

Kegiatan Belajar 3

Teori Justifikasi, Syarat dan Asas-Asas Pajak

1. Teori Justifikasi, Syarat dan Asas-Asas Pajak

a. Teori Justifikasi

Mengapa fiskus suatu negara berhak memungut pajak dari penduduknya? Dalam hal ini akan dikemukakan justifikasi teori pemungutan pajak dan alasan-alasan yang menjadi dasar pembenaran pemungutan pajak oleh fiskus negara, sehingga fiskus negara merasa punya wewenang untuk memungut pajak dari penduduknya.

Di dalam literatur Ilmu Keuangan Negara terdapat dua pendekatan yang merupakan dasar bagi fiskus untuk memungut pajak yakni *benefit principle* dan *ability to pay principle*. Secara sederhana kedua prinsip tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. *Benefit principle* pada intinya menjelaskan, bahwa fiskus berwenang memungut pajak karena penduduk menerima manfaat dari adanya negara, antara seperti dikatakan Otto Eckstein ...*The benefit principle calls for a distribution of taxes in accordance with the benefits received from the expenditures on which the taxes are spent.*

Terkait dengan Teori Pemungutan Pajak, R. Santoso Brotodiharjo SH, dalam bukunya *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* menyebutkan ada beberapa teori yang mendasari adanya pemungutan pajak, yaitu:

1.) Teori asuransi

Menurut teori asuransi, fiskus berhak memungut pajak dari penduduknya, karena negara dianggap identik dengan perusahaan asuransi, dan wajib pajak adalah tertanggung yang wajib membayar premi dalam hal ini pajak. Negara berhak memungut pajak dari penduduk karena Negara bertugas melindungi semua rakyat dan rakyat membayar premi pada negara. Teori ini banyak ditentang karena negara tidak boleh disamakan dengan perusahaan asuransi. Namun teori ini mempunyai kelemahan-kelemahan, antara lain dengan eksistensi imbalan yang akan diberikan negara jika tertanggung dalam hal ini wajib pajak menderita risiko. Sebab sebagaimana kenyataannya, negara tidak pernah memberi uang santunan kepada wajib pajak yang tertimpa musibah. Lagi pula kalau ada imbalan dalam pajak, maka hal itu sebenarnya bertentangan dengan unsur dalam definisi pajak itu sendiri.

2.) Teori kepentingan.

Para penganut teori ini mengatakan, bahwa negara berhak memungut pajak dari penduduknya, karena penduduk negara tersebut mempunyai kepentingan kepada negara. Makin besar kepentingan penduduk kepada negara, maka makin besar pula perlindungan negara kepadanya. Termasuk kepentingan dalam perlindungan jiwa dan harta. Semakin tinggi tingkat kepentingan perlindungan, maka semakin tinggi pula pajak yang harus dibayarkan. Teori ini banyak ditentang, karena pada kenyataannya bahwa tingkat kepentingan perlindungan orang miskin lebih tinggi daripada orang kaya. Ada perlindungan jaminan sosial, kesehatan, dan lain-lain. Bahkan orang yang miskin justru dibebaskan dari beban pajak. Sama dengan teori asuransi, teori ini mempunyai kelemahan antara lain tentang fungsi negara untuk melindungi segenap rakyatnya. Negara tidak boleh memilih-milih dalam melindungi penduduknya. Jika misalnya di suatu RT (Rukun Tetangga) terjadi kebakaran, apakah hanya mereka yang sudah bayar pajak yang dibantu dan diselamatkan oleh petugas mobil kebakaran? Di samping itu jika ditinjau dari unsur definisi pajak, maka adanya hubungan langsung atau kontraprestasi (dalam hal ini kepentingan wajib pajak) telah menggugurkan eksistensi pajak itu sendiri.

3.) Teori Daya Pikul.

Teori daya pikul sebenarnya tidak memberikan jawaban atas justifikasi pemungutan pajak. Teori ini hanya mengusulkan supaya dalam memungut pajak pemerintah harus memperhatikan daya pikul dari wajib pajak, beban pajak yang dikenakan harus sama besarnya, artinya pajak harus dibayar sesuai dengan daya pikul masing-masing orang. Jadi wajib pajak membayar pajak sesuai dengan daya pikulnya. Ajaran teori ini ternyata masih dapat bertahan sampai sekarang, yakni seorang wajib pajak tidak akan dikenakan pajak penghasilan atas seluruh penghasilan kotornya. Suatu jumlah yang dibutuhkan untuk mempertahankan hidupnya haruslah dikeluarkan terlebih dahulu sebelum dikenakan tarif pajak. Jumlah yang dikeluarkan tersebut disebut penghasilan tidak kena pajak, minimum kehidupan atau pendapatan bebas pajak *minimum of subsistence*.

2.) Teori Bakti.

Adapun teori bakti dapat dikatakan sama dengan teori kedaulatan negara pada mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum. Penduduk harus tunduk atau patuh kepada negara, karena negara sebagai suatu lembaga atau organisasi sudah eksis, sudah ada dalam kenyataan. Teori bakti mengajarkan, bahwa penduduk adalah bagian dari suatu negara; oleh karena itu penduduk terikat pada keberadaan negara dan karenanya wajib membayar pajak, dalam arti wajib berbakti kepada negara. Dalam teori ini, dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada hubungan rakyat dengan negaranya. Penganut teori bakti menganjurkan untuk membayar pajak kepada negara dengan tidak bertanya-tanya lagi apa yang menjadi dasar bagi negara untuk memungut pajak. Karena organisasi atau lembaga yakni negara telah ada sebagai suatu kenyataan, maka penduduknya wajib secara mutlak membayar pajak, wajib berbakti kepada negara.

3.) Teori Asas Daya Beli;

Dasar keadilan terletak pada akibat pemungutan pajak, artinya memungut pajak berarti menarik daya beli dari rumah tangga masyarakat rumah tangga negara. Menurut teori ini yustifikasi pemungutan pajak terletak pada akibat pemungutan pajak. Misalnya tersedianya dana yang cukup untuk membiayai pengeluaran umum negara, karena

akibat baik dari perhatian negara pada masyarakat maka pemungutan pajak adalah juga baik.

4.) Teori Pembangunan

Untuk Indonesia yustifikasi pemungutan pajak yang paling tepat adalah pembangunan dalam arti masyarakat yang adil dan makmur.

b. Syarat

Tidaklah mudah untuk membebankan pajak pada masyarakat. Bila terlalu tinggi, masyarakat akan enggan membayar pajak. Namun bila terlalu rendah, maka pembangunan tidak akan berjalan karena dana yang kurang. Agar tidak menimbulkan berbagai masalah, maka pemungutan pajak harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1.) Pemungutan pajak harus adil;

Seperti halnya produk hukum pajak pun mempunyai tujuan untuk menciptakan keadilan dalam hal pemungutan pajak. Adil dalam perundang-undangan maupun adil dalam pelaksanaannya. Contohnya:

- Dengan mengatur hak dan kewajiban para wajib pajak;
- Pajak diberlakukan bagi setiap warga negara yang memenuhi syarat sebagai wajib pajak;
- Sanksi atas pelanggaran pajak diberlakukan secara umum sesuai dengan berat ringannya pelanggaran.

2.) Pengaturan pajak harus berdasarkan UU;

Sesuai dengan Pasal 23 UUD 1945 yang berbunyi: "*Pajak dan pungutan yang bersifat untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang*", ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan UU tentang pajak, yaitu:

- Pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara yang berdasarkan UU tersebut harus dijamin kelancarannya
- Jaminan hukum bagi para wajib pajak untuk tidak diperlakukan secara umum
- Jaminan hukum akan terjaganya kerahasiaan bagi para wajib pajak

3.) Pungutan pajak tidak mengganggu perekonomian

Pemungutan pajak harus diusahakan sedemikian rupa agar tidak mengganggu kondisi perekonomian, baik kegiatan produksi, perdagangan, maupun jasa. Pemungutan pajak jangan sampai merugikan kepentingan masyarakat dan menghambat lajunya usaha masyarakat pemasok pajak, terutama masyarakat kecil dan menengah.

4.) Pemungutan pajak harus efisien

Biaya-biaya yang dikeluarkan dalam rangka pemungutan pajak harus diperhitungkan. Jangan sampai pajak yang diterima lebih rendah daripada biaya pengelolaan pajak tersebut. Oleh karena itu, sistem pemungutan pajak harus sederhana dan mudah untuk dilaksanakan. Dengan demikian, wajib pajak tidak akan mengalami kesulitan dalam pembayaran pajak baik dari segi penghitungan maupun dari segi waktu.

5.) Sistem pemungutan pajak harus sederhana

Bagaimana pajak dipungut akan sangat menentukan keberhasilan dalam pungutan pajak. Sistem yang sederhana akan memudahkan wajib pajak dalam menghitung beban pajak yang harus dibiayai sehingga akan memberikan dampak positif bagi para wajib pajak untuk meningkatkan kesadaran dalam pembayaran pajak. Sebaliknya, jika sistem pemungutan pajak rumit, orang akan semakin enggan membayar pajak. Contoh:

- Bea materai disederhanakan dari 167 macam tarif menjadi 2 macam tarif
- Tarif PPN yang beragam disederhanakan menjadi hanya satu tarif, yaitu 10%
- Pajak perseorangan untuk badan dan pajak pendapatan untuk perseorangan disederhanakan menjadi pajak penghasilan (PPh) yang berlaku bagi badan maupun perseorangan (pribadi)

c. Asas-asas Pajak

Sedangkan **asas-asas pemungutan pajak** adalah asas untuk dapat mencapai tujuan dari pemungutan pajak, beberapa ahli yang mengemukakan tentang asas pemungutan pajak, antara lain:

a.) Menurut Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* dengan ajaran yang terkenal "*The Four Maxims*", asas pemungutan pajak adalah sebagai berikut.

1). **Asas Equality** (asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan): pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara harus sesuai dengan kemampuan dan penghasilan wajib pajak. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap wajib pajak.

2). **Asas Certainty** (asas kepastian hukum): semua pungutan pajak harus berdasarkan UU, sehingga bagi yang melanggar akan dapat dikenai sanksi hukum.

3). **Asas Convenience of Payment** (asas pemungutan pajak yang tepat waktu atau asas kesenangan): pajak harus dipungut pada saat yang tepat bagi wajib pajak (saat yang paling baik), misalnya disaat wajib pajak baru menerima penghasilannya atau disaat wajib pajak menerima hadiah.

4). **Asas Efficiency** (asas efisien atau asas ekonomis): biaya pemungutan pajak diusahakan sehemat mungkin, jangan sampai terjadi biaya pemungutan pajak lebih besar dari hasil pemungutan pajak.

b.) Menurut W.J. Langen, asas pemungutan pajak adalah sebagai berikut.

1). **Asas daya pikul**: besar kecilnya pajak yang dipungut harus berdasarkan besar kecilnya penghasilan wajib pajak. Semakin tinggi penghasilan maka semakin tinggi pajak yang dibebankan.

2). **Asas manfaat**: pajak yang dipungut oleh negara harus digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang bermanfaat untuk kepentingan umum.

3). **Asas kesejahteraan**: pajak yang dipungut oleh negara digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

4). **Asas kesamaan**: dalam kondisi yang sama antara wajib pajak yang satu dengan yang lain harus dikenakan pajak dalam jumlah yang sama (diperlakukan sama).

5). **Asas beban yang sekecil-kecilnya**: pemungutan pajak diusahakan sekecil-kecilnya (serendah-rendahnya) jika dibandingkan dengan nilai obyek pajak. Sehingga tidak memberatkan para wajib pajak.

c. Menurut Adolf Wagner, asas pemungutan pajak adalah sebagai berikut:

- 1). **Asas politik finansial:** pajak yang dipungut negara jumlahnya memadai sehingga dapat membiayai atau mendorong semua kegiatan negara
- 2). **Asas ekonomi:** penentuan obyek pajak harus tepat, agar pemungutan pajak jangan sampai menghalangi produksi dan perekonomian rakyat Misalnya: pajak pendapatan, pajak untuk barang-barang mewah
- 3). **Asas keadilan** yaitu pungutan pajak berlaku secara umum tanpa diskriminasi, untuk kondisi yang sama diperlakukan sama pula.
- 4). **Asas administrasi:** menyangkut masalah kepastian perpajakan (kapan, dimana harus membayar pajak), keluwesan penagihan (bagaimana cara membayarnya) dan besarnya biaya pajak.
- 5). **Asas yuridis** segala pungutan pajak harus berdasarkan Undang-Undang.

d. Menurut Era Saligman, empat asas atau prinsip pemungutan pajak adalah:

- 1). **Asas/Prinsip fiskal:** pajak yang dipungut negara adalah untuk memastikan stabilitas fiskal nasional.
- 2). **Asas/Prinsip ekonomis:** pajak dipungut dengan memperhatikan kekuatan ekonomi rakyat wajib pajak.
- 3). **Asas/Prinsip etika** yaitu pungutan pajak diberlakukan secara luwes dan beretika sehingga tidak menyinggung kehormatan dan martabat wajib pajak.
- 4). **Asas/Prinsip administratif:** menyangkut masalah administrasi perpajakan.

Dari berbagai pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa pemungutan pajak harus memenuhi syarat-syarat: Syarat keadilan; Syarat Yuridis; Syarat ekonomis; Syarat Finansial dan Sistem pemungutan yang sederhana. Berkaitan dengan **Asas Pengenaan Pajak**, agar negara dapat mengenakan pajak kepada warganya atau kepada orang pribadi atau badan lain yang bukan warganya, tetapi mempunyai keterkaitan dengan negara tersebut, tentu saja harus ada ketentuan-ketentuan yang mengaturnya. Sebagai contoh di Indonesia, secara tegas dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa segala pajak untuk keuangan negara ditetapkan berdasarkan undang-undang. Untuk dapat menyusun suatu undang-undang perpajakan, diperlukan asas-asas atau dasar-dasar yang akan dijadikan landasan oleh Negara untuk mengenakan pajak.

Menurut Adam Smith prinsip umum Pengenaan Pajak adalah:

- 1.) Distribusi dari beban pajak harus adil
- 2.) Pajak-pajak harus sedikit mungkin mencampuri keputusan-keputusan ekonomi
- 3.) Pajak-pajak haruslah memperbaiki ketidakefisienan yang terjadi di sektor swasta
- 4.) Struktur pajak haruslah mampu digunakan dalam kebijakan fiskal
- 5.) Sistem pajak harus dimengerti oleh wajib pajak
- 6.) Administrasi pajak dan biaya pelaksanaannya haruslah sesedikit mungkin
- 7.) Kepastian
- 8.) Dapat dilaksanakan
- 9.) Dapat diterima

Di samping itu, terdapat beberapa asas yang dapat dipakai oleh negara sebagai asas dalam menentukan wewenangnya untuk mengenakan pajak, khususnya untuk pengenaan pajak penghasilan. Asas utama yang paling sering digunakan oleh negara sebagai landasan untuk mengenakan pajak adalah:

1). **Asas domisili** atau disebut juga asas kependudukan (*domicile/residence principle*), berdasarkan asas ini negara akan mengenakan pajak atas suatu penghasilan yang diterima atau diperoleh orang pribadi atau badan, apabila untuk kepentingan perpajakan, orang pribadi tersebut merupakan penduduk (*resident*) atau berdomisili di negara itu atau apabila badan yang bersangkutan berkedudukan di negara itu. Dalam kaitan ini, tidak dipersoalkan dari mana penghasilan yang akan dikenakan pajak itu berasal. Itulah sebabnya bagi negara yang menganut asas ini, dalam system pengenaan pajak terhadap penduduk-nya akan menggabungkan asas domisili (kependudukan) dengan konsep pengenaan pajak atas penghasilan baik yang diperoleh di negara itu maupun penghasilan yang diperoleh di luar negeri (*world-wide income concept*).

2). **Asas sumber**; negara yang menganut asas sumber akan mengenakan pajak atas suatu penghasilan yang diterima atau diperoleh orang pribadi atau badan hanya apabila penghasilan yang akan dikenakan pajak itu diperoleh atau diterima oleh orang pribadi atau badan yang bersangkutan dari sumber-sumber yang berada di negara itu. Dalam asas ini, tidak menjadi persoalan mengenai siapa dan apa status dari orang atau badan yang

memperoleh penghasilan tersebut sebab yang menjadi landasan pengenaan pajak adalah objek pajak yang timbul atau berasal dari Negara itu. Contoh: Tenaga kerja asing bekerja di Indonesia maka dari penghasilan yang didapat di Indonesia akan dikenakan pajak oleh pemerintah Indonesia.

3). **Asas kebangsaan** atau asas nasionalitas atau disebut juga asas kewarganegaraan (*nationality/citizenship principle*). Dalam asas ini, yang menjadi landasan pengenaan pajak adalah status kewarganegaraan dari orang atau badan yang memperoleh penghasilan. Berdasarkan asas ini, tidaklah menjadi persoalan dari mana penghasilan yang akan dikenakan pajak berasal. Seperti halnya dalam asas domisili, sistem pengenaan pajak berdasarkan asas nasionalitas ini dilakukan dengan cara menggabungkan asas nasionalitas dengan konsep pengenaan pajak atas *world wide income*.

Terdapat beberapa perbedaan prinsipil antara asas domisili atau kependudukan dan asas nasionalitas atau kewarganegaraan di satu pihak, dengan asas sumber di pihak lainnya. *Pertama*, pada kedua asas yang disebut pertama, kriteria yang dijadikan landasan kewenangan negara untuk mengenakan pajak adalah status subjek yang akan dikenakan pajak, yaitu apakah yang bersangkutan berstatus sebagai penduduk atau berdomisili (dalam asas domisili) atau berstatus sebagai warga negara (dalam asas nasionalitas). Di sini, asal muasal penghasilan yang menjadi objek pajak tidaklah begitu penting.

Sementara itu, pada asas sumber, yang menjadi landasannya adalah status objeknya, yaitu apakah objek yang akan dikenakan pajak bersumber dari Negara itu atau tidak. Status dari orang atau badan yang memperoleh atau menerima penghasilan tidak begitu penting. Kedua, pada kedua asas yang disebut pertama, pajak akan dikenakan terhadap penghasilan yang diperoleh di mana saja (*worldwide income*), sedangkan pada asas sumber, penghasilan yang dapat dikenakan pajak hanya terbatas pada penghasilan-penghasilan yang diperoleh dari sumber-sumber yang ada di negara yang bersangkutan.

Kebanyakan negara, tidak hanya mengadopsi salah satu asas saja, tetapi mengadopsi lebih dari satu asas, bisa gabungan asas domisili dengan asas sumber, gabungan asas nasionalitas dengan asas sumber, bahkan bisa gabungan ketiganya sekaligus.

Indonesia, dari ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994, khususnya yang mengatur mengenai subjek pajak dan objek pajak, dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut asas domisili dan asas sumber sekaligus dalam sistem perpajakannya. Indonesia juga menganut asas kewarganegaraan yang parsial, yaitu khusus dalam ketentuan yang mengatur mengenai pengecualian subjek pajak untuk orang pribadi.

Jepang, misalnya untuk individu yang merupakan penduduk (resident individual) menggunakan asas domisili, di mana berdasarkan asas ini seorang penduduk Jepang berkewajiban membayar pajak penghasilan atas keseluruhan penghasilan yang diperolehnya, baik yang diperoleh di Jepang maupun di luar Jepang. Sementara itu, untuk yang bukan penduduk (non-resident) Jepang, dan badan-badan usaha luar negeri berkewajiban untuk membayar pajak penghasilan atas setiap penghasilan yang diperoleh dari sumber-sumber di Jepang.

Australia, untuk semua badan usaha milik negara maupun swasta yang berkedudukan di Australia, dikenakan pajak atas seluruh penghasilan yang diperoleh dari seluruh sumber penghasilan. Sementara itu, untuk badan usaha luar negeri, hanya dikenakan pajak atas penghasilan dari sumber yang ada di Australia.