagi masyarakat, pengenaan PPh ini mempersulit proses transaksi pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan. Pejabat pembuat akte tanah tidak akan memproses transaksi mereka tanpa pembayaran PPh terlebih dahulu.

Perubahan peraturan pemerintah, yang mengatur tarif 5% dan perbedaan perlakuan antara orang pribadi dan badan, dan bersifat final bagi orang pribadi, menimbulkan dampak yang berbeda bagi masing-masing pihak.

Bagi orang pribadi dengan penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan bangunan kurang dari Rp 60,000,000 dikenakan PPh 5% dan bersifat final. Hal ini memberi kepastian kepada masyarakat tentang jumlah penghasilan yang mereka terima, dikenakan PPh 5% dan Final. Artinya, mereka tidak perlu 'repot' memperhitungkan PPh tersebut di akhir tahun. Penerapan PPh final ini sederhana namun tidak memberikan rasa keadilan. Dari sudut pandang pemerintah, maka setidaknya pemerintah sudah menjamin pemasukan yang pasti dari PPh atas tanah dan bangunan ini, yang berasal dari orang pribadi dengan transaksi dibawah Rp 60,000,000.

Orang pribadi dengan penghasilan atas pengalihan hak atas tanah dan bangunan, dan wajib pajak badan, diberlakukan PPh 5% dan bersifat tidak final (dapat diperhitungkan diakhir tahun). Bagi pemerintah, pemasukkan PPh ini belum pasti karena kemungkinan di akhir tahun, pemerintah harus mengembalikan kelebihan pembayaran pajak. Contoh: seorang pengusaha dikenakan PPh 5% atas penghasilan pengalihan tanah dan atau bangunan sebesar Rp 10,000,000. Diakhir tahun dalam SPT nya, ia menghitung PPh nya hanya sebesar Rp 5,000,000, maka ia dapat mengklaim pengembalian PPh nya sebesar Rp 5,000,000. Di sini, penerapan PPh ini tidak mencerminkan prinsip kesederhanaan karena setelah PPh dibayar masih ada perhitungan yang harus dilakukan oleh wajib pajak.

Penerapan PPh ini dari sudut pandang pemerintah, diterapkan asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*, *PAYE = pay as you earn*), karena pajak dipungut ketika seseorang mendapatkan penghasilan. Transaksi pengalihan hak atas tanah dan bangunan ini tidak akan diproses bila PPh nya belum dibayar. Ada

Universitas Indonesia

unsur pemaksaan oleh pemerintah agar pajaknya dibayar terlebih dahulu. Pengawasan pembayaran PPh ini dilakukan kepada para pejabat pembuat akte tanah dan kepada BPN, bukan kepada individu-individu. Hal ini menimbulkan kepastian (*certainty*) bagi pemerintah bahwa PPh atas transaksi ini akan dijamin pembayaran pajaknya. Walaupun pada akhirnya, masih ada kemungkinan pemerintah akan mengembalikan PPh kepada orang-orang yang mengklaimnya.

Perbedaan perlakuan PPh atas transaksi ini (bagi orang pribadi di bawah Rp 60.000.000,- bersifat Final, dan bagi orang pribadi diatas Rp 60.000.000,- bersifat tidak final) tidak memenuhi asas *equity* (kepatutan), baik *horizontal equity* maupun *vertical equity*. *Horizontal equity* dalam transaksi ini terjadi bila semua orang yang melakukan transaksi ini dikenakan perlakuan yang sama, yaitu dikenakan tarif yang sama dan memiliki sifat pajak yang sama. Sedangkan *vertical equity* akan terwujud jika dalam transaksi ini dikenakan tarif yang bersifat tidak sama, sesuai dengan penghasilan yang diperoleh dari transaksi ini. makin besar penghasilan yang diperoleh seharusnya makin tinggi tarif pajak yang dikenakan.

Bagi masyarakat, pengenaan PPh ini mempersulit diri mereka. Beban pajak dibebankan kepada mereka, ketika mereka belum menerima penghasilan. Biasanya, pembayaran atas transaksi dilakukan jika transaksi tersebut telah diproses oleh pejabat pembuat akte tanah (PPAT). Pejabat pembuat akte tanah hanya akan memproses jika PPh nya telah dibayar. Padahal, belum tentu orang yang menjual tanahnya memiliki uang untuk membayarnya. Kenyataan di lapangan, uang pembayaran dititipkan terlebih dahulu kepada PPAT, yang kemudian membayarkan PPh. Pembayaran PPh ini akan mengurangi jumlah uang yang diterima si penjual. Sehingga bagi masyarakat, sebenarnya asas *convenience of payment* tidak diberlakukan secara benar dalam PPh ini.

Dari sudut pandang *efisiensi pemajakan*, Pengenaan PPh dari penghasilan atas tanah dan atau bangunan ini dapat dikatakan efisien. Alasannya, pengenaan PPh atas penghasilan yang diperoleh dari pengalihan hak atas tanah atau bangunan, membuat efek substitusi yang bersifat minimal. Sebagai contoh, jika seseorang memiliki tanah dan atau bangunan, maka jika ia ingin mendapatkan penghasilan

dari tanah dan atau bangunan yang dimilikinya, maka terdapat beberapa cara yaitu: menjual tanah dan atau bangunan, atau menyewakan tanah dan atau bangunan tersebut. Ketika pajak penghasilan dikenakan atas penghasilan dari pengalihan (penjualan) tanah dan atau bangunan, maka kemungkinan substitusi yang dilakukan oleh pemilik tanah dan atau bangunan adalah menyewakannya. Namun jika ternyata penghasilan dari penyewaan pun dikenakan PPh maka sudah tidak ada atau kecil sekali kemungkinan untuk melakukan substitusi. Pemajakan seperti ini dikatakan efisien dalam konsep efisiensi pemajakan teori *economic analysis of law*.

Asas yang diterapkan dalam peraturan ini didominasi oleh asas efisiensi pemajakan, namun tidak meliputi efisiensi biaya pemungutan, karena sifat pemungutan membedakan sifat final dan non final, tergantung pihak yang membayar pajak. Adapun asas lain dalam pengaturan ini adalah Asas kepastian (*certainty*), yaitu kepastian bagi pemerintah mengenai dibayarnya PPh atas transaksi ini, dan kepastian bagi individu dan badan dalam pengenaan PPh nya.

- c. Peraturan Pemerintah mengenai Pajak Penghasilan bagi Pejabat Negara, PNS, Anggota ABRI, dan Para Pensiunan atas Penghasilan yang dibebankan kepada keuangan negara atau keuangan daerah (Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1994)

Atas penghasilan yang dibebankan kepada keuangan negara dan keuangan daerah maka dikenakan Pajak Penghasilan sebesar 15% dan bersifat final. Pelaksanaan kewajiban ini dilakukan oleh bendaharawan yang membayarkan penghasilan tersebut. Pengecualian dari pengenaan PPh ini apabila penghasilan tersebut dibayarkan kepada PNS golongan II/d ke bawah dan pembantu letnan satu ke bawah. Beban pajak sesungguhnya ditanggung oleh penerima penghasilan, walaupun pelaksanaan kewajiban perpajakan ini dilakukan oleh bendaharawan.

Penghasilan yang menjadi obyek PPh ini adalah penghasilan yang bersifat tidak tetap atau insidental. Karena penghasilan yang bersifat tetap atau regular, PPh nya dikenakan berdasarkan Undang-undang PPh dan ditanggung oleh pemerintah. Artinya, beban pajak sesungguhnya dari penghasilan yang bersifat tetap ditanggung oleh pemerintah. Pengenaan pajak penghasilan ini bersifat final

bertujuan untuk mengamankan pemasukan negara. Karena sifatnya final maka pajak yang dibayar sudah langsung berada di kas negara. PPh yang telah dipotong dan bersifat final maka secara administrasi telah selesai dilaksanakan. Sehingga PPh jenis ini sudah dapat langsung diklaim sebagai penghasilan Negara.

Penunjukkan bendaharawan sebagai pemotong PPh menunjukkan dua<sup>2</sup> asas yang digunakan dalam peraturan ini, yaitu asas *simplicity* (kesederhanaan) dan asas *convenience of payment*. Pemotongan yang dilakukan bendaharawan dengan tarif tetap 15% dan bersifat final adalah cerminan dari penerapan asas kesederhanaan. PPh ini sederhana karena hanya memiliki satu tarif tunggal, dan sifatnya yang final, tidak ada administrasi yang dilakukan lebih lanjut. Asas kenyamanan dalam membayar pajak (*convenience of payment*) dapat dilihat dari waktu pengenaan PPh ini. PPh ini dikenakan pada waktu seseorang mendapatkan penghasilan, yaitu pada saat dibayarkan oleh bendaharawan. Sehingga pada saat seseorang mendapat uang, maka pada saat itu ia akan merasa nyaman untuk membayar pajak.

Pengenaan PPh atas penghasilan ini kurang memperhatikan asas *equity* terutama *equity vertical*. *Equity vertical* akan tercapai bila semakin besar seseorang mendapat penghasilan maka semakin tinggi juga tarif pajak yang dikenakan. Di peraturan ini, pembebanan pajak tidak kepada struktur penghasilan yang diperoleh, tetapi kepada siapa yang memperolehnya. Sehingga akan timbul ketidakadilan secara vertikal. Sebagai contoh, bila seorang PNS golongan III/a mendapat honorarium sebesar Rp 100.000,- maka atas honorarium tersebut ia dipotong PPh sebesar 15% (Rp 15.000,-), sehingga ia mendapat penghasilan bersih sebesar Rp 85.000,-. Bandingkan dengan seorang PNS yang mempunyai golongan II/d, ketika ia memperoleh honorarium sebesar Rp 90.000,- maka ia (karena subyek) tidak dikenakan pajak, sehingga ia mendapat penghasilan bersih Rp 90.000,-. Padahal mungkin kebutuhan seorang PNS golongan III/a dan II/d tidak berbeda. Ketika pembeda dari peraturan ini adalah subyeknya, dan bukan obyeknya, maka terjadilah ketidakadilan secara vertikal tersebut.

Pemungutan pajak yang bersifat final dan dilakukan oleh pihak ketiga, akan membuat biaya pemungutan pajak menjadi murah. Asas *economy in collection* diterapkan dalam pemungutan yang dilakukan oleh pihak ketiga dan bersifat final.



Pihak ketiga (bendaharawan) dalam hal ini akan merasa memiliki kewajiban dalam melakukan pemotongan PPh. Bila ia tidak melakukan kewajibannya, bukan individu yang terkena sanksi tapi bendaharawan lah yang akan terkena sanksi. Dari sudut pandang biaya pemungutan pajak, memang murah dan dapat dikatakan efisien. Namun bila dilihat dari efisiensi menurut analisis ekonomi atas hukum, dalam hal ini Pemerintah sebagai pihak yang menang (mendapat kepastian dalam pemungutan PPh) dan para pegawai sebagai pihak yang kalah (harus membayar PPh pada saat menerima penghasilan), diumpamakan dalam sebuah transaksi, maka transaksi ini akan dikatakan efisien bila pemenang memberikan kompensasi kepada pihak yang kalah. Kompensasi tersebut dapat berupa sifat final dari pemungutan pajak ini. Para pegawai yang menerima penghasilan tidak perlu repot-repot memasukkan dan melaporkan pembayaran pajaknya ke kantor pajak. Resiko keterlambatan pembayaran dan pelaporan pajak akan mengakibatkan seseorang terkena sanksi. Dengan sifat final dan dilakukan oleh pihak ketiga maka kompensasi yang didapat oleh pihak yang kalah adalah selesainya kewajiban perpajakan dari penghasilan ini secara langsung. Sehingga menimbulkan kepastian atas penghasilan yang diperoleh tersebut (tidak dikenakan pajak penghasilan lagi).

Pengenaan Pajak Penghasilan atas penghasilan yang berasal dari keuangan negara dan keuangan daerah dibedakan antara penghasilan yang bersifat tetap dan penghasilan yang tidak bersifat tetap. Atas penghasilan yang bersifat tetap maka pengenaan PPh nya dilakukan berdasarkan Undang-undang Pajak penghasilan dengan tarif progresif sesuai dengan struktur penghasilan, dan ditanggung oleh pemerintah. Artinya beban pajak sesungguhnya berada pada pemerintah, bukan pada individu-individu.

Sedangkan penghasilan yang tidak tetap, maka pengenaan PPhnya merupakan beban dari masing-masing individu yang menerima penghasilan. Pengenaan PPh ini dengan tarif tunggal (15%) dan bersifat final. Pemerintah dapat memperkirakan besarnya pajak yang masuk dari sektor ini, karena pengenaan pajak ini secara pasti dilakukan oleh bendaharawan. Tidak perlu menunggu masing-masing individu penerima penghasilan membayarkan pajaknya sendiri.

Dengan karakteristik pemungutan pajak penghasilan di atas, maka efek substitusi dari orang yang dikenakan pajak dapat diminimalisir. Jika seandainya terjadi, pajak ini tidak dibayar, maka kesalahan berada di pundak bendaharawan. Oleh karena itu, efek substitusi dari orang yang terkena pajak tidak mungkin dilakukan oleh orang tersebut, mengingat bahwa ia hanya menerima penghasilan yang telah di potong pajak oleh bendaharawan. Karakteristik ini seiring dengan konsep efisiensi yang bertujuan untuk meminimalkan efek substitusi atas pengenaan pajak.

Berdasarkan analisis di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dari peraturan pemerintah ini terkandung asas-asas pemungutan pajak yang meliputi: Asas kepastian (*certainty*), Asas kesederhanaan (*simplicity*), Asas efisiensi, Asas pemungutan berbiaya murah (*economy in collection*), Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*).

- d. Peraturan Pemerintah mengenai Pajak Penghasilan atas hadiah undian (Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 1994).

Pengenaan pajak penghasilan atas hadiah undian dengan nama dan dalam bentuk apapun, dibebankan kepada masyarakat yang mendapat hadiah undian tersebut. Pelaksanaan dan tanggung jawab pengenaan PPh ini dibebankan kepada penyelenggara undian. Hal ini berarti, bila penyelenggara undian tidak menjalankan kewajibannya memotong atau memungut PPh atas hadiah undian, maka beban pajak beralih kepada para penyelenggara.

Penyelenggara yang lalai melakukan pemungutan atau pemotongan PPh ini juga kan terkena sanksi atas ketidakpatuhannya melaksanakan kewajibannya. Walaupun beban pajak sesungguhnya berada pada pihak yang memenangkan hadiah undian, tapi beban pelaksanaan kewajibannya terletak pada penyelenggara. Pemerintah akan meminta pertanggung jawaban penyelenggara, bila ternyata diketahui kewajiban PPh atas hadiah undian tidak dilaksanakan.

Hadiah dengan nama dan dalam bentuk apapun yang dimaksudkan adalah nilai uang atau yang dinilai sejumlah uang. Nilai inilah yang menjadi dasar pengenaan pajak dengan tarif 20% dan bersifat final. Pemerintah memandang bahwa terdapat potensi pajak dari maraknya aktivitas ekonomi atau dengan banyaknya aktivitas

dalam bisnis yang dapat menghasilkan penerimaan bagi negara, dari sektor perpajakan. Maraknya hadiah undian yang ditawarkan kepada masyarakat merupakan suatu sumber penghasilan yang belum tergali dan cukup sulit untuk ditagih pajaknya. Untuk mengamankan penerimaan pajak penghasilan dari sektor ini maka pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah mengenai pengenaan PPh atas hadiah undian.

Penerapan tarif tunggal (20%) dan sifat pajak yang final merupakan implikasi penerapan asas-asas dalam peraturan ini yaitu: asas kesederhanaan (*simplicity*), asas biaya pemungutan murah (*economy in collection*) dan asas kepastian (*certainty*). Asas kesederhanaan terwakili dengan sifat pemungutan yang final dengan pengenaan tarif tunggal. Masyarakat tidak perlu dipusingkan dengan tarif yang bermacam-macam dan administrasi yang rumit. Kewajiban perpajakan seseorang akan selesai ketika PPh telah selesai dipotong oleh penyelenggara. Asas biaya pemungutan murah terwakili dengan ditunjuknya penyelenggara sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pembayaran PPh ini. sehingga pemerintah cukup hanya mengawasi para penyelenggara hadiah ketimbang mengawasi orang-orang yang memperoleh hadiah. Sedangkan asas kepastian terpenuhi dengan adanya peraturan ini maka para penyelenggara, pemenang hadiah memperoleh kepastian dalam melaksanakan kewajibannya masing-masing. Bagi pemerintah, kepastian pemasukkan pajak dengan cara pemungutan seperti ini lebih terjamin.

Dari sudut pandang efisiensi, peraturan ini diberlakukan dengan ilustrasi sebagai berikut: pemenang mendapatkan hadiah tapi pemerintah juga harus mendapatkan bagian dari hadiah yang didapat. Bagian pemerintah itulah dinamakan pajak, pemenang hadiah tidak memperoleh 100% hadiahnya tetapi hanya 80%. Jika pemajakan ini tidak dikenakan pajak final, maka penghitungan pajak penghasilannya harus dilakukan sesuai dengan undang-undang PPh. Tarif terendah dan tarif tertinggi dari Undang-undang PPh 1984 adalah 15% dan 35%. Hal ini berarti, seseorang pemenang hadiah memiliki kemungkinan dikenakan pajak penghasilan 15 % sehingga ia akan mendapat 85% atau dikenakan PPh 35% sehingga ia hanya akan mendapat 65%. Tentu saja, nilai 80% adalah suatu nilai terbaik dari kemungkinan-kemungkinan tersebut bagi pemenang hadiah undian.

Berdasarkan ilustrasi di atas, maka pengenaan pajak penghasilan atas hadiah undian tersebut dapat dikatakan efisien.

Namun pengenaan pajak dari nilai bruto hadiah mungkin menimbulkan ketidakadilan bagi pemenang. Pengenaan pajak dari nilai bruto, tidak memperhatikan biaya yang telah dikeluarkan orang untuk memenangkan hadiah tersebut. Dari sudut pandang keadilan, seharusnya nilai hadiah secara bruto dikurangkan terlebih dahulu dengan biaya-biaya yang dikeluarkan secara nyata dalam upaya untuk memperoleh hadiah tersebut. Jika seseorang hanya dilihat dari jumlah hadiah yang diperoleh maka ia dapat dikatakan beruntung. Tapi jika kita melihat berapa biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan hadiah tersebut maka belum tentu nilai hadiah tersebut melebihi biaya-biaya yang dikeluarkan. Keadilan akan tercapai di sini, bila pengenaan pajak atas penghasilan itu memperhatikan biaya-biaya untuk memperolehnya.

Pemerintah mengedepankan kepentingan penerimaan perpajakan dengan mengenakan pajak penghasilan sebesar 20% dan bersifat final. Tanggung jawab pelaksanaan kewajiban perpajakan ini diletakkan pada pihak ketiga yaitu penyelenggara. Pemerintah melakukan pengawasan terhadap para penyelenggara ketimbang kepada pada pemenang undian.

Berdasarkan analisis di atas maka dapat disimpulkan asas-asas pemungutan pajak yang terkandung dalam peraturan ini adalah: Asas kepastian (*certainty*), Asas kesederhanaan (*simplicity*), Asas efisiensi, Asas biaya pemungutan murah (*economy in collection*).

- e. Peraturan Pemerintah mengenai Pajak Penghasilan bagi orang pribadi yang bertolak ke luar negeri (Peraturan Pemerintah No. 46 tahun 1994).

Setiap orang pribadi yang berpergian ke luar negeri diasumsikan adalah orang-orang yang memiliki penghasilan yang tinggi. Karena penghasilannya tinggi maka dapat dimungkinkan ia belum membayar pajak penghasilannya. Oleh karenanya setiap kepergiannya ke luar negeri, orang pribadi harus membayar Pajak penghasilan. Pajak penghasilan ini bersifat tidak final, artinya pembayaran PPh ini dapat diperhitungkan di akhir tahun sebagai pengurang pajak penghasilan.

Pengenaan pajak penghasilan atas dasar keberangkatan seseorang ke luar negeri merupakan suatu kebijakan pemajakan yang lebih cenderung kepada penerimaan pajak. Setidaknya ada beberapa alasan, pertama, seseorang ke luar negeri ia tidak memperoleh penghasilan tapi justru mengeluarkan biaya. Kedua, ketika di bandara ia sudah terkena pajak bandara (*tax airport*) sehingga seolah-olah terjadi pajak berganda. Ketiga, secara filosofi, penghasilan yang diperoleh seseorang yang menjadi obyek pajak adalah tambahan kemampuan ekonomis<sup>479</sup>. Sedangkan seseorang yang hendak bertolak ke luar negeri tidak mendapat tambahan kemampuan ekonomis.

Beberapa pertimbangan yang menjadi dasar pemikiran dikenakannya PPh atas orang pribadi yang hendak bertolak ke luar negeri adalah kontribusi orang-orang yang hendak ke luar negeri terhadap penerimaan negara, pemerintah hendak mengerem perilaku konsumtif warga negara untuk bepergian ke luar negeri, dan walaupun dikenakan PPh, agar dapat diperhitungkan dalam penghitungan PPh di akhir tahun maka orang harus mempunyai NPWP dan memasukkan SPT tahunan pajak penghasilan. Pengenaan PPh atas orang pribadi yang hendak bertolak ke luar negeri tidak sesuai dengan filosofi penghasilan itu sendiri. Pengenaan PPh ini hanya menimbulkan ketidakadilan secara vertikal. Karena pengenaan PPh ini tidak melihat kemampuan seseorang. Pembayaran PPh ini semuanya sama, tidak peduli kaya atau miskin, jika ia hendak ke luar negeri dikenakan PPh. Perbedaannya terletak pada media transport, bukan dari struktur penghasilannya. Pengaturan fiskal luar negeri yang merupakan peraturan pemajakan atas penghasilan tidak dapat dianalisis melalui efisiensi pemajakan, karena keberadaan fiskal luar negeri sebagai bagian dari pemungutan pajak penghasilan saja masih menjadi polemik.<sup>480</sup>

- f. Peraturan Pemerintah mengenai Pajak Penghasilan atas penghasilan dari transaksi penjualan saham di bursa efek (Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1994)

<sup>479</sup> Pasal 4 ayat (1) UU Pajak Penghasilan No 7 tahun 1983.

<sup>480</sup> [www.seputar-indonesia.com/edisicetak/berita-utama/kesinambungan-fiskal-dan-momentum-peru.html](http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/berita-utama/kesinambungan-fiskal-dan-momentum-peru.html) : last visited: 9-2-2008 at 19.00 tulisan Prof Dr Bambang PS Brodjonegoro.

Atas setiap transaksi penjualan saham di bursa efek dikenakan PPh sebesar 0,1 % dan bersifat final. Tambahan pajak 5% dikenakan untuk penjualan saham pendiri. Yang dimaksud saham pendiri adalah saham yang dimiliki oleh pendiri yang diperoleh dengan harga kurang dari 90% (sembilan puluh persen) dari harga saham pada saat penawaran umum perdana ("*initial public offering*").<sup>481</sup> Penanggung jawab kewajiban perpajakan ini dibebankan kepada penyelenggara bursa efek. Penyelenggara bursa efek berkewajiban pula untuk menyetorkan pajak penghasilan yang dipungut dan membuat laporan kepada Direktur Jenderal Pajak. Kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan ini menjadi tanggung jawab penyelenggara bursa. Termasuk dalam tanggung jawab penyelenggara bursa bila terjadi kesalahan atau kelalaian adalah pokok pajak yang seharusnya dipungut dan sanksi akibat tidak dilaksanakannya kewajiban tersebut.

Pertimbangan-pertimbangan yang mendasari dikeluarkannya peraturan ini adalah pelaksanaan pembangunan membutuhkan dana yang semakin meningkat, Sumber pendanaan dapat berasal dari tabungan pemerintah dan tabungan masyarakat melalui pasar modal, mendorong perkembangan pasar modal dan untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak, memberikan kepastian hukum, kesederhanaan dan kemudahan bagi wajib pajak, atas penghasilan dari penjualan saham di bursa efek yang diterima atau diperoleh orang pribadi atau badan dikenakan Pajak penghasilan yang bersifat final.<sup>482</sup>

Fungsi pengumpul anggaran dari sektor pajak menjadi alasan utama pemberlakuan peraturan pengenaan PPh atas penjualan saham ini. Cara cepat untuk segera mengumpulkan pundi-pundi ke dalam kas Negara adalah dengan pengenaan pajak atas setiap transaksi penjualan saham di bursa. Dengan cara ini maka dengan menafikan administrasi yang berbelit maka pajak penghasilan dapat dijamin pemasukannya.

---

<sup>481</sup> Keputusan Menteri Keuangan No 81/KMK.04/1995 tanggal 6 Februari 1995: "termasuk saham pendiri adalah saham yang diperoleh pendiri yang berasal dari kapitalisasi agio yang dikeluarkan setelah penawaran umum perdana (*initial public offering*) dan saham yang berasal dari pemecahan saham pendiri".

<sup>482</sup> Penjelasan PP No.41 tahun 1994.

Asas-asas yang menjadi dasar peraturan ini menurut pembuat peraturan adalah kepastian hukum, kesederhanaan dan kemudahan. Asas kepastian hukum terlihat dari diundangkannya peraturan pengenaan PPh atas penjualan saham di bursa efek dalam bentuk Peraturan pemerintah. Dengan adanya peraturan pemerintah ini menjadi salah satu pedoman bagi para pelaku pasar modal untuk bertindak. Asas kesederhanaan dan kemudahan, menurut pendapat penulis, merupakan suatu kesatuan. Karena sifatnya yang sederhana maka konsekuensinya maka memiliki sifat mudah juga. Asas kesederhanaan dan kemudahan ini tercermin dari tarif tunggal 0,1% dan sifatnya yang final. Pelaksana kewajiban perpajakan ini adalah pihak ketiga yaitu penyelenggara bursa. Beban pajak sesungguhnya ada di pundak para pelaku transaksi, sedangkan bila terjadi kesalahan atau kelalaian pelaksanaan kewajiban perpajakan, maka beban pajak sesungguhnya akan terangkat ke pihak ketiga yaitu penyelenggara bursa.

Pemajakan atas transaksi saham dalam perpajakan secara universal, disebut dengan pemajakan atas keuntungan modal (*capital gain*). Obyek pajak penghasilan sebagaimana tersebut dalam UU PPh tahun 1983 adalah setiap tambahan kemampuan ekonomis. Ada kata-kata 'tambahan' yang harus kita cermati dalam pengertian penghasilan tersebut. Bila seseorang memiliki sebuah barang seharga Rp 1,000 kemudian ia menjualnya seharga Rp 1,500, maka ia memiliki 'tambahan' kemampuan secara ekonomis sebesar Rp 500. Jumlah senilai Rp 500 inilah yang menjadi obyek pajak penghasilan, bukan jumlah Rp 1,500.

Pengenaan pajak penghasilan atas transaksi saham tanpa mempertimbangkan 'tambahan kemampuan ekonomis' nya, bukanlah cerminan yang dimaksud dalam undang-undang PPh. Seharusnya bila menggunakan formulasi 'tambahan kemampuan ekonomis' maka akan didapat formula sebagai berikut:

Penjualan bruto – harga pembelian (modal) = penjualan bersih.

Bila penjualan bersih memiliki nilai positif, maka nilai positif inilah yang disebut dengan keuntungan atau 'tambahan kemampuan ekonomis' yang dimaksudkan UU PPh. Sebagai akibatnya, atas keuntungan inilah yang seharusnya dikenakan pajak penghasilan.

Sebagai perbandingan pengenaan pajak atas transaksi saham di bursa efek adalah pengenaan pajak yang diberlakukan oleh otoritas perpajakan (IRS) di Amerika Serikat. Pengenaan pajak atas transaksi saham berdasarkan keuntungan (*gain*) yang diperoleh investor, yang diakumulasi selama setahun. Perbedaan perlakuan perpajakan diterapkan terhadap berapa lama seseorang memiliki saham tersebut. Kepemilikan dibawah satu tahun disebut dengan '*short term*' dan kepemilikan diatas satu tahun disebut '*long term*'. Mekanisme pengenaan pajak atas keuntungan kapital (*capital gain*) ini adalah sebagai berikut:

Short Term Capital Gain (STGC) – Short Term Capital Loss (STCL) = Tax Base (dasar penghitungan pajak).

Bila dasar penghitungan pajak positif (artinya keuntungan selama setahun lebih besar dari kerugian selama setahun) maka atas keuntungan tersebut dikenakan pajak.

Long Term Capital Gain (LTGC) – Long Term Capital Loss (LTCL) = Tax Base (dasar pemungutan pajak). Bila dasar penghitungan pajak positif maka atas keuntungan tersebut dikenakan pajak. Namun bila dari penghitungan tersebut didapat kerugian maka atas kerugian tersebut tidak dikenakan pajak. Perbedaan perlakuan perhitungan pajak atas lamanya kepemilikan saham diberlakukan untuk melindungi orang-orang yang berinvestasi jangka panjang. Sedangkan bagi para spekulan yang hanya memegang saham di bawah satu tahun maka akan dikenakan pemajakan dengan tarif yang lebih tinggi.

Dari gambaran pengenaan pajak atas transaksi saham yang diberlakukan otoritas perpajakan negara lain tersebut, tampak lebih mendekati dengan pengaturan pajak penghasilan sesuai dengan UU PPh. Secara administrasi, diperlukan pekerjaan yang berat untuk mengelolanya. Pengawasan yang dilakukan juga membutuhkan biaya yang tinggi. Tampaknya otoritas perpajakan di Indonesia belum memilih opsi ini dalam pemajakan atas transaksi saham.

Dari sudut pandang efisiensi, penulis mencoba membuat ilustrasi dari 'transaksi' antara pemerintah dan pelaku bursa berkaitan dengan peraturan ini, yaitu pemerintah 'menawarkan' tarif 0,1% dari penjualan bruto dan bersifat final. Konsekuensinya bagi pelaku bursa adalah tarif dikenakan rendah dan sifat final



yang berarti atas penghasilan ini tidak perlu dihitung PPh nya di akhir tahun, serta pelaksanaan kewajiban perpajakannya dilakukan oleh penyelenggara bursa.

Bila dibuat ilustrasi penjualan bruto saham Rp10,000,000 akan dikenakan tarif 0,1%, maka PPhnya = Rp10,000. Seandainya atas penghasilan ini dikenakan tarif umum (tarif bervariasi sesuai UU PPh misalnya berkisar paling rendah 5% dan paling tinggi 35%), maka di dapat formulasi:

Penjualan bruto (Rp10,000,000) – harga pembelian (misalnya Rp9,000,000) = keuntungan (Rp1,000,000). Dasar pajak = Rp1,000,000 bila dikali tarif terendah 5% = Rp50,000.

Dasar pajak = Rp1,000,000 bila dikali tarif tertinggi 35% = Rp350,000 (penerapan tarif tergantung jumlah penghasilan kena pajak diakhir tahun, yang merupakan penjumlahan seluruh penghasilan yang diperoleh selama setahun).

Dalam ilustrasi di atas, maka pengenaan tarif rendah dan bersifat final lebih menguntungkan para pelaku bursa efek. Tapi pemerintah pun dapat memastikan berapa pajak yang masuk ke dalam kas negara. Bila dibuat ilustrasi yang sebaliknya, misal penjualan bruto saham Rp10,000,000 dikurangi harga pembelian (Rp11,000,000) = rugi (- Rp1,000,000). Bila penghasilan kena pajak seseorang negatif di akhir tahun, maka tidak ada pajak penghasilan yang dibayar. Sehingga dalam kondisi seperti ini maka pemerintah akan diuntungkan dengan kebijaksanaan pengenaan PPh tarif 0,1% dan bersifat final. Dalam kasus diatas, setidaknya pemerintah sudah memastikan pemasukan pajak sebesar Rp10,000 dari transaksi tersebut. Dalam 'transaksi' pengenaan PPh antara pemerintah dan pelaku bursa terdapat ekspektasi keuntungan dari masing-masing pihak. Sehingga pertukaran tersebut dapat dikatakan efisien.

Pengaturan pengenaan PPh atas penghasilan dari transaksi penjualan saham di bursa efek didominasi oleh kepentingan-kepentingan ekonomi. Dari sudut pandang pemerintah, kepentingan untuk mendapatkan sumber penghasilan yang cepat dan pasti menjadi alasan utama diberlakukannya peraturan ini. Kemudahan administrasi pemungutan mengakibatkan biaya pemungutan yang murah, dan kesederhanaan pelaksanaan kewajibannya perpajakan. Penunjukkan pihak ketiga

sebagai penanggung jawab terlaksananya kewajiban pajak ini sangat membantu pemerintah untuk melakukan efisiensi dalam pemungutan.

Upaya untuk mendorong maraknya transaksi di bursa dengan pengenaan pajak yang rendah dan sifatnya yang mudah dan sederhana, merupakan tujuan lain dari pemerintah. Peraturan pemerintah ini memberikan insentif bagi para pelaku bisnis untuk mengubah perilaku ekonominya. Pilihan berinvestasi akan menjadi semakin menarik untuk dikaji. Investasi yang secara konvensional adalah menabung di bank (dengan pajak 15%) mendapat 'saingan' dengan pengenaan PPh atas penghasilan saham (0,1%). Sehingga diharapkan insentif dari peraturan ini mengubah perilaku ekonomi masyarakat. Bila dilihat bahwa salah satu parameter efisiensi pemajakan menurut teori *economic analysis of law*, yang menyatakan pajak yang dikenakan tidak mengubah perilaku masyarakat maka pengaturan ini dapat dikatakan tidak efisien. Namun bila dipandang dari sudut bahwa pemajakan dilakukan dengan tarif serendah-rendahnya terhadap 'komoditas' yang memiliki elastisitas tinggi, maka rasanya pengaturan pemajakan dalam bursa efek ini dapat dikatakan efisien. Insentif pajak dengan pengenaan tarif 0,1 % merupakan tarif pajak yang sangat rendah, karenanya jika dibanding dengan aktivitas ekonomi lain (investasi lain misalnya menabung di bank atau deposito terkena tarif pajak 15%) maka penariffan yang rendah dalam bursa efek diharapkan tidak menyebabkan pelaku aktivitas bursa berpindah atau substitusi ke aktivitas ekonomi lainnya.

Dari sudut pandang pelaku bursa, pengenaan pajak yang sederhana dan pasti, akan menimbulkan kepastian dalam melakukan investasi. Kemudahan yang ditawarkan peraturan ini akan menjadi insentif yang menarik untuk mengalihkan investasinya ke pasar modal. Pelaku pasar modal terlepas dari kesulitan-kesulitan yang timbul dalam penghitungan pajaknya. Asas-asas yang dapat ditarik dari pengaturan pengenaan PPh atas transaksi saham ini meliputi: Asas kepastian (*certainty*), Asas kederhanaan (*simplicity*), Asas pemungutan biaya murah (*economy in collection*).

Dalam periode tahun 1984 – 1994, setidaknya terdapat enam buah peraturan pemerintah yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan. 'keberanian' Pemerintah untuk meluncurkan reformasi perpajakan di tahun 1983, dengan diundangkannya seperangkat undang-undang di bidang perpajakan, termasuk di

dalamnya UU No. 7 tahun 1983 tentang Pajak penghasilan, yang mengganti secara keseluruhan peraturan perpajakan peninggalan jaman Belanda, membuat pengaturan dalam UU tersebut belum sempurna. Hal ini memiliki implikasi terhadap banyaknya kegiatan atau aktivitas perekonomian yang belum 'tergarap' oleh pajak. Oleh karenanya, sebagaimana penafsiran 'berdasarkan undang-undang' dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah untuk 'mengikuti' pertumbuhan ekonomi dan mencari sumber penerimaan pajak dari aktivitas-aktivitas ekonomi yang baru, misalnya: pengenaan pajak pada transaksi penjualan saham di bursa efek (sesuatu yang belum dikenal pada tahun 1983, ketika UU PPh di buat).

Pembuatan peraturan perundangan dalam periode ini banyak mendasarkan pada asas-asas pemungutan pajak di di'jiwai' oleh disiplin ilmu ekonomi, walaupun asas-asas hukum secara formil tidak diabaikan. Asas-asas pemungutan pajak banyak mengadopsi asas-asas pemungutan pajak yang bersifat universal, seperti: *asas economy in collection*, *asas ability to pay*, *asas, convenience of payement* dan lain-lain. Terdapat pula asas efisiensi yang diadopsi dari disiplin ekonomi, baik efisiensi yang berkaitan dengan *cost of collection*, maupun efisiensi berdasarkan konsep *theory economic analysis of law*. Yang dimaksud efisiensi yang berkaitan dengan *cost of collection*, adalah pemungutan pajak dilakukan dengan mengeluarkan biaya serendah-rendahnya. Sedangkan efisiensi pemajakan berdasarkan konsep *theory economic analysis of law* adalah pemajakan yang dilakukan tidak atau meminimalkan efek substitusi yang diakibatkan oleh pemungutan pajak tersebut. Sehingga pemajakan yang dilakukan dapat mencapai tujuan pengumpulan pajak yang optimal dan berkesinambungan.

#### 4.1.2. Keputusan Menteri Keuangan sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1984-1994

- a. Keputusan Menteri Keuangan mengenai tarif pajak penghasilan Pasal 22 (Keputusan Menteri Keuangan No. 599/KMK.04/1994)

Atas kegiatan impor dan penyerahan barang yang dibeli dengan dana dari APBN/APBD dikenakan Pajak Penghasilan Pasal 22 (PPh Psl 22). Ketentuan pengenaan PPh ini menerapkan tarif yang berbeda tergantung dari kegiatan yang

dilakukan. Sifat pemungutan PPh pun berbeda tergantung subyek yang melakukan penyerahan barang. Sehingga pemungutan PPh dapat bersifat final atau bersifat tidak final. Penerbitan keputusan ini merupakan delegasi dari Pasal 22 Undang-Undang PPh yang memerintahkan Menteri Keuangan untuk menentukan dasar pemungutan dan besarnya pungutan. Namun seharusnya penentuan sifat pemungutan yang final tidak menjadi kewenangan Menteri Keuangan. Secara implisit sifat PPh Pasal 22 adalah tidak final, yang berarti dapat diperhitungkan dengan PPh di akhir tahun.

Fungsi pajak sebagai pengumpul anggaran masih menjadi alasan utama diberlakukannya peraturan ini. Pembayaran PPh pasal 22 berfungsi sebagai pembayaran pendahuluan (kredit pajak) dari para wajib pajak. Dengan pembayaran pendahuluan ini maka beban pajak yang harus dipikul wajib pajak di akhir tahun akan menjadi lebih kecil. Pembayaran PPh ini seperti pembayaran cicilan dimuka sehingga memperingan kewajiban seseorang. Dengan pembayaran model ini, maka pemerintah berupaya untuk menjamin pemasukan uang ke dalam kas Negara dan memperkecil resiko pajak yang tidak dibayar. Pengusaha mau tidak mau harus membayar PPh Pasal 22 jika ia mengimpor barang, karena jika ia tidak membayar maka barang impor tersebut tidak akan keluar dari daerah pabean.

Sedangkan pengenaan PPh Pasal 22 atas pembelian barang yang dibiayai oleh APBN/APBD sebesar 1,5%, memberikan pemasukan yang pasti bagi pemerintah. Pelaksanaan kewajiban dibebankan kepada para bendaharawan, hampir dipastikan setiap pembayaran yang dilakukan oleh bendaharawan akan menghasilkan PPh Pasal 22. Pengawasan kepada para bendaharawan dalam pelaksanaan pemotongan PPh Pasal 22 lebih mudah dibandingkan dengan pengawasan kepada para pengusaha penerima penghasilan.

Fungsi pajak sebagai pengatur, mendorong para pengusaha untuk memiliki tanda pengenal impor. Perbedaan tarif antara pengusaha yang memiliki Angka Pengenal Impor dengan yang tidak memiliki, cukup besar yaitu 5%. Sehingga perbedaan tarif ini diharapkan menjadi insentif bagi pelaku ekonomi untuk memilih memiliki angka pengenal impor. Kewajiban pembayaran PPh pasal 22 impor yang harus dibayar sebelum barang dapat keluar daerah pabean, menjadi alat pemaksa yang

efektif dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan ini. Pemerintah hanya perlu melakukan pengawasan atas pengeluaran barang dari daerah pabean. Namun dasar pengenaan PPh Pasal 22 yang memasukkan unsur bea masuk dan pungutan lain akan mengakibatkan pemajakan atas pajak. Pada dasarnya bea masuk adalah pajak yang harus dibayar kepada Negara, memasukkan bea masuk ke dalam komponen nilai impor akan menyebabkan pengenaan PPh Pasal 22 terhadap bea masuk. Contohnya: bila Nilai CIF Rp 1,000,000, bea masuk 20% (Rp200,000) maka PPh yang dipungut bila pengusaha memiliki API adalah  $Rp1,200,000 \times 2,5\% = Rp30,000$ .

Penentuan sifat pengenaan PPh Pasal 22 yang bersifat final dan tidak final, menimbulkan perlakuan yang agak diskriminatif. Walaupun penetapan sifat final hanya berlaku bagi transaksi-transaksi tertentu. Pasal 22 UU PPh sebenarnya hanya melimpahkan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk menentukan dasar dan tarif pemungutan, bukan sifat dari pemungutan<sup>483</sup>. Hal ini berarti, seharusnya PPh Pasal 22 bersifat tidak final dan dapat dikreditkan dalam penghitungan PPh secara keseluruhan di akhir tahun.

Pengaturan pengenaan PPh Pasal 22 bertujuan untuk mengamankan penerimaan pajak dan membantu wajib pajak untuk mencicil pajak penghasilannya. Pembayaran yang dilakukan oleh wajib pajak akan meringankan pembayaran PPh di akhir tahun. Dari analisis diatas maka dapat ditarik beberapa asas yang menjiwai peraturan tersebut yaitu: Asas kepastian (*certainty*), Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*) dalam hal pembayaran PPh atas pembayaran yang dibiayai oleh APBN/APBD, tidak dalam kasus impor barang. Karena dalam kasus impor barang, pengusaha belum mendapatkan penghasilan. Pengusaha pada dasarnya sedang melakukan kegiatan pembelian barang, yang apakah nantinya akan diolah atau dijual.

---

<sup>483</sup> Pasal 22 UU PPh No 7 tahun 1983 : " 1. Menteri Keuangan dapat menetapkan badan-badan tertentu untuk memungut pajak dari wajib pajak yang melakukan kegiatan usaha di bidang impor atau kegiatan usaha di bidang lain yang memperoleh pembayaran untuk barang dan jasa dari belanja negara. 2. Dasar pemungutan dan besarnya pungutan ditetapkan dengan keputusan menteri keuangan berdasarkan pertimbangan bahwa jumlah pungutan itu diperkirakan mendekati jumlah pajak yang terhutang atas penghasilan dari kegiatan usaha yang bersangkutan".

- b. Keputusan Menteri Keuangan mengenai Pajak Penghasilan bagi wajib pajak badan yang melakukan kerjasama dengan PT Telkom berdasarkan sistem pola bagi hasil (Keputusan Menteri Keuangan No 88/KMK.04/1994).

Terhadap wajib pajak badan (perusahaan) yang menjadi partner PT Telkom dalam pembangunan sarana telekomunikasi dengan sistem pola bagi hasil, maka penghasilan neto dari perusahaan tersebut telah ditentukan pemerintah. Penghasilan neto perusahaan tersebut sebesar 14,285% dari penghasilan bruto. Sedangkan formula dalam mencari penghasilan neto secara umum adalah penghasilan bruto dikurangi dengan biaya-biaya. Namun peraturan ini langsung menunjuk kepada penghasilan neto sebagai dasar pengenaan pajak.

Pajak penghasilan yang dikenakan adalah 35% X penghasilan netto atau 5% X penghasilan bruto dan bersifat final. Untuk mempermudah pemahaman diberikan ilustrasi sebagai berikut, misalnya, penghasilan bruto perusahaan itu dari PT Telkom sebesar Rp10,000,000, maka pajak penghasilannya dapat dihitung dengan cara:

$$\text{Rp}10,000,000 \times 14,285\% \times 35\% = \text{Rp}499,975 \text{ atau } \text{Rp}10,000,000 \times 5\% = \text{Rp}500,000.$$

Alasan dikeluarkannya peraturan ini yaitu dalam rangka mengamankan penerimaan Negara, untuk memberikan kemudahan bagi Wajib Pajak, perlu ditetapkan Norma Penghitungan Khusus penghasilan netto. Pertimbangan-pertimbangan tersebut belumlah cukup memberi penjelasan kenapa perlu pengaturan khusus seperti ini. Pertimbangan dalam rangka mengamankan penerimaan Negara dari pemajakan ini menimbulkan pertanyaan kenapa tarifnya hanya 5%, atau kenapa norma penghasilan netto nya 14,285%. Jika semata-mata demi mengamankan penerimaan maka tentu lebih menguntungkan bila pengenaan tarifnya lebih besar. Pertanyaan yang mungkin muncul angka 14,285 muncul dari mana?. Mungkin secara matematis karena tarif pengenaannya sudah ditentukan 5%, maka bila dihitung secara matematis ditemukan angka 14,285%. Perhitungan tersebut di dapat dari persamaan matematika sebagai berikut:  $5\% \times Y = 35\% \times Y \times Z$ ,

$$Z = 5/35,$$

$$Z = 14,285,$$

$$Y = \text{penghasilan bruto},$$

$Z$  = norma penghasilan netto.

Karena tarif efektif telah ditetapkan 5% maka bila dicari angka norma penghasilan netto akan di peroleh angka 14,285.

Bukan suatu hal yang lumrah untuk menentukan penghasilan netto, biasanya peraturan pengenaan pajak hanya akan menentukan tarif dan sifat pemungutan pajaknya saja. Manfaat diketahuinya penghasilan neto bagi perusahaan adalah untuk mengukur kinerja perusahaan tersebut. Bila perusahaan tersebut juga memperoleh penghasilan dari sumber yang lain, maka penghasilan tersebut dikurangi biaya-biaya akan mendapatkan jumlah penghasilan netto. Di sinilah peran dari norma penghitungan di atas. Penghasilan neto dari sumber lain ditambah penghasilan neto dari PT Telkom (dengan penerapan norma penghitungan) akan menunjukkan kinerja perusahaan tersebut.

Pertimbangan kedua yaitu memberikan kemudahan kepada wajib pajak. Ketika pengenaan tarif tunggal 5% dari penghasilan bruto dan bersifat final. Tentunya jauh mempermudah wajib pajak, ketimbang penerapan peraturan ini. Sehingga alasan mempermudah wajib pajak tampaknya juga bukan alasan yang kuat.

Penulis berpendapat mungkin ada suatu intervensi atas penghasilan dari PT Telkom ini, sehingga diperlukan 'kesepakatan' baik mengenai penghasilan netto maupun berapa pajak yang harus dibayar. Pertimbangan dari sudut pandang pemerintah, kepastian pengaturan atas penghasilan ini dan kepastian pemasukan uang ke kas Negara sebesar 5%. Lebih lanjut, biaya pemungutan juga dapat ditekan murah karena pelaksanaan kewajiban perpajakan dibebankan kepada PT Telkom, walaupun 'beban pajak sesungguhnya berada di perusahaan yang menerima penghasilan.

Dari sudut pandang wajib pajak, pengenaan pajak sebesar 5% cukup menguntungkan. Wajib pajak tidak perlu repot menghitung penghasilan neto (menghitung biaya-biaya yang dikeluarkan sebagai pengurang penghasilan bruto). Wajib pajak pun terhindar dari pengenaan tarif PPh secara umum yang tarifnya lebih tinggi dari 5%. Walaupun pengaturan pemungutan PPh ini tidak lazim dilakukan terhadap suatu penghasilan yang bersifat khusus, namun pemerintah

mampu mengamankan penerimaan pajak dari sektor ini. Ada hal-hal lain yang mungkin menjadi kendala pemungutan PPh ini bila dilakukan dengan cara sebagaimana diatur dalam UU PPh. Sehingga lebih menguntungkan bila pemungutan PPh dilakukan melalui pihak ketiga, dengan tarif rendah dan bersifat final. Dari analisis di atas, dapat ditarik beberapa asas yang menjiwai pengaturan ini yaitu: Asas kepastian (*certainty*), Asas pemungutan pajak biaya murah (*economy in collection*), Asas kenyamanan dalam membayar pajak (*convenience of payment*).

- c. Keputusan Menteri Keuangan mengenai Pajak penghasilan atas penghasilan sehubungan dengan pekerjaan, jasa dan kegiatan tertentu (Keputusan Menteri Keuangan No.598/KMK.04/1994).

Atas 'perintah' Pasal 21 ayat (7) Undang-undang Pajak Penghasilan No 10 tahun 1994<sup>484</sup>, menteri keuangan diberi kewenangan yang 'sangat luas' untuk menentukan penghasilan yang dikenakan pajak penghasilan yang bersifat final. Kewenangan ini seperti memberikan 'cek kosong' untuk diisi sesuka hati pihak yang diberi wewenang. Berdasarkan kewenangan tersebut, dalam peraturan ini Menteri Keuangan menentukan penghasilan tertentu dan tarif serta sifat pemungutan pajak yang bersifat final. Penghasilan yang diperoleh dari uang tebusan pensiun, uang pesangon, hadiah dan penghargaan dikenakan pajak penghasilan dengan tarif 15% dan bersifat final. Sementara itu, penghasilan yang diperoleh penjaga barang dan petugas dinas luar dikenakan PPh dengan tarif 10% dan bersifat final.

Pertimbangan dikeluarkannya peraturan ini adalah untuk kelancaran dan kemudahan pemenuhan kewajiban perpajakan dan memberi kepastian hukum bagi wajib pajak. Alasan tersebut tidak memasukkan kepentingan penerimaan Negara sebagai unsur yang biasanya menjadi alasan utama dalam pemungutan pajak. Melainkan kepentingan wajib pajak lah yang menjadi pertimbangan dikeluarkannya peraturan ini. Bila melihat pertimbangan untuk kelancaran dan kemudahan bagi wajib pajak, terlebih dahulu harus dilihat apa wajib pajak itu.

<sup>484</sup> Pasal 21 ayat (7) UU PPH No 10 tahun 1994: " Menteri Keuangan berwenang untuk menetapkan pemotongan pajak yang bersifat final atas penghasilan yang diterima atau diperoleh sehubungan dengan pekerjaan, jasa atau kegiatan tertentu".



Dalam UU No 6 tahun 1983, pasal 1 huruf a, wajib pajak adalah orang atau badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan. Dari definisi tersebut, maka tidak setiap orang di Indonesia adalah wajib pajak. Karena belum tentu seseorang menjadi wajib pajak, misalnya karena alasan penghasilan yang belum memenuhi kriteria wajib pajak.

Dalam peraturan tersebut tidak terdapat pengecualian orang-orang yang dikenakan PPh tersebut. Sehingga pertimbangan yang menyatakan peraturan di buat untuk kemudahan dan kelancaran wajib pajak, adalah pertimbangan yang tidak tepat. Karena tidak semua penerima penghasilan tersebut adalah wajib pajak yang harus di potong PPh nya. Dari sudut pandang masyarakat, pengenaan PPh ini tidak mengindahkan prinsip kepatutan secara vertikal (*vertical equity*). Tidak adanya pembatasan jumlah yang dikenakan PPh, membuat seorang kuli dan seorang direktur akan terkena tarif yang sama. Seharusnya tarif yang sama hanya dikenakan kepada orang-orang yang memiliki kemampuan ekonomi yang sama.

Kepastian hukum yang ingin dicapai dengan adanya peraturan ini malah menjadi ketidakpastian. Tidak setiap orang menjadi wajib pajak, karenanya seharusnya pemotongan PPh ini hanya dilakukan kepada mereka yang sudah memenuhi kriteria wajib pajak. Adanya peraturan ini justru menimbulkan ketidakpastian, karena kriteria wajib pajak menjadi kabur. Peraturan ini hanya melihat jumlah penghasilan dari kegiatan tertentu tanpa melihat siapa yang menerima penghasilan tersebut. Penunjukkan pihak ketiga sebagai penanggung jawab pemotongan pajak ini merupakan upaya untuk mendapatkan kepastian pemasukan pajak dan menghemat biaya pemungutan. Pengawasan yang dilakukan otoritas perpajakan hanya kepada para pihak yang member penghasilan. Ketidak patuhan pelaksanaan kewajiban perpajakan ini menjadi tanggung jawab pihak pemotong pajak. Akibat ketidakpatuhan ini maka beban pajak yang sesungguhnya berada di pundak penerima penghasilan, berpindah ke pihak pemberi penghasilan. Penerapan tarif tunggal dari jumlah bruto membuat pengenaan PPh ini menjadi sederhana. Perhitungan yang dilakukan pihak pemotong tidak sulit sehingga diharapkan tidak ada kendala dalam pelaksanaan pemenuhan kewajiban perpajakan ini.

Dari sudut penerapan asas efisiensi, jika efisiensi dilihat hanya biaya pemungutan pajak murah, maka peraturan ini dapat dikatakan efisien. Tapi jika melihat konsep efisiensi dalam analisis ekonomi hukum, maka peraturan ini tidak memenuhi kriteria efisiensi. Orang-orang yang tidak seharusnya di potong PPh nya adalah pihak yang mengalami kerugian. Mereka mau tidak mau walaupun sebenarnya seharusnya tidak dipotong, akan tetap dipotong PPh nya oleh pemberi penghasilan. Pemberi penghasilan tidak mau mengambil resiko dengan membuat penafsiran bahwa ada pihak-pihak yang seharusnya tidak dipotong. Ketidakmauan mengambil resiko ini dapat dimaklumi, karena bila penafsiran mereka berbeda dengan otoritas perpajakan. Maka beban pajak akan berpindah kepada pemberi penghasilan di tambah dengan sanksi yang harus ditanggung.

Pertimbangan sebenarnya dari penerapan peraturan ini adalah untuk penerimaan Negara. Sedangkan klaim memberikan kepastian, ternyata justru tidak memberi kepastian. Sedangkan kemudahan pemajakan ini memang diakui akan membuat pemungutan pajak ini menjadi mudah. Berdasarkan analisa di atas, penulis menarik kesimpulan, mengenai asas-asas yang menjiwai peraturan ini, yaitu: Asas kesederhanaan (*simplicity*), Asas kepastian (*certainty*) terbatas kepada kepastian pemasukan uang ke dalam kas Negara, bukan kepastian bagi masyarakat, Asas biaya pemungutan murah (*economy in collection*).

Pengaturan lebih lanjut dasar pemungutan pajak didalam Peraturan Pemerintah, tidaklah cukup dalam mengantisipasi kemajuan ekonomi. Sebagai konsekuensinya, pemerintah, selain mengeluarkan Peraturan Pemerintah, juga mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan. Kebanyakan Keputusan Menteri Keuangan yang dikeluarkan dalam periode ini adalah kepanjangan dari Peraturan Pemerintah. Namun ada kalanya, Keputusan Menteri Keuangan mengatur sendiri dasar pemungutan pajak yang belum ada di Peraturan Pemerintah, atau yang berbeda dengan Peraturan Pemerintah sebelumnya.

Dari sudut pembuatan peraturan, tentunya pembuatan Keputusan Menteri Keuangan lebih mudah di bandingkan dengan pembuatan Peraturan Pemerintah, di samping, Menteri Keuangan sebagai pembuat Kebijakan Fiskal memerlukan 'kecepatan' dan 'keluwesan' dalam melakukan suatu pengaturan. Sehingga pilihan pengaturan

dalam Keputusan Menteri Keuangan yang menjadi dasar pengenaan Pajak Penghasilan dapat di maklumi.

Adapun hal yang terkait dengan asas-asas yang menjiwai keputusan menteri keuangan, maka sebagaimana halnya dalam pembuatan Peraturan Pemerintah, asas-asas yang digunakan banyak mengadopsi asas-asas pemungutan pajak yang berlaku secara universal seperti: *asas economy in collection*, *asas ability to pay*, *asas, convenience of payment* dan lain-lain. Di samping itu, penerapan *asas efisiensi* dari disiplin ilmu ekonomi juga menjadi pertimbangan yang dominan dalam pengeluaran pengaturan pemungutan pajak dengan Keputusan Menteri Keuangan ini. Pemungutan pajak yang diatur dalam keputusan menteri keuangan 'sangat bersahabat' dengan dunia usaha, karena pembuatannya biasanya merupakan '*kesepakatan*' antara pemerintah dan dunia usaha, sehingga pengenaan pajak tidak menyebabkan gangguan atau *distorsi* pada dunia usaha.

#### **4.2. Pemungutan Pajak Penghasilan Dengan Peraturan di bawah Undang-undang tahun 1995-2000**

##### **4.2.1. Peraturan Pemerintah sebagai dasar pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1995-2000**

- a. Peraturan Pemerintah mengenai Pajak Penghasilan atas penghasilan perusahaan modal ventura dari transaksi penjualan saham atau pengalihan penyertaan modal pada perusahaan pasangan usahanya (Peraturan Pemerintah No 4 tahun 1995).

Yang dimaksud dengan Perusahaan Modal Ventura (*venture capital company*) adalah badan usaha yang melakukan usaha pembiayaan dalam bentuk penyertaan modal ke dalam suatu perusahaan yang menerima bantuan pembiayaan (*investee company*) untuk jangka waktu tertentu<sup>485</sup>. Pengalihan kepemilikan atau penyertaan modal dari perusahaan pembiayaan modal ventura ini dikenakan PPh 0.1 % dari jumlah bruto nilai transaksi, dan bersifat final.

Pengertian jumlah bruto nilai transaksi adalah nilai 'jual' pengalihan tersebut, bukan nilai investasi dari perusahaan modal ventura tersebut. Sebagai contoh, misalnya perusahaan modal ventura menyertakan modal senilai Rp 1,000,000 pada PT A. Beberapa waktu kemudian, penyertaan modal ini dialihkan kepada

<sup>485</sup> Pasal 1 angka 11 Keputusan Presiden No 61 tahun 1988 tentang lembaga pembiayaan

pihak lain dengan harga Rp 1,500,000. Maka pengenaan PPh nya adalah Rp 1,500,000 X 0,1% = Rp 1,500. Pengenaan PPh ini bersifat final sehingga atas penghasilan yang diperoleh tidak perlu dimasukkan dalam perhitungan PPh di akhir tahun dan pajak yang telah dibayar bukan merupakan kredit pajak.

Latar belakang dikeluarkannya peraturan ini, ialah penghasilan berupa keuntungan karena penjualan saham atau pengalihan penyertaan modal merupakan objek pajak penghasilan, perusahaan modal ventura merupakan wahana pembiayaan yang dapat dimanfaatkan sebagai sarana pemerataan kesempatan berusaha bagi para pemodal kecil dan menengah termasuk koperasi, yang pada akhirnya akan membantu perkembangan perekonomian nasional, perusahaan modal ventura merupakan sarana dalam rangka mendorong pemerataan pembangunan dan untuk lebih meningkatkan peran serta dari seluruh lapisan masyarakat, yaitu dengan melakukan penyertaan modalnya pada perusahaan pasangan usaha khususnya yang merupakan pengusaha kecil dan menengah atau perusahaan yang bergerak dalam sektor-sektor usaha tertentu yang mengingat keadaan ekonominya perlu memperoleh prioritas untuk dikembangkan.

Pengaturan pengenaan Pajak Penghasilan ini memang didesain khusus untuk modal ventura. Peraturan ini memberikan insentif fiskal berupa pengaturan pemajakan tersendiri. Sehingga tujuan pemajakan di sini adalah untuk mendorong usaha kecil dan menengah dalam menggerakkan roda perekonomian nasional. Namun tujuan utama pemajakan untuk memasukkan uang ke negara tetap menjadi pertimbangan. Dalam konsideran peraturan ini jelas dikatakan bahwa yang dimaksud penghasilan adalah berupa 'keuntungan' karena penjualan atau pengalihan penyertaan saham. Dalam kasus ini yang disebut dengan keuntungan yaitu selisih positif harga antara harga penjualan dengan harga pembelian. Dalam contoh di atas, keuntungan adalah Rp1,500,000 - Rp1,000,000 = Rp500,000. Sehingga bila peraturan ini konsisten, maka seharusnya dasar pemajakan adalah Rp500,000. Bila dikenakan tarif sebesar 0,1% maka PPh nya adalah Rp500. Tetapi kenyataannya peraturan ini mengatur bahwa dasar pemajakan adalah jumlah bruto, bukan 'keuntungan'.

Pertimbangan kedua yang mendasari dikeluarkannya peraturan ini merupakan perwujudan fungsi pajak sebagai alat kontrol sosial. Pajak sebagai alat kontrol sosial untuk mewujudkan tanggung jawab sosial. Pembiayaan dengan modal ventura ini sangat membantu pengusaha kecil dan menengah. Tanggung jawab sosial sesama rakyat (dari pengusaha golongan kuat) yang membantu pemodalannya pengusaha lemah merupakan salah satu perwujudan keadilan sosial. Pemerataan kesempatan berusaha bagi semua orang akan mendorong perekonomian secara nasional. Pada akhirnya pemerataan ini akan mendorong masyarakat berperan aktif dalam pembangunan nasional.

Pertimbangan ketiga lebih banyak menekankan kepada fungsi pajak sebagai insentif untuk mengubah perilaku ekonomi. Dengan kemudahan yang ditawarkan peraturan ini, dan tarif yang rendah dalam pengenaan pajaknya, diharapkan akan mendorong pelaku ekonomi untuk tertarik berinvestasi di sektor ini. Perubahan perilaku ekonomi dalam berinvestasi menguntungkan perekonomian secara nasional karena makin berkembangnya sektor-sektor usaha tertentu.

Dari sudut pandang pemerintah, jumlah pajak yang masuk dihitung dari dasar pengenaan pajak secara bruto tentu lebih besar ketimbang menggunakan dasar pengenaan pajak dari 'keuntungan'. Kepastian pemasukan uang ke kas negara lebih pasti karena sifatnya yang final. Dari segi biaya pemungutan pajak, cara pemungutan ini dapat dikatakan murah. Pengawasan dan administrasi yang dilakukan tidak sulit, karena pembayaran pajak dilakukan pada saat transaksi.

Dari sudut pandang wajib pajak, ketidak konsistenan peraturan ini menimbulkan ketidakadilan. Pengenaan pajak seharusnya berdasarkan keuntungan bukan berdasarkan jumlah bruto transaksi. Hal ini tidak adil, terlebih jika wajib pajak menderita kerugian ketika melakukan pengalihan. Pemerintah tidak mau tau, walaupun secara kenyataan rugi, namun pengenaan pajak tetap dilakukan. Dari segi kepastian, peraturan ini disatu pihak memberikan kepastian kepada wajib pajak karena memberikan pedoman pelaksanaan kewajiban perpajakan, namun di sisi lain peraturan ini menciptakan ketidak pastian akibat ketidak konsistennya dalam penggunaan istilah 'jumlah bruto' atau 'keuntungan' sebagai dasar pengenaan pajak.

Peraturan ini tidak dapat dikatakan efisien dari sudut pandang analisis ekonomi atas hukum. Salah satu faktor yang tidak terpenuhi adalah adanya informasi yang tidak secara jelas dimiliki oleh para pihak, yaitu definisi penghasilan. Penghasilan yang dikenakan pajak seharusnya adalah keuntungan, tapi kenyataannya pengenaan pajak di sini adalah penghasilan (jumlah) bruto yang diperoleh. Karena pertentangan definisi penghasilan yang dikenakan pajak ini, maka peraturan ini tidak termasuk kriteria efisiensi.

Pengaturan pengenaan PPh atas kegiatan ekonomi ini mencerminkan fungsi pajak sebagai pengumpul anggaran, alat kontrol sosial, dan pengubah perilaku pelaku ekonomi. Fungsi-fungsi ini dilaksanakan secara bersamaan, dalam kemasakan kebijaksanaan fiskal. Jika melihat dari analisis di atas, maka hanya sedikit asas-asas yang menjiwai peraturan ini yaitu sebagai berikut: Asas kemudahan (*simplicity*), Asas biaya pemungutan pajak murah (*economy in collection*)

- b. Peraturan Pemerintah mengenai pajak penghasilan atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi dan jasa konsultan (Peraturan Pemerintah No 73 tahun 1996).

Wajib pajak yang memperoleh penghasilan dari kegiatan konstruksi diberi kemudahan dalam penghitungan pajak penghasilannya tergantung dari jenis usahanya. Besarnya Pajak penghasilan adalah atas imbalan jasa pelaksanaan konstruksi adalah 2% (dua persen), atas imbalan jasa perencanaan konstruksi adalah 4% (empat persen), atas imbalan jasa pengawasan konstruksi adalah 4% (empat persen), dan atas imbalan jasa konsultan adalah 4% (empat persen), dari jumlah imbalan bruto.

Dengan dikenakan Pajak Penghasilan yang bersifat final, Wajib Pajak yang semata-mata bergerak di bidang usaha jasa pelaksanaan konstruksi dan Wajib Pajak badan yang bergerak semata-mata di bidang usaha jasa perencanaan konstruksi, jasa pengawasan konstruksi dan jasa konsultan, tidak perlu lagi melakukan penghitungan pajak penghasilannya dan menghitung penghasilan neto dari usaha tersebut untuk dilaporkan dalam surat pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan. Kewajiban perpajakan akan rampung sesaat setelah pemotongan pajak penghasilan ini.

Pengaturan pengenaan pajak penghasilan terhadap kegiatan-kegiatan konstruksi tidak mengikuti ketentuan secara umum penghitungan pajak penghasilannya. Ada beberapa alasan diterbitkan peraturan ini ialah penghasilan yang diterima termasuk pengertian penghasilan yang menjadi obyek pajak, memberikan kemudahan dan kepastian hukum wajib pajak dalam melakukan kegiatan konstruksi, meningkatkan kepatuhan wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Dalam menjalankan fungsi pengumpul anggaran Negara, pemerintah berkepentingan untuk meminta kontribusi dari sektor usaha konstruksi. Beragamnya kegiatan ekonomi dalam sektor usaha konstruksi ini membuat pemerintah membagi secara jelas. Dalam peraturan ini terdapat 4 kegiatan dalam sektor usaha konstruksi yaitu: jasa pelaksanaan konstruksi, jasa perencanaan konstruksi, jasa pengawasan konstruksi dan jasa konsultan. Kontribusi pembayaran pajak dari masing-masing kegiatan usaha tersebut terlihat dari tarif pajak yang dikenakan. Pendapatan negara dari sektor ini akan lebih pasti karena sifat pemungutan pajak yang final.

Pengenaan pajak dengan tarif tunggal dan bersifat final memberikan kemudahan dan kepastian hukum bagi para pelaku ekonomi di bidang usaha konstruksi ini. Jika perusahaan semata-mata hanya bergerak di bidang usaha konstruksi maka perusahaan mendapat kemudahan untuk tidak perlu menghitung penghasilan neto dan pajak terutang nya di akhir tahun. Namun demikian, dari sisi keadilan, wajib pajak 'dipaksa' untuk membayar pajak penghasilannya tanpa memperdulikan apakah untung atau rugi. Dalam keadaan normal (bila tidak diatur secara khusus), perusahaan akan menghitung penghasilan neto nya di akhir tahun. Bila penghasilan neto negatif atau dengan kata lain perusahaan mengalami kerugian maka perusahaan tentunya tidak perlu membayar pajak, dan ruginya dapat dikompensasikan sebagai pengurang keuntungan ditahun-tahun berikutnya (*carry forward*). Unsur keadilan lebih terasa dalam pemajakan secara umum, bukan pemajakan yang bersifat final.

Dari sudut pandang efisiensi biaya, ditinjau dari biaya pemungutan maka pemungutan pajak ini murah. Karena administrasi dan prosedur pemajakan dapat diminimalisir. Kriteria efisiensi dari analisis ekonomi atas hukum, dapat dianalisis dengan membuat ilustrasi seperti 'pertukaran di pasar'. Pemerintah dan masyarakat (pelaku ekonomi di bidang usaha konstruksi) melakukan 'transaksi'. Pemerintah menerbitkan peraturan pengenaan PPh atas usaha ini, imbalan yang didapat pemerintah adalah pajak yang dibayar oleh pelaku usaha, kepastian masuknya pajak ke kas negara, dan biaya pemungutan pajak yang murah. Masyarakat membayar 'harga' dari transaksi tersebut dengan pajak yang harus dibayar, tidak melakukan penghitungan penghasilan neto (sehingga ketika pengusaha mengalami kerugian maka tidak dapat diklaim). Namun demikian, masyarakat akan mendapatkan imbalannya berupa: tidak perlu memasukkan penghitungan penghasilan neto dalam surat pemberitahuan tahunan, mendapatkan tarif pajak yang kecil (2% atau 4 % tergantung kegiatannya).

Penghitungan PPh dengan tarif pajak rendah ini dapat menimbulkan keuntungan atau kerugian bagi wajib pajak, tergantung kasus per kasus. Contoh, ilustrasi kasus, bila sebuah perusahaan yang bergerak di bidang pelaksanaan konstruksi menerima penghasilan bruto sebesar Rp10,000,000, biaya-biaya yang dikeluarkan perusahaan tersebut Rp4,000,000, maka penghitungan pajak berdasarkan peraturan ini adalah  $2\% \times \text{Rp}10,000,000 = \text{Rp}200,000$ .

Jika penghitungan pajak dilakukan secara biasa, artinya perusahaan akan menghitung terlebih dahulu penghasilan neto nya. Dalam kasus diatas, penghasilan neto = penghasilan bruto dikurangi biaya-biaya,  $\text{Rp}10,000,000 - \text{Rp}4,000,000 = \text{Rp}6,000,000$ . Tarif umum pajak penghasilan bersifat progresif, bertingkat tergantung dasar pengenaan pajaknya, dengan rentang tarif 10%, 15% dan 30%. Kemungkinan pengenaan PPh nya, terendah adalah  $10\% \times \text{Rp}6,000,000 = \text{Rp}600,000$  atau tertinggi adalah  $30\% \times \text{Rp}6,000,000 = \text{Rp}1,800,000$ . Bandingkan kemungkinan terendah dan tertinggi dengan pengenaan PPh 2% dari imbalan bruto (dalam kasus diatas = Rp200,000). Maka bagi perusahaan lebih menguntungkan tarif tunggal yang rendah, dengan catatan sepanjang perusahaan mengalami penghasilan neto yang positif.

Namun jika perusahaan mengalami kerugian, dari contoh diatas, dimisalkan biaya-biaya yang dikeluarkan = Rp11,000,000. Maka penghasilan neto adalah



Rp10,000,000 – Rp11,000,000 = (Rp1,000,000). Dalam hal ini, pengenaan PPh nya tidak ada atau nihil. Bandingkan dengan pengenaan PPh 2% dan final, maka penghitungan secara biasa bila wajib pajak mengalami kerugian lebih menguntungkan bagi wajib pajak. Dari beberapa pilihan atau opsi dalam ilustrasi di atas, bagi wajib pajak lebih menguntungkan pengenaan PPh dengan tarif rendah dan bersifat final. Opsi bila wajib pajak rugi dapat dihilangkan, dengan alasan tentunya tidak ada pengusaha yang ingin rugi. Sehingga kemungkinan rugi dalam usaha di bidang konstruksi menjadi kecil.

Peraturan pengenaan pajak atas usaha konstruksi ini dapat dikatakan efisien. Para pihak mendapatkan informasi yang jelas dan keuntungan optimal yang dapat diraih. Sehingga kriteria efisiensi dalam analisis ekonomi atas hukum dapat tercermin dalam peraturan ini. Dari uraian diatas, dapat ditarik kesimpulan asas-asas yang menjiwai peraturan pengenaan PPh atas penghasilan dari bidang usaha konstruksi, yaitu sebagai berikut: Asas kepastian (*certainty*), Asas kemudahan (*simplicity*), Asas efisiensi, Asas biaya pemungutan murah (*economy in collection*), Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*).

- c. Peraturan Pemerintah mengenai pajak penghasilan atas penghasilan dari obligasi yang diperdagangkan di bursa efek (Peraturan Pemerintah No 46 tahun 1996)
- Pada periode 1995-2004 ini terdapat 2 buah peraturan pemerintah tentang pengenaan PPh atas penghasilan dari obligasi yang dijual di bursa efek. Peraturan pemerintah yang kedua menambahkan objek pengenaan PPh yang semula hanya atas bunga dan diskonto, ditambah dengan keuntungan modal (*capital gain*). Berkembangnya kegiatan di pasar modal menyebabkan penghasilan yang berasal dari obligasi belum diatur pengenaan PPh nya. Penghasilan dari obligasi yang menjadi obyek PPh menurut peraturan ini adalah bunga dan diskonto yang dikenakan PPh dengan tarif 15% bila yang menerima penghasilan wajib pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap (*permanent establishment*). Sedangkan jika yang menerima penghasilan adalah wajib pajak luar negeri maka dikenakan PPh dengan tarif 20% atau sesuai dengan perjanjian (*tax treaty*). Sementara itu, penghasilan yang berasal dari keuntungan modal dikenakan PPh dengan tarif 0,03% per transaksi.

Pengenaan PPh ini bersifat final dan dikenakan pada saat penghasilan di peroleh. Konsekuensi pengenaan PPh final, bagi wajib pajak tidak perlu memasukkan penghasilan yang diperoleh ke dalam surat pemberitahuan tahunan, dan mengkreditkan pajak penghasilan yang telah dipotong dari penghasilan ini. Pengaturan tentang pengenaan PPh di bursa efek sebenarnya telah diberlakukan sejak tahun 1994 atas penjualan saham. Berkembangnya transaksi di bursa saham yang tidak hanya sekedar menjual saham menyebabkan pemerintah merasa perlu membuat peraturan tersendiri mengenai pengenaan PPhnya.

Pertimbangan-pertimbangan yang melatarbelakangi diterbitkannya peraturan ini adalah dalam rangka pembiayaan negara guna pelaksanaan pembangunan yang semakin meningkat, peran serta seluruh lapisan masyarakat dalam ikut memikul pembiayaan pembangunan perlu terus ditingkatkan melalui mekanisme perpajakan yang semakin mantap, dana yang dihimpun oleh bank melalui pasar modal telah semakin berkembang, sehingga pengenaan pajak atas bunga atau diskonto obligasi perlu diamankan dan ditingkatkan, meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban Pajak Penghasilan atas penghasilan tersebut, meningkatkan efektivitas pengenaan Pajak Penghasilan atas penghasilan dari obligasi yang diperdagangkan di bursa efek serta untuk mendorong berkembangnya aktivitas pasar modal di Indonesia.

Sebagaimana pola-pola pemungutan pajak yang diterapkan dalam periode tahun 1984-1995, metode pengenaan PPh dengan tarif tunggal dan bersifat final masih diterapkan oleh pemerintah. Pertimbangan pemasukan bagi negara masih merupakan alasan utama dalam pemberlakuan peraturan ini. Ada yang menarik dari pertimbangan dikeluarkannya peraturan ini yaitu himbauan pemerintah kepada masyarakat untuk berperan aktif dalam pembangunan. Pajak menjalankan fungsi kontrol sosial dalam memberdayakan partisipasi masyarakat untuk membiayai pembangunan. Pembiayaan pembangunan yang didukung peran serta masyarakat merupakan perwujudan pemerataan beban masyarakat.

Pemungutan pajak yang bersifat final memberikan kepastian dalam pemasukan pajak ke dalam kas negara. Pengenaan pajak pada saat seseorang mendapatkan

penghasilan juga mendorong tingkat kepatuhan pembayaran pajak yang tinggi. Ditambah lagi dengan pembebanan kepada pihak ketiga untuk melakukan pemotongan pajaknya. Beban sesungguhnya pajak ini berada di pundak para penerima penghasilan. Pelaksana dan penanggung jawab adalah pihak ketiga yang memberikan penghasilan. Oleh karena tanggung jawab yang dibebankan, para pemberi penghasilan yang tidak melaksanakan pemotongan PPh. Maka beban pajak yang tadinya di pundak penerima penghasilan beralih kepada si pemberi penghasilan.

Metode pemungutan pajak dengan sifat final mempermudah administrasi dan prosedur pemungutan pajak. Pembayaran dan pelaporan kewajiban perpajakan cukup dilakukan oleh pihak yang memotong pajak. Pihak yang menerima penghasilan tidak perlu melakukan kewajiban administrasi perpajakan seperti melapor, menghitung dan sebagainya. Efektifitas pemungutan pajak akan mencapai tingkat optimal karena pelaksana kewajiban adalah pihak ketiga. Pembebanan tanggung jawab akan membuat pihak ketiga tidak mau mengambil resiko terkena sanksi, baik administrasi apalagi pidana.

Pengecualian terhadap pihak-pihak yang tidak dikenakan pajak penghasilan ini disatu sisi merupakan perwujudan dari penerapan asas *vertical equity*. Pengenaan pajak dilihat dari subjek pajaknya dengan melihat kemampuan ekonominya. Pengusaha golongan kuat akan dikenakan pajak ini sedangkan pengusaha yang termasuk golongan lemah dikecualikan, seperti danareksa (dana berasal dari himpunan investor pribadi yang bermodal kecil) dan dana pensiun. Tidak dikenakannya pajak bagi danareksa atau dana pensiun, merupakan insentif bagi para investor kecil untuk turut berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi ini. Di sisi lain pengecualian ini dapat juga menimbulkan ketidakadilan. Hal ini terjadi karena pada dasarnya investor melakukan kegiatan usaha yang sama, namun ada yang dikenakan pajak ada pula yang dikecualikan dari pengenaan pajak.

Terlepas dari adanya rasa ketidakadilan tersebut, kemudahan yang diberikan otoritas perpajakan diharapkan merupakan insentif bagi investor untuk bergairah dalam kegiatan ekonomi ini. Sehingga fungsi pajak sebagai pengubah perilaku pelaku ekonomi tercapai. Pada akhirnya alternative sumber penghasilan

masyarakat juga bertambah, dan mampu menggerakkan perekonomian secara nasional.

Pengaturan pemungutan pajak ini dapat dikatakan efisien karena pengalokasian sumber daya-sumber daya pada tingkat yang optimal. Baik optimal dalam kepastian pemasukan pajak ke kas negara, maupun optimal dalam memberikan insentif kepada para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan ekonominya. Pengaturan pengenaan PPh atas penghasilan dari keuntungan modal, bunga dan diskonto dari obligasi yang diperjualbelikan di bursa, merupakan upaya antisipasi pemerintah untuk mencari peluang alternatif mencari tambahan pajak. Ketidaksiapan pemerintah dalam mengadministrasikan dan memantau kegiatan ekonomi yang baru, mengakibatkan pilihan pengenaan pajak dalam peraturan ini. Dari analisis di atas dapat kita rasakan asas-asas yang menjiwai peraturan pengenaan pajak ini yaitu: Asas kepastian (*certainty*), Asas kesederhanaan (*simplicity*), Asas pemungutan biaya murah (*economy in collection*), Asas efisiensi, Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*), Asas *vertical equity*.

d. Peraturan Pemerintah mengenai pajak penghasilan atas penghasilan dari persewaan tanah dan atau bangunan (Peraturan pemerintah No 29 tahun 1996)

Penghasilan yang diperoleh baik oleh individu atau badan usaha dikenakan pajak penghasilan bersifat final. Pengenaan tarif tergantung penerima penghasilan, apabila penerima penghasilan sewa adalah orang pribadi maka dikenakan tarif 10% dari jumlah bruto. Sedangkan bila penerima penghasilan sewa adalah badan usaha maka dikenakan tarif 6%. Kewajiban perpajakan ini dilakukan oleh orang pribadi atau badan usaha yang memperoleh penghasilan sewa dengan membayarnya langsung. Namun bila penerima penghasilan menerima penghasilannya dari pemotong pajak (pihak-pihak tertentu yang telah ditunjuk sebagai pemotong pajak) maka pengenaan PPh nya di potong oleh pemberi penghasilan.

Sifat pengenaan pajak penghasilan ini adalah final. Hal ini berarti atas pembayar pajak tersebut tidak dapat dikreditkan sebagai pengurang pajak penghasilan di akhir tahun. Di lain pihak, dalam menghitung penghasilan neto maka penghasilan yang diterima dari sewa tidak perlu dimasukkan dalam perhitungan. Setiap

penghasilan yang diterima dari sewa properti yang dimiliki oleh orang pribadi atau badan usaha merupakan obyek pajak penghasilan. Dasar pengenaan pajak penghasilan adalah jumlah bruto dari penghasilan yang diterima. Dengan definisi tersebut, maka pengenaan pajak penghasilan langsung mengacu pada penghasilan kotor yang diterima. Biaya-biaya perbaikan (*maintenance*) dan biaya-biaya lain yang terkait dengan properti yang disewakan tersebut diabaikan dalam perhitungan pajak penghasilan. Sehingga bila biaya-biaya yang dikeluarkan lebih besar dari penghasilan yang diterima, maka wajib pajak tetap harus menanggung beban pajaknya.

Perbedaan tarif dalam pengenaan PPh atas penghasilan sewa menimbulkan ketidakpatutan secara horizontal (*horizontal equity*). Walaupun orang pribadi atau badan usaha menerima nilai yang sama dari sewa suatu properti yang dimilikinya, namun demikian pengenaan tarif pajak penghasilannya berbeda, yaitu 6% (badan usaha) dan 10% (orang pribadi). Dalam peraturan ini tidak diketemukan alasan perbedaan pengenaan atau tarif PPh tersebut. Sebenarnya untuk mencapai kepatutan secara horizontal maupun vertikal, perlu dilakukan strukturisasi dasar pengenaan pajak (penghasilan). Artinya, makin besar orang pribadi atau badan usaha menerima penghasilan sewa maka semakin tinggi juga tarif PPh yang dikenakan. Tetapi terhadap jumlah penghasilan yang diterima sama, maka pengenaan tarifnya pun seyogyanya sama.

Pengenaan PPh final membuat peraturan pengenaan PPh ini menjadi sederhana tapi belum tentu berbiaya murah. Di sebut sederhana, karena dikenakannya tarif tunggal pada satu wajib pajak. Pelaksanaan kewajiban perpajakan hanya perlu melihat siapa subyek penerima penghasilan kemudian mengenakan tarif tunggal yang sesuai. Biasanya bila suatu peraturan bersifat sederhana maka biaya pemungutan pajaknya pun menjadi murah. Dalam peraturan ini, biaya pemungutan pajak belum tentu murah, karena adanya 2 penanggung jawab pelaksanaan kewajiban perpajakan ini, yaitu: dibayar sendiri oleh wajib pajak yang menerima penghasilan, dan dipotong oleh pihak ketiga (dalam hal pemberi penghasilan adalah wajib pajak yang ditunjuk sebagai pemotong pajak). Pengawasan kepatuhan akan berbiaya mahal dalam hal wajib pajak sendiri yang membayar pajaknya. Disebut berpotensi berbiaya mahal karena bahan penelitian

oleh otoritas perpajakan akan ada hanya bila wajib pajak sendiri melaporkan atau bila ia bertransaksi dengan pihak yang memiliki NPWP. Lain halnya bila kewajiban perpajakan dipotong oleh pihak ketiga. Pengawasan lebih mudah dilakukan karena otoritas perpajakan hanya melakukan penelitian terhadap wajib pajak yang memotong.

Dari sudut pemasukan uang kepada negara, maka pemasukan pajak lebih pasti jika pemberi penghasilan sewa adalah pemotong pajak. Namun jika pemberi penghasilan bukan pemotong pajak, yang berarti pembayaran pajak dilakukan sendiri oleh penerima penghasilan, maka pembayaran pajak sangat tergantung dari kepatuhan wajib pajak tersebut. Kepastian yang ada dari penerapan peraturan ini adalah kepastian hukum untuk memandu para pihak bagaimana melakukan kewajiban perpajakannya dari transaksi ini.

Apabila penghasilan atas sewa tidak diatur secara khusus dalam peraturan pemerintah ini, maka belum tentu pemerintah akan kehilangan potensi perpajakannya. Pemerintah seharusnya dapat mendorong orang pribadi atau badan usaha untuk dapat patuh melaporkan penghasilannya dengan cara memasukkan dalam surat pemberitahuan tahunan. Bukan dengan cara menggampangkan pengenaan PPh ini, dan melakukan pengawasan yang tidak maksimal dapat dilakukan.

Setelah membahas pengenaan PPh atas penghasilan sewa, dapat ditarik kesimpulan asas yang menjiwai peraturan ini yaitu: Asas kepastian (*certainty*) hanya yang berhubungan dengan peraturan yang menjadi pedoman pemajakan transaksi ini dan pengenaan PPh yang dipotong oleh pemotong pajak.

Pada periode tahun 1995-2000 ini, selain tetap melanjutkan pemungutan pajak yang berdasarkan Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri Keuangan yang diterbitkan pada tahun-tahun sebelumnya, Pemerintah dalam rangka mengikuti perkembangan kemajuan ekonomi dan mengantisipasi banyaknya 'lahan' yang belum tergarap oleh pajak, maka dikeluarkanlah peraturan-peraturan pemerintah baru yang berbeda dengan peraturan pemerintah sebelumnya. Pola pengaturan dalam Peraturan Pemerintah periode ini sama dengan pengaturan pada periode sebelumnya, misalnya: pembuatan Peraturan Pemerintah dijiwai oleh asas-asas seperti: *asas efisiensi*, *asas*

*economy in collection, asas ability to pay, asas, convenience of payement dan lain-lain.*

#### 4.2.2. Keputusan Menteri Keuangan sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1995-2000

- a. Keputusan Menteri Keuangan mengenai pajak penghasilan dalam bangun serah guna/*Built Operate and Transfer* (Keputusan Menteri Keuangan No.248/KMK.04/1995).

Salah satu transaksi yang berkembang seiring dengan kemajuan ekonomi adalah bentuk kerjasama yang dikenal dengan istilah 'bangun, guna, serah'. Pihak yang memiliki hak atas tanah memberikan tanahnya kepada pihak lain untuk dibuat bangunan. Pihak yang membangun mengoperasikan bangunan tersebut untuk memperoleh keuntungan selama waktu yang diperjanjikan. Setelah selesai waktu perjanjian maka pihak pembangun menyerahkan properti tersebut kepada pihak pemilik tanah.

Penyerahan properti tersebut merupakan penghasilan bagi si pemilik tanah. Atas penghasilan ini pihak yang menerima properti apabila ia merupakan orang pribadi dikenakan PPh sebesar 5% dari nilai tertinggi antara Nilai Jual Obyek Pajak atau nilai pasar, dan bersifat final. Sementara itu bila pihak yang menerima properti adalah badan usaha maka pengenaan PPh sebesar 5% dan merupakan kredit pajak yang dapat diperhitungkan di akhir tahun.

Alasan di keluarkannya peraturan pengenaan PPh atas BOT ini adalah untuk mengakomodasi keperluan pemungutan pajak penghasilan terhadap pihak-pihak yang melakukan perjanjian kerjasama. Dengan kata lain, alasan penerimaan pajak menjadi dasar dikeluarkannya peraturan ini. Upaya 'apapun' dilakukan oleh pemerintah untuk mengamankan penerimaan negara. Alternatif sumber-sumber penghasilan dari kegiatan ekonomi digali dan dicari potensi perpajakannya. Dari sudut pandang akuntansi, biaya-biaya yang dikeluarkan pihak pembangun dapat dilakukan amortisasi (berdasarkan ketentuan pajak: 20 tahun untuk bangunan permanen). Artinya, seluruh biaya yang dikeluarkan untuk membangun dibebankan tiap-tiap tahun selama 20 tahun. Misalnya biaya membangun

Rp20,000,000. Biaya yang dikeluarkan untuk membangun dianggap sebagai biaya perolehan bangunan tersebut. Maka pembebanan biaya pertahun di laporan keuangan rugi laba =  $Rp20,000,000 \times 5\% = Rp1,000,000$ . Berdasarkan perhitungan ini pada akhir tahun ke 20, nilai bangunan tersebut adalah nol.

Setelah tahun ke 20, bangunan tersebut pasti memiliki nilai pasar atau nilai NJOP, tapi secara akuntansi nilai bangunan tersebut adalah nol. Logikanya, ketika pihak pemilik tanah menerima penyerahan bangunan yang berdiri diatas tanahnya, maka ia menerima bangunan yang nilainya nol. Bangunan itu belum memberi keuntungan apapun kepada pemilik tanah. Pemilik tanah akan mendapatkan manfaat dari bangunan tersebut bila ia menjual atau menyewakan bangunan tersebut.

Pengenaan pajak penghasilan atas nilai pasar atau NJOP atas penyerahan bangunan dari perjanjian BOT kurang merepresentasikan keadilan. Jika orang yang menerima penyerahan bangunan tidak memiliki uang untuk membayar pajak, lalu apakah bangunan tersebut akan disita. Padahal orang yang menerima penyerahan bangunan tersebut akan mendapatkan penghasilan jika ia menjual atau menyewakan bangunan tersebut. Perlakuan yang berbeda antara wajib pajak orang pribadi dan wajib pajak badan juga menimbulkan ketidakadilan. Bagi wajib pajak badan, sifat pengenaan pajak yang tidak final akan membuat pajak yang dibayar dapat dikreditkan di akhir tahun. Contoh, misalnya PT A menerima bangunan dari kerjasama BOT senilai Rp20,000,000. PT A dikenakan PPh  $5\% \times Rp20,000,000 = Rp1,000,000$ . PPh senilai Rp1,000,000 ini merupakan kredit pajak diakhir tahun. Seandainya PT A diakhir tahun penghitungan pajak penghasilannya atas seluruh penghasilan setahun Rp2,000,000, maka PT A dapat mengurangi dengan Rp1,000,000. Sehingga pajak penghasilan yang terutang Rp1,000,000.

Tidak demikian dengan wajib pajak orang pribadi. Pengenaan pajak yang bersifat final membuat wajib pajak orang pribadi tidak dapat mengkreditkan pajaknya di akhir tahun. Sehingga wajib pajak orang pribadi kehilangan kesempatan untuk memperhitungkan PPh yang telah dibayarnya. Bila dalam penghitungan tersebut seharusnya ia mendapat pengembalian, maka ia tidak dapat meminta pengembalian pajaknya. Sifat final PPh membuat wajib pajak orang pribadi tidak



boleh mengurangi pajak penghasilannya. Peraturan pengenaan ini bertujuan untuk menciptakan kepastian dalam pemajakan kerjasama perjanjian BOT. Namun demikian perlakuan berbeda antara wajib pajak orang pribadi dan wajib pajak badan menciptakan ketidakpatutan secara horizontal (*horizontal equity*). Pihak-pihak yang menerima penghasilan sama, tapi dikenakan pajak dengan sistem yang berbeda (final dan tidak final). Perlakuan berbeda juga menyebabkan biaya pemungutan menjadi tidak murah.

Pengaturan pemungutan pajak penghasilan ini dapat pula dikatakan sebagai antisipasi efek substitusi dari pengaturan pengenaan PPh atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan, dan penghasilan dari sewa tanah dan atau bangunan. Dengan adanya pengaturan ini maka pemerintah berusaha menutup 'celah' efek substitusi dari penghasilan '*capital gain*' atas kepemilikan tanah dan atau bangunan. Seseorang yang memiliki tanah dan atau bangunan, akan memperoleh penghasilan dari tanah dan atau bangunan yang dimilikinya tersebut dengan cara, pertama, ia dapat mengalihkan (menjual) tanah dan atau bangunan tersebut. Kedua, ia bisa menyewakan tanah dan atau bangunan tersebut. Pada kedua jenis penghasilan yang diperoleh dari kepemilikan tanah dan atau bangunan tersebut, telah dikeluarkan pengaturan pengenaan pajak penghasilannya.

Seiring dengan kemajuan perekonomian, penghasilan yang di dapat oleh seseorang dari kepemilikan tanah tidak hanya dijual atau disewakan saja. '*Build, Operate and transfer*' dapat menjadi alternatif penghasilan yang diperoleh seseorang. Caranya, ia memberikan tanahnya untuk dibangun oleh pihak lain, dan dalam jangka tertentu, pihak lain tersebut mengoperasikan bangunan tersebut, lalu di akhir jangka waktu, bangunan tersebut ditransfer kepada pemilik lahan. Pengaturan pengenaan PPh yang sudah ada belum mampu mengakomodir transaksi seperti ini. Sehingga kemudian dibuatlah peraturan pengenaan PPh atas transaksi seperti ini. Pola pemajakan ini paralel dengan konsep efisiensi pemajakan menurut teori economic analysis of law, yang meminimalkan efek substitusi dari kegiatan atau obyek yang dipajaki. Berdasarkan analisis diatas dapat ditarik kesimpulan asas-asas yang menjiwai peraturan ini yaitu: Asas kepastian (*certainty*), asas efisiensi.

- b. Keputusan Menteri Keuangan mengenai norma perhitungan khusus penghasilan neto bagi wajib pajak perusahaan pelayaran dan atau penerbangan luar negeri (Keputusan Menteri Keuangan No 417/KMK.04/1996).

Perusahaan pelayaran dan penerbangan luar negeri yang telah menjadi wajib pajak di Indonesia, atas penghasilan yang diterima dari kegiatannya di Indonesia, dikenakan pajak penghasilan sebesar 2,64% dari peredaran bruto. Peredaran bruto maksudnya adalah semua jumlah kotor yang diperoleh oleh perusahaan tersebut dari kegiatan usahanya di Indonesia. Pajak penghasilan atas penghasilan yang diperoleh perusahaan pelayaran dan penerbangan luar negeri bersifat final.

Untuk kepentingan pengukuran kinerja perusahaan tersebut, pemerintah menetapkan pula penghasilan netto bagi wajib pajak tersebut yaitu sebesar 6% dari peredaran bruto. Hal ini sangat membantu terlebih jika perusahaan tersebut di Indonesia menerima penghasilan lain dari kegiatan usaha yang tidak diatur oleh peraturan ini. Untuk membantu menghitung biaya-biaya yang dikeluarkan dan penghasilan neto dari penghasilan lain tersebut.

Pengaturan khusus pengenaan PPh atas penghasilan dari perusahaan pelayaran dan penerbangan luar negeri, mempermudah baik bagi perusahaan maupun bagi pemerintah Indonesia untuk mengenakan pajaknya. Bagi perusahaan, dengan tarif tunggal dan sifat pemungutan yang final mempermudah penghitungan kewajiban perpajakannya. Lebih lanjut, wajib pajak tidak perlu repot-repot menghitung dan melaporkan kewajiban perpajakannya di akhir tahun. Dengan catatan, ia tidak memiliki penghasilan lain selain penghasilan atas kegiatan usahanya. Bagi pemerintah, kepastian kontribusi penerimaan pajak dari wajib pajak perusahaan luar negeri ini merupakan hasil optimal yang dapat diupayakan. Bila pemerintah 'hanya menunggu' di akhir tahun sampai wajib pajak melaporkan surat pemberitahuan tahunan dan menghitung pajaknya, maka pemerintah akan menanggung resiko potensi kerugian pemasukan pajak dari sektor ini.

Dengan adanya peraturan ini maka timbul kepastian bagi perusahaan luar negeri tersebut untuk melakukan kegiatan ekonominya di Indonesia. Dengan pengenaan tarif tunggal yang rendah akan pula membantu masyarakat Indonesia untuk

menggunakan jasa mereka. Sehingga pada akhirnya perkembangan perekonomian Indonesia dapat tercapai.

Pemungutan pajak yang bersifat final ini berdampak biaya pemungutan pajak yang murah dan kesederhanaan dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan. Dikatakan berbiaya murah karena setelah pemungutan pajak maka tidak ada kewajiban administrasi yang dilaksanakan oleh perusahaan. Dikatakan sederhana, karena dengan tarif tunggal dan sifatnya yang final membuat kewajiban perpajakan ini dapat efektif dilaksanakan.

Bagi wajib pajak perusahaan luar negeri, pengenaan PPh final ini memudahkan mereka dalam menghitung pajak terutang dan membayarnya. Pengenaan pajak ketika mereka mendapatkan penghasilan merupakan perwujudan dari prinsip *convenience of payment*. Perusahaan tidak perlu menunggu diakhir tahun untuk melakukan kewajibannya, namun dilakukan langsung begitu mereka memperoleh penghasilan.

Pengenaan PPh dengan tarif tunggal yang rendah membuat perusahaan-perusahaan sejenis di dalam negeri dan di luar negeri akan bersaing dalam kegiatan ekonomi ini. Persaingan yang terjadi akan membantu pengguna jasa untuk memilih perusahaan mana yang akan dipakai. Selain dari pada itu, hal ini merupakan insentif bagi perusahaan pelayaran dan penerbangan luar negeri untuk berinvestasi di Indonesia. Sehingga masyarakat Indonesia dapat menikmati layanan jasa dari perusahaan luar negeri tersebut.

Pengaturan pemungutan pajak penghasilan atas penghasilan yang diperoleh perusahaan pelayaran dan penerbangan luar negeri, merupakan pilihan terbaik bagi kedua belak pihak. Pengenaan tarif rendah merupakan insentif ekonomi bagi perusahaan luar negeri untuk memberikan jasanya di Indonesia. Insentif ekonomi tersebut merupakan pemanfaatan optimal bagi sumber daya sumber yang ada dalam kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh perusahaan luar negeri ini.

Berdasarkan analisis tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan asas-asas yang menjiwai peraturan ini yaitu: Asas kepastian (*certainty*), Asas kenyamanan

membayar pajak (*convenience of payment*), Asas kompetisi (*competitiveness*), Asas biaya pemungutan murah (*economy in collection*), Asas efisiensi, Asas kesederhanaan (*simplicity*).

- c. Keputusan Menteri Keuangan mengenai norma penghitungan khusus penghasilan netto bagi wajib pajak perusahaan pelayaran dalam negeri (Keputusan Menteri Keuangan No.416/KMK.04/1996).

Pengenaan PPh Final bagi perusahaan pelayaran dan penerbangan luar negeri, tampaknya menimbulkan ketidakpuasan bagi perusahaan pelayaran dan penerbangan dalam negeri. Oleh karenanya, diterbitkan peraturan mengenai pengenaan pajak penghasilan bagi perusahaan pelayaran dalam negeri dan penerbangan luar negeri secara terpisah. Atas penghasilan yang diperoleh perusahaan pelayaran dalam negeri dikenakan pajak penghasilan sebesar 1,2% dan bersifat final. Sedangkan untuk mencari penghasilan netto dari usaha pelayaran dalam negeri, pemerintah menetapkan 4% dari peredaran bruto.

Untuk mendorong kompetisi yang seimbang antara perusahaan pelayaran luar negeri dan perusahaan pelayaran dalam negeri, maka diterbitkan peraturan pengenaan PPh yang bersifat final bagi perusahaan pelayaran dalam negeri. Memang tarif pajak bagi perusahaan dalam negeri lebih rendah di bandingkan dengan tarif bagi perusahaan pelayaran luar negeri. Namun demikian kesederhanaan yang ditawarkan sebagaimana kepada wajib pajak perusahaan luar negeri ditawarkan pula bagi wajib pajak pelayaran dalam negeri.

Pengenaan pajak penghasilan perusahaan pelayaran luar negeri yang bersifat final, sebenarnya lebih dikarenakan karena perusahaan-perusahaan tersebut didirikan di luar negeri. Akan sangat sulit bagi otoritas perpajakan Indonesia untuk melaksanakan pengawasan bagi wajib pajak perusahaan pelayaran luar negeri, baik pembayaran pajaknya, kewajiban menyelenggarakan pembukuan dan sebagainya. Namun tidak sulit bagi perusahaan pelayaran dalam negeri, perusahaan pelayaran yang didirikan di Indonesia dan memiliki kantor pusat di Indonesia. Tentu saja otoritas perpajakan akan lebih mudah melakukan pengawasan kewajiban perpajakannya.

Dari sudut pandang kemudahan dan kesederhanaan, tidak dapat dipungkiri bahwa pengenaan PPh dengan tarif tunggal dan bersifat final memberikan fasilitas menggiurkan bagi perusahaan. Bila perusahaan pelayaran dalam negeri hanya mendapatkan penghasilan dari usaha pelayaran saja, maka ia tidak perlu melaporkan, menghitung pajak penghasilannya di akhir tahun. Tentunya, semua hal ini akan mendorong perusahaan pelayaran dalam negeri lebih kompetitif dalam bersaing dengan perusahaan pelayaran luar negeri.

Bagi pemerintah, dengan makin dapat bersaingnya perusahaan pelayaran dalam negeri, berarti merupakan pemasukan atau potensi pajak buat negara. Biaya pemungutan pajak pun dapat diminimalkan, dan pengawasan dapat dipersempit. Pengenaan pajak final membuat biaya pemungutan menjadi murah. Perusahaan akan dikenakan PPh ketika ia memperoleh penghasilan tanpa mempertimbangkan perusahaan untung atau rugi. Hampir tidak ada pengawasan lebih lanjut terhadap pelaksanaan kewajiban perpajakannya. Sehingga pengawasan dapat dipersempit kepada transaksi pembayaran penghasilan oleh pemberi penghasilan, apakah kewajiban perpajakan dijalankan.

Efisiensi dilihat dalam peraturan pengenaan PPh ini yaitu, pemerintah mengoptimalkan dan memastikan pemungutan pajak penghasilan dari sektor pelayaran dalam negeri dengan memperoleh bagian 1,2%, dan meminimalkan biaya pemungutan serta pengawasan. Bagi perusahaan pelayaran dalam negeri, mereka memiliki kepastian membayar pajak penghasilan 1,2%, dan tidak perlu menghitung pajak penghasilannya diakhir tahun. Bila pengenaan PPh dilakukan diakhir tahun maka perusahaan harus menghitung penghasilan netto, yaitu: penghasilan bruto dikurangi biaya-biaya yang dikeluarkan. Ada dua kemungkinan yang didapat oleh perusahaan, yaitu: penghasilan netto mengalami kerugian sehingga tidak ada PPh yang harus dibayar atau penghasilan netto positif dan akan dikenakan tarif tertinggi 30% (untuk penghasilan netto di atas Rp150,000,000). Berdasarkan dua opsi kemungkinan yang akan diperoleh oleh wajib pajak seperti tersebut di atas, maka pengenaan PPh 1,2% dan bersifat final merupakan pemanfaatan sumber daya pada tingkat optimal. Artinya, bila pengenaan PPh dilakukan dengan tidak final dan dihitung dari penghasilan netto secara nyata maka kemungkinan besar pajak penghasilan yang dibayar akan besar. Pengenaan

peraturan PPh ini memenuhi kriteria efisiensi sesuai teori analisis ekonomi atas hukum.

Hampir sama seperti pengenaan PPh bagi perusahaan pelayaran luar negeri, maka alasan-alasan ekonomi sangat mendominasi pengaturan PPh atas perusahaan pelayaran dalam negeri ini. Adapun asas-asas yang melingkupi peraturan ini terdiri dari: Asas kepastian (*certainty*), Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*), Asas kompetisi (*competitiveness*), Asas biaya pemungutan murah (*economy in collection*), Asas efisiensi, Asas kesederhanaan (*simplicity*).

- d. Keputusan Menteri Keuangan mengenai norma penghitungan khusus penghasilan neto bagi wajib pajak perusahaan penerbangan dalam negeri (Keputusan Menteri Keuangan No 475/KMK.04/1996).

Peraturan pengenaan PPh atas penghasilan perusahaan penerbangan dalam negeri diatur secara khusus dalam peraturan tersendiri. Tidak seperti pengaturan pengenaan PPh atas perusahaan penerbangan dan pelayaran luar negeri yang diperlakukan sama. Atas penghasilan yang diperoleh perusahaan penerbangan dalam negeri dikenakan PPh sebesar 1,8% dari peredaran bruto dan bersifat tidak final. Artinya pengenaan PPh ini dapat diperhitungkan sebagai kredit pajak (pengurang PPh) diakhir tahun pajak. sebagai konsekuensi sifat yang tidak final maka wajib pajak harus menghitung penghasilan neto dan melaporkannya dalam surat pemberitahuan tahunan. Untuk membantu perusahaan menghitung penghasilan netto nya, maka pemerintah menetapkan 6% sebagai norma menghitung penghasilan neto.

Perlakuan berbeda diterapkan bagi perusahaan penerbangan dalam negeri, pengenaan pajak penghasilan tidak bersifat final. Untuk mempermudah pemahaman, dibuatkan ilustrasi yakni, misalnya, penghasilan perusahaan penerbangan dalam negeri selama setahun (PT XYZ) Rp10,000,000. Maka atas penghasilan tersebut dipotong PPh sebesar 1,8% yaitu: Rp180,000 dan merupakan kredit pajak. Apabila biaya-biaya yang dikeluarkan PT XYZ selama setahun Rp3,000,000. maka penghitungan penghasilan netonya seharusnya Rp10,000,000 – Rp3,000,000 = Rp7,000,000. Namun demikian peraturan ini menetapkan

persentase penghitungan penghasilan neto sebesar 6%, yang berarti dalam kasus ini, penghasilan neto =  $Rp\ 6\% \times Rp10,000,000 = Rp600,000$ . Pajak penghasilan yang terutang dari penghasilan neto Rp600,000 adalah  $Rp600,000 \times 15\% = Rp90,000$ . Sedangkan PPh yang telah dipotong adalah Rp180,000 sebagai kredit pajak. Sehingga pajak penghasilan yang harus dibayar yaitu  $Rp90,000 - Rp180,000 = (Rp90,000)$ . Wajib pajak tidak memiliki kewajiban pajak terutang, tetapi ia bisa meminta pengembalian pajak yang telah dibayar sebesar Rp90,000.

Peraturan pengenaan PPh ini tidak dapat dikatakan efisien karena masing-masing pihak tidak mendapatkan hasil-hasil optimal dalam pemanfaatan sumber dayanya. Bagi pemerintah, sifat pemungutan yang tidak final mengandung resiko pemerintah harus mengembalikan kelebihan pembayaran pajak. Bagi wajib pajak, penghitungan norma penghasilan neto, membuat ia tidak optimal dalam menghitung penghasilan neto yang sesungguhnya. Dari sudut kederhanaan, peraturan ini tidak memberikan kederhanaan penghitungan. Wajib pajak harus menghitung ulang PPh terutangnya diakhir tahun dalam pelaporan surat pemberitahuan tahunan. Karena prosedur yang tidak sederhana ini berakibat pada biaya pemungutan yang tidak murah. Pengawasan dilakukan setidaknya dua kali, yaitu pada saat pemotongan PPh atas penghasilan yang diterima dan pada saat penghitungan dalam surat pemberitahuan tahunan. Dari sudut kepastian, hanya kepastian dalam memandu sikap para pihak yang bertransaksi saja yang dapat dipetik dari peraturan ini. Sedangkan kepastian pemasukan pajak sebagaimana peraturan-peraturan lain, tidak dapat dijamin. Kemungkinan pemerintah harus mengembalikan kelebihan pembayaran pajak menciptakan ketidakpastian tersebut. Dari analisis tersebut diatas, dapat disimpulkan asas yang menjiwai peraturan ini adalah sebagai berikut: Asas kepastian (*certainty*), hanya berhubungan dengan panduan bagi para pihak yang bertransaksi, Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*), pengenaan PPh pada saat perusahaan menerima penghasilan pada saat itu pula ia dikenakan PPh, dan di akhir tahun PPh tersebut dapat menjadi kredit pajak.

- e. Keputusan Menteri Keuangan mengenai penilaian kembali aktiva tetap (Keputusan Menteri Keuangan No. 507/KMK.04/1996)

Kegiatan penilaian kembali aktiva adalah suatu kegiatan untuk 'memberikan harga baru' pada barang tetap yang dimiliki. Secara akuntansi nilai perolehan barang dapat disusutkan setiap tahun tergantung masa manfaatnya. Sebagai contoh, masa manfaat truk ringan menurut Undang-Undang Pajak Penghasilan adalah empat tahun, maka bila perusahaan membeli truk seharga Rp200,000,000, dalam jangka waktu 4 tahun nilai sisa buku truk tersebut = nol. Dalam kenyataannya, truk tersebut masih memiliki nilai/harga. Aktiva yang telah habis penyusutannya akan dicatatkan dengan nilai nihil. Untuk kepentingan akuntansi inilah, diperlukan pengaturan tentang kegiatan penilaian kembali aktiva tetap.

Selisih antara nilai pasar wajar dan nilai buku fiskal dapat dikompensasikan dengan rugi terlebih dahulu (bila wajib pajak masih menderita kerugian). Namun jika tidak ada kerugian, maka selisih nilai tersebut langsung dikenakan Pajak penghasilan sebesar 10% dan bersifat final. Dalam contoh di atas, nilai sisa buku truk = nihil. Bila harga pasar truk tersebut Rp50,000,000, maka selisih nilai pasar dan nilai sisa buku =  $\text{Rp}50,000,000 - \text{Rp}0 = \text{Rp}50,000,000$ . Atas jumlah selisih nilai ini dikenakan PPh sebesar 10% =  $\text{Rp}5,000,000$  dan bersifat final. Keuntungan dari selisih nilai pasar wajar dan nilai sisa buku merupakan keuntungan yang diperoleh dari modal (*capital gain*). Keuntungan yang berasal dari modal bukan merupakan keuntungan akibat kegiatan bisnis yang dilakukan oleh wajib pajak. Sehingga diperlukan peraturan khusus yang mengatur pengenaan pajaknya.

Untuk membantu pengusaha mendapatkan kepastian tatacara penilaian kembali aktiva tetap dan pengenaan pajaknya, maka pemerintah perlu menggunakan instrument pajak sebagai pemberi insentif bagi pengusaha. Pemerintah mendapat sumber pemasukan negara, dari pajak yang dikenakan atas selisih harga pasar dan nilai sisa buku dari aktiva yang dilakukan penilaian kembali. Pemerintah menggunakan instrumen pajak dalam pengaturan penilaian kembali aktiva tetap untuk mendorong para pengusaha melakukan penilaian kembali aktivanya, agar aktiva yang sudah memiliki nilai rendah (berdasarkan penyusutan) dapat memiliki nilai sesungguhnya sesuai harga pasar. Penerapan pajak 10% dan sifat final dapat



dikatakan merupakan pemanfaatan yang optimal dari sumber-sumber daya. Pengawasan mengenai syarat-syarat pengusaha untuk melakukan penilaian kembali aktiva tetap akan membuat kepastian baik kepastian hukum maupun kepastian pemasukan negara menjadi lebih terjamin. Disamping itu, sifat pemungutan ini memberikan kemudahan kepada wajib pajak dan mencerminkan kesederhanaan dalam pemungutan pajak. Wajib pajak mendapat kepastian hukum dalam melaksanakan penilaian kembali aktiva tetap. Penilaian kembali aktiva tetap akan memberikan kredibilitas yang baik dan mencerminkan keadaan sesungguhnya dari likuiditas suatu perusahaan. Dengan penilaian kembali aktiva tetap yang dimiliki maka akan meningkatkan jumlah neraca keuangan dari sisi aktiva.

Pengenaan pajak yang bersifat final mempermudah wajib pajak dalam melakukan kewajiban perpajakannya. Diperbolehkannya melakukan kompensasi kerugian terlebih dahulu sebelum pengenaan pajak merupakan insentif yang cukup menarik bagi wajib pajak. Pengenaan tarif 10% dan bersifat final, akan meringankan beban pajak pengusaha. Jika keuntungan dari selisih harga ini digunggungkan dengan penghasilan lainnya dan dihitung dalam surat pemberitahuan tahunan, maka wajib pajak akan menanggung kemungkinan dikenakan tarif pajak tertinggi yaitu 35%. Sehingga selisih 25% merupakan insentif menarik bagi wajib pajak untuk memanfaatkan peraturan ini sesuai dengan syarat-syarat yang berlaku.

Pengenaan pajak penghasilan atas penilaian kembali aktiva tetap merupakan salah satu pertimbangan pengusaha untuk melakukan penilaian kembali tersebut. Oleh karena itu, pengenaan tarif 10% cukup mencerminkan bahwa kegiatan penilaian kembali tersebut merupakan kegiatan ekonomi yang memiliki tingkat elastisitas rendah. Pilihan bagi perusahaan adalah melakukan penilaian kembali aktiva, tidak melakukan penilaian kembali. Perusahaan tidak dapat melakukan penilaian kembali sendiri aktivasnya, tetapi harus menunjuk penilai independen. Karenanya, pengenaan PPh ini paralel dengan konsep efisiensi pemajakan.

Pengenaan PPh atas keuntungan dari penilaian kembali aktiva tetap memberikan keuntungan bagi pihak pemerintah maupun pihak wajib pajak. Bila ditarik asas-asas yang melingkupi peraturan ini, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: Asas

kepastian (*certainty*), Asas keterbacaan (*simplicity*), Asas biaya pemungutan murah (*economy in collection*), Asas efisiensi.

- f. Keputusan Menteri Keuangan mengenai pengenaan pajak penghasilan atas pembelian valuta asing (Keputusan Menteri Keuangan No. 185/KMK.04/1998). Konsep dasar dari pengenaan pajak penghasilan adalah mengenakan pajak penghasilan sebesar 5% dari jumlah bruto pembelian. Walaupun tidak ada unsur penghasilan dalam transaksi pembelian ini. dalam transaksi ini yang mendapat penghasilan adalah mereka yang menjual valuta asing bukan pihak yang membeli valuta asing. Sehingga pengaturan pengenaan PPh ini mendapat kecaman dari masyarakat. Tanggal 23 Maret 1998 atau empat hari setelah berlakunya peraturan pengenaan PPh atas pembelian valas diberlakukan, pemerintah menerbitkan Keputusan Menteri Keuangan No 189/KMK.04/1998 yang menyatakan mencabut peraturan pengenaan PPh atas pembelian valuta asing.

Pertimbangan diterbitkannya peraturan ini adalah untuk menjalankan fungsi pajak sebagai pengubah perilaku pelaku ekonomi. Alasan yang menjadi alasan dikeluarkannya peraturan ini yaitu menyesuaikan dengan perkembangan situasi perekonomian akhir-akhir ini (kwartal I tahun 1998) telah terjadi peningkatan kegiatan jual beli valuta asing di kalangan masyarakat. Menurut pemerintah, peningkatan kegiatan usaha jual beli valuta asing tersebut dilandasi atas tindakan spekulasi. Untuk mengerem perilaku masyarakat yang berspekulasi, maka pemerintah menerbitkan peraturan pengenaan PPh atas pembelian valas ini.

Pada kwartal I tahun 1998, nilai rupiah terhadap dollar mencapai \$1 = Rp 15,000. Sehingga mengganggu perekonomian Indonesia secara keseluruhan. Aksi sebagian masyarakat membeli valuta asing menyebabkan pemerintah semakin terpuruk. Nilai rupiah terhadap dolar semakin turun. Untuk mengantisipasi aksi spekulasi masyarakat inilah dikeluarkan kebijaksanaan pengenaan PPh atas pembelian valuta asing tersebut. Namun kebijaksanaan tersebut mendapat tantangan dari masyarakat, karena pengenaan PPh atas pembelian, sangat bertentangan dengan filosofi pengenaan PPh atas penghasilan. Jadi sekalipun dikenakan PPh atas transaksi ini, maka pihak yang dikenakan adalah pihak penjual bukan pembeli.

Alhasil, empat hari kemudian, peraturan ini dicabut dengan keputusan menteri keuangan. Hal ini mencerminkan, pemerintah tidak memiliki landasan yang kuat dalam pengambilan keputusan dalam pengenaan PPh ini. pertimbangan ekonomi yang diambil dalam peraturan ini hanyalah untuk meredam aksi spekulasi masyarakat. Tidak ada pertimbangan lain yang menjadi dasar pemikiran pengenaan PPh ini. Sehingga peraturan pengenaan PPh atas pembelian valas ini tidak berdasar asas-asas pemungutan pajak yang berlaku universal.

Keputusan pemerintah mengenakan PPh atas pembelian valas, merupakan keputusan yang responsive namun tidak tepat pada sasaran. Sehingga tidaklah mengherankan apabila peraturan ini hanya berumur empat hari. Dari analisis di atas, pencabutan keputusan tersebut mencerminkan 'kesadaran' akan pengaturan yang tidak efisien, sehingga pengaturan PPh atas pembelian valas tersebut tidak diberlakukan lebih lanjut.. Pencabutan peraturan yang baru berumur empat hari bukanlah contoh yang baik bagi pengaturan pemungutan pajak pada umumnya. Pemerintah seharusnya berhati-hati agar peristiwa ini tidak terulang kembali.

- g. Keputusan Menteri Keuangan mengenai pemotongan pajak penghasilan Pasal 26 atas penghasilan berupa keuntungan dari penjualan saham yang diterima wajib pajak luar negeri (Keputusan Menteri Keuangan No. 434/KMK.04/1999). Atas penghasilan dari penjualan saham Perseroan terbatas dalam negeri yang sahamnya diperjualbelikan oleh pemegang saham wajib pajak luar negeri (WPLN), dikenakan pajak penghasilan sebesar 5% dan bersifat final. Bila terdapat perjanjian penghindaran pajak berganda, maka pemajakan dilakukan di Indonesia, hanya jika hak pemajakannya ada di Indonesia. Untuk kepentingan perusahaan agar mengetahui jumlah penghasilan neto dari penjualan saham ini, pemerintah menetapkan perkiraan penghasilan neto sebesar 25% dari harga jual.

Dalam Undang-undang Pajak Penghasilan 1994, tarif efektif atas penghasilan yang diperoleh wajib pajak luar negeri adalah sebesar 20% kecuali ditentukan lain oleh perjanjian penghindaran pajak berganda (P3B). Dalam peraturan pengenaan PPh atas keuntungan penjualan saham ini, tarif efektif yang berlaku hanya 5%. Sehingga pengenaan PPh ini sebenarnya menguntungkan bagi wajib pajak luar negeri. Insentif yang diberikan pemerintah bagi wajib pajak luar negeri

diharapkan akan membuat para wajib pajak luar negeri akan merasa nyaman dalam berinvestasi di Indonesia. Memang tarif 5% ini masih lebih besar disbanding dengan tarif yang berlaku bagi transaksi saham di bursa efek (0,1%). Namun demikian, tarif rendah ini juga masih menguntungkan jika dibandingkan dengan tarif efektif PPh Pasal 26 (20%).

Dengan pengenaan tarif tunggal dan sifatnya yang final, memberikan keuntungan bagi pemerintah dalam menjamin kepastian pemasukan pajak ke kas negara, disamping meminimalkan administrasi perpajakan. Kederhanaan pengaturan pemungutan pajak ini menjadi insentif lain bagi para wajib pajak luar negeri agar tertarik berinvestasi di Indonesia.

Pemerintah memperoleh jaminan pemasukan pajak penghasilan sebesar 5%, walaupun pemerintah seharusnya memiliki potensi pemajakan 20% (berdasarkan undang-undang), dengan sifatnya yang final maka pemungutan pajak ini memiliki biaya pemungutan yang murah. Bagi wajib pajak luar negeri, dikenakan tarif 5% akan menimbulkan kepastian hukum dalam pengalihan kepemilikan saham. Tarif 5% merupakan insentif yang menarik dibandingkan dengan pengenaan PPh 20% menurut ketentuan PPh Pasal 26 UU PPh. Masing-masing pihak mempunyai informasi yang jelas, baik dari sudut pandang hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pengaturan PPh atas keuntungan pengalihan saham yang diperoleh wajib pajak luar negeri dapat dikatakan efisiensi menurut konsep analisis ekonomi atas hukum. Pengaturan pemungutan PPh tersebut dijiwai oleh asas-asas sebagai berikut: Asas kepastian (*certainty*), Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*), Asas kompetisi (*competitiveness*), Asas biaya pemungutan murah (*economy in collection*), Asas efisiensi, Asas kesederhanaan (*simplicity*).

Selain diterbitkannya Peraturan Pemerintah yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan, sebagaimana periode sebelumnya, pada periode tahun 1995-2000 pun banyak dikeluarkan Keputusan Menteri Keuangan yang menjadi dasar pemungutan Pajak Penghasilan. Penerbitan keputusan menteri keuangan ini melengkapi peraturan

pemerintah dan keputusan menteri keuangan sebelumnya sebagai dasar pemungutan pajak penghasilan. Hal ini diperlukan mengingat banyaknya aktifitas perekonomian yang belum '*terakomodasi*' oleh peraturan perpajakan yang sudah ada, atau diperlukan suatu pengaturan dalam rangka tujuan fiskal lainnya selain penerimaan pajak, misalnya: pengaturan pajak penghasilan bagi usaha penerbangan dalam negeri sehingga dapat berkompetisi dengan asing.

Adapun hal yang terkait dengan asas-asas yang menjiwai keputusan menteri keuangan, maka sebagaimana halnya dalam pembuatan Peraturan Pemerintah, asas-asas yang digunakan banyak mengadopsi asas-asas pemungutan pajak yang berlaku secara universal seperti: *asas economy in collection*, *asas ability to pay*, *asas, convenience of payment* dan lain-lain. Di samping itu, penerapan *asas efisiensi* dari disiplin ilmu ekonomi juga menjadi pertimbangan yang dominan dalam pengeluaran pengaturan pemungutan pajak dengan Keputusan Menteri Keuangan ini. Pemungutan pajak yang diatur dalam keputusan menteri keuangan '*sangat bersahabat*' dengan dunia usaha, karena pembuatannya biasanya merupakan '*kesepakatan*' antara pemerintah dan dunia usaha, sehingga pengenaan pajak tidak menyebabkan gangguan atau *distorsi* pada dunia usaha.

#### **4.2.3. Keputusan Direktur Jenderal Pajak sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1995-2000**

- a. Keputusan Direktur Jenderal Pajak mengenai pajak penghasilan atas penjualan hasil produksi industri semen di dalam negeri (Keputusan Direktur Jenderal Pajak No.70/PJ./1995).

Atas penjualan semen di dalam negeri dipungut PPh sebesar 0,25% dari dasar pengenaan pajak Pajak Pertambahan Nilai. Yang dimaksud dengan dasar pengenaan pajak adalah jumlah harga jual atau penggantian dari suatu barang. Pemungutan pajak penghasilan ini dilakukan oleh penjual pada saat terjadi pembelian semen. Bagi pembeli, pajak penghasilan yang dipungut ini dapat dijadikan kredit pajak dalam penghitungan pajak di akhir tahun. Kewajiban pemungutan pajak penghasilan ini dilakukan oleh penjual dan harus disetorkan oleh pemungut. Pembeli hanya mengeluarkan biaya tambahan yaitu berupa pajak penghasilan, sebagai tambahan biaya pembelian semen tersebut.

Pajak penghasilan seharusnya dikenakan terhadap penghasilan yang didapat atau diperoleh. Dalam pengaturan di atas, pengenaan pajak penghasilan dikenakan kepada pembeli yang membeli semen. Sehingga tidak ada unsur menerima penghasilan bagi si pembeli. Yang menerima penghasilan adalah si penjual yang ditunjuk sebagai pemungut pajak. Walaupun dalam mekanisme perhitungan pajak penghasilan, pajak penghasilan ini dapat dikreditkan dalam penghitungan di akhir tahun, namun bagi si pembeli belum tentu ia merupakan wajib pajak yang melaksanakan kewajiban perpajakan dengan mengisi SPT di akhir tahun. Sedangkan pemungutan PPh oleh penjual ini tidak memperdulikan siapa pembeli.

Pada dasarnya pengenaan PPh atas pembelian semen ini hanya menambah beban pajak kepada konsumen akhir, yang secara umum kebanyakan bukanlah wajib pajak yang dapat melakukan pengkreditan pajak penghasilan yang dipungut. Pengenaan pajak penghasilan atas pembelian yang dilakukan tidak sesuai dengan filosofi pengenaan pajak penghasilan itu sendiri. Seseorang atau badan yang membeli semen, ia akan mendapatkan penghasilan jika ia menjual kembali semen tersebut atau ia gunakan semen tersebut untuk membangun bangunan secara komersial. Jika pembelian semen tersebut digunakan untuk kepentingan konsumtif atau dipakai sendiri tidak secara komersial, maka tidak akan ada unsur penghasilan dalam pembelian semen tersebut.

Dengan pengaturan ini, pemerintah memperoleh lebih awal pajak penghasilan senilai 0,25% dari transaksi penjualan semen dalam negeri. Jumlah pajak ini akan semakin bertambah jika dalam rantai distribusi penjualan semen memiliki beberapa transaksi sampai dengan ke konsumen terakhir. Setiap transaksi tersebut akan selalu terkena pajak penghasilan ini. Penunjukan pemungut pajak penghasilan yang dilakukan oleh penjual, membuat pemerintah dapat meminimalisir biaya pemungutan.

Pengenaan tarif 0,25% mungkin merupakan jumlah yang kecil sehingga tidak terlalu membebani rakyat banyak. Tetapi tetap saja bila dihitung secara keseluruhan, beban yang ditanggung oleh masyarakat menjadi besar. Perlakuan pemungutan pajak ini bagi masyarakat mungkin tidak terlalu dirasakan, karena

pengenaan PPhnya di selipkan dalam harga jual. Sehingga masyarakat hanya tau harga bersih dari semen yang dibelinya, tanpa ia menyadari ada sejumlah uang yang merupakan pajak yang dibebankan kepadanya.

Pengenaan pajak penghasilan atas penjualan semen dalam negeri hanya mendasarkan pada kepentingan pemerintah. Adapun asas yang menjiwai pengaturan pengenaan PPh ini adalah: Asas kepastian (*certainty*), Asas biaya pemungutan pajak murah (*economy in collection*).

- b. Keputusan Direktur Jenderal Pajak mengenai Pajak Penghasilan atas penjualan hasil produksi kertas di dalam negeri (Keputusan Direktur Jenderal Pajak No.69/PJ./1995).

Atas penjualan semua jenis kertas di dalam negeri dikenakan pajak penghasilan sebesar 0,1% dari harga jual. Kewajiban pemungutan pajak penghasilan ini dibebankan kepada penjual. Sedangkan beban sesungguhnya pajak ini berada di pundak pembeli. Pelaksanaan kewajiban perpajakan ini dilakukan oleh pemungut pajak. Artinya mulai dari penghitungan pajak, penyetoran pajak dan pelaporan pajaknya dilakukan oleh pemungut pajak. Pembeli sebagai penanggung beban sesungguhnya dari pengenaan PPh ini tidak memiliki kewajiban pelaksanaan perpajakan ini. Pembeli hanya diberi bukti pungut pajak penghasilan dan dapat diperhitungkan dalam surat pemberitahuan tahunan ketika menghitung pajak penghasilan selama setahun.

Secara filosofis, pengenaan pajak penghasilan dikenakan atas penghasilan yang diterima oleh seseorang atau badan. Pengenaan PPh atas penjualan kertas yang dilakukan terhadap pembeli sebenarnya tidak termasuk dalam filosofi pengenaan PPh. Yang menerima penghasilan adalah penjual bukan pembeli, namun pembebanan pajak penghasilan ini dibebankan di pundak pembeli. Atas transaksi penjualan kertas ini, pemerintah setidaknya telah mengamankan penerimaan negara dari sektor pajak sebesar 0,1% dari total transaksi yang terjadi. Transaksi penjualan kertas dapat bertingkat tergantung dari panjangnya rantai distribusi. Setiap transaksi dikenakan PPh 0,1% tersebut. Dari segi biaya pemungutan, maka pemerintah dapat meminimalisir biaya pemungutan pajak. pengawasan kewajiban

perpajakan dilakukan kepada para pemungut pajak, bukan kepada individu atau badan yang terbebani pajak sesungguhnya.

Dari sudut wajib pajak, pemungutan PPh ini bersifat tidak final, artinya ia dapat mengkreditkan pajak penghasilan tersebut dalam penghitungan PPh di akhir tahun. Namun bila ternyata pembeli bukan merupakan wajib pajak, maka ia tidak akan dapat mengkreditkan pajak penghasilan tersebut. Bahkan pengenaan PPh 0,1% merupakan beban tambahan yang harus dibayar sebagai 'penebus' harga kertas. Memang tarif 0,1% sangatlah kecil, namun bagaimanapun penambahan pajak pada transaksi penjualan kertas ini akan menambah beban masyarakat. Pada akhirnya beban tersebut akan semakin besar ditanggung oleh pembeli terakhir (*end user*). Pembelian kertas dalam partai atau jumlah yang besar tentunya akan diberikan bukti pungut atas pajak penghasilan. Tapi pembelian dalam jumlah kecil biasanya penjual tidak akan memberikan bukti pungut kepada pembeli. Hanya saja sebenarnya dalam harga jual yang dibayar pembeli tersebut ada unsur pajaknya. Sehingga pengenaan PPh atas penjualan kertas merupakan beban tambahan bagi pembeli secara umum. Pengenaan pajak penghasilan atas penjualan kertas namun beban sesungguhnya berada pada pembeli. Di sadari atau tidak disadari, jumlah pajak yang ditanggung akan digunggung dalam harga jual keseluruhan. Sehingga rakyat tidak akan menyadari menanggung beban pajak yang tidak seharusnya.

Berdasarkan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa asas-asas yang meliputi pengaturan pemungutan PPh ini adalah: Asas kepastian (*certainty*), Asas biaya pemungutan pajak murah (*economy in collection*).

- c. Keputusan Direktur Jenderal Pajak mengenai Pajak Penghasilan atas penjualan rokok putih dan rokok kretek di dalam negeri (Keputusan Direktur Jenderal Pajak No.42/PJ./1995 jo. Keputusan Direktur Jenderal Pajak No.43/PJ./1995 ).

Ada 2 peraturan pengenaan pajak penghasilan atas penjualan rokok yaitu: penjualan rokok putih dan penjualan rokok kretek. Namun demikian, terdapat perlakuan yang sama atas penjualan rokok putih dan rokok kretek yang dilakukan oleh industri rokok dikenakan PPh sebesar 0,1% dari harga bandrol. Pajak penghasilan ini dipungut oleh penjual ketika melakukan transaksi penjualan. Pemungut pajak memiliki kewajiban untuk melakukan penyetoran pajak yang



dipungut dan melaporkan kepada kantor pajak. Sifat pemungutan pajak penghasilan ini adalah final, berarti pihak yang dipungut pajaknya (pembeli) tidak dapat mengkreditkan pajak penghasilan tersebut.

Penamaan pajak penghasilan bagi transaksi penjualan rokok sebenarnya tidak tepat. Beban pajak sesungguhnya dalam peraturan ini berada di pundak pembeli. Padahal kenyataannya, yang mendapat penghasilan adalah penjual, bukan pembeli. Seharusnya yang mendapat beban pemajakan adalah penjual. Namun dalam pengaturan ini, penjual mendapat beban untuk melakukan pemungutan atas transaksi penjualan rokok putih. Pembeli selain menanggung harga jual dari produk tersebut, juga secara implisit menanggung beban pajak yang menjadi tambahan dari harga pembelian.

Pengenaan PPh dengan tarif rendah 0,1% memberikan kepastian bagi pemerintah menjamin pemasukan pajak dari transaksi ini. Pengenaan sifat final dan menunjukan pihak ketiga sebagai pelaksana kewajiban pemungutan pajak ini memberikan kemudahan bagi pemerintah dalam melakukan pengawasan. Di samping itu, pemerintah dapat meminimalkan biaya pemungutan pajak (*tax collection*).

Merokok dapat membahayakan kesehatan, begitu kata-kata yang tertempel pada kemasan rokok. Namun kebiasaan merokok dilakukan baik bagi orang muda maupun orang tua. Pemerintah seharusnya mempergunakan fungsi pajak sebagai pengubah perilaku ekonomi. Bila pemajakan atas transaksi rokok ini dikenakan tarif yang tinggi. Konsekuensinya harga rokok akan mahal, dan hanya kalangan tertentu yang dapat membelinya. Di pandang dari sudut ini, pemerintah akan mencegah kebiasaan merokok pada masyarakat berpenghasilan rendah. Namun dilain pihak, pengusaha yang bergerak di bidang industri rokok tentunya tidak akan senang dengan kebijaksanaan ini.

Dengan adanya peraturan pengenaan pajak penghasilan atas penjualan rokok ini, atas produksi rokok dikenakan beberapa pungutan yaitu: cukai pita rokok, dan pajak penghasilan atas penjualan rokok. Biaya yang dibayarkan oleh pengusaha rokok atas pungutan-pungutan tersebut tentunya 'di limpahkan' kepada

konsumen. Konsumen terakhirlah yang akan menanggung beban biaya pungutan tersebut. Walaupun pungutan 0,1% atas penjualan rokok tersebut kecil bagi orang perorang, namun bila dilihat secara nasional maka masyarakat akan menanggung beban pajak yang tinggi atas pemajakan pajak penghasilan ini. Tarif 0,1% tampaknya merupakan kesepakatan terbaik bagi pemerintah dan pengusaha rokok. Pengusaha rokok yang mendapatkan penghasilan dari penjualan tentunya telah melakukan perhitungan pajaknya, namun 'penyelubungan' pengenaan pajak penghasilan bagi pembeli, merupakan terobosan pencarian alternatif sumber daya. Pemerintah secara pintar memanfaatkan 'kebutuhan' akan para perokok dalam membeli rokok. Sehingga pungutan yang dikemas dalam PPh seolah tidak terasa dan pemerintah mendapat pemasukan pajaknya segera.

Berdasarkan analisis di atas, dapat ditarik kesimpulan asas-asas yang menjiwai pengaturan ini yaitu: Asas kepastian (*certainty*), Asas biaya pemungutan pajak murah (*economy in collection*).

Dalam periode tahun 1995-2000, terdapat pengaturan yang menjadi dasar pemungutan pajak, yang diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Pajak. Semakin bergantungnya keuangan negara dari sektor pajak, menyebabkan otoritas perpajakan, harus melakukan upaya-upaya dalam rangka mengamankan penerimaan pajak. Upaya-upaya yang dilakukan tidak cukup jika hanya sekedar menerapkan peraturan perundangan yang sudah ada. Oleh karena itu, dalam hal-hal tertentu, dengan memperhatikan potensi perpajakan yang ada, Direktur Jenderal Pajak menggunakan 'kewenangannya' untuk melakukan pemungutan pajak dengan mengeluarkan Keputusan Direktur Jenderal Pajak, misalnya: pemungutan pajak penghasilan dari industri rokok, dan semen. Otoritas perpajakan melihat suatu potensi perpajakan yang besar dari 'jual-beli' rokok dan semen ini. Sehingga otoritas perpajakan, berkepentingan untuk mengamankan penerimaan pajak dari sektor ini.

Adapun hal yang terkait dengan asas-asas yang menjiwai keputusan direktur jenderal pajak, maka sebagaimana halnya dalam pembuatan Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, maka asas-asas yang digunakan banyak mengadopsi asas-asas pemungutan pajak yang berlaku secara universal seperti: *asas economy in collection*, *asas ability to pay*, *asas, convenience of payement* dan lain-lain. Di samping itu,

penerapan *asas efisiensi* dari disiplin ilmu ekonomi juga menjadi pertimbangan yang dominan dalam pengeluaran pengaturan pemungutan pajak dengan Keputusan Direktur Jenderal Pajak ini. Bila pemungutan pajak yang diatur dalam keputusan menteri keuangan '*sangat bersahabat*' maka pengaturan dengan Keputusan **Direktur Jenderal Pajak** dapat dikategorikan '*sangat-sangat bersahabat*' dengan dunia usaha, karena selain pembuatannya sederhana (hanya di tingkat pejabat eselon I), biasanya merupakan '*kesepakatan*' antara pemerintah dengan asosiasi, sehingga pengenaan pajak tidak menyebabkan gangguan atau *distorsi* pada dunia usaha, dan tujuan pemajakan terpenuhi (meningkatkan penerimaan pajak).

### **4.3. Pemungutan Pajak Penghasilan Dengan Peraturan di bawah Undang-undang tahun 2001-2006**

#### **4.3.1. Peraturan Pemerintah sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 2001-2006**

- a. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2001 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Orang Pribadi yang akan bertolak ke Luar Negeri (Perubahan PP No 42 tahun 2000).

Untuk lebih meningkatkan kegiatan perekonomian nasional, khususnya dalam mendorong volume ekspor, dipandang perlu memberikan kemudahan perpajakan bagi Orang Pribadi anggota misi dagang atau pameran yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia yang akan melakukan kegiatan promosi ekspor di luar negeri. Kemudahan perpajakan tersebut adalah berupa pengecualian dari kewajiban pembayaran Pajak Penghasilan bagi anggota misi dagang atau pameran tersebut yang akan bertolak ke luar negeri (Fiskal Luar Negeri).

Peraturan Pemerintah ini memberikan pengecualian Peraturan Pemerintah sebelumnya yang mengenakan pembayaran fiskal luar negeri. Walaupun peraturan pemerintah yang membebani masyarakat dengan pembayaran fiskal diatur pada tahun 2000. Namun disebabkan dengan Pasal 23 A Perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001, yang mengatur pemungutan pajak dengan undang-undang. Maka seharusnya, pengaturan pajak melalui produk hukum perundang-undangan (produk hukum di bawah undang-undang), harus diperbaiki dengan

pengaturan dengan undang-undang. Dengan alasan tersebut, penulis akan menganalisis peraturan pemerintah ini meskipun peraturan pemerintah ini tidak berbicara tentang tarif, namun peraturan pemerintah ini tetap mengakomodir peraturan sebelumnya.

Keberadaan peraturan mengenai pembayaran fiskal luar negeri sebagai bagian dari pajak penghasilan patut dipertanyakan. Orang yang ingin bepergian keluar negeri akan dikenakan pembayaran fiskal bila melalui udara Rp1.000.000 dan bila melalui laut Rp500.000. Pengenaan pajak penghasilan seharusnya berlandaskan penghasilan yang diterima. Sedangkan pengenaan fiskal luar negeri sebagai bagian dari PPh sebenarnya tidak berdasar. Namun penerimaan negara dari pembayaran fiskal luar negeri dari tahun ke tahun meningkat, seiring dengan bertambah banyaknya orang Indonesia bepergian ke luar negeri.

Konsep efisiensi dalam pemungutan pajak adalah mengenakan pajak terhadap suatu komoditas atau aktivitas tertentu untuk memperoleh penerimaan pajak yang optimal, dengan meminimalkan efek substitusi bertujuan bahwa pengaturan pemajakan (pemungutan pajak) dilaksanakan tanpa mengganggu atau mendistorsi ekonomi. Pertama, marilah melihat potensi penerimaan yang akan diterima dari pembayaran fiskal luar negeri. Potensi penerimaan ini berbanding lurus dengan jumlah orang Indonesia yang bepergian ke luar negeri (walaupun ada orang-orang yang dikecualikan dari pembayaran fiskal, namun jumlahnya tidak material). Meningkatnya orang-orang yang bepergian ke luar negeri dari tahun ke tahun memberikan penerimaan negara yang meningkat pula. Indikator meningkatnya orang yang bepergian ke luar negeri ini menunjukkan bahwa tidak ada atau kecil perubahan perilaku orang-orang sebagai akibat pengenaan fiskal luar negeri ini.

Perubahan perilaku atau efek substitusi akibat peraturan fiskal luar negeri ini bukannya tidak ada, tetap ada walau sedikit. Potensi perubahan perilaku atau efek substitusi ini terjadi akibat perubahan perilaku individu dalam merespon peraturan ini, namun efek substitusi tersebut bersifat minimal atau dapat diminimalisir. Perubahan perilaku yang berkaitan dengan diberlakukannya pengenaan fiskal ini dapat berupa: orang-orang membatasi bepergian ke luar negeri (makin meningkatnya orang bepergian ke luar negeri menunjukkan

bahwa orang tidak terpengaruh dengan fiskal luar negeri), atau orang akan ke luar negeri tidak menggunakan pesawat tapi menggunakan kapal laut (dalam hal ini orang tetap akan ke luar negeri namun menggunakan media yang pembayaran fiskalnya lebih murah). Namun jika menghitung lamanya waktu tempuh bila memilih menggunakan angkutan laut, membuat pilihan ini menjadi tidak populer. Sehingga dapat dikatakan dari sudut efisiensi pengenaan fiskal luar negeri ini dapat dikatakan efisien.

Bila membahas pembayaran fiskal sebagai bagian dari pajak penghasilan, tentu dapat dikatakan bahwa tidak tepat pembayaran ini menjadi bagian pajak penghasilan. Pengenaan pajak dikenakan atas penghasilan yang diterima atau diperoleh. Namun demikian, untuk mencukupi rasa keadilan masyarakat maka di buatlah suatu sistem pemajakan dalam pengenaan fiskal luar negeri ini. Pembayaran fiskal luar negeri di perlakukan sebagai kredit pajak, hal ini berarti pembayaran fiskal luar negeri dapat diperhitungkan sebagai pengurang pajak penghasilan yang terutang di akhir tahun. Sebagai contoh, seseorang bepergian ke luar negeri dalam setahun lima kali, dan ia membayar fiskal luar negeri Rp5.000.000. Dalam perhitungan pajak penghasilan (yang dilaporkan melalui SPT PPh tahunan) diketahui ia memiliki utang pajak sebesar Rp10.000.000. Maka ia dapat mengkreditkan fiskal luar negerinya, sehingga pajak terutang yang harus di bayar hanya sebesar  $Rp10.000.000 - Rp5.000.000 = Rp5.000.000$ .

Mekanisme pemungutan pajak yang menjadikan pajak yang dibayar dapat dikreditkan akan mengurangi penerimaan negara yang sudah di setorkan. Hal ini mengakibatkan penerimaan negara menjadi tidak optimal karena harus dikurangi dengan pengkreditan yang dilakukan wajib pajak. Sebagai contoh, misalnya penerimaan fiskal luar negeri selama setahun sebesar 1 milyar. Uang 1 milyar ini sudah dibayarkan dan disetor ke kas negara. Jika dari 1 milyar tersebut, wajib pajak yang mengkreditkan pembayaran fiskal luar negerinya Rp 500 juta, maka sebenarnya potensi penerimaan dari pembayaran fiskal hanya Rp 500 juta tidak 1 milyar. Di lihat dari sudut penerimaan negara maka pemajakan ini tidak optimal, tapi masih tetap efisien. Pemungutan pajak yang efektif bergantung pula dari pengadministrasiannya. Administrasi pajak akan

meimbulkan beberapa hal antara lain: kemudahan bagi wajib pajak dalam melaksanakan kewajibannya dan biaya yang dikeluarkan dalam rangka pemungutan pajaknya.

Di lihat dari kemudahan pembayaran fiskal luar negeri, pembayaran fiskal luar negeri dilakukan oleh orang Indonesia yang ingin ke luar negeri (terlepas apakah ia wajib pajak atau bukan) pada saat sebelum ia masuk ke pesawat atau kapal laut. Sehingga dengan mekanisme ini pemajakan ini sangat mudah di lakukan. Sedangkan biaya yang dikeluarkan oleh otoritas perpajakan dalam rangka mengadministrasikan pembayaran fiskal luar negeri ini menjadi lebih besar. Karena pembayaran yang sudah dilakukan tidak berhenti samapai di situ saja. Bagi pembayar fiskal luar negeri yang merupakan wajib pajak, ia akan mengkreditkannya dalam bentuk suatu laporan yaitu SPT Tahunan PPh OP dengan menyertakan bukti pembayaran. Mekanisme ini tentunya memerlukan biaya walaupun hanya sedikit (karena SPT digunakan juga sebagai pelaporan kewajiban PPh lainnya). Namun hal ini berarti biaya yang dikeluarkan adalah tidak nihil. Belum lagi petugas yang harus berjaga untuk memeriksa pembayaran fiskal luar negeri sebelum orang naik ke pesawat atau kapal laut. Dari penjelasan di atas, penerimaan pajak menjadi berkurang dengan memperhitungkan biaya yang dikeluarkan.

Dari pengaturan pengenaan fiskal luar negeri tersebut di tinjau dari sudut penerimaan negara (fungsi pajak *budgetair*) telah dilakukan secara efisien. Walaupun pemajakan ini belum optimal, namun pengaturan pemajakan ini mempertimbangkan keefisiensian. Dari sudut pandang pembuatan peraturan, maka pembuatan peraturan ini menggunakan asas-asas antara lain: Asas efisiensi, Asas kesederhanaan (*simplicity*), Asas kepastian (*certainty*).

- b. Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2002 tentang PPh atas Bunga dan Diskonto Obligasi yang diperdagangkan dan/atau dilaporkan perdagangannya di Bursa Efek.

Yang dimaksud dengan obligasi yang diperdagangkan dan/ atau dilaporkan perdagangannya di bursa efek adalah obligasi korporasi dan obligasi pemerintah atau surat utang negara berjangka lebih dari 1 (satu) tahun yang diperdagangkan dan/ atau dilaporkan perdagangannya di bursa efek Indonesia. Atas penghasilan yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak berupa bunga dan diskonto obligasi yang diperdagangkan dan/ atau dilaporkan perdagangannya di bursa efek dikenakan pemotongan Pajak Penghasilan yang bersifat final.

Besarnya Pajak Penghasilan atas bunga obligasi dengan kupon (*interest bearing bond*) sebesar: 20% bagi wajib pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap, dan 20% atau tarif sesuai ketentuan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda yang berlaku bagi Wajib Pajak penduduk/berkedudukan di luar negeri. Besarnya Pajak Penghasilan dari jumlah bruto bunga sesuai dengan masa kepemilikan (*holding period*) obligasi, atas diskonto obligasi dengan kupon sebesar: 20% (dua puluh persen), bagi Wajib Pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap (BUT), dan 20% (dua puluh persen) atau tarif sesuai ketentuan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) yang berlaku, bagi Wajib Pajak penduduk/berkedudukan di luar negeri.

Besarnya Pajak Penghasilan dari selisih lebih harga jual atau nominal di atas harga perolehan obligasi, tidak termasuk bunga berjalan (*accrued interest*), atas diskonto obligasi tanpa bunga (*zero coupon bond*) sebesar 20% (dua puluh persen), bagi Wajib Pajak dalam negeri dan bentuk usaha tetap (BUT), 20% (dua puluh persen) atau tarif sesuai ketentuan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) yang berlaku, bagi Wajib Pajak penduduk/berkedudukan di luar negeri dari selisih lebih harga jual atau nilai nominal di atas harga perolehan obligasi.

Perkembangan aktivitas ekonomi di bursa saham saat ini merupakan trend perekonomian di dunia. Fluktuasi aktivitas ekonomi di pasar saham ini sangat tinggi sehingga diperlukan peraturan khusus untuk dapat mengikuti. Berbagai

macam aktivitas di pasar saham membuat banyak sekali hal-hal baru yang bila hanya menggunakan peraturan-peraturan yang ada tidak akan dapat menampungnya. Begitu pula dengan pengaturan pajak atas kegiatan ekonomi di bursa. Telah ada pengaturan tentang jual beli saham di bursa, tetapi dikarenakan kegiatan di bursa tidak hanya jual beli saham maka kegiatan ekonomi lainnya di bursa tidak dapat dikenakan pajak, jika hanya berdasar pada peraturan tentang pemungutan pajak atas jual beli saham semata.

Peraturan pemerintah ini di keluarkan untuk mengakomodir kegiatan di bursa yang tidak dapat dilingkupi dengan peraturan yang sudah ada. Bila dalam bursa terdapat kegiatan-kegiatan yang belum dikenakan pajak, maka terhadap pengenaan pajak hanya pada kegiatan tertentu akan menyebabkan pengenaan pajak tersebut tidak efisien. Pada dasarnya, pemungutan pajak yang efisien, jika pemungutan pajak atas suatu kegiatan tertentu tersebut, tidak membuat para pelaku ekonomi mengubah perilakunya dengan kegiatan lainnya. Sebagai contoh, misalnya kegiatan ekonomi di bursa efek ada lima macam kegiatan. Di antara lima macam kegiatan tersebut katakanlah hanya dua kegiatan yang dikenakan pajak. Maka manusia sebagai makhluk rasional akan berfikir untuk mencapai kepuasannya. Hukum pajak yang mengenakan pajak pada dua kegiatan saja akan menjadi insentif bagi para pelaku ekonomi untuk mengubah perilaku mereka, misalnya dengan mengubah kegiatan ekonomi mereka, dari yang tadinya hanya kegiatan 1, 2 saja berubah menjadi kegiatan lain yang tidak dikenakan pajak. Atau dapat saja, para pelaku ekonomi menggunakan perencanaan pajak untuk menghindari pemungutan pajak, misalnya dengan cara menggunakan perjanjian penghindaran pajak berganda dengan negara lain.

Pengenaan pajak atas setiap kegiatan ekonomi yang ada di bursa tanpa terkecuali akan membuat para pelaku ekonomi di bursa menganjurkan kepada para pelaku ekonomi untuk tidak mengubah pola perilaku mereka. Walaupun tarif pengenaan pajak antara satu kegiatan dan kegiatan lain di bursa berbeda, namun pengenaan pajak terhadap seluruh kegiatan ekonomi di bursa menjadikan



pemungutan pajak bersifat efisien. Perbedaan tarif pajak antara wajib pajak dalam negeri dan wajib pajak luar negeri merupakan penerapan asas *equality*, yang artinya memperlakukan wajib pajak yang sama dengan perlakuan yang sama. Wajib pajak dalam negeri berbeda dengan wajib pajak luar negeri. Perbedaan ini justru mencerminkan penerapan asas *equality* atas pemungutan pajak ini. Sepanjang Indonesia memiliki perjanjian penghindaran pajak berganda dengan suatu negara maka pengenaan pajaknya terikat kepada aturan dalam perjanjian tersebut. Namun terhadap negara yang tidak punya perjanjian dengan Indonesia, pengenaan pajaknya dipersamakan dengan wajib pajak dalam negeri.

Terdapat beberapa implikasi atas pengenaan pajak yang bersifat final ini. Bagi wajib pajak, pengenaan pajak bersifat final ini mempermudah mereka untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya. Penghitungan dengan tarif tunggal membuat pengenaan pajak ini menjadi lebih mudah karena wajib pajak tidak perlu melakukan perhitungan yang rumit. Bagi pemerintah, pengenaan pajak yang bersifat final ini memberi kepastian penerimaan pajak yang masuk ke dalam kas negara. Terlebih pelaksanaan kewajiban perpajakan ini dilakukan oleh pihak ketiga. Sehingga tanggung jawab pemungutan pajak dengan sistem ini berpindah dari wajib pajak kepada pihak ketiga (dalam hal ini penyelenggara bursa). Wajib pajak ketika memperoleh penghasilan langsung dikenakan pajak, hal ini merupakan perwujudan asas kenyamanan dalam membayar pajak. Bagi administrasi perpajakan, pengenaan pajak yang bersifat final mereduksi pengadministrasian perpajakan lebih lanjut. Kewajiban perpajakan akan selesai setelah wajib pajak dipotong pajaknya. Untuk selanjutnya kewajiban pelaporan pelaksanaan pemotongan pajak tersebut dilakukan oleh pihak yang ditunjuk memotong pajaknya. Apabila diketahui bahwa kewajiban perpajakan tidak atau kurang dilakukan, maka tanggung jawab beralih kepada pihak yang memotong pajak. sehingga pengawasan kewajiban perpajakan dengan sistem ini menjadi lebih mudah. Satu hal yang penting, biaya pengadministrasian pemungutan pajak menjadi lebih murah.

Pemungutan pajak atas kegiatan ekonomi di atas dalam bursa efek memiliki unsur-unsur yakni pemajakan atas kegiatan ekonomi di bursa efek dilakukan atas semua kegiatan. Dengan dikenakan pajak atas seluruh kegiatan di bursa efek membuat pelaku ekonomi di bursa efek memiliki kemungkinan kecil untuk mengubah perilakunya, sepanjang ia tetap melakukan kegiatan ekonomi di bursa. Sehingga efek substitusi yang terjadi menjadi rendah, meskipun tidak nihil. Tujuan pemungutan pajak untuk memberikan penerimaan negara secara optimal akan dapat dicapai karena pemungutan pajak yang bersifat final dan dari setiap transaksi. Penerimaan pajak tidak perlu menunggu wajib pajak melakukan penghitungan terlebih dahulu untuk mengetahui apakah wajib pajak tersebut untung atau tidak. Jika untung membayar pajak, kebalikannya jika rugi tidak membayar pajak. Dengan pengenaan pajak atas setiap transaksi dan bersifat final tujuan pajak optimal tercapai.

Dalam konsep efisiensi, apabila pengenaan pajak atas suatu komoditas atau aktivitas ekonomi yang memiliki tingkat elastisitas rendah, maka tarif pajak dianjurkan setinggi-tingginya. Suatu komoditas atau aktivitas ekonomi dikatakan memiliki tingkat elastisitas, jika pengenaan pajak atas komoditas atau aktivitas tersebut, tidak menyebabkan pelaku ekonomi mengubah perilaku ekonominya. Perubahan perilaku ekonomi dapat dengan cara tidak melakukan kegiatan itu lagi atau mengurangi kegiatan ekonomi akibat pemajakan tersebut. Dapat kita lihat pengenaan pajak di atas diberlakukan tarif 20%. Tarif ini termasuk tinggi, jika dibandingkan dengan tarif atas jual beli saham di bursa yang hanya dikenakan 0,1% per transaksi. Hal ini makin menunjukkan bahwa kegiatan yang dikenakan pajak ini merupakan kegiatan dengan tingkat elastisitas rendah.

Pengaturan pemungutan pajak di atas berlandaskan asas-asas antara lain sebagai berikut: Asas efisiensi, Asas kepastian (*certainty*), Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*), Asas biaya pemungutan pajak murah

(*economic in collection*), Asas kesederhanaan (*simplicity*), Asas *horizontal equity*.

- c. Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2006 tentang Pajak Penghasilan atas Diskonto Surat Perbendaharaan Negara.

Perkembangan perekonomian dalam suatu negara akan membuat banyak kegiatan-kegiatan ekonomi yang baru. Seiring dengan kegiatan-kegiatan ekonomi yang baru tersebut, akan muncul penghasilan-penghasilan yang bersumber dari kegiatan ekonomi tersebut. Peraturan pemungutan pajak di atas dalam rangka mengakomodir kegiatan ekonomi yang berkaitan dengan penerbitan surat perbendaharaan negara. Fungsi pajak penghasilan adalah mengenakan pajak atas penghasilan yang diterima dengan nama dan dalam bentuk apapun, artinya termasuk penghasilan yang diperoleh dari surat perbendaharaan negara ini. Adapun peraturan pemungutan pajak atas surat perbendaharaan negara ini mengatur hal-hal, yakni surat Perbendaharaan Negara yang selanjutnya disebut SPN adalah Surat Utang Negara yang berjangka waktu paling lama 12 (dua belas) bulan dengan pembayaran bunga secara diskonto, diskonto SPN adalah selisih lebih antara nilai nominal yang akan diterima pada saat jatuh tempo dengan nilai tunai yang dibayar, tidak termasuk Pajak Penghasilan yang dipungut, pada saat penerbitan SPN di Pasar Perdana, pasar perdana SPN adalah kegiatan penawaran dan penjualan SPN untuk pertama kali. Atas penghasilan tertentu dari Wajib Pajak berupa Diskonto SPN dikenakan pemungutan Pajak Penghasilan yang bersifat final. Besarnya Pajak Penghasilan adalah 20% (dua puluh persen) dari diskonto SPN.

Konsep efisiensi dalam pengenaan pajak yaitu bila pajak dikenakan atas suatu komoditas atau aktivitas ekonomi, tidak menyebabkan orang mengubah perilakunya sehubungan dengan komoditas atau aktivitas ekonomi yang dikenakan pajak tersebut. Perubahan perilaku sudah tentu pasti ada, namun jika perubahan perilaku itu sedikit maka tetap saja masuk dalam konsep efisiensi dalam pemungutan pajak. Namun jika pengenaan pajak menyebabkan distorsi ekonomi, dengan ditandai berubahnya perilaku pelaku ekonomi yang

diakibatkan pengenaan pajak atas suatu komoditas atau kegiatan ekonomi, maka dapat dikatakan bahwa pengenaan pajak tersebut tidak efisien.

Surat perbendaharaan negara adalah termasuk jenis dari surat utang yang dikeluarkan oleh negara. Dalam surat ini, tentunya terdapat nilai nominal hutang dan nilai pengembalian jika surat utang tersebut jatuh tempo. Atas selisih nilai pengembalian dan nilai utang tersebut dikenakan pajak sebesar 20% dan bersifat final. Pelaksanaan kewajiban pemungutan pajak ini dilakukan oleh negara ketika melakukan pembayaran pada saat surat jatuh tempo. Pajak yang bersifat final merupakan pajak yang dibayar oleh wajib pajak yang tidak dapat dikreditkan menjadi kredit pajak di akhir tahun. Sebagai imbangannya, maka penghasilan yang diperoleh dan telah dikenakan pajak yang bersifat final tidak perlu dilaporkan dan dihitung pajak penghasilannya di akhir tahun. Dengan kata lain, pengenaan pajak yang bersifat final merupakan pengenaan pajak yang bersifat langsung dan tunai.

Dalam setiap pengenaan pajak tentu akan menimbulkan beban kepada masyarakat yang terkena. Dalam pemajakan ini ada beberapa pihak yang terkena beban pajak yaitu, Wajib Pajak yang memiliki surat perbendaharaan negara, yang memperoleh penghasilan atas surat utang negara tersebut. **Beban** langsung melekat pada wajib pajak atas penghasilan yang diterima dikenakan pajak sebesar 20%. Sebagai contoh, jika selisih antara surat utang dengan nilai pengembalian ketika utang jatuh tempo sebesar Rp100.000 (dasar pengenaan pajak), maka pajak yang dikenakan sebesar Rp20.000. Jumlah Rp 20.000 ini disebut dengan beban langsung dari pajak. Sifat pengenaan pajak tersebut dilakukan pemotongan oleh pihak ketiga (*withholding tax*) maka pelaksanaan kewajiban perpajakan tersebut tidak hanya ditanggung oleh wajib pajak tetapi juga ditanggung oleh pihak pemotong pajak. sebagai contoh, jika dasar pengenaan pajaknya Rp100.000 maka pajak terutangnya adalah Rp20.000. Jumlah Rp20.000 ini merupakan beban langsung dari wajib pajak, tetapi agar Rp20.000 ini dapat masuk ke dalam kas negara, maka kewajiban pemotong

pajaklah yang memastikan pajak ini masuk dalam kas negara. Artinya, penerimaan penghasilan ketimbang menerima Rp100.000, ia hanya akan memperoleh Rp80.000 karena dipotong pajak 20% oleh pemotong pajak. Kewajiban perpajakan wajib pajak selesai ketika ia dipotong pajaknya. Pelaksanaan selanjutnya dipindahkan tanggung jawabnya kepada pemotong untuk menyetorkan uang pajak tersebut dan melaporkan pelaksanaan kewajiban perpajakan tersebut. Jika ternyata pemotong pajak tidak melakukan pemotongan atau tidak menyetor atau tidak melapor pelaksanaan kewajiban perpajakan tersebut, maka tanggung jawab sepenuhnya berada di pundak pemotong pajak tersebut. Dalam hal pemotong pajak tidak memotong pajak dari penghasilan tersebut, maka beban pajak berpindah ke pemotong pajak.

Pengenaan pajak atas penghasilan tersebut di atas, ditinjau dari sudut efisiensi, merupakan pemajakan yang efisien. Ada beberapa hal yang menyebabkan pemajakan tersebut disebut efisien yaitu surat utang negara merupakan surat yang terjamin pengembaliannya, karena dikeluarkan oleh negara. Biasanya surat utang negara memberikan keuntungan (bunga) lebih tinggi dari bunga yang ditawarkan bank. Sehingga pemajakan atas komoditas ini memiliki tingkat elastisitas yang cukup rendah. Memang banyak kegiatan investasi lain sebagai kegiatan substitusi yang dapat dipilih oleh para investor ketimbang menginvestasikannya di surat utang negara. Namun jaminan negara dan bunga yang relatif lebih tinggi tentu menarik para investor. Hal tersebut yang membuat komoditas ini memiliki elastisitas yang rendah.

Pengenaan tarif 20%, sama dengan tarif pajak atas bunga bank, menunjukkan bahwa pemajakan ini dilakukan atas komoditas yang memiliki elastisitas rendah. Jaminan negara dan bunga yang relative lebih tinggi tentunya sangat menguntungkan dibandingkan dengan menginvestasikan uang di bank. Penentuan tarif pajak yang tinggi tentu tidak akan dilakukan jika komoditas yang dikenakan pajak tersebut memiliki tingkat elastisitas yang tinggi, karena akan menyebabkan efek substitusi yang besar.

Perubahan perilaku karena efek substitusi dalam pemajakan ini merupakan nilai kerugian akibat perubahan perilaku atas aktivitas ekonomi atau komoditas yang dipajaki. Perubahan perilaku orang untuk tidak berinvestasi di surat utang negara akan menyebabkan negara tidak mengurangi surat utangnya, karena permintaan menurun. Kerugian-kerugian akibat pengenaan pajak tersebut menghasilkan sejumlah nilai yang disebut '*dead weight loss*'. Dalam hal pengenaan pajak atas suatu komoditas yang elastisitasnya tinggi, dengan kata lain, komoditas yang memiliki banyak substitusi, tarif pajak akan diterapkan serendah mungkin.

Sifat final pemajakan ini dan dilakukan oleh pihak ketiga, membuat kesederhanaan dalam pemungutan pajak ini. Administrasi yang sederhana tentu akan membuat biaya pemungutan pajak akan menjadi murah. Sifat final pemajakan ini membuat pajak yang telah dibayar tidak dapat dikreditkan dengan pajak terutang di akhir tahun. Dengan mekanisme ini, penerimaan pajak menjadi optimal. Semakin optimal penerimaan pajak dibandingkan dengan semakin minimal biaya pemungutan pajak, sebagai cerminan efisiensi dalam suatu pemungutan pajak.

Dari analisis tersebut, pengaturan pemungutan pajak di atas berlandaskan asas-asas antara lain sebagai berikut: Asas efisiensi, Asas kepastian (*certainty*), Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*), Asas biaya pemungutan pajak murah (*economic in collection*), Asas kesederhanaan (*simplicity*).

#### 4.3.2. Keputusan Menteri Keuangan sebagai Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 2001-2006

- a. Keputusan Menteri Keuangan No: 112/KMK.03/2001 tentang Pemotongan PPh Pasal 21 Atas Penghasilan berupa uang pesangon, uang tebusan pensiun, dan tunjangan hari tua atau jaminan hari tua.

Kebijaksanaan fiskal yang berhubungan dengan pajak menyatakan akan melakukan pemungutan pajak dengan 'upaya habis-habisan' dengan peraturan perundangan. Upaya-upaya untuk menambah pundi-pundi negara dari sektor pajak terus dilakukan. Setiap potensi perpajakan yang ada direalisasikan menjadi penerimaan negara. Legitimasi pemerintah untuk melakukan pemungutan pajak dengan peraturan perundangan, menyebabkan diterbitkannya peraturan-peraturan dalam pemungutan pajak demi mencapai penerimaan pajak sebanyak mungkin. Segala upaya dilakukan baik ekstensifikasi maupun intensifikasi. Ekstensifikasi adalah suatu upaya untuk menambah penerimaan pajak melalui penambahan wajib pajak atau melalui pengenaan pajak-pajak yang baru baik atas komoditas maupun atas penghasilan.

Keputusan Menteri Keuangan merupakan salah satu bentuk produk hukum dalam peraturan perundangan. Pemungutan pajak yang diatur dalam keputusan menteri keuangan ini adalah pemajakan atas penghasilan berupa Uang Pesangon, Uang Tebusan Pensiun, dan Tunjangan Hari Tua atau Jaminan Hari Tua yang dibayarkan secara sekaligus dipotong Pajak Penghasilan yang bersifat final oleh pihak-pihak yang membayarkan. Tarif pemotongan pajak atas penghasilan adalah penghasilan bruto sampai dengan Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dikecualikan dari pemotongan pajak, penghasilan bruto di atas Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) sampai dengan Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sebesar 5% (lima persen), penghasilan bruto di atas Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) sebesar 10% (sepuluh persen), penghasilan bruto di atas Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) sampai dengan Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) sebesar 15% (lima belas persen), penghasilan bruto di atas Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) sebesar 25% (dua puluh lima persen).

Pengenaan pajak atas penghasilan yang diterima oleh karyawan dari pemberi kerja, pada prinsipnya merupakan kekayaan dari para pekerja. Ketika penghasilan yang diterima tersebut dikenakan pajak, maka terjadi transfer kekayaan dari individu kepada negara. Pengenaan pajak berdasarkan keputusan menteri keuangan tersebut dikenakan atas penghasilan yang sifatnya tidak regular. Karena penghasilan tetap atau gaji telah dikenakan pengenaan pajak penghasilan tersendiri dan dapat dikreditkan. Sedangkan pengenaan PPh tersebut di atas bersifat final. Demi keadilan, pengenaan pajak ini dilakukan secara progresif sesuai dengan penghasilan yang diterima oleh karyawan. Semakin tinggi penghasilan yang diterima semakin tinggi pula tarif pajak yang dikenakan. Pelaksanaan kewajiban pemotongan pajak penghasilan ini dilakukan oleh pihak ketiga yang membayar penghasilan tersebut. Sehingga karyawan menerima penghasilan tersebut secara netto, setelah dipotong pajak.

Pengenaan pajak atas penghasilan ini dari sudut pandang konsep efisiensi pemungutan pajak ialah pengenaan pajak ini terhadap karyawan yang menerima penghasilan tersebut merupakan suatu keharusan. Pembayar pajak tidak memiliki pilihan lain kecuali membayar pajak sesuai dengan penghasilan yang diterimanya. Pembayar pajak tidak dapat mengubah perilakunya karena pelaksanaan kewajiban perpajakan ini dilakukan oleh pemberi penghasilan. Pilihan bagi penerima penghasilan adalah menerima penghasilan setelah dipotong pajak atau tidak menerima sama sekali. Dari sudut pandang konsep efisiensi, maka pengenaan pajak atas penghasilan tersebut tidak menimbulkan efek perubahan perilaku. Sehingga pemajakan yang dilakukan terhadap penghasilan ini adalah pemajakan atas komoditas yang tidak elastis. Sifat tidak elastis ini dapat disimpulkan dari tidak adanya kesempatan atau pilihan-pilihan bagi karyawan untuk melakukan substitusi, selain harus terkena pajak tersebut. Pemajakan ini memberikan beban langsung kepada para karyawan yang menerima penghasilan, dan memberikan beban kewajiban pelaksanaan perpajakan kepada pihak ketiga. Pemotongan pajak ini dilakukan oleh pemberi kerja, hal ini berarti terdapat pembagian beban. Beban langsung pajak yaitu sejumlah uang pajak yang dibayar merupakan beban langsung para penerima penghasilan. Sedangkan beban pelaksanaan kewajiban perpajakan berada pada pemberi kerja. Pemberi kerja memiliki tanggung jawab untuk melakukan



pemotongan pajak, kekurangan pembayaran pajak atau bahkan keterlambatan pemotongan menjadi beban yang harus ditanggung oleh pemberi pekerjaan. Beban langsung yang semula menjadi tanggung jawab penerima pekerjaan, akan beralih kepada pemberi pekerjaan bilamana pemberi pekerjaan tidak memotong pajaknya. Artinya pemberi pekerjaan harus membayar pajak yang sebenarnya bukan menjadi beban langsungnya.

Sifat pemotongan pajak yang final, membuat para penerima penghasilan tidak memiliki pilihan lain kecuali menerima pemotongan pajak yang dilakukan pihak ketiga. Sifat final pajak penghasilan ini menyebabkan wajib pajak tidak dapat mengkreditkan pajaknya dalam penghitungan di akhir tahun atau meminta pengembalian kelebihan pembayaran pajak, jika diakhir tahun ternyata utang pajaknya lebih kecil dari kredit pajak. Hal ini membuat pengenaan pajak ini kurang memperhatikan keadilan. Penerima penghasilan ini adalah mereka yang mengalami kesenangan (mendapat bonus) atau mereka yang mendapat kesusahan (mendapat pesangon), sehingga tidak seharusnya penghasilan yang diterima diperlakukan sama.

Dari sudut pandang pemerintah, pengenaan pajak yang bersifat final dan dilakukan pihak ketiga, membuat penerimaan negara menjadi lebih memiliki kepastian. Pajak yang bersifat final menjadi pemasukan yang pasti karena tidak ada pengkreditan pajak dan tidak ada kemungkinan negara mengembalikan pajak yang telah dibayar. Sedangkan pemotongan oleh pihak ketiga, membuat uang pajak ini terjamin pemasukannya ke negara. Karena akibat tidak melaksanakan kewajiban perpajakan ini maka tanggung jawabnya berada pada pihak pemotong pajak (pemberi penghasilan).

Dari sudut pandang administrasi perpajakan, pengenaan pajak yang bersifat final dan dilakukan oleh pihak ketiga ini sangat membantu otoritas perpajakan. Otoritas perpajakan hanya perlu mengawasi para pemberi penghasilan dalam melaksanakan kewajiban perpajakan. Jika ditemukan pelanggaran, maka sanksi dan pokok pajak yang seharusnya di potong menjadi tanggung jawab pemberi penghasilan. Dengan mekanisme pengenaan pajak penghasilan seperti ini maka biaya pemungutan pajak menjadi rendah.

Sistem pemungutan pajak ini akan membuat penerimaan pajak menjadi optimal dan biaya pemungutan pajak yang minimal. Semakin besar perbedaan antara jumlah penerimaan negara dari pajak dan jumlah biaya yang dikeluarkan dalam pemungutan pajak, semakin efisien sistem pemungutan pajak tersebut.

Dalam bab terdahulu telah disebutkan bahwa penerapan prinsip efisiensi dan prinsip kepatutan (*equity*) kadang bertentangan. Pada keputusan menteri keuangan ini pertentangan kedua prinsip tersebut jelas terlihat. Dari sudut pandang efisiensi, pengenaan pajak ini sangat efisien, karena tidak menimbulkan perubahan perilaku (karena memang tidak dimungkinkan), pelaksanaan pemajakan dilakukan pihak ketiga, dan biaya yang dikeluarkan dalam pemungutan pajak sangat rendah. Namun dari sudut pandang kepatutan, memperlakukan sama uang pesangon dan uang bonus sangatlah mengganggu perasaan keadilan. Walaupun dilakukan secara progresif, penghasilan sampai dengan Rp 25 juta tidak dikenakan pajak, tetapi tetap saja perlakuan antara bonus dan pesangon seharusnya dibedakan. Penerapan progresifitas dalam pengenaan pajak ini memang sudah mengakomodir asas *vertical equality*, memperlakukan berbeda terhadap kondisi-kondisi yang berbeda. Mereka yang menerima penghasilan lebih besar akan dikenakan tarif pajak yang lebih tinggi pula.

Dari sudut pandang legislasi, pembuatan keputusan menteri keuangan yang menjadi dasar pemungutan pajak ini sangat efektif dan efisien. Bisa dibayangkan jika produk hukum yang dibuat adalah undang-undang, berapa waktu dan biaya yang harus dikeluarkan untuk membuat sebuah undang-undang. Lagi-lagi pertimbangan efisiensi (biaya) menjadi pertimbangan dalam pengeluaran peraturan ini. Berdasarkan hal-hal tersebut dapat dikatakan bahwa pengaturan pemungutan pajak di atas berlandaskan asas-asas antara lain sebagai berikut: Asas efisiensi, Asas kepastian (*certainty*), Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*), Asas biaya pemungutan pajak murah (*economic in collection*), Asas kesederhanaan (*simplicity*), Asas *Vertical Equity*.

- b. Keputusan Menteri Keuangan No: 543/KMK.03/2002 tentang Norma Penghitungan Khusus Penghasilan Netto bagi Wajib Pajak yang melakukan kegiatan usaha Jasa Maklon (*contract manufacturing*) internasional di bidang produksi mainan anak-anak.

Bahwa kegiatan usaha jasa maklon (*Contract Manufacturing*), berskala internasional yang dilakukan oleh Wajib Pajak tertentu memiliki karakteristik khusus sehingga kewajibannya perlu diatur tersendiri.

Wajib Pajak yang melakukan kegiatan usaha jasa maklon (*Contract Manufacturing*) internasional adalah Wajib Pajak badan dalam negeri yang melakukan jasa pembuatan atau perakitan barang berupa produk mainan anak-anak, dengan bahan-bahan, spesifikasi, petunjuk teknis dan penentuan imbalan jasa dari pihak pemesan yang berkedudukan di luar negeri dan mempunyai hubungan istimewa dengan Wajib Pajak. Norma Penghitungan Khusus untuk menghitung penghasilan neto berupa imbalan jasa maklon internasional yang diterima/diperoleh Wajib Pajak ditetapkan sebesar 7% (tujuh persen) dari jumlah seluruh biaya pembuatan atau perakitan barang tidak termasuk biaya pemakaian bahan baku (*direct materials*). Atas penghasilan neto berupa imbalan jasa maklon internasional dikenakan Pajak Penghasilan dengan menerapkan tarif pajak tertinggi Pasal 17 ayat (1) huruf b Undang-undang Pajak Penghasilan (tarif pajak tertinggi 30%) dan bersifat final. Ketentuan tersebut di atas hanya dapat diberlakukan sepanjang Wajib Pajak tidak mengadakan Perjanjian Penentuan Harga Transfer (*Advance Pricing Agreement*) dengan Direktur Jenderal Pajak mengenai imbalan jasa maklon internasional.

Pengaturan pengenaan pajak dalam keputusan menteri keuangan ini dikeluarkan untuk mengakomodir kegiatan ekonomi dalam pemberian jasa maklon, lebih khusus lagi jasa maklon dari mainan anak-anak. Dikeluarkannya keputusan menteri keuangan ini patut diduga merupakan lobi dari pengusaha di bidang jasa maklon dan dari pemerintah asing yang berkepentingan dalam bisnis ini. Jasa maklon merupakan jasa perakitan dimana bahan baku dan bahan-bahan lain disuplai oleh pihak yang menggunakan jasa. Perusahaan yang memberikan jasa maklon hanya menyediakan tenaga kerja dan alat untuk merakit. Pembayaran atas

jasa maklon yang diberikan semata-mata hanya atas jasanya saja. Upah tenaga kerja yang murah di Indonesia menyebabkan banyak perusahaan di luar negeri untuk menggunakan tenaga kerja tersebut. Namun mereka tidak mau bersusah payah mendirikan perusahaan di Indonesia dan mengontrak tenaga kerja di Indonesia. Mereka semata-mata hanya ingin menggunakan tenaga kerja Indonesia dengan cara menunjuk perusahaan di Indonesia menjadi perusahaan jasa maklon.

Pengenaan pajak atas jasa maklon dalam keputusan menteri keuangan ini menentukan penghasilan neto sebesar 7% dan tarif tertinggi pajak penghasilan sebesar 30%, dengan persyaratan dan kondisi tertentu yang berlaku. Sebagai contoh, sebuah perusahaan jasa maklon mainan anak-anak menerima pekerjaan maklon membuat boneka anak-anak dengan upah Rp 1 milyar dalam setahun. Dalam perhitungan akuntansi pajak yang normal, jumlah peredaran usaha selama setahun tersebut dikurangi oleh biaya-biaya yang dikeluarkan, sehingga di dapatlah penghasilan neto sebelum pajak. Kemudian, dihitung pajak terutang dengan menggunakan tarif progresif 10%, 15% dan 30%. Namun dengan pengaturan yang diatur dalam keputusan menteri keuangan ini, penghasilan neto dari jasa maklon ditentukan 7% dari jumlah upah jasa maklon yang dibayarkan (contoh diatas misalnya 1 milyar). Maka dapat diketahui jumlah penghasilan netto sama dengan  $7\% \times \text{Rp}1 \text{ milyar} = \text{Rp} 70 \text{ juta}$ . Kemudian dihitung pajak terutangnya  $= 30\% \times \text{Rp}70 \text{ juta} = \text{Rp}21 \text{ juta}$ . Dapat dilihat dari upah jasa maklon yang dibayarkan oleh pengusaha luar negeri sebesar 1 milyar 'hanya' memberikan pajak sebesar Rp21 juta kepada negara Indonesia. Dengan kata lain, tarif efektif pengenaan pajak atas jasa maklon ini 'hanya' sebesar  $7\% \times 30\% = 2,1\%$ .

Penerimaan pajak bagi pemerintah hanya 2,1% dari biaya yang dibayarkan semata atas jasa maklonnya saja. Penerimaan ini sebenarnya relatif kecil, namun mungkin ada pertimbangan atau kepentingan lain yang ingin diusung pemerintah melalui jasa maklon dan pengenaan pajak dengan tarif rendah ini. Penerimaan pajak dengan persentase 2,1 % tersebut dilakukan bersifat final, artinya hampir pasti penerimaan tersebut masuk seluruhnya ke dalam kas negara. Sifat final

dalam suatu pengenaan pajak membuat administrasi perpajakan juga menjadi murah. Karena begitu pajak yang bersifat final dibayar maka kewajiban perpajakan tersebut telah selesai.

Dari sudut pandang efisiensi, agak susah mengukur tingkat efisiensi pengenaan pajak atas jasa maklon ini. Tampaknya di sini pemerintah menggunakan fungsi pajak sebagai kontrol sosial ketimbang menitik beratkan pada penerimaan negara. Dengan pengenaan pajak yang rendah dan pengaturan khusus, tentunya hal ini menarik investasi dari negara asing untuk menggunakan jasa maklon di Indonesia. Dengan banyaknya order jasa maklon tentunya semakin banyak juga pekerja yang dibutuhkan. Sehingga semakin banyak lapangan pekerjaan yang dapat menyerap tenaga kerja. Bila pengenaan pajak diterapkan tarif yang tinggi tentunya akan menjadi kontra produktif, maka pengusaha asing tidak tertarik berinvestasi di Indonesia. Dari konsep efisiensi pemungutan pajak, sistem pemungutan pajak yang efisien apabila perilaku pelaku ekonomi tidak berubah atau kecil berubah akibat pengenaan pajak. Pengenaan pajak atas suatu komoditas yang tidak menyebabkan perubahan perilaku atau kecil mengalami perubahan, disebut pengenaan pajak atas komoditas yang memiliki tingkat elastisitas rendah. Dengan tingkat elastisitas rendah ini, kemungkinan pelaku ekonomi mengubah perilakunya menjadi kecil. Atas komoditas yang elastisitasnya rendah ini dianjurkan pengenaan tarif pajak yang tinggi. Dalam pemajakan jasa maklon ini, tingkat elastisitas aktivitas maklon ini tinggi dari kaca mata pengusaha luar negeri. Jika pengenaan pajak dalam jasa maklon di Indonesia tinggi tentunya para pengusaha luar negeri tersebut mengalihkan jasa maklonnya ke negara lain. Dengan melihat tarif efektif pengenaan pajak atas jasa maklon ini yang hanya sebesar 2,1%, dapat disimpulkan bahwa pemajakan ini dilakukan atas komoditas yang tingkat elastisitasnya tinggi. Sehingga untuk tetap mempertahankan perilaku ekonomi pelaku bisnis di bisnis jasa maklon ini, maka tarif pajak dikenakan dengan rendah. Dari analisis tersebut, pengaturan pemungutan pajak di atas berlandaskan asas-asas antara lain sebagai berikut: Asas efisiensi, Asas kepastian (*certainty*), Asas kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*), Asas

biaya pemungutan pajak murah (*economic in collection*), Asas kesederhanaan (*simplicity*).

#### 4.3.3. Keputusan Direktur Jenderal Pajak sebagai dasar pemungutan Pajak Penghasilan tahun 2001-2006

- a. Keputusan Direktur Jenderal Pajak No Kep-417/PJ./2001 tentang Petunjuk Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22, Sifat dan Besarnya Pungutan, serta Tata Cara Penyetoran dan Pelaporannya.

Keputusan Direktur Jenderal Pajak ini diterbitkan sesuai perintah dari Keputusan Menteri Keuangan No.254/KMK.03/2001. Namun bila diperhatikan, Keputusan Direktur Jenderal ini tidak hanya sekedar ketentuan lebih lanjut dari apa yang sudah diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No.254/KMK.03/2001, tetapi lebih dari itu Keputusan Dirjen Pajak ini mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan. Pengaturan 'yang baru muncul' dalam Keputusan Dirjen Pajak ini tidak hanya bersifat teknis (operasional) tetapi juga terdapat pengaturan yang diatur bersifat 'membebani' atau mengenakan pajak. Ketentuan tersebut adalah penentuan besarnya pungutan Pajak Penghasilan Pasal 22 atas penjualan hasil produksi oleh Pertamina serta badan usaha lainnya yang bergerak dalam bidang bahan bakar minyak jenis premix, super TT dan gas, yaitu:

	SPBU Swastanisasi		SPBU Pertamina	
Premium	0,3%	dari penjualan	0,25%	dari penjualan
Solar	0,3%	dari penjualan	0,25%	dari penjualan
Premix/Super	TT 0,3%	dari penjualan	0,25%	dari penjualan
Minyak Tanah			0,3 %	dari penjualan
Gas LPG			0,3 %	dari penjualan
Pelumas			0,3 %	dari penjualan

Pungutan Pajak Penghasilan Pasal 22 kepada penyalur/agen bersifat final. Pajak Penghasilan dari transaksi tersebut di atas, terutang dan dipungut pada saat penjualan. Sedangkan tata cara pemungutan pajak penghasilan atas transaksi di

atas, dilakukan penjual produk tersebut dan harus disetorkan ke bank atas nama Wajib Pajak (pihak yang dipungut).

Pengenaan Pajak Penghasilan tersebut dibebankan kepada penjual pada saat penjualan. Namun dalam prakteknya, penjual yang seharusnya terkena beban langsung menggeser pembebanan pajak tersebut kepada pembeli. Pajak Penghasilan yang dikenakan 'terselubung' dalam harga pembelian dari para pembeli. Pembeli ketika membayar harga komoditas tersebut, termasuk di dalamnya adalah pajak penghasilan yang seharusnya merupakan beban dari penjual. Di lain pihak, keteledoran pengenaan Pajak Penghasilan ini akan menjadi beban bagi penjual, karena pada dasarnya, memang beban langsung pajak penghasilan ini ada di pundak penjual.

Pengenaan Pajak penghasilan dengan mekanisme pajak yang bersifat final dan dasar pengenaan pajak yang hanya mengacu kepada penjualan bruto, dengan tarif yang bersifat tunggal merupakan metode pemungutan pajak yang sederhana. Pengenaan Pajak penghasilan ini bersifat final, karena pemungutan pajak ini tidak perlu diperhitungkan diakhir tahun, dan jika pemungutan dilakukan dengan benar, proses pemungutan pajak ini akan selesai seketika. Sementara itu pengenaan pajak penghasilan yang hanya mendasarkan kepada penjualan bruto dengan tarif tunggal, akan memudahkan penghitungan pengenaan pajak penghasilan ini. Penjual tidak perlu melakukan perhitungan biaya dan lain-lain. Dalam pengenaan Pajak Penghasilan ini yang perlu dilakukan hanya mengalikan tarif tunggal dengan nilai bruto penjualan.

Pengenaan pajak atas suatu komoditas yang dapat meminimalisir beban lebih (*excess burden*) dari aktivitas *Supply* dan *demand* suatu komoditas, memenuhi konsep efisiensi. Bila pengenaan pajak atas pembelian produk minyak atau gas seperti di atas mengubah perilaku ekonomi para pelaku (penjual dan pembeli), maka dikatakan terjadi *excess burden*. Akibatnya, lama kelamaan rantai *supply* dan *demand* terganggu akibat perubahan perilaku ekonomi para pelaku. Sebagai contoh, *Excess burden* terjadi bila pembeli mengurangi pembeliannya yang diakibatkan pengenaan pajak ini. Karena pembeli mengurangi pembeliannya (*demand*) maka tentunya akan mengurangi pula permintaan atas komoditas ini

(supply). Semakin terganggunya rantai *supply* dan *demand* ini, semakin tidak efisiennya pengenaan suatu pajak atas komoditas.

Kembali kepada pengenaan Pajak penghasilan di atas, pengenaan PPh atas komoditas tersebut tidak akan mengubah pola perilaku pelaku ekonomi. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal yaitu, Pertama, pengenaan pajak penghasilan atas barang atau komoditas yang sangat dibutuhkan manusia. Minyak atau gas adalah barang yang dibutuhkan manusia dalam kehidupan sehari-hari, sehingga mau tidak mau, manusia harus membeli minyak atau gas untuk memenuhi kebutuhannya. Minyak atau gas merupakan barang dengan tingkat elastisitas rendah, artinya barang pengganti (*substitution goods*) untuk menggantikan minyak atau gas relatif sedikit, bahkan dapat dikatakan tidak ada. Dalam konsep efisiensi pemajakan, bila pengenaan pajak pada barang yang memiliki tingkat elastisitas rendah, maka pengenaan pajak tersebut dikatakan efisien. Kedua, pengenaan pajak penghasilan ini dikenakan dengan tarif tunggal (tergantung jenis minyak atau gas) yang sangat rendah yaitu 0.25% atau 0.3%. Bila penjual setelah pengenaan pajak ini tetap memperoleh margin keuntungan sama seperti sebelum pengenaan pajak, maka beban bagi pembeli 'hanya' bertambah 0.25% atau 0.30%. Sebagai contoh, dapat diilustrasikan sebagai berikut: Misalnya harga jual premium 1 liter Rp5.000 (sudah termasuk keuntungan si penjual di dalamnya), sebelum dikenakan pajak. Maka setelah dikenakan pajak, harga premium bagi pembeli adalah  $Rp5.000 + (Rp5.000 \times 0.3\%) = Rp5.015$ . dari ilustrasi di atas pengenaan tarif yang rendah diharapkan tidak akan mengubah perilaku ekonomi pembeli/customer, karena harga setelah pajak yang harus dibayar pembeli tidak terlalu membebani, yang dapat mengakibatkan pembeli mengubah perilaku ekonominya, dengan misalnya: mencari barang pengganti (*substitution goods*) atau mengurangi konsumsi atas komoditas yang dipajaki tersebut. Beban harga yang bertambah ini tentunya akan lebih ringan, jika seandainya penjual menurunkan margin keuntungan yang didapat.

Berdasarkan analisis di atas, kita dapat mengatakan bahwa pengenaan Pajak penghasilan tersebut di atas memenuhi kriteria efisiensi dalam pemungutan pajak.



Mekanisme pemungutan pajak yang sederhana akan semakin mendukung terciptanya efisiensi pemungutan pajak. Karena dengan mekanisme yang sederhana, tentunya para wajib pajak tidak dikenakan 'beban' administrasi yang merepotkan atau berbelit-belit. Di lain pihak, mekanisme pemungutan pajak yang sederhana akan lebih menciptakan kepastian, biaya murah dan diharapkan akan tercapai pemajakan yang optimal.

- b. Keputusan Direktur Jenderal Pajak No. KEP-523/PJ./2001 tentang Tarif dan Tata Cara Pemungutan, Penyetoran, serta Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 22 oleh Industri dan Eksportir yang bergerak dalam sektor perhutanan, perkebunan, pertanian, dan perikanan, atas pembelian bahan-bahan untuk keperluan industri atau ekspor mereka dari pedagang pengumpul.

Pemikiran yang menjadi latar belakang dikeluarkannya peraturan ini adalah terdapatnya potensi perpajakan (pajak penghasilan) yang belum tergali dari penghasilan yang diperoleh oleh pedagang pengumpul. Dalam bisnis sektor usaha industri dan eksportir yang bergerak di sektor perhutanan, perkebunan, pertanian dan perikanan, Perusahaan industri atau eksportir acapkali tidak memiliki sendiri barang-barang yang akan diolah atau diekspor. Barang-barang tersebut berasal dari para petani atau masyarakat sekitar yang secara langsung menghasilkan atau memperoleh hasil pertanian, perkebunan, perhutanan dan perikanan. Pembelian dari masyarakat ini ada yang dilakukan langsung oleh perusahaan kepada masyarakat namun banyak pula pembelian ini dikoordinir oleh pedagang pengumpul. Jika pembelian yang dilakukan oleh perusahaan kepada pedagang pengumpul maka atas penghasilan yang diperoleh oleh pedagang pengumpul tersebut dikenakan pajak penghasilan Pasal 22. Besarnya Pajak Penghasilan Pasal 22 yang wajib dipungut atas pembelian bahan-bahan untuk keperluan industri atau ekspor sebesar 1,5% dari harga pembelian dan bersifat final.<sup>486</sup>

Mekanisme atau tata cara pemungutan pajak penghasilan ini adalah pertama-tama, Kepala Kantor Pelayanan Pajak, tempat perusahaan industri atau eksportir

<sup>486</sup> Tarif berubah sebesar 0,5% dan tidak termasuk PPN berdasarkan Keputusan Dirjen Pajak No. KEP-25/PJ/2003

terdaftar, menerbitkan Surat Keputusan Penunjukan sebagai Pemungut Pajak Penghasilan Pasal 22. Perusahaan yang ditunjuk adalah badan usaha industri dan eksportir yang bergerak dalam sektor perhutanan, perkebunan, pertanian dan perikanan atas pembelian bahan-bahan untuk keperluan industri atau ekspor mereka dari pedagang pengumpul.

Pola pemajakan ini sama dengan pola-pola pemajakan yang telah dibahas sebelumnya. Pertama, pemerintah (otoritas perpajakan) menemukan suatu obyek yang dapat memberikan potensi penerimaan pajak (dalam hal ini penghasilan yang diperoleh pedagang pengumpul). Kedua, Pemerintah menerbitkan peraturan (cukup dengan keputusan Dirjen Pajak) yang mengatur obyek tersebut dikenakan pajak penghasilan Pasal 22, dan membebaskan pajak penghasilan dengan tarif 1,5%, serta bersifat final. Dalam mendukung pelaksanaan peraturan ini dalam pemungutan pajak penghasilan atas pedagang pengumpul ini, diatur pula dengan penunjukan pemungut pajak penghasilan kepada perusahaan industri atau eksportir yang melakukan pembelian dari pedagang pengumpul. Penunjukan ini merupakan suatu cara pengalihan beban pajak, sehingga bila ada pajak penghasilan pasal 22 atas obyek ini tidak membayar pajaknya, maka perusahaan yang ditunjuk sebagai pemungut itulah yang berkewajiban membayar pajaknya beserta sanksi. Tentu saja perusahaan tidak ingin beban pajak tersebut berpindah di pundaknya, sehingga perusahaan tidak akan mengambil resiko untuk tidak memungut pajak penghasilan pasal 22 atas obyek ini. Bahkan perusahaan kadang juga tidak peduli apakah yang menjual barang kepada mereka itu pedagang pengumpul atau bukan. Mereka melakukan pemungutan pajak penghasilan 22 atas pembelian yang dilakukan agar mereka terbebas dari pengalihan beban pajak ke pundak mereka. Di lain pihak, dengan mekanisme seperti ini, otoritas perpajakan 'hanya' mengawasi perusahaan yang telah ditunjuk melalui pelaporan yang dilakukan per bulan. Bila dari hasil penelitian kantor pelayanan pajak diketahui ada pajak penghasilan pasal 22 yang tidak atau kurang dipungut, maka kantor pelayanan pajak akan menagihnya ke perusahaan yang ditunjuk tersebut beserta sanksi administrasi.

Peraturan pemajakan ini dapat dikatakan selaras dengan konsep efisiensi pemajakan, dengan alasan yakni, pertama, pemajakan atas obyek ini (penghasilan yang diperoleh pedagang pengumpul) dapat dikatakan sebagai pemajakan atas kegiatan yang memiliki sifat elastisitas tinggi. Efek substitusi dari kegiatan ini banyak sekali, antara lain: penjualan tidak melalui pedagang pengumpul tetapi langsung dari petani, nelayan, perusahaan bekerja sama dengan masyarakat dengan memberdayakan masyarakat sebagai petani plasma (mereka mengerjakan dilahan mereka, dengan bantuan dari perusahaan dan perjanjian bahwa hasil pertanian atau perkebunan dijamin dibeli oleh perusahaan). Sehingga karena sifat elastisitas yang tinggi dari kegiatan ini, pemerintah mengenakan tarif yang rendah yaitu 1,5% (bandingkan dengan tarif PPh Orang pribadi yang maksimal 35%). Kedua, untuk memastikan pemajakan ini dapat efektif memberikan kontribusi penerimaan pajak kepada negara, dibuatlah aturan main atau mekanisme pemajakan. Mekanisme tersebut yaitu dengan menunjuk perusahaan sebagai pemungut pajak, yang harus memungut pajak tersebut atas pembelian kepada pedagang pengumpul. Perusahaan yang ditunjuk tersebut harus melaporkan pemungutan tersebut kepada kantor pelayanan pajak setiap bulan. Dengan mekanisme ini, efek substitusi yang mungkin dilakukan akan dapat diminimalisir karena perusahaan tidak ingin beban pajak tersebut berpindah menjadi beban pajak perusahaan, hanya karena perusahaan tidak melakukan pemungutan pajak. Pengalihan atau substitusi akibat pengenaan pajak ini (sebagaimana diterangkan di atas) tidak akan dilakukan mengingat tarif pajak yang rendah 1,5%, sehingga perusahaan akan menghitung biaya-biaya bila melakukan substitusi penghindaran pajak ini. Dengan kata lain, penerapan tarif yang rendah tidak akan atau meminimalisir efek substitusi dari pengenaan pajak ini. Ketiga, pengenaan pajak ini bersifat final, artinya ketika pemajakan telah dilakukan maka bagi pedagang pengumpul (pihak yang memperoleh penghasilan) tidak perlu lagi bersusah payah untuk melaksanakan kewajiban perpajakannya. Dengan sifat final, maka atas penghasilan tersebut tidak perlu dihitung lagi pajaknya diakhir tahun dan tidak perlu dimasukkan dalam surat pemberitahuan tahunan. Pengaturan pengenaan pajak dengan pengaturan dan pola atau mekanisme tersebut di atas sesuai dengan konsep efisiensi pemajakan. Efek substitusi akibat pengenaan pajak suatu pajak dapat diminimalisir tidak hanya dengan pengaturan tarif terhadap elastisitas kegiatan (kegiatan yang elastisitasnya tinggi dikenakan tarif pajak yang

rendah, begitu juga kebalikannya), tetapi juga didukung dengan pola atau mekanisme pemajakan yaitu misalnya dengan pengalihan beban kewajiban, pajak yang bersifat final.

#### 4.4 Efisiensi dalam Hukum Pajak sebagai dasar Pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1983-2006

Pengaturan pengenaan pajak yang dikeluarkan dalam rangka mengikuti perkembangan perekonomian yang cepat, mendorong sangat banyak diterbitkan produk hukum dalam bentuk peraturan perundangan. Dari sudut legislasi atau pembuatan produk hukum, tentu saja pembuatan peraturan perundangan lebih mudah dan tidak memerlukan biaya yang besar. Produk hukum yang berupa peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah dalam kurun waktu tahun 1984-2006 adalah: Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Keuangan, Keputusan Direktur Jenderal Pajak. Oleh karena itu, yang terpenting dalam pengaturan pemungutan pajak menurut konsep efisiensi adalah: tidak mendistorsi kegiatan ekonomi, yaitu dengan cara meminimalisasi efek substitusi akibat pengenaan PPh atas suatu kegiatan ekonomi dan dilakukan dengan administrasi yang berbiaya murah. Tampaknya pengaturan pemungutan pajak (hukum pajak) dapat dimasukkan dalam kategori konsep efisiensi tersebut. Karena fleksibilitas pengaturan dengan peraturan perundangan lebih fleksibel dibanding pengaturan dengan undang-undang, yang notabene merupakan produk hukum bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.

*“The tax base should be defined as efficiently as possible and the rate structure should be used for redistribution.”<sup>487</sup>*

Setelah membahas pengaturan pemungutan pajak penghasilan, dapat ditarik suatu kesamaan dalam kebijaksanaan pengaturan pajak penghasilan dalam kurun waktu tersebut. Sebagaimana telah dijelaskan dalam sub bab terdahulu bahwa pengaturan pajak hanyalah merupakan alat dalam menjalankan kebijaksanaan fiskal. Dalam kebijaksanaan fiskal, pajak adalah salah satu sumber utama dalam memberikan

---

<sup>487</sup> *Ibid.* hlm. 533

kontribusi bagi penerimaan negara. Oleh karenanya, pengaturan pemungutan pajak sangat tergantung dari posisi kebijaksanaan fiskal yang diambil oleh pemerintah.

Salah satu pertimbangan penting yang mendorong dilakukannya reformasi perpajakan pada tahun 1983 (yang ditandai dengan diundangkannya seperangkat undang-undang di bidang perpajakan) adalah diperlukannya sumber penerimaan negara mengingat menurunnya harga minyak yang pada saat itu menjadi penopang utama penerimaan negara. Seiring dengan berlalunya waktu, ternyata kebutuhan penerimaan pajak menjadi sangat penting, hal ini dapat tercermin dari rencana penerimaan pajak dari tahun ke tahun. Sehingga tidaklah berlebihan apabila dalam sebuah nota keuangan sebagai pengantar RAPBN tersirat kebijaksanaan fiskal yang dianut pemerintah yaitu: "penerimaan pajak ini walaupun terus menunjukkan peningkatan, persentasenya terhadap produk domestik bruto masih lebih rendah daripada beberapa negara tetangga di Asia. Untuk itu "upaya habis-habisan" melalui intensifikasi dan ekstensifikasi akan terus dilaksanakan".

Bahkan hal tersebutpun ditegaskan oleh Presiden dalam pidato pengantar nota keuangan dan RAPBN 1989/1990, Presiden Soeharto menyatakan perlunya peningkatan penerimaan pajak melalui perjuangan habis-habisan. Dalam rangka peningkatan penerimaan pajak, segala upaya dan daya harus dikerahkan dengan tetap berpegang pada peraturan perundangan yang berlaku. Untuk meningkatkan penerimaan Negara dari berbagai sumber, terutama di luar minyak bumi dan gas alam, maka upaya penyempurnaan pelaksanaan dan sistem perpajakan terus ditingkatkan. Selanjutnya peraturan perundang-undangan dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksanaan dan usaha pemungutan yang lebih intensif<sup>488</sup>. Penegasan Kepala Negara tersebut seakan merupakan perintah bagi rezim perpajakan untuk melaksanakannya. Satu yang perlu diperhatikan adalah adanya sikap kehati-hatian dan menjaga agar tidak terjadi kesewenang-wenangan adalah kalimat "segala upaya dan daya harus dikerahkan dengan tetap berpegang pada peraturan perundangan yang berlaku". Kalimat ini seolah menjadi pegangan bagi pemerintah dalam melakukan pemungutan pajak agar berpedoman kepada peraturan perundangan yang berlaku.

---

<sup>488</sup> Nota Keuangan dan RAPBN 1990-1991, Departemen Keuangan RI

Tidak salah jika kemudian pemerintah banyak mengeluarkan peraturan perundangan dalam rangka melakukan pemungutan pajak. Peraturan perundangan-undangan di bidang Pajak Penghasilan yang dikeluarkan dalam kurun waktu 1984-2006 pada prinsipnya dapat dibagi menjadi dua yakni peraturan perundangan yang bersifat formal, yaitu peraturan perundangan yang mengatur tentang hak dan kewajiban dalam menjalankan kewajiban perpajakan, yang mengikat baik aparat perpajakan maupun wajib pajak, dan peraturan perundangan yang bersifat material, yaitu peraturan perundangan yang mengatur tentang materi perpajakan, seperti: tarif pajak, subyek yang terkena pajak dan lain-lain.

Adapun peraturan perundangan yang dikeluarkan dalam periode ini meliputi: Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Keuangan, dan Keputusan Direktur Jenderal Pajak. Namun dalam penelitian penulis, peraturan perundangan yang bersifat materiel hanya meliputi Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri Keuangan. Peraturan-peraturan ini menjadi dasar pemungutan pajak, yang melegitimasi 'upaya habis-habisan' yang dilakukan pemerintah dalam melakukan pemungutan pajak.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara memang memiliki kewenangan dalam mengeluarkan peraturan perundangan. Dengan berkembangnya tugas-tugas pemerintah, dapat dilihat bahwa dalam berbagai bidang urusan pemerintah terjadi penumpukan dalam pengeluaran aturan dan keputusan pemerintah. Dengan demikian terjadi bidang-bidang hukum administrasi yang luar biasa, yang merupakan lebih kurang sebagai hukum yang berdiri sendiri (di luar hukum administrasi negara) seperti: hukum perpajakan, hukum lingkungan. "Hukum Administrasi Luar Biasa", yaitu suatu hukum administrasi dalam bentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu, juga ketentuan-ketentuan pelaksanaan tambahan yang tertentu dan jika diperlukan beberapa yurisprudensi dalam suatu bidang kongkrit yang terbatas dari urusan pemerintah"<sup>489</sup>. Jadi dari sudut pandang hukum administrasi, pemerintah tidak hanya sekedar menjalankan kekuasaan eksekutif tapi juga diperkenankan membuat peraturan perundang-undangan dalam

<sup>489</sup> Hadjon dkk, (2002), *Op.Cit.*, hlm.30.

melaksanakan urusannya. Hukum pajak lazimnya dianggap merupakan bagian dari Hukum Tata Usaha Pemerintahan atau Hukum Administrasi.<sup>490</sup>

Berbicara tentang pajak tentu tidak terlepas dari peranan pajak sebagai sumber penerimaan negara. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kontribusi pajak dapat terlihat dalam sisi aktiva penerimaan negara. Dalam hal penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersifat di tengah-tengah antara kekuasaan perundang undangan dan kekuasaan pemerintah. Kalau diingat, bahwa dengan anggaran pendapatan dan belanja negara diadakan peraturan yang harus dituruti oleh pemerintah dalam melakukan pekerjaan pemerintahan sehari-hari, maka nampak unsur perundang-undangan di dalamnya. Sebaliknya, kalau diingat bahwa undang-undang pada umumnya, termasuk juga undang-undang yang mengatur hal pemungutan pajak, bermaksud untuk berlaku pada waktu yang tidak tertentu lebih dulu, sedang anggaran pendapatan dan belanja negara adalah peraturan yang hanya berlaku satu tahun dan tiap-tiap tahun harus diadakan dan lagi bermaksud untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah guna menjalankan roda pemerintahan sehari-hari, maka Nampak juga unsur pemerintahan dalam pekerjaan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara.<sup>491</sup>

Secara ringkas, urusan anggaran pendapatan dan belanja negara merupakan urusan pemerintah dan merupakan perintah undang-undang (karena ditetapkan dalam UU APBN). Pemerintah dalam melaksanakan urusan untuk memasukkan uang (pajak) ke dalam penerimaan negara butuh perangkat yang tidak saja sumber daya manusia tetapi juga peraturan perundangan dalam mewujudkannya. Sehingga untuk mensukseskan pekerjaan pemerintah tersebut maka diterbitkanlah peraturan perundangan sesuai dengan kebutuhan.

Pemungutan pajak melalui peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara juga dikemukakan oleh Mr Kranenburg. Bahwa undang-undang pada hakekatnya mengatur cara hidup warga negara pada umumnya. Penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara dapat dianggap sebagai imbalan

<sup>490</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Penerbit PT Dian Rakyat, 1989), hlm.112.

<sup>491</sup> *Ibid.* hlm.75.

dari hal pungutan pajak dari warga negara, yang dikenakan pembayaran uang oleh warga negara kepada negara, sedang anggaran pendapatan dan belanja negara menetapkan kepentingan-kepentingan mana dari warga negara yang memerlukan pengeluaran uang oleh negara. Dengan ini, oleh karena penetapan peraturan tentang pajak masuk kekuasaan perundang-undangan, maka penetapan anggaran pendapatan dan belanja negarapun layak masuk kekuasaan perundang-undangan.<sup>492</sup> Walaupun pendapat Mr Kranenburg tersebut lebih terfokus kepada peranan pemerintah dalam anggaran pendapatan dan belanja negara, namun jangan dilupakan, bahwa pendapatan negara sebagian besar berasal dari pajak. Sehingga pemungutan pajak merupakan urusan pemerintah secara administratif dalam mengumpulkan uang sebagai penerimaan negara, memerlukan peraturan perundangan yang menjadi dasar hukumnya.

Dalam perkembangannya, pajak tidak sekadar hanya sebagai pelaksanaan tugas administratif dari pemerintah saja. Fungsi pajak yang semula hanya sebagai pengumpul uang penerimaan negara, beralih kepada fungsi bahwa pajak adalah alat untuk mengubah perilaku ekonomi seseorang. Sehingga pajak menjadi alat untuk memberikan insentif atau disinsentif dalam perekonomian. Hukum harus mendukung stabilitas nasional yang mantap dan dinamis dan produk hukum diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Pemungutan pajak yang memberikan beban kepada rakyat harus dikemas dalam suatu produk hukum/peraturan perundang-undangan.

Rumusan yang demikian bukannya tidak penting sebab kelancaran dan keberhasilan pembangunan ekonomi yang sangat mengesankan selama ini memang didukung oleh fungsi hukum yang demikian. Namun menurut sebagian pakar, rumusan hukum yang demikian dianggap terlalu konservatif, karena hukum lebih diberi fungsi instrumental daripada sentral.<sup>493</sup>

---

<sup>492</sup> *Ibid.* "yang dimaksud kekuasaan perundang-undangan adalah undang-undang dalam arti 'materiel', UU dalam arti 'materiel' ialah suatu peraturan hukum yang berisi khusus yang dapat terbentuk secara persetujuan antara pemerintah dan DPR, tetapi juga dapat terbentuk lain, misalnya dalam suatu peraturan yang ditentukan oleh pemerintah saja tanpa persetujuan DPR.

<sup>493</sup> Mohammad Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Gama Media, Yogyakarta, 1999), hlm.40.



Hukum akan mem'back-up' pemungutan pajak melalui produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah. Melalui uang pajak, pemerintah memiliki pendapatan yang pada akhirnya digunakan dalam pembangunan nasional. Walaupun terdapat sejumlah 'gugatan' dalam peranan hukum yang sekedar menunjang (alat) bukan sentral dalam sendi kehidupan bernegara terutama di bidang ekonomi. Peletakan hukum sebagai instrumen dan bukan sebagai sentral dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara ditengarai kurang sesuai dengan prinsip negara hukum yang dianut oleh UUD 1945. Sebab, hukum tidak lagi dijadikan sebagai pengarah tetapi dijadikan sebagai instrumen pendukung, yang berfungsi sebagai pemerilihara dan pengejar tujuan pembangunan yang telah digariskan.<sup>494</sup>

Dalam pembentukan hukum yang menjadi dasar pemungutan pajak penghasilan dalam bentuk produk hukum: Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, peraturan perundangan tersebut telah menggunakan asas-asas yang berasal dari berbagai disiplin ilmu, yaitu: dari ilmu hukum, pemungutan pajak dan ilmu ekonomi. Dari sudut pandang ilmu hukum, asas-asas yang digunakan dalam pembuatan peraturan perundangan yang menjadi dasar hukum pemungutan pajak terdiri dari, asas-asas hukum administrasi negara. Asas-asas hukum adminisitrasi negara yang digunakan, sebagaimana kebanyakan produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah yang menjadi pedoman pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang patut, antara lain meliputi: asas tidak menyalahgunakan kekuasaan (*detournement de pouvoir*), asas tidak bertindak sewenang-wenang (*kennelijke onredelijkheid /willekeur*), asas perlakuan yang sama (*gelijkheids beginsel*), asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*), dan asas-asas dalam hukum negara hukum Indonesia yaitu asas hukum umum Pancasila dengan masing-masing silanya, menjiwai peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah.

Asas-asas dalam Pemungutan Pajak merupakan asas-asas yang berlaku secara universal dalam melakukan pemungutan pajak, asas-asas ini ditemukan dalam pengaturan pemungutan pajak yang meliputi: asas kepastian seperti asas kepastian hukum, tetapi lebih metitikberatkan kepada materiel pajak disamping juga formil. Artinya kepastian bagi wajib pajak dalam melakukan kewajiban perpajakannya. Asas

<sup>494</sup> *Ibid.*

kenyamanan membayar pajak (*convenience of payment*), sifat pajak yang merupakan 'pungutan' yang dapat dipaksakan dan merupakan transfer kekayaan dari individu kepada negara akan membuat pembayar pajak enggan membayar pajak. Asas ini menganjurkan pemungutan pajak dilakukan dalam keadaan senyaman mungkin bagi wajib pajak. Asas kompetisi (*competitiveness*) diartikan sebagai pengenaan pajak dapat mengakibatkan distorsi ekonomi, oleh karenanya pengenaan pajak pada suatu hal jangan sampai membuat hal tersebut tidak dapat berkompetisi dalam pasar (perekonomian). Sehingga pengenaan pajak harus memperhatikan asas kompetisi ini. Asas biaya pemungutan murah (*economy in collection*) tercermin dalam pemungutan pajak yang dilakukan semaksimal mungkin dalam rangka memasukkan uang ke kas negara sebanyak-banyaknya. Namun hal ini tidak akan ada artinya jika biaya pemungutan pajak yang dikeluarkan pun sangatlah besar. Asas ini menganjurkan biaya serendah-rendahnya dalam pemungutan pajak. Asas kesederhanaan (*simplicity*) berarti pengenaan pajak jangan sampai membuat para pembayar pajak mengalami kesulitan, baik mengenai penghitungannya maupun pelaksanaannya. Oleh karenanya asas ini menganjurkan pemungutan pajak dilakukan dengan mekanisme yang sederhana meliputi tatacara maupun sarana yang digunakan. Asas kemampuan membayar pajak (*ability to pay*) menganjurkan dalam pemungutan pajak harus memperhatikan target subyek yang ingin dikenakan pajak. Sehingga, seseorang membayar pajak berdasarkan atas kemampuan yang dimilikinya.

Asas dalam Ekonomi yang digunakan dalam pengaturan pemungutan pajak adalah Asas Efisiensi. Konsep efisiensi dalam pemungutan pajak adalah pemungutan pajak yang dilakukan tidak menimbulkan distorsi bagi permintaan atas suatu barang atau aktivitas ekonomi yang dikenakan pajak tersebut. Jika pemajakan menimbulkan permintaan akan barang atau aktivitas ekonomi yang dipajaki tersebut berubah, maka dapat dikatakan bahwa pemungutan pajak dilakukan dengan tidak efisien.

Dari asas-asas tersebut yang berasal dari berbagai disiplin ilmu, diramulah peraturan perundangan dalam pemungutan pajak penghasilan. Pedoman pembuatan peraturan perundangan di Indonesia mengacu kepada UU No 10 tahun 2004. Dalam UU tersebut disebutkan asas-asas dalam pembuatan peraturan perundangan yang

sebenarnya juga mengacu kepada asas-asas yang berasal dari Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Perdata dan sebagainya. Namun demikian ada satu hal penting yang diatur dalam Pasal 6 UU No 10 tahun 2004, yang menyatakan: selain berisi asas-asas materi muatan, juga membuka/mengakomodir asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan antara lain, dalam hukum pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah, dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik. Dalam hukum ekonomi, tentu saja dapat mengadopsi asas-asas yang dikenal dalam ilmu ekonomi, seperti asas efisiensi.

Jadi, suatu produk hukum dapat saja memiliki asas-asas yang berasal dari berbagai disiplin ilmu, tidak melulu hanya memakai asas-asas hukum. Sistem hukum yang dibangun tanpa asas-asas akan hanya berupa tumpukan undang-undang yang tanpa arah dan tujuan yang jelas. Karena asas hukum memberikan arah yang kita butuhkan itu. Kebutuhan tersebut akan semakin terasa pada waktu kita ingin mengembangkan perundang-undangan yang sudah ada. Sistem perundang-undangan yang sudah ada sekarang ini niscaya harus dikembangkan terus, sebab masyarakat yang harus dilayani juga bukan masyarakat yang statis melainkan berubah terus<sup>495</sup>. Asas-asas yang melingkupi suatu produk hukum yang berasal dari berbagai disiplin ilmu akan menjadi asas hukum yang menjiwai peraturan/produk hukum tersebut.

Dalam hukum ekonomi tentunya asas-asas yang digunakan tidak hanya asas-asas hukum saja namun juga asas-asas ekonomi. Hukum dalam bidang ekonomi mengalokasikan sumber-sumber daya yang dilakukan secara rasional.

*“Legal decisions are by their very nature economic. They allocate scarce goods and services. The legal system is in this sense a rationing system. In each case, the*

<sup>495</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi lain dari Hukum di Indonesia*, (Kompas, 2003), hlm.140 “di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang harus diatur pasti semakin bertambah. Maka, pada waktu hukum itu harus dikembangkan, asas hukum memberikan tuntutan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.

*rule of law, if followed, has made some choice about who has or keeps or gets what good. Every function of the law, general or specific is allocative".<sup>496</sup>*

Alokasi dalam suatu hukum dapat diberikan contoh dalam harga dan pasar. Hukum merupakan insentif atau disinsentif yang memberikan individu pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pilihan melakukan atau tidak melakukan sesuatu akan menimbulkan efek yang dapat di persamakan dengan uang dan pasar. Manusia sebagai makhluk yang rasional, dengan memepertimbangkan 'harga' akan mengambil keputusan yang sesuai dengan dirinya.

*"When the law imposes or sustains a market or queuing system, it leaves decision whether to deal, pay, or queue in private demands. One special kind of rule, which we might call constitutional, determines the way in which decisions shall be made, but all rule of law, however arrived at, are collective, that is, they determine allocation according to some fixed, performed schame".<sup>497</sup>*

Begitu pula hukum pajak yang menjadi dasar pemungutan pajak dapat memberikan dampak perubahan perilaku kepada masyarakat dalam menyikapi pemajakan atas suatu barang, jasa atau aktivitas ekonomi tertentu. Individu akan memberikan respon yang sama seperti harga dalam sebuah pasar. Bila harga suatu barang naik maka konsumen memiliki opsi apakah tetap mengkonsumsi baranag tersebut, atau mengurangi konsumsi barang tersebut atau berpindah mengkonsumsi barang lainnya. Dari sudut pandang ekonomi, semua hukum pada dasarnya memberikan insentif kepada masyarakat. Masyarakat dalam merespon hukum sama seperti masyarakat merespon perubahan harga di dalam pasar. Walaupun hukum memberikan insentif kepada individu-individu untuk membuat keputusan. Namun hukum pada dasarnya di tujukan kepada masyarakat dimana individu-individu tersebut berada.<sup>498</sup>

Suatu produk hukum yang telah dibuat sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dengan dijiwai oleh asas-asas yang dapat berasal dari berbagai disiplin ilmu, pada akhirnya akan diaplikasikan kepada masyarakat/suatu populasi. Menurut Friedman setidaknya

<sup>496</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science perspective*, (Russel Sage Foundation, New York, 1975), hlm.20 : "The legal system allocated directly, handing out rewards and punishment. The law sustains, defines, and limits, the area in which the free market operates. Law provides even more basic support for the market."

<sup>497</sup> *Ibid.* hlm.24

<sup>498</sup> *Ibid.* : "even when legal rules support markets and allow or foster individual choice, the rules themselves are performed decisions more or less imposed on the population."

ada 3 hal yang harus dipenuhi sebelum sebuah produk hukum memiliki efek terhadap target dikeluarkannya produk hukum tersebut, yaitu peraturan harus dikomunikasikan terlebih dahulu kepada subyeknya. Hal ini antara lain yang menyebabkan bahwa setiap peraturan harus dipublikasikan. Subyek yang menjadi target hukum tersebut harus dapat melakukan apa yang diatur tersebut. Dengan kata lain, peraturan tersebut harus dapat dilaksanakan. Subyek yang menjadi target harus memiliki alasan untuk melakukannya walaupun alasan tersebut berupa keinginan, ketakutan atau motif-motif lainnya.<sup>499</sup> Jika, setidaknya tiga kondisi tersebut ada, maka hukum dapat diterapkan secara efektif.

Berkaitan dengan Hukum pajak yang menjadi landasan atau dasar pemungutan pajak penghasilan tahun 1984-2000. Sepanjang memenuhi setidaknya tiga kondisi yang dikemukakan Friedman di atas, maka hukum pajak tersebut efektif dilakukan. Dampaknya dapat kita lihat dari pertumbuhan penerimaan pajak dalam kurun waktu 1984-2000. Satu hal yang terpenting, tujuan pemerintah ketika mereformasi pajak di tahun 1983, yang mencoba untuk mengubah ketergantungan penerimaan negara dari minyak menjadi bersumber dari pajak menjadi tercapai. Sehingga tekad pemerintah untuk melakukan pemungutan pajak melalui 'upaya habis-habisan' dalam koridor peraturan perundangan terlaksana dengan baik dalam periode ini. Hukum dalam perspektif ekonomi layaknya pasar yang bebas. Hukum memberikan insentif bagi masyarakat, dan manusia-manusia dalam masyarakat sebagai makhluk rasional akan merespon insentif tersebut sebagaimana mereka merespon akan harga dalam pasar.

Teori analisis ekonomi atas hukum mengevaluasi suatu hukum pajak yang menjadi dasar pemungutan pajak dengan menggunakan konsep efisiensi ini. Penerapan hukum pajak seharusnya dapat mengoptimalkan penerimaan negara dan tidak menimbulkan distorsi ekonomi (*dead weight loss* yang kecil). Setelah menganalisis peraturan-peraturan (Hukum Pajak) pengenaan Pajak penghasilan di Indonesia dalam kurun waktu 1984-2006, maka timbul pertanyaan apakah hukum pajak penghasilan di Indonesia efisien atau sesuai dengan konsep efisiensi?

<sup>499</sup> *Ibid.* hlm.56.

Ada beberapa hal yang menjadi parameter apakah hukum pajak di Indonesia efisien, yaitu, pertama, penerimaan pemerintah dari pajak (*tax revenue*). Tujuan utama dari pengenaan pajak adalah penerimaan negara dalam membiayai pembiayaan negara. Dalam analisis terdahulu dapat diketahui peningkatan penerimaan pajak penghasilan meningkat atau menurun dari tahun ke tahun. Bila rencana penerimaan PPh tahun 1984 sebesar Rp2,4 Trilyun dan realisasi penerimaan PPh tahun 1984 sebesar Rp2,1 Trilyun, maka rencana penerimaan PPh pada tahun 2006 sebesar Rp212,3 Trilyun dan realisasi penerimaan PPh tahun 2006 sebesar Rp213,6 Trilyun.<sup>500</sup> Prosentase kenaikan rencana penerimaan PPh tahun 1984 dibandingkan dengan rencana penerimaan PPh tahun 2006 telah mengalami kenaikan sebesar hampir 10000 kali. Begitu pula dengan realisasi penerimaan PPh yang pada tahun 1984 sebesar Rp 2,1 trilyun menjadi Rp 213 trilyun ditahun 2006. Dari jumlah kenaikan penerimaan negara dari pajak penghasilan dapat kita lihat bahwa penerimaan pajak penghasilan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, sehingga dapat dikatakan tujuan pengenaan pajak yang optimal tercapai.

Kedua, alokasi sumber daya. Parameter ini mengukur apakah pengenaan pajak penghasilan menimbulkan distorsi ekonomi atau tidak. Ketika terjadi distorsi ekonomi maka penerimaan pajak dalam jangka panjang akan menunjukkan penurunan, kecuali jika otoritas perpajakan menyesuaikan pengaturan perpajakan untuk mengembalikan ekonomi yang terdistorsi. Dalam analisis pengaturan perpajakan di Indonesia tahun 1984-2006, sangat sulit untuk melihat secara mikro apakah peraturan-peraturan itu sendiri-sendiri menimbulkan distorsi ekonomi atau tidak. Tetapi jika melihat dilihat secara makro dengan indicator penerimaan PPh, kenaikan penerimaan pajak dari tahun ke tahun, maka dapat dikatakan dengan perubahan atau penyesuaian peraturan perundangan (hukum pajak), pengenaan pajak penghasilan tidak mendistorsi perekonomian.

*"It is important that tax policy not distort private market decisions, unless distortion is an explicit goals. Market distortion can occur when taxes change the price of some products or inputs, relatively more than others, causing private decision about production and consumption to change."*<sup>501</sup>

<sup>500</sup> Sumber: Nota Keuangan dan APBN tahun 1984, dan Data Pokok APBN-P 2006, Departemen Keuangan RI.

<sup>501</sup> David A. Weisbach, *Line Drawing, Doctrine, And Efficiency in the Tax Law*, Chicago, John M Olin Law

Hukum pajak yang tidak mendistorsi perekonomian dapat dikatakan hukum pajak yang efisien atau mengandung konsep efisiensi.

Ketiga, pemungutan pajak di administrasikan dengan cara yang paling mudah, walaupun banyak variasi pemungutan pajak. Analisis peraturan perundangan (hukum pajak) yang menjadi dasar pemungutan pajak kebanyakan mengenakan pajak penghasilan yang bersifat final, dan dilakukan dengan mekanisme pemotongan/pemungutan (*withholding tax*). Dari sudut pandangan administrasi otoritas perpajakan, setidaknya ada 3 keuntungan dengan sistem pemajakan ini yaitu, dengan sifat final, pemotongan oleh pihak ketiga, biaya kecil. Dengan pajak yang bersifat final berarti pajak yang dibayarkan akan segera masuk kas negara dan menjadi pasti. Karena tidak ada mekanisme pengkreditan pajak dan restitusi pajak sepanjang pemajakan dilakukan dengan tarif yang benar. Kewajiban pajak yang menjadi beban langsung pembayar pajak (yaitu uang pajak) selesai begitu pembayar pajak dipotong oleh pihak ketiga.

Penunjukan pihak ketiga sebagai pemotong pajak merupakan suatu prosedur untuk lebih memastikan pelaksanaan kewajiban perpajakan. Tanggung jawab pelaksanaan kewajiban perpajakan akan berpindah kepada pihak pemotong. Dalam hal pemotong telah melakukan tugasnya memotong pajak secara benar, maka pemotong pajak berkewajiban untuk menyetorkannya ke bank, dan melaporkannya ke kantor pajak. Namun jika pemotong pajak tidak melaksanakan pemotongan atau melaksanakannya dengan keliru, yang menyebabkan pajak menjadi tidak atau kurang bayar, maka beban pajak yang semula berada di pundak pembayar pajak beralih kepada pemotong pajak. Pemotong pajak wajib membayar kekurangan pajak yang seharusnya dipotong. Begitu pula jika pemotong pajak tidak menyetorkan atau terlambat menyetorkan pajak, melaporkan atau telat melaporkan pelaksanaan pemotongan kepada kantor pajak, maka sanksi perpajakan akan dibebankan kepada pemotong pajak.

*“To promote efficiency, taxes should be designed to minimize the cost of collection. Lower collection costs reduce government spending and taxes.”<sup>502</sup>*

<sup>502</sup> <http://www.mntax.org/research/mining.Pdf> : "Mining Taxes in Minnesota: an overview and a recommendation for reform". Last visited: 11-5-2008 at 8.30 am

Dengan mekanisme pemajakan yang bersifat final dan menunjuk pihak ketiga ini, maka biaya yang dikeluarkan dalam pemungutan pajak (*tax collection expense*) menjadi kecil atau minimal. Di samping pengadministrasi dan pengawasan pelaksanaan perpajakan menjadi lebih mudah. Ketimbang mengawasi para pembayar pajak melaksanakan kewajiban perpajakannya, maka otoritas perpajakan 'hanya' mengawasi para pemotong pajak untuk menjamin terlaksananya kewajiban perpajakan.

Yang dimaksud pola pemajakan terkait dengan efisiensi ialah pola pemajakan yang dibuat untuk meminimalisasi terjadinya distorsi ekonomi. Dengan demikian diperlukan variasi dalam pengenaan pajak. Dalam peraturan perundangan (Hukum Pajak) periode tahun 1984-2006), yang menjadi dasar pemungutan pajak terdapat pola pemajakan yaitu, atas aktivitas ekonomi yang tingkat elastisitasnya rendah, maka tarif pemajakan diterapkan dengan tarif yang tinggi (bervariasi 20% sampai 30%). Sesuai dengan konsep efisiensi, jika pengenaan pajak pada suatu komoditas atau aktivitas ekonomi yang memiliki tingkat elastisitas rendah, yang berarti kecil atau tidak akan terjadi perubahan perilaku akibat pajak, maka dianjurkan untuk mengenakan tarif pajak setinggi-tingginya.

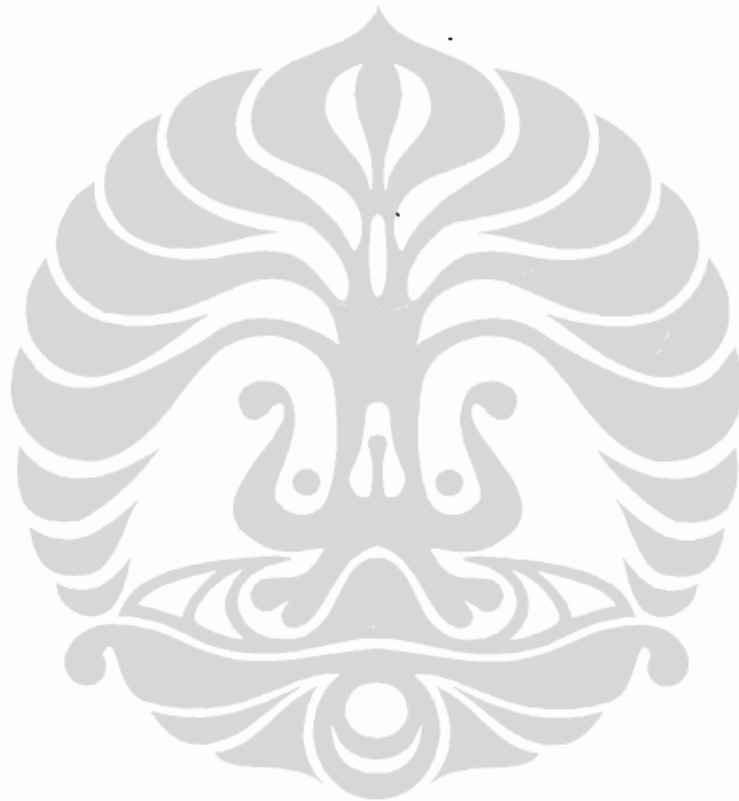
Atas aktivitas ekonomi yang tingkat elastisitasnya tinggi, maka tarif pemajakan diterapkan dengan tarif yang rendah (bahkan ada tarif pajak 0.1%). Sesuai dengan konsep efisiensi, jika pemajakan dilakukan pada suatu komoditas atau aktivitas ekonomi yang memiliki tingkat elastisitas yang tinggi, yang dapat menyebabkan perubahan perilaku akibat pemajakan, maka dianjurkan menerapkan tarif pajak yang rendah. Tujuan dengan pengenaan tarif pajak yang rendah adalah untuk meminimalisasi perubahan perilaku sehingga tidak terjadi distorsi ekonomi.

Pengenaan pajak penghasilan dilakukan dengan antisipasi atas kegiatan-kegiatan ekonomi yang baru. Sehingga meminimalisasi perubahan perilaku pelaku ekonomi, karena dengan dikenakannya pemajakan atas aktivitas-aktivitas ekonomi yang baru, akan meminimalisasi penghindaran pajak, disamping penerapan prinsip keadilan dan kepatutan. Dengan dikeluarkannya peraturan yang mengikuti perkembangan aktivitas ekonomi, maka pengenaan pajak dilakukan terhadap seluruh aktivitas ekonomi,



walaupun untuk tujuan-tujuan tertentu (melaksanakan fungsi pajak yang lain selain budgetair) terdapat pengecualian pengenaan pajak atas kegiatan ekonomi tertentu.

*"Other social goals that are implemented through the tax law should be included to the extent relevant to the decision."<sup>503</sup>*



---

<sup>503</sup> Weisbach, *Loc.Cit.* hlm.59.

## BAB 5

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian hukum normatif dengan melakukan studi pustaka dan meneliti peraturan perundangan (produk hukum di bawah undang-undang) yang menjadi dasar hukum pemungutan Pajak Penghasilan tahun 1984-2006, akhirnya dapat ditarik beberapa kesimpulan.

Kesimpulan yang berhubungan dengan efisiensi dalam mempengaruhi pembentukan hukum pajak yang menjadi dasar pemungutan Pajak Penghasilan di Indonesia, yang dapat dilihat dari hal-hal sebagai berikut:

- a. Pilihan bentuk legislasi dalam pengaturan yang menjadi dasar pemungutan Pajak Penghasilan selama kurun waktu 1984-2006 terdiri dari empat Undang-Undang, tiga belas Peraturan Pemerintah, dua belas Keputusan Menteri Keuangan, dan empat Keputusan Direktur Jenderal Pajak. Walaupun terdapat pandangan dalam otoritas perpajakan bahwa Peraturan pelaksanaan (PP, KMK, Kepdirjen) adalah melaksanakan undang-undang, namun dalam kenyataannya, peraturan-peraturan di bawah undang-undang tersebut memberikan beban kepada rakyat berupa pengenaan Pajak Penghasilan yang seharusnya menjadi materi muatan undang-undang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dasar pengenaan Pajak Penghasilan adalah peraturan-peraturan tersebut secara mandiri. Berdasarkan pilihan bentuk legislasi ini, pemanfaatan sumber-sumber daya dilaksanakan secara optimal berupa perwujudan bentuk legislasi yang diinginkan. Pembuatan Peraturan di bawah Undang-undang tentu saja lebih murah dibandingkan dengan pembuatan suatu undang-undang. Hal ini selaras dengan efisiensi dalam pembuatan peraturan di lihat dari sudut pilihan bentuk legislasi.
  
- b. Proses legislasi dalam pembuatan peraturan di bawah undang-undang dilakukan lebih mudah dari pada pembuatan sebuah undang-undang. Pembuatan peraturan di bawah undang-undang dilakukan oleh eksekutif saja (pemerintah), bahkan sebuah proses legislasi sangat tergantung dari pilihan bentuk leglilasinya. Pembuatan sebuah Keputusan Dirjen Pajak tentunya

merupakan sebuah proses legislasi yang sangat efisien dalam mengoptimalkan sumber-sumber daya, sedangkan daya mengikat sebuah keputusan Dirjen Pajak sama dengan daya mengikat sebuah undang-undang Pajak. Dapat dikatakan pembuatan peraturan yang menjadi dasar pemungutan pajak dalam bentuk Keputusan Direktur Jenderal Pajak merupakan penerapan efisiensi yang paling optimal dalam sebuah proses legislasi.

- c. Materi muatan peraturan yang menjadi dasar dalam pemungutan pajak penghasilan baik yang diatur dalam undang-undang, maupun yang diatur dalam peraturan di bawah undang-undang memiliki kesamaan. Kesamaan tersebut adalah obyek yang diatur, tarif pajak yang dikenakan, mekanisme pelaksanaan pemungutan pajak penghasilan tersebut. Bahkan materi muatan dalam undang-undang kadang-kadang menyebutkan secara singkat, hanya mengatur obyek dan tarifnya saja, sedangkan mekanisme pelaksanaan pemungutannya diatur dalam peraturan pelaksanaan. Oleh karena itu, pengaturan dalam peraturan di bawah undang-undang yang mengatur dasar pemungutan pajak penghasilan dapat dikatakan efisien, dengan alasan materi muatan peraturan sama dengan undang-undang (bahkan dapat lebih rinci), dan memiliki kekuatan mengikat yang sama seperti undang-undang, dalam penerapan Pajak Penghasilan.
- d. Dalam menentukan suatu hukum pajak yang menjadi dasar pemungutan pajak dalam kurun waktu ini selain efisien di lihat dari sudut bentuk legislasi, proses legislasi dan materi muatan peraturan, juga dapat dilihat dari sudut fleksibilitas. Mengingat amanat UUD 1945 dalam Pasal 23 ayat (2): "... pajak berdasarkan undang-undang" memberikan keleluasan dalam pembentukan hukum pajak, sepanjang 'berdasarkan undang-undang', maka otoritas perpajakan dapat secara fleksibel mengakomodir kepentingan-kepentingan dalam pengaturan pemungutan pajak penghasilan. Fleksibilitas pembuatan (dapat juga perubahan) peraturan berhubungan dengan efisiensi dalam pembuatan suatu peraturan (hukum) pajak. Dengan demikian fleksibilitas pengaturan terkait dengan efisiensi dalam mempengaruhi pembuatan hukum pajak.

Kesimpulan yang berhubungan dengan pengaruh perspektif ekonomi pada pengaturan pemungutan Pajak Penghasilan di Indonesia.

- a. Pajak adalah instrumen atau alat dalam kebijakan fiskal. Penerimaan pajak merupakan bagian terbesar dalam penerimaan negara. Kebijakan fiskal merupakan instrumen dalam ekonomi makro, karena kebijakan fiskal terkait dengan pemasukan uang ke negara dan pembiayaan pengeluaran negara. Di Indonesia, penerimaan pajak ditargetkan setiap tahun, yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal ini mencerminkan bahwa rencana penerimaan pajak disesuaikan dengan situasi dan kondisi perekonomian negara.
- b. Dasar hukum pemungutan pajak di Indonesia (UUD 1945 naskah asli, maupun Perubahan ketiga UUD 1945), menempatkan pajak di bawah subbab keuangan negara. Hal ini dapat ditafsirkan bahwa pemungutan pajak merupakan bagian dari keuangan negara. Oleh karena itu, penerimaan pajak dimasukkan dalam sisi penerimaan negara di APBN. Penerimaan pajak sangat tergantung dari perekonomian di Indonesia. Hal ini berarti tercapai atau tidaknya penerimaan pajak yang direncanakan, tidak terlepas dari peran perekonomian itu sendiri.
- c. Kedudukan hukum pajak dalam sistematika hukum di Indonesia berada dalam ranah hukum administrasi negara. Hukum pajak mengatur hubungan antara negara dengan rakyatnya, negara memiliki 'hak' memungut pajak dan rakyat memiliki 'kewajiban' dalam membayar pajak. Dalam perkembangannya, pemungutan pajak tidaklah sesederhana dalam menjalankan hak dan kewajiban saja, pemungutan pajak menjadi salah satu faktor dalam memberikan insentif atau disinsentif dalam ekonomi. Dengan demikian hukum pajak sangatlah wajar jika banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan ekonomi. Sementara itu hukum pajak harus dapat mengakomodasi perkembangan kegiatan-kegiatan ekonomi dan mengantisipasi kemajuan dalam munculnya kegiatan ekonomi yang baru. Hukum pajak harus mampu memberikan payung hukum dalam pengenaan pajak atas kegiatan-kegiatan ekonomi, sehingga penerapan efisiensi dalam pembentukan hukum pajak harus dikedepankan dalam rangka kegiatan antisipasi dan akomodasi itu.

- d. Peraturan pemungutan pajak penghasilan banyak di pengaruhi oleh asas-asas dari sudut pandang ekonomi, seperti asas efisiensi, asas pemungutan pajak dengan biaya murah, asas pemajakan dilakukan sesegera mungkin pada saat orang memperoleh penghasilan, asas kenyamanan dalam membayar pajak. Asas-asas ini mendominasi dalam hukum pajak melebihi asas-asas hukum itu sendiri.
- e. Hukum pajak berfungsi untuk memberikan legitimasi bagi pemerintah dalam melakukan pemungutan pajak, untuk mengamankan penerimaan negara, di samping untuk mengantisipasi kemajuan ekonomi, sehingga objek yang terlepas dari pemajakan dapat diminimalkan. Pengaturan pemungutan Pajak Penghasilan (hukum pajak) dilandasi kepentingan-kepentingan ekonomi. Kepentingan-kepentingan ekonomi dalam suatu pengaturan pengenaan pajak (hukum pajak) dapat dilihat dari terwakilinya atau kadang menjadi jiwa dalam hukum pajak itu sendiri. Asas-asas dalam pembentukan hukum di Indonesia, selain mengadopsi asas-asas hukum juga diperkenankan untuk mengadopsi asas-asas dari berbagai disiplin ilmu, termasuk di dalamnya asas-asas ekonomi. Oleh karena itu tidaklah mengherankan, peraturan pemungutan pajak penghasilan didominasi oleh asas-asas bernuansa ekonomi.
- f. Sinergi antara asas-asas hukum dan ekonomi dalam pengaturan pemungutan pajak (hukum pajak) membuat produk hukum pajak memiliki kekuatan mengikat dan dapat dilaksanakan dalam pemungutan pajak. Oleh karena itu terlepas dari bentuk legislasi peraturan (UU, PP, KMK, Kepdirjen), satu hal terpenting adalah terciptanya kepastian dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan ekonomi. Sebuah kegiatan ekonomi akan memiliki unsur-unsur pemajakan. Terciptanya kepastian akan membuat pelaku ekonomi menjadi nyaman dalam melakukan kegiatan ekonomi tersebut.
- g. Kebijakan fiskal terdiri dari kebijaksanaan penerimaan keuangan negara dan pengeluaran/pembiayaan negara. Pajak adalah salah satu instrumen dalam kebijaksanaan fiskal yang berhubungan dengan penerimaan negara. Pemungutan pajak merupakan hak negara yang dapat dipaksakan yang dilakukan oleh pemerintah. 'Pemaksaan' oleh pemerintah ini harus terlebih

dahulu dibentengi oleh peraturan atau hukum. Oleh karena itu, pajak tanpa didukung oleh peraturan yang membentenginya, maka pajak tersebut dapat dikategorikan 'perampokan'. Sehingga pajak sebagai instrumen kebijaksanaan fiskal akan memiliki validitas jika dikemas dalam suatu produk hukum. Secara tidak langsung, keberadaan hukum pajak sebagai dasar pemungutan pajak menjadi hal terpenting dalam kebijaksanaan fiskal. Tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa hukum pajak merupakan bagian daripada kebijakan fiskal, tanpa hukum pajak maka pajak tidak akan dapat diimplementasikan.

- h. Pengaturan pemungutan pajak tergantung dari kebijakan fiskal secara makro yang diambil oleh pemerintah dalam suatu tahun. Apabila kebijakan fiskal dalam penerimaan negara, pemerintah merencanakan penerimaan yang tinggi, maka pajak sebagai sumber utama penerimaan negara akan mendapat porsi yang besar pula dalam mengamankan penerimaan negara. Makin besarnya rencana penerimaan negara dari sektor pajak (rencana penerimaan pajak), makin gencar pula pemungutan pajak dilakukan baik dengan cara intensifikasi pajak maupun ekstensifikasi pajak. intensifikasi pajak dilakukan dengan meningkatkan pengawasan dalam pemenuhan kewajiban perpajakan, sehingga semua masyarakat menjalankan kewajiban perpajakannya dengan benar. Sedangkan kegiatan ekstensifikasi dilakukan dengan cara menambah jumlah wajib pajak dan menambah basis pengenaan pajak. Dengan memperluas basis pengenaan pajak, sesuatu aktifitas yang tadinya tidak dikenakan pajak akan dikenakan pajak.
- i. Hukum pajak sebagai pengawal upaya habis-habisan pemerintah dalam menggenjot penerimaan pajak berperan memberikan legitimasi kepada pemerintah dalam melakukan pemungutan pajak. Perluasan basis perpajakan, sistem dan tatacara pemungutan pajak merupakan materi yang ada dalam pengaturan hukum pajak. Dengan diterbitkannya suatu peraturan pemungutan pajak, maka akan memberikan kepastian dalam menjalankan hak dan kewajiban perpajakan.
- j. Hukum pajak yang menjadi dasar pemungutan pajak memberikan efek kepada perekonomian baik kegiatan ekonomi secara individu maupun perekonomian

secara nasional. Oleh karena itu, hukum pajak yang memperluas basis pemajakan atau yang meningkatkan tarif perpajakan, jangan sampai menimbulkan distorsi atau efek negatif kepada perekonomian. Hukum pajak yang tidak menimbulkan distorsi ekonomi atau dapat meminimalkan distorsi ekonomi disebut hukum pajak yang efisien.

Kesimpulan yang berhubungan dengan pengaruh konsep efisiensi pemajakan terhadap pengaturan pemungutan Pajak Penghasilan dalam peraturan di bawah undang-undang.

- a. Dasar hukum pemungutan pajak dijumpai dalam perubahan ketiga UUD 1945, Pasal 23A yang mengatur bahwa pemungutan pajak harus diatur dengan undang-undang. Dalam praktiknya pola pengaturan pemungutan pajak atau hukum pajak tetap mengikuti periode sebelum perubahan ketiga UUD 1945 yakni, yang penting ada 'payung' hukumnya (undang-undang PPh) sedangkan pengenaan pajak selanjutnya dapat diatur melalui peraturan di bawah undang-undang. Pola pengaturan pemungutan pajak tetap melanjutkan sebagaimana pengaturan pada periode 1984-2006 yaitu pengaturan pemungutan pajak dengan peraturan di bawah undang-undang (PP, KMK, Kepdirjen Pajak). Bahkan, banyak peraturan yang menjadi dasar pemungutan Pajak Penghasilan di bawah undang-undang tetap berlaku (walaupun mengalami beberapa perubahan) sampai dengan saat ini, meskipun undang-undang Pajak Penghasilan telah beberapa kali berubah. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada masalah dengan pengenaan pajak yang diatur dengan peraturan di bawah undang-undang. Keuntungan lain adalah kemudahan dalam melakukan perubahan terhadap peraturan-peraturan yang menjadi dasar pemungutan pajak tersebut disesuaikan dengan situasi dan kondisi. Tidaklah berlebihan bila dikatakan, bahwa alasan efisiensi dalam pengaturan pemungutan pajak menjadi dasar pertimbangan dalam pembuatan suatu produk hukum pajak penghasilan di Indonesia.
- b. Efisiensi pemajakan akan terjadi jika pengaturan pemungutan pajak tersebut tidak menimbulkan atau meminimalkan efek substitusi kepada pembayar pajak. Konsep efisiensi dalam pemungutan pajak, makin tinggi tingkat elastisitas suatu komoditas atau aktifitas, maka pengenaan tarif pajak harus rendah, untuk menghindari efek substitusi. Suatu aktifitas ekonomi atau

komoditas disebut memiliki elastisitas tinggi jika pelaku ekonomi banyak memiliki pilihan (*substitution goods* atau *substitution activity*) untuk mengubah perilakunya atas aktifitas atau komoditas yang dipajaki tersebut. Kebalikannya, jika atas aktifitas atau komoditas yang memiliki tingkat elastisitas rendah maka dianjurkan mengenakan tarif pajak setinggi-tingginya. Dalam pemberlakuan suatu pajak akan menimbulkan efek substitusi yang menyebabkan orang mengubah perilaku ekonominya akibat pengenaan pajak tersebut. Di samping pengenaan tarif pajak yang meminimalkan efek substitusi, pengaturan pemungutan pajak juga mengatur tentang mekanisme pelaksanaan pemungutan pajak tersebut (hal-hal yang berhubungan dengan pelaksanaan kewajiban perpajakannya). Pengaturan pemungutan Pajak Penghasilan di Indonesia selaras dengan konsep efisiensi pemajakan tersebut yaitu dengan adanya karakteristik berikut ini.

Pertama, tarif pajak yang diberlakukan dalam peraturan di bawah undang-undang sangat rendah tergantung dari aktifitas ekonomi yang dikenakan pajak. Bandingkan dengan tarif pajak dalam Undang-undang Pajak Penghasilan yang bersifat progresif. Sehingga dengan pengenaan tarif pajak yang rendah ini, tidak memberatkan pelaku ekonomi dalam menjalankan kegiatan ekonominya, yang pada akhirnya akan meminimalkan efek substitusi dari kegiatan ekonomi yang dipajaki tersebut.

Kedua, sifat pemungutan pajak yang final, membuat penerimaan negara menjadi lebih pasti. Karena pembayaran pajak oleh wajib pajak 'selesai' ketika pajak dibayar. Tidak ada mekanisme pengkreditan dalam pengenaan pajak yang bersifat final ini.

Ketiga, sifat pemungutan pajak yang dilakukan pihak ketiga (*withholding tax*), pemerintah mengalihkan pelaksanaan kewajiban perpajakan kepada pihak ketiga. Pengalihan ini sangat efektif dan efisien. Karena jika terjadi ketidakpatuhan dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, maka pihak ketiga akan menanggung pajaknya disertai sanksinya;

- c. Hukum pajak di Indonesia menganut konsep efisiensi, hal ini dapat terlihat dari hal-hal berikut. Pertama pengenaan tarif pajak yang rendah merupakan insentif atau daya tarik bagi para pelaku ekonomi untuk melakukan investasi atau bergerak dalam suatu bidang usaha. Sehingga alih-alih pajak menimbulkan distorsi, pajak malah mendorong investasi. Kedua, pengenaan



tarif yang memiliki rentang 0.1% sampai dengan 20%. Rentang pengenaan tarif ini tergantung dari aktifitas ekonomi. Agar aktifitas ekonomi tidak terdistorsi akibat pengenaan pajak, tarif pemajakan dikenakan serendah mungkin. Ketiga, tujuan pemungutan pajak adalah untuk memberikan penerimaan negara secara optimal. Jika pengenaan pajak dengan tarif yang rendah menimbulkan insentif atau daya tarik berinvestasi, maka dalam jangka panjang, pajak yang dibayar (walaupun dengan tarif rendah) akan memberikan pemasukan kepada negara secara berkesinambungan. Di sini tujuan pemajakan dengan konsep efisiensi terpenuhi.

## 5.2.Saran

Dari pembahasan dalam disertasi ini, disarankan hal-hal sebagaimana berikut ini.

- a. Sesuai dengan mandat perubahan ketiga UUD 1945 dan naskah asli UUD 1945 yang dinyatakan dalam penjelasannya, pemungutan pajak diatur dengan undang-undang dan bukan dengan peraturan di bawah undang-undang. Pengaturan pemungutan pajak penghasilan yang diatur dengan peraturan di bawah undang-undang harus dimasukkan ke dalam Undang-undang Pajak Penghasilan. Dengan demikian tidak terdapat lagi pembebanan pajak kepada rakyat yang diatur dalam peraturan di bawah undang-undang. Pengaturan dalam undang-undang meliputi objek yang dipajaki, tarif pemajakan. Jika ada peraturan di bawah undang-undang maka ia hanya mengatur masalah yang berhubungan dengan tata cara atau mekanisme pelaksanaan pemajakan saja.
- b. Rencana penerimaan pajak tergantung pada kondisi perekonomian dan berbeda dari tahun ke tahun sesuai dengan kebutuhan. Pencapaian penerimaan pajak setiap tahun sangat bergantung dari usaha-usaha otoritas perpajakan untuk merealisasikannya. Segala upaya yang dilakukan dalam rangka merealisasikan target penerimaan pajak harus berlandaskan pada peraturan. Dalam hal seperti ini, fleksibilitas pengaturan sangat diperlukan dalam rangka mendukung usaha merealisasikan penerimaan pajak dan memberikan kepastian kepada para pelaku ekonomi. Oleh karena itu, pengaturan pemungutan pajak dapat dimungkinkan dilakukan dengan peraturan di bawah undang-undang. Namun demikian, pengaturan seperti ini harus segera di masukkan ke dalam undang-undang sesegera mungkin. Sehingga bukan suatu masalah jika undang-undang Pajak

Penghasilan mengalami perubahan (baik menambah aturan atau mengurangi aturan) setiap tahun.

- c. Harus tetap dibuka kemungkinan pengaturan pemungutan pajak dengan peraturan di bawah undang-undang dalam hal-hal tertentu yang meliputi menjalankan fungsi mengatur dalam kebijakan fiskal, memberikan insentif atau disinsentif, dan dalam rangka mengantisipasi perkembangan ekonomi demi kepentingan penerimaan pajak. Dengan berdasarkan pada kewenangan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan, dapat dimungkinkan membuat keputusan dalam rangka penerimaan pajak dengan mengeluarkan peraturan.
- d. Hukum yang menjadi dasar yuridis pemungutan pajak memberikan legitimasi kepada pemerintah dalam melakukan pemungutan pajak. Hukum seharusnya tidak hanya sekedar berperan sebagai pengawal dalam mengamankan penerimaan pajak. Hukum seyogianya berperan sebagai ujung tombak dalam menegakkan peraturan perpajakan. Dengan demikian pendekatan pemungutan pajak dalam kebijaksanaan fiskal tidak melulu hanya memepertimbangkan penerimaan negara saja. Tetapi, rasa keadilan masyarakat harus mendapatkan porsi besar dalam pengaturan pemungutan pajak. Hukum pajak merupakan sebuah media dalam pendistribusian kekayaan diantara masyarakat. Sudah selayaknya, hukum pajak berperan aktif dalam mengamankan pendistribusian kekayaan tersebut. Penekanan kepada penerimaan negara akan mereduksi fungsi hukum dalam kebijaksanaan fiskal.
- e. Sesuai konstitusi negara Republik Indonesia, pajak harus dipungut dengan undang-undang. Dalam penjelasannya, pemungutan pajak yang membebani rakyat harus dengan persetujuan rakyat, yang diwakili oleh DPR. Produk hukum yang memerlukan persetujuan DPR adalah undang-undang. Kesukaran dalam pembuatan suatu undang-undang tidaklah menjadi alasan pembeda untuk membuat peraturan di bawah undang-undang. Hukum pajak sebagai dasar pemungutan pajak haruslah berbentuk undang-undang. Pemerintah dan DPR harus membuat sebuah mekanisme atau prosedur yang mudah dalam rangka pembahasan atau pembentukan undang-undang yang menjadi dasar pemungutan pajak.

- f. Peraturan perundang-undangan yang masih sudah lama berlaku dan tetap eksis sebagai dasar pemungutan Pajak Penghasilan, seharusnya segera dimasukkan pengaturannya dalam bentuk undang-undang. Sedangkan untuk peraturan-peraturan baru yang dibuat dalam rangka mengantisipasi hal-hal tertentu, misalnya: kemajuan transaksi ekonomi, kepentingan penerimaan negara, insentif fiskal, dapat tetap dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dalam rangka efisiensi.
- g. Target penerimaan pajak setiap tahun tercantum dalam Rencana dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara. Seharusnya pemerintah dapat menghitung dari sumber pajak yang mana sajakah, rencana penerimaan pajak dapat tercapai. Sehingga pengaturan pemungutan pajaknya pun dapat di rencanakan diawal tahun. Perencanaan rencana penerimaan pajak dan legislasi pengaturan pajak dapat berjalan parallel, hal ini akan membuat pengaturan pajak dalam sebuah undang-undang menjadi suatu keniscayaan atau bukan suatu hal yang mustahil. '*Political will*' pemerintah dan DPR dalam membentuk atau membuat undang-undang yang menjadi dasar pemungutan pajak diperlukan agar undang-undang pajak dapat diproses dengan cepat.
- h. Ketika berbicara tahun anggaran (*budgeting year*) seharusnya tidak hanya membicarakan rencana penerimaan pajak saja namun juga membicarakan tentang legislasi pengaturan pajak yang akan diluncurkan dalam tahun anggaran yang bersangkutan, dalam mengamankan penerimaan negara dari sektor pajak.
- i. Untuk penelitian selanjutnya, perlu pula dilakukan penelitian hukum mengenai pelaksanaan penguasaan Pajak Penghasilan. Penelitian ini dapat menggunakan pendekatan sosiologis, sehingga realitas di masyarakat dapat diketahui.

**A**  
Ability to Pay, 167  
Adam Smith, 149, 154, 155, 156, 157, 162, 163  
Analisis Ekonomi atas Hukum, 9, 10, 12  
Attamimi, 44, 74, 76, 86, 99, 100

**B**  
beschiking, 56, 110  
budgeter, 3

**C**  
cita hukum, 44, 45, 48, 99, 100, 104  
competitiveness, 154, 174, 214, 239, 281, 283, 289, 327  
convenience of payment, 154, 156, 164, 240, 242, 243, 245, 247, 258, 261, 270, 273, 280, 281, 283, 284, 289, 327

**D**  
deadweight loss, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30  
direct burden, 21, 211, 229

**E**  
Economic Efficiency, 9  
economic value, 12, 189  
economy in collection, 154, 156, 166, 239, 240, 245, 247, 248, 249, 255, 256, 261, 263, 264, 267, 270, 273, 276, 281, 283, 287, 289, 290, 292, 293, 295, 327  
efek substitusi, 20, 29, 34, 40, 231, 232, 233, 234, 243, 247, 256, 278, 297, 303, 306, 307, 320, 321, 340  
efisiensi pemajakan, 9, 20, 34, 39, 40, 41, 230, 231, 233, 238, 243, 244, 250, 255, 256, 278, 286, 317, 320, 339, 340  
ekstensifikasi, 217, 220, 308, 322, 338  
elastisitas, 20, 24, 25, 40, 212, 231, 238, 255, 286, 303, 306, 314, 317, 320, 333, 340  
equality, 28, 49, 50, 154, 156, 161, 302, 311  
Equity, 157, 158, 160, 245, 311

**F**  
Fairness, 154, 155  
Fiscal Policy, 3, 4  
fiscal sustainability, 220  
fiskal luar negeri, 108, 250, 296, 297, 298, 299

**G**  
Gotong-royong, 100

**H**  
horizontal equity, 155, 158, 161, 243, 274, 278, 304  
Hukum ekonomi, 46, 47, 181

**I**  
Indirect burden, 21  
intensifikasi, 198, 217, 220, 308, 322, 338  
involuntary exchange, 14

**J**  
justice, 48, 50, 51, 52, 149, 154, 157, 158, 167, 187, 188

**K**  
kaldor-hicks, 13, 14  
kebijakan fiskal, 3, 4, 6, 7, 8, 41, 121, 122, 135, 141, 142, 151, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 201, 203, 204, 205, 206, 209, 211, 212, 213, 214, 220, 221, 222, 336, 338, 342  
keputusan direktur jenderal, 3, 41, 110, 295  
keputusan menteri keuangan, 3, 41, 110, 258, 264, 288, 289, 290, 296, 308, 309, 311, 312, 313

**L**  
legal certainty, 48, 51, 52  
Legislasi, 53, 57, 69, 104, 111, 113, 114

**M**  
materi muatan, 55, 63, 74, 77, 78, 79, 80, 85, 112, 116, 121, 328, 334, 335

**N**  
neutrality, 154, 168, 169  
Normative Economic analysis of law, 17

**O**  
official-assessment, 5  
Opportunity cost, 16, 228

**P**  
Pancasila, 32, 43, 44, 73, 99, 100, 101, 102, 104, 148, 175, 326  
pareto superior, 13, 14  
Pay As You Earn, 165  
Pembentukan Hukum, 43, 104, 121  
peraturan pemerintah, 3, 41, 72, 77, 82, 92, 105, 107, 108, 109, 112, 140, 236, 241, 242, 247, 248, 252, 255, 270, 275, 290, 296  
Perubahan Ketiga UUD 1945, 90, 128, 208  
Positive Economic analysis of law, 16  
Posner, 7, 9, 10, 12, 15, 20, 29, 31, 129, 169, 208, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 234, 235  
potential pareto superiority, 14

**R**  
Radbruch, 44, 48, 50, 51, 52, 127, 142, 163  
rational maximizer, 11, 226  
regulerend, 3, 239  
Rochmat Soemitro, 1, 5, 6, 101, 158, 164, 182  
ruling, 75, 111

## S

self-assessment, 5  
simplicity, 154, 173, 174, 213, 239, 240, 245, 247,  
248, 249, 255, 263, 267, 270, 273, 281, 283,  
287, 289, 299, 304, 307, 311, 315, 327

## T

Tax, 2, 21, 28, 133, 151, 152, 163, 164, 168, 172,  
173, 196, 197, 202, 207, 225, 253, 331  
tax ratio, 220  
tax revenue, 22, 23, 26, 140, 175, 331

## U

undang-undang, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 18, 32, 33, 35,  
36, 37, 38, 41, 45, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 63,  
65, 66, 67, 68, 69, 70, 74, 77, 78, 80, 81, 82, 83,  
84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96,  
105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 116, 117,  
118, 119, 122, 123, 124, 126, 128, 137, 147,  
158, 163, 164, 166, 170, 190, 191, 194, 203,

214, 217, 219, 221, 225, 240, 248, 252, 255,  
289, 296, 311, 321, 322, 324, 325, 328, 334,  
335, 339, 340, 341, 342, 343  
UUD 1945, 2, 5, 37, 44, 45, 54, 55, 56, 61, 62, 66,  
67, 73, 74, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90,  
91, 92, 93, 94, 97, 98, 99, 100, 105, 109, 110,  
117, 126, 127, 128, 190, 194, 205, 207, 208,  
256, 296, 326, 335, 336, 339, 341

## V

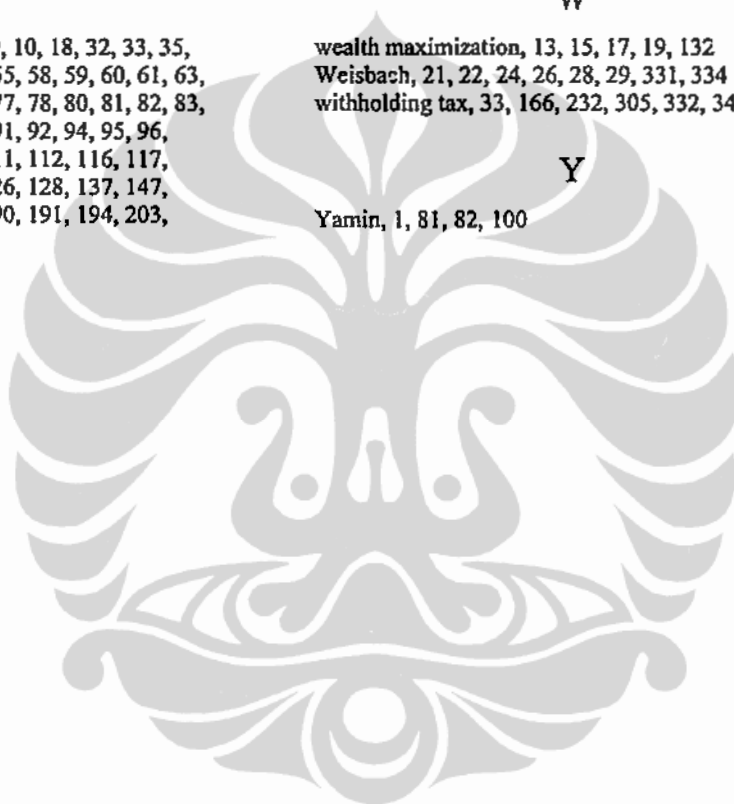
validitas, 43, 48, 50, 51, 52, 127, 202, 338  
Visibility, 172

## W

wealth maximization, 13, 15, 17, 19, 132  
Weisbach, 21, 22, 24, 26, 28, 29, 331, 334  
withholding tax, 33, 166, 232, 305, 332, 340

## Y

Yamin, 1, 81, 82, 100



## Daftar Pustaka

- Abel, Andrew B. and Ben S. Bernanke, *Macroeconomics, Fourth Edition*, USA: Addison Wesley Longman, Inc., 2001.
- Abidin, Said Zainal, *Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama, Jakarta : Penerbit Yayasan Pancur Siwah, 2002.
- Abimayu, Anggito, *Minyak Bumi dan Bantuan Luar Negeri Dalam Perekonomian Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Bagian Penerbitan STIE-YKPN, 1988.
- Aditjondro, George Janus dan Kusnanto Anggoro (Pengantar), *Indonesia di Tengah Transasi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Propatria, 2000.
- Ali, Achmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, Cetakan Kedua, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2005.
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- Amos, H.F. Abraham, *Legal Opinion Aktualisasi Teoretis & Empirisme*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- Anwar, Chairul, *Hukum Perdagangan Internasional*, Cetakan Pertama, Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999.
- Anwar, Moh. Arsjad, Swasono, Sri Edi, Azis, Iwan J. (editor), *Ekonomi Indonesia Gambaran dan Prospek 1987/1988*, Cetakan Pertama, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia(UI-Press), 1987.
- Anwar, Moh. Arsjad, Swasono, Sri Edi, Azis, Iwan J., Nazar Freddy (editor), *Ekonomi Indonesia Gambaran dan Prospek 1988/1989*, Cetakan Pertama, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia(UI-Press), 1988.
- Anwar, Moh. Arsjad, Swasono, Sri Edi, Azis, Iwan Jaya Azis (editor), *Ekonomi Indonesia Gambaran dan Prospek 1989/1990*, Cetakan Pertama, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia(UI-Press), 1989.
- Apeldoorn, L.J. Van, Penerjemah : Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet-29, Jakarta: Pradnya Paramita, 2001.
- Arif, Sritua, *Teori Ekonomi Mikro dan Makro Lanjutan*, Cet-1, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996.

- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Edisi Revisi III, Cet. Ke-10., Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1996.
- Arinanto, Satya, *Politik Hukum 2*, Edisi Pertama, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Kata Pengantar, Beberapa Persoalan Dalam Ilmu Hukum Konteporer*, Cetakan Pertama, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- Atmaja, Arifin P. Soeria, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik dan Kritik*, Cet-1, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Atmahadi, Wiratni, *Sinkronisasi Kebijakan Pengenaan Pajak Tanah Dengan Kebijakan Pertanahan di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Atmosudirjo, S. Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan kesepuluh, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Attamimi, A. Hamid S., *Disertasi : Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta : Fakultas Pascasarjana UI, 1990.
- Ault, Hugh J., *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis*, USA: Kluwer Law International, 1997.
- Babbie, Earl, *Menerapkan Metode Penelitian Survei Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Palmall, 2006.
- \_\_\_\_\_, *The Practice of Social Research*, Eighth Edition, USA: Wadsworth Publishing Company, 1998.
- Bakhrun Effendi, Muhammad, *Kebijaksanaan Perpajakan di Indonesia, Dari Era Kolonial sampai Era Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Alinea, 2006.
- Baltagi, B., E. Sadka, D.E. Wildasin, *Taxing the Hard-To-Tax, Lesson from Theory and Practice*, Elsevier, 2004.
- Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Bandung: Penerbit PT. Alumni, 1997.

- Barnett, Hilaire, *Constitutional & Administrative Law*, Fifth Edition, London: Cavendish Published Limited, 2004.
- Bentham, Jeremy, Penerjemah: Nurhadi, *Teori Perundang-Undangan: Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Cetakan I, Bandung: Penerbit Nusamedia & Penerbit Nuansa, 2006.
- Bird, Richard M. and Francois Vaillancourt, Alih bahasa: Almizan Ulfa, *Desentralisasi Fiscal di Negara-Negara Berkembang*, Cet-1 Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Bodenheimer, Edgar, *Jurisprudence : The Philosophy and Method of The Law (Revised Edition)*, First Indian Reprint, New Delhi: Efficient Offset Printer, 1996.
- Boskin, Michael J., *Frontiers of Tax Reform*, California: Hoover Institute Press, Stanford University, 1996.
- Boulding, Kenneth E., *Principles of Economic Policy*, Maruzen Asian Edition, Japan: Maruzen Co.Ltd, 1959.
- Bradley, Phillips (editor), *American Government in Action Series, Administration and The Rule of Law*,-- , USA: J. Roland Pennock, 1941.
- Brotodihardjo, R. Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Bucy, Pamela H., *White Collar Crime Cases and Materials*, Second Edition, St.Paul, Minn: West Group, 1998.
- David F. Burg, *A World History of Tax Rebellions*, Routledge An Imprint of Taylor & Francis Books, Inc, New York, 2004.
- Burns, J.H. and H.L.A. Hart with a new introduction by F.Rosen, *An Introduction to The Principles of Morals and Legislation*, New York, Oxford University Press, 1996.
- Case, Karl E, *Economics and Tax Policy*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1986.
- Chacholiades, Miltiades, *Principles of International Economics*, USA: McGraw-Hill. Inc ., 1981.
- Chisholm, Richard, Garth Nettheim, *Understanding Law An Introduction to Australia's Legal System*, 5<sup>th</sup> Edition, Australia: Reed International Books Australia Pty Limited Trading as Butterworths, 1999.



- Cohen, Felix S., *Ethical Systems and Legal Ideals An Essay on Foundations of Legal Criticism*, USA: Cornell University Press, 1959.
- Cooter, Robert dan Thomas Ullen, *Law and Economics*, Third edition, Addison wesley, 2000.
- Crabtree, Benjamin dan Willian Miller, *Doing Qualitative Research*, Sage Publications, 1992.
- Creswell, John W, *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*, USA: Sage Publications, Inc., 1994.
- \_\_\_\_\_, Alih bahasa: Angkatan III & IV KIK-UI, *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches (Desain Penelitian Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif)*, Cetakan 2(edisi revisi), Jakarta: Penerbit KIK Press, 2003.
- Curzon, L.B., *Jurisprudence (Lecture Notes Series)*, First published in Great Britain, London: Cavendish Publishing, 1993.
- Danim, Sudarwan, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2000.
- Darmabrata, Wahyono, *Perbandingan Hukum Perdata*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Penerbit CV. Gitama Jaya, 2003.
- Deffains, Bruno, *Efficiency of Civil Law*, Crades, University of Nancy (to be published in Hatzis, *Economic Analysis of Law A European Perspective*, Edward Elgar, 2003)
- Denzin, Norman K., Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Quantitative Research*, California: Sage Publications, Inc., 1994.
- Dernburg Thomas F, *Macro-Economics, Concept, Theories and Policies*, seventh edition, McGraw-Hill, 1986.
- Diamond, John. W. and George R. Zodrow, *Fundamental Tax Reform, Issues, Choices, and Implications*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2008
- Dimiyati, Khudzaifah, *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Cetakan Pertama, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004.
- Djarnin, Zulkarnain, *Pembangunan Ekonomi Indonesia Sejak Repelita Pertama Edisi II*, -, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1993.

- Djojohadikusumo, Sumitro, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, LP3ES.
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Cetakan Kelima, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2003.
- Echols, John M., dan Hasan Sadily, *Kamus Bahasa Inggris-Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Indonesia, 2005.
- Eckstein Otto, Penerjemah: St. Dianjung, *Keuangan Negara*, Cet-1, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1981.
- Efendi, Muhammad Bakhrun, *Kebijakan Perpajakan di Indonesia Dari Era Kolonial Sampai Era Orde Baru*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Alinea Pustaka, 2006.
- Elliott, Catherine and Catherine Vernon, *French Legal System*, First Published, England: Pearson Education Limited, 2000.
- Erliyana, Anna, *Keputusan Presiden, Analisis Keppres RI 1987-1998*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Cet. 1, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Fauzan, Achmad, *Himpunan Undang-Undang Lengkap Tentang Badan Peradilan: Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Mahkamah Konstitusi*, Cet. 1, Bandung: Yrama Widya, 2004.
- Finch, John, *Introduction to Legal Theory*, Second Edition, London: Sweet & Maxwell, 1974.
- Foundez, Julio, *Good Government and Law Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, The British Council, 1997.
- Freeman, M.D.A., *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, Fifth Edition, London: Stevens & Sons, 1985.
- Friedman, David D., *What Economics Has To Do With Law and Why It Matters*, Princenton University Press Princenton and Oxford, 2000.
- Friedmann, W., *Legal Theory, Teori dan Filsafat Hukum: Telaah kritis atas teori-teori hukum*, Penerjemah : Muhamad Arifin, Ed.1, Cet.1, Jakarta: Penerbit CV. Rajawali, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Legal Theory Third Edition*, London: Steven & Son Limited, 1953.

Friedman, Lawrence M, *The Legal System A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975.

\_\_\_\_\_, Penerjemah: Wishnu Basuki, *American Law An Introduction Second Edition, Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Tatanusa, 2001.

Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962.

Freeman, M.D.A., *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, seven edition, third impression, London: Sweet & Maxwell Ltd, Swiss Cottage, 2004.

Fuady, Munir, *Aliran Hukum Kritis Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, Cet.1., Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2003.

Gilissen, John Emeritus, Emeritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, Penyadur: Freddy Tengker, Cet.1, Bandung: PT. Refika Aditama, 2005.

Gillis, Malcolm; editor, *Tax Reform in Developing Countries*, Duke University Press, 1989.

Gilpin, Robert, *Global Political Economy Understanding The International Economic Order*, USA: Princenton University Press, 2001.

Guell, Robert C., *Issues in Economixc Today*, 2nd edition, New York: Mc. Graw-Hill Irwin, 2005.

Gunadi, DR., *Indonesia Taxation 2002 A Reference Guide*, First Published, Jakarta: Multi Utama Publishing, 2002.

Gurvitch, Georges, Penerjemah: Sumantri Mertodipuro dan Moh. Radjab, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Kelima, Jakarta: PT. Bhratara Niaga Media, 1996.

Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms*, First Published in Great Britain by Polity Press, 1997.

Hacker, Diana, *A Writer's Reference*, Fourth Edition, USA: Bedford/St. Martin's, 1988.

Hacker, Louis M., *The World of Andrew Carnegie 1865-1901*, First edition, Philadelphia & New York: J.B. Lippincott Company, 1968.

Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research untuk Penulisan Paper, Skripsi, Thesis dan Disertasi Jilid 1*, Cetakan Ke-32, Yogyakarta : Penerbit Andi , 2001.

\_\_\_\_\_, *Metodologi Research untuk Penulisan Paper, Skripsi, Thesis dan Disertasi Jilid 2*, Cetakan Ke-26, Yogyakarta : Penerbit Andi , 2001.

- \_\_\_\_\_, *Metodologi Research untuk Penulisan Paper, Skripsi, Thesis dan Disertasi Jilid 3*, Cetakan Ke-18, Yogyakarta : Penerbit Andi , 2001.
- \_\_\_\_\_, *Metodologi Research untuk Penulisan Paper, Skripsi, Thesis dan Disertasi Jilid 4*, Cetakan Ke-10, Yogyakarta : Penerbit Andi , 2001.
- Hadikusuma, Hilman, *Bahasa Hukum Indonesia*, Cetakan II, Bandung: Penerbit Alumni, 1992.
- Hadjon, Philipus, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan kedelapan, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002.
- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan kedua, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005.
- Hamidi, Jazim, *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean and Stable Government)*. Cetakan Pertama, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- Harahap, Abdul Asri, *Paradigma Baru Perpajakan Indonesia Perspektif Ekonomi-Politik*, Integrita Dinamika Press, 2004.
- Harris, J.W, *Legal Philosophies*, London Butterworths, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Law and Legal Science An Inquiry into The Concepts Legal Rule and Legal System*, Clarendon Press-Oxford.
- Hart, James, *An Introduction to Administrative Law With Selected Cases*, Second Edition, USA: Appleton-Century-Crofts, Inc, 1950.
- Hart, H.L.A., *Corrigenda for of Law in General (The Collected Works of Jeremy Betham)*, London, University of London, 1976.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Cetakan I, Bandung: Penerbit Alumni, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Edisi 1 Cet.1, Bandung: Penerbit Alumni, 1994.
- Hartono, Sri Redjeki, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, cet-1, Bandung: Penerbit CV. Maju Mundur, 2000.

- Hatta, Mohammad, Ahmad Subardjo Djojoadisurjo, A.A. Maramis, Sunario, A.G. Pringgodigdo, *Uraian Pancasila Dilengkapi Dengan Dokumen Lahirnya Pancasila 1 Juni 1945*, Jakarta: Penerbit Mutiara, 1980.
- Himawan, Charles, *Hukum Sebagai Panglima*, Cet.1, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003.
- Holmes, Kevin, *The Concept of Income A Multi-Disciplinary Analysis*, IBFD Publications BV, 2001.
- Hooft, H. Ph. Visser't, Penerjemah: B. Arief Sidharta, *Filsafat Ilmu Hukum*, Bandung: Laboratorium Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Katolik Parahyangan, 2002.
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Cetakan Ketiga Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1982.
- Ihori, Toshihiro, Masakazu Sato, *Government Deficit and Fiscal Reform in Japan*, USA: Kluwer Academic Publishers, 2002.
- Indra, Muh. Ridhwan, *UUD 1945 Sebagai Karya Manusia*, Cetakan pertama, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990.
- Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945*, Cet-2, Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007.
- Indroharto, SH., *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Negara*, Edisi Baru, Cetakan kedelapan, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Ismail, Tjip, *Implikasi Otonomi Daerah Terhadap Paradigma Pajak di Indonesia*, Jakarta : UI, 2005.
- Johnson, Alvin S, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004.
- Jordan, E. *Theory of Legislation An Essay on the Dynamics of Public Mind*, University of Chicago Press, 1952.
- Kamaluddin, Rustian, *Beberapa Aspek Perkembangan Ekonomi Nasional dan Internasional*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Perekonomian Dunia dan Pembangunan di Luar Negeri*, --, Jakarta : Lembaga Penerbit FEUI, 1992.

- Kansil, CST, *Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004)*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2007.
- Kartohadiprodjo, Soediman, *Kumpulan Karangan*, Jakarta: P.T. Pembangunan, 1965.
- Kearl, James R., *Principles of Economics*, Lexington, Massachusetts, Toronto: D.C. Healt and Company, 1993.
- Kelsen, Hans, *Introduction to the Problems of Legal Theory, A Translation of the First Edition of the Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- \_\_\_\_\_, *What is Justice? Justice, Law, and Politics in The Mirror of Science*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1957.
- \_\_\_\_\_, *Pure Theory of Law*, USA: University of California Press, 1978.
- Keraf, Gorys, *Komposisi*, Penerbit Nusa Indah, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Argumentasi dan Narasi*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Diksi dan Gaya Bahasa*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia, 2002.
- Khan, M. Fahmi, *Essay in Islamic Economics*, United Kingdom : The Islamic Foundation, 1995.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Edisi Pertama Cetakan ke-2, Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Internasional Buku I: Bagian Umum*, Cetakan Kelima, Bandung: Binacipta, 1987.
- Lamb, Margaret, Andrew Lymer, Judith Freedman, Simon James, *Taxation: An Interdisciplinary Approach to Research*, Oxford University Press, 2005.
- Latief, H.Abdul, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintah Daerah*, Ed. 1 Cet.1, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia Kesenambungan dan Perubahan*, Cet.1, Jakarta: Penerbit LP3ES, 1990.
- Leyh, Gregory, *Legal Hermeneutics, History, Theory and Practice*, University Of California Press, 1992.
- Lipsey, Steiner, Purvis, Courant, *Economics, Ninth edition*, Harper and Row.
- Little, Daniel, *Varieties of Social Explanation: An Introduction to The Philosophy of Social Science*, USA: Westviews Press, Inc., 1991.

- Logeman, J.H.A., *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Jakarta: Penerbit Ihtiar Baru-Van Hoeve,
- Lokken, Lawrence, *Fundamentals of International Taxation U.S. Taxation of Foreign Income and Foreign Taxpayers*, Second Edition, USA: Warren, Gorham & Lamont, 1997.
- Loudoe, John Z., *Menemukan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*, Cetakan pertama, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1985.
- Lowenfeld, Andreas F., *International Economic Law*, New York: Oxford University Press, 2003.
- Lubis, T. Mulya dan Richard M. Buxbaum (penyunting), *Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, Edisi Pertama, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986.
- Maddala, G.S- Ellen Miller, *Micro Economics Theory and Applications*, USA: McGraw-Hill, Inc, 1989.
- Madsen, David, *Successful Dissertations and Theses: A Guide to Graduate Student Research from Proposal to Completion*, Second Edition, USA: Jossey-Bass, Inc., 1992.
- Mahadi dan Sabaruddin Ahmad, *Pembinaan Bahasa Hukum Indonesia*, Cetakan pertama, Bandung: Rosda Offset, 1979.
- Mahal, Gabriel, *English for Professional Lawyers Prinsip-Prinsip Dasar Bahasa Inggris Dalam Penulisan Dokumen Hukum*, Jakarta: Kesaint Blanc, 2000.
- Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, --, Yogyakarta: Penerbit Gama Media, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2001.

- Makarao, Moh. Taufik, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2004.
- Mangkoesebroto, Guritno, *Kebijakan Ekonomi Publik Di Indonesia, Substansi dan Urgensi*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Mansyuri, R., *Pajak Penghasilan Lanjutan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1996.
- Marsuni, Lauddin, *Hukum dan Kebijaksanaan Perpajakan di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Martias Gelar Imam Radjo Mulano, *Pembahasan Hukum Penjelasan Istilah-Istilah Hukum Belanda-Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 1982.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Ed. 1 Cet.1, Jakarta: Kencana, 2005.
- Mauch, James E and Birch Jack W., *Guide to The Successful Thesis and Dissertation A Handbook for Students and Faculty*, Third Edition, Revised and Expanded, USA : Marcel Dekker, New York, 1993.
- McCallum, Benett. T, *Monetary Economics Theory and Policy*, New York: Macmillan Publishing Company, 1989.
- Mercure, Nicholas and Steven G. Modena, *Economics and The Law from Posner to Post-Modernism*, New Jersey: Princenton University Press, 1999.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Keempat Cetakan Kedua, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Ketiga Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Sedjarah Peradilan dan Perundang-Undangan di Indonesia Sedjak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Disertasi untuk memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Gadjah Mada 18 Desember 1971, Cetakan Kedua, Yogyakarta : Liberty, 1983.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Cetakan ke-I, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Misbach, H. Moch. Lutfie (Editor), *Pemikiran Strategis Masa Depan Ekonomi Indonesia*, Cetakan Pertama, Surabaya: Airlangga University Press, 2003.
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan ke-14, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2001.



- Mortenson, William, Donald T. Krider, Roy J. Simpson, *Understanding Our Economy: Analysis, Issued, Principles*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1964.
- Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, Cet. 1. Jakarta: LP3ES, 1988.
- Muchsin, H., Prof. DR. SH., *Seri Hukum Peradilan : Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka & Kebijakan Asasi*, Cetakan Pertama, Jakarta : Penerbit STIH "IBLAM", 2004.
- \_\_\_\_\_, *Ikhtisar Sejarah Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, 2004.
- Muslehuddin, Muhammad, Penerjemah: Yudian Wahyudi Asmin, dkk, *Filsafat Hukum Islam dan Pemikiran Orientalis Studi Perbandingan Hukum Islam*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1997.
- Nasucha, Chaizi DR, *Reformasi Administrasi Publik Teori dan Praktik*, Jakarta: PT. Grasindo, 2004.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, Edisi Asli 1978 Cetakan Pertama, Jakarta: HuMa, 2003.
- North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Nurtjahjo, Hendra, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi pertama, cetakan pertama, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UI, 2004.
- Nuryono, *English for Lawyers*, Cet. 1, Jakarta : Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2003.
- OECD Tax Policy Studies, *No.1 Taxing Powers of States and Local Government*, 1999.
- Oesman, Oetoyo dan Alfian, *Pancasila Sebagai Idiologi, Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, cetakan kedua, Jakarta: BP-7 Pusat, tahun 1991.
- Oshima, Alice, Ann Hogue, *Writing Academic English*, Third Edition, New York: Addison Wesley Longman, 1999.
- Patterson, Dennis, *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, Blackwell Publishing, 1999.

- Perry Guillermo, John Whalley and Gary McMohan, *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries Volume 2*, Canada: International Development Research Centre, 2000.
- Pincoffs, Edmund L., *Philosophy of Law A Brief Introduction*, California: Wadsworth Publishing Company Belmont, 1991.
- Pinto, Dale, *E-Commerce and Source-Based Income Taxation*, IBFD Publications, 2003.
- Posner, Richard A., *Economic Analysis of Law*, Fifth Edition, A Division of Aspen Publisher, Inc, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Law and Literature*, Revised and enlarged edit, Harvard University Press, 1998.
- Pound, Roscoe, *Law and Morals*, second edition, Oxford University Press, 1926.
- \_\_\_\_\_, *An Introduction to The Philosophy of Law (revised edition)*, New Haven: Yale University Press, 1954.
- \_\_\_\_\_, *Social Control Through Law*, New Haven: Yale University Press, 1942.
- \_\_\_\_\_, *Interpretations of Legal History*, New York: The Macmillan Company, 1923.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Filsafat Hukum*, Penerjemah: Mohamad Radjab, Cet ke-3, Jakarta: Penerbit Bhratara Karya Aksara, 1982.
- Poundstone, William, *Prisoner's Dilemma*, USA: Anchor Book, 1993.
- Powers, Thomas, *Intelligence Wars American Secret History from Hitler to Al-Qaeda*, Revised and Expanded Edition, USA: New York Review, Inc., 2004.
- Pritchard, Robert, *Economic Development, Foreign Investment and The Law*, London: Kluwer Law International, 1996.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan keenam, Jakarta: PT. Dian Rakyat, 1989.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Ikhtisar Antinomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filsafat Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: CV. Rajawali, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Perihal Kaedah Hukum*, Cet-6, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.

- Purbacaraka, Purnadi dan Halim, A. Ridwan, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran Tinjauan Falsafah Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Qardawi, Yusuf, *Hukum Zakat*, Cetakan kesembilan, Jakarta: Pustaka Litera antar nusa, 2006.
- Rachbini, Didik J., *Diagnosa Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Rahardjo, Satjipto, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Cetakan 1, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Penerbit Kompas, Januari 2008.
- Rakove, Jack N., *Interpreting the Constitution The Debate over Original Intent*, Northeastern University Press, Boston, 1990.
- Rand, Ayn, *Pengantar Epistemologi Objektif*, Cetakan Pertama, Yogyakarta : Penerbit Bentang Budaya, 1979.
- Randall Jr, John Herman, Justus Buchler, Evelyn Urban Shirk, *Readings in Philosophy*, Second Edition, Ninth Printing, USA: Barnes & Noble, Inc., 1957.
- Rasjidi, Lili, dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan Pertama, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Cetakan II, Bandung : Penerbit CV. Mandar Maju, 2003.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Sixth Printing, USA: Harvard University Press, 1973.
- Riady, Mochtar, *Mencari Peluang Di Tengah Krisis*, Himpunan Pandangan serta Pemikiran yang Disampaikan dalam Berbagai Kesempatan dalam Kurun Waktu antara awal tahun 1980-an sampai dengan tahun 1998, Cetakan pertama, Universitas Pelita Harapan Press, 1999.
- Riyanto, *Perdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup*, Cet. 1, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995.

- Roestandi Achmad, *Responsi Filsafat Hukum*, Cet. Ke-3., Bandung: Penerbit CV. Armico, 1984.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Perihal Kontrak Sosial Atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik*, Cetakan Pertama, Jakarta : PT. Dian Rakyat, 1989.
- Salanie, Bernard, *The Economics of Taxation*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2003.
- Saleh, Roeslan, *Jurimetrie Suatu Cara Berfikir dan Berbuat Dalam Hukum*, Cetakan Kedua, Jakarta : Penerbit Aksara Baru, 1983.
- Salman, Otje R, *Sosiologi Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Kelima, Bandung : CV. Armico, 1992.
- Salman, Oeje dan Anthon F. Susanto, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Edisi Kedua cetakan ke-1 Bandung: PT. Alumni, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Teori Hukum : Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Cetakan pertama, Bandung: PT. Refika Aditama, 2004.
- Samekto, FX. Adji, *Studi Hukum Kritis Terhadap Hukum Modern*, Cetakan ke-1, Bandung : Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2005.
- Sampford, Charles and Kim Preston, *Interpreting Constitution : Theory, Principles and Institutions*, The Federation Press, 1996.
- Schuman, Frederick L., *International Politics The Western State System and The World Community*, Sixth Edition, USA: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1958.
- Seidman, Ann, Robert Seidman and Nalin Abeyesehre, *Legislative Drafting for Social Democratic Changes: A Manual for Drafter*, London: Kluwer Law International, 2001.
- Shome, Parthasarathi, *Tax Policy Handbook*, Washington D.C.: Tax Policy Division Fiscal Affairs Department International Monetary Fund, 1995.
- Siahaan, Lintong O., *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-2001*, Cerakan Pertama, Jakarta : Percetakan Negara R.I., 2005.
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan*

- Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Cetakan II, Bandung : Penerbit Mandar Madu, 2000.
- Sihaloho, Cyrus, *Modul Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Dilengkapi Dengan Pokok Bahasan, Rangkuman, Latihan, dan Aturan Pelaksanaan Terbaru*, Ed. Revisi Cet.5, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Simandjuntak, Marsillam, *Pandangan Negara Integralistik Sumber, Unsur, dan Riwayatnya Dalam Persiapan UUD 1945*, Cetakan Ketiga, Jakarta : PT. Pustaka Utama Grafiti, 2003.
- Singleton, Royce, Bruce C. Straits, Margaret M. Straits, Ronal J. McAllister, *Approaches to Social Research*, USA: Oxford University Press. 1988.
- Sinungan, Muchdarsyah, *Kebijaksanaan Moneter Orde Baru*, Cetakan Kedua, Jakarta : Bina Aksara, 1987.
- Sjahir, *Ekonomi Enak Dibaca dan Perlu* (Kumpulan kolom dalam Tempo 29 Agustus 1987 s.d. 11 Juni 1994), Cetakan Kedua, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995.
- Slemrod, Joel, and Jon Bakija, *Taxing Ourselves, A Citizen's Guide to the Debate over Taxes*, third edition, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2004.
- Smith, Adam, *An Inquiry into The Nature and Causes of The Wealth of Nations*, The University of Chicago Press, 1976.
- Sobri, *Ekonomi Makro*, Cet-3(revisi), Yogyakarta: Bagian Penerbitan Fakultas Ekonomi UII, 1990.
- Soehino, H., *Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Menjelang dan Pasca Dilakukannya Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi 2005/2006, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BPFE UGM, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soemitro, Rochmat, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Bandung: PT Eresco, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Asas dan dasar Perpajakan 1*, Cetakan Kelima, Bandung: Refika Aditama, 1998.

- \_\_\_\_\_, *Asas dan dasar Perpajakan 2*, Cetakan Kelima, Bandung: Refika Aditama, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Asas dan dasar Perpajakan 3*, Cetakan Kedua, Bandung: PT. Eresco, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Pajak Penghasilan*, Cetakan keempat, Bandung: PT Eresco, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Pajak Pertambahan Nilai*, Cetakan kedua, Bandung: PT Eresco, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Cetakan kelima, Bandung: PT Eresco, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan 1944*, Cetakan kesembilan, Bandung: PT Eresco, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Pajak Ditinjau dari Segi Hukum*, Cetakan pertama, Bandung: PT Eresco, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Pajak Internasional Perkembangan dan Pengaruhnya*, Cetakan I, Bandung : PT. Eresco, 1977.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ketiga, Jakarta: UI-Press, 1986.
- \_\_\_\_\_, *Tata Cara Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bidang Hukum*, Cetakan Ke-3, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_. (Penyunting), *Identifikasi Hukum Positif Tidak Tertulis Melalui Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan Pertama, Jakarta: Penerbit IND-HILL-CO, 1988.
- \_\_\_\_\_, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, Cetakan Pertama, Jakarta : Ind-Hill-Co, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Perbandingan Hukum*, --, Bandung: Penerbit Alumni, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Perspektif Teoritis Studi Hukum Dalam Masyarakat*, Cetakan Pertama, Jakarta: CV. Rajawali, 1985.
- \_\_\_\_\_, *Bahan Bacaan Perspektif Teoritis Dalam Sosiologi Hukum*, Cet. 1., Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi I, Cet. 7, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003.

- Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, cetakan ke-III, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, tahun 1994.
- Soepomo, R, *Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia II*, Cetakan Ketujuh belas, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2004.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid I, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid II, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2, Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta : Penerbit Kanisius, 2007.
- Soetiksno, *Filsafat Hukum Bagian 1*, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Filsafat Hukum Bagian 2*, Cetakan Kedelapan, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2003.
- Soetrisno, *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*, Yogyakarta: BPFE UGM, 1981.
- Sopater, Sularso, *et al., Ed.,Seri Membangun Bangsa: Mengembangkan Strategi Ekonomi*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998.
- Sparrow, Malcolm K., *The Regulatory Craft Controlling Risks, Solving Problems and Managing*, Washington, D.C.: Council for Excellence in Government Brookings Institution Press, 2004.
- Starke, J.G., *An Introduction To International Law Pengantar Hukum Internasional*, Bandung : Penerbit Justitia Study Group, 1986.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing from*, Fifth(revised) Edition second impression, London: Sidgwick & Jackson Limited, 1960.
- Subarsono, AG., *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Cetakan I, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005.

- Subekti, Prof, SH., *Hukum Perjanjian*, cetakan kesembilanbelas, Jakarta: PT. Intermasa, 2002.
- Subekti, Prof, SH., *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, cetakan XXVI, Jakarta: PT. Intermasa, 1994.
- Subiyantoro, Heru dan Singgih Riphath(editor), *Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep dan Implementasi*, Cet-1, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004.
- Sudjarwo, H., *Metodologi Penelitian Sosial*, Cetakan I, Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2001.
- Suhardi, Gunarto, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Cet-1, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2002.
- Sumaryono, *Hermeneutik, sebuah metode filsafat*, Yogyakarta: Kanisius, 1999.
- Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, Cetakan Pertama, Jakarta: UI-Press, 1986.
- Sumyar, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Perpajakan*, Edisi Pertama Cetakan Pertama, Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya, 2004.
- Susanto, Anthon Freddy, *Semiotika Hukum dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*, Cet-1, Bandung: PT. Refika Aditama, 2005.
- Sutrisno, *Dasar-Dasar Kebijaksanaan Ekonomi dan Kebijaksanaan Fiskal*, Cet-1, Yogyakarta: BPFE Universitas Gajah Mada, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BPFE Universitas Gajah Mada, 1981.
- Suyudi, Aria, Eryanto Nugroho, Herni Sri Nurbayanti, *Analisis Hukum Kepailitan Indonesia Kepailitan di Negeri Pailit*, Cet.2, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2004.
- Syofyan, Syofrin dan Asyhar Hidayat, *Hukum Pajak dan Permasalahannya*, Cetakan Pertama, Bandaung: PT. Refika Aditama, 2004.
- Tanusubroto, S., *Dasar-Dasar Hukum Acara Pidana*, Cetakan Kedua, Bandung: CV. Armico, 1989.
- Tiley, John., *Studies in the History of Tax Law*, Oxford and Portland Oregon, 2004.
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi I Revisi II, Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma Jaya, 2002.



- Tresna, R., *Peradilan di Indonesia dari Abad ke Abad*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.
- Tribe, Laurence H., *Constitutional Choices*, Harvard University Press, 1985.
- Tsani, Mohd. Burhan, *Hukum dan Hubungan Internasional*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty, 1990.
- Turabian, Kate.L., *A Manual for Writers of Term Papers, Theses, and Dissertations*, Sixth Edition, Revised by John Grossman and Alice Bennet, Chicago: The University of Chicago Press, 1984.
- Unger, Roberto M, *The Critical Legal Studies Movement*, Harvard University Press, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Law in Modern Society Toward a Criticism of Social Theory*, Collier Macmillan Canada, 1976.
- Uppal, J.S., *Tax Reform in Indonesia*, First Printing, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.
- Usfunan, Johanes, dkk, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, terjemahan Legislative-Drafting-Democratic-Social-Change, Ann Seidman, Robert Seidman, Nalin Abeyeskere, ELIPS, 2002.
- Vago, Steven, *Law and Society 3rd edition*, Prentice Hall, New Jersey, 1990.
- Valerine J.L.K., *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Vogel (ed.), Klaus, *Interpretation of Tax Law and Treaties and Transfer Pricing in Japan and Germany, Series on International Taxation*, USA: Kluwer Law International, 1998.
- Waluyo, Bambang, *Tindak Pidana Perpajakan*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1989.
- Wahjono, Padmo, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Ward, Michael Don, *The Political Economy of Distribution Equality Versus Inequality*, USA: Elsevier North Holland, Inc., 1978.

- Weiss, Leonard W., *Economics and Society*, Second Edition, Canada: John Wiley & Son, Inc., 1981.
- White, James Boyd *s Translation, An Essay in Cultural and Legal Criticism*, University of Chicago Press, 1990.
- Widjaya, Gunawan & Yani Ahmad, *Seri Hukum Bisnis Transaksi Bisnis Internasional (Ekspor-Import & Imbal Beli)*, Cet.1, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001.
- Wie, Thee Kian, *Exploration in Indonesian Economic History*, --, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1994.
- Wolff, Robert Paul, *Ten Great Works of Philosophy*, First Printing, USA: Mentor Book, 1969.
- World Bank, *Lessons of Tax Reform*, Whashington D.C.: 1991.
- Wydick, Richard, *Plain English for Lawyer*, Second Edition, Carolina Academic Press, 1985.
- Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Pertama*, Jakarta: Penerbit Yayasan Prapantja, 1959.
- \_\_\_\_\_, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Kedua*, Jakarta: Penerbit Yayasan Prapantja, 1960.
- \_\_\_\_\_, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Ketiga*, Jakarta: Penerbit Yayasan Prapantja, 1960.
- Zajac, Edward E. *Political Economy of Fairness*, London, USA: The Masseurhusses Institute of Technology Press, 1995.
- Zed, Mestika, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Cet. 1, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.

**Makalah:**

- Hartono, Sunaryati, *Upaya Menyusun Hukum Ekonomi Indonesia Pasca Tahun 2003*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Nasional VIII, Denpasar 14-18 Juli 2005.
- Juwana, Hikmahanto, *Politik Hukum UU Bidang Ekonomi di Indonesia*, Volume 23, Jurnal Hukum Bisnis, 2004.

Rajagukguk, Erman, *Peranan Hukum Di Indonesia : Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi Dan Memperluas Kesejahteraan Sosial*, Disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan peringatan tahun emas UI, Depok: 2000.

\_\_\_\_\_, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum Di Indonesia*, Pidato Pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar dalam bidang hukum pada Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1997.

\_\_\_\_\_, *Hukum dan Pembangunan (Bahan Diskusi Program Doktor)*, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 2004.

\_\_\_\_\_, *Hukum dan Pembangunan (Bahan Diskusi Program Magister Hukum) 1*, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 2005

\_\_\_\_\_, *Hukum dan Pembangunan (Bahan Diskusi Program Magister Hukum) 2*, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 2005.

\_\_\_\_\_, *Globalisasi Hukum dan Kemajuan Teknologi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum dan Pembangunan Hukum Indonesia*, Pidato pada Dies Natalis Universitas Sumatera Utara ke-44 20 Nopember 2001.

\_\_\_\_\_, *Perbandingan Budaya Hukum (Amerika-Eropa-China) 1*, Jakarta : Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

\_\_\_\_\_, *Perbandingan Budaya Hukum (Jepang-Korea-Indonesia) 2*, Jakarta : Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

\_\_\_\_\_, *Hukum Investasi di Indonesia Pokok Bahasan*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006.

Roget's II, *The New Thesaurus*, 3th ed, USA: Houghton Mifflin Company, 1995.

Tax Policy Group of Joint Venture: Silicon Valey Network, *Tax Principles Workbook, A Tool for Critiquing Tax and Fiscal Proposals and System*, 2003.

Weisbach, David A., *Line, Drawing, Doctrine And Efficiency in The Tax Law*, Chicago, John M. Olin Law & Economics Working Paper.

*Webster's New Universal Unabridged Dictionary*, New York: Barnes and Nobles Book, 1999.

**Internet:**

<http://en.wikipedia.org/wiki/>

<http://plato.stanford.edu/entries/legal-econanalysis>

<http://www.cis.org.au/policy>

<http://www.law.uchicago.edu/Publications/Working/index.html>.

<http://www.mntax.org.policy@mntax.org>, Mining Taxes in Minesota An Overview And Recommendation for Reform Final Report by Lynn Edward Reed, March 2004.

<http://www.mntax.org/research/mining.pdf>.

<http://www.123exp-business.com/t/04254457645/>

[www.basiceconomics.info/tax-and-deadweight-loss.php](http://www.basiceconomics.info/tax-and-deadweight-loss.php)

<http://radbruch-case-papers.ssm.com/Pdf> last visited 9-2-2008: judul paper : meta-ethics and legal theory: the case of Gustav Radbruch, written by Torben Spaak, Associate Professor Departement of Law, Uppsala University of Sweeden.

[www.seputar-indonesia.com/edisicetak/berita-utama](http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/berita-utama) keseimbangan fiskal-dan - momentum-peru html

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 10 Tahun 1994 tentang Perubahan Kedua  
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 7 Tahun 1983 tentang Pajak  
Penghasilan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor :17 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga  
atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 7 Tahun 1983 tentang Pajak  
Penghasilan;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor :10 Tahun 2004 tentang Pembentukan  
Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No.25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional tahun 2000-  
2004.

Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1988 jo. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1989  
jo. Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 1991 jo. Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun  
1994 tentang Pajak atas Bunga Deposito Berjangka sertifikat dan Tabungan

Peraturan Pemerintah No 3 Tahun 1994 jo. Peraturan Pemerintah No 48 tahun 1994  
tentang Pajak Penghasilan atas Penghasilan dari Pengalihan Hak atas Tanah dan  
bangunan

Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1994 tentang Pajak Penghasilan bagi Pejabat Negara,  
PNS, Anggota ABRI,dan Para Pensiunan atas Penghasilan yang dibebankan kepada  
keuangan negara atau keuangan daerah

Peraturan Pemerintah No. 42 tahun 1994 tentang Pajak Penghasilan atas hadiah undian

Peraturan Pemerintah No. 46 tahun 1994 tentang Pajak Penghasilan bagi orang pribadi  
yang bertolak ke luar negeri

Peraturan Pemerintah No.:41 tahun 1994 tentang Pajak Penghasilan atas penghasilan dari  
transaksi penjualan saham di bursa efek

Peraturan Pemerintah No 4 tahun 1995 tentang Pajak Penghasilan atas penghasilan  
perusahaan modal ventura dari transaksi penjualan saham atau pengalihan penyertaan  
modal pada perusahaan pasangan usahanya.

Peraturan Pemerintah No 73 tahun 1996 tentang pajak penghasilan atas penghasilan dari usaha jasa konstruksi dan jasa konsultan

Peraturan Pemerintah No 46 tahun 1996 tentang Pajak Penghasilan atas penghasilan dari obligasi yang diperdagangkan di bursa efek

Peraturan pemerintah No 29 tahun 1996 tentang pajak penghasilan atas penghasilan dari persewaan tanah dan atau bangunan

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2001 tentang Perubahan PP No 42 tahun 2000 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Orang Pribadi yang akan bertolak ke Luar Negeri

Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2002 tentang PPh atas Bunga dan Diskonto Obligasi yang diperdagangkan dan/atau dilaporkan perdagangannya di Bursa Efek.

Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2006 tentang Pajak Penghasilan atas Diskonto Surat Perbendaharaan Negara.

Peraturan Presiden No. 68 tahun 2005 tentang Tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, Pasal 9.

Instruksi Presiden No.15 tahun 1970 tentang Proses Penyusunan, Penetapan dan Pengundangan Peraturan Pemerintah

Keputusan Menteri Keuangan mengenai tarif pajak penghasilan Pasal 22 (Keputusan Menteri Keuangan No. 599/KMK.04/1994)

Keputusan Menteri Keuangan mengenai Pajak Penghasilan bagi wajib pajak badan yang melakukan kerjasama dengan PT Telkom berdasarkan sistem pola bagi hasil (Keputusan Menteri Keuangan No 88/KMK.04/1994)

Keputusan Menteri Keuangan mengenai Pajak penghasilan atas penghasilan sehubungan dengan pekerjaan, jasa dan kegiatan tertentu (Keputusan Menteri Keuangan No.598/KMK.04/1994).

Keputusan Menteri Keuangan mengenai pajak penghasilan dalam bangun serah guna/*Built Operate and Transfer* (Keputusan Menteri Keuangan No.248/KMK.04/1995)

Keputusan Menteri Keuangan mengenai norma perhitungan khusus penghasilan neto bagi wajib pajak perusahaan pelayaran dan atau penerbangan luar negeri (Keputusan Menteri Keuangan No 417/KMK.04/1996)

Keputusan Menteri Keuangan mengenai norma penghitungan khusus penghasilan neto bagi wajib pajak perusahaan pelayaran dalam negeri (Keputusan Menteri Keuangan No.416/KMK.04/1996)

Keputusan Menteri Keuangan mengenai norma penghitungan khusus penghasilan neto bagi wajib pajak perusahaan penerbangan dalam negeri (Keputusan Menteri Keuangan No 475/KMK.04/1996)

Keputusan Menteri Keuangan mengenai penilaian kembali aktiva tetap (Keputusan Menteri Keuangan No. 507/KMK.04/1996)

Keputusan Menteri Keuangan mengenai pengenaan pajak penghasilan atas pembelian valuta asing (Keputusan Menteri Keuangan No. 185/KMK.04/1998).

Keputusan Menteri Keuangan mengenai pemotongan pajak penghasilan Pasal 26 atas penghasilan berupa keuntungan dari penjualan saham yang diterima wajib pajak luar negeri (Keputusan Menteri Keuangan No. 434/KMK.04/1999).

Keputusan Menteri Keuangan No: 112/KMK.03/2001 tentang Pemotongan PPh Pasal 21 Atas Penghasilan berupa uang pesangon, uang tebusan pensiun, dan tunjangan hari tua atau jaminan hari tua.

Keputusan Menteri Keuangan No: 543/KMK.03/2002 tentang Norma Penghitungan Khusus Penghasilan Netto bagi Wajib Pajak yang melakukan kegiatan usaha Jasa Maklon (*contract manufacturing*) internasional di bidang produksi mainan anak-anak.

Keputusan Direktur Jenderal Pajak mengenai pajak penghasilan atas penjualan hasil produksi industri semen di dalam negeri (Keputusan Direktur Jenderal Pajak No.70/PJ./1995).

Keputusan Direktur Jenderal Pajak mengenai Pajak Penghasilan atas penjualan hasil produksi kertas di dalam negeri (Keputusan Direktur Jenderal Pajak No.69/PJ./1995).

Keputusan Direktur Jenderal Pajak mengenai Pajak Penghasilan atas penjualan rokok putih dan rokok kretek di dalam negeri (Keputusan Direktur Jenderal Pajak No.42/PJ./1995 jo. Keputusan Direktur Jenderal Pajak No.43/PJ./1995 )

Keputusan Direktur Jenderal Pajak No Kep-417/PJ./2001 tentang Petunjuk Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22, Sifat dan Besarnya Pungutan, serta Tata Cara Penyetoran dan Pelaporannya.

Keputusan Direktur Jenderal Pajak No. KEP-523/PJ./2001 tentang Tarif dan Tata Cara Pemungutan, Penyetoran, serta Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 22 oleh Industri dan Eksportir yang bergerak dalam sektor perhutanan, perkebunan, pertanian, dan perikanan, atas pembelian bahan-bahan untuk keperluan industri atau ekspor mereka dari pedagang pengumpul.

**Lain-lain:**

Risalah Rapat Pleno ke-13 Panitia Ad Hoc I. Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, tanggal 24 April 2001.

Risalah Rapat Pleno ke-16 Panitia Ad Hoc I. Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, tanggal 16 Mei 2001.

Risalah Rapat Pleno ke-18 Panitia Ad Hoc I. Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, tanggal 23 Mei 2001.

Risalah Rapat Pleno ke-20 Panitia Ad Hoc I. Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, tanggal 5 Juli 2001.

Risalah Rapat Pleno ke-33 Panitia Ad Hoc I. Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, tanggal 20 September 2001.

Nota Keuangan dan APBN 1984-1985, Departemen Keuangan R.I.

Nota Keuangan dan APBN 1985-1986, Departemen Keuangan R.I

Nota Keuangan dan APBN 1986-1987, Departemen Keuangan R.I

Nota Keuangan dan APBN 1987-1988, Departemen Keuangan R.I

Nota Keuangan dan APBN 1988-1989, Departemen Keuangan R.I

Nota Keuangan dan APBN 1989-1990, Departemen Keuangan R.I

Nota Keuangan dan APBN 1990-1991, Departemen Keuangan R.I.

Nota Keuangan dan APBN 1991-1992, Departemen Keuangan R.I

Nota Keuangan dan APBN 1992-1993, Departemen Keuangan R.I



Nota Keuangan dan APBN 1993-1994, Departemen Keuangan R.I.  
Nota Keuangan dan APBN 1995-1996, Departemen Keuangan R.I  
Nota Keuangan dan APBN 1996-1997, Departemen Keuangan R.I  
Nota Keuangan dan APBN 1997-1998, Departemen Keuangan R.I.  
Nota Keuangan dan APBN 1999-2000, Departemen Keuangan R.I  
APBN 2001, Departemen Keuangan RI  
APBN 2002, Departemen Keuangan RI  
APBN 2003, Departemen Keuangan RI  
APBN 2004, Departemen Keuangan RI  
APBN 2005, Departemen Keuangan RI  
APBN 2006, Departemen Keuangan R.I.  
Data Pokok APBN-P 2006, Departemen Keuangan R.I.

