

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Pajak

Untuk memahami pengertian tentang pajak dan beberapa konsep yang akan digunakan dalam penulisan ini, ada baiknya terlebih dahulu penulis menyajikan beberapa definisi tentang pengertian pajak dan yang berkaitan dengan pajak yang berhubungan dengan penelitian ini, agar ada persamaan persepsi, serta beberapa teori tentang alasan mengapa negara memungut pajak.

2.1.1. Definisi Pajak

Definisi tentang pengertian pajak telah diuraikan oleh beberapa ahli yang diantaranya oleh P. J. A. Adriani (Rochmat Soemitro, 1986) “Pajak ialah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan”. Definisi pajak menurut P. J. A. Adriani, memiliki kesamaan dengan definisi yang dikemukakan oleh Hofstra (Rochmat Soemitro, 1986) sebagai berikut : Pajak-pajak adalah sumbangan paksaan dari rumah tangga (keuangan) swasta kepada penguasa, yang tidak mempunyai jasa timbal pribadi secara langsung, dari pihak pemerintah, dan yang dipungut berdasarkan peraturan umum, lain dari pada sebagai hukuman karena melanggar hukum pidana.

Kedua definisi tersebut mengungkapkan bahwa pajak adalah iuran yang dapat dipaksakan yaitu berdasarkan peraturan/undang-undang. Selanjutnya definisi yang diberikan oleh Edwin Robert Anderson Seligman seorang ekonom, guru besar, pendiri dan presiden pertama *American Economic Association*, (Nurmantu, 2005) merumuskan pajak sebagai berikut : *“a tax a compulsory contribution from the person to the government to defray the expenses incurred in the common interest of*

all without reference to special benefits conferred". Pajak adalah sumbangan wajib seseorang kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan oleh pemerintahnya tanpa imbalan langsung yang dapat diterima oleh yang membayarnya. Definisi pajak menurut Ray M. Sommerfeld, Hershel M. Anderson dan Horace R. Brock seperti dikutip Haula R dan Rasin T (2005) adalah sebagai berikut : "*a compulsory levy made by public authorities for which nothing is received directly in return*". Pajak adalah pungutan wajib yang dibuat oleh otoritas publik yang berwenang tanpa imbalan langsung.

Disamping itu ada beberapa definisi pajak sebagaimana telah dikutip oleh Siti Resmi (2003) sebagai berikut : menurut Rochmat Soemitro definisi pajak adalah "Pajak adalah iuran rakyat kepada Kas Negara berdasarkan Undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum". Definisi tersebut hampir sama dengan definisi-definisi sebelumnya yang menekankan pada suatu iuran wajib, berdasarkan undang-undang dan tanpa imbalan langsung, sedangkan definisi pajak menurut S. I. Djajadiningrat (1999) adalah : "Pajak sebagai suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari kekayaan ke kas negara yang disebabkan suatu keadaan, kejadian, dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman, menurut peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan, tetapi tidak ada jasa timbal balik dari negara secara langsung, untuk memelihara kesejahteraan secara umum".

Penekanan pada definisi tersebut adalah suatu kewajiban menyerahkan kekayaan, wajib, tapi bukan hukuman, dapat dipaksakan dan tanpa imbal balik langsung. Berikutnya definisi pajak menurut N. J. Feldmann (1938) : "Pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terhutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkannya secara umum) tanpa adanya kontraprestasi dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum". Definisi tersebut menekankan prestasi yang dapat dipaksakan, berdasar undang-undang dan tanpa imbalan langsung. Definisi pajak menurut Ray M. Sommerfeld, Anderson dan Brock sebagaimana dikutip Julwilfrit (2008) sebagai berikut : "*any non penalty yet*

compulsory transfer of resources from the private the public sector, levied on the basis of predetermined criteria and without receipt of a specific benefit of equal value, in order to accomplish some of a nation's economic and social Objective". Definisi tersebut juga memiliki persamaan dimana penekanannya pada pembayaran wajib, dari swasta ke Pemerintah dan tanpa imbalan langsung.

Asher dan Heij mengemukakan unsur-unsur yang selalu berulang kali disebut dalam definisi-definisi pajak (Nurmantu, 2005) yaitu :

- a. *a legal compulsory (pungutan yang resmi/legal)*
- b. *contribution in monetary form (iuran dalam bentuk uang)*
- c. *by individuals, organizations or other entities and (terhadap individu, organisasi atau suatu entitas)*
- d. *received by the government (yang diterima oleh Pemerintah)*

Dari beberapa definisi pajak sebagaimana telah diuraikan di atas, ada beberapa butir penting sebagai berikut :

1. Pajak merupakan iuran kepada negara
Yaitu peralihan kekayaan berupa uang dari sektor swasta ke sektor publik berdasarkan hak yang dimiliki negara.
2. Bukan sebagai hukuman
Pajak dipungut berdasarkan suatu kriteria tertentu, bukan sebagai hukuman atas kesalahan Wajib Pajak.
3. Pajak dapat dipaksakan
Pemungutan pajak dapat dipaksakan dengan menggunakan, surat paksa, sita sampai dengan pengadilan.
4. Berdasarkan undang-undang
Pemungutan pajak berdasarkan kriteria yang telah ditentukan dan disepakati oleh otorita publik dalam bentuk undang-undang positif.
5. Tidak menerima kontraprestasi secara langsung
Ciri khas utama dari pajak adalah bahwa wajib pajak yang membayar pajak tidak menerima kontraprestasi dari pemerintah secara langsung.
6. Untuk membiayai pengeluaran umum Pemerintah

Dana pajak yang terkumpul digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah dalam tugas menjalankan roda pemerintahan

Beberapa slogan yang menjadi pendorong perjuangan rakyat untuk ikut serta dalam penentuan peraturan perpajakan di Amerika Serikat selama revolusi Amerika (1775-1783) (Nurmantu, 2005) antara lain adalah :

1. *No taxation without representation*, yang maknanya adalah tiada pemungutan pajak oleh Pemerintah, kecuali pemungutan tersebut telah disahkan Dewan Perwakilan Rakyat;
2. *Taxation without representation is tyranny*, yang maknanya adalah pemungutan pajak yang dialkuakn tanpa melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat adalah sama dengan tirani atau Pemerintah yang sewenang-wenang;
3. *Taxation without representation is robbery*, yang maknanya adalah pemungutan pajak yang dilakukan tanpa melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sama dengan perampokan.

Berdasarkan beberapa definisi dan slogan di atas, dapat disimpulkan bahwa pemungutan pajak oleh Pemerintah kepada rakyatnya haruslah berdasarkan undang-undang yang disepakati oleh seluruh rakyat melalui perwakilannya (DPR), jadi negara tidak semena-mena memungut pajak dari rakyatnya.

2.1.2. Teori Mengapa Negara Memungut Pajak

Setiap orang mendengar kata pajak, sudah tentu timbul niat untuk sebisa mungkin menghindar dan bebas dari pajak. Timbul pertanyaan mengapa kita yang sudah bersusah payah bekerja memeras keringat, membanting tulang siang dan malam, tetapi negara dalam hal ini Pemerintah, meminta bagian dari hasil kerja keras kita, dan dapat memaksa dengan berdasar pada undang-undang. Hal tersebut sering dijumpai dalam kehidupan nyata, dimana Wajib Pajak mempertanyakan hal tersebut kepada penulis. Untuk menghindari pendapat Wajib Pajak yang seperti itu, ada baiknya diuraikan juga tentang teori serta alasan yang menjadi dasar (justifikasi) bagi negara sehingga mempunyai wewenang untuk memungut pajak dari rakyatnya.

Penyajian teori ini dimaksudkan agar setiap pembaca dapat memahami, mengapa kita dipungut pajak oleh negara.

Untuk mendapatkan justifikasi pemungutan pajak maka dalam hukum pajak telah timbul beberapa teori yang termasuk dalam asas pemungutan pajak menurut falsafah hukum, (Nurmantu, 2005) yaitu :

a. Teori Asuransi

Dalam teori ini negara berhak memungut pajak dari rakyatnya karena negara dianggap identik dengan perusahaan asuransi, dan rakyat sebagai Wajib Pajak menjadi pihak tertanggung yang wajib membayar premi, yang berupa pajak. Negara berhak memungut pajak menurut teori ini, karena negara melindungi seluruh rakyatnya. Teori ini memiliki kelemahan diantaranya jika Wajib Pajak menderita resiko negara tidak memberikan imbalan secara khusus. Faktanya negara tidak memberikan santunan jika Wajib Pajak tertimpa musibah. Apabila terdapat imbalan langsung (premi) maka teori asuransi tersebut akan bertentangan dengan teori pajak itu sendiri yang menyatakan tidak terdapat kontraprestasi secara langsung.

b. Teori Kepentingan

Dalam teori ini negara mempunyai hak untuk memungut pajak dari rakyatnya, disebabkan rakyat memiliki kepentingan kepada negara. Semakin besar kepentingan rakyat kepada negara, maka semakin besar pula perlindungan negara kepada rakyat.

c. Teori Gaya Pikul

Dalam teori ini tidak memberikan jawaban atas justifikasi pemungutan pajak, namun hanya mengusulkan agar dalam melakukan pemungutan pajak pemerintah harus memperhatikan daya pikul dari rakyatnya, atau sesuai dengan daya pikulnya. Wajib Pajak tidak akan dikenakan pajak penghasilan atas seluruh penghasilan kotornya, namun dikurangi oleh sejumlah yang dibutuhkan untuk mempertahankan hidup, atau disebut dengan Penghasilan Tidak Kena Pajak, kebutuhan minimum kehidupan atau pendapatan bebas pajak (*minimum of subsistence*).

d. Teori Asas Gaya Beli

Justifikasi pemungutan pajak dalam teori ini terletak pada efek atau akibat pemungutan pajak. Pada sebagian besar negara, pemungutan pajak akan membawa

akibat yang positif, diantaranya tersedianya dana yang cukup untuk membiayai pengeluaran umum negara. Karena akibat dari pemungutannya baik, maka pemungutan pajak adalah bersifat baik juga.

e. Teori Pembangunan

Pembangunan memuat pengertian tentang masyarakat yang adil, makmur sejahtera lahir dan bathin yang meliputi semua bidang dan aspek kehidupan seperti ekonomi, hukum, pendidikan sosial budaya, keamanan dan sebagainya. Untuk pembangunan tersebut sudah tentu memerlukan dana, diantaranya pajak, inilah yang menjustifikasi mengapa negara memungut pajak dari rakyatnya.

2.2 Fungsi Pajak

Pada uraian sebelumnya telah dijelaskan beberapa definisi pajak, teori mengapa negara memungut pajak, dalam uraian selanjutnya rasanya perlu juga disajikan tentang fungsi pajak, sehingga semakin jelas mengapa pajak terus dan semakin dibutuhkan dalam kehidupan bernegara. Pada dasarnya fungsi pajak adalah sebagai sumber keuangan negara (fungsi *budgeter*) dan fungsi untuk mengatur (*regulerend*). Menurut Soemitro, (1992), fungsi pajak adalah :

1. Fungsi *Budgeter* (Sumber Keuangan Negara)

Pajak mempunyai fungsi *budgeter* artinya pajak merupakan salah satu sumber penerimaan pemerintah untuk membiayai pengeluaran baik rutin maupun pembangunan. Sebagai sumber keuangan negara, pemerintah berupaya untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara, dengan maksud untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara yang ditempuh dengan cara ekstensifikasi maupun intensifikasi pemungutan pajak melalui penyempurnaan peraturan berbagai jenis pajak seperti Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, dan Pajak Bumi dan Bangunan. Dengan demikian penghasilan dari pajak ini untuk membiayai kepentingan umum yang akhirnya juga mencakup kepentingan pribadi individu seperti kesehatan rakyat, pendidikan, kesejahteraan dan sebagainya. Karena tujuan dari fungsi tersebut untuk

kesejahteraan rakyat, maka sudah selayaknya rakyat ikut menghimpun dana melalui pajak.

2. Fungsi *Regulerend* (Mengatur)

Pajak mempunyai fungsi mengatur artinya pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi, dan mencapai tujuan-tujuan tertentu di luar bidang keuangan. Beberapa contoh penerapan pajak sebagai fungsi mengatur adalah :

- a. Pajak yang tinggi dikenakan terhadap barang-barang mewah. Pajak Penjualan atas Barang mewah (PPnBM) dikenakan pada saat terjadinya transaksi jual beli barang mewah. Semakin mewah suatu barang maka tarif pajaknya semakin tinggi sehingga barang tersebut semakin mahal harganya. Pengenaan pajak ini dimaksudkan agar rakyat tidak berlomba-lomba untuk mengkonsumsi barang mewah.
- b. Tarif pajak progresif dikenakan atas penghasilan, dimaksudkan agar pihak yang memperoleh penghasilan tinggi memberikan kontribusi (membayar pajak) yang tinggi pula, sehingga terjadi pemerataan penghasilan. Tarif pajak ekspor adalah 0%, dimaksudkan agar para pengusaha terdorong untuk mengeksport hasil produksinya di pasar dunia sehingga dapat memperbesar devisa negara.
- c. Pajak penghasilan dikenakan atas penyerahan barang hasil industri tertentu seperti industri semen, industri rokok, industri baja dan sebagainya, agar terdapat penekanan produksi terhadap industri tersebut karena dapat mencemari lingkungan dengan polusinya (Hal. 2-3).

Menurut Musgrave dan Musgrave (1993) dengan melihat perkembangan perekonomian yang maju pesat, fungsi pajak tidak hanya berkaitan dengan budgeter dan *regulerend*, melainkan :

1. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi adalah penyediaan barang sosial atau proses pembagian keseluruhan sumber daya untuk digunakan sebagai barang pribadi dan barang sosial, dan bagaimana komposisi barang sosial ditentukan. Yang disebutkan disini sebagai barang sosial (*sosial goods*) yang berbeda dari barang-barang pribadi (*private goods*),

dimana barang sosial tidak dapat disediakan melalui system pasar, yaitu melalui transaksi diantara konsumen dan produsen secara perorangan. Konsumsi terhadap barang sosial tersebut ada beberapa individu adalah tidak saling bersaing (*non rival*), dalam arti bahwa keikutsertaan seseorang untuk mendapatkan manfaat tidak akan mengurangi manfaat yang tersedia bagi yang lainnya. Cara yang berbeda dibutuhkan agar penyediaan barang sosial dan biaya alokasinya dapat ditentukan. Disinilah proses politik memasuki permasalahan sebagai pengganti dari mekanisme pasar. Pemilihan (alokasi) dengan pemungutan suara harus dijalankan untuk menggantikan pemilihan uang (transaksi jual beli). Jadi pengambilan keputusan berdasarkan pemungutan suara menjadi pengganti bagi pernyataan pilihan melalui pasar. Hasilnya tidak akan memuaskan semua orang, tetapi hasil itu akan mendekati pemecahan yang efisien dari proses pemilihan dan kebersaingan dari pilihan masyarakat di dalam masalah tersebut.

2. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi adalah penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan untuk menjamin terpenuhinya apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai suatu keadaan yang merata dan adil. Secara khusus distribusi ini memainkan peranan penting dalam menentukan kebijakan pajak. Tanpa adanya kebijakan untuk menyesuaikan keadaan distribusi yang berlaku, maka distribusi pendapatan dan kekayaan pertama kali tergantung pada distribusi sumber daya alam (*factor endowment*) termasuk kemampuan personal dalam menghasilkan pendapatan serta kepemilikan akumulasi dan warisan kekayaan. Distribusi pendapatan diantara individu-individu tergantung pada persediaan faktor produksi masyarakat dan nilai yang dapat dicapai masyarakat di pasar. Distribusi pendapatan ini mungkin saja sesuai, tetapi mungkin juga tidak sesuai dengan apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai distribusi yang merata atau adil. Ilmu ekonomi membantu kita untuk menentukan apa yang membentuk suatu penggunaan sumber daya yang efisien berdasarkan pola distribusi serta permintaan tertentu.

3. Fungsi Stabilitas

Fungsi stabilitas adalah penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mempertahankan tingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat, dengan memperhitungkan segala akibatnya terhadap perdagangan dan neraca pembayaran. Tingkat kesempatan kerja secara menyeluruh dan tingkat harga di dalam perekonomian tergantung pada tingkat permintaan agregat, dan mempunyai hubungan dengan nilai output potensial atau output kapasitas berdasarkan harga yang berlaku. Tingkat permintaan merupakan fungsi dari keputusan mengenai pengeluaran oleh berjuta-juta konsumen, pimpinan perusahaan, penanaman modal keuangan dan para pengusaha kecil. Tidak ada satupun dan keadaan itu yang menjamin bahwa keadaan ekonomi akan kembali secara otomatis ke keadaan stabil dan tingkat kesempatan kerja yang tinggi (*high employment*) (Hal. 7-13).

2.3. Sistem Pemungutan Pajak

Sistem pemungutan pajak yang dianut oleh undang-undang perpajakan Indonesia, khususnya Undang-undang Pajak Penghasilan adalah menganut sistem *self assessment*, namun untuk Pajak Bumi dan Bangunan menganut system *official assessment*. Untuk mengetahui beberapa system pemungutan tersebut berikut akan diuraikan beberpa pengertian sistem pemungutan pajak. Sistem Pemungutan Pajak menurut Soelarno (1999) adalah “Kegiatan untuk mengenakan pajak sesuai dengan pola kerja yang ditetapkan. Yang dimaksud pengenaan adalah kegiatan mulai penatausahaan, pendataan, penetapan, penagihan sampai dengan pengawasan pembayaran, termasuk penyelesaian sengketa/keberatan bila terjadi keberatan dari pihak wajib pajak” (Hal. 111). Definisi tersebut memberikan penekanan bahwa Wajib Pajak memilik andil yang besar dan aktif dalam pemungutan pajak. Teknik pemungutan pajak menurut Adriani seperti dikutip Brotodihardjo (1998), dapat dibagi dalam tiga kelompok sebagai berikut :

1. Fiskus menentukan sendiri (diluar Wajib Pajak) jumlah pajak yang terutang dengan ciri-ciri berupa : wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang

ada pada fiskus, wajib pajak bersifat pasif, utang pajak timbul setelah dikeluarkannya surat ketetapan pajak oleh fiskus.

2. Ada kerjasama antara wajib pajak dan fiskus (tetapi kata terakhir pada fiskus) dalam bentuk pemberitahuan sederhana dari wajib pajak, pemberitahuan yang lengkap dari fiskus.
3. Wajib Pajak menentukan sendiri jumlah pajak yang terutang sesuai dengan ketentuan undang-undang perpajakan. Cara pembayaran dapat dilakukan dengan materai pembayaran ke kas negara. Fiskus membatasi diri pada pengawasan, kadang-kadang insidental atau teratur (Hal. 106).

Definis tersebut juga mengisaratkan bahwa Wajib Pajak memiliki peran yang besar dalam menentukan pajak yang dibayarnya ke negara.

Pada dasarnya ada empat sistem pemungutan pajak yang dapat dipergunakan :

1. *Official Assessment System*

Yaitu suatu pemungutan pajak dimana wewenang untuk menghitung besarnya pajak yang terutang oleh seseorang berada pada pemungut atau aparat pajak/fiskus. Dalam sistem ini Wajib Pajak bersifat pasif, menunggu ketetapan dari fiskus, hutang pajak baru timbul bila sudah ada Surat Ketetapan Pajak.

2. *Self Assessment System*

Yaitu sistem pemungutan yang memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada wajib pajak melaksanakan kewajiban perpajakan yang dimulai dari mendaftar, menghitung, menetapkan, menyetor, melaporkan, bahkan memperbaiki sendiri jumlah pajak yang terutang. Definisi *self assessment* yang ada dalam *International Tax Glossary* (1998-1992), sebagai berikut : "*Under self assessment is meant the system which the taxpayer is required not only to declare his basis of assessment (e.g. taxable income) but also submit a calculation of the tax due from him and, usually, to accompany his calculation with payment of amount he regards as due*" (Hal. 19). Definisi tersebut mengisaratkan bahwa hakikat sistem *self assessment* adalah penetapan sendiri besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak. Definisi tersebut kurang lebih menyampaikan pengertian bahwa Wajib Pajak diminta untuk

menghitung sendiri besarnya penghasilan kena pajak dan jumlah yang terutang yang menjadi bebannya, serta membayar jumlah pajak yang terutang menurut perhitungannya tersebut. Wajib Pajak diberikan kepercayaan penuh, sehingga dituntut kejujuran dan kesadaran dari Wajib Pajak. Patrick L. Kelley dan Oliver Oldman menyatakan bahwa istilah tersebut menunjuk kepada keadaan : “*where taxpayers are required to calculate their own tax liabilities (that so-called self assessment system)*”. Kedua ahli tersebut mengemukakan bahwa apabila Wajib Pajak diminta untuk menghitung utang pajaknya sendiri, maka dinamakan “*self assessment system*”. (*Harvard Law School International Tax Program, 1973, 196*). Definisi *self assessment* yang lainnya adalah suatu sistem pungutan pajak dimana pembayaran pajak diserahkan sepenuhnya kepada pembayar pajak untuk dilakukan atas inisiatif dan kesadaran masing-masing (Suandy, 2000).

Definisi *self assessment* menurut Munawir (1996) yang membagi *self assessment* menjadi 2 (dua) yaitu :

- a. *Semi self assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak berada pada dua pihak yaitu Pembayar Pajak (Wajib Pajak) dan Pemungut Pajak (Fiskus) dengan sistem semi self assessment, pada awal tahun pajak wajib pajak menentukan atau menaksir sendiri besarnya pajak yang terutang untuk tahun yang berjalan, dan berdasarkan taksiran tersebut wajib pajak menyetor pajak (yang merupakan angsuran). Pada akhir tahun pajak yang sesungguhnya terutang ditentukan oleh fiskus melalui Surat Ketetapan Pajak.
- b. *Full Self Assessment* yaitu suatu sistem pemungutan pajak dimana wewenang untuk menentukan besarnya pajak terutang oleh suatu wajib pajak berada pada wajib pajak sendiri. Dalam sistem ini wajib pajak harus dapat menghitung, memperhitungkan, menyetor dan melaporkan sendiri pajaknya. Fiskus tidak ikut campur tangan dalam menentukan besarnya pajak yang terutang (kecuali wajib pajak menyalahi peraturan yang berlaku. (Hal. 45)

Definisi tersebut membagi *self assessment* menjadi 2 (dua) yaitu semi *self assessment* dimana pada akhir tahun, pajak terutang masih ditetapkan oleh fiskus, dengan demikian masih ada peran fiskus dalam penghitungan pajak terutang, sedangkan untuk *full self assessment*, fiskus sama sekali tidak ikut campur tangan dalam menghitung pajak-pajak terutang yang akan dilaporkan dalam SPT Wajib Pajak, semuanya ditentukan sendiri oleh Wajib Pajak sampai dengan pelaporan SPT.

Definisi *self assessment* lainnya adalah menurut Salamun (1993) sebagai berikut :

Adalah suatu sistem pemungutan pajak yang melimpahkan kepercayaan sepenuhnya kepada anggota masyarakat dalam hal ini adalah wajib pajak. Wajib Pajak bertanggung jawab secara langsung kepada negara atas pemenuhan kewajiban dan pelaksanaan ketentuan perpajakannya. Dalam hal ini keaktifan pelaksanaan administrasi perpajakan terletak pada wajib pajak sendiri, sedangkan pemerintah atau aparat administrasi perpajakan hanya merupakan pembimbing dan pengawasan atas pelaksanaan kewajiban perpajakan tersebut. Dalam sistem ini unsur kejujuran dan itikat melakukan kebenaran sangat berperan dan merupakan fokus dalam pelaksanaan pemungutan pajak. Sistem ini bertujuan menghilangkan pelaksanaan administrasi perpajakan yang berbelit-belit dan birokratis. (hal. 109)

Bila kita diperhatikan definisi tersebut, menurut penulis ada beberapa hal yang penting untuk dicermati yaitu :

1. Melimpahkan kepercayaan sepenuhnya kepada anggota masyarakat;
2. Wajib Pajak bertanggung jawab secara langsung kepada negara;
3. Keaktifan pelaksanaan administrasi perpajakan terletak pada wajib pajak sendiri;
4. Aparat administrasi perpajakan hanya merupakan pembimbing dan pengawasan;
5. Unsur kejujuran dan itikat melakukan kebenaran sangat berperan dan merupakan fokus dalam pelaksanaan pemungutan pajak;
6. Bertujuan menghilangkan pelaksanaan administrasi perpajakan yang berbelit-belit dan birokratis.

Wajib Pajak diberikan wewenang untuk menghitung sendiri pajak terutang, namun harus secara jujur, sesuai dengan data yang ada, sedangkan fiskus wajib memberikan bimbingan serta pengawasan atas SPT yang dilaporkan Wajib Pajak.

Self assessment menurut Boediono (2000) merupakan sistem dan mekanisme pemungutan pajak yang menjadi ciri dan corak tersendiri dalam perpajakan nasional yang meliputi :

- a. Bahwa pungutan pajak merupakan perwujudan dari pengabdian kewajiban dan peran serta wajib pajak untuk secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan yang diperlukan untuk pembiayaan negara dan pembangunan nasional.
- b. Tanggung jawab atas kewajiban pelaksanaan pajak, sebagai tercermin kewajiban di bidang perpajakan berada pada anggota masyarakat wajib pajak. Pemerintah dalam hal ini aparat perpajakan sesuai dengan fungsinya berkewajiban melakukan pembinaan, penelitian, dan pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban perpajakan wajib pajak berdasarkan ketentuan yang digariskan dalam peraturan perundang-undangan perpajakan.
- c. Anggota masyarakat wajib pajak diberi kepercayaan untuk dapat melaksanakan kegotong royongan nasional melalui sistem perhitungan, memperhtungkan dan membayar sendiri pajak yang terutang (*self assessment*) hingga melalui sistem ini pelaksanaan administrasi perpajakan diharapkan dapat dilaksanakan dengan lebih rapi, terkendali, sehingga dan mudah untuk dipahami oleh anggota masyarakat wajib pajak. (Hal. 86)

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa dengan *self assessment*, wajib pajak secara langsung dan bersama-sama melaksanakan kewajiban perpajakan untuk keperluan pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Fiskus sesuai dengan fungsinya berkewajiban melakukan pembinaan, penelitian, dan pengawasan.

Dalam melaksanakan *self assessment* menurut Soelarno (1999) harus dilakukan langkah-langkah pelaksanaan secara garis besar yaitu sebagai berikut :

- a. Menyiapkan sarana-sarana hukum dan sarana administrasi.

- b. Menyiapkan tenaga terampil yang mampu menjelaskan dan menerapkan sistem.
- c. Dengan sarana dan tenaga yang tersedia melakukan kegiatan tata usaha dalam arti mengukuhkan wajib pajak yang sudah terdaftar menjadi wajib pajak sektor tunai sekaligus memberi nomor pokok dan penuntunnya.
- d. Untuk wajib pajak yang belum terdaftar di data (melalui SPT yang dikirim atau petugas pendataan kelapangan).
- e. Menerbitkan penunjukan wajib pajak baru yang belum terdaftar berdasarkan hasil pendataan sekaligus memberi nomor pokok dan penuntun.
- f. Memberi penyuluhan kepada wajib pajak yang memerlukan bentuk sistem yang diterapkan.
- g. Melakukan pengawasan pembayaran melalui pemeriksaan sederhana (*summir*) atau sering disebut sebagai verifikasi (*Verkan atau Verlap*).
- h. Memberitahukan atau memberi saran perbaikan bila atas dasar verifikasi terdapat kekurangan.
- i. Menindaklanjuti saran petugas verikator yang tidak dilaksanakan.
- j. Memberi pelayanan kepada wajib pajak yang melakukan laporan pembayaran
- k. Melayani wajib pajak yang melakukan perbaikan/setoran perbaikan.
- l. Melakukan pemeriksaan pada wajib pajak yang terbukti melakukan penyimpangan.
- m. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan wajib pajak yang melakukan penyimpangan.
- n. Menyelesaikan sengketa tepat waktu.
- o. Melayani wajib pajak yang melakukan keberatan atas hasil tindak lanjut pemeriksaan.
- p. Melakukan penagihan (pasif maupun aktif) atas tunggakan yang ada.
- q. Melakukan pengendalian/pembinaan secara umum atas pelaksanaan sistem (Hal. 118-119).

Sistem *self assessment* harus disertai dengan hal-hal yang mendukung pelaksanaan sistem tersebut agar pelaksanaannya sesuai dengan yang diharapkan, seperti yang disebutkan oleh Soelarno. Sebagai contoh fungsi pembinaan, penelitian dan pengawasan sangat diperlukan untuk mengawal *sistem self assessment* ini, agar penyimpangan dan hambatan dalam sistem ini dapat diminimalisir. Pembinaan fiskus lewat penyuluhan untuk Wajib Pajak yang baru terdaftar dan belum memiliki pengetahuan yang baik tentang pajak sangat diperlukan. Fungsi penelitian fiskus terhadap SPT yang telah dilaporkan sangat diperlukan, sehingga bila terdapat kesalahan segera dihimbau kepada Wajib Pajak untuk segera dilakukan pembetulan. Demikian pula halnya dengan fungsi pengawasan melalui pemeriksaan, dimana produknya antara lain adalah dapat berupa Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar, akan memberikan efek jera bagi Wajib Pajak yang beritikad tidak baik dalam menghitung pajak terutangya sendiri (*self assessment*). Singkatnya, dalam *self assessment* yang baik, minimal dipenuhinya butir-butir sebagaimana disebutkan pada butir a s.d. butir q di atas.

3. *Withholding Tax System*

Suatu sistem perpajakan dimana pihak tertentu (pihak ketiga) mendapat tugas dan kepercayaan dari undang-undang perpajakan untuk memotong atau memungut suatu presentase tertentu terhadap jumlah pembayaran atau transaksi yang dilakukannya dengan penerima penghasilan, yakni Wajib Pajak. Jumlah pajak yang dipotong diteruskan ke kas negara dalam jangka waktu tertentu, jumlah mana dapat menjadi kredit pajak bagi wajib pajak yang bersangkutan. Ditinjau dari pendekatan administrasi publik dan teori organisasi, penunjukkan pihak ketiga untuk memotong pajak penghasilan dari setiap penghasilan yang dibayarkannya kepada Wajib Pajak adalah *empowerment* atau pemberdayaan publik, dalam hal ini pemberdayaan Wajib Pajak. Ditinjau dari segi pemotongan pajak pada saat penerimaan penghasilan, *withholding tax system* adalah sistem pemotongan pajak pada sumbernya yang disebut sebagai *levying tax at source*, artinya Wajib Pajak yang

menerima atau memperoleh penghasilan langsung dipotong pajaknya oleh pemberi penghasilan (*tax withholder*).

2.4. Asas-Asas Pemungutan Pajak

Menurut Adam Smith (1938), bahwa pemungutan pajak hendaknya didasarkan atas empat asas, yaitu :

1. Asas *Equality*

Pajak itu harus adil dan merata, dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (*ability to pay*) pajak tersebut, dan juga sesuai dengan manfaat yang diterimanya dari pemerintah.

2. Asas *Certainty*

Pajak itu tidak ditentukan secara sewenang-wenang, sebaliknya pajak itu harus jelas bagi semua Wajib Pajak, berapa jumlah yang harus dibayar, kapan harus dibayar, dan bagaimana cara membayarnya. Bagi Adam Smith, kepastian adalah lebih penting dari keadilan. Jadi suatu sistem yang telah dirancang menganut azas keadilan, apabila tanpa kepastian bisa menimbulkan ketidakadilan.

3. Asas *Convenience*

Dalam memungut pajak, hendaknya pemerintah memperhatikan saat-saat yang paling baik bagi si wajib pajak. *Pay as you earn* adalah membayar pajak pada saat yang tepat.

4. Asas *Economy/Efficiency*

Biaya pemungutan yang dikeluarkan oleh pemerintah seharusnya lebih kecil dari hasil yang diterima. Jangan sampai biaya untuk memungut pajak tertentu lebih besar dari hasil pemungutan pajak yang diperoleh.

2.5 Pajak Penghasilan

2.5.1. Pengertian Penghasilan

Setiap pajak merupakan pemindahan daya beli dari sektor privat ke sektor publik digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan. Pajak merupakan suatu gejala dalam kehidupan masyarakat, oleh

karena itu pajak menjadi studi para ahli ekonomi termasuk Adam Smith, yang lebih dikenal sebagai Bapak Ilmu Ekonomi. Penghasilan merupakan suatu pengertian yang dipakai dalam ilmu ekonomi, ketika penghasilan dikenakan pajak, para ahli ekonomilah yang paling banyak memberikan sumbangan tentang pengertian penghasilan yang akan menjadi objek pajak. Definisi tentang penghasilan dalam ilmu ekonomi bermacam-macam tergantung keperluannya (Richard Gloode, 1912). Pengertian penghasilan untuk keperluan pemungutan pajak atas penghasilan adalah sebagai berikut :

Menurut RT Ely, dalam buku *Outlines of Economic* (1908), E. R. A. Seligman dalam bukunya *Principle of Economic* (1914), dan W. F. Taussig dalam bukunya *Principles of Economics* (1916), mendefinisikan penghasilan itu sebagai aliran kepuasan yang dinikmati seseorang selama suatu jangka waktu tertentu, jika penghasilan seseorang dipergunakan untuk membeli makanan untuk makan, maka yang merupakan penghasilan adalah kepuasan yang dirasakan sehubungan dengan makna makanan yang dibeli dari uang tersebut.

Menurut Irfing Fisher dalam bukunya *Elementary Principles of Economics* (1912) sebagaimana diceritakan oleh Robert Murray Haig dalam karyanya yang terkenal, *the concept of income – Economic and Legal Aspect* (1939), bahwa secara fundamental penghasilan adalah hasil (*yield*) sebagai jasa yang diberikan harta atau orang-orang yang memberikan kepuasan kepada yang bersangkutan.

Dalam pemikiran lebih lanjut, antara R.T Ely, 1908 dan Irving Fisher, 1912 sampai kepada kesimpulan yang berbeda. Menurut pemikiran Ely, karena kepuasan itu tidak dapat diukur, maka nilai dari penghasilan itu harus didasarkan atas nilai dari barang dan jasa yang dihasilkan. Semua nilai barang dan jasa yang dihasilkan itu merupakan penghasilan, tidak perlu diperhatikan lagi apa dipakai untuk pemuasan kebutuhan sekarang atau disimpan untuk dipakai dikemudian hari.

Sebaliknya, Fisher sampai kepada kesimpulan, bahwa yang merupakan penghasilan itu adalah jasa dari harta atau orang yang memberikan kepuasan, jadi hanya yang dipakai untuk konsumsi, sedang yang disimpan untuk menambah nilai harta kekayaan tidak termasuk pengertian penghasilan yang dikenakan pajak. Tetapi

pendapat Fisher tersebut adalah pendapat sebelum pengembangan pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan di Amerika Serikat.

Dalam buku Fisher berikutnya *Constructive Income Taxation : A Proposal for Reform* (Harper, 1942), pendirian Fisher berubah, yang menyatakan bahwa disamping pengertian “*Yield Income*” yang merupakan jasa dari harta atau orang yang memberikan kepuasan, ada pengertian “*enrichment income*” atau “*accretion*” yang terdiri dari konsumsi ditambah dengan kenaikan harta atau dikurangi pengurangan harta. “*Yield Income*” adalah lebih Fundamental, sedang “*accretion*” adalah lebih berguna.

Dalam memutuskan definisi penghasilan, pemerintah menetapkan untuk menggunakan Konsep SHS (*SHS Concept*). Dalam Konsep SHS, untuk keperluan perpajakan, definisi penghasilan yang dipakai hendaknya tidak memandang sumbernya, artinya dari mana saja sumber tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan adalah sebagai penghasilan yang dikenakan pajak (Mansury, 1996). Konsep SHS merupakan rumusan tentang konsep penghasilan yang disarankan oleh George Schanz, Henry C. Simons dan Robert Murray Haig, dimana konsep tersebut dirasakan sebagai konsep yang paling adil serta memenuhi azas jumlah penerimaan yang memadai, yang selanjutnya disingkat menjadi azas kecukupan penerimaan.

Adapun inti dari konsep penghasilan yang dikemukakan oleh Schanz (1896), Haig (1921) dan Simon (1938) yang lebih dikenal sebagai konsep SHS, adalah sebagai berikut :

1. George Schanz mengemukakan apa yang disebut dengan *The Accretion Theory of Income* yang mengatakan bahwa pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakaiannya, melainkan lebih menekankan kepada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang dan jasa. Berdasarkan *The accretion Theory of Income* tersebut, maka seluruh penghasilan yang diterima atau diperoleh oleh Wajib Pajak harus dikenakan, tanpa memandang dari mana sumbernya, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Disamping itu *The*

accretion Theory of Income tidak membedakan jenis dan nama penghasilan, apakah penghasilan tersebut dari usaha, pekerjaan, kapital (*passive income*) maupun penghasilan lainnya (*other income*). Selain itu *The accretion Theory of Income* dalam pemungutan pajaknya tidak membedakan peruntukan suatu penghasilan, apakah untuk konsumsi, ataupun untuk ditabung, keduanya merupakan objek pajak.

2. Haig memberikan rumusan penghasilan sebagai *the money value of the net accretion to one's economic power between two points of time*, atau (Ray M. Sommerfeld, 1982, 4) atau *the increase or accretion in one's power to satisfy his wants in a given period in so far as that power consists*.

Haig mengemukakan bahwa yang dapat dikenakan pajak adalah yang dapat dinilai dengan uang (*money value*) dan dalam menghitung penghasilan harus dijumlahkan besarnya penghasilan yang sesungguhnya dikonsumsi (*the amount actually consumed*) pada suatu periode (misalnya satu tahun) ditambah dengan kenaikan neto kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan (*net additions to wealth*). Karena itu, dalam membuat definisi penghasilan harus dimasukkan *net additions to wealth* yang direfleksikan oleh tabungan (*saving*), karena tabungan menunjukkan adanya kenaikan konsumsi potensial (Harvey C Rosen, 1980, 349).

3. Henry C. Simon (1938) lebih lanjut mengembangkan definisi penghasilan sebagai berikut “*Personal income may be defined as the algebraic sum of (a) the market value of rights exercised in consumption and (b) the change in the value of the store of property right between the beginning and the end of the period in question. In the words, it is merely the result obtained by adding consumption during the periode to 'wealth' at the end of the periode and then subtracting 'wealth' at the beginning*” (Hal. 121).

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Haig, Simon juga menyarankan agar dalam menghitung penghasilan, antara konsumsi (nilai pasar dari hak yang dipakai untuk konsumsi) dengan tabungan (perubahan nilai dari hak-hak atas harta antara awal periode dengan akhir periode yang bersangkutan) harus dijumlahkan. Pendapat

Simon tersebut telah diterima secara luas yang umumnya dikenal dengan formula sebagai berikut :

$$I = C + S$$

Pengertian penghasilan sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 36 tahun 2008 yang menegaskan bahwa : ”Yang menjadi objek pajak adalah penghasilan, yaitu 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 apa pun” maka kita dapat merasakan konsep SHS tersebut mewarnai pengertian penghasilan yang tertera pada Pasal 4 tersebut :

1. Setiap tambahan kemampuan ekonomis

Kalimat tersebut mendeskripsikan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh para pengambil kebijakan (*policy maker*) mengadopsi SHS yaitu *The Accretion Concepts* sebagaimana telah diutarakan pada uraian di atas.

2. Yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak;

Dalam hal ini meskipun mengadopsi *The Accretion Concepts*, dimana pada prinsipnya semua penghasilan dikenakan pajak, termasuk penghasilan dari keuntungan karena penjualan atau pengalihan harta (*capital gain*). Namun untuk kasus tersebut pemungutannya ditunda sampai penghasilan tersebut benar-benar terealisasi.

3. Baik yang berasal dari Indonesia maupun dari luar Indonesia;

Sesuai dengan konsep SHS yang mengenakan pajak atas seluruh penghasilan tanpa melihat apakah penghasilan tersebut berasal dari dalam negeri maupun luar negeri, sehingga dari manapun berasal merupakan objek pajak penghasilan (*globality*).

4. Yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan;

Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Simon menyarankan agar dalam menghitung penghasilan, antara konsumsi (nilai pasar dari hak yang dipakai untuk konsumsi) dengan tabungan (perubahan nilai dari hak-hak atas harta antara awal periode dengan akhir periode yang bersangkutan) harus dijumlahkan, sesuai formula : $I = C + S$

5. Dengan nama dan dalam bentuk apa pun.

Sebagaimana dikatakan oleh Schanz di atas “dengan nama dan dalam bentuk apapun” (*under whatever name and whatever forms*) mengandung pengertian bahwa perlakuan perpajakan (*tax treatment*) tidak membeda-bedakan penghasilan baik dalam bentuk namanya, jenis atau bentuknya.

Dengan dipilihnya Konsep SHS, maka pajak penghasilan yang dikenakan pajak (pajak penghasilan) adalah hanya tambahan kemampuan ekonomis. Hal ini sudah menjadi suatu kelaziman di beberapa negara yang memungut Pajak Penghasilan (*income tax*) untuk menentukan kriteria dari pengurangan beban pajak (*tax reliefs*) yang harus diberikan, yaitu sebagai pengurang atas penghasilan bruto (*gross income*) untuk memperoleh angka tambahan kemampuan ekonomis menjadi suatu dasar untuk menetapkan besarnya pajak (Janet Stotsky, 1995).

2.5.2. Konsep Penghasilan Kena Pajak

Dengan mengadopsi Konsep SHS dalam menentukan penghasilan, maka untuk menentukan Penghasilan Kena Pajak harus ditentukan rumusan jumlah “tambahan kemampuan ekonomis” yang tepat. Karena yang menjadi dasar pengenaan pajak (*tax base*) adalah jumlah tambahan ekonomis yang neto, yaitu penghasilan yang sudah dikurangi oleh berbagai pengurang beban pajak. Sebagaimana dikemukakan Janet Stotsky (1995) : *“Taxable income is defined as gross income minus tax relief. Income tax system differ in how they reduce gross income to taxable income. Tax reliefs can take the forms of adjustments, deduction, exemptions, allowances, and credits. Adjustments to income are generally tax reliefs that are available to all taxpayers. For instance, alimony paid or pension contributions are typically*

adjustments in that all taxpayers may reduce their gross income by these amounts”. (Hal. 122) :

Definisi tersebut dapat disarikan bahwa Penghasilan Kena Pajak (Dasar Pengenaan Pajak) diperoleh dari penghasilan kotor (bruto) dikurangi oleh pengurangan yang diperkenankan oleh undang-undang seperti biaya-biaya usaha, pengecualian (dibebaskan), beban serta kredit pajak. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa Penghasilan Kena Pajak diperoleh dari penghasilan bruto dikurangi pengurangan yang diperkenankan oleh undang-undang. Penghasilan Kena Pajak suatu negara tidak sama dengan negara lainnya tidak seluruhnya persis sama, hal tersebut dipengaruhi oleh situasi dan kondisi suatu negara. Setiap negara memiliki format yang satu sama lain memiliki spesifikasi tersendiri yang menentukan penghitungan Penghasilan Kena Pajak. Format masing-masing negara dipengaruhi oleh kebijakan yang berbeda dalam menentukan penghasilan-penghasilan yang dikecualikan sebagai objek pajak serta bentuk-bentuk pengurangan beban pajak. Hal tersebut juga berlaku pada saat Indonesia melakukan reformasi perpajakan yang pertama kalinya pada tahun 1984 sebagaimana dikemukakan oleh Mansury (1996) : “Pilihan terhadap Objek Pajak dalam proses penyusunan sistem PPh 1984 berkisar pada masalah (i) apakah akan digunakan definisi penghasilan berdasarkan azas sumber atau azas tambahan kemampuan ekonomis (*the accretion concept*): (ii) biaya apa yang akan diperkenankan dalam menghitung penghasilan kena pajak : (ii) metode penyusutan mana yang akan dianut, sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai dalam sistem perpajakan 1984: dan (iv) bagaimana memperhitungkan penghasilan kena pajak, termasuk bagaimana memperhitungkan beban tanggungan Wajib Pajak (PTKP) untuk dikurangkan dari Penghasilan Neto dalam mendapatkan Penghasilan Kena Pajak”. (Hal. 116) .

Pertimbangan administratif dan politis sangat berperan untuk menentukan bagaimana rumus yang akan digunakan dalam menghitung penghasilan kena pajak, sebagaimana dikemukakan oleh Richard E. Wagner (1983) : *“Likewise, the political strength of various interest affected by different difinition of what does or does not constitute income for tax purposes is relevant. Although the legal difinition or income*

does not correspond to any of the main conceptualization of income in economies, such efforts at conceptualization provide bases for criticism emerged through administrative and political processes. It is certainly understandable that the definition of income is a primary point of controversy as it relates to operation of a system of income taxation, for once income has been defined in a manner subject to successful administration, the calculation of tax liability is a simple matter of arithmetic” (Hal. 176.) Jadi Penghasilan Kena Pajak suatu negara tidak sama dengan negara lainnya, karena dipengaruhi oleh situasi dan kondisi suatu negara. Setiap negara memiliki format yang berbeda karena dipengaruhi oleh kebijakan politis suatu negara.

2.5.3. Pengurangan Beban Pajak

Telah diuraikan di atas bahwa dengan diadopsinya Konsep SHS dalam menentukan penghasilan, maka untuk menentukan Penghasilan Kena Pajak harus ditentukan rumusan jumlah “tambahan kemampuan ekonomis’ yang tepat. Karena yang menjadi dasar pengenaan pajak (*tax base*) adalah jumlah tambahan ekonomis yang neto, yaitu penghasilan yang sudah dikurangi oleh berbagai pengurang beban pajak. Dalam Undang-undang Pajak Penghasilan yang berlaku harus mengatur ketentuan mengenai pengurangan beban pajak.

Pengurangan beban pajak dapat terdiri dari bermacam nama dan bentuk seperti :

- a. adjustments
- b. deductions
- c. exemptions
- d. allowances
- e. credits

Untuk menetapkan jenis atau bentuk dari suatu pengurangan beban pajak yang akan diberlakukan dalam suatu sistem perpajakan adalah suatu hal sepadan rumitnya dengan menentukan definisi tentang penghasilannya. Kebijakan yang ditetapkan adakalanya bukan merupakan argumen konseptual saja, akan tetapi mempertimbangkan pula tentang politik (*interest group*) serta masalah kapabilitas

administrasi perpajakan. Salah seorang ekonom dan ahli fiskal dari Amerika Ray M. Sommerfeld (1982) mengemukakan : *"the income tax is levied against taxable income, a statutory and legalistic quantity determined by subtracting authorized deductions from gross income. These deductions are spawned by such diverse forces as common sense, tradition, politics, social justice, and administrative convenience, and they are as complex as the forces that created them"*. (Hal. 4). Justifikasi jenis pengurangan beban pajak yang paling banyak dipakai oleh sistem Pajak Penghasilan di seluruh dunia adalah biaya yang dapat dikurangkan dan pembebasan perseorangan atau di Indonesia yang dipakai dengan sebutan Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Pengurangan tersebut tergantung dari kebiasaan, tingkat kesejahteraan, dan dipengaruhi oleh kebijakan/kepentingan politis suatu negara.

1. Biaya yang dapat dikurangkan (*deduction*)

Deduction atau biaya yang dapat dikurangkan dibagi dalam tiga kategori :

- a. biaya-biaya yang terkait dengan kegiatan bisnis dan perdagangan, termasuk biaya yang berkaitan dengan usaha yang dikeluarkan oleh pengusaha;
- b. biaya-biaya "*nonbusiness*" yang terkait dengan perolehan "*nonbusiness*" income.
- c. pengurangan beban pajak yang murni sepenuhnya diperuntukkan bagi Wajib Pajak Orang Pribadi.

Berdasarkan tujuan atau efeknya, *personal expense deductions* dapat dibagi dalam tiga kategori (Chirelstein, 1997) :

- » *The first includes involuntary and unexpected outlays which are large enough to exhaust a significant proportion of a taxpayer's annual income.*
- » *The second category of personal expense deductions includes outlays which Congress wishes to encourage and subsidize.*
- » *The third category of personal expense deductions includes state and local taxes- now limited to income and personal and real property tax.*

Pada prinsipnya perpajakan tidak membatasi pengeluaran yang dilakukan oleh Wajib Pajak dalam rangka untuk mendapatkan atau memperoleh penghasilan

perusahaannya, akan tetapi untuk menentukan berapa pajak yang terutang harus memenuhi prinsip utama dari ketentuan biaya yang dapat dikurangkan guna menentukan penghasilan neto. Adapun lima persyaratan umum agar pengeluaran perusahaan dapat dibiayakan menurut Gunadi (1997) antara lain :

- (1) biaya bukan termasuk pengeluaran yang secara eksplisit tidak diperkenankan untuk dikurangkan oleh ketentuan perpajakan.
- (2) Biaya harus dikeluarkan untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan (kena pajak).
- (3) Biaya bukan untuk keperluan pribadi atau sebagai pemakaian penghasilan.
- (4) Biaya bukan merupakan pengeluaran kapital.
- (5) Jumlah biaya wajar (Hal. 160).

Berdasarkan beberapa uraian di atas dapat dirumuskan beberapa syarat agar suatu biaya, beban atau pengeluaran dapat diakui sebagai pengurang penghasilan bruto :

- a. Biaya tersebut harus mempunyai hubungan langsung dengan penghasilan yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, atau lebih dikenal dalam bahasa undang-undang "biaya untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan".
- b. Pada prinsipnya pajak mengutamakan substansi bukan mengutamakan nama dan bentuk. Peruntukkan biaya tersebut untuk apa, sepanjang biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan, menagih dan memelihara penghasilan, maka biaya tersebut dapat dikurangkan dari penghasilan bruto.

2. Pembebasan Perseorangan (Penghasilan Tidak Kena Pajak)

Pembebasan perseorangan dalam Undang-undang Pajak Penghasilan dikenal dengan istilah Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Umumnya negara yang memungut Pajak Penghasilan, menerapkan pengurangan beban pajak berupa pembebasan perseorangan (PTKP) dalam menentukan penghasilan kena pajak Wajib Pajak Orang Pribadi. Menurut Mansury (1996) : "Sejak Adam Smith menulis bukunya "the Wealth of Nations" telah disarankan, agar kepada Wajib Pajak perseorangan diberikan pembebasan atau pengurangan beban pajak atas penghasilannya yang dikenakan pajak, yang dapat dianggap sebagai biaya yang

harus dikeluarkan untuk memungkinkan Wajib Pajak perseorangan tersebut mempunyai kemampuan untuk menghasilkan. Tanpa biaya hidup minimal tersebut Wajib Pajak perseorangan itu tidak dapat mencari penghasilan, sehingga juga tidak akan ada Objek Pajak, oleh karena itu tidak akan ada pajak yang dapat masuk ke kas negara dari sumber ini” (Hal. 16).

Ekonom dan ahli fiskal memberikan pendapat bahwa pembebasan perseorangan diberikan kepada Wajib Pajak, karena kemampuan membayar dari Wajib Pajak yang memiliki anak berkurang. Dengan mempunyai anak, maka timbul biaya yang tidak dapat dihindari (*nondiscretionary*) sehingga kemampuan membayarnya berkurang. Adapula yang berpendapat bahwa pembebasan perseorangan sebagai upaya untuk memberikan keringanan bagi keluarga yang berpenghasilan rendah (*lower income group*) sebagaimana yang diungkapkan oleh Harvey S. Rosen (1989) : “*Although exemption are sometimes viewed as a kind of child allowance, it is also important to note their role as a methode of providing tax relief for those at the bottom of the income scale. The higher the exemption adjusted gross income must be before any income tax is due. Consider a family of four with an AGI of \$8,000 or less. When this family’s \$8,000 in exemptions is subtracted from AGI, the family is left with zero taxable income, and hence, no tax liability. More generally, the exemption level, the greater the progressivness with respect to average tax rate. This effect is reinforce when exemption are phased out for high income families*”. (Hal. 349). Jadi pembebasan perseorangan diberikan kepada Wajib Pajak, karena kemampuan membayar dari Wajib Pajak yang memiliki anak berkurang (*nondiscretionary*) dan sebagai upaya untuk memberikan keringanan bagi keluarga yang berpenghasilan rendah (*lower income group*).

Dalam Berita Pajak Volume XL. No. 1618, Gunadi, Guru Besar Perpajakan Fisip UI menyampaikan pandangannya bahwa selain mewujudkan PPh Orang Pribadi sebagai pajak personal subjektif, dengan memperhatikan keadaan pribadi subjek pajak (misalnya, telah kawin, punya anak, ada tanggungan keluarga dan sebagainya), menurut Lawrence H Seltzer, *The Personal Exemption in the Income Tax*; (1968), terdapat beberapa tujuan PTKP.

1. Mengefisienkan administrasi PPh dengan mengecualikan dari sistem PPh mereka yang berpenghasilan tidak lebih dari PTKP.
2. Memberikan [engurangan kepada mereka yang berpenghasilan di atas PTKP (dan harus membayar pajak) sebesar PTKP yang dianggap dapat mewakili jumlah kebutuhan hidup standar (standard cost of living). Selain membebaskan jumlah tersebut dari pemajakan, PTKP dapat mengurangi tarif efektif pajak di bawah tarif nominal.
3. Pembebasan pajak atas PTKP dapat menambah daya belanja terutama mereka yang mempunyai keluarga dan tanggungan sehingga dapat menambah kesejahteraan
4. Apabila dikombinasikan dengan lapisan pertama penghasilan kena pajak untuk penerapan tarif (*taxable income bracket*) dapat menimbulkan progresivitas tarif efektif atas lapisan terendah penghasilan kena pajak. Pengecualian mereka yang kurang mampu dari sistem PPh, selain meningkatkan efisiensi administrasi pemungutan pajak (*Veerinderjeet Singh, Tax Thoughts – On Today's Taxing Times, 2005*) sekarang ini juga merupakan upaya penting untuk ikut meningkatkan kesejahteraan masyarakat (dengan meningkatkan daya beli) dan ikut meningkatkan produktivitas keekonomian mereka. Oleh karena itu, peningkatan jumlah PTKP amat didambakan masyarakat sekedar peleraian kenaikan inflasi, harga bahan pokok, BBM dan kenaikan pengeluaran lainnya.

2.5.4. Subjek Pajak Penghasilan

Subjek Pajak seperti yang diungkapkan oleh R. Mansury (2002) adalah subjek hukum yang oleh undang-undang pajak diberi kewajiban perpajakan. Subjek Pajak pada umumnya subjek hukum berdasarkan cabang hukum lain di luarnya hukum pajak, yang kemudian di atur dalam undang-undang pajak, dan dinyatakan sebagai Subjek Pajak. Subjek Hukum oleh hukum diakui mempunyai hak dan kewajiban dihadapan hukum, sehingga undang-undang pajak hanya menegaskan hak-hak dan kewajibannya sehubungan dengan perpajakan. Hukum pajak merupakan bagian dari keseluruhan sistem hukum atau tata hukum Indonesia. Seharusnya hukum pajak itu

tidak bertentangan dengan keseluruhan sistem melainkan sejalan dan merupakan pengkhususan untuk keperluan perpajakan. Dalam hukum Pajak Internasional, Subjek Pajak itu disebut sebagai “*person*” atau orang, yang dapat berupa orang pribadi atau “*individual person*”, dan dapat pula berupa bukan orang pribadi atau “*non individual person*”.

Pembagian Subjek Pajak dalam Hukum Pajak Internasional diikuti dalam Model-model *Tax Treaty*, baik Model OECD, maupun Model PBB. Dalam Pasal 3 ayat (1) Model OECD, diadakan rincian dan penggolongan sebagai berikut :

- a. “*the term person includes an individual, a company and any other body of person*” ;
- b. “*the term company means any body corporate or any entity that is treated as a body corporate for tax purposes*”.

Jadi menurut Pasal 3 ayat (1) huruf a) dan huruf b) Model OECD sebagaimana dikutip di atas :

- a) Subjek Pajak itu mencakup orang pribadi, perseroan dan setiap badan yang terdiri dari orang-orang. Yang dimaksud Badan yang terdiri dari orang-orang adalah “*partnership*” , firma, kongsi, perseroan komanditer dan lain-lain persekutuan atau “*partnership*” yang terdiri dari tenaga ahli atau professional, seperti dokter, akuntan, ahli hukum dan sebagainya.
- b. Perseroan dalam Hukum Pajak Internasional dimaksudkan setiap badan yang merupakan badan hukum atau kesatuan yuridis atau entity yang untuk keperluan perpajakan diperlakukan seperti perseroan.

Badan sebagai subjek pajak, tidak mempunyai perasaan sejahtera atau tidak sejahtera, karena pada akhirnya beban pajak sebagai pengurangan kesejahteraan, pada akhirnya akan dirasakan oleh orang pribadi yang pada hakekatnya berhak atas penghasilan dari badan yang bersangkutan. Badan sebagai subjek pajak tidak punya jiwa, hati nurani dan perasaan, akan tetapi badan tersebut melakukan kegiatan usaha atas nama pemiliknya dan beraktifitas dengan cara mekanistik atas perubahan yang terjadi dalam kehidupan ekonomi. *Prof. Mervyn A. King dari University of Birmingham dalam bukunya Public Policy and The Corporation (London : Chapman*

and Hall, 1977) mengatakan " *Corporation, or firms, as operating and behalf of their owners responding in a somewhat mechanistic fashion to change in the economic environment*".

Dasar pembenaran untuk mengenakan pajak atas badan, Prof. Sijbren Cnossen dalam tulisannya " *What kind of Corporation Tax?* Dalam buku *key issues in Tax Reforms* yang diedit oleh Cedric Sandford (Perrymead, Bath : Fiscal Publications, 1993) memberikan alasan yang rasional pengenaan pajak penghasilan atas badan, yaitu bahwa perseroan merupakan subjek hukum tersendiri, yang memiliki hak untuk menutup kontrak atau perjanjian dan mempunyai hak untuk menuntut hak di depan pengadilan. Perseroan memperoleh penghasilan dan mempergunakan kemampuan ekonominya untuk melakukan berbagai kegiatan dalam kehidupan perekonomian masyarakat.

Dasar pembenaran untuk mengenakan pajak atas badan lainnya menurut *Ken C. Messere* dalam bukunya *Tax Policy in OECD Countries, Choices and Conflicts*, halaman 325 dan 326 (Amsterdam : IBFD Publications BV, 1993) dasar pembenaran yang secara resmi dipakai untuk melakukan pemungutan pajak penghasilan atas perseroan adalah bahwa perseroan tersebut mempunyai status badan hukum, seperti halnya orang pribadi.

Sistem perpajakan yang sejalan dengan *SHS Concept of Income*, adalah *The Full Integartion System*, dimana semua kemampuan ekonomis yang didapat seseorang dari sumber manapun juga, termasuk corporate source income harus dikenakan pajak dengan struktur tarif yang sama. Sistem tersebut didasarkan atas *the conduit approach*, bahwa perseroan hanya sebagai sarana Wajib Pajak orang pribadi untuk memperoleh penghasilan, dengan demikian penghasilan tersebut harus dikeakan pajak kepada orang pribadi. Jika atas perseroan dikenakan pajak, maka hal tersebut hanya merupakan pungutan pendahuluan dari pajak Wajib Pajak orang pribadi yang bersangkutan.

Pendekatan *The Full Integration System* tidak dianut oleh PPh kita, akan tetapi dengan memperhatikan :

1. Sudah merupakan kecenderungan sistem perpajakan negara-negara yang sudah maju ekonominya, termasuk *newly industrializing countries* untuk menganut pendekatan ini, termasuk untuk meningkatkan daya saing dalam globalisasi perekonomian;
2. Untuk *corporate sector* pendekatan ini berarti meringankan beban pajak, sedangkan sektor ini di Indonesia mempunyai kemampuan loby yang tinggi.
3. Pendekatan ini sebagaimana dianut *the accretion concept* adalah untuk keadilan dan pemerataan dapat menjadi landasan yang kuat untuk beralih kependekatan "conduit" ini.

Lebih baik mempertahankan "The Classical System" sebagaimana dianut oleh Undang-undang PPh kita sekarang, yang didasarkan atas "the separate entity approach". Pertimbangan pertama untuk mempertahankan *the classical system* adalah karena sistem tersebut meningkatkan progressivitas, yaitu bahwa golongan berpenghasilan tinggi, sementara laba perseroan belum dibagikan sebagai dividen telah dapat dikenakan pajak tambahan. Pertimbangan kedua, usaha menghindarkan pajak (paling sedikit dengan jalan menunda), menjadi tidak efektif. Pemegang saham berpenghasilan tinggi tidak memerlukan membelanjakan penghasilannya, terutama dari laba perseroan tersebut. Jika laba perusahaan baru dikenakan pajak setelah dibagikan dividen, maka orang-orang kaya yang berusaha dalam wadah perseroan tidak pernah kena pajak. Pertimbangan ketiga, kepentingan perseroan sering tidak sama dengan kepentingan pemegang saham, sehingga kemungkinan besar penghasilan perseroan dipergunakan untuk menguasai barang dan jasa yang bukan untuk meningkatkan kesejahteraan pemegang saham, maka tidak tepat apabila laba perseroan dikenakan pajak kepada pemegang sahamnya (Mansury, 2002).

2.6. Pemeriksaan Pajak

Pemeriksaan pajak merupakan kegiatan pelaksanaan penegakkan hukum, agar peraturan yang diberlakukan dapat dilaksanakan dengan baik. Tanpa pelaksanaan penegakan hukum, maka akan timbul ketidakadilan terhadap wajib pajak yang tidak melaksanakan kewajiban perpajakannya dengan benar, hal ini sejalan dengan

wewenang yang diberikan oleh undang-undang pada administrasi pajak. Penegakan hukum pajak dapat dilaksanakan dengan cara pemeriksaan, penyidikan dan penagihan. Untuk meningkatkan efektifitas sistem perpajakan diperlukan pula adanya sistem pemeriksaan yang efektif.

Dalam kondisi tertentu, pemeriksaan dapat disejajarkan dengan pengertian pengawasan (*control*) yang menurut Mc. Farland (1989) didefinisikan sebagai berikut "*Control is process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as possible to chosen, plans, orders, objectives, or policies*". (Hal 7) pengawasan merupakan suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan bawahan telah sesuai dengan rencana. Pengertian pemeriksaan yang dikemukakan oleh para ahli di bidang akuntansi, antara lain, menurut Philip E. Fees dan C. Rollin Niswonger (1980) *Auditing is a field of activity involving an independent review of the accounting records. In conducting an audit, public accountants examine the records supporting the financial reports of an enterprise and express an opinion regarding their fairness and reliability. An essential element of "fairness and reliability" is adherence to generally accepted accounting principle.* (Hal. 12). Menurut Alvin A. Arens (1980) dan James Loebbecke : *Auditing is the process of accumulating and evaluating evidence by a competent independent person about quantifiable information of specific entity for the purpose of determining and reporting upon the degree of correspondence between the quantifiable information and established criteria* (Hal . 3).

Dapat disimpulkan beberapa hal pokok yang perlu mendapat perhatian :

Pertama, objek yang diperiksa adalah laporan keuangan meliputi neraca, laporan rugi laba, laporan perubahan posisi keuangan dan laporan perubahan rugi laba ditahan dan laporan arus kas, catatan-catatan pembukuan berupa buku-buku kas, bank, buku pembelian, penjualan, utang, piutang dan biaya serta bukti pendukung lainnya yang berkaitan dengan kegiatan usaha dapat berupa bukti kas/bank, faktur penjualan/pembelian, notulen rapat direksi dan pemegang saham, kontrak, perjanjian kredit dan lain-lain.

Kedua, Pemeriksaan dilakukan oleh orang-orang yang memiliki kompetensi yang memiliki keahlian dan kecakapan sesuai dengan bidang tugasnya, baik keahlian untuk mengetahui kriteria yang digunakan maupun untuk mengetahui jenis-jenis dan jumlah bukti yang diperlukan. Keahlian tersebut misalnya dapat diperoleh melalui pendidikan di bidang akuntan dan praktek pemeriksaan. Disamping kompetensi pemeriksa, sikap independen adalah hal yang penting bagi seorang pemeriksa, karena pendapatnya akan digunakan oleh banyak pihak untuk mengambil suatu keputusan. Seorang *auditor* tidak diperkenankan memiliki kepentingan tertentu dan tidak boleh dipengaruhi oleh pihak yang berkepentingan.

Ketiga, pemeriksaan adalah untuk memberikan pernyataan pendapat mengenai kewajaran laporan keuangan yang diperiksa sesuai dengan prinsip akuntansi yang diterima secara umum, konsisten dan tidak mengandung kesalahan yang material.

Kurt J. Beron, Helen V. Tauchen, and Ann Dryden Witte menjelaskan bahwa pemeriksaan mempunyai pengaruh positif terhadap kepatuhan Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajiban pajaknya, yaitu dapat mencegah penyelundupan pajak oleh Wajib Pajak yang diperiksa (Slemord, 1995). Lebih lanjut, disebutkan bahwa "*The auditing of the tax payer's books is the usual means whereby respect for the tax service in finding and punishing evasion is developed*" (Nowak, 1973)

Dari segi tujuan, sudah ditentukan bahwa pengawasan yaitu mengevaluasi pelaksanaan kerja dan jika perlu, memperbaiki apa yang sedang dikerjakan untuk menjamin tercapainya hasil-hasil menurut rencana. Pengawasan dalam bentuk pemeriksaan untuk memastikan bahwa apa yang sudah dikerjakan adalah juga dimaksudkan untuk membuat manajer waspada terhadap suatu persoalan potensial sebelum persoalan itu menjadi serius. Pengawasan adalah suatu proses dasar, serupa saja dimanapun ia terdapat dan apapun yang diawasi.

Perintah, tujuan dan kebijakan yang ditentukan di dalam Pasal 1 huruf 5 Undang-undang Perpajakan Nomor : 9 Tahun 1994 sebagai berikut : Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan dan mengolah data dan atau keterangan lainnya dalam rangka pengawasan kepatuhan pemenuhan kewajiban perpajakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan.

Berkaitan dengan jenis pemeriksaan, Stanley S. Surrey menyebutkan tiga jenis pemeriksaan yaitu : *When a return is selected for examination, the investigation, the investigation may take several forms, matters on face the returns which appear suspicious or incorrect could be handled by correspondence, especially for the smaller return. Or such matters may be handled by office audit, with the taxpayer request to bring the tax office the data necessary to verify certain item. The most effective audit, and thus the method to be used for the returns requiring a careful check is the field audit at the taxpayer's place business. This is intensive check of the taxpayer's record and should be conducted by a trained accountant.* (Surrey, 1967, 507).

Pernyataan tersebut mengisyaratkan bahwa dari kualitas pengisian Surat Pemberitahuan Pajak oleh Wajib Pajak, terdapat 3 (tiga) jenis pemeriksaan :

- a. Korespondensi;
- b. Pemeriksaan Kantor;
- c. Pemeriksaan Lapangan.

Berkaitan dengan pemeriksaan lapangan, *Norman D. Nowak* (1973) mengemukakan pendapatnya sebagai berikut : *Field audit, as indicated by its name, usually consist of qualified accountant who audit these business which, because of their size or complexity, require a complete tax audit. This has to be done where the books and records are available and where inventory and other items can be checked on the spot.* (Hal. 69). Jadi pemeriksaan lapangan, dilakukan terhadap perusahaan besar dan kompleks yang membutuhkan pemeriksaan pajak yang lengkap dan luas, dilakukan ditempat kegiatan usaha.

Berdasarkan tujuan, pemeriksaan tersebut menurut *Sophar Lumbantoruan*, menyatakan bahwa ruang lingkup pemeriksaan pajak lebih luas dari pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh akuntan publik. Pemeriksaan pajak dimaksudkan untuk menguji kebenaran transaksi bisnis berdasarkan data keuangan angka yang sebenarnya untuk menghitung pajak yang terutang, sedangkan pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh akuntan publik berdasarkan *sample* untuk menentukan pendapat

atas kewajaran penyusunan laporan keuangan dengan berpedoman pada konsep materialitas dan konservatisme (Lumbantoruan, 1996)

Mengingat dan menyadari bahwa sistem pemungutan pajak adalah sistem *self assessment*, maka penegakkan hukum (*law enforcement*) melalui kegiatan pemeriksaan pajak mutlak diperlukan untuk meningkatkan kepatuhan (*tax compliance*). Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh *Richard M. Bird* dan *Mika Casanegra de Jantscher* (1982) bahwa : *The audit function is crucial importance to a tax administration; if it is not reasonably effective, tax administration will not be reasonably effective either. To narrow the gap between the tax reported by taxpayers and the potential tax defined by law, and adequate audit plan must be put into practice...a good audit plan requires special programs to prevent non compliance.* (Hal. 287). Pemeriksaan yang baik dan efektif sudah pasti memerlukan perencanaan yang baik, dengan menyusun serta merancang program-program khusus, untuk menghindari perbedaan antara potensi pajak berdasarkan undang-undang, dengan jumlah pajak yang dilaporkan Wajib Pajak dalam Surat Pemberitahuan serta mencegah ketidakpatuhan Wajib Pajak.

Masih berkisar pada penegakkan hukum (*law enforcement*) yang dilakukan pemerintah terhadap Wajib Pajak, *International Tax Glossary*, memberikan pengertian penegakkan hukum (*law enforcement*) sebagai berikut : *Enforcement is action taken by the tax authorities to ensure that a taxpayer complies with the tax law, e. g., by sumitting a return or accounts or providing other relevant information , and paying or otherwise accounting for tax which is due. Means of enforcement include penalties for failure to submit returns, interest charged on late payments of tax, criminal prosecutions in case of evasion or fraud, etc.* (*International Bureau of Fiscal Documentation*, 1996 : 108 – 109). Pemerintah melakukan penegakkan hukum (*law enforcement*) untuk mengetahui apakah Wajib Pajak telah mematuhi ketentuan perpajakan yang berlaku, seperti pelaporan SPT, baik masa maupun tahunan, melaporkan sesuai data yang benar, meyetorkan pajak terutang serta kewajiban menyelenggarakan pembukuan.

Menggali potensi fiskal tidak mungkin berhasil dengan baik apabila tidak dengan bantuan pihak lain terutama wajib pajak dengan memberikan informasi data yang jelas, sehingga siapa dan apa yang seharusnya, dapat dikenakan pajak sebagaimana mestinya serta tepat waktunya. Untuk mengetahui wajib pajak yang belum memenuhi kewajibannya dibutuhkan sistem catatan yang baik, dalam arti penghindaran pajak (*tax avoidance*) atau penyelundupan pajak (*tax evasion*) dapat segera diketahui dan dapat digunakan pula untuk melakukan pemeriksaan silang dengan jenis-jenis pajak yang lain. Sistem ini harus dilengkapi dengan prosedur untuk menegakkan hukum dan sungguh-sungguh dijalankan. Dalam hal-hal tertentu perlu dilakukan untuk menunjukkan bahwa Pemerintah memang serius dalam soal pajak dan penegakkan hukumnya.

Wajib Pajak yang biasanya patuh membayar pajak kemungkinan akan mengurangi pembayarannya (atau bahkan sama sekali tidak membayar pajak) apabila dirasa bahwa pengawasan aparat pajak tidak lagi intensif dilakukan. Ibarat sebuah bangunan, jika ada satu jendela yang pecah, dan ini dibiarkan tidak diperbaiki, hal ini berpotensi untuk memberikan sinyal bagi orang lain untuk ‘diperkenankan’ memecahkan beberap jendela yang lain. Pada akhirnya, bukan hanya satu atau dua jendela yang pecah, melainkan keseluruhan bangunan akan runtuh. Dengan kata lain, ketidakteraturan kecil yang dibiarkan akan berpotensi menjadi tindakan anarkis yang berdampak luas sebagaimana teori jendela pecah atau *broken windows* yang digagas oleh kriminolog James Q. Wilson (1982) dan George Kelling (1982), diterapkan pertama kali pada kasus subway (kereta bawah tanah) di New York sekitar pertengahan tahun 1985. Permasalahan pada tiap organisasi atau kantor, termasuk kantor pelayanan pajak, adalah terkadang pimpinan dan pegawai mengabaikan ketidakteraturan remeh. Padahal sesuai teori *broken windows*, ketidakteraturan remeh berpotensi menjadi masalah serius jika tidak cepat diantisipasi. Sebagai contoh pelanggaran-pelanggaran remeh yang dilakukan Wajib Pajak secara khilaf atau alfa (misal, terlambat setor pajak dan terlambat lapor SPT) berpotensi untuk menjadi pelanggaran yang disengaja, apabila pengawasan tidak dilakukan secara intensif. (Prasetyo, Berita Pajak Vol.XLI No. 1631).

Dewasa ini, teori *broken windows* marak diterapkan pada manajemen kantor, termasuk administrasi pajak. Dalam administrasi pajak, teori *broken windows* diterapkan pada Wajib Pajak (*demand side*) maupun pada fiskus (*supply side*) secara paralel melalui pengawasan dan pembinaan (*controlling and evaluating*) berkesinambungan. Pengawasan dan pembinaan terhadap Wajib Pajak (*demand side*) bertujuan untuk meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak, antara lain melalui kegiatan intensifikasi. Program intensifikasi adalah kegiatan pengawasan dan penggalian potensi pajak dari wajib pajak yang telah terdaftar (atau telah memiliki NPWP) yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak.

2.7. Sunset Policy

Dalam Pasal 37A Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Undang-undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, menegaskan bahwa Wajib Pajak yang menyampaikan pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan sebelum Tahun Pajak 2007, yang mengakibatkan pajak yang masih harus dibayar menjadi lebih besar dan dilakukan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah berlakunya Undang-undang ini, dapat diberikan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan. Lebih lanjut ditegaskan pula bahwa Wajib Pajak orang pribadi yang secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak paling lama 1 (satu) tahun setelah berlakunya Undang-Undang ini diberikan penghapusan sanksi administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar untuk Tahun Pajak sebelum diperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak dan tidak dilakukan pemeriksaan pajak kecuali terdapat data atau keterangan yang menyatakan bahwa Surat Pemberitahuan yang disampaikan Wajib Pajak tidak benar atau menyatakan lebih bayar.

Pasal 37A Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Undang-undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, menjadi dasar diberlakukannya "*sunset policy*". Dalam ketentuan tersebut tidak ditemukan istilah *sunset policy*, namun baru ditemukan istilah *sunset policy* pada bahan sosialisasi

Pasal 37A undang-undang tersebut. *Sunset policy* adalah fasilitas penghapusan sanksi administrasi perpajakan berupa bunga yang di atur dalam Pasal 37A Undang-undang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 sebagai perubahan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan diatur sebagai berikut :

(1) Wajib Pajak yang menyampaikan pembetulan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan sebelum Tahun Pajak 2007, yang mengakibatkan pajak yang masih harus dibayar menjadi lebih besar dan dilakukan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah berlakunya Undang-undang ini, dapat diberikan pengurangan atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga atas keterlambatan pelunasan kekurangan pembayaran pajak yang ketentuannya diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan.

(2) Wajib Pajak orang pribadi yang secara sukarela mendaftarkan diri untuk memperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak paling lama 1 (satu) tahun setelah berlakunya Undang-undang ini diberikan penghapusan sanksi administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar untuk Tahun Pajak sebelum diperoleh Nomor Pokok Wajib Pajak dan tidak dilakukan pemeriksaan pajak, kecuali terdapat data atau keterangan yang menyatakan bahwa Surat Pemberitahuan yang disampaikan Wajib Pajak tidak benar atau menyatakan lebih bayar.

Dari kedua ayat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat 2 jenis pengampunan pajak yang ditawarkan kepada Wajib Pajak yaitu :

1. Pengurangan atau Penghapusan Sanksi Administrasi Berupa Bunga Atas Pembetulan SPT Tahunan.
2. Penghapusan Sanksi Administrasi atas pajak yang tidak atau kurang dibayar untuk tahun pajak sebelum diperoleh NPWP bagi Wajib Pajak Orang Pribadi.

Sunset policy pada dasarnya merupakan *tax amnesty* dengan tingkat yang paling rendah. *Tax amnesty* sendiri adalah kebijakan pemerintah di bidang perpajakan yang memberikan penghapusan pajak yang seharusnya terutang dengan membayar tebusan dalam jumlah tertentu yang bertujuan untuk memberikan tambahan penerimaan pajak

dan kesempatan bagi Wajib Pajak yang tidak patuh menjadi Wajib Pajak patuh. Dalam Bisnis Indonesia, 25 Agustus 2006 "*Ditjen Pajak akan Terbitkan Sunset Policy*", *Sunset Policy*, menurut Robert Pakpahan, Staf Pengkaji Direktorat Jenderal Pajak bidang Potensi Perpajakan, juga termasuk *tax amnesty* dengan tingkat yang paling rendah. *Sunset policy* hanya memberikan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi, sedangkan pokok utang pajaknya tetap harus dilunasi. Pidana fiskal otomatis gugur jika Wajib Pajak melunasi pokok utang pajak yang belum dilaporkan atau belum dibayarkan untuk tahun-tahun pajak yang mendapat fasilitas *sunset policy*. Pemberian fasilitas ini dibatasi selama satu tahun sejak Undang-undang ini diberlakukan.

Secara teoritis, menurut literatur sekurang-kurangnya terdapat empat jenis pengampunan Pajak (Silitonga, 2006), yaitu. :

1. Amnesti yang tetap mewajibkan pembayaran pokok pajak, termasuk bunga dan dendanya, dan hanya mengampuni sanksi pidana perpajakan. Tujuannya adalah memungut pajak tahun-tahun sebelumnya, sekaligus menambah jumlah Wajib Pajak terdaftar.
2. Amnesti yang sedikit longgar, adalah amnesti program *tax amnesty* yang mewajibkan pembayaran pokok pajak masa lalu yang terutang berikut bunganya, namun mengampuni sanksi denda dan sanksi pidana pajaknya.
3. Amnesti yang lebih longgar, adalah amnesti yang tetap mewajibkan pembayaran pokok pajak yang lama, namun mengampuni sanksi bunga, sanksi denda dan sanksi pidana pajaknya.
4. Amnesti yang paling longgar, karena mengampuni pokok pajak di masa lalu, termasuk sanksi bunga, sanksi denda, dan sanksi pidananya. Tujuannya adalah untuk menambah jumlah Wajib Pajak terdaftar, agar ke depan dan seterusnya mulai membayar pajak.

Sedangkan *sunset policy* hanya memberikan penghapusan atau pengurangan sanksi administrasi, sedangkan pokok utang pajaknya tetap harus dilunasi. Pidana fiskal juga otomatis gugur jika Wajib Pajak melunasi pokok utang pajak yang belum dilaporkan atau belum dibayarkan untuk tahun-tahun pajak yang mendapat fasilitas

sunset policy. Pemberian fasilitas *sunset policy* dibatasi selama satu tahun pajak, tarif pajak penghasilan yang diberlakukan mengikuti ketentuan yang berlaku umum serta tidak memberikan pembebasan terhadap tindak pidana umum yang dilakukan Wajib Pajak.

Untuk lebih mudah membedakan antara *sunset policy* dengan *tax amnesty*, dapat dilihat dalam Tabel. 2.1.

Tabel 2.1
Perbedaan *Tax Amnesty* dengan *Sunset Policy*

No.	Uraian	Tax Amnesty (Umumnya)	Sunset Policy
1.	Penghapusan sanksi administrasi	Ya	Ya
2.	Pemberian batas waktu tertentu	Ya	Ya
3.	Pembebasan dari tuntutan pidana fiskal	Ya	Ya
4.	Tarif pajak khusus	Ya	Tidak
5.	Pembebasan dari tuntutan pidana umum	Ya	Tidak

Sumber : Berita Pajak Vol. XL No. 1613

Kebijakan *tax amnesty* telah banyak diterapkan dibanyak negara, seperti Austria, Perancis dan Yunani, Argentina, India dan Philipina. Beberapa studi justru menunjukkan bahwa sebagian besar *tax amnesty* justru berakibat buruk bagi negara yang menerapkannya. Hasil studi diberbagai negara menunjukkan, *tax amnesty* mengakibatkan penurunan tingkat kepatuhan Wajib Pajak dan menurunkan penerimaan pajak, pada periode-periode setelah dilakukannya *tax amnesty* (Berita Pajak Vol.XL. No. 1613, 2008)

Pada situsnya (*worldbank.org*), Bank Dunia bahkan merekomendasikan untuk tidak menerapkan *tax amnesty* sebagai salah satu kebijakan perpajakan. Hal ini disebabkan efek negatif dari kebijakan ini terhadap penerimaan pajak dimasa depan. Bank Dunia mensinyalir bahwa efek negatif ini muncul karena sinyal negatif yang dikirim oleh kebijakan ini dan juga turunnya ketakutan untuk melakukan penggelapan pajak di masa-masa berikutnya. *Tax amnesty* hanya akan memberikan sinyal bahwa otoritas pajak tidak mampu untuk melakukan penegakkan hukum.

Sunset policy yang ditawarkan dalam Undang-undang KUP sepertinya dirancang untuk memberikan insentif kepada Wajib Pajak sekaligus menghindari dampak negatif yang ada dalam *tax amnesty*. Tarif yang sama dengan tarif umum dilakukan untuk menghindari munculnya sinyal ketidakmampuan otoritas pajak dalam melakukan penegakkan hukum. Selain itu hal ini perlu dilakukan agar Wajib Pajak yang telah memenuhi kewajiban perpajakannya dengan benar, tidak merasa kecewa karena tarif pajak yang dikenakan sama. Bisa dibayangkan betapa kecewanya Wajib Pajak patuh jika tarif yang dikenakan terhadap yang tidak patuh lebih kecil dari Wajib Pajak yang. Singkatnya *sunset policy* merupakan pilihan kebijakan yang rasional sebagai insentif untuk wajib pajak sekaligus menghindari efek negatif yang timbul dari kebijakan *tax amnesty* yang bersifat umum.

Penelitian yang dilakukan oleh Ritsema dkk. terhadap pelaksanaan program *The 1997 Arkansas Tax Penalty Amnesty Program*, yang identik dengan program *sunset policy* di Indonesia, terdapat beberapa temuan menarik :

- a. Tingkat kepatuhan Wajib Pajak berhubungan positif dengan peluang untuk terdeteksi, sehingga surat dari otoritas pajak berpengaruh signifikan terhadap keikutsertaan Wajib Pajak dalam kebijakan *Tax Penalty Amnesty Program*.
- b. Masyarakat dengan tingkat penghasilan menengah cenderung untuk menghindar pajak, khususnya pada kelompok sample Wajib Pajak yang menyengaja menghindari pajak.
- c. Ketidaktersediaan dana merupakan alasan utama ketidakpatuhan mereka, dan persepsi mengenai ketidakadilan sistem perpajakan merupakan faktor pendorong menghindari pajak. Sedangkan alasan mengenai kompleksitas aturan perpajakan bukan merupakan faktor yang berpengaruh terhadap ketidakpatuhan Wajib Pajak. Faktor kesengajaan merupakan alasan yang dominan Wajib Pajak mengenai ketidakpatuhannya.
- d. Alasan moral bukan merupakan faktor pendorong bagi Wajib Pajak mengikuti program *tax amnesty*, sedangkan pengaruh keluarga dan teman serta ketakutan akan sanksi/hukuman yang lebih berat justru menjadi pendorong Wajib Pajak untuk berperan dalam program tersebut.

Dari temuan akademis tersebut terdapat beberapa hal yang kiranya dapat dijadikan rujukan bagi pelaksanaan program serupa di Indonesia tentunya dengan beberapa penyesuaian, mengingat seperti halnya ilmu sosial pada umumnya, perbedaan tempat, waktu dan objek akan menghasilkan perbedaan pula pada analisis dan implikasinya. Namun minimal dapat diambil pelajaran, diantaranya :

- a. Mendorong Wajib Pajak mengikuti program *sunset policy* secara sukarela memang konsisten dengan sistem *self assessment* yang dianut oleh sistem perpajakan Indonesia, namun program ini akan lebih efektif jika Direktorat Jenderal Pajak mengawalinya dengan menghimbau Wajib Pajak dengan disertai data yang harus dilaporkan Wajib Pajak. Dalam kondisi demikian, fiskus menempatkan Wajib Pajak dalam posisi "tertangkap basah" dan kondisi ini secara teoritis akan meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak.
- b. Hasil penelitian yang menunjukkan bahwa masyarakat berpenghasilan menengah cenderung menghindari pajak, dapat dijadikan acuan untuk mengarahkan fokus sasaran program *sunset policy*, dengan tidak mengabaikan Wajib Pajak lainnya tentunya. Namun dengan prinsip bekerja cerdas lebih baik daripada sekedar bekerja keras, maka penentuan sasaran yang memungkinkan efektifitas program lebih tinggi dapat dilakukan dengan pertama-tama menentukan sasaran yang tepat.
- c. Persepsi Wajib Pajak mengenai ketidakadilan sistem perpajakan (dan mungkin mengenai pemanfaatan hasil pajak), menjadi salah satu alasan Wajib Pajak menghindari pajak. Hal ini menjadi tugas bersama seluruh jajaran Direktorat Jenderal Pajak untuk mendidik masyarakat dalam berbagai kesempatan.
- d. Mengedepankan alasan moral bahwa membayar pajak merupakan sesuatu yang baik dilakukan, terbukti tidak efektif, paling tidak secara akademis berdasarkan penelitian Ritsema di atas untuk kasus di Amerika. Temuan tersebut paling tidak dapat dijadikan acuan bagi Direktorat Jenderal Pajak.

2.8. Teori Analisis

Setiap jenis analisis melahirkan serta menyajikan informasi, dapat menjadi dasar bagi para pengambil kebijakan di dalam menguji argumennya. Analisis (*analylis*) dalam Random House Dictionary (1968 : 48) dijelaskan :

- a. *The Separation of any Material or Abstract Entity into its Constituent Elements (Oppsed to Syntesis).*
- b. *This process as a methode of studying the Nature Of Something or of Determining its Essential a their Relations.*

Berdasarkan kedua konsep tersebut dapat dipahami bahwa analisis merupakan kegiatan menjabarkan (menguraikan) sesuatu dengan cara tertentu sehingga dapat terlihat hubungan satu dengan lainnya.

2.9. Penelitian sebelumnya

Penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian ini, menurut hemat penulis adalah sebagai berikut :

2.9.1 Efektivitas Organisasi dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi serta kaitannya dengan Penerimaan.

Penelitian ini dibuat oleh Priyatno (Universitas Indonesia 2002) dengan studi kasus pada Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Cengkareng. Menurut Priyatno (2002 : 147) Faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas organisasi adalah struktur, strategi, system, sumber daya manusia dan keterampilan, gaya, kepemimpinan, nilai-nilai bersama. Dalam pencapaian tujuan pokok organisasi, strategi yang dilaksanakan adalah melakukan intensifikasi pajak, ekstensifikasi pajak dan penyuluhan dalam rangka sosialisasi memberikan informasi perpajakan kepada Wajib Pajak untuk meningkatkan kesadaran perpajakan pada Wajib Pajak sesuai system perpajakan self assessment. Sumber daya manusia yang baik diperlukan untuk kelancaran tugas dengan pemberian pendidikan dan latihan teknis secara berkala.

Gaya kepemimpinan juga harus diperhatikan dengan meningkatkan hubungan manusia dan tidak hanya berorientasi pada tugas. Nilai-nilai bersama dikembangkan dengan menerapkan sikap profesionalisme, transparansi, disiplin kerja, kerja keras,

saling menghormati, saling membantu atau kebersamaan, efisiensi dalam menggunakan peralatan kantor serta menjauhkan diri dari tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme.

2.9.2. Peranan *Account Representative* (AR) dalam meningkatkan Pelayanan Pajak dan Kepatuhan Wajib Pajak., Studi Kasus Pada Kantor Pelayanan Pajak PMA Empat).

Penelitian ini dibuat oleh Tampubolon (Universitas Indonesia 2005) dengan studi kasus pada Kantor Pelayanan Pajak PMA Empat. Menurut Tampubolon (2005 : 118) Sistem Administrasi Perpajakan Modern (SAPM) memiliki kelebihan karena adanya pemisahan fungsi yang jelas antara fungsi pelayanan, pembinaan, pengawasan, pemeriksaan dan keberatan. Fungsi pelayanan dan pengawasan dilakukan oleh para *Account Representative* (AR) pada Seksi Pengawasan dan Konsultasi, fungsi pemeriksaan hanya dilakukan oleh fungsional pemeriksa pajak, sedangkan fungsi pembinaan dan keberatan dilakukan oleh Kantor Wilayah DJP.

Peran dan tanggung jawab AR dalam penerapan SAPM sangat dominant dan mempengaruhi pola pelayanan kepada Wajib Pajak. Fungsi pelayanan dan pengawasan terhadap Wajib Pajak juga menjadi lebih efektif karena dilakukan melalui mediator yaitu AR. Setiap Wajib Pajak mempunyai AR khusus sehingga permasalahan perpajakan Wajib Pajak dapat segera ditangani.

2.9.3. Peranan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor Terhadap Penerimaan Pendapatan Asli Daerah

Penelitian ini dibuat oleh Bachtiar Said (Universitas Indonesia 2002) dengan studi kasus pada Unit Pelayanan PKP dan BBN-KB Samsat Propinsi DKI Jakarta. Potensi jumlah kendaraan bermotor mampu memberikan peran terhadap penerimaan pendapatan asli daerah. Pada umumnya Wajib Pajak memahami akan kewajibannya, dengan imbalan tingkat pelayanan yang baik melalui prosedur dan administrasi yang tidak menyulitkan Wajib Pajak, ditunjang tenaga petugas pajak yang professional. Kepatuhan Wajib Pajak menjadi meningkat apabila tingkat pelayanan parat petugas

pajak memuaskan, yang terkait pada profesionalisme dan perlakuan adil, sehingga jika kondisi ini tercipta tidaklah mustahil kesadaran para wajib pajak akan terus meningkat yang pada akhirnya akan meningkatkan jumlah penerimaan pajak, khususnya PKP dan BBN-KB, yang ternyata memiliki angka besar dalam kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah.

