BAB II

PAJAK SEBAGAI PENDAPATAN NEGARA

A. Pajak

Pajak merupakan sumber pendapatan negara yang sangat penting dalam menopang pembiayaan belanja negara. Hampir setiap negara yang ada di dunia memungut pajak kepada warganya. Besar kecilnya pungutan pajak bergantung pada kebijakan masing-masing negara dalam mengelola keuangan dan ekonomi.

Bagi masyarakat, pajak seringkali dianggap sebagai beban mengingat adanya keharusan pembayaran pajak yang pada akhirnya akan mengurangi daya beli orang tersebut, terutama jika dibandingkan apabila tidak memiliki kewajiban untuk membayar pajak. Bagi ekonom, pajak bukan semata sebagai alat pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dana, tetapi juga untuk mempengaruhi perilaku masyarkat, baik perilaku ekonomis maupun psikologis. Beban bagi masyarakat di satu sisi dan potensi penerimaan yang cukup besar di sisi lain bagi pemerintah seringkali membuat manfaat dan peranan pajak dipandang berbeda, sesuai dengan sudut pandang masing-masing pihak.¹

1. Definisi Pajak

Pengertian pajak memiliki dimensi yang berbeda-beda. Secara umum, pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang sehingga

¹ Sonny Sumarsono, *Manajemen Keuangan Pemerintahan*, (Jogjakarta: Graha Ilmu, Edisi Pertama, 2010), 2.

pajak bersifat memaksa dengan tanpa mendapat balas jasa secara langsung. Pajak dipungut penguasa berdasarkan norma-norma hukum untuk pembiayaan negara.

Terdapat berbagai macam definisi tentang pajak yang dikemukakan para ahli, antara lain²:

- a. Suparman Sumadwijaya mengemukakan bahwa pajak adalah iuran wajib berupa barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma hukum, guna menutup biaya produksi barang dan jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.
- b. Sommerfeld Ray M., Anderson Herschel M., dan Brock Horace R., mendefinisikan pajak adalah suatu pengalihan sumber dari sektor swasta ke sektor pemerintah, bukan akibat melanggar hukum, namun wajib dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan lebih dahulu, tanpa mendapat imbalan yang langsung dan proporsional, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya untuk menjalankan pemerintahan.
- c. N.J. Feldmann menyatakan bahwa pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terutang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum) tanpa adanya kontraprestasi dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum.

Sebagai perbandingan, berikut adalah definisi pajak yang dikemukakan oleh para ahli yang lain³:

2

² Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, Editor: Tarmizi, (Jakarta: Sinar Grafika, Cet.2, 2013), 3.

- a. Definisi Prancis yang termuat dalam buku Leroy Beaulieu yang berjudul Traite de la Science des Finances, 1906, berbunyi:
 - "L' impot et la contribution, soit directe soit dissimulee, que La Puissance Publique exige des habitants iu des biens pur subvenir aux depenses du Gouvernment"

Artinya adalah bahwa pajak adalah bantuan, baik secara langsung maupun tidak yang dipaksakan oleh kekuasaan publik dari penduduk atau dari barang, untuk menutup belanja pemerintah.

- b. Definisi Deutsche Reichs Abgaben Ordnung (RAO-1919)
 berbunyi:
 - "Steuern sind einmalige oder laufende Geldleistungen die nicht eine Gegenleistung fur eine besondere Leistung darstellen, und von einem offentlichrectlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkunften allen auferlegt warden, bei denen der Tatbestand zutrifft an den das Feset die Leistungsplicht knupft"

Artinya adalah bahwa pajak merupakan bantuan uang secara insidental atau secara periodik (dengan tidak ada kontra prestasinya) yang dipungut oleh badan yang bersifat umum (negara) untuk memperoleh pendapatan, dimana terjadi suatu tatbestand (sasaran pemajakan) yang karena undang-undang telah menimbulkan utang pajak.

- M.J.H. Smeets dalam bukunya De Economische Betekenis der Belastingen, 1951, mendefinisikan sebagai berikut:
 - "Belatingen zijn aan de overhead (volgens normen) verschuligde, afdwingbare pretties, zonder dat hiertegenover, in het individuele

-

³ R. Santoso Brotodiharjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, 3.

geval, aanwijsbare tegen-prestaties staan; zij strekken tot decking van publieke uitgaven"

Artinya bahwa pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa adakalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.

Dari definisi-definisi yang dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan secara umum bahwa pajak adalah tuntutan berdasarkan atas kekuatan undang-undang yang dipungut oleh pemerintah yang pembayarannya tidak mendapat kontra prestasi individual oleh pemerintah dan dipungut dengan tujuan diperuntukkan bagi pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Definisi tersebut memunculkan ciri-ciri pajak yang meliputi⁴:

- a. Pajak adalah iuran atau kewajiban menyerahkan sebagian kekayaan (pendapatan) kepada negara. Jika kewajiban ini tidak dilakukan, maka negara dapat memaksa dengan kekerasan seperti surat paksa dan sita.
- b. Penyerahan pajak haruslah berdasarkan undang-undang yang telah dibuat oleh pemerintah yang berlaku umum. Undang-undang perpajakan ini disusun dan dibahas bersama antara pemerintah dan DPR sehingga pajak merupakan ketentuan berdasarkan kehendak rakyat, bukan hanya kehendak penguasa semata.

⁴ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, 5.

- c. Tidak ada kontraprestasi langsung dari pemerintah yang diberikan kepada wajib pajak namun sebenarnya wajib pajak menerima jasa timbal yang diterima secara kolektif bersama dengan masyarakat lain seperti pembangunan infrastruktur, sarana kesehatan dan fasilitas publik lainnya.
- d. Iuran atau pajak ini dipungut kepada rakyat (individual maupun badan usaha swasta dan negara) yang digunakan oleh pemungut (pemerintah) untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum (yang seharusnya) berguna bagi rakyat.

2. Teori Pemungutan pajak

Pajak dapat dipandang dari berbagai segi pemahaman. Dengan adanya berbagai macam segi pemahaman ini, diharapkan masyarakat dapat memahami dan menerima dengan bijaksana akan pentingnya dan manfaat dari pemungutan pajak. Adapun tinjauan pajak dapat dilihat dari berbagai segi berikut⁵:

a. Pajak ditinjau dari Segi Hukum

Ditinjau dari segi hukum, pajak harus memiliki unsur-unsur pajak antara lain adanya undang-undang, adanya pemungut pajak (yaitu pemerintah melalui fiskus yang ditunjuk untuk tugas tersebut), adanya objek pajak, adanya subjek pajak yang akan membayar, adanya cara dan ketentuan yang jelas dalam pengenaan,

⁵ Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Pajak Elementer*, Edisi Pertama, (Jogjakarta: Graha Ilmu, Cet.Pertama, 2010), 42.

perhitungan dan tata cara pembayaran. Dalam hukum, dengan diaturnya secara tegas dalam undang-undang pajak yang memberikan legitimasi kepada negara untuk memungut pajak, akan timbul perikatan antara individu (orang pribadi atau badan) dengan negara yang mewajibkan untuk melaksanakan hak dan kewajiban perpajakannya sesuai dengan ketentuan. Pengaturan dalam undang-undang pajak akan memberikan jaminan bahwa pajak tersebut dibayar oleh wajib pajak dimana negara dapat memaksa wajib pajak untuk melunasi. Di sisi lain, hukum akan melindungi wajib pajak dari tindakan sewenang-wenang negara dalam pemungutan pajak.

b. Pajak Ditinja<mark>u dari segi Sosio</mark>logi

Dari segi sosiologi, pajak merupakan gejala sosial yang terdapat dalam suatu masyarakat. Keberhasilan pemungutan pajak tergantung pada kesadaran masyarakat akan pajak dimana kesadaran tersebut dipengaruhi oleh pengertian individu tentang pajak. Di sisi lain, pemberlakuan pajak harus sesuai dengan persetujuan masyarakat itu sendiri, melalui pembahasan dalam proses pembuatan undang-undang pajak antara pemerintah dan DPR. Hal ini akan mengecilkan perlawanan terhadap pajak karena masyarakat menyadari pemungutan pajak adalah untuk kepentingan masyarakat itu sendiri.

c. Pajak ditinjau dari Segi Pembangunan

Dari segi pembangunan, pajak bertujuan untuk membantu negara mewujudkan tujuan negara, yaitu memberikan kemakmuran dan kesejahteraan kepada rakyat. Untuk mencapai tujuan tersebut, negara melakukan pembangunan di berbagai bidang kehidupan masyarakat dan untuk itu membutuhkan pembiayaan yang besar. Dengan pemungutan pajak, maka dana yang diperlukan untuk melaksanakan pembangunan akan diperoleh dari masyarakat sendiri.

d. Pajak ditinjau dari segi ekonomi

Ditinjau dari segi ekonomi, pajak merupakan sember penerimaan negara yang memberikan kontribusi yang terbesar terhadap perekonomian negara. Tanpa pajak maka negara akan kesulitan mencukupi kebutuhannya. Banyak atau sedikitnya dan yang diperlukan negara bergantung pada tingkat perekonomian negara serta rakyat yang ada. Semakin besar tingkat perekonomian negara maka semakin besar kebutuhannya dan semakin besar pula pendapatan negara yang diperlukan. Hal ini membuat pajak disamping untuk melaksanakan kehidupan negara dengan anggaran rutinnya juga digunakan untuk pembangunan yang mensejahterakan dan memakmurkan rakyat melalui anggaran pembangunan. Dalam hal ini berlaku asas gaya pikul bagi rakyat berkontribusi dalam perekonomian untuk negara melalui pembayaran pajak. Masyarakat yang memiliki penghasilan atau tingkat ekonomi tinggi akan memberikan kontribusi lebih tinggi dibandingkan rakyat yang berpenghasilan lebih rendah. Untuk menjamin keadilan maka anggota masyarakat yang berpenghasilan sangat rendah dan hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan primernya, mereka tidak dikenakan pajak.

Dari pemahaman yang meliputi berbagai segi tersebut, muncul beberapa teori yang menjelaskan tentang pemungutan pajak dan pemberian hak kepada negara untuk memungut pajak. Teori-teori ini antara lain⁶:

a. Teori Asuransi

Kewajiban negara adalah melindungi keselamatan jiwa, harta benda dan h<mark>ak-</mark>hak rakyat lainnya. Perlindungan ini dilakukan pemerintah dengan mengadakan polisi dan angkatan bersenjata yang menjam<mark>in terselenggara</mark>nya keamanan dan ketertiban negara dan masyarakat, penyelesaian sengketa hukum yang timbul antara anggota masyarakat, pelayanan kesehatan dan pendidikan yang relatif murah guna menjamin masa depan yang lebih baik, dan berbagai pelayanan lainnya. Demi perlindungan tersebut, maka rakyat harus membayar pajak yang diibaratkan pembayaran pajak itu adalah premi asuransi karena memperoleh jaminan perlindungan tersebut.

Walaupun demikian, terdapat perbedaan mendasar antara premi asuransi dan pembayaran pajak, perbedaan pertama adalah apabila

٠

⁶ Mardiasmo, *Perpajakan* (Edisi Revisi), Edisi XII, (Yogyakarta: Andi, 2004), 3.

dalam asuransi terjadi musibah kepada pembayar premi maka akan menerima ganti rugi maka dalam pembayaran pajak, negara tidak akan memberikan ganti rugi kepada wajib pajak. Perbedaan kedua adalah apabila pada asuransi terdapat hubungan yang erat dan jelas antara besarnya premi terhadap jumlah ganti rugi (kontraprestasi) yang diterima, maka pada pembayaran pajak tidak ada hubungan langsung antara pembayar pajak dengan kontraprestasi yang dapat diperoleh wajib pajak. Perbedaan terakhir adalah dalam pajak, semua warga negara berhak untuk mendapatkan perlindungan dan pelayanan dari negara tanpa memperhatikan besarnya pajak yang dibayar, bahkan masyarakat yang tidak mampu dan dibebaskan dari pembayaran pajak juga berhak mendapat perlindungan dari negara, sedangkan dalam asuransi tidak berlaku demikian.

b. Teori Kepentingan

Dalam teori ini berlaku pandangan bahwa semakin besar kepentingan yang dinikmati pembayar pajak, semakin besar pula jumlah pajak yang harus dibayar. Walaupun demikian, masih terdapat pertentangan dalam teori ini karena pada prakteknya, negara juga memberikan kenikmatan besar kepada sebagian masyarakat yang tidak dikenakan pajak oleh negara. Contohnya adalah subsidi bagi rakyat miskin dimana mereka adalah kelompok dengan pembayaran pajak kecil dan bahkan tidak dikenakan pajak,

berbeda dengan orang kaya yang membayar pajak besar namun tidak mendapat subsidi.

c. Teori Gaya Pikul

Teori gaya pikul ini menyatakan bahwa dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada jasa-jasa yang diberikan negara kepada warganya berupa perlindungan atas jiwa dan hartanya. Untuk keperluan perlindungan tersebut, diperlukan biaya yang besar sehingga selayaknya biaya ini dipikul oleh segenap warga.⁷

Asas gaya pikul menghendaki untuk memperhatikan kekuatan warga negara untuk menanggung beban pajak. Gaya pikul ini dipengaruhi beberapa faktor yaitu penghasilan yang diperoleh wajib pajak, kekayaannya, kebutuhan primer yang diperlukan untuk hidup dan jumlah keluarga yang menjadi tanggungan. Dua orang yang memiliki penghasilan yang sama belum tentu memiliki gaya pikul yang sama terhadap beban pajak. Dengan kata lain, untuk mengukur daya pikul dapat digunakan dua pendekatan yaitu pendekatan objektif dan pendekatan subjektif wajib pajak. Asas gaya pikul inilah yang menjadi dasar pembenaran pemungutan pajak ditinjau dari segi keadilan.⁸

d. Teori Kewajiban Pajak Mutlak (Teori Bakti)

Dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada hubungan rakyat dengan negaranya. Negara merupakan kumpulan orang-orang yang

.

⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, 33.

⁸ Marihot Pahala Siahaan, Hukum Pajak Elementer, 54.

memiliki kepentingan yang sama dan bersepakat untuk menjadi satu dalam wadah negara yang mengayominya. Sebagai orang yang bersepakat untuk menjadi bagian dari negara, maka setiap anggota masyarakat memiliki kewajiban untuk mendukung negara dan pemerintah yang diberi kepercayaan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai warga negara yang berbakti, rakyat harus selalu menyadari bahwa pembayaran pajak adalah suatu kewajiban.

e. Teori Asas Daya Beli

Teori ini tidak mempersoalkan alasan mengapa negara memungut pajak. Teori ini hanya mendasarkan pemungutan pajak kepada efek atau pengaruh pembayaran pajak saja. Teori ini memandang efek yang baik dari pemungutan pajak sebagai dasar keadilan. Maksudnya adalah pemungutan pajak berarti menarik daya beli dari rumah tangga masyarakat (wajib pajak) kepada rumah tangga negara (pemungut). Selanjutnya negara akan menyalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk kesejahteraan. Dengan demikian, kepentingan seluruh masyarakat lebih diutamakan.

3. Subjek Pajak, Wajib Pajak dan Objek Pajak

Dalam pemungutan pajak, terdapat dua istilah yang terkadang disamakan walaupun sebenarnya memiliki pengertian yang berbeda, yaitu subjek pajak dan wajib pajak. Subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang dapat

dikenakan pajak apabila telah memenuhi syarat objektif yang ditentukan undangundang pajak. Sedangkan wajib pajak adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak dan pemungut pajak yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Sedangkan Objek pajak dapat diartikan sebagai peristiwa, perbuatan atau keadaan telah memenuhi suatu ketentuan dalam undang-undang pajak, maka telah ada objek pajak yang menimbulkan pengenaan pajak.

Untuk dapat mengenakan pajak, maka terlebih dahulu harus diperiksa apakah sutu peristiwa, perbuatan, atau keadaan yang terjadi di masyarakat telah memenuhi ketentuan sebagai objek pajak sesuai dengan ketentuan undangundang. Bila telah memenuhi syarat, maka berarti telah terdapat objek pajak dan ada pajak yang terutang. Langkah selanjutnya adalah menentukan siapakah yang menjadi subjek pajak atas objek pajak tersebut yang akan dikenakan kewajiban membayar pajak. Kemudian dapat ditentukan dasar pengenaan pajak untuk menghitung besarnya pajak yang terutang.

4. Asas Pengenaan Pajak

Terdapat beberapa asas pemungutan pajak. Menurut Adam Smith dalam bukunya *The Four Maxim's* mengemukakan asas-asas yang harus diperhatikan dalam pengenaan pajak sebagai berikut¹⁰:

a. Asas Equality

.

¹⁰ Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Pajak Elementer*, 55.

⁹ Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Pajak material (Objek, subjek, dasar Pengenaan pajak, Tarif pajak dan cara Perhitungan Pajak)*, (Jogjakarta: Graha Ilmu, Edisi Pertama, 2010), 59.

Dalam suatu negara tidak diperbolehkan mengadakan diskriminasi antara wajib pajak. Pengenaan pajak terhadap subjek hendaknya dilakukan seimbang sesuai dengan kemampuannya.

b. Asas Certainty

Pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak harus pasti untuk menjamin adanya kepastian hokum, baik mengenai subjek, objek, nilai pajak dan waktu pembayaran.

c. Asas Convenience

Biaya pemungutan pajak hendaknya seminimal mungkin, artinya biaya pemungutan pajak harus lebih kecil dari pemasukan pajaknya.

d. Asas Ekonomi

Pajak berfungsi menentukan politik perekonomian dimana pajak diusahakan tidak menghambat produksi dan perdagangan dan tidak menghambat rakyat mencapai kemamkmuran dan merugikan kepentingan umum.

Berdasarkan asas yang telah dikemukakan oleh Adam Smith, maka asas pengenaan pajak di Indonesia adalah sebagai berikut¹¹:

a. Asas Sumber

Berdasarkan asas sumber ini, negara akan mengenakan pajak atas suatu penghasilan yang diterima atau diperoleh orang pribadi atau badan hanya apabila penghasilan tersebut diperoleh atau diterima

¹¹ Adrian Sutedi, *Hukum Pajak*, 29.

dari sumber-sumber tempat perolehan. Dalam asas ini tidak menjadi persoalan mengenai siapa dan status dari orang atau badan yang memperoleh penghasilan tersebut, sebab yang menjadi landasan adalah objek pajak.

b. Asas Domisili

Asas domisili atau disebut juga asas kependudukan menyatakan bahwa berdasarkan asas ini, negara akan mengenakan pajak atas suatu penghasilan yang diterima apabila untuk kepentingan perpajakan, orang pribadi tersebut adalah penduduk atau berdomisili di negara itu. Dengan kata lain, negara dimana wajib pajak bertempat tinggal, berhak mengenakan pajak atas segala penghasilan yang diperoleh dari mana pun.

c. Asas Nasional

Asas nasional atau asas kebangsaan atau disebut juga asas kenegaraan. Dalam asas ini, yang menjadi landasan pengenaan pajak adalah status kewarganegaraan dari orang atau badan yang memperoleh penghasilan.

d. Asas Yuridis yang Mengemukakan Supaya Pemungutan Pajak
 Didasarkan pada Undang-Undang

Hukum pajak harus memberikan jaminan hukum yang menyatakan keadilan yang tegas, baik untuk negara maupun warganya. Dalam hal ini terdapat beberapa poin yang harus diperhatikan yaitu:

- Hak-hak fiskus yang telah diberikan oleh pembuat undangundang harus dijamin dapat terlaksana dengan lancar dengan penyempurnaan peraturan dan sanksi-sanksinya.
- 2) Para wajib pajak harus pula mendapat jaminan hokum supaya tidak diperlakukan sewenang-senang oleh fiskus. Peraturan perpajakan harus mengatur secara terang dan tegas kewajiban dan juga hak-hak wajib pajak.
- 3) Adanya jaminan terhadap rahasia mengenai diri atau perusahaan wajib pajak yang telah dituturkannya kepada instansi pajak dan yang harus tidak disalahgunakan oleh pejabatnya.
- e. Asas Ekonomis Yang Menekankan Supaya Pemungutan Pajak jangan Sampai Menghalangi Produksi dan Perekonomian Rakyat

5. Fungsi Pajak

Dalam rangka pembangunan, pajak mempunyai dua fungsi yaitu¹²:

a. Fungsi Budgeter

Fungsi *budgeter* adalah fungsi pajak yang terletak di sektor publik dimana pajak merupakan suatu alat untuk mendapatkan pemasukan kas negara yang akan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara. Pendapatan dari sektor pajak ini akan digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran rutin dan bila ada sisa

٠

¹² Brotodiharjo, *Pengantar*..., 212.

(surplus) maka dapat digunakan untuk membiayai investasi pemerintah.

b. Fungsi Mengatur (Regulerend)

Fungsi mengatur pajak adalah digunakannya pajak sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu diluar keuangan seperti pemerataan distribusi pendapatan. Fungsi mengatur ini banyak ditujukan kepada sektor swasta misalnya sebagai insentif investasi barang modal atau alokasi industri daerah tertentu.

Menurut Miyasto, selain fungsi *budgeter* dan *regulerend*, pajak memiliki fungsi mengatur perekonomian dengan tujuan untuk mencapai¹³:

- a. Tingkat pertumbuhan ekonomi yang cepat
- b. Alokasi-alokasi sumber-sumber ekonomi ke arah yang direncanakan
- c. Redistribusi pendapatan
- d. Stabilisasi ekonomi
- e. Pola konsumsi yang lebih efisien
- f. Posisi neraca pembayaran yang lebih menguntungkan

Dari kedua fungsi diatas, dapat dijelaskan bahwa dalam usaha meningkatkan penerimaan pajak seiring dengan kemajuan kegiatan ekonomi diperlukan suatu sistem perpajakan yang dapat menjadi pendukung utama perekonomian.

¹³ Timbul Hamonangan S. dan Imam Mukhlis, *Dimensi Ekonomi Perpajakan dalam Pembangunan Ekonomi*, 29.

B. APBN dan Pendapatan Negara

Keuangan negara merupakan urat nadi pembangunan suatu negara yang akan menopang seluruh perekonomian negara. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa keuangan negara meliputi¹⁴:

- 1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.
- 2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
- 3. Penerimaan negara.
- 4. Pengeluaran negara.
- 5. Penerimaan daerah.
- 6. Pengeluaran daerah.
- 7. Kekayaan negara atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak. Kekayaan pihak lain sebagaimana yang dimaksud meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementrerian negara/ lembaga, atau perusahaan negara/ perusahaan daerah.
- 8. Lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah.

¹⁴ www.depkeu.go.id diakses pada 22 november 2014.

- 9. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/ atau kepentingan umum.
- Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

1. Definisi APBN

Para ahli di bidang anggaran menyepakati bahwa secara umum, anggaran negara adalah rencana keuangan pemerintah dalam suatu waktu tertentu yang memuat komponen jumlah pengeluaran setinggi-tingginya untuk membiayai tugas negara di segala bidang dan memuat jumlah penerimaan negara yang diperkirakan dapat menutup pengeluaran tersebut dalam periode yang sama. ¹⁵ Artinya adalah suatu anggaran negara merupakan estimasi kinerja pemerintah yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Disamping itu, penyusunan anggaran negara adalah proses politik yang memerlukan pembahasan dan pengesahan dari wakil rakyat yang terdiri dari berbagai partai politik.

Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana kerja yang diperhitungkan dengan keuangan yang disusun secara sistematis, yang mencakup rencana penerimaan dan rencana pengeluaran untuk satu tahun anggaran yang disusun oleh pemerintah pusat dan telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Rincian tentang penerimaan dan pengeluaran

¹⁵ Sonny Sumarsono, Manajemen Keuangan Pemerintahan, 57.

pemerintah setiap tahunnya akan tampak dalam anggaran APBN sehingga dapat dianalisis seberapa jauh peran pemerintah dalam kegiatan perekonomian nasional.

Merujuk pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, APBN dalam satu tahun anggaran meliputi¹⁶:

- a. Hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- b. Kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- c. Penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Anggaran memiliki fungsi sebagai alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Sebagai fungsi akuntabilitas, pengeluaran anggaran hendaknya dapat dipertanggungjawabkan dengan menunjukkan hasil berupa *outcome* atau setidaknya *output* dari dibelanjakannya dana-dana publik tersebut. Sebagai alat manajemen, sistem penganggaran selayaknya dapat membantu aktivitas berkelanjutan untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi program pemerintah. Adapun sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

¹⁶ www.depkeu.go.id (23 November 2014).

2. Komponen APBN

Struktur APBN dapat dikelompokkan sebagai struktur anggaran terpilah. Dalam anggaran terpilah, komponen anggaran dipisahkan secara tajam menjadi anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Kriteria dalam pemilahan ini adalah:

- a. Jangka waktu pelaksanaan kegiatan.
- b. Kemungkinan suatu kegiatan untuk mendatangkan penerimaan negara.
- c. Jumlah uang yang digunakan.

Anggaran terpilah memiliki kelebihan yaitu memisahakan antara pengeluaran rutin dengan pengeluaran investasi yang memudahkan proses pertanggungjawaban. Bagi negara berkembang khususnya, bila dana pembangunan sebagian berasal dari pinjaman luar negeri, maka penganggaran terpilah memudahkan pemilahan anggaran berdasarkan sumber pembiayaannya. Pemisahan anggaran rutin dan anggran pembangunan juga membuka peluang untuk dilakukannya pergeseran dana dari satu tujuan ke tujuan lain. 17

APBN terpilah atas anggaran rutin dan anggaran pembangunan baik pada sisi penerimaan maupun pada sisi pengeluaran. Menurut Undang-Undang

¹⁷ Sonny Sumarsono, Manajemen Keuangan Pemerintah, 59.

Nomor 18 Tahun 2006 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2007 menyebutkan:¹⁸

a. Pendapatan Negara dan Hibah

Pendapatan negara dan hibah adalah semua penerimaan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak serta penerimaan hibah dari dalam dan luar negeri.

- 1) Penerimaan perpajakan adalah semua penerimaan yang terdiri dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional. Pajak dalam negeri adalah semua penerimaan negara yang berasal dari pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai barang dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah, pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, cukai, dan pajak lainnya. Sedangkan pajak perdagangan internasional adalah semua penerimaan negara yang berasal dari bea masuk dan pajak/pungutan ekspor.
- 2) Penerimaan negara bukan pajak adalah semua penerimaan yang diterima negara dalam bentuk penerimaan dari sumber daya alam, bagian pemerintah atas laba badan usaha milik negara serta penerimaan bukan pajak lainnya.
- B) Penerimaan hibah adalah semua penerimaan negara yang berasal dari sumbangan swasta dalam negeri serta sumbangan lembaga swasta dan pemerintah luar negeri.

¹⁸ 'Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2006'', dalam http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/26474/nprt/1060/uu-no-18-tahun-2006-anggaran-pendapatan-dan-belanja-negara-tahun-anggaran-2007 (31 Januari 2015).

b. Belanja Negara

Belanja negara adalah semua pengeluaran negara yang digunakan untuk membiayai belanja pemerintah pusat dan belanja ke daerah. ¹⁹

1) Anggaran belanja pemerintah pusat

Belanja pemerintah pusat menurut organisasi adalah semua pengeluaran negara yang dialokasikan kepada kementerian/lembaga, sesuai dengan program-program yang akan dijalankan.

Belanja pemerintah pusat menurut fungsi adalah semua pengeluaran negara yang digunakan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum, fungsi pertahanan, fungsi ketertiban dan keamanan, fungsi ekonomi, fungsi lingkungan hidup, fungsi perumahan dan fasilitas umum, fungsi kesehatan, fungsi pariwisata dan budaya, fungsi agama, fungsi pendidikan dan fungsi perlindungan social.

Anggaran belanja pemerintah pusat dikelompokkan atas:

digunakan untuk membiayai kompensasi dalam bentuk uang atau barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah pusat, pensiunan, anggota Tentara Nasioan Indonesia (TNI) atau Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pejabat negara, sebagai imbalan atas

.

¹⁹ Trisni Suryani dan Tarsis Tarmudji, *Pajak di Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 46.

- pekerjaan yang telah dilaksanakan, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal.
- b) Belanja barang adalah semua pengeluaran negara yang digunakan untuk membiayai pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa, baik yang dipasarkan maupun tidak.
- c) Belanja modal adalah semua pengeluaran negara yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal dalam bentuk tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, jaringan serta bentuk fisik lainnya.
- d) Pembayaran bunga utang yaitu semua pengeluaran negara yang digunakan untuk pembayaran atas kewajiban penggunaan pokok utang baik utang dalam negeri maupun utang luar negeri, yang dihitung berdasarkan posisi pinjaman.
- e) Subsidi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual, mengekspor, atau mengimpor barang dan jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa sehingga harga jualnya dapat dijangkau oleh masyarakat.
- f) Belanja hibah adalah semua pengeluaran negara dalam bentuk transfer uang/ barang yang sifatnya tidak wajib kepada negara lain atau kepada organisasi internasional.

- g) Bantuan sosial yaitu semua pengeluaran negara dalam bentuk transfer uang/barang yang diberikan kepada masyarakat melalui kementerian/lembaga, guna melindungi dari terjadinya resiko sosial.
- h) Belanja lain-lain, yaitu semua pengeluaran atau belanja pemerintah pusat yang tidak dapat diklasifikasikan ke dalam jenis belanja selain diatas, dan dana cadangan umum.
- 2) Belanja ke daerah, adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai dana perimbangan serta dana otonomi khusus dan penyesuaian.

a) Dan<mark>a Perimbang</mark>an

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

(1) Dana Bagi Hasil (DBH)

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

(2) Dana Alokasi Umum (DAU)

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

(3) Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

b) Dana otonomi khusus dan penyesuaian

Adalah dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah.

c. Pembiayaan²⁰

Pembiayaan meliputi:

- Pembiayaan Dalam Negeri, meliputi Pembiayaan Perbankan,
 Privatisasi, Surat Utang Negara serta penyertaan modal negara.
- 2) Pembiayaan Luar Negeri, meliputi
 - a) Penarikan Pinjaman Luar Negeri, terdiri atas pinjaman program dan pinjaman proyek.
 - Pembayaran Cicilan Pokok Utang Luar Negeri, terdiri atas
 Jatuh Tempo dan Moratorium.

-

²⁰ Sonny Sumarsono, Manajemen Keuangan Pemerintahan, 63

Pada tahun anggaran 2000, pemerintah Indonesia telah mengubah komposisi APBN dari model T-*account* menjadi I-account sesuai dengan standar statistik keuangan pemerintah. Dibawah ini disajikan tabel tentang komponen APBN.

Tabel 2.1:

I-Account APBN²¹

A. PENDAPATAN NEGARA DAN HIBAH
I. Penerimaan dalam Negeri
1. Penerimaan Perpajakan
Pajak Dalam Negeri
i. Pajak Penghasilan
1) Minyak dan Gas
2) Non Minyak dan gas
ii. Pajak Pertambahan Nilai
iii.Pajak Bumi dan bangunan
iv. Bea Perolehan hak atas tanah dan Bangunan
v. Cukai
vi. Pajak Lainnya
Pajak Perdagangan Internasioanal
i. Bea Masuk
ii. Pajak/ Pungutan Ekspor

²¹ Ibid, 81.

-

2. Penerimaan Bukan Pajak
Penerimaan Sumber daya Alam
i. Minyak Bumi
ii. Gas Alam
iii.Pertambangan Umum
iv. Kehutanan
v. Perikanan
Bagian Laba BUMN
Penerimaan Nasional Bukan Pajak Lainnya
B. BELANJA NEGARA
I. Anggaran belanja Pem <mark>er</mark> intah Pusat
1. Pengeluaran Rutin
Belanja Pegawai
Belanja barang
Pembayaran Bunga Utang
i. Hutang Dalam Negeri
ii. Hutang Luar Negeri
Subsidi
i. Subsidi BBM
ii. Subsidi Non BBM
Pengeluaran Rutin Lainnya
2. Pengeluaran Pembangunan

Pembiayaan Pembangunan Rupiah
Pembiayaan Proyek
II. Dana Perimbangan
1. Dana Bagi hasil
2. Dana Alokasi Umum
3. Dana Alokasi Khusus
III. Dana Otonomi Khusus dan Penyeimbang
C. KESEIMBANGAN PRIMER
D. SURPLUS/DEFISIT ANGGARAN (A-B)
E. PEMBIAYAAN (E.I + E.II)
I. Dalam Negeri
1. Perbankan Dalam <mark>Neg</mark> eri
2. Non-Perbankan Dalam Negeri
Privatisasi
Penjualan Aset program restrukturisasi perbankan
Obligasi Negara (netto)
i. Penerbitan Obligasi Pemerintah
ii. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang/Obligasi DN
II. Luar Negeri
1. Pinjaman Proyek
2. Pembayaran Cicilan Pokok Hutang Luar Negeri
3. Pinjaman Program dan Penundaan Cicilan Hutang

3. Fungsi APBN

APBN merupakan instrument yang mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum. Adapun sesuai dengan Pasal 3 Ayat (4) undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan, bahwa APBN mempunyai beberapa fungsi yaitu:

a. Fungsi Otorisasi

Artinya bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan sehingga pembelanjaan atau pendapatan dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

b. Fungsi Perencanaan

Artinya bahwa anggaran negara dapat menjadi pedoman bagi negara untuk merencanakan kegiatan pada tahun tersebut.

c. Fungsi Pengawasan

Anggaran negara harus menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, akan mudah bagi rakyat untuk menilai apakah tindakan pemerintah dalam menggunakan uang negara untuk keperluan tertentu dibenarkan atau tidak.

d. Fungsi Alokasi

Kebijakan negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

e. Fungsi Distribusi

Maksudnya bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

f. Fungsi Stabilisasi

Fungsi ini bermakna bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

4. Prinsip, Asas dan Proses Penyusunan APBN

Sonny Sumarsono menyatakan bahwa prinsip penyusunan APBN dapat dilihat dari dua aspek yaitu aspek pendapatan dan aspek penerimaan.²² Berdasarkan aspek pendapatan, terdapat tiga prinsip penyusunan APBN, yaitu:

- a. Intensifikasi penerimaan anggaran dalam jumlah dan kecepatan penyetoran.
- b. Intensifikasi penagihan dan pemungutan piutang negara.
- c. Penuntutan ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh negara dan penuntutan denda.

²² Sonny Sumarsono, Manajemen Keuangan Pemerintahan, 86.

Dari aspek pengeluaran, juga terdapat tiga prinsip penyusuanan APBN, yaitu:

- a. Hemat, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan.
- b. Terarah, terkendali, sesuai dengan rencana program atau kegiatan.
- Semaksimal mungkin menggunakan hasil produksi dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan atau potensi nasional.

Sedangkan para ahli lainnya menggambarkan bahwa terdapat tiga prinsip penyusunan anggaran APBN berdasarkan sifat anggaran, yaitu²³:

a. Prinsip Anggaran Defisit

Pada sistem anggaran defisit, ditentukan bahwa pinjaman luar negeri tidak dicatat sebagai sumber penerimaan melainkan sebagai sumber pembiayaan. Defisit anggaran nantinya akan ditutup dengan sumber pembiayaan dalam negeri yang ditambah sumber pembiayaan luar negeri.

b. Prinsip Anggaran Dinamis

Terdapat dua macam anggaran dinamis yaitu dinamis absolut dan dinamis relatif. Anggaran dikatakan bersifat dinamis absolut jika total penerimaan dari tahun ke tahun terus meningkat. Anggaran dinamis relatif adalah apabila persentase kenaikan total penerimaan terus meningkat atau persentase ketergantungan pembiayaan pembangunan dari pinjaman luar negeri terus menurun.

٠

²³ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, 85.

c. Prinsip Anggaran Fungsional

Anggaran fungsional berarti bahwa bantuan/pinjaman luar negeri hanya berfungsi untuk membiayai anggaran belanja pembangunan (pengeluaran pembangunan) dan bukan untuk membiayai anggaran belanja rutin. Prinsip ini sesuai dengan asas bahwa bantuan luar negeri hanya sebagai pelengkap dalam pembiayaan pembangunan. Semakin kecil sumbangan bantuan/pinjaman luar negeri terhadap pembiayaan anggaran pembangunana, maka makin besar fungsional anggaran.

Adapun penyusunan APBN berdasarkan asas-asas berikut:

- a. Kemandirian, yaitu meningkatkan sumber penerimaan dalam negeri.
- b. Penghematan atau peningkatan efisiensi dan produktivitas.
- c. Penajaman prioritas pembangunan.
- d. Menitik beratkan pada asas-asas dan undang-undang.

Secara umum, terdapat lima tahapan penyusunan APBN, yaitu:

- a. Tahap Pertama adalah perencanaan dan penyusunan anggaran.
- b. Tahap Kedua adalah pengesahan anggaran.
- c. Tahap Ketiga adalah pelaksanaan anggaran.
- d. Tahap Keempat adalah kontrol atau pengawasan.
- e. Tahap Kelima adalah pertanggung jawaban anggaran.

C. Pajak di Indonesia sebagai Pendapatan Utama

Ditinjau dari sisi fungsi *budgeter*, pajak memiliki peranan yang sangat penting dalam perekonomian negara. Upaya peningkatan perpajakan melalui berbagai perundangan dan gencarnya sosialisasi di media dan masyarakat merupakan langkah cepat untuk meningkatkan penerimaan negara dari sektor perpajakan.

1. Kedudukan Pajak Dalam Perekonomian

Dalam pengenaan pajak, terkandung unsur kebijakan publik yang memiliki implikasi luas terhadap kesejahteraan masyarakat. Segala upaya pemerintah dalam meningkatkan pendapatan perpajakan haruslah selaras dengan perkembangan ekonomi yang terjadi dengan cepat. Artinya bahwa pengenaan pajak harus memperhatikan berbagai aspek dalam kestabilan makro ekonomi negara.

Pajak dikenakan dalam rangka untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, sehingga pengenaannya harus memperhatikan aspek kemampuan masyarakat dalam membayar pajak. Apabila pengenaan pajak justru menimbulkan ketidakstabilan makro ekonomi, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap sistem perpajakan yang ada.

Dalam perekonomian negara, pengenaan pajak dapat dibebankan kepada individu dan perusahaan dalam kegiatan ekonominya. Individu dapat menerima beban pajak berkaitan dengan sejumlah pendapatan yang dimilikinya.

Begitu pula dengan perusahaan akan menerima beban pajak atas pendapatan yang diterimanya dalam kegiatan menghasilkan outputnya.

Dalam mekanisme perekonomian, pemerintah memiliki peran sentral dalam kebijakan perpajakan. Besar kecilnya penerimaan pajak yang diterima oleh pemerintah akan berkaitan dengan kondisi perekonomian. Perekonomian dengan kondisi yang stabil akan memberikan dampak positif bagi penerimaan pajak. Sebaliknya, dalam kondisi krisis ekonomi, kemampuan masyarakat untuk membayar pajak akan mengalami penurunan.²⁴

2. Kebutuhan Akan Pajak

Negara merupakan kumpulan dari individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama dan memiliki keyakinan bahwa negara tempat bernaung akan menjadikan tujuan mereka yaitu kesejahteraan dan kemakmuran terpenuhi. Individu yang terkumpul dalam negara bersepakat untuk membentuk pemerintahan yang bertanggung jawab atas kelangsungan negara dan melaksanakan semua kegiatan yang diperlukan demi mencapai tujuan kesejahteraan dan kemakmuran.

Pemerintah merancang dan menjalankan program-program demi mencapai tujuan kesejahteraan dan kemamuran berupa penyelenggaraan pendidikan, kesehatan, pangan dan perumahan, pengadaan infrastruktur, pembangunan transportasi dan industri, penyediaan lapangan kerja, penguatan pertahanan dan keamanan serta menjalankan politik dan sosial budaya yang sesuai

²⁴ Timbul Hamonangan, *Dimensi Ekonomi Perpajakan Dalam Pembangunan Ekonomi*, 55.

dengan cita-cita bersama. Dalam setiap program pemerintah, dibutuhkan dana untuk menyukseskannya. Dana yang dibutuhkan untuk menjalankan program pemerintah ini berasal dari kekayaan-kekayaan negara baik kekayaan anggota negara (individu yang bergabung dalam negara) maupun milik umum yang diperuntukkan bagi penyelenggaraan negara. Dari kekayaan negara dapat berupa bahan tambang bumi dan seluruh keanekaragaman hayati maupun nonhayati yang terkandung dalam wilayah negara tersebut yang telah dikuasakan atas nama negara dan diperuntukan mencapai tujuan bersama yaitu kesejahteraan. Jika hasil dari kekayaan hayati dan nonhayati belum memenuhi kebutuhan dana dalam program pemerintah, maka pemerintah memiliki kuasa untuk menarik sebagian kekayaan warga negaranya berupa pajak untuk menambah dana bagi kebutuhan negara.

Pada saat ini, jumlah kebutuhan negara yang tercermin dalam pengeluaran negara sangatlah besar seperti pengentasan kemiskinan, penyediaan lapangan kerja yang memadai, penyediaan infrastruktur di berbagai wilayah terutama wilayah terpencil dan jauh dari pusat kota, kestabilan ekonomi dan lainlain. Untuk mendapatkan pemasukan negara yang paling logis adalah melalui mekanisme kebijakan pajak. Disinilah kebutuhan akan pajak muncul. Melalui pajak, pemerintah berusaha mencapai tujuan target ekonomi antara lain pertumbuhan ekonomi, *full employment*, stabilisasi dan distribusi pendapatan dan kekayaan yang adil. Adapun besarnya pengeluaran negara, dapat dilihat pada tabel 2.2 berikut:

Dalam tabel pengeluaran negara, nampak bahwa setiap tahun terjadi kenaikan kebutuhan pengeluaran negara. Kenaikan kebutuhan pengeluaran negara yang sangat besar tampak pada tahun 2008, 2011 dan 2013. Pada tahun 2008 terjadi kenaikan sebesar 188.733 milyar dari tahun 2007, pada tahun 2011 terjadi kenaikan 186.316 milyar dari tahun 2010 dan kenaikan sebesar 200.244 milyar pada tahun 2013 dari tahun 2012. Jenis pengeluaran yang menyerap dana terbesar adalah jenis belanja pegawai, subsidi dan energi. Setiap tahun, belanja pegawai mengalami kenaikan sedangkan pengeluaran untuk subsidi dan energi mengalami penurunan anggaran pada tahun 2009 dan 2010 dan naik kembali pada tahun selanjutnya. Pembayaran untuk bunga hutang serta pokok hutang baik dalam dan luar negeri juga bersaing sejajar dengan pengeluaran subsidi. Dalam artian jumlah pengeluaran untuk pembayaran hutang dan pengeluaran subsidi berjumlah hampir sama. Sebagai perbandingan pembayaran hutang pada tahun 2007 totalnya adalah 159.612 milyar dan pengeluaran subsidi sebanyak 150.215 milyar rupiah.

Tabel diatas juga menggambarkan perbandingan antara belanja pegawai dan belanja modal dan barang yang dilakukan oleh pemerintah. Setiap tahun, belanja modal lebih rendah dari belanja pegawai. Akan tetapi jika digabungkan, belanja modal dan belanja barang menjadi lebih besar daripada belanja pegawai. Namun, belanja modal dan barang jika digabungkan pun masih lebih rendah dari pembayaran hutang baik pokok dan bunganya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa dari total seluruh pengeluaran negara, pembiayaan subsidi dan energi serta pembiayaan hutang menempati posisi terbesar dalam anggaran pengeluaran.

Besar kecilnya penerimaan pajak dapat ditentukan oleh seberapa tarif pajak yang dikenakan pada objek dan subjek pajak di suatu wilayah. Bagi pemerintah, tarif pajak yang besar akan memudahkan dalam memperoleh penerimaan negara. Sedangkan bagi masyarakat (subjek pajak), besarnya tarif pajak akan mengurangi kemampuan anggarannya dalam memenuhi kebutuhan hidup.

3. Praktek Perpajakan Di Indonesia

Dalam praktek perpajakan, pajak dibagi berdasarkan ciri-ciri tertentu yang terdapat pada masing-masing pajak. Hal ini sangat penting agar dapat dipahami dan ditentukan siapa yang berhak memungut pajak, penentuan kebijakan dalam hal pengenaan beban pajak kepada masyarakat wajib pajak yang harus membayar pajak, dan sistem pemungutan pajak yang bagaimana yang tepat untuk diterapkan untuk memungut suatu jenis pajak.

Ditinjau dari golongannya, pajak dibagi sebagai berikut:

a. Pajak Langsung

Pajak langsung adalah pajak yang dipungut secara periodik menurut nomor pajak dan surat ketetapan pajak, dimana pembebanan pajak tidak dapat dilimpahkan kepada pihak lain dan harus menjadi beban langsung wajib pajak. Dalam pelaksanaannya, pajak langsung ini dipungut oleh negara secara langsung. Contoh pajak langsung yang diberlakukan di Indonesia adalah pajak penghasilan, pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas

tanah dan bangunan, pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air dan pajak penerangan jalan.

b. Pajak Tidak Langsung

Pajak tidak langsung adalah pajak yang dipungut secara insidentil (pada saat terjadi peristiwa atau kejadian yang ditentukan oleh undang-undang) tanpa surat ketetapan pajak dimana pembebanan pajak dapat dialihkan kepada pihak lain oleh wajib pajak. Dari segi pelaksanaannya, pajak tidak langsung ini dipungut oleh negara kepada subjek pajak secara tidak langsung tetapi melalui perantara yang telah ditetapkan undang-undang pajak menjadi wajib pajak. Contohnya di Indonesia adalah pajak pertambahan nilai (PPN), pajak penjualan barang mewah (PPnBM), bea materai, pajak hotel, pajak restoran dan sebagainya.

Ditinjau dari sifatnya, pajak dibagi menjadi dua yaitu:

a. Pajak Subjektif (Pajak Perorangan)

Pajak subjektif merupakan pajak yang pemungutannya berpangkal pada diri orang yang menjadi tujuan dikenakannya pajak (subjek pajak yang kemudian menjadi wajib pajak), dimana keadaan diri wajib pajak dapat mempengaruhi besar dan kecilnya jumlah pajak yang harus dibayar. Daya pikul dari wajib pajak diukur dengan memperhatikan keadaan diri wajib pajak, misalnya pakah wajib pajak telah menikah, jumlah tanggungan keluarga dan sebagainya.

Contohnya adalah pajak penghasilan yang menerapkan tarif progresif dimana semakin besar penghasilan kena pajak seseorang maka akan semakin besar pula pajak penghasilan (PPh) yang harus dibayarkan. Dalam pajak penghasilan, diatur penerapan penghasilan tidak kena pajak (PTKP) dimana besaran PTKP dikaitkan langsung dengan keadaan wajib pajak, apakah belum atau sudah menikah dan jumlah tanggungan keluarganya.

b. Pajak Objektif (Pajak Kebendaan)

Pajak objektif adalah pajak yang mendasarkan pada objek pajak tanpa memperhatikan kondisi atau keadaan diri wajib pajak. Besarnya pajak terutang didasarkan sepenuhnya pada nilai objek pajak yang menjadi dasar pengenaan pajak dan akan sama terhadap siapapun yang menjadi subjek pajak tanpa melihat kemampuan ekonomis dari wajib pajak. Contohnya adalah PPN, PPnBM, dan PBB. Pada pajak pertambahan nilai (PPN) setiap penyerahan barang kena pajak akan dikenakan pajak yang besarnya ditentukan oleh harga jual barang kena pajak yang diserahkan. Besarnya PPN tersebut adalah sama dan diberlakukan kepada siapapun yang membeli barang tersebut baik orang kaya atau orang miskin, besarnya PPN adalah sama. Kemampuan ekonomis dari wajib pajak tidak diperhatikan.

Hal yang sama juga berlaku pada pengenaan PBB (pajak Bumi dan bangunan). PBB dikenakan pada objek pajak berupa bumi dan bangunan yang besarnya ditentukan oleh berapa nilai jual objek pajak (NJOP) atas bumi dan bangunan tersebut. Siapapun yang memiliki atau memanfaatkan bangunan tersebut akan dikenai pajak dengan jumlah yang sama tanpa memandang kemampuan ekonomisnya.

Pajak ditinjau dari lembaga pemungutnya, dibagi menjadi:

a. Pajak Pusat

Pajak pusat adalah pajak yang ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui undang-undang dimana wewenang pemungutannya ada pada pemerintah pusat, dan hasilnya digunakan untuk membiayai pengeluaran pemerintah pusat dan pembangunan. Pajak pusat dipungut oleh pemerintah pusat yang penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan dan hasilnya digunakan untuk pembiayaan rumah tangga negara pada umumnya.

Yang termasuk pajak pusat di Indonesia, adalah:

- 1) Pajak penghasilan.
- 2) Pajak pertambahan Nilai atas Barang dan Jasa (PPN).
- 3) Pajak Penjualan atas barang Mewah (PPnBM).
- 4) Pajak Bumi dan Bangunan.
- 5) Bea Materai.

- 6) Bea Perolehan Hakl atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).
- 7) Bea Masuk, Bea Keluar (Pajak Ekspor) dan cukai.

b. Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dugunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Pajak daerha ini dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) Pajak Provonsi, yang terdiri dari:
 - a) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air.
 - b) Bea <mark>Balik Nama Ke</mark>ndaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas air.
 - c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
 - d) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan air Bawah Tanah dan Air Permukaan.
- 2) Pajak Kabupaten/Kota yang terdiri dari:
 - a) Pajak Hotel.
 - b) Pajak Restoran.
 - c) Pajak Hiburan.
 - d) Pajak Reklame.
 - e) Pajak Penerangan Jalan.
 - f) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C.

g) Pajak Parkir.

Penggolongan pajak ditinjau dari tarif pajak yang dikenakan, yaitu:

a. Pajak Tetap

Adalah pajak yang dikenakan dengan jumlah yang sama atau tetap tanpa melihat berapapun dasar pengenaan pajak. Contohnya adalah Bea Materai atas cek dan bilyet giro dimana besarnya tarif Bea Materai adalah sebesar Rp 3.000,00 (tiga ribu rupiah) tanpa batas pengenaan besarnya harga nominal yang tercantum dalam cek atau bilyet giro.

b. Pajak Propor<mark>sio</mark>nal

Adalah pajak yang dikenakan dengan tarif pajak yang tetap atau tarif pengenaannya tidak berubah. Jumlah pajak yang harus dibayar berubah menurut jumlah yang dipakai sebagai dasar pengenaan pajak. Contohnya adalah PPN, PBB dan BPHTB.

c. Pajak Progresif

Adalah pajak yang dikenakan dengan persentase tarif yang semakin tinggi dengan semakin tingginya kemampuan membayar pajak dari wajib pajak. Kenaikan kemampuan membayar pajak akan diikuti kenaikan pembayaran pajak dengan persentase yang lebih besar. Contohnya adalah pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi.

d. Pajak Degresif

Adalah pajak yang dikenakan dengan persentase tarif yang semakin rendah dengan semakin tingginya jumlah dasar pengenaan pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak. Besarnya pajak akan semakin besar seiring dengan meningkatnya dasar pengenaan pajak, tetapi tarif pajak yang dikenakan terhadap dasar pengenaan pajaknya akan semakin turun. Tarif pajak degresif ini belum ada di Indonesia.

Adapun teknik dan sistem pemungutan perpajakan di Indonesia adalah sebagai berikut:

a. Teknik Pemungutan Pajak

- 1) Voluntary tax payer compliance, merupakan teknik pemungutan pajak dengan cara menyerahkan penetapan pajak atas dasar kesadaran pembayar pajak sendiri. Fiskus akan meneliti pengisian data termasuk kebenaran penghitungan dan pembayaran pajak yang dilakukan oleh wajib pajak.
- 2) Withholding atau pemotongan, yaitu cara pemungutan pajak dengan jalan menahan atau memotong penghasilan atau penerimaan yang diberikan kepada seseorang. Pemotong pajak ini adalah pihak yang memperkerjakan seseorang.
- 3) *Auditing*, adalah teknik penetapan dan pemungutan pajak melalui akuntan, khususnya akuntan publik. Penetapan ini

bertujuan ganda yaitu untuk memperbaiki administrasi perusahaan, pemberian fasilitas kredit dan pemasaran. Namun cara ini sudah tidak dipergunakan di Indonesia.

b. Sistem Pemungutan pajak

- 1) Official Assessment System, yaitu sistem pemungutan pajak yang memberikan wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang yang harus dibayar oleh wajib pajak. Dalam sistem ini, wajib pajak bersifat pasif dan menunggu ketetapan pajak oleh fiskus dan kemudian membayar pajak yang terutang sesuai dengan besarnya ketetapan pajak yang ditetapkan oleh fiskus.
- Self Assessment System, merupakan suatu sistem pemungutan pajak yang memberikan wewenang, kepercayaan dan tanggung jawab kepada wajib pajak untuk menghitung, membayar dan memperhitungkan, melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar. Dalam sistem ini, wajib pajak bersikap aktif menghitung, memperhitungkan, menyetor dan melaporkan sendiri besarnya pajak terutang sedangkan fiskus hanya memberikan pengarahan, penyuluhan, pembinaan, pelayanan dan pengawasan.
- 3) Withholding System, merupakan suatu sistem pemungutan pajak yang memberikan wewenang kepada pihak ketiga untuk memotong atau memungut besarnya pajak yang terutang dari

wajib pajak. Jika pihak ketiga melakukan kesalahan, maka akan diberikan sanksi oleh negara.

4. Peraturan Perpajakan di Indonesia

Pemungutan pajak di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pada pasal 23 ayat (2) yang menyatakan: "Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan Undang-Undang". Selanjutnya dalam penjelasan pasal 23 ayat (2) dinyatakan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang yaitu dengan persetujuan DPR.²⁵ Berdasarkan undang-undang dasar ini, penarikan pajak digunakan untuk keperluan negara dan tidak boleh ditarik oleh pihak swasta atau orang perorangan atau badan hukum swasta.

Terkait dengan undang-undang perpajakan, Indonesia mengalami perkembangan perubahan perpajakan berdasarkan sejarah yang bergulir pada masanya. Masa sebelum kemerdekaan, dimana Indonesia masih dalam penjajahan, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan perpajakan. Model pajak pada masa ini adalah penekanan dimana wajib pajak adalah objek pajak dari fiskus saat itu, yaitu pemerintah Kolonial Belanda. Hal ini berarti jumlah pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak sepenuhnya ditentukan oleh aparat pajak dimana hasil pemasukan pajak digunakan oleh pemerintah kolonial sendiri. Beberapa undang-undang perpajakan pada masa ini adalah:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dan Perubahannya, (tt: Penabur ilmu, 2004),

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

- a. Ordonansi Pajak Rumah tangga 1908 (Personeele Belasting
 Ordonantie 1908) Staablad 1908 Nomor 13.
- Aturan Bea Materai 1921 (Zegelverordening 1921) Staablad 1921
 Nomor 498.
- C. Ordonansi Verponding Indonesia 1923 (Inlandsche Verpondings Ordonnantie 1923) Staablad 1923 Nomor 425 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Algemmene Verordeningen Binnenlandsche Bestuur Java en Madoera (staablad 1931 Nomor 168).
- d. Ordonansi pajak Perseroan 1925 (*Staablad* 1925 Nomor 319).
- e. Ordonansi *Verponding* 1928 (*Verpondings Ordonnantie* 1928, Staablad 1928 Nomor 342).
- f. Ordonansi Pajak Kekayaan Tahun 1932 (Ordonnantie op de Vermogens Belasting 1932, Staablad 1932 Nomor 405).
- g. Ordonansi pajak jalan 1942 (Weggeld Ordonnantie 1942, Staablad 1941 Nomor 97).
- h. Ordonansi Pajak Pendapatan 1944 (Staablad 1944 Nomor 17).

Dengan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, dari segi ketata negaraan, berakhirlah kekuasaan kolonial. Namun dalam hal perundang-undangan tidak dapat beralih begitu mudah. Perundang-undangan perpajakan warisan kolonial ini masih berlaku pada masa setelah kemerdekaan. Seiring dengan berjalannya pemerintahan, terdapat perubahan perundang-

undangan perpajakan yang disesuaikan dengan kondisi perekonomian pada masa itu. Perubahan tersebut antara lain:

- a. Undang-undang Nomor 8 tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Pajak Perseroan 1925 (LN Tahun 1970 Nomor 43, TLN 2940).
- b. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1970 tentang Perubahan dan
 Tambahan Ordonansi Pajak Pendapatan 1944 (LN 1970 Nomor 44,
 TLN Nomor 2941).
- c. Undang-undang Nomor 10 Tahun 1970 Tentang Pajak Atas Bunga, Deviden, dan Royalty 1970 (LN 1970 Nomor45, TLN Nomor 2942), yaitu perubahan dan tambahan undang undang pajak deviden 1959.
- d. Undang undang Nomor 11 Tahun 1970 Tentang Perubahan dan
 Tambahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang
 Penanaman Modal Asing (LN 1970 Nomor 46, TLN Nomor 2943).
- e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 Tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (LN Tahun 1970 Nomor 47, TLN Nomor 2944).

Pada tahun 1997, pemerintah dan DPR mengadakan reformasi perpajakan dengan menghasilkan undang-undang yang baru tentang penyelesaian sengketa pajak dan tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Perubahan pemerintah dan reformasi yang terjadi di Indonesia terus menerus berjalan dari

tahun ke tahun dan berpengaruh terhadap perubahan kebijakan perpajakan. Perubahan kebijakan perpajakan disebabkan karena perubahan iklim politik dan ekonomi yang terjadi pada waktu itu. Hingga tercatat pada masa 2007 hingga 2009, dalam rangka lebih memberikan keadilan dan meningkatkan pelayanan dan lebih memberikan kepastian hukum serta mengantisipasi perkembangan teknologi informasi, pemerintah bersama DPR melakukan perubahan undang-undang perpajakan, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tenteng Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (LN Tahun 2007 Nomor 85, TLN Nomor 4740), ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 17 Juli 2007 serta mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2008.
- b. Undang-Undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan (LN Tahun 2008 Nomor 133,TLN Nomor 4893), yang diundangkan pada tanggal 23 september 2008.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan menjadi Undang-Undang (LN Tahun 2009 Nomor 62, TLN Nomor 3986) yang diundangkan pada tanggal 25 Maret 2009.

- d. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang diundangkan pada tanggal 15 September 2009.
- e. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (LN Tahun 2009 Nomor 150, TLN Nomor 3986) yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2009.